

77
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

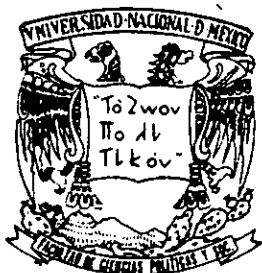
"LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PROTECCION CIVIL EN MEXICO. ESTUDIO DE CASO: FIDEICOMISO EMERGENCIA 080 CIUDAD DE MEXICO (1992-1997)"

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
IRMA MARTINEZ BERNAL

ASESOR DE LA TESINA: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE.



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

26 6535



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

AGRADECIMIENTOS

*A ustedes, Jorgito y Deme,
mil gracias por su amor, entrega,
apoyo, paciencia y confianza,
porque de alguna manera han
sido y serán la herramienta más
poderosa para inspirar en mí ese
deseo constante de seguir
siempre adelante.*

Los Amo.

A Dios, por ser el creador y orientador de mi vida, de mis actos y por abrirme paso en esta gran etapa como profesionista;

A mis amados padres: Conchita y Froy, por su invaluable apoyo y su ejemplo de perseverancia y tenacidad, de personas honestas y sencillas que siempre han estado conmigo, alentando mi deseo de forjarme como profesionista, que me han demostrado los principios más valiosos e importantes para seguir adelante en esta vida;

A mis hermanos: Ubaldo, Martín, José, Rafa, Guille, Lety y Maru que gracias a su apoyo y unión, he encontrado fortaleza ante los retos y adversidades; a mis sobrinos porque se están forjando como hombres de bien, y a mis cuñados por sus siempre alentadoras palabras;

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme sus puertas como estudiante y por tener la noble e importante misión, de cultivar a los hombres que darán el paso decisivo, para el progreso de nuestro país.

A mis profesores de la Facultad y del Seminario, ya que gracias a sus sabias enseñanzas, fueron el principal incentivo para lograr esta meta;

A todos mis compañeros del Seminario con quienes aprendí y compartí tan valiosas experiencias, y a quienes nos unió el mismo objetivo: Joaquín, Fernando, Paco, Alma, Cris, en particular a Marco A. Espino por su valiosa ayuda y amistad. A Ernesto Sarabia por tus valiosos consejos y enseñanza;

A Emergencia 080 por todas las facilidades brindadas para la realización del presente trabajo, particularmente al C.P. Manuel Garrido y Carlos Landeros;

A la Nación Mexicana, por ser la patria más noble y de la cual siempre me sentiré orgullosa...

INDICE

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PROTECCION CIVIL EN MEXICO ESTUDIO DE CASO: FIDEICOMISO EMERGENCIA 080 CIUDAD DE MEXICO (1992-1997)

	PAG.
Proemio.....	1

APARTADO I

1. MARCO HISTORICO CONCEPTUAL

1.1. Antecedentes.....	6
1.2. Ciencia de la Policía.....	7
1.3. Ciencia de la Administración.....	9
1.4. Consideraciones sobre la Administración Pública y Protección Civil.....	11

APARTADO II

2. SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

2.1. La Administración Pública y el Sistema Nacional de Protección Civil.....	16
2.2. El Programa de Protección Civil en el Distrito Federal.....	23
2.2.1. Características y Problemática del Distrito Federal.....	29
2.2.2. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	32
2.2.3. Líneas de Acción de la Protección Civil.....	35
a) Normatividad, planeación, coordinación y concertación.....	35
b) Comunicación y fomento de la Cultura de Protección Civil.....	39
c) Reducción de la vulnerabilidad de los sistemas afectables.....	41
d) Administración de Emergencias.....	43

APARTADO III

3. EL FIDEICOMISO EMERGENCIA 080 CIUDAD DE MEXICO. ESTUDIO DE CASO (1992-1997)

3.1. Marco Legal de los Fideicomisos.....	49
3.2. La creación del Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México.....	55
3.2.1. Objetivos.....	58
3.2.2. Organización.....	58
3.2.3. Difusión, Suscripción y Operación del Servicio.....	60
3.3. Emergencia 080 y la Protección Civil. Propuestas de mejora.....	69
CONCLUSIONES.....	74
ANEXOS.	
BIBLIOGRAFIA.	

PROEMIO:

La Administración Pública en México, lleva a cabo entre otras medidas y acciones, las de proteger y resguardar la vida de la población, así como el restablecimiento de los servicios que quedan suspendidos con motivo de los desastres.

Sabemos que el Distrito Federal presenta características sumamente graves ya que además de encontrarse físicamente en una zona vulnerable a los fenómenos naturales, es la ciudad más poblada del mundo.

En la medida que la Ciudad de México ha ido creciendo y transformándose los ámbitos urbanos, su seguridad se ha vuelto cada vez más incierta y de ello se deriva un alto índice de riesgos producidos tanto por agentes naturales como humanos dando lugar a las calamidades.

Ante ese panorama y a raíz de las experiencias vividas aún después de los terremotos de 1985, una de las preocupaciones inmediatas que enfrentan los habitantes del Distrito Federal, es sin duda, la que se refiere a protección civil y seguridad pública, ya que en los últimos seis años se ha incrementado la inseguridad de los ciudadanos y en consecuencia la pérdida de confianza en las instituciones encargadas de proporcionar estos servicios a la ciudadanía.

De acuerdo a este contexto, en 1992 los problemas referidos a protección civil y seguridad pública, se van caracterizando conforme a las necesidades de cada delegación política considerando su ubicación geográfica, población, ingresos, actividad comercial y de servicios, así como infraestructura y equipamiento urbano, lo que hace al mismo tiempo que las delegaciones tengan fragilidad en la seguridad pública y puntos de riesgo en cuanto a protección civil.

Ante esta situación, los esfuerzos se empiezan a orientar hacia la promoción de programas de seguridad por parte de la instancia delegacional buscando que

los habitantes sean involucrados en el proceso, a través de la participación vecinal.

La creación del Fideicomiso Servicio de Emergencia 080 se vincula a estos programas como un complemento a la coordinación de actividades en materia de seguridad pública y protección civil, aportando por otro lado, algunos elementos de difusión vía " telemercadeo" que permiten dar a conocer a la ciudadanía el concepto y la importancia de la Protección Civil en el Distrito Federal.

Cabe señalar que en el desarrollo del presente trabajo aparece continuamente el aspecto de la seguridad pública y, aunque no es nuestro objeto de estudio, dentro de este rubro fue tratado el tema de la Protección Civil en los Foros de Consulta Popular realizados en 1995.

En lo que respecta a la estructura del estudio, este se encuentra organizado en tres apartados. El primero destinado a proporcionar un marco histórico conceptual basado en la importancia de la Administración Pública, ubicándola en la Ciencia de la Policía y Ciencia de la Administración, con el fin de destacar que las necesidades históricas de desarrollo del Estado y la Sociedad han dado origen y creación a las instituciones cuya misión es la de proteger al individuo, sus bienes y su entorno.

En el segundo apartado, se mencionan las acciones que ha emprendido la Administración Pública Federal en el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Este apartado tiene como objetivo destacar de acuerdo a las políticas trazadas en el Programa de Protección Civil 1995-2000, las líneas de acción del Programa en la materia correspondientes al Distrito Federal, mismas que se establecen en este trabajo a partir de la aplicación de la Ley y el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.

Derivado de este objetivo, previamente se establecen ciertas características y problemática de la Ciudad de México, por lo que enfocamos el crecimiento poblacional como factor primordial para la presencia de desastres.

Por lo anterior, se hizo necesario señalar la importancia de la Asamblea de Representantes, actualmente Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al tener dentro de sus facultades la de legislar en materia de administración pública local y en consecuencia, la de normar la Protección Civil. Así, en cuanto al funcionamiento y prestación de los servicios públicos en la ciudad consideramos que existe cierta correlación entre estos y la calidad y cantidad en que no son proporcionados, lo que influye directamente en las acciones de protección civil.

Por último, en el tercer apartado se presenta el estudio de caso de la creación en 1992, del Fideicomiso Sistema Computarizado de Emergencia actualmente Emergencia 080 Ciudad de México, con el fin de mejorar los niveles de seguridad y eficientar los servicios de emergencia a través de un sistema telefónico que permite a la población establecer contacto en forma rápida y eficiente para ser atendida en sus demandas de seguridad pública, emergencias médicas y protección civil.

Para comprender el estudio de caso de este fideicomiso, en el primer punto de este apartado abordamos la naturaleza de creación y el marco legal de los fideicomisos públicos dentro de la Administración Pública Federal.

Después de describir los objetivos, acciones y operación del Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México, en el último punto de este apartado se introducen algunas sugerencias o propuestas de mejora en cuanto a coordinación institucional y operativa; la relación que guarda con la protección civil y su importancia para la ciudadanía.

Es conveniente destacar que la reciente creación del fideicomiso y sus acciones entrañan un carácter “novedoso” para la población, y el papel que ha

desempeñado refleja un esfuerzo de modernización y eficiencia que emprende la Administración Pública del Distrito Federal en su afán de mejorar el bienestar de los habitantes en materia de seguridad.

Por último, hago constar mi agradecimiento al Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México por todas las facilidades brindadas, razón principal por la que surgió el interés de conocer e investigar el importante tema de la Protección Civil.

**LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PROTECCION CIVIL
EN MEXICO**

**APARTADO I
MARCO HISTORICO CONCEPTUAL**

“ La administración es una consecuencia del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe un pacto social, hay administración...es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad...”

Bonnin, 1808

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PROTECCION CIVIL

1. MARCO HISTORICO CONCEPTUAL

1.1. Antecedentes.-

El tema de la protección al individuo está ligado al de su propia existencia debido a la necesidad que este ha tenido de "autoprotegerse", por lo que el concepto no es nuevo sino paralelo al propio surgimiento de la sociedad.

De manera breve podemos explicar por medio del materialismo histórico¹, que en la fase de desarrollo del comunismo primitivo el hombre se protegía de la naturaleza de manera incipiente a través de árboles, cuevas, etc. Posteriormente, al organizarse socialmente la producción, se percibe que otra manifestación de protección se dio en la propia división natural del trabajo que fue por sexo y edad.

Sin embargo, con los cambios que se gestaron en el desarrollo de la producción y el surgimiento de los excedentes y, en consecuencia la propiedad privada de los medios de producción y las clases sociales, la protección empezó a tomar otros cauces: se hizo necesaria la creación de un sistema de seguridad que garantizara para los poseedores su permanencia en el poder; un poder que dominara a la sociedad y se encargara de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del orden.

Ese poder vino a erigirse como el Estado cuyas funciones principales fueron organizar el trabajo de la sociedad; administrar el excedente económico y reprimir a los no propietarios.

En el modo de producción esclavista, el hombre no es considerado como tal sino como un objeto, por lo que es severamente explotado y maltratado. La organización estatal por ejemplo en Grecia, se basó en la igualdad de derechos

¹ Marx, Carlos. "Formaciones económicas precapitalistas", México, 1981. Ed. Siglo XXI, p. 5-47.

civiles de los señores esclavistas que constituían una minoría privilegiada respecto a los esclavos.

A lo largo del feudalismo esta situación seguía prevaleciendo. Sin embargo, a partir del siglo XIV con el florecimiento del Renacimiento destaca una visión científica del mundo natural y su visión del ser humano como el centro del universo, como lo más importante, se abarcan prácticamente todas las áreas culturales desde la ciencia, el arte, y la filosofía humanista, el enciclopedismo francés y el liberalismo económico.

En el transcurso de los siglos XVI al XVIII en Europa Occidental en el aspecto político se empiezan a formar los Estados Nacionales, mismos que tienen ya un ejército nacional que depende del Rey; una burocracia y un sistema fiscal, así como un derecho codificado nacional; la monarquía absoluta es la forma de gobierno. Con el enciclopedismo francés se plantea entre otras cuestiones, la libertad de expresión; las garantías individuales y la igualdad de los hombres ante la ley. Este período de decadencia feudal es importante para dar paso a la formación del naciente capitalismo en el siglo XVIII.²

Por lo anterior, nos remontaremos a la Ciencia de la Policía y a la Ciencia de la Administración como antecedentes concretos e inmediatos, que nos permitan conocer a través de sus aspectos relevantes, el papel de la Administración Pública y la Protección Civil en nuestro país.

1.2. Ciencia de la Policía.-

En Europa esta etapa de desarrollo (siglos XVI y XVIII) se caracterizó porque el Estado se responsabilizaba por robustecer su actividad en materia educacional para conseguir productividad por parte de los ciudadanos y por otro lado, creaba las condiciones adecuadas de seguridad y asistencia pública a los pobres,

² Idem.

huérfanos, ancianos, desempleados, salud pública, accidentes y calamidades entre otros.

La Policía fue aquí una rama importante de administración del Estado, ya que contemplaba “ la vigilancia dentro del Estado de los siguientes aspectos: 1) religión; 2) moral; 3) salud; 4) alimentación 5) caminos, carreteras y edificios; 6) seguridad pública; 7) artes y ciencias; 8) comercio; 9) fábricas; 10) servidumbre y trabajadores; 11) los pobres.”³

Estas funciones estaban orientadas a reproducir la fuerza del Estado y el objetivo básico buscaba siempre el beneficio de la vida en la sociedad para robustecer su propia actividad.

La Policía fue un instrumento de orden, pues “a través de ella los Estados Absolutistas fueron capaces de organizarse internamente, de procurar políticas de bienestar y de regular la vida social. De poder porque la Policía fue un elemento determinante para la consolidación de los Estados Europeos Absolutistas (...) Aunque la Policía tenía su origen en la doctrina de la razón y los derechos naturales, y en las concepciones escolásticas que justificaban el gobierno de los monarcas, no fue una ciencia propiamente religiosa ni de contenido moral sino una tecnología que buscaba justificar y legitimar el poder de los príncipes y que consideraba tanto a la religión como a la ética como instrumentos para asegurar la obediencia de los súbditos así como la vida más productiva en el Estado. La Policía fue una tecnología gubernamental pues se ocupó del bienestar humano, de la seguridad y salubridad públicas, de la educación y hasta del ornato, buen trazo y belleza de las ciudades, incluso de la vida de los animales y de la correcta disposición de los recursos...”⁴

³ Guerrero Orozco, Omar. “Introducción a la Administración Pública”, México, 1985. Ed. Harla, p. 31.

⁴ “ La Administración Pública tiene como antecedente a la Policía...la “Policía” como forma de administración no debe confundirse con la policía como cuerpo de seguridad y prevención del delito...” Cedillo Hernández, Miguel Ángel. “La modernización de la Administración Pública en México”, México, 1996. Tesis UNAM FCPS, p.p. 40-41

La policía señalaba la regulación en la dimensión de las ciudades, planeaba conforme al tamaño del territorio con el fin de evitar y prever daños a la agricultura, ganadería y a la producción de mercancías; consideraba normas de construcción sobre todo en edificaciones públicas; vigilaba y establecía lineamientos para el mantenimiento de hornos y chimeneas evitando así, los incendios; intervenía en el diseño de las calles considerando fluidez del aire y aglomeraciones de la gente, que las aguas de lluvia no se estancaran, entre otras medidas propias de ese período pero que finalmente iban encaminadas a procurar el bienestar de la población para su propia reproducción.

1.3. Ciencia de la Administración.-

Como vimos, la Ciencia de la Policía aunque propia del Estado Absolutista toleró su coexistencia con el feudalismo. En la Ciencia de la Administración ésta supuso su completa eliminación: "nace una vez que su materia, la administración pública, se ha desembarazado de toda reliquia medieval".⁵

La transformación de la Ciencia de la Policía a la Ciencia de la Administración obedeció básicamente al desarrollo histórico del Estado que pasó de Absolutista a Liberal, cuyos cimientos se encuentran en el Derecho, mismo que permitió la codificación de las normas administrativas, se fundieron los viejos elementos y se mantuvieron los aportes de la Policía.

En esta etapa la Policía sólo tiene acciones de seguridad y previsión para las personas y las cosas; es decir, con todo lo relacionado a cuestiones de orden público debido a que la administración adquiere mayor fuerza, pues ya es la parte del gobierno encargada de normar la vida en sociedad.

Por 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

⁵ Guerrero Orozco, Omar, op. cit. p.47

armonía entre las personas y las cosas, la Policía es el ojo de la vigilancia que impide que la armonía se turbe: la administración es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, y la Policía vigila las acciones en cuanto puede perjudicar aquellas relaciones; la administración dirige y la Policía reprime.⁶

Así, las dependencias públicas tienen una injerencia directa con la comunidad; la administración del Estado sienta las bases de su función en la observancia de la ley, con una 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 invenciones, estímulos y recompensas, la policía y mucho más. (...) Encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y los bienes, de la moral pública y de todo cuanto puede 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 debe 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".⁷

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

⁶ "Compendio de los principios de administración pública", p.88. Citado por Miguel M. Flores Zavala. "Sistema Nacional de Protección Civil, origen y proyecto de organización en una dependencia del Sector Público." México, 1991. Tesis UNAM FCPS, p.14.

⁷ Guerrero Orozco, Omar, op. cit. p. 104-105.

“ En Francia se dieron las condiciones materiales, intelectuales e históricas que engendraron la ciencia de la administración. (...) La nueva disciplina pasó a España, ya inmersa en la tradición intelectual de la Policía; y de la península pasó a nuestro país”.⁸

Cabe señalar, que las condiciones no fueron ni son uniformes, sino especiales en cada país dadas sus características y desarrollo. Sin embargo, lo anterior nos permite resaltar la importancia y responsabilidad que tenían las medidas de protección civil y la forma en que era inducida la población para colaborar en ellas.

De acuerdo a este contexto histórico, podemos destacar el papel que ha jugado el Estado frente a la protección del individuo y la seguridad de la sociedad, tratando de encajar a continuación, el tema de estudio que es la Administración Pública y Protección Civil.

1.4. Consideraciones sobre la Administración Pública y la Protección Civil.-

La importancia de la vida individual para la Administración Pública se refleja entre otros, en la protección del individuo desde su nacimiento hasta su muerte.

De acuerdo al desenvolvimiento histórico del Estado que se mencionó anteriormente, podemos entender a la Administración Pública como:

“ el conjunto de acciones organizadas cuyo fin es el de satisfacer las necesidades de bienestar de los individuos dentro de la sociedad a la que organiza, fortalece y mueve para concretar las metas del Estado. (...)Las actividades de la Administración Pública tienen como propósito generar, ordenar, controlar y distribuir en forma racional los recursos naturales y los generados por el hombre para el bien de la comunidad y por lo tanto de la nación... Así, el Estado a través de la Administración Pública, proporciona los bienes y servicios necesarios para que el individuo desarrolle actividades productivas, por ejemplo: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, los servicios de agua y

⁸ Idem. p.35.

drenaje, alumbrado público, recolección de basura, construcción de parques y jardines, transporte público, policía para la protección y seguridad, construcción de mercados, entre otros".⁹

Se dice que con el otorgamiento de estos bienes y servicios, el Estado tiene el propósito de contar con elementos que le permiten guiar el desarrollo de la sociedad, con lo cual permanece como rector de la misma. ' 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'.¹⁰

Por lo anterior, se confirma que el objeto de estudio de la Administración Pública, es la relación entre el Estado y la Sociedad entendiendo por Estado a la " Organización Política de la Sociedad " cuyo fin es el bien común según la teoría marxista y a la Sociedad entendida como una comunidad de individuos reales y libres que con base en los derechos del hombre desarrollan sus relaciones de sociabilidad.

De esa manera, con la Administración Pública se garantiza la organización y protección de la sociedad, pues ella se encarga de vigilar, conservar y organizar la interacción de los individuos con el fin de mantener el orden social; esta garantía permite por otro lado, que el Estado planee y programe impuestos, gasto público, pago de la deuda externa, además de definir estrategias económicas lo que indica que actúa como intermediaria. Así, las relaciones que tiene el Estado con la

⁹Martínez, Víctor Manuel. " La Administración Pública y el Desarrollo Regional". III Seminario Internacional de Antiguos Alumnos del INAP de España, México, 1990, p. 75

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. " El gobierno en acción", México, 1984. Ed. FCE p. 27 citado por Miguel Marcos Flores Zavala, op. cit. p.4

sociedad son de carácter político y administrativo y se dan a través de las leyes y reglamentos que señalan de manera particular como interactúa la Sociedad con el Estado:¹¹ ' individualiza el carácter general de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad '.¹²

Asimismo, el Gobierno ejerce su acción por medio de la Administración Pública, cuya acción concretiza las metas del Estado y a su vez, este concretiza su acción a través del Gobierno, entendido este como " el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. 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"¹³.

Ante este desenvolvimiento de conceptos que en concreto los actores son gobierno-sociedad, se puede ejemplificar la forma en que el Estado por medio de su estructura administrativa contempla dentro de sus funciones la organización y protección de la sociedad y es aquí donde insertamos el campo de la Protección Civil, pues si establecemos la correlación que existe entre la calidad y cantidad de los bienes y servicios que nos son proporcionados, entonces deben proporcionarse así, los medios para prevenir el mal uso de los mismos.

Por lo anterior, la Administración Pública lleva a cabo, entre otras medidas y acciones, las de proteger y resguardar la vida de la población.

Así, la Protección Civil surge como la medida que acrecenta y garantiza un mayor nivel de seguridad civil ante condiciones de emergencia que no pueden ser ubicadas en tiempo y espacio precisos pero que sin embargo, cuenta con los elementos que permiten en lo posible prevenirlos.

¹¹ Martínez, Víctor Manuel, op. cit. pág. 75.

¹² Citado por Flores Zavala, Marcos, op. cit. p. 4

¹³ Diccionario de Política y Administración Pública Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, tomo II, p-60.

La Protección Civil es definida como el " Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre*."¹⁴

Cabe señalar que ésta definición, se ha ido apegando cada vez más a la realidad económica, política y social del país, porque si bien es cierto, fue a partir de los terremotos de 1985 cuando este concepto y sus acciones se empezaron a cristalizar a través del " Sistema Nacional de Protección Civil,"¹⁵ como un efecto del desarrollo del mismo Estado, y a sus crecientes demandas ciudadanas en la materia.

Para concluir este apartado, es conveniente mencionar que en la medida que la sociedad se desarrolla y se amplían sus necesidades, el Estado va creando las instancias adecuadas para atenderlas. Así, la Protección Civil viene a ser un producto de dichas necesidades y satisfacción de las demandas. Esto quizá forme parte de lo que establece Carlos Marx al señalar que: "...la modificación de los sistemas de producción y distribución de bienes materiales influyen en el derecho, el Estado, la educación, el arte, la moral, las costumbres y las ideas de una sociedad...el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, política e intelectual de la vida en general."¹⁶

¹⁴ Gaceta Oficial 10 de enero de 1996, Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, p. 5. * Se puede consultar anexo 5 para ver definiciones.

¹⁵ Si se requiere ampliar la información al respecto, consulte tesis: "El Sistema Nacional de Protección Civil, origen y proyecto de organización..." (ob.) p. 20-103.

¹⁶ Marx, Carlos. "Introducción General a la crítica de la Economía Política 1857", México, 1987. Ed. Siglo XXI, p.66.

APARTADO II.

SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

"...la Protección Civil ha sido calificada como un espacio privilegiado al que concurren todas las ópticas, todas las tendencias, todas las experiencias y todas las voluntades, porque su misión es la salvaguarda de la vida humana."

Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil.

2.- SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

2.1 La Administración Pública y el Sistema Nacional de Protección Civil.-

A partir de los terremotos de 1985, la atención de las emergencias ya se encontraba diversificada pero poco coordinada, pues las dependencias e instituciones manejaban de manera fragmentaria estas actividades.

Por otro lado, la atención de emergencias y en concreto la Protección Civil no estaba contenida en nuestra Constitución Política¹⁷. Los postulados más importantes en esta, sólo precisaban la intervención de Salubridad en caso de enfermedades y el establecimiento de medidas preventivas; la seguridad interior y defensa del exterior a través de las fuerzas armadas; entre otros.

En la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), sólo existía la función de atención de emergencias para la Secretaría de la Defensa Nacional y atribuía a la Secretaría de Gobernación entre otras, la de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales arriba mencionados y en su Reglamento Interior, Artículo 5 fracción XX, la de "Coordinar las diversas dependencias oficiales que por sus funciones deben participar en las labores de auxilio en casos de desastre".¹⁸

Debemos destacar que esta compleja situación en la atención de las emergencias, se debió a que no se habían definido con claridad las actividades y funciones de las dependencias y organismos ni se habían separado adecuadamente las funciones normativas de las operativas.¹⁹

A raíz de los sismos de 1985, el Gobierno Federal vió la urgente necesidad de crear y reglamentar el primer programa denominado: "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil", mismo que enmarcó

¹⁷ Flores Zavala, Miguel M. op. cit. p. 28-29. Se establece en orden cronológico las atribuciones de las dependencias en materia de protección civil antes de los sismos de 1985.

¹⁸ *idem*.

¹⁹ Martínez, Víctor Manuel, op. cit. p.78.

sus acciones del 6 de mayo de 1986 al 30 de noviembre de 1988 y permitió el desarrollo de distintas actividades para conformar la naciente Protección Civil Mexicana.²⁰ Las modificaciones que se realizaron junto con el estado actual de esta función, emanan del establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

Desde su creación, el Sistema Nacional de Protección Civil fue concebido como: " Un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que deben establecer las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las representaciones de los diversos grupos sociales organizados, y con las autoridades de los estados, municipios y el Distrito Federal..."

Derivado de lo anterior, se señala que el objetivo fundamental del Sistema es:

" Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza".²¹

Este objetivo fue determinado al definir a la Protección Civil como:

" un conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de un desastre que ponga en situación de riesgo la vida, los bienes y el entorno de sus miembros".

Para su cumplimiento, se responsabilizó a la Secretaría de Gobernación con el fin de coordinar todas las acciones que en el ámbito de la Administración Pública

²⁰ 'Las calamidades como agentes destructivos han assolado 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 estos, se iniciaron los trabajos de protección'. Diario Oficial 6 de mayo de 1986, citado por Flores Zavala, Miguel M. op. cit. p. 26.

²¹ Programa Nacional de Protección Civil, 1990-1994. Secretaría de Gobernación, p. 15.

Federal fueran realizadas adecuada y oportunamente para la integración y operación del Sistema.²²

El segundo documento formulado por el Consejo Nacional de Protección Civil* fue el Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, publicado el 29 de mayo de 1991 y tuvo vigencia al 30 de noviembre de 1994; en el se desarrollaron los modelos y estructuras del Sistema Nacional, mediante estrategias y líneas de acción específicamente diseñadas.

Este programa fue seleccionado y se incorporó a la publicación Antología de la Planeación en México, bajo el rubro: " La Planeación del Desarrollo Social en los Noventa".²³

En suma, ambos programas fueron las herramientas que permitieron dar continuidad al programa actual, debido a que se retomaron sus elementos esenciales para adaptarlos a las necesidades actuales y objetivos conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El actual Programa de Protección Civil 1995-2000, es concebido dentro del marco de la modernización de la Administración Pública que contempla el Plan Nacional de Desarrollo, como una tarea corresponsable entre el Estado, los sectores sociales, y los tres niveles de gobierno para la prevención de condiciones de inseguridad que involucra la participación de los ciudadanos en la vida pública²⁴ (anexo 1).

Así, la Protección Civil viene a constituir " un elemento fundamental de nuestra forma de organización social y de congruencia de la sociedad y significa una tarea

²² Idem, p.p. 15-23. En septiembre de 1988 se creó por decreto el Centro Nacional de Prevención de Desastres; se estableció la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil en el ámbito de la competencia de la Secretaría de Gobernación. Como instancias operativas desarrollaron acciones para la Estructuración del Sistema Nacional de Protección Civil. En 1990, se creó el Consejo Nacional de Protección Civil*, como órgano consultivo y de coordinación de acciones.

²³ Revista Cenapred-Prevención, Número 15, septiembre 1996. Órgano informativo del Sistema Nacional de Protección Civil, p. 10.

²⁴ Diario Oficial, 31 de mayo de 1995, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.39.

indispensable, consciente, propositiva, global y planificada para proteger y conservar al individuo y a la sociedad".²⁵

Con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Protección Civil, en 1995 se determinaron las necesidades, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que permitieran el logro del objetivo general* del Programa de Protección Civil 1995-2000.²⁶

Cabe mencionar, que las acciones de la Protección Civil en el Distrito Federal quedan enmarcadas en este Programa, por lo que es necesario resaltar la problemática actual* que se deriva en términos generales, de los siguientes puntos y que han impedido la consolidación del Sistema en la materia:²⁷

- Ante las carencias y deficiencias se busca fortalecer el marco normativo, la coordinación y concertación en todos sus niveles e integrantes, así como la planeación de actividades de prevención, auxilio y recuperación.
- Prevalece la necesidad de generar en la población el aprendizaje y práctica de conductas de auto-cuidado y auto-preparación, debido a la falta de una adecuada Cultura de Protección Civil.
- El acelerado crecimiento de la población, y en consecuencia el alto riesgo a que están sujetos los asentamientos humanos, se ha derivado de la carencia de una adecuada normatividad y la inobservancia de las leyes y reglamentos en materia de protección civil.

²⁵ Diario Oficial, 17 julio de 1996, Programa de Protección Civil 1995-2000, p. 2.

²⁶ Idem, p. 18. Para fortalecer el Sistema Nacional de Protección Civil, este programa destaca como *objetivo general: "Consolidar las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil con los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que con el esfuerzo conjunto y corresponsable de todas sus instancias y de la población misma, se reduzca de manera apreciable la pérdida de vidas y bienes como resultado de desastres de origen natural o humano".

²⁷ Idem. "No obstante, muchos han sido los avances en varias entidades del país hasta la fecha. Si desea más información, consulte p.p. 9-17.

- Debido a que existen diferencias en la capacidad operativa de las Unidades de Protección Civil, en materia de capacitación y adiestramiento se pretende dar fuerte apoyo en todos los niveles del Sistema, incluso para la formación de personal directivo, técnico y operativo. Cabe mencionar que esta problemática se deriva de que la Protección Civil no es asumida como una función pública con carácter permanente pues la falta de planeación y el desarrollo de acciones de carácter preventivo tienden a expresarse como respuestas ante situaciones de emergencia. Esto ha dificultado la capacitación y el adiestramiento del personal del Sistema, así como la generación y arraigo en la población de una cultura en la materia.
- Otro aspecto inmerso en esta problemática, es el que se refiere a la administración de las emergencias cuyos resultados están condicionados por los aspectos mencionados en el punto anterior, pues al no desarrollarse la capacidad operativa para hacer frente a los desastres y prestar auxilio a la población afectada, se influye notablemente para la pronta y eficaz administración de emergencias. Si por el contrario, se incorpora personal capacitado y equipamiento adecuado, como factores elevarían la capacidad de respuesta. Así, se ha detectado la necesidad de coordinación y concertación de acciones de los servicios de emergencia, en general los que se relacionan con protección civil.

Como respuesta a esta problemática se diseñó una estrategia global del Programa con el fin de " fortalecer la operación de las unidades de protección civil estatales y municipales y las de las unidades internas de las dependencias y entidades federales, con el concurso de instituciones educativas y de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que conforman el Sistema, y la participación de organizaciones privadas y sociales".²⁸

Para el logro del objetivo y la estrategia planteados, se formularon las políticas y líneas de acción, atendiendo sobre todo, a las acciones vinculadas con la

²⁸ Idem, p. 18.

prevención considerando a ésta, como aspecto central para evitar o mitigar los desastres.

Las políticas planteadas en este Programa de Protección Civil 1995-2000 son:

- Consolidar la normatividad, planeación, coordinación y concertación.
- Fortalecer la comunicación social y fomentar la Cultura de Protección Civil.
- Reducir la vulnerabilidad de sistemas afectables.
- Capacitar, adiestrar y formar personal directivo, técnico y operativo.
- Mejorar la administración de emergencias.
- Ampliar la cooperación internacional.
- Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico.

“ A cada una de las políticas corresponden líneas de acción determinadas, cuya instrumentación compete a las estructuras ejecutivas del Sistema, e involucran a los sectores social y privado en el marco de las cuatro vertientes marcadas por la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción”.²⁹

Para el cumplimiento de estas políticas, se atribuye a la Secretaría de Gobernación: “Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de Protección Civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastres y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo”.³⁰

Como podemos ver, ésta atribución involucra a todas las partes del Sistema y las interrelaciona, por lo que se establece: “será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus

²⁹ *Idem*, p. 19.

³⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 27 frac. XXVII, Edit. Porrúa, 1997.

respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales³¹.

La Secretaría de Gobernación verifica también, el avance del programa e introduce las medidas correctivas necesarias de acuerdo a los resultados e incidencia en la ejecución, así como las reformas a dicho programa.

De manera relevante, para llevar a cabo las acciones de protección civil y que permitan cumplir con los objetivos del Programa señalado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza las previsiones de los recursos presupuestales y para tal efecto, la Secretaría de Gobernación y las entidades del sector elaboran sus programas anuales para ser integrados al correspondiente anteproyecto de presupuesto.

Por último, el Programa de Protección Civil 1995-2000 establece que: " Si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y lo previsto en este Decreto, se procederá en los Términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar. (...)La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contenido de este Decreto".³²

En suma, el programa actual fue resultado del análisis de los avances y carencias obtenidos por las instancias integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil (anexo 1), con el fin de aportar diversas perspectivas y experiencias.

³¹ D.O. 17 de julio de 1996, op. cit. p. 2.

³² Idem.

La estrategia global se enfoca al fortalecimiento de la operación de las unidades de protección civil de todas las instancias y organizaciones que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil.

Cabe mencionar que las políticas planteadas, deben obedecer a las necesidades y circunstancias cambiantes, pues las transformaciones en todos los ámbitos de nuestro país, repercuten para ajustar periódicamente los programas de desarrollo y los marcos legales y administrativos de la función pública dentro de lo cual están las acciones de protección civil.

Para concluir este punto, diremos que dentro de esta concepción sistémica, se desenvuelve el Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal, por lo que las líneas de acción correspondientes a las políticas anteriormente señaladas, serán tratadas más adelante.

2.2. El Programa de Protección Civil en el Distrito Federal.-

Derivado de un diagnóstico de la protección y seguridad pública de la capital del país; y al considerar las demandas y pronunciamientos de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de la comunidad en general, se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, que el " objetivo general es alcanzar una ciudad segura para todos, en la que se preserven los derechos de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos".³³

En el marco de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y dentro de los Foros de Consulta Popular se trató el tema de seguridad pública en consonancia con aspectos relacionados a la protección civil. Por tal razón, el tema de la

³³ D. O. 31 de mayo de 1995, op. cit, p.p. 6-8.

Protección Civil es concebido dentro del rubro de la Seguridad Pública, por lo que continuamente los mencionaremos estrechamente vinculados.³⁴

El Programa General de Protección Civil del Distrito Federal es definido como:

" un instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno. A través de este se determinan los participantes, sus responsabilidades, relaciones y facultades, se establecen los objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlo a cabo. Se basa en un diagnóstico en función de las particularidades urbanas, económicas y sociales del Distrito Federal. Este deberá contemplar las fases de prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, agrupadas en programas de trabajo. Este programa forma parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal".³⁵

Los objetivos que se establecen son: precisar la coordinación de los diversos participantes en el cumplimiento interno de sus funciones y sus interrelaciones con los sectores público, privado, social y académico; que los mecanismos de prevención se apliquen conforme a los avances tecnológicos; asimismo, que las disposiciones jurídicas sean compatibles con los procedimientos para que las acciones sean uniformes y "...procurar el funcionamiento de los servicios vitales, los sistemas estratégicos y la planta productiva".³⁶

Como podemos ver, el Programa de Protección Civil del Distrito Federal, en términos generales tiene como objetivo precisar la coordinación de acciones dentro del marco normativo y operativo.

Por lo anterior, a continuación se detallan las acciones que realiza la administración pública del Distrito Federal, antes, durante y después de la ocurrencia de un fenómeno perturbador y se distribuyen en tres Subprogramas (anexo 4):

³⁴ D. O. 17 de julio de 1996, op. cit. p. 5.

³⁵ Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, (ob.), p. 4.

³⁶ Idem, p. 7.

I.- Subprograma de Prevención, Mitigación y Preparación:

Se establecen los lineamientos generales y agrupa las acciones destinadas a evitar y mitigar el impacto destructivo de las calamidades de origen natural o humano sobre la población, sus bienes y el medio ambiente y a preparar a la población.

En este se analizan los riesgos en el Distrito Federal y sus Delegaciones; las acciones que la Administración Pública del Distrito Federal debe ejecutar para salvaguardar a la población, sus bienes y entorno; los lineamientos para el funcionamiento y prestación de los distintos servicios vitales, públicos y privados y asistenciales que deben ofrecerse a los habitantes; los criterios para coordinar la participación social y la aplicación de los recursos que aporten los sectores de la sociedad; las políticas de comunicación social ; los criterios y bases para la realización de simulacros y todo lo que sea necesario para enfrentar adecuadamente la ocurrencia de un fenómeno perturbador.

Cabe destacar la necesidad de que cada dependencia u organismo cuente con su Unidad Interna de Protección Civil siendo ésta: “ el órgano normativo y operativo, cuyo ámbito de acción se circunscribe a las instalaciones de una institución, dependencia o entidad perteneciente a los sectores público, privado o social, que tiene la responsabilidad de desarrollar y dirigir las acciones de protección civil, así como elaborar, implementar y coordinar el programa interno correspondiente”³⁷ (anexo 3).

Por otro lado, existe la obligatoriedad para los propietarios o poseedores de inmuebles a elaborar e implementar un Programa Interno de Protección Civil,³⁸ mismo que es definido como: “ Aquél que se circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución y organismo, pertenecientes al sector público del Distrito Federal, al privado y al social; se aplica en los inmuebles

³⁷ Guía Técnica para la implementación de Programas Internos de Protección Civil. SEGOB, 1995, p. 14. “La Unidad Interna de Protección Civil es considerada como la célula operativa”.

³⁸ Gaceta Oficial, Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, octubre 18, 1996, p.7.

correspondientes, con el fin de salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, así como de proteger las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre³⁹ (anexo 4).

Al respecto, también los particulares se obligan a informar a la Dirección General de Protección Civil, o en su caso, a la Unidad Delegacional de Protección Civil correspondiente, sobre la existencia o amenaza de una calamidad.

Los inmuebles mencionados, son los destinados a vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales, así como los teatros; cines; bares; bibliotecas; centros comerciales; estadios y gimnasios; escuelas públicas y privadas; panaderías; laboratorios y todos los que sean de alto riesgo y exista una concentración de más de 50 personas incluyendo a los trabajadores del lugar.

Por otra parte, se formulan también los Programas Especiales siendo estos los que se concretan a la prevención de problemas específicos que se derivan de un evento, espectáculo público o actividad especial en áreas o inmuebles de afluencia masiva y que son implementados por los particulares y las áreas sustantivas y estratégicas de la Administración Pública del Distrito Federal.

II.- Subprograma de Auxilio:

Dentro de las acciones sustantivas señala la alerta; evaluación de la emergencia; planes de emergencia; coordinación; seguridad; protección, salvamento y asistencia; servicios; bienes materiales y naturaleza; salud pública; aprovisionamiento y comunicación social. Debe integrar las acciones destinadas a la búsqueda, localización, rescate, salvamento y salvaguarda de las personas, sus bienes y entorno, así como mantener en funcionamiento los servicios vitales y sistemas estratégicos.

³⁹ Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, op. cit. p. 5.

La coordinación de los servicios asistenciales y la determinación de las acciones que deben ejecutar las diferentes áreas de la Administración Pública del Distrito Federal, es a cargo de la Dirección General de Protección Civil.⁴⁰

Al respecto, la administración pública realiza actividades acordes con los catálogos de acciones para el auxilio de los afectados, las políticas de información, así como los mecanismos de concertación y coordinación con los sectores público, privado y social.⁴¹

Las acciones inmediatas de operación ante la ocurrencia de una calamidad son: la identificación del tipo de riesgo y delimitación de la zona afectada; se acordonan los perímetros de alto, mediano y bajo riesgo; se controlan las rutas de acceso, se procede a evacuar, concentrar o dispersar a la población estableciéndose la apertura o cierre de refugios temporales.

A través de la Dirección General de Protección Civil, se coordina el monitoreo y es informada por los responsables de operar los servicios vitales y los sistemas estratégicos sobre la situación que guardan los mismos, así como por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades correspondientes.

Para tal efecto, cuenta con un Sistema de Comunicaciones que puede mantener el enlace con las áreas de la Administración Pública del Distrito Federal y aquellas que operan los sistemas estratégicos y servicios vitales; asimismo establece los puestos de coordinación (coordinación de actividades) como unidades móviles equipadas con medios tecnológicos que posibilitan la ágil coordinación y toma de decisiones. Al respecto, es importante disponer de un Atlas Delegacional de Riesgo que facilita la planeación y ejecución de los trabajos por considerar las características y necesidades de la demarcación.

⁴⁰ Idem, p. 13. Asimismo, el Artículo 19 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal precisa las atribuciones de la Dirección General de Protección Civil.

⁴¹ Reglamento de la Ley de Protección Civil para el D.F. op. cit. p.7.

Cabe mencionar que es responsabilidad de las delegaciones políticas, coordinar las acciones para la atención de emergencias en su demarcación evitando afectar los servicios vitales y estratégicos y el encadenamiento de calamidades que afecten a otra Delegación o Entidad Federativa.

Así, las Unidades Delegacionales de Protección Civil informan a la Dirección General de todas las emergencias suscitadas en su demarcación así como de las acciones adoptadas para el auxilio de los habitantes afectados y la mitigación de daños, restablecimiento y reconstrucción de la zona.⁴²

En relación a la coordinación operativa, en situaciones de siniestros y desastres las instancias responsables de la aplicación del Programa de Protección Civil, se coordinan con los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, quienes colaboran con el establecimiento del orden y el auxilio a las personas afectadas⁴³

Así, las acciones de la Secretaría de Seguridad Pública coadyuvan en el aumento de la capacidad de respuesta. Capacitan y distribuyen a sus elementos, en casos de siniestros y desastres debiendo informar a las autoridades competentes de la Protección Civil del Distrito Federal.⁴⁴

III.- Subprograma de Rehabilitación, Restablecimiento y Reconstrucción:

Este es definido como: " un conjunto de acciones que se orientan a la reconstrucción mejoramiento o reestructuración del inmueble y de los sistemas que se dañan por la calamidad".⁴⁵

Se puede decir que es la etapa transitoria entre la emergencia y vuelta a la normalidad o nuevo estado, contempla los procedimientos, acciones y políticas

⁴² Idem, p.p. 13-14.

⁴³ Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, Ed. Pac, México, 1996, p. 40. "Estos cuerpos de seguridad contribuyen a reducir el impacto de los fenómenos naturales y los percances que ocasionan daños a la infraestructura de los sistemas vitales y estratégicos, así como a la población y su entorno, incluso en casos particulares como por ejemplo, amenazas de bomba, fugas de gas doméstico, derrames de substancias tóxicas, incendios mayores, entre otros".

⁴⁴ Idem, p. 23.

⁴⁵ Reglamento de la Ley de Protección Civil, op. cit. p. 6.

inherentes para las zonas afectadas. Estas acciones están en función de la evaluación de los daños ocurridos, del análisis de riesgos y de los planes de desarrollo económico y social de la zona.

En caso de emergencia, siniestro o desastre, las acciones de la Ciudad de México se sujetan a lo que establece la Ley y el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.

El Programa de Protección Civil del Distrito Federal cuyo contenido lo derivamos de esta normatividad, nos permite ofrecer de manera amplia, las líneas de acción correspondientes a la Ciudad de México. Cabe señalar, que dichas líneas se establecen en este trabajo, a partir de las políticas y problemática establecidas en el Programa Nacional de Protección Civil 1995-2000 y que forman parte del estado actual del Sistema Nacional de Protección Civil.

2.2.1. Características y problemática del Distrito Federal.-

Los desastres causados por agentes perturbadores de origen natural o humano pueden poner en peligro la integridad física y psicológica de la población y aunque no es posible, en la mayoría de los casos, predecirlos ni evitarlos, si es factible reducir sus efectos si se aplican las medidas de seguridad y protección adecuadas.

En el caso del Distrito Federal el peligro se genera en parte por su alta propensión a las calamidades, así como el desordenado y acelerado crecimiento demográfico que en consecuencia acarrea cierta complejidad en la prestación de los servicios urbanos.

Los tipos de desastre a que estamos expuestos son: Geológicos (sismos, derrumbes, vulcanismo, hundimientos); Hidrometeorológicos (tormentas eléctricas, inversión térmica, sequías, granizadas, inundaciones, temperaturas extremas); Químicos (incendios, incendios forestales, explosiones, radiaciones, fugas tóxicas); Sanitarios (contaminación en el aire, agua, suelo y alimentos, así como

epidemias y plagas) y Socio-organizativos (son producto de la dinámica social y aglomeraciones masivas, accidentes de transporte, entre otros).⁴⁶

Por lo tanto, la Ciudad de México presenta características sumamente graves ya que se encuentra físicamente en una zona vulnerable a los fenómenos naturales, por ejemplo: la región sísmica donde se encuentra, frecuentes hundimientos provocados por la lluvia; la contaminación ambiental, cuyos índices son muy riesgosos; la concentración de una gran cantidad de empresas altamente contaminantes y, aunado a lo anterior, es la ciudad más poblada del mundo.

Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, nos indican que en el área metropolitana de la Ciudad de México, se asienta el 18.5% de la población del país, porcentaje que representa 15 millones 47 mil 685 habitantes, de los cuales 54% vive en el Distrito Federal y el resto en los municipios conurbados.

De acuerdo a la proyección generada en el documento Censo de Población y Vivienda 1995, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se estima que en la Ciudad de México se concentra un total de 8 millones 489 mil 7 habitantes. En términos absolutos, en el periodo de 1990 a 1995 el incremento de población fue de 253 mil 263 habitantes. " La tasa de crecimiento promedio anual de la entidad fue de 0.5%, lo cual indica que la población se incrementa cada año en cinco personas por cada 1 000 habitantes".⁴⁷

Las 16 delegaciones políticas están ubicadas en una extensión territorial de 1,496 km. cuadrados, teniendo así una densidad de población fija de 5,675 habitantes por km. cuadrado, "...el Distrito Federal representa el 0.1% de la superficie del país".⁴⁸

46 Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, (ob.) p.p. 35-51.

47 Conteo de Población y Vivienda 95, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, p. 3.

48 Anuario Estadístico del Distrito Federal, Edición 1997, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática p. 3.

Más de la mitad de la población (50.5%) se concentra en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón, y Coyoacán; las delegaciones que siguen en orden de importancia son Tlalpan, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Azcapotzalco e Iztacalco (de 400 mil a 600 mil habitantes). Las que concentran menores niveles de población como Milpa Alta (1%) y Cuajimalpa (1.6%)⁴⁹ (anexo 6).

Así, la situación del Distrito Federal se agravó entre otros factores, por la falta de planeación en su desarrollo y en consecuencia, el crecimiento desordenado de la ciudad.

El acelerado crecimiento demográfico y las fuertes tendencias migratorias han acentuado la irregularidad de los asentamientos humanos, así como la complejidad de los servicios urbanos, que en ocasiones ha producido efectos negativos ya sea por la falta de ellos o por su funcionamiento.

Por lo tanto, el alto índice poblacional condiciona la calidad y cantidad de los bienes y servicios que nos son proporcionados, por resultar ser insuficientes, así como la falta de las medidas convencionales de atención a desastres, que por su carácter fragmentario, aislado y disperso no ha logrado trascender en la conciencia de los ciudadanos.⁵⁰

Esta situación nos refleja una seria preocupación no sólo para el Estado en su obligación de proporcionar los mínimos requeridos de seguridad y servicios a la sociedad, sino también para cada uno de nosotros como ciudadanos, como receptores de dichos servicios, pues sabemos que una sociedad mientras más grande y más compleja sea, mayores serán las probabilidades de riesgo ocasionados tanto por agentes humanos como naturales.

⁴⁹ Censo de Población y Vivienda 95, op. cit. p. 5

⁵⁰ Cabe resaltar la necesidad de incrementar los niveles de preparación de la población para mejorar nuestra capacidad de respuesta ante los desastres, pues de acuerdo a una encuesta realizada en 1994, el 52% de los habitantes del Distrito Federal no estamos preparados para enfrentar un desastre. Sánchez Resillas, Susana L., "Sálvese el que pueda". Reportaje sobre la Protección Civil en México y el papel de los medios de comunicación. México, 1995. Tesis UNAM-FCPS, p.73.

Como respuesta a esta problemática, a partir de los sismos de 1985, los esfuerzos se empiezan a orientar hacia la creación de programas de seguridad por parte de la instancia delegacional buscando que los habitantes sean involucrados en el proceso, a través de la participación vecinal.

En 1992, las soluciones tendientes a resolver los problemas referidos ante amenazas de riesgos, se van adaptando de acuerdo a las características de cada delegación política: ubicación geográfica, población, ingresos, actividad comercial y de servicios, así como infraestructura y equipamiento urbano, lo que hace al mismo tiempo que las delegaciones tengan fragilidad en la seguridad pública y puntos de riesgo en cuanto a protección civil.⁵¹

No obstante a esa proclividad de la Ciudad de México ante las calamidades, estas acciones son parte de la gestación de una nueva cultura en cuanto a prevención, como ya incluso fue tratado en el punto anterior.

La protección civil debe procurar que los sistemas físicos expuestos a los agentes perturbadores cuenten con los niveles adecuados de seguridad y que provean los medios para proteger a los asentamientos humanos y a su entorno de los efectos de dichos agentes. Sobre todo por los riesgos que puede ocasionar para una sociedad que mientras más grande y más desarrollada se encuentre, más expuesta está a sufrir daños tanto naturales como humanos.

2.2.2. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.-

Paralelamente a la creación de las instituciones operativas del Sistema Nacional de Protección Civil (1988), es creada para el Distrito Federal una nueva instancia de participación ciudadana: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁵²

⁵¹ "Reportaje sobre Protección Civil y Seguridad Pública". *Revista Preparación*, Fundación D.F. Cambio XXI, vol. 1, No. 5, Abril, 1993, p. 3.

⁵² "La primera Asamblea de Representantes fue creada en octubre de 1988 como órgano de representación ciudadana, que establece los vínculos entre sociedad y gobierno con el fin de atender las demandas sociales". González Ortiz, Alejandro. "La primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal trascendencia de su gestión en las políticas de bienestar social". Tesina UNAM FCPS, México 1994, p. 20

Como organismo de reciente creación en la Ciudad de México, la trascendencia de su gestión adquiere relevancia si se considera a la Ciudad de México como el centro urbano con mayor densidad demográfica en nuestro país y, como ya mencionamos, la problemática que esto entraña para la administración pública del Distrito Federal.

“ La relación existente entre la Asamblea de Representantes y la Administración Pública se encuentra fundamentalmente en la búsqueda por parte de la primera (Asamblea de Representantes) de una mayor racionalidad administrativa la cual se da en dos aspectos: en su actividad reglamentaria y en su actividad de gestoría, estableciendo los vínculos entre la sociedad y el gobierno para proporcionar eficacia y eficiencia a la Administración Pública”.⁵³

Así, el Artículo 8 del Estatuto de Gobierno, señala que los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal son La Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.⁵⁴

En la búsqueda por fortalecer la comunicación y participación de los habitantes se vino a descentralizar esta función que monopolizaba el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y prueba de esto, es que ahora la Ciudad de México puede elegir a sus representantes por votación universal, libre, secreta y directa.⁵⁵

Con respecto a los deberes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se encuentra “ representar los intereses de los ciudadanos, promover y

⁵³ Idem.

⁵⁴ “Son autoridades locales del Distrito Federal, *la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia*” Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ed. Porrúa (folleto de actualización a la 17a. edición), México, 1998.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Sista, México, 1997. Se deroga la fracción VI, del Artículo 73, para incluir la reforma y adición al Artículo 122 referente a las autoridades locales del Distrito Federal e incluye en la Base Primera, lo correspondiente a la Asamblea Legislativa. El Estatuto de Gobierno señala que esta inicia leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión. Art.42.

gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes”⁵⁶.

En cuanto a sus atribuciones, la Asamblea atiende las peticiones y quejas pronunciadas por los habitantes del Distrito Federal para cumplir con las obligaciones en materia administrativa de obras y servicios que deben realizar las dependencias y entidades.

Considerando que la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea y que toda resolución que de ella emana tiene el carácter de ley o decreto⁵⁷, se inserta dentro de sus facultades, la de legislar en materia de administración pública local y en consecuencia, la de normar la Protección Civil:

...“ XIII Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social” y para “ XIV legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes patrimonio del Distrito Federal...”⁵⁸

En sí todos los sistemas que permitan acercar la administración pública a la ciudadanía para el desarrollo y bienestar social en la ciudad.

Como podemos ver son amplias las facultades y atribuciones de la Asamblea en materia de administración pública por lo que las acciones de protección civil no pueden ni deben dejarse al margen de éstas.

⁵⁶ Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Artículos 1 a 50, Edit. Porrúa, México, 1997, p. 125-142.

⁵⁷ Estatuto de Gobierno Art. 40, op. cit.

⁵⁸ *idem*, Artículo 42. Al respecto, la Constitución Política Mexicana, lo señala en su Artículo 122, Base Primera, inciso i) y j).

Dentro de estas facultades, a través de la Comisión Ordinaria de Protección Civil, la Asamblea decretó la Ley que permite establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevan a cabo las acciones de protección civil dentro del Programa General de Protección Civil del Distrito Federal el cual como ya vimos, es congruente con el Programa Nacional de Protección Civil y forma parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Por lo anterior, en el siguiente punto se mencionan las líneas de acción del Programa de Protección Civil del Distrito Federal cuyo contenido lo derivamos para efectos de este trabajo, de la Ley y el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal y que forman parte de las políticas trazadas a nivel nacional.

2.2.3. Líneas de Acción de la Protección Civil.-

a) Normatividad, planeación, coordinación y concertación.

Dentro de la política de consolidar la normatividad, planeación, coordinación y concertación se establece el objetivo prioritario de fortalecer las estructuras del Sistema para precisar el desarrollo de las actividades de protección civil.

La Protección Civil ha ido adquiriendo mayor relevancia con las reformas mencionadas anteriormente, pues como pudimos ver se enfocan hacia la solución de una problemática que entraña la regulación de sus aspectos normativo y operativo, con el fin de superar la insuficiencia y la dispersión de acciones. Con la reforma al artículo 122 constitucional, se decreta la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal con el fin de apoyar las acciones tendientes a consolidar el funcionamiento del Sistema en su conjunto.

Así, el Programa de Protección Civil del Distrito Federal se apega y responde a los lineamientos que se establecen en dicha Ley y considera los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.

La primera línea de acción dentro de esta política es la *normatividad*. En ella se establecen las bases que proporcionen el auxilio necesario derivado de las tareas de prevención, auxilio y recuperación en caso de desastre, para lo que se consideran los siguientes aspectos: a) Desarrollo urbano en cuanto a los usos del suelo y a la construcción; b) las modificaciones del entorno; c) los índices de crecimiento y densidad de población; d) la configuración geográfica, geológica y ambiental; e) las condiciones socioeconómicas e infraestructura y el equipamiento de la ciudad; f) el número y extensión de colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales; g) la conformación y reclasificación de los asentamientos humanos; h) los lugares de afluencia masiva; i) la ubicación de los sistemas vitales y servicios estratégicos; y j) la Cultura de Protección Civil⁵⁹.

Por lo anterior, se destaca que para el ejercicio de sus atribuciones, la autoridad está facultada para orientar, regular, promover, restringir, prohibir, sancionar e inducir las acciones de los particulares en la materia y, que las funciones que realicen las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, deben incluir la constante prevención/mitigación y la variable riesgo/vulnerabilidad con el fin de procurar el funcionamiento de los servicios vitales, los sistemas estratégicos y la planta productiva.

Es importante resaltar que “ el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas estratégicos y servicios vitales* son aspectos fundamentales de la protección civil”⁶⁰.

De esa manera, la Administración Pública del Distrito Federal, “ a través de la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Gobierno, la Dirección General de

⁵⁹ Reglamento de la Ley de protección Civil, op. cit. p. 5.

⁶⁰ Ley de Protección Civil, op. cit. p. 6.* En este aspecto, se señala que “ los servicios vitales son los que en su conjunto proporcionan las condiciones mínimas de vida y bienestar social, a través de los servicios públicos de la ciudad, tales como: abasto, agua potable, alcantarillado, comunicaciones, desarrollo urbano, energéticos, electricidad, salud, seguridad pública y transporte” (anexo 5).

Protección Civil y las Delegaciones, ejercerán conforme a sus respectivas competencias, la vigilancia de las disposiciones de esta Ley".⁶¹

La siguiente línea de acción es la *planeación*, y se orienta a incluir la Protección Civil en los procesos de planeación del desarrollo urbano y a la elaboración de programas y proyectos industriales, ecológicos, de salud, educación y en general lo referente a bienestar social. " La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficiente cumplimiento de la responsabilidad de la Administración Pública del Distrito Federal, en la integración del Sistema de Protección Civil"⁶².

La Planeación de la Protección Civil se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Nacional de Protección Civil; los Programas Generales de Desarrollo y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; el Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal; los Programas Delegacionales de Protección Civil; los Programas Especiales de Protección Civil y los Programas Internos de Protección Civil.⁶³

En cuanto a la *Coordinación y Concertación*, se menciona la consolidación y vinculación de las estructuras del Sistema (anexo 2). Dentro de estas, se encuentra la Ejecutiva conformada por el Jefe del Distrito Federal quien es el Coordinador General y las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública.

La Consultiva integrada por el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal y los Consejos Delegacionales en la materia. Estos Consejos son órganos de consulta, opinión y coordinación de las acciones en el que se integran en forma multidisciplinaria e interinstitucional los órganos de gobierno del Distrito Federal, las organizaciones civiles e instituciones científicas, académicas, y profesionales.

⁶¹ Idem, p. 13. Al respecto, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en el artículo 19 señala las atribuciones de la Dirección General de Protección Civil.

⁶² Idem, p. 10.

⁶³ Idem.

En ambas instancias se analizan problemas reales y potenciales de la protección civil, sin embargo los segundos se sujetan al primero. Por último, la de Participación Social conformada por las organizaciones e instituciones privadas, civiles y académicas de la sociedad.

Lo anterior resulta importante ya que la diversidad de los integrantes involucrados en el Sistema (anexo 2), obliga a definir con precisión los mecanismos de interrelación como son: la definición de responsabilidades y criterios de interacción, y la realización de programas específicos que garanticen el orden y la coherencia de las acciones. De ahí que una adecuada coordinación coadyuve en la reducción de duplicidades y en consecuencia costos, lo que permite lograr mejores niveles de eficiencia.⁶⁴ En términos generales la coordinación y la concertación son instrumentos indispensables para que sociedad y gobierno realicen sus acciones de manera corresponsable. Así, intervienen los sectores público, privado, social y académico.

La Ley de Protección Civil, señala en el Título Segundo capítulo I, que las atribuciones del Jefe del Distrito Federal* son las de formular los principios y conducir la política general de protección civil entre otros.⁶⁵

Las atribuciones de la Secretaría de Gobierno como Coordinadora Ejecutiva, son las de ejecutar y vigilar el cumplimiento del programa en general. Para tal efecto, debe promover y establecer " los mecanismos de coordinación y concertación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, así como con los sectores privado, social y académico..."⁶⁶

⁶⁴ Programa de Protección Civil 1995-2000, op. cit. p.22.

⁶⁵ Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, op. cit. p. 14. "Las menciones y facultades que esta Ley señala al Jefe del Distrito Federal, se entenderán referidas y otorgadas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, hasta antes del mes de diciembre de 1997, de conformidad con lo que establece el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la federación el 25 de octubre de 1993".

⁶⁶ Idem, p. 6.

Corresponde a los Consejos Delegacionales, instalar y operar la Unidad de Protección Civil; formular y ejecutar el programa, así como vigilar e inspeccionar para sancionar las infracciones que se llegaran a cometer.

En suma, el objetivo es precisar la coordinación tanto institucional como operativa entre los sectores participantes: por un lado, en el cumplimiento interno de sus funciones y por otro, en sus interrelaciones para hacer compatibles la disposiciones jurídicas y establecer criterios de acción uniforme.

b) Comunicación y fomento de la Cultura de Protección Civil.

Dentro de esta política, se encuentran dos objetivos: la necesidad de informar precisa y oportunamente a la población en cuanto a las medidas individuales y colectivas que se deban emprender con el fin de evitar o mitigar los daños; el segundo objetivo radica en consolidar la aún incipiente cultura de protección civil. Cabe destacar que con estas líneas de acción se busca impulsar la participación social e incorporar la protección civil a la agenda de las políticas públicas cuyo logro es responsabilidad del gobierno y gobernados⁶⁷.

Comunicación Social: A través de la Dirección General de Protección Civil se proponen los mecanismos de comunicación social en situaciones de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre cuyo objetivo primordial es mantener veraz y oportunamente informada a la población dando recomendaciones básicas para la salvaguarda de las personas, sus bienes y entorno. Para la definición de procedimientos de comunicación social en los casos arriba citados, se establecen las políticas que orienten la realización de campañas de difusión, en las diferentes fases de la protección civil. Se fijan también los mecanismos de participación de los medios de comunicación, a fin de unificar los criterios en los mensajes que se transmitan para la difusión de la prealerta, alerta y alarma. Se establece que dentro de sus acciones, deben auxiliar a la autoridad en la difusión de las medidas de salvaguarda para la población, sus bienes y entorno, así como la identificación de riesgos y en su caso de los daños derivados del impacto de la calamidad.

⁶⁷ Revista CENAPRED-Prevención, No. 15, septiembre 1996, p. 10.

Cabe destacar que el papel de los medios masivos de comunicación, es determinante en el fomento de la cultura de protección civil al difundir los temas y materiales generados o promovidos por la Administración Pública del Distrito Federal.

La Cultura de Protección Civil: Esta es definida como " un conjunto de conocimientos, valores y actitudes preventivas que permitirán a cada quien protegerse y proteger a sus semejantes, conformarla será una tarea a largo plazo⁶⁸.

Dentro de esta línea de acción se establece la realización de campañas masivas de comunicación social con el fin de incorporar a las nuevas generaciones a través del sistema educativo. En este sentido, se busca promover la introducción de contenidos de protección civil en los programas educativos, en los niveles de educación básica y media superior, así como continuar con la realización de simulacros que involucren a maestros y alumnos. Conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, se coordinan las acciones del Programa de Protección Civil y Emergencia Escolar mismo que es llevado a las instituciones de educación media y media superior. Asimismo, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional han coadyuvado en la realización de tareas de concientización en la materia. Por otro lado, se buscará promover en los hogares, centros de reunión, recreativos y deportivos, sitios de trabajo y medios de transporte, la incorporación de información y motivación para la autoprotección⁶⁹.

Por lo anterior, el Título Quinto capítulo IV de la Ley de Protección Civil, señala la conformación de una Cultura de Protección Civil como objetivo prioritario y para su cumplimiento establece la elaboración y promoción de campañas permanentes de comunicación social en las que se realicen eventos de capacitación de carácter masivo que permitan el aprendizaje de conductas de autocuidado y

⁶⁸ D. O. 17 de julio de 1996, op. cit. p. 23.

⁶⁹ Idem.

autopreparación impulsando la autoprotección vecinal. Es importante resaltar que dentro de esta línea de acción las perspectivas son amplias. Sin embargo, como mencionamos anteriormente son marcadas para su cumplimiento a largo plazo.

Finalmente, en el Título Sexto se establece que la Administración Pública del Distrito Federal, puede recibir donaciones con el fin de fortalecer una sana Cultura de Protección Civil en la población, " así como para la mitigación, auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción, en caso de emergencia, siniestro y desastre". Para tal efecto, el Consejo de Protección Civil busca promover la creación de un Fideicomiso que administre de manera transparente dichas donaciones.⁷⁰

Podemos decir que es un objetivo ambicioso arraigar en la población de todos los sectores una conciencia previsorá en la que quede inmersa la Cultura y las acciones de Protección Civil, sin embargo, con esta visión integral del Sistema se puede considerar el logro de los objetivos aún a corto plazo.

c) Reducción de la vulnerabilidad de los sistemas afectables.

Ante la necesidad de una adecuada planeación de acciones que coadyuven a la reducción o mitigación de los riesgos a los que se encuentra expuesto el Distrito Federal, se procedió a la elaboración del Atlas de Riesgo. La Ley de Protección Civil para el Distrito Federal lo define como un " Sistema de información geográfica, actualizado, que permite identificar el tipo de riesgo a que están expuestos los servicios vitales, sistemas estratégicos, las personas, sus bienes y entorno".

La Protección Civil debe procurar que los sistemas físicos expuestos a los agentes perturbadores cuenten con los niveles adecuados de seguridad y que provean los medios para proteger a los asentamientos humanos y a su entorno de los efectos de dichos agentes.

⁷⁰ Ley de Protección Civil, op. cit. p. 9.

Los riesgos a que está sujeto el Distrito Federal son geológicos; hidrometeorológicos; físico-químicos; sanitarios y Socio-organizativos, mismos que fueron detallados en este apartado.

Esta política de reducir la vulnerabilidad de sistemas afectables, establece el objetivo específico de realizar proyectos de investigación y desarrollo, obras y acciones destinados a analizar las causas de los fenómenos destructivos con el fin de reducir o evitar los niveles de riesgo.⁷¹

También se contempla que en los lugares donde se diagnostiquen situaciones riesgosas se deben promover medidas de reducción a la vulnerabilidad como refuerzo de edificaciones débiles y en su caso promover la reubicación de viviendas y otras instalaciones.

Cabe señalar que fue a partir de 1985, cuando se pusieron en vigor reglamentos que contemplan medidas estrictas para construcción resistente a los sismos por lo que se emprendió un programa de refuerzo de edificios dañados o identificados como débiles.

Por otro lado, aún existen carencias de importancia en cuanto a planeación y previsión para evitar que los asentamientos humanos se ubiquen en zonas de alto riesgo. Sin embargo, la reducción de la vulnerabilidad actualmente no se limita sólo a estos aspectos, sino también a todos aquellos sistemas de infraestructura cuyo funcionamiento es esencial para el desarrollo de las actividades de la sociedad como son las vías de comunicación, telecomunicaciones, redes de abastecimiento de agua, de hidrocarburos y de energía eléctrica entre otras.⁷²

Se señala la importancia de lograr en estos sistemas la " redundancia" es decir la existencia de diversas líneas paralelas que cumplan con las funciones básicas de manera que la falla de una parte del sistema se reanude recurriendo a otras líneas alternativas para evitar lo ocurrido en los sismos de 1985.

⁷¹ D.O. 17 de julio de 1996, op. cit. p. 25.

⁷² Idem.

Cabe destacar que un aspecto importante, es la coordinación de las acciones que en materia de protección civil contemplen los Programas de Desarrollo Urbano, de Vivienda, de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes y el Hidráulico 1995-2000, lo que repercutiría notablemente en los resultados de la administración de emergencias.⁷³

d) Administración de Emergencias.

Como antes mencionamos, históricamente las funciones en atención de emergencias y desastres se realizaba de manera dispersa. Aún después de los sismos de 1985, la administración de emergencias se encontraba poco coordinada, debido a que las acciones habían estado por tradición orientadas hacia las necesidades inmediatas de socorro, limitándose a las acciones correctivas durante su ocurrencia, relegando la previsión y la planeación.

Pese a los esfuerzos que actualmente se han venido realizando, se puede decir que esta situación sigue prevaleciendo y nos permite conocer y comprender de manera limitada la Administración de Emergencias, debido por un lado a lo complejo que es ella misma pues esta función existe en todos los órdenes de la vida en sociedad y en consecuencia que aún cuando son diversificados los servicios carecen de coordinación tanto institucional como operativa, teniendo como resultado que no se dé una respuesta adecuada a los requerimientos de la población.

Por otro lado, persiste un gran vacío en cuanto a la difusión de programas para concientizar y preparar a los habitantes del Distrito Federal. Se puede decir entonces, que 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, son factores que algunas veces agravan el impacto de la calamidad lo que viene a impedir las

⁷³ Idem, p.26.

labores de rescate y vuelta a la normalidad. Esto conlleva a un mal aprovechamiento de los recursos, pues en ocasiones lejos de que las tareas y acciones sean complementarias desembocan en duplicidades.⁷⁴

De acuerdo a esta problemática, el Programa de Protección Civil 1995-2000, destaca que el objetivo específico de la política de Administración de Emergencias consiste en elevar la capacidad operativa de todas las Unidades que integran el Sistema y que en consecuencia, debe promoverse la incorporación de personal capacitado y el equipamiento adecuado para elevar la capacidad de respuesta de dichas unidades entendiendo a estas como el mecanismo de primera atención y respuesta de la protección civil⁷⁵.

El Sistema Nacional de Protección Civil para hacer frente a los desastres y prestar auxilio a la población afectada señala la estrecha coordinación con los Programas DN-III-E de la Secretaría de la Defensa Nacional y el SM-AM-96 de la Secretaría de Marina.⁷⁶

Por otro lado, indica que es necesaria la coordinación y concertación de acciones de estructuración de los servicios de emergencia sobre todo las que se relacionan con protección civil; los Programas de Reforma del Sector Salud y con el de Medio Ambiente 1995-2000.

Dentro de esta política, las acciones antes, durante y después de una calamidad determinan quienes deben participar en ellas.

Las líneas de acción que se desprenden de esta política de la Administración de Emergencias mismas que a continuación se mencionan, forman parte del actual Programa Nacional de Protección Civil, por lo que en consecuencia, quedan enmarcadas para el Programa del Distrito Federal en la materia.

⁷⁴ Revista Proceso No. 1094. Octubre 19 de 1997. p.p. 6-13.

⁷⁵ D. O. 17 de julio de 1996, op. cit. p.28.

⁷⁶ En cuanto a estos programas de prevención y auxilio a la población, se establecen responsabilidades de planeación, seguridad, rescate, salvamento, evaluación de daños y alerta para ambas Secretarías. Flores Zavala, Miguel M., " Sistema Nacional de Protección Civil..." (ob.) p. 99.

Con el fin de conducir coordinadamente las operaciones de la administración de emergencias, la Dirección General de Protección Civil busca consolidar el Centro Nacional de Operaciones⁷⁷. Para tal efecto, es necesario consolidar también el Sistema Nacional de Comunicación, considerando que la comunicación debe ser permanente entre las diversas Unidades de Protección Civil y al interior de cada una de ellas.⁷⁸

Asimismo, se pretende desarrollar un Sistema Nacional de Información, con el que se prevé:

"permitirá concentrar en bases de datos la información relevante a la ocurrencia de emergencias e inventarios de recursos humanos y materiales disponibles para enfrentarlas. Para ello, es imprescindible contar con equipos de cómputo y sistemas adecuados para el acopio, procesamiento y explotación de información, que prevé el uso de herramientas modernas para la elaboración de mapas y atlas de riesgos, programas de contingencias ante eventuales desastres, entre otros. Por ello será importante que todas las acciones de modernización de los sistemas de información, sean congruentes con las orientaciones generales de la política informática que el gobierno federal está emprendiendo a través del Programa de Desarrollo Informático 1995-2000".⁷⁹

Este Sistema Nacional de Información se coordinará con aquellos sistemas que tengan relación con la materia, como es el caso del Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, al que por ley se debe proporcionar la información pertinente.

77 " 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...el Presidente de la República, a través del Secretario de Gobernación acordará la activación cuando el Ejecutivo declare una situación de desastre...cuando el Gobernador o el Jefe del Distrito Federal, soliciten la ayuda federal..." Centro Nacional de Operaciones (Manual) Secretaría de Gobernación, México, 1987, p.p. 27-29. Citado por Flores Zavala, Miguel M. op. cit. p.88

78 D.O. 17 de julio de 1996, op. cit. p.p. 28-29.

79 Idem.

Es importante la necesidad de incorporar personal capacitado y suficiente para el buen funcionamiento de las Unidades de Protección Civil, incluyendo a los grupos voluntarios, debido a la complejidad técnica de las actividades y el equipamiento de dichas unidades para sus tareas de auxilio; en este aspecto las líneas de acción buscan apoyar a las diferentes estructuras de las Unidades de Protección Civil, por ejemplo: grupos de bomberos voluntarios debidamente equipados y adiestrados que atiendan necesidades donde no existen bomberos profesionales o resulten estos insuficientes. En el mismo sentido es conveniente inducir a los numerosos grupos voluntarios de rescate y emergencia médica existentes, a congregarse en asociaciones mejor organizadas y equipadas, lo que permitirá realizar las tareas con mejores resultados. Mediante su registro ante éstas Unidades, los grupos voluntarios podrán contar con apoyo para especializarse y equiparse. Recíprocamente, el adiestramiento puede aprovecharse de la experiencia de instituciones como el Centro Nacional de Capacitación y Adiestramiento de la Cruz Roja Mexicana y las Escuelas de Bomberos que hay en varias entidades del país.⁸⁰

Al respecto, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), a través de su Coordinación de Capacitación organiza e imparte cursos con aspectos técnicos de prevención de desastres, y sobre los aspectos operativos y normativos de protección civil, es decir, la capacitación va dirigida a personal directivo, técnico y operativo, así como a la población.⁸¹ En suma, se pretende mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación tanto institucional como operativa, para lo cual mucho podrá contribuir el Subsistema de Información Nacional de Seguridad Pública arriba mencionado, pues en el caso del Distrito Federal mediante el Programa de Seguridad Pública se fijan las Bases de Coordinación Operativa.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Son amplias las acciones de este Centro en materia de investigación y desarrollo tecnológico en los distintos tipos de riesgo. Su objetivo principal es: "promover la aplicación de las tecnologías para la prevención y mitigación de desastres; impartir capacitación profesional y técnica sobre la materia, y difundir medidas de preparación y autoprotección entre la sociedad mexicana expuesta a la contingencia de un desastre". CENAPRED, p.p. 1-7. Consulta vía internet: e-mail: Webmaster *)cenapred.unam.mx

Esto es que, las instancias responsables de la aplicación del Programa de Protección Civil se coordinan con los elementos de dicha Secretaría. Asimismo, se prevé mejorar la red de radiocomunicación y emergencia a fin de obtener una mayor cobertura, con lo que se estaría en la posibilidad de que dichos elementos colaboren y aumenten la respuesta en casos de siniestros y desastres.

En dicho programa se menciona también la necesidad de " generalizar los sistemas telefónicos de emergencia, que permitan a la población establecer contacto en forma rápida y eficiente con las distintas corporaciones policiales para que sea atendida en sus demandas de seguridad pública, emergencias médicas y protección civil"⁸².

De acuerdo a este último punto, es como eslabonamos los elementos fundamentales para el estudio de caso de la creación del Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México mismo que permite coordinar los servicios de emergencia en el Distrito Federal: patrullas, bomberos, ambulancias y protección civil, para la eficaz atención de las demandas ciudadanas a través de un Sistema Telefónico Computarizado.

⁸² Programa de Seguridad Pública. (ob.) p.40.

APARTADO III.

**ESTUDIO DE CASO:
EL FIDEICOMISO EMERGENCIA 080 CIUDAD DE MEXICO
(1992-1997)**

"Cuando los segundos cuentan tu Ciudad responde"

Emergencia 080 Ciudad de México

3. El FIDEICOMISO EMERGENCIA 080 CIUDAD DE MEXICO ESTUDIO DE CASO (1992-1997)

3.1. Marco Legal de los Fideicomisos.-

A partir de los años veinte en que se consolidaron las instituciones públicas en México, nuestro Estado ha creado y generado entidades paraestatales que a partir de 1977 con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se han perfilado como uno de los instrumentos para la promoción del desarrollo económico y social.

Sin embargo, las entidades paraestatales han recorrido importantes etapas; su crecimiento y desarrollo ha corrido paralelo con el del país y sus características responden a las necesidades de la sociedad a través de su permanente evolución.

Así, en 1947 con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se trató de definir legalmente lo que debía entenderse por Entidades Paraestatales⁸³.

La segunda versión de la mencionada Ley (1970), consideró como objeto de vigilancia y control gubernamental no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación estatal minoritaria e incluso a los fideicomisos públicos.⁸⁴

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice que:

83 Pichardo Pagaza, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Ed. INAP, México 1984, p.p. 348-349. "El sector descentralizado o paraestatal federal está integrado por un vasto conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todos los campos de la actividad económica y social... muchas de las cuales son similares a las empresas privadas que operan en el mismo campo de actividad económica... existen variadas diferencias entre las empresas privadas y las públicas, por cuanto a la integración de su capital, su forma de financiamiento, sus órganos directivos y otras... la diferencia principal se refiere a su objetivo..."

84 Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ed. Sista, México, 1997. p.114.

" La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, (...) definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Integran la Administración Pública Centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal".⁸⁵

La Administración Pública Paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales seguros y de fianzas y los fideicomisos⁸⁶.

En este contexto, a continuación desprendemos algunos aspectos que nos permiten analizar la creación del Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México, entendiendo por Fideicomiso a:

...una organización con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario⁸⁷.

" Los fideicomisos públicos ...son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos: En los fideicomisos constituidos

85 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1997, Ed. Sista, p. 179. Con las reformas establecidas el 15 de mayo de 1996, " se transforma y da un sitio preferente dentro de los órganos de la Administración Pública Centralizada, a la que fuera la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, no sólo el cambio de su denominación, sino la ampliación de sus funciones y del ámbito de aplicación de sus actos de asesoramiento..."

86 *Idem*, p.3.

87 José Francisco Ruiz Massieu, citado por Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. p. 349.

por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada".⁸⁸

Al respecto, el fideicomitente cuida que en los contratos sean precisados " los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso, el Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos".⁸⁹

En cuanto a la administración de este tipo de fideicomisos, se contienen normas de ajuste para que los Comités Técnicos y directores generales se compatibilicen con las normas de la Ley relativas al desarrollo y operación de las entidades paraestatales.⁹⁰

" El fideicomiso público, variante del fideicomiso general, implica un contrato a través del cual el gobierno federal en carácter de fideicomitente, transmite la función titular de bienes del dominio público o del dominio privado de la federación o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria, con objeto de realizar un fin lícito de interés público. Los fideicomisos públicos suelen tener por objeto a la inversión con fondos públicos, el manejo y administración de obras públicas; la prestación de servicios y la producción de bienes para el mercado"⁹¹.

En el Artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se evalúa la Gestión de estas entidades y "el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas", y distingue a las Empresas Públicas⁹² de

⁸⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 47, op. cit.

⁸⁹ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Artículo 41, op. cit. "El Comité Técnico es el Organismo de Gobierno del Fideicomiso".

⁹⁰ Al respecto, el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales tiene por objeto precisamente reglamentar la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales.

⁹¹ Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. p. 357.

⁹² Idem, p. 349. " Las empresas públicas son organismos colocados bajo la tutela o la autoridad de los poderes públicos y cuya actividad está orientada hacia la producción de bienes y servicios destinados a la venta, así como a la prestación de un servicio público... es el caso de las empresas u organismos que actúan en el ámbito de la política social; ya se trate de distribución de alimentos o de seguridad social".

las Entidades de Servicio Institucional siendo éstas últimas “ aquellas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud, y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional”.

Bajo este mismo esquema, en cuanto a la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo titular es el Jefe del Distrito Federal sabemos que: “ es central, desconcentrada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa*, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo del Distrito Federal”⁹³

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la Administración Pública Paraestatal⁹⁴.

Así, los fideicomisos establecidos por la Administración Pública del Distrito Federal, auxilian al Jefe del Distrito Federal a través de realizar actividades prioritarias por lo que se consideran entidades paraestatales:

“ Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquellos que se

93 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 87, op. cit.* Las reformas con respecto a la Asamblea Legislativa se establecieron en el apartado anterior.

94 “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”, Artículo 2, Ed. Porrúa, México, 1997. En el Distrito Federal integran la Administración Centralizada: la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal".⁹⁵

Cabe mencionar, que las entidades paraestatales cumplen cabalmente con sus objetivos y metas señalados en sus programas, debido a que gozan de autonomía de gestión. De ahí la importancia en que el comité técnico sea integrado mayoritariamente por servidores públicos del gobierno del Distrito Federal.⁹⁶

Como ya mencionamos, " los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores, en cuanto sea compatible a su naturaleza".⁹⁷

Es importante señalar que, " los fideicomisos públicos tienen por objeto ...

II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas y,

III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno."⁹⁸

En el Artículo 101 del Estatuto de Gobierno, se establece que: " El Jefe del Distrito Federal aprobará, la participación del gobierno de la entidad en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea para su creación, para aumentar su capital o patrimonio, y, en su caso, adquirir todo o parte de estos. Dicha aprobación también será indispensable para constituir o aumentar fideicomisos públicos". Las autorizaciones son otorgadas por conducto

⁹⁵ Estatuto de Gobierno, op. cit. Artículo 98.

⁹⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, op. cit. Artículos 39 y 40.

⁹⁷ Idem, Artículo 54.

⁹⁸ Estatuto de Gobierno, Artículo 99, op. cit.

de la Secretaría de Finanzas la que funge como fideicomitente único de la Administración Pública del Distrito Federal.

Lo anterior resulta importante, aunque no suficiente para conocer más ampliamente las acciones y el papel que en el futuro desempeñen los fideicomisos.

Sin embargo, es evidente que han permitido descongestionar e impulsar las actividades prioritarias dentro de la Administración Pública, al descentralizar funciones y llevar los servicios al lugar donde se requiere la prestación de los mismos, siendo así, los ciudadanos los directamente beneficiados.

La misma Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal determina " las relaciones entre el Jefe del Distrito Federal y las entidades paraestatales, o entre éstas y las Secretarías para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación".⁹⁹

La creación del Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México, se vincula a estos objetivos establecidos para la prestación de un servicio en el funcionamiento de la ciudad, y se plasma como un esfuerzo más que emprende la Administración Pública del Distrito Federal con el fin de efficientar cualitativa y cuantitativamente los servicios de emergencia en el Distrito Federal.

En base a lo anterior, retomamos algunos elementos que nos permiten desprender el estudio de caso de la creación de dicho fideicomiso.

⁹⁹ Idem, Artículo 102.

3.2. La creación del Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México.-

El Fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México, es una organización que jurídicamente tiene el carácter de ser un fideicomiso adscrito al Gobierno del Distrito Federal.

Su fundamento legal lo constituye el Contrato de Creación de fecha 21 de diciembre de 1991, mismo que tuvo dos modificaciones con fechas 28 de noviembre de 1994 y 1 de agosto de 1995 y consistieron en otorgarle la facultad de recibir donativos deducibles de impuestos y adecuar la operación del servicio.¹⁰⁰

“ La figura jurídica del fideicomiso la instrumentó la entidad paraestatal Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET); misma que se caracterizó por realizar el apoyo de los recursos económicos y adquirir, vía licitación pública internacional, el *Sistema Computarizado*, fungiendo por esta razón como fideicomitente”.¹⁰¹

Este fideicomiso tiene a su fiduciaria en la instancia de Banco Santander Mexicano*, quien administra sus ingresos (provenientes de las suscripciones mensuales de los ciudadanos que más adelante tocaremos) y egresos, y a sus fideicomisarios, en primer lugar el Gobierno del Distrito Federal y en segundo a las personas físicas o morales que designe el Comité Técnico del Fideicomiso.¹⁰²

El fideicomiso tiene fines que se estipulan en su Contrato de Creación:

- a) Costo de gasto de la operación para que el servicio se preste con eficiencia y prontitud
- b) Gastos de mantenimiento y
- c) Reinversión de los ingresos excedentes para apoyar a la ciudadanía, mediante materiales y equipos de emergencias.¹⁰³

100 - Informe de Actividades al Comité Técnico 1995-1997, Dirección General, Emergencia 080 Ciudad de México.

101 - Memorias 1977-1997, Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET) p. 49.

102 Idem. *Hasta julio de 1997 fungió como fiduciaria Banca Cremi, S.A.

103 - Informe de Actividades al Comité Técnico, op. cit.

El antecedente inmediato para la puesta en marcha de este fideicomiso, fueron las necesidades de crecimiento poblacional y físico de la ciudad y con el fin de mejorar el bienestar de sus habitantes en materia de seguridad, en 1991 el Departamento del Distrito Federal, a través de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., constituida por éste en julio de 1977, conjuntamente con la Asamblea de Representantes, atendió el planteamiento de conformar un mecanismo de *servicio telefónico* que estuviera a la disposición de la comunidad capitalina, para resolver con eficiencia y prontitud las peticiones de auxilio de emergencias solicitadas por cada uno de los ciudadanos¹⁰⁴.

Así, se llevó a cabo una convocatoria de Licitación Pública Internacional con el fin de que participaran empresas con gran experiencia en el ramo de un *sistema de cómputo para coordinar los servicios de emergencia* existentes, que permitieran *fortalecer, optimizar y coordinar los servicios* que actualmente proporcionan diversas instituciones públicas y privadas.

Por lo anterior, la instrumentación de éste Sistema Computarizado de Emergencias fue el resultado del análisis, investigación y estudio realizados de otros modelos de servicios de emergencia con que cuentan más de 250 ciudades del mundo, similares al sistema Rescate 911 de los Estados Unidos de América.¹⁰⁵

A finales de 1992, con la integración del Fideicomiso Servicio Computarizado de Emergencia 08,* (actualmente Emergencia 080 Ciudad de México), se inicio la operación como programa piloto en la delegación política Benito Juárez, por ser la que cuenta con mayor infraestructura en materia de seguridad pública:

“fue la única delegación donde los vecinos a través del programa de participación vecinal adquirieron 65 patrullas, independientemente del número de patrullas que tenía asignada por parte del sector 5 que es el que corresponde a esta delegación, también se consideró la homogeneidad de su población, su

¹⁰⁴ Revista Preparación Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, México, volumen 1, núm.1, diciembre de 1992, p. 4.

¹⁰⁵ *Idem*, p. 5.

topografía, la vialidad pues los principales ejes viales pasan por ella, la computarización de los semáforos y gran avance en la digitalización telefónica".¹⁰⁶

En abril de 1993, se logró implementar en las delegaciones Miguel Hidalgo y Coyoacán. Con el fin de captar la respuesta de los ciudadanos frente a este nuevo Sistema, se implementó un programa en el que se invitó a los presidentes de las juntas vecinales para participar también en los programas de seguridad pública y protección civil.

Finalmente, en enero de 1994 a solicitud del Regente de la Ciudad, éste servicio se puso a disposición de toda la ciudadanía, es decir, se incorporó a todas las delegaciones políticas del Distrito Federal.¹⁰⁷

Con ello se procedió a la gestación fundamental de un "servicio de enlace de los auxilios de emergencias", con la Secretaría de Seguridad Pública,¹⁰⁸ el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas, el H. Cuerpo de Bomberos, la Benemérita Cruz Roja Mexicana y la Dirección General de Protección Civil.

De esta manera el gobierno del Distrito Federal atendió los planteamientos de la ciudadanía para conformar un mecanismo de servicio telefónico capaz de responder con prontitud a sus peticiones de emergencias.¹⁰⁹ " Así, se comprobó que el resultado sería positivo ya que con este nuevo servicio, el usuario sólo tendría que marcar 08 en su aparato telefónico para que cualquier servicio de auxilio le fuera coordinado, sin que los demás números telefónicos de emergencia tuvieran que eliminarse".¹¹⁰

¹⁰⁶ Revista Preparación Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, México, volumen 1, núm. 5, abril de 1993, p. 6. * Cabe señalar que al inicio de 1997, Teléfonos de México introdujo cambios en la digitalización telefónica, debido a la competencia en el mercado en materia de telefonía de larga distancia, lo cual repercutió en el cambio de "08" a "080".

¹⁰⁷ Foro de Consulta Popular sobre Seguridad y Participación Ciudadana. Ponencia del Director General de Emergencia 080 Ciudad de México, abril 4, 1995.

¹⁰⁸ * De acuerdo a las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se otorga a la Secretaría de Seguridad Pública el ejercicio de "las atribuciones y funciones que tenía a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal". Gaceta Oficial del Distrito Federal, 10 de enero de 1996, p. 15.

¹⁰⁹ Foro de Consulta Popular, op. cit.

¹¹⁰ Revista "Preparación" núm. 5, op. cit. p. 4.

3.2.1. Objetivos.-

El objetivo fundamental del Servicio de Emergencia 080 Ciudad de México en el marco de la coordinación institucional, es contribuir con los objetivos derivados del Programa de Seguridad Pública y el Programa General de Protección Civil del Distrito Federal (1995-2000).¹¹¹

Por lo anterior, su objetivo de operación, es el de " servir de enlace en peticiones de auxilio de emergencia de los habitantes del Distrito Federal. Esto es, simplificar acciones en situación de emergencia cuando la vida y los bienes patrimoniales están en peligro. Esta característica de urgencia queda plasmada en la llamada telefónica de emergencia que realiza el ciudadano, y mediante el enlace oportuno y eficiente de los operadores de este servicio, se coordinan los servicios de emergencia con las instancias arriba mencionadas: patrullas, bomberos, ambulancias y protección civil".¹¹²

Los objetivos son derivados también, de la problemática y diagnóstico realizados, respecto a que contamos con amplia infraestructura en materia de seguridad, sin embargo, en nuestra ciudad existen más de 100 números telefónicos de siete dígitos que corresponden a las instituciones públicas, privadas y sociales que se enlazan a este servicio de emergencia 080, mismos que no son posibles de memorizar sobre todo en ese momento de emergencia.

3.2.2. Organización.-

Actualmente, el fideicomiso Emergencia 080 está integrado por las Direcciones siguientes:

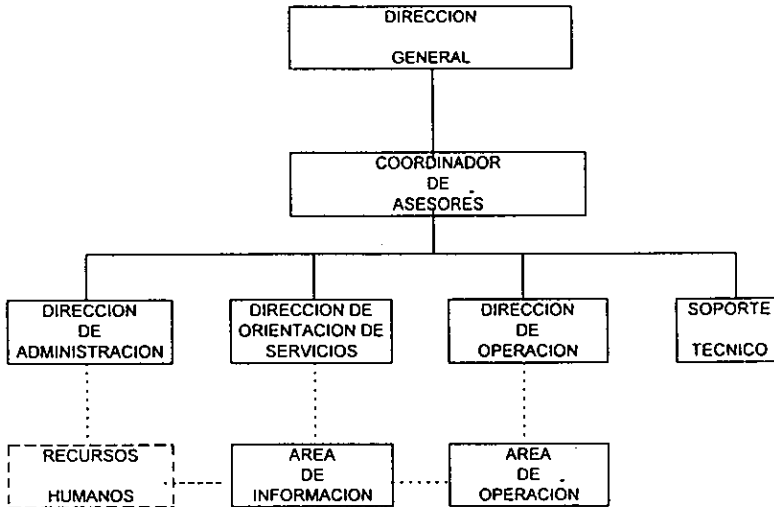
Dirección General
Coordinación de Asesores
Dirección de Administración

¹¹¹ Foro de Consulta Popular, op. cit.

¹¹² Idem.

Dirección de Orientación de Servicios
Dirección de Operación

Organigrama



RELACION:

funcional-----

coordinación-----

Como podemos ver la estructura interna del fideicomiso denota una institución pequeña. No obstante, esta se encuentra organizada estructural y funcionalmente para el logro de sus objetivos.

Sin embargo, sólo nos limitaremos a describir las acciones de la Dirección de Orientación de Servicios y la Dirección de Operación, por ser las que en la práctica, se vinculan a los objetivos de atención de emergencias.

En cuanto a las facultades y atribuciones de la Dirección General, se sujeta a lo que establece el Título Primero, Capítulo I; y Título Tercero, Capítulo I, al V, correspondientes a la Administración Pública Paraestatal y que está contenido en

la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en parte ya expuesto en el primer punto de este apartado.

3.2.3. Difusión, Suscripción y Operación del Servicio.-

En 1993, paralelamente a la puesta en marcha operativa del fideicomiso, se emprendió la tarea de informar sobre este nuevo servicio de emergencia a los ciudadanos de la delegación Benito Juárez, que como mencionamos fue la pionera. Vía correo directo se les hizo llegar a sus domicilios, toda la información acerca de las características, ventajas y costo del mismo servicio, con el fin de que fueran suscritos. Este proceso trajo "retrasos" para integrar una Base de Datos sólida, firme y actualizada, además de estar condicionada porque el servicio actualmente sigue siendo opcional, no obligatorio.¹¹³

En vista de que el proceso fue paulatino y complicado, se procedió a promover el Servicio de Emergencia 080 vía la técnica del "telemercadeo" para la captación de suscriptores.

Actualmente esta actividad de la Dirección de Orientación de Servicios del fideicomiso, es realizada por un grupo de promotores que indican su nombre, de dónde llaman, e informan sobre el servicio y cómo funciona, en qué casos se envía el auxilio, la aportación mensual, cómo se cobra y, finalmente, cómo reintegra el fideicomiso estas aportaciones económicas a la ciudadanía.

Cabe mencionar, la importancia de los acuerdos suscritos en materia de coordinación, corresponsabilidad y confidencialidad con la empresa Teléfonos de México para proporcionar su Base de Datos de Usuarios,¹¹⁴ pues por medio de

113 Revista Preparación, núm. 1, op. cit. p. 4. "El servicio opera a través de un fideicomiso porque tiene el objetivo de no ser una carga fiscal adicional al gobierno de la Ciudad. Por ello los usuarios del servicio se inscribirán pagando una cuota mínima mensual y el servicio será gratuito en el caso de los teléfonos públicos. Es totalmente voluntario, quien quiera suscribirse lo puede hacer y quien no lo desee no será inscrito". Otra forma de suscripción fue a través de módulos de información instalados en algunos centros comerciales del Distrito Federal.

114 El área de facturación e ingresos de la Empresa Teléfonos de México indica que a diciembre de 1997 existen 5 millones 500 mil líneas telefónicas en el Distrito Federal y área conurbada de los cuales 3 millones 500 mil corresponden a éste último. El índice de crecimiento en líneas telefónicas es del 20 por ciento anual.

esta, los promotores realizan la llamada telefónica al ciudadano. Asimismo, dicha empresa es quien realiza la cobranza al usuario vía el recibo telefónico y la devuelve al fideicomiso.¹¹⁵

Por lo anterior, es importante señalar que el Sistema Computarizado del fideicomiso cuenta con infraestructura tecnológica que almacena 3 millones de líneas telefónicas. Hasta abril de 1997, se cuantificaron 2 millones 976 mil 87 líneas integradas, no suscritas, a dicho Sistema.¹¹⁶

En relación al Padrón de Suscriptores, hasta diciembre de 1994 se registraron 525 mil 169 suscripciones, actualmente se tienen un millón 59 mil 70 teniendo la mayor cobertura en las delegaciones Iztapalapa (13.85%), Gustavo A. Madero (11.92%), Cuauhtémoc (11.30%) y Benito Juárez (11.26%).¹¹⁷

Esta cobertura nos permite suponer, que obedece a los problemas de alto índice de población y en consecuencia, a la proclividad a situaciones de riesgo e inseguridad en la delegación política (anexo 6).

Por otro lado, a través de la *difusión* del servicio vía telemercadeo, se logra actualizar los datos de los usuarios suscritos como son: nombre, domicilio entre calles, colonia, delegación, así como la integración de algunas características de personas que requieran atención especial inmediata (discapacitados o enfermos). Este aspecto es de suma importancia debido a que evita pérdida de tiempo en el proceso de atención de emergencia en el área operativa, como lo veremos más adelante.

115 Para el inicio de operaciones, el fideicomiso contaba con una Base de Datos de Usuarios de Teléfonos de México, con sólo 300 mil líneas y para 1994 sumaban un millón 832 mil para ser suscritas.

116 "Se están realizando estudios en cuanto a la operación y capacidad de almacenamiento del equipo computarizado de emergencia (misma que consta de 3 millones de líneas telefónicas), así como la actualización permanente de la Base de Datos debido a que existen líneas telefónicas en ella, que conforme a los registros de la empresa Teléfonos de México, están ubicadas en el Distrito Federal, sin embargo, al depurarse la información a través de la promoción del servicio, corresponden a los límites con el Estado de México, en consecuencia no pueden incorporarse al Sistema, al igual que las empresas privadas y dependencias que tienen conmutadores". Entrevista realizada al C.P. Manuel Garrido E. Coordinador de Asesores de la Dirección General en las instalaciones de Emergencia 080 Ciudad de México, octubre 14, 1997.

117 "Informe anual de Suscriptores", Dirección de Orientación de Servicios, Emergencia 080 Ciudad de México, 1994-1997.

Asimismo, se atienden las cancelaciones cuyas causas principales, de acuerdo a los " datos estadísticos para el mejoramiento del servicio", son porque el usuario: no conoce el servicio (30%), no lo necesita (29%), motivo económico (34%) y quejas del servicio (7%) por ejemplo, que "no entra la llamada", "nunca llega la unidad o llega tarde", principalmente. En este aspecto, conviene señalar que la aportación mensual del ciudadano es una cuota fija que no se altera si este hace uso o no del servicio. Por otro lado, hay ciudadanos que no desean suscribirse, y sin embargo, en un momento dado de emergencia se les tiene que atender.

Así, entre 1995 y 1997, se registraron 89,590 cancelaciones, como a continuación se muestra:

1995	58,238
1996	23,408
1997	7,944
total	89,590

Como se puede observar, durante 1996 y 1997 se dio una disminución considerable debido a que se realizaron diversas acciones complementarias de difusión a través de dípticos vía correo directo con las empresas Teléfonos de México y Bancomer; publicación en los ocho diarios de mayor circulación; spots promocionales en la radio; y entrevistas para radio, televisión y prensa, realizadas al Director General del Fideicomiso.¹¹⁸

Se realizaron también exposiciones como: la Feria de la Ciudad de México en el Palacio de los Deportes; Securati '96; Expo Seguridad Internacional México '96; Encuentro Universitario del Bienestar en la Universidad Autónoma de México; Semana de la Seguridad Escolar-SEP.; Tecno Seguridad'97, entre otras. De

¹¹⁸ "Con respecto a la publicidad en los medios masivos de comunicación, ésta se restringió debido a que en un inicio el centro de cómputo sólo tenía capacidad para un millón de líneas y la ciudad tiene 2 millones 200 mil, entonces no se contaba con los datos de todos los números telefónicos...Iniciamos campañas masivas de penetración como la del Metro para concientizar a la gente sobre el servicio. Ahora que tenemos la capacidad para atender a todos los usuarios iniciaremos campañas más fuertes para invitar a la gente a que se suscriba y conozca el servicio". Prieto Barrientos, Vanessa. "Dos dígitos que pueden salvar su vida ¿08?. EXCELSIOR, México, D.F., 19 de octubre de 1994, p. 7

mayor relevancia es la participación con el Comité de Emergencia Escolar, que coordina la Secretaría de Educación Pública, consistente en pláticas a los directores de escuelas y padres de familia sobre los servicios de emergencia con los que se cuenta la Ciudad.¹¹⁹

Dirección de Operación.-

En cuanto a la Operación de este Servicio, uno de sus objetivos primordiales es el de servir de enlace a las peticiones de auxilio de emergencia de los habitantes del Distrito Federal como ya antes fue mencionado.

El fideicomiso cuenta con infraestructura tecnológica altamente sofisticada a través de un equipo computarizado de emergencia que almacena tres millones de líneas telefónicas con sus respectivos datos e información del usuario como: nombre, domicilio, entre calles, colonia y delegación (anexo 7), con el fin de localizar los domicilios y reducir el tiempo en atención de emergencias.

Asimismo, este sistema no tiene limitantes si el ciudadano llama de algún teléfono público, pues las casetas ubicadas en el Distrito Federal, también se encuentran perfectamente localizadas.

Conformado también por un conmutador inteligente que ordena la entrada de llamadas telefónicas y un equipo de grabación que registra cada una de las mismas (aproximadamente 5 mil diarias considerando las improcedentes).

Con el objeto de atender el 100% de las llamadas telefónicas de emergencia, el Centro de Operaciones labora las 24 horas del día, todos los días del año. Asimismo, para efectos de responder con mayor prontitud a los lugares de origen donde se requiere el auxilio, la operación cuenta con 21 Centros de Despachos: uno en cada delegación política; Cruz Roja Mexicana; Protección Civil; Secretaría

¹¹⁹ Entrevista, op. cit.

de Seguridad Pública (060); Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en las instalaciones del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM).¹²⁰

En cada uno de los Centros de Despacho delegacionales, se cuenta con un radio operador especializado en claves de emergencia mediante un equipo denominado "Radiofrecuencia de la Secretaría de Seguridad Pública"¹²¹. Sus acciones permiten canalizar a patrullas, ambulancias y bomberos para la atención de los diferentes tipos de emergencias (anexo 8), lo que significa la parte medular en el buen funcionamiento del servicio, a través de ésta desconcentración.

Asimismo, estas acciones son posibles gracias a la coordinación llevada a cabo con organismos públicos y privados como son:

- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Salud
- Benemérita Cruz Roja Mexicana
- Emergencias Urbanas Bomberos
- Instituto de Servicio y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Hospitales Privados
- Protección Civil del Distrito Federal
- Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM), entre otras.

Aunado a lo anterior, el primer contacto con el ciudadano lo constituye el personal del Centro de Operaciones del Servicio de Emergencia 080, quienes

¹²⁰ Idem. "Estos Centros son unidades fijas con un espacio físico asignado por la delegación o la instancia correspondiente; se encuentran equipados con medios tecnológicos integrados a la red del Sistema Computarizado que les permite obtener de manera inmediata los datos y el lugar de la emergencia que envían por impresora los operadores del Centro de Operaciones de Emergencia 080".

¹²¹ Idem. "Los radio operadores ubicados en cada Centro de Despacho Delegacional, son personal de la Secretaría de Seguridad Pública, contratados por el fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México para efectos de coordinar los cuerpos de seguridad a través del equipo de radio comunicación de la propia Secretaría". El personal de protección civil y emergencias médicas (Cruz Roja o ERUM), es ubicado por la delegación.

hacen posible la " triangulación" o canalización de la emergencia, por medio del siguiente procedimiento de operación o funcionamiento:¹²²

Cuando el ciudadano marca en su aparato telefónico los dígitos 080, automáticamente aparecen en la computadora del operador, todos sus datos como son: teléfono, nombre, domicilio, entre calles, colonia, código postal y delegación (anexo 7). Así, basta con preguntar ¿cual es la emergencia?.

Una vez que el operador identifica el tipo de emergencia (anexo 8), en menos de treinta segundos la canaliza al Centro de Despacho delegacional o en su caso, a la instancia correspondiente.

Así, si la emergencia es policíaca, se canaliza a través del radio operador del Centro de Despacho delegacional. Si es médica, al Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM) o a la Cruz Roja; y/o en su caso, a Protección Civil y Bomberos. Lo anterior, para que sean enviadas las unidades de auxilio que estén más cercanas al lugar de dicha emergencia.¹²³

De manera inmediata, por vía telefónica se realizan los seguimientos de atención de emergencias: con los ciudadanos para saber si fueron atendidos, y con el radio operador del Centro de Despacho correspondiente, para verificar los resultados y su conclusión. Esto, con el fin de mantener retroalimentación al estar al tanto de que los llamados sean atendidos y sobre todo, establecer responsabilidades.¹²⁴

Paralelamente, en el intervalo del arribo de las unidades, los operadores del Servicio de Emergencia 080, a través de los paramédicos, proporcionan asistencia a los ciudadanos en caso de requerirla y en el supuesto de que la emergencia sea

¹²² Esta descripción forma parte del "Curso de Capacitación para Operadores del Servicio de Emergencia 080 Ciudad de México", Dirección de Operación 25 de septiembre de 1997. "Los Operadores del fideicomiso son personal civil, en su mayoría profesionistas continuamente capacitados para operar el equipo computarizado y en cursos de primeros auxilios".

¹²³ Idem. Al respecto, se hace hincapié en que éstos radio operadores de los Centros de Despacho delegacionales pueden coordinar los servicios de patrulla, bombero, ambulancia y protección civil, al mismo tiempo, dependiendo la magnitud de la emergencia.

¹²⁴ Idem.

médica. Al igual que con los Centros de Despacho y siguiendo el mismo procedimiento, se realizan los seguimientos de emergencias con la Cruz Roja y el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM).

La conveniencia de hacerlo radica en que algunas veces estos cuerpos de seguridad se saturan en demandas de emergencias y no logran dar la cobertura necesaria, coordinándose entonces con otros cuerpos voluntarios de ambulancias, lo cual comunican al Servicio 080. Así, el usuario recibe los servicios de emergencia entre 5 y 10 minutos en promedio y en términos positivos.¹²⁵

Resultados de la Operación

Considerando que el servicio es proporcionado las veinticuatro horas del día, el Sistema Computarizado permite registrar la operación de 500 emergencias diarias en promedio.

En el Informe de Actividades 1995-1997, destaca que: "de 1992 a 1994, no se contaba aún con la normatividad operacional, ni tampoco con la elaboración e integración de información de datos estadísticos y análisis que permitieran *evaluar los resultados de los enlaces de emergencias*. Se estima superficialmente que estas ascendieron a 86 mil 870.

A partir de 1995 se han registrado un total de 419 mil 715 " emergencias atendidas", como se observa en el siguiente cuadro:

ANO	POLICIA	CRUZ ROJA	ERUM	BOMBEROS	PROTECCION CIVIL	TOTAL
1995	79,209	7,039	21,993	7,842	4,856	120,939
1996	98,036	14,971	23,307	10,942	3,275	150,531
1997	91,952	15,233	21,133	9,619	10,308	148,245
TOTAL	269,197	37,243	66,433	28,403	18,439	419,715

Emergencias atendidas por rubro. Fuente: Emergencia 080 Ciudad de México.

¹²⁵ Idem.

No obstante a los resultados obtenidos, existe la necesidad de crear los mecanismos de coordinación con las instancias competentes, a efecto de que la confianza en los cuerpos de emergencia se recupere y fortalezca al responder adecuadamente a la población.

Lo anterior se desprende debido a que los datos estadísticos registrados en el área operativa, reflejan algunas deficiencias en cuanto a la atención oportuna en el lugar de las emergencias, porque si bien es cierto la ayuda prestada por los cuerpos de seguridad, en ocasiones tarda demasiado ya sea por la complejidad urbana de la ciudad, o bien, no llega debido en parte a la insuficiencia de unidades y a la falta de coordinación operativa entre éstas. Aunado a éste aspecto, las " falsas alarmas o bromas" por parte de los ciudadanos vienen a minar éstos esfuerzos.

Asimismo, a través de los seguimientos para verificar la atención de determinada emergencia, se ha podido observar que algunas veces llegan hasta cinco patrullas o más de dos ambulancias para auxiliar un caso.

Por otro lado, pese a los esfuerzos realizados en materia de difusión y el desarrollo de programas educativos con el fin de fortalecer la imagen de los cuerpos de seguridad y protección, el Servicio 080 enfrenta una problemática que se debe al desconocimiento del servicio y la falta de concientización en la ciudadanía para el uso del mismo.

A partir de 1996 se procedió a su análisis derivado de la fuerte incidencia en llamadas calificadas como improcedentes, cuyos resultados se ilustran en el siguiente cuadro:

AÑO	BROMA	INSULTO	COLGARON	EQUIVOCADAS	INFORMACION
1996	793,728	292,770	3'849,953	394,706	508,301
1997	330,803	90,137	2'792,157	109,383	260,782

Fuente: Emergencia 080 Ciudad de México.

El área operativa detecta que en lo que se refiere a bromas e insultos, generalmente provienen del mal uso de los teléfonos públicos; los tres rubros siguientes los realizan los ciudadanos tanto en sus viviendas como en la calle.

Esta problemática, repercute debido a que se distrae la capacidad del Sistema y reduce la posibilidad de que el ciudadano logre establecer comunicación de manera inmediata en un caso de emergencia.

Por otro lado, se señala que sigue siendo novedad para el ciudadano que sus datos correspondientes, estén integrados de manera computarizada como ya fue descrito, lo cual influye también, para hacer mal uso del servicio.

Logros obtenidos.

" En la presente administración y de conformidad con los fines del fideicomiso se han aplicado excedentes de operación. A partir de 1995, con el fortalecimiento operativo y la difusión del Servicio de Emergencia 080, se logró un crecimiento importante en el número de suscriptores. Gracias a esto, se alcanzó la *consolidación financiera del fideicomiso* y se cumplió con uno de sus principales objetivos: *la devolución a la ciudadanía de las aportaciones que realizan*, mediante la entrega de materiales y equipo a las instituciones que atienden las emergencias".¹²⁶

Así, en diciembre de 1994, se donaron 5 ambulancias a la Secretaría de Seguridad Pública (ERUM) y en 1996, 50 carros-patrullas; en 1997, 17 ambulancias al Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas; 10 ambulancias a la Cruz Roja Mexicana; 10 ambulancias a la Dirección General de Servicios de Salud del Distrito Federal; 3 ambulancias y 10 carros de transporte para minusválidos al

¹²⁶ Memorias 1977-1997, op. cit. p. 51

fideicomiso Villa de Guadalupe, un módulo educacional de funcionamiento 080 al Museo del Niño y 1000 chalecos blindados a la mencionada Secretaría.¹²⁷

También se ha logrado elaborar, las Bases de Coordinación Operativa con la Secretaría de Seguridad Pública, a fin de establecer los mecanismos de comunicación para el mejoramiento operativo de los Centros de Despacho.

Asimismo, se han elaborado proyectos de acuerdos de operatividad de enlaces con las organizaciones del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas y la Dirección General de Servicios de Salud, lo cual coadyuva en ampliar la cobertura de atención a los enlaces de urgencias médicas.

Por otro lado, se participó en la concertación del convenio suscrito entre el Gobierno del Distrito Federal y la Cruz Roja Mexicana en materia de desarrollo social, protección civil, atención de emergencias y prestación de servicios de salud.

Es importante destacar el papel que ha desempeñado este fideicomiso en cuanto a la complementariedad de los servicios de emergencia del Distrito Federal. Sin embargo, falta mucho por hacer en materia de coordinación, comunicación y sensibilización, como aspectos fundamentales que permitan dar respuestas inmediatas y adecuadas a la ciudadanía y para lo cual Emergencia 080, coadyuva a través de un eficiente Sistema Computarizado.¹²⁸

3.3. Emergencia 080 y la Protección Civil

Propuestas de mejora.-

De acuerdo a la caracterización establecida en los párrafos anteriores, podemos ver que el fideicomiso Emergencia 080 Ciudad de México, forma parte de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, y su creación constituye un

¹²⁷ Idem, y entrevista al C.P. Manuel Garrido, op. cit.

¹²⁸ Idem.

medio que coadyuva en la realización de acciones complementarias en materia de Seguridad Pública, Protección Civil y Urgencias Médicas.

Así, se nos permite vislumbrar una nueva forma en la que pueden concurrir diversas instancias y voluntades para ser informadas y coordinadas, por este novedoso mecanismo tecnológico, que permita en un futuro reducir "las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población".¹²⁹

No obstante a las deficiencias expresadas anteriormente en materia de coordinación operativa, y la pérdida de la confianza de la población hacia las instituciones encargadas de proporcionar los servicios de emergencia, prevalece en ella una actitud positiva acerca de este servicio, sobre todo cuando por su propia experiencia, esta ha tenido respuestas inmediatas.

Sin embargo, lo anterior no basta para considerar que el Fideicomiso Emergencia 080 ha cumplido su misión. La misión es precisamente la población misma quien tiene derecho a demandar que los servicios prestados en la materia, sean más ágiles y eficientes día a día y que satisfagan sus necesidades.

Por lo anterior, a continuación se emiten algunas propuestas encaminadas al fortalecimiento integral del fideicomiso.

La mejora del fideicomiso quizá la más inmediata, sea la reestructuración de su organización interna, para estar en la posibilidad de alcanzar mejor sus objetivos, prioridades y metas, a través de establecer responsables de cada ejecución; es decir, planear las acciones y en consecuencia fortalecer integralmente a sus estructuras. Esto por considerar que la estructura organizacional actual, misma que fue definida para cumplir con determinados objetivos, debe rebasar y seguir a la vanguardia para la consecución de objetivos a mediano y largo plazo. De esa manera podríamos preguntarnos: ¿cual o cómo deberá ser en el futuro, la función

¹²⁹ D. O. 31 de mayo de 1995, op. cit. p. 40.

de éste fideicomiso en la sociedad?, ¿cual será el modelo más adecuado: público cuyo compromiso sería con toda la población, o privado que tenga otros objetivos y que atienda a un grupo social restringido?.

Derivado de lo anterior y considerando que el objeto de creación del fideicomiso es la prestación de un servicio especializado que coadyuve en el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas en materia de atención de emergencias, es necesario fortalecer su instrumentación dentro de las cuatro vertientes de la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción.

Con ello se estaría en la posibilidad de integrar un marco normativo que permita consolidar las acciones en administración y atención de las emergencias a través del Sistema Computarizado, y acercar más estrechamente los servicios y con mejores resultados a la ciudadanía.

Esto se deriva en parte, debido a que aún cuando el fideicomiso Emergencia 080, ha realizado donaciones de equipo a las instituciones encargadas de proporcionar los servicios de emergencia, en ocasiones, los cuerpos operativos no atienden a su llamado cualquiera que sea el motivo, reflejando con ello una mala imagen de atención al ciudadano por parte del fideicomiso.

Por lo tanto, de no establecer y fortalecerse Convenios de Coordinación, el fideicomiso debería destinar las donaciones de equipo y unidades, a las 16 delegaciones estrictamente, por contar estas de manera desconcentrada con un Centro de Despacho 080. O bien, contar con todos los recursos necesarios dentro de sus instalaciones.

En suma, la perspectiva de Emergencia 080 debe ser tendiente a ampliar los canales de comunicación y coordinación con otras instancias públicas, privadas y sociales, por considerar que su infraestructura tecnológica lo permite y así, posibilitar coordinarle a la ciudadanía cualquier servicio de emergencia requerido

sin límites de centralización; que a través de este servicio se permita desconcentrar las acciones sobre todo por el carácter urgente que entraña una emergencia; coadyuvar en la generalización de los sistemas telefónicos de emergencia ampliando su colaboración con el Servicio de Localización Telefónica (Locatel) y el 060 de la Secretaría de Seguridad Pública, con el fin de permitir a la población establecer contacto en forma rápida y eficiente, con las distintas corporaciones para ser atendida en su demandas de seguridad pública, emergencias médicas y protección civil.

En consecuencia sin pretender alejarnos de la realidad, se propone que el fideicomiso elabore conjuntamente con representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un Programa General de Coordinación de las Emergencias para la ciudadanía en el D.F., que permita determinar participantes, responsabilidades, relaciones y facultades, estableciendo objetivos generales a corto, mediano y largo plazo y ordenarlos de acuerdo a prioridades; definir políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlo a cabo. Esto permitiría asimismo, la creación de una normatividad dentro de la cual se desenvuelvan las acciones del fideicomiso, a nivel institucional, interinstitucional y operativo.

Por último, con respecto a Protección Civil y su relación con el servicio de Emergencia 080, bajo el mismo esquema, debe considerarse la conveniencia de establecer un acuerdo que permita aprovechar la infraestructura telefónica con que cuenta el fideicomiso, con el fin de difundir a la ciudadanía las acciones de protección civil sin generar pánico en ella, así como coadyuvar en el fomento de la Cultura de Protección Civil, pues el área de promoción y difusión del Servicio de Emergencia 080, manifestó que existe una mayoría poblacional con desconocimiento sobre estas acciones.

Cabe señalar que la Protección Civil ha ido ganando terreno en cuanto a que la adopción de medidas pertinentes, es obligatoria y extensiva incluso a nivel de la

Administración Pública Federal, por lo que aquí surgen dos propuestas más: por un lado, la instalación de la Unidad Interna de Protección Civil y en consecuencia la implementación del Programa Interno en la materia, dentro de las instalaciones del fideicomiso. Asimismo, la necesidad de establecer como obligatorio el Servicio de Emergencia 080 a todos los ciudadanos del Distrito Federal, para garantizar mejores y más oportunos servicios de emergencia.

Lo anterior quizá coadyuve para fortalecer esta relación de acciones, logrando con ello equipar a las Unidades de Protección Civil para sus tareas de auxilio por ejemplo los grupos de bomberos debidamente equipados y adiestrados que atiendan las necesidades y no resulten insuficientes, al igual que los grupos voluntarios de rescate y emergencia médica existentes con el fin de tener mejores resultados.

Esta problemática nos permite ver que aún falta mucho por hacer en materia de comunicación, coordinación y en consecuencia de administración de emergencias, para el logro del objetivo establecido por el Sistema Nacional de Protección Civil y las políticas y líneas de acción trazadas en el Programa Nacional de Protección Civil 1995-2000. Sin embargo, no debemos olvidar que el Programa mencionado, señala que todas las metas se lograrán a largo plazo y que las acciones de protección civil entrañan un carácter eminentemente educativo con mentalidad previsor, por lo que involucra a toda la sociedad.

CONCLUSIONES

Hemos podido ver que las necesidades históricas de desarrollo del Estado y la Sociedad dieron origen y creación a las instituciones encargadas de proporcionar protección y seguridad al individuo, sus bienes y entorno.

Así, la administración no es más que una consecuencia del Estado, como este de la Sociedad. Consideramos entonces que todo lo que busca mejorar y salvaguardar las condiciones de vida de la sociedad, han sido responsabilidad y obligación del Estado, que por medio de la administración pública ha ejecutado para garantizar estos derechos.

De esa manera, la Administración Pública ha llevado a cabo, entre otras medidas y acciones, las de proteger y resguardar la vida de la población, y para tal efecto, en nuestro país surge la Protección Civil como un medio tendiente a garantizar mejores niveles de seguridad civil ante condiciones de emergencia, siniestro o desastre.

Afortunadamente después de los sismos de 1985, la Ciudad de México, no ha enfrentado otra catástrofe de esa magnitud, y como vimos fue a partir de entonces cuando se iniciaron los trabajos de protección civil.

Derivado de este suceso, el gobierno creó el documento de las Bases para el Establecimiento de un Sistema Nacional de Protección Civil (1986), y a partir de entonces los esfuerzos se han orientado a integrar las normas y principios conducentes a realizar las acciones de protección civil como una alternativa para aminorar el impacto de pérdida de vidas y bienes materiales causados por un siniestro, con el fin de prevenir y mitigar los efectos ante las amenazas de riesgo geológico, físico-químico, sanitario, hidrometeorológico y socio-organizativo.

Sin embargo, las malas experiencias que se han vivido actualmente en otras entidades federativas, nos permiten ver que en realidad no ha sido posible

eliminar por un lado, la inconsciencia y negligencia de la gente para acatar la inducción y preparación formulada por las instancias competentes para actuar en caso de emergencia, y por otro, la eliminación de los obstáculos e imposiciones de líderes políticos e instituciones que protegen los asentamientos humanos irregulares, por lo que esta problemática nos viene a reflejar la falta de una Cultura de Protección Civil. Derivado de esta situación, culpamos al gobierno por no proporcionar ni garantizar con eficacia y eficiencia los recursos y medios necesarios para prevenir y movilizar a la población de las zonas consideradas de alto riesgo y en consecuencia sobreviene la pérdida de la confianza por parte de los ciudadanos.

Este sería el punto de partida para lograr la articulación de la Protección Civil dentro del marco de una política pública orientada a satisfacer los requerimientos de la población, que atienda las demandas en esta materia, con el fin de impulsar y fortalecer una amplia participación ciudadana que permita al mismo tiempo mejorar la calidad de vida y el bienestar social.

Conforme a los objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y dentro del marco de la modernización de la Administración Pública, el Sistema Nacional de Protección Civil, concebido como un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, nos permite que actualmente, el Distrito Federal cuente con un Programa en la materia, cuyo objetivo es alcanzar una ciudad más segura con mentalidad previsor a través de fomentar decididamente una sana Cultura de Protección Civil y autoprotección de sus habitantes.

De acuerdo a las características y problemática que presenta nuestra ciudad, el papel que ha venido a desempeñar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal resulta relevante; al normar la protección civil, se abre paso a analizar que las políticas y líneas de acción trazadas en el Programa de Protección Civil del Distrito Federal tienden a fortalecer la operación de las Unidades de Protección Civil por ser esta la célula de las acciones.

Sin embargo, fortalecerla implica empezar por evitar el rompimiento aparente que existe entre el aspecto normativo y operativo de la protección civil, lo que repercutiría positivamente en una mejor coordinación interinstitucional y con ello, una mejor administración de las emergencias capaz de responder a los necesidades de la población.

Es importante señalar que el actual marco normativo es abundante en relación al tiempo de creación del Sistema Nacional de Protección Civil. Sin embargo, es necesario que las reformas que en lo sucesivo se le hagan para adaptarlo a nuestras circunstancias económicas, políticas y sociales, consideren la realidad de nuestra ciudad, que se establezca claramente que las acciones que requiere la protección civil por sus características prácticas, son de capacitación, adiestramiento y equipamiento; que contemplen la creación de mejores normas, no menores ni mayores; que no se queden en el “deberá ser”, sino que logren compatibilizar con los servidores públicos, con verdadera vocación por el servicio a la ciudadanía, que reconstruyan el sentido público de la actuación estatal, para avanzar hacia una modernización de la administración pública capaz de responder a una sociedad que está cambiando por la búsqueda en la satisfacción de sus propias necesidades. De ahí que una adecuada coordinación entre la administración pública y la sociedad organizada sean los cimientos fundamentales para la creación de una Cultura de la Prevención primero, y en consecuencia el fortalecimiento integral de la Cultura de Protección Civil.

Con respecto a la creación del Fideicomiso Servicio de Emergencia 080, considero que muchos han sido los esfuerzos cuyos resultados se han expresado a la ciudadanía a través de la donación de unidades de patrullas, bomberos y ambulancias. Desgraciadamente, las instancias receptoras de dichas unidades, padecen la falta de comunicación y coordinación institucional y por otro lado, la falta de sensibilización para atender y enfrentar esta problemática.

Como podemos ver este es un aspecto negativo que influye para que la ciudadanía pierda la credibilidad en las instituciones, al ver frustrada la respuesta ante un caso de emergencia. Una mejor coordinación tanto institucional como operativa, repercutiría positivamente en la administración de las emergencias y en consecuencia evitaría duplicidades y pérdida de recursos materiales, humanos y financieros.

Por lo anterior, de poco sirve contar con un equipo tecnológicamente sofisticado, si no se cuenta con el compromiso y respaldo institucional adecuado, una participación de la sociedad organizada y una Cultura de Protección Civil.

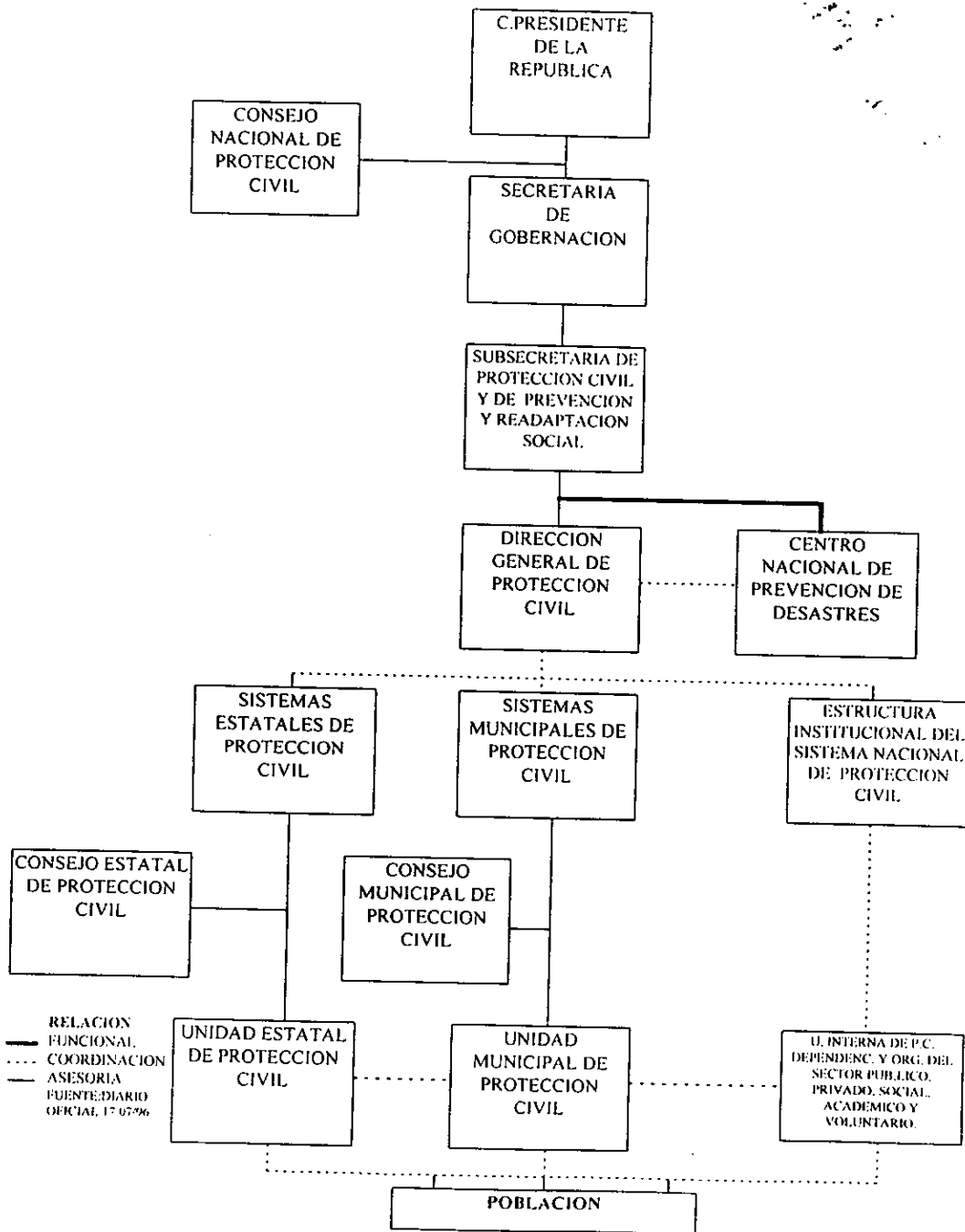
Es conveniente impulsar y fortalecer las acciones en materia de concertación y coordinación, a fin de unificar los criterios de normatividad y operatividad buscando que la complementariedad no se obstaculice a través de la duplicidad de funciones con lo que se estaría en la posibilidad de integrar la generalización de los sistemas telefónicos de emergencia con las acciones de protección civil y seguridad pública planteadas para 1995-2000 y de ser posible sienta las bases para un mejor futuro en la materia.

Lo anterior, puede contribuir para que el Servicio de Emergencia 080 logre consolidarse como un verdadero servicio de enlace entre el ciudadano y las instituciones públicas, privadas y sociales cuya misión es salvaguardar la vida de la población, sus bienes y entorno.

ANEXOS

ORGANOGRAMA SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

ANEXO 1

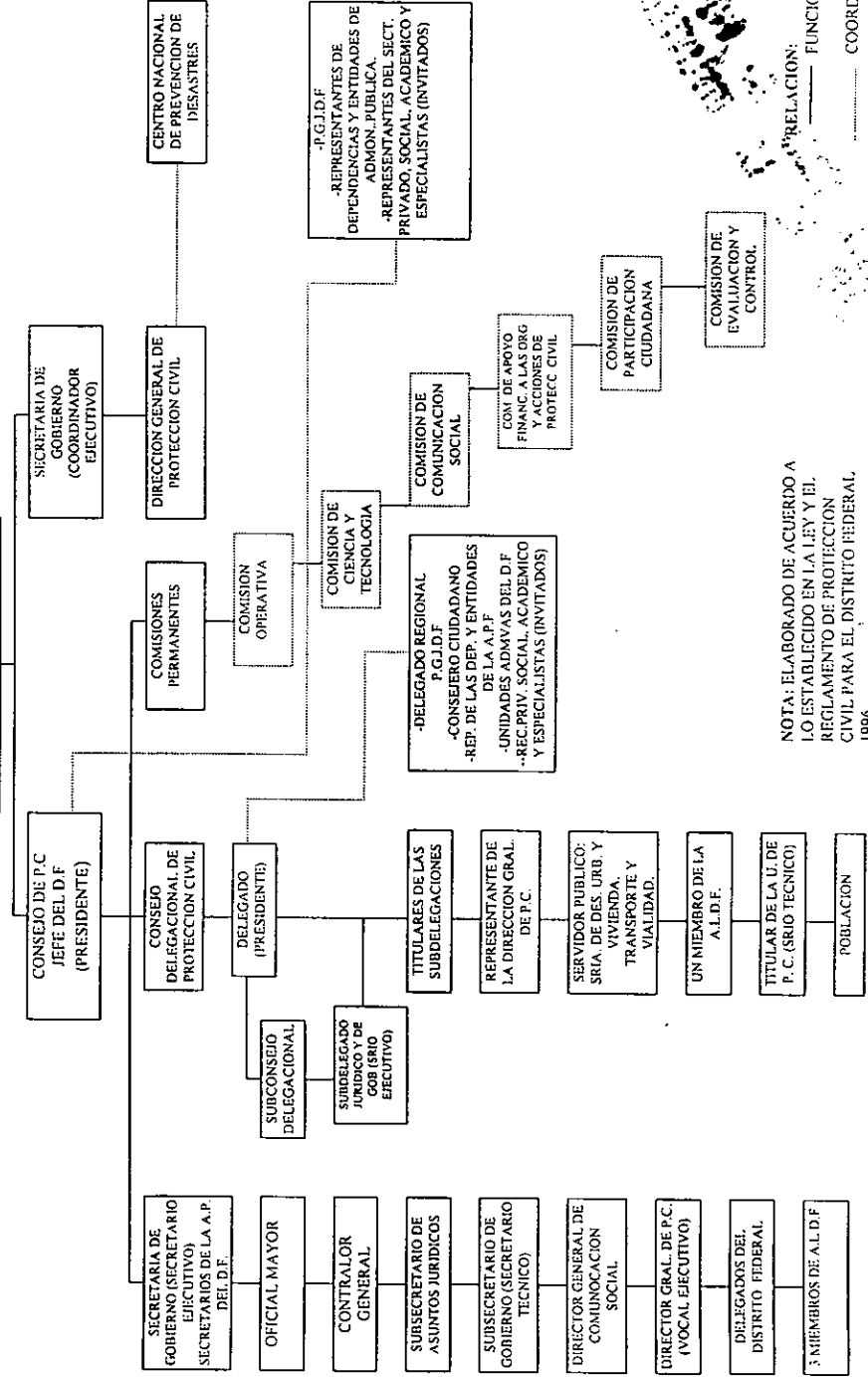


SISTEMA DE PROTECCION CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL

ANEXO 2

ORGANIZACIÓN CONSULTIVA Y DE COORDINACIÓN

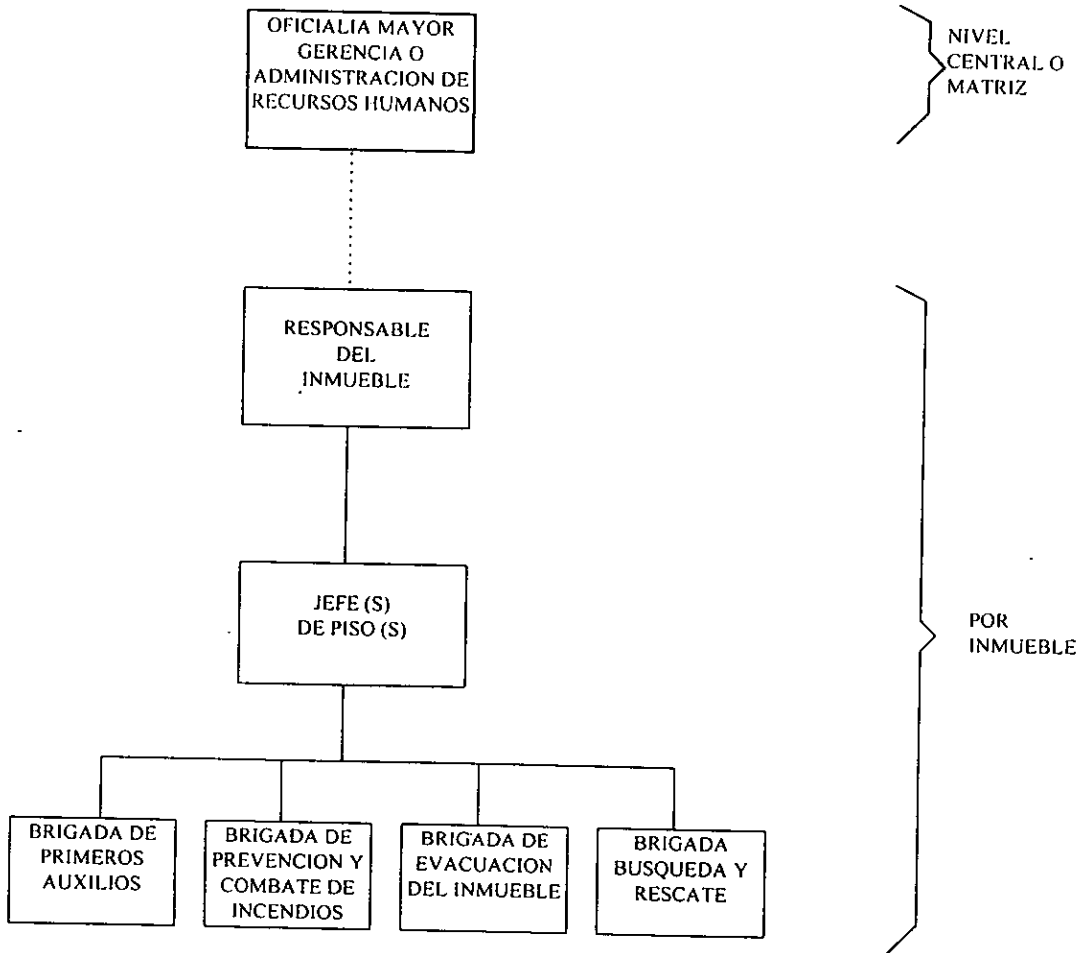
ORGANIZACIÓN EJECUTIVA



NOTA: ELABORADO DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN LA LEY Y EL REGLAMENTO DE PROTECCION CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL 1996.

RELACION: _____ FUNCIONAL
 _____ COORDINACION

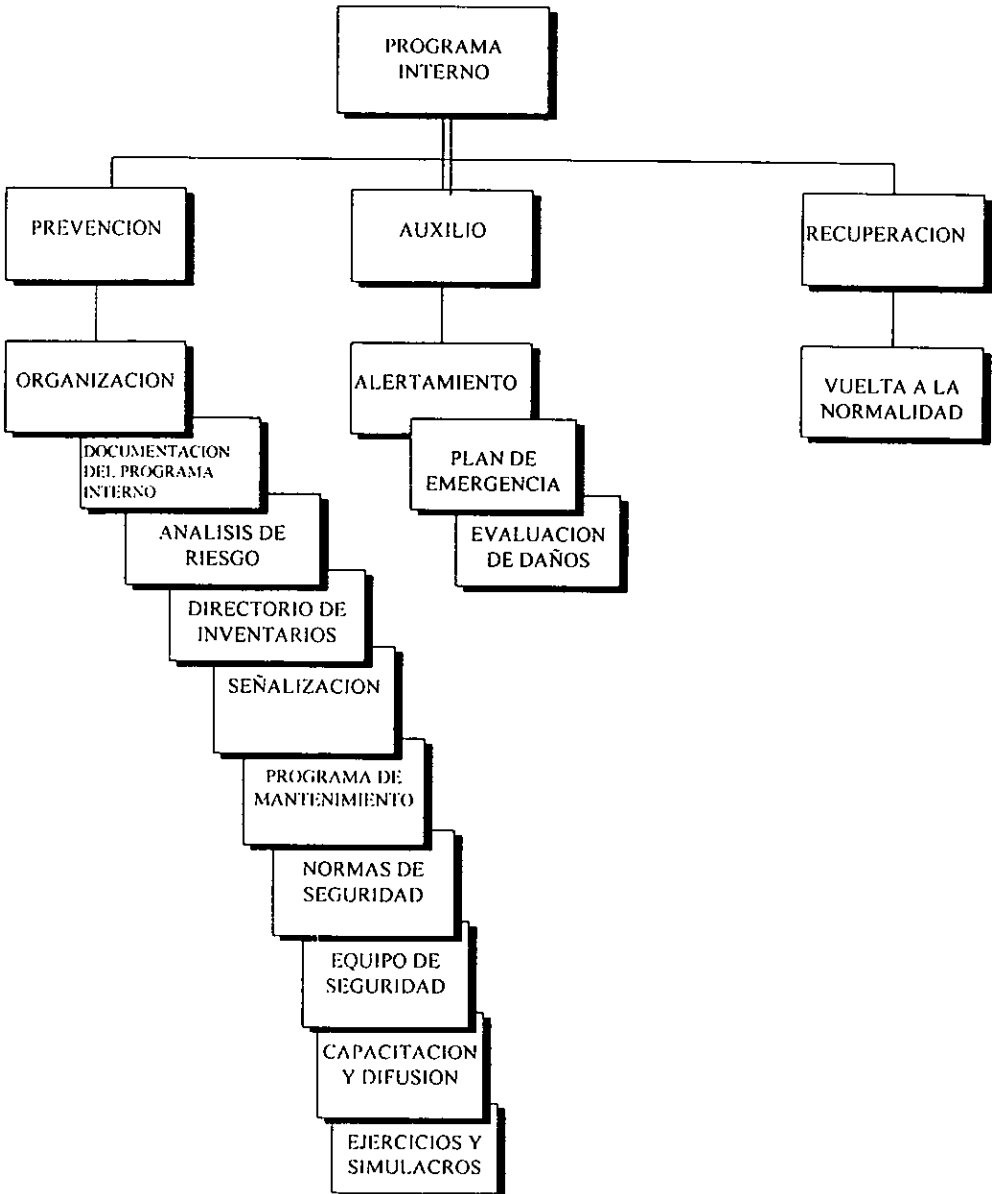
ANEXO 3
ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD INTERNA DE PROTECCION CIVIL



RELACION
—— FUNCIONAL
..... COORDINACION

FUENTE: Guía técnica para la implementación de Programas Internos de Protección Civil. (SEGOB) 1995.

ANEXO 4
**COMPONENTES DEL PROGRAMA INTERNO
DE PROTECCION CIVIL**



ANEXO 5

10 de enero de 1996

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL

DISTRITO FEDERAL

LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O

" LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, D E C R E T A:

LEY DE PROTECCION CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

TITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES. CAPITULO UNICO. NORMAS PRELIMINARES.

Artículo 3º.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- ALARMA: Ultimo de los tres posibles estados de mando que se producen en la fase de emergencia del subprograma de auxilio (prealerta, alerta y alarma). Se establece cuando se han producido daños en la población, sus bienes y su entorno, lo cual implica la necesaria ejecución del subprograma de auxilio. Instrumento acústico, óptico o mecánico que al ser accionado según previo acuerdo, avisa de la presencia o inminencia de una calamidad; por lo que al accionarse, las personas involucradas toman las medidas preventivas necesarias de acuerdo a una preparación preestablecida. También tiene el sentido de la emisión de un aviso o señal para establecer el estado de alarma en el organismo correspondiente, en cuyo caso se dice " dar la alarma".

II.-ALERTA, ESTADO DE: Segundo de los tres posibles estados de mando que se producen en la fase de emergencia (prealerta, alerta y alarma). Se establece al recibir información sobre la inminente ocurrencia de una calamidad cuyos daños pueden llevar al grado de desastre, debido a la forma en que se ha extendido el peligro o en virtud de la evolución que se presenta, de tal manera que es muy posible la aplicación del subprograma de auxilio;

III.-ATLAS DE RIESGO: Sistema de información geográfica, actualizado, que permite identificar el tipo de riesgo a que están expuestos los servicios vitales, sistemas estratégicos, las personas, sus bienes y entorno;

IV.- AUXILIO O SOCORRO: Ayuda en medios materiales, necesidades personales y servicios, proporcionados a personas o comunidades sin la cual podría padecer;

V.- BRIGADAS VECINALES: Organizaciones de vecinos, coordinadas por las autoridades, que se integran a las acciones de protección civil y que colaboran en los programas y acciones respectivas en función a su ámbito territorial;

VI.- CALAMIDAD: Acontecimiento o fenómeno destructivo que ocasiona daños a la comunidad, sus bienes y entorno, transformando su estado normal en un estado de desastre;

VII.- CARTA DE CORRESPONSABILIDAD: Documento expedido por las empresas capacitadoras, de consultoría y estudio de riesgo/vulnerabilidad, e instructores profesionales independientes, registrado por la

Secretaría para solicitar la aprobación de los Programas Internos o especiales de protección civil elaborados por dichas empresas. Este documento deberá ir anexo a los Programas antes mencionados;

VIII.- DELEGACIONES: Delegación del Distrito Federal;

IX.-DESASTRE: Una interrupción seria en el funcionamiento de la sociedad causando grandes pérdidas humanas, materiales o ambientales, suficientes para que la sociedad afectada no pueda salir adelante por sus propios medios;

X.- DIRECCION GENERAL: Dirección General de Protección Civil;

XI.- EMERGENCIA: Evento repentino e imprevisto, que hace tomar medidas de prevención, protección y control inmediatas para minimizar sus consecuencias;

XII.-EVACUACION: Medida de seguridad por alejamiento de la población de la zona de peligro, en la cual debe preverse la colaboración de la población civil, de manera individual o en grupos. En su programación, el procedimiento de evacuación debe considerar, entre otros aspectos, el desarrollo de las misiones de salvamento, socorro y asistencia social; los medios, los itinerarios y las zonas de concentración y destino, la documentación del transporte para los niños; las instrucciones sobre el equipo familiar, además del esquema de regreso a sus hogares una vez superada la situación de emergencia;

XIII.- INSTRUMENTOS DE LA PROTECCIÓN CIVIL: Se refiere a toda aquella información contenida en materiales empleados para la planeación y operación de la protección civil en el Distrito Federal;

XIV.- LEY: Ley de Protección Civil para el Distrito Federal;

XV.- MITIGACION: Son las medidas tomadas con anticipación al desastre y durante la emergencia, para reducir su impacto en la población, bienes y entorno;

XVI.- NORMA TECNICA: Conjunto de reglas científicas o tecnológicas de carácter obligatorio para el Distrito Federal, en las que se establecen los requisitos, especificaciones, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o en el uso y destino de bienes que incrementen o puedan incrementar los niveles de riesgo. Son complemento de los reglamentos;

XVII.- ORGANIZACIONES CIVILES: Asociaciones de personas, legalmente constituidas y registradas, cuyo objeto social se vincula a la protección civil en sus diferentes fases;

XVIII.- PREALERTA: Estado permanente de prevención de los organismos de respuesta de la protección civil, con base en la información sobre la probable presencia de un fenómeno destructivo;

XIX.- PREVENCION: Conjunto de disposiciones y medidas anticipadas cuya finalidad estriba en impedir o disminuir los efectos que se producen con motivo de la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre;

XX.- PROGRAMA DELEGACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: Es el instrumento de planeación, para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno en su ámbito territorial y forma parte del Programa General;

XXI.- PROGRAMA ESPECIAL DE PROTECCIÓN CIVIL: Aquél cuyo contenido se concreta a la prevención de problemas específicos derivados de un evento o actividad especial en un área determinada, que conllevan un nivel elevado de riesgo, y que es implementado por los particulares y las áreas sustantivas y estratégicas de la Administración Pública del Distrito Federal;

XXII.- PROGRAMA GENERAL DE PROTECCION CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL: Instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno. A través de éste se determinan los participantes, sus responsabilidades, relaciones y facultades, se establecen los objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlo a cabo. Se basa en un diagnóstico en función de las particularidades urbanas, económicas y sociales del Distrito Federal. Este deberá contemplar las fases de prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción,

agrupadas en programas de trabajo. Este programa forma parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

XXIII.- PROGRAMA INTERNO DE PROTECCIÓN CIVIL: Aquél que se circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución y organismo, pertenecientes al sector público del Distrito Federal, al privado y al social; se aplica en los inmuebles correspondientes, con el fin de salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, así como de proteger las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre:

XXIV.- PROTECCIÓN CIVIL: Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno frente a la eventualidad de un riesgo, siniestro o desastre:

XXV.- QUEJA CIVIL: Se denomina al derecho de toda persona para hacer del conocimiento de la autoridad competente, hechos o actos que puedan producir riesgo o perjuicio en su persona o la de terceros, sus bienes y su entorno;

XXVI.- RIESGO: Grado de probabilidad de pérdidas de vidas, personas heridas, propiedad dañada y actividad económica detenida, durante un período de referencia en una región dada, para un peligro en particular. Riesgo es el producto de la amenaza y la vulnerabilidad;

XXVII.- SECRETARIA: Secretaría de Gobierno;

XXVIII.- SERVICIOS VITALES: Los que en su conjunto proporcionan las condiciones mínimas de vida y bienestar social, a través de los servicios públicos de la ciudad, tales como energía eléctrica, agua potable, salud, abasto, alcantarillado, limpia, transporte, comunicaciones, energéticos y el sistema administrativo;

XXIX.- SIMULACRO: Ejercicio para la toma de decisiones y adiestramiento en protección civil, en una comunidad o área preestablecida mediante la simulación de una emergencia o desastre, para promover una coordinación más efectiva de respuesta, por parte de las autoridades y la población. Estos ejercicios deberán ser evaluados para su mejoramiento;

XXX.- SINIESTRO: Al hecho funesto, daño grave, destrucción fortuita o pérdida importante que sufren los seres humanos en su persona o en sus bienes, causados por la presencia de un riesgo, emergencia o desastre;

XXXI.- SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL: Conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, procedimientos y programas que establece y concierta el Gobierno del Distrito Federal con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados a fin de efectuar acciones corresponsables en cuanto a la prevención, mitigación, preparación, auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción en caso de riesgo, emergencia, siniestro o desastre;

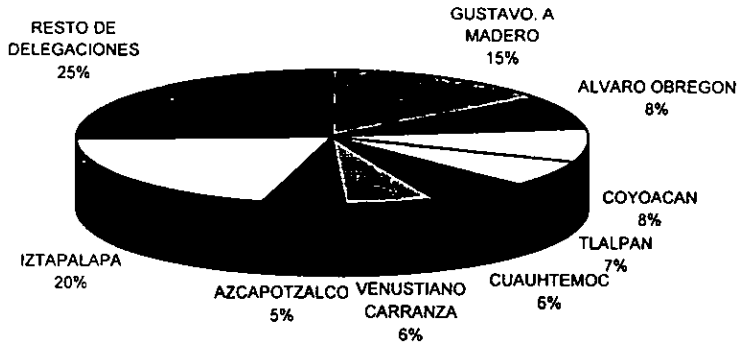
XXXII.- SISTEMAS ESTRATÉGICOS: Se refiere a los sistemas cuya afectación es factor generador de siniestro o desastres;

XXXIII.-TÉRMINOS DE REFERENCIA: Guía técnica para la elaboración de los programas internos y especiales de protección civil;

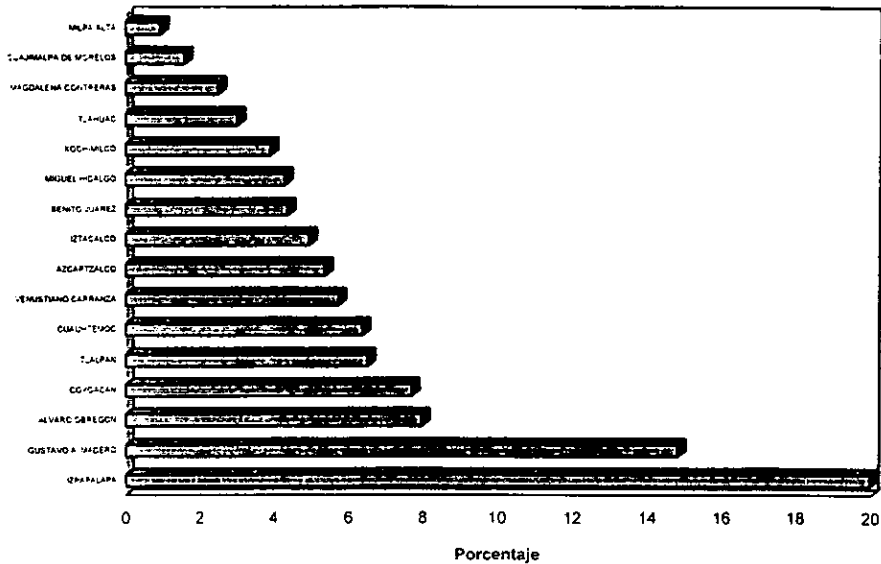
XXXIV.- UNIDAD DE PROTECCIÓN CIVIL: Son las unidades dependientes de la Administración Pública Delegacional, responsables de elaborar, desarrollar y operar los programas de la materia en el ámbito de su competencia, y

XXXV.- VULNERABILIDAD: Susceptibilidad de sufrir un daño. Grado de pérdida (de 0% a 100%) como resultado de un fenómeno destructivo sobre las personas, bienes, servicios y entorno.

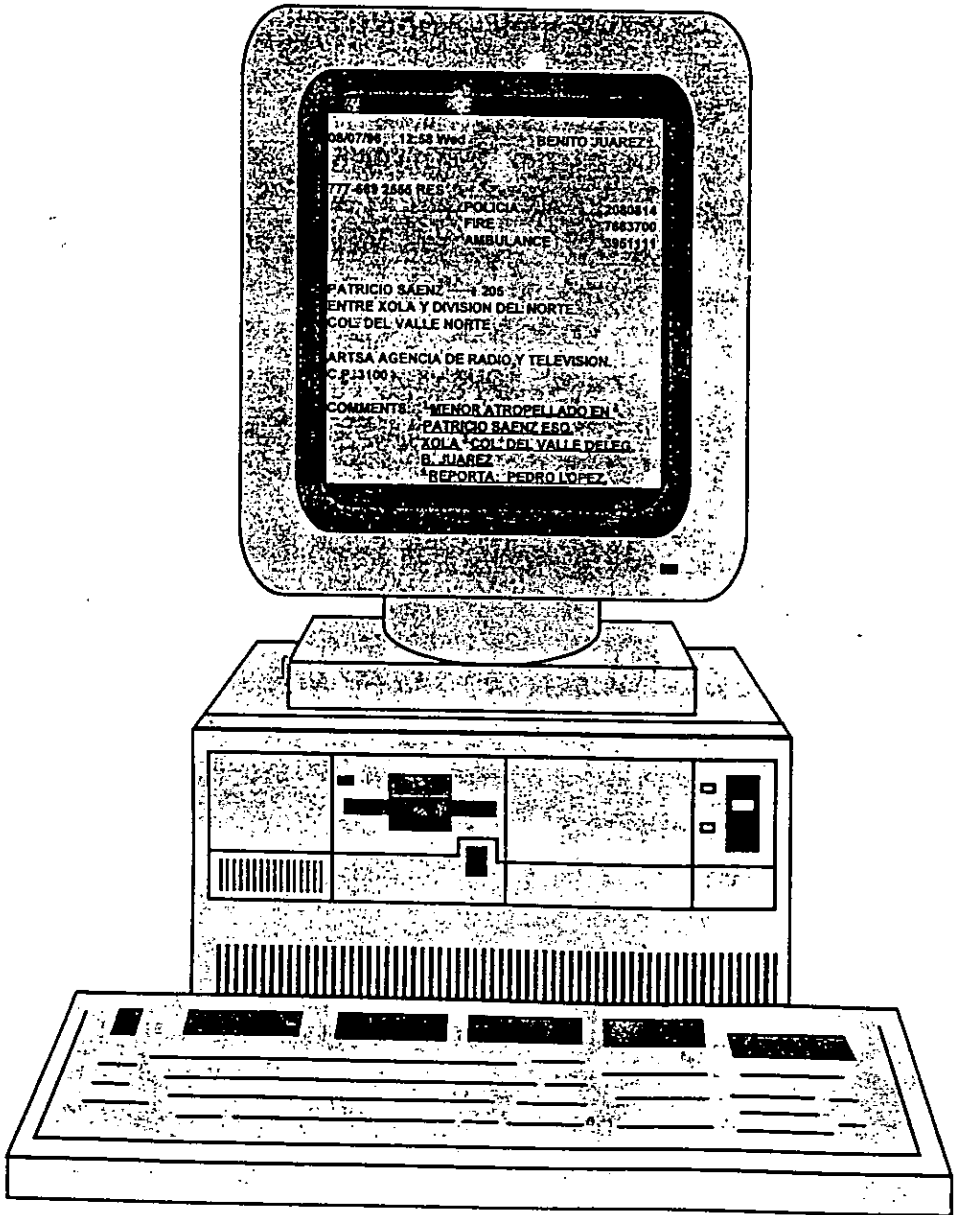
POBLACION TOTAL SEGÚN PRINCIPALES DELEGACIONES
Al 5 de noviembre de 1995 (en por ciento)



DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR DELEGACION
EN 1995



FUENTE: Anuario Estadístico del Distrito Federal, (INEGI) 1997



FUENTE: Emergencia 080 Ciudad de México, 1997.

ANEXO 8

TIPOS DE EMERGENCIA

PATRULLAS	AMBULANCIAS	BOMBEROS
Agresión	choque con lesionados	incendio
sospechosos	enfermo	fuga de gas
riña	atropellado	explosión
asalto en proceso	lesionado por caída	volcadura
asalto consumado	les. por arma de fuego	olor tóxico
choque sin lesionados	les. por arma blanca	derrame tóxico
secuestro	les. por golpes	anuncio caído
detenido	les. por picaduras	árbol caído
disparos	les. por quemaduras	captura de reptil
desvalijadores	inconsciente	
amenaza de bomba	problemas. Respiratorios	
alarma activada	problemas cardiacos	
destrozos	convulsiones	
cadáveres	intoxicado	
rescate de personas	electrocutado	
	prensado	
	coma diabético	
	violación	
	parto	
	amenaza de aborto	
	hemorragia	
	atragantamiento	
	intento de suicidio	
	picadura de abeja	
	lesionado por cortadura	

Fuente: Emergencia 080 Ciudad de México, Dirección de Operación.

Las emergencias correspondiente al H. Cuerpo de Bomberos, son acciones que atiende Protección Civil.

BIBLIOGRAFIA

CEDILLO HERNANDEZ, MIGUEL ANGEL. La modernización de la Administración Pública en México. Tesis de Maestría en Administración Pública, México UNAM FCPS, 1996. 175 p.

FLORES ZAVALA, MIGUEL MARCOS. Sistema Nacional de Protección Civil, origen y proyecto de organización en una Dependencia del Sector Público. Tesis UNAM FCPS, México 1991. 214 p.

GONZALEZ ORTIZ, ALEJANDRO. La primera Asamblea de Representantes del D.F.: trascendencia de su gestión en las políticas de bienestar social. Tesina de Licenciatura en Administración Pública. UNAM FCPS, México, 1994. 61p.

GUERRERO OROZCO, OMAR. Introducción a la Administración Pública. Ed. Harla. México, 1985. 392 p.

MARTINEZ, VICTOR MANUEL. La Administración Pública y el desarrollo regional. III Seminario Internacional de antiguos alumnos del INAP de España. Alcalá de Henares, España. 1990. 240 p.

MARX, CARLOS. Formaciones Económicas Precapitalistas. Ed. Siglo XXI. México, 1981. 82 p.

-----, Introducción General a la Crítica de la Economía Política 1857. Ed. Siglo XXI. México, 1987. 87 p.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP. México, 1984. 380 p.

SANCHEZ RESILLAS, SUSANA LILIA. Sálvese el que pueda . Reportaje sobre la Protección Civil en México y el papel de los medios de comunicación. México, 1995. 146 p. Tesis. UNAM FCPS.

HEMEROGRAFIA

Anuario Estadístico del Distrito Federal. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Sista, México 1997.

Conteo de Población y Vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). México, 1997.

Diario Oficial de la Federación 31/05/1995. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

-----, 17/07/1996. Programa de Protección Civil 1995-2000.

Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública Tomo II.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México 1997.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal 10/01/1996.

----- Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal 18/10/1996.

Guía Técnica para la implementación de Programas Internos de Protección Civil. Secretaría de Gobernación. México, 1995.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Ed. Sista. México, 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Sista. México, 1997.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1997.

PRIETO BARRIENTOS, VANESA. " Dos dígitos que pueden salvar su vida ¿08?" EXCELSIOR. México, D.F. 19 de octubre de 1994.

Programa de Seguridad Pública para el D.F. 1995-2000. Ed. Pac. México, 1996.

Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994. Secretaría de Gobernación.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ed. Sista. México, 1997.

Revista CENAPRED-PREVENCIÓN. Órgano Informativo del Sistema Nacional de Protección Civil. Septiembre, 1996.

Revista "Preparación". Publicación de la Fundación D.F. Cambio XXI. México Volumen 1, No.1. Diciembre, 1992.

----- Publicación de la Fundación D.F. Cambio XXI. México Volumen 1, No.5. Abril, 1993.

Revista "Proceso". No. 1094. Octubre 19 de 1997.

OTRAS FUENTES

Conferencia: La Protección Civil. Enfoque Empresarial. CANACINTRA. Lic. Arturo Vilchis. Director de Concertación Sectorial, de la Secretaría de Gobernación. Octubre 23, 1997.

Curso de Capacitación para Operadores de Emergencia 080 Ciudad de México. Dirección de Operación. Septiembre 25, 1997.

Documento: Informe de Actividades al Comité Técnico 1995-1997. Emergencia 080 Ciudad de México.

----- Memorias 1977-1997. Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.

Entrevista al C.P. Manuel Garrido E. Coordinador de Asesores de la Dirección General, en las instalaciones del Servicio de Emergencia 080 Ciudad de México. Octubre 14, 1997.

Foro de Consulta Popular sobre Seguridad y Participación Ciudadana. Ponencia del Director General de Emergencia 080 Ciudad de México, abril 4, 1995.

Información del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Dirección Internet:
e-mail: Webmaster ° cenapred.unam.mx.