



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**"LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN DE DESASTRES EN  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL"**

EL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

(CENAPRED)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCION: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

SILVIA LOZANO PASTRANA

DIRECTOR DE TESIS: DR. EDGAR ORTÍZ CALISTO

ABRIL 2006



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 MI MADRE VICENTA PASTRANA HERNÁNDEZ, POR HABERME APOYADO  
DURANTE TODA LA CARRERA.***

***AL DOCTOR EDGAR ORTIZ CALISTO, POR CONFIAR EN EL PROYECTO.***

***A MI PAPÁ ANGEL LOZANO GARCÍA.***

***A MI HERMANO ANGEL LOZANO PASTRANA.***

## ÍNDICE:

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>Capítulo 1 El Servicio Social en México y la Universidad Nacional Autónoma de México</b>	
1 <i>Estado y orígenes e Importancia del Servicio Social en México.</i>	9
1.1.1 <i>El Estado Contemporáneo: Surgimiento y características.</i>	11
1.1.2 <i>El Estado Mexicano y sus expresiones de solidaridad social.</i>	11
1.1.3 <i>El servicio social como manifestación de solidaridad social en México.</i>	12
1.1.4 <i>Orígenes e importancia.</i>	12
1.1.5 <i>Marco jurídico.</i>	13
1.1.6 <i>La administración pública y el servicio social en México.</i>	14
1.2.- <i>El servicio social en la UNAM.</i>	14
1.2.1 <i>La UNAM y su responsabilidad social.</i>	14
1.2.2 <i>Su reglamento y programas.</i>	17
1.2.3 <i>El servicio social en la UNAM como respuesta universitaria a la solución a los problemas sociales.</i>	21
1.2.4 <i>La administración del servicio social en la UNAM.</i>	24
1.3 <i>El servicio social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.</i>	27
<b>Capítulo 2. La Administración Pública y la Prevención de Desastres en México</b>	
2.1 <i>Desastres e Intervención Estatal</i>	30
2.2 <i>Las Políticas Públicas y su Importancia en la Prevención de Desastres</i>	36
2.3 <i>Fundamento Legal.</i>	42
2.4 <i>El CENAPRED y su Importancia en la Prevención de Desastres en México</i>	43
2.4.1 <i>Importancia</i>	44
2.4.2 <i>Funciones y Objetivos</i>	47

2.4.3. <i>Intervenciones Recientes del CENAPRED</i>	51
---	----

### **Capitulo 3      Reporte de las actividades realizadas**

3.1 <i>Objetivos.</i>	55
3.2 <i>Actividades</i>	57
3.3 <i>La experiencia laboral en el CENAPRED.</i>	58
3.4 <i>Visión crítica del CENAPRED.</i>	62
3.5 <i>Problemas, errores y aciertos encontrados.</i>	62

### **Capitulo 4      Recomendaciones y Conclusiones**

4.1.- <i>Recomendaciones sobre las prestación de Servicio social de los estudiantes de la carrera de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.</i>	70
4.2.- <i>Recomendaciones sobre prevención de desastres en México.</i>	73
<i>Bibliografía</i>	80
<i>Hemerografía</i>	81
<i>Fuentes electrónicas</i>	81

## INTRODUCCIÓN

El presente reporte de Servicio Social tiene como objeto de estudio conocer el papel e importancia del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). De la experiencia del Servicio Social prestado en esta dependencia, se describen las actividades realizadas, lo que se aprendió en términos de la praxis de la Administración pública en México y se analiza la organización, errores y aciertos de este centro desde la óptica de la formación en Administración pública que se recibe dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De tal manera que se evalúa la importancia, los aciertos, alcances y limitaciones de esta institución. Dada su importancia se hace una evaluación integral resaltando la contribución de la UNAM en colaboración para con este organismo e integrando los beneficios obtenidos como prestadora de servicio social.

Este reporte cuenta además con el propósito de dar a conocer la repercusión que tiene la prevención de desastres tanto naturales como los que se producen derivados de las actividades de la población, sobre la base de la creación de políticas públicas. Esto tomando en cuenta el impacto que generó el terremoto del sismo de 1985, tanto en el gobierno como al interior de la sociedad civil, lo que conllevó a la elaboración de órganos especializados en el estudio y la investigación de estas catástrofes.

La prevención de desastres es fundamental dentro de la administración pública federal, porque al ser la sociedad la que es directamente afectada, le corresponde al gobierno establecer las medidas pertinentes para reducir al mínimo los daños socioeconómicos causados por los desastres; ya que no es lo mismo el enfrentar una catástrofe cuando esta surge que previniendo los daños que puede hacer desde antes que esta tenga un punto de afectación, puesto que institucionalizando la prevención se desarrollan ciertos planes en cuanto a preparar a la población y que esta siga las medidas correspondientes. Para disminuir los problemas derivados de los desastres.

Dentro de la administración pública nacional y sobre la base de la necesidad de prevenir efectos negativos en la sociedad en cuanto a terremotos, inundaciones, sequías, huracanes, explosiones, etc., las autoridades gubernamentales crearon el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Este organismo fue creado por el ejecutivo federal en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de septiembre de 1988 siendo un organismo administrativo desconcentrado y que está jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación y es el encargado de establecer las pautas del Sistema Nacional de Protección Civil esto se describirá a mayor detalle en el capítulo dos.

El antecedente que se tiene como pauta para que la administración pública nacional comenzara a establecer acciones pertinentes con respecto a la prevención de desastres fue por el sismo de 1985. Han pasado veinte años del 19 de septiembre de 1985 desde la terrible experiencia que atravesó el gobierno y la población civil, entonces quedó al descubierto una inexistente infraestructura gubernamental que se abocara a la prevención de desastres con respecto a esto tenemos:

“El terremoto del 19 de septiembre de 1985 rebasó la capacidad institucional para hacerle frente. Su magnitud nos tomó por sorpresa y tuvimos que actuar sin el apoyo de un plan de emergencia a la altura de las circunstancias, reconoce el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid, en las memorias de su gobierno tituladas Cambio de rumbo”<sup>1</sup>

En ese entonces no existía ni la más mínima infraestructura gubernamental para hacer frente a semejante catástrofe natural puesto que no se contaba ni con suficiente presupuesto para atender los daños causados a la población. Ninguna dependencia de la Administración Pública Federal como es el caso de las Secretarías de Estado contaban con un plan de prevención de desastres, mucho menos en el ámbito estatal y municipal. Fue tanto el daño ocasionado por este terrible hecho que el mismo

---

<sup>1</sup> “Nos rebasó la tragedia, relata De la Madrid” en El Universal online, lunes 19 de septiembre de 2005.

gobierno quedo totalmente rebasado. Tan solo basta el testimonio descrito antes y que proviene del Ejecutivo Federal que estaba al frente en ese entonces.

Así, el sismo antes descrito causó un fuerte impacto dentro del gobierno y puso de manifiesto que en ese tiempo no existía una cultura de prevención de desastres en el Estado Mexicano, ni recursos destinados a resarcir los daños ocasionados por este, ni mucho menos organismos gubernamentales destinados a investigar, difundir y monitorear a los desastres naturales. Fue a partir de este terrible hecho que el gobierno comenzó a planear una serie de acciones que a la fecha continúan dándose.

Debido a estos terribles sucesos fue creada toda una infraestructura establecida en decretos publicados por el ejecutivo federal y de la cual emanó un Sistema Nacional de Protección Civil. Este sistema requiere de especialistas que evalúen los fenómenos y establezcan recomendaciones sobre lo que puede realizar el gobierno para minimizar los daños socioeconómicos en caso de un desastre como un huracán, inundación, un sismo, etc. Por todo lo anterior fue creado el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Por otro lado también este Reporte revisa en el primer capítulo, los orígenes del servicio social: su surgimiento y características primero en México y después lo concreta dentro de lo que fue, es y ha sido dentro de nuestra Máxima Casa de Estudios: La Universidad Nacional Autónoma de México; su importancia dentro de la sociedad y su contribución a la mejora de esta. Se revisan sus planes y programas, las modalidades que existen, su reglamento, su importancia; fundamento legal para el Estado Mexicano y finalmente se revisa lo que significa para los pasantes de la carrera de Administración Pública.

En el segundo capítulo se revisa lo que ha sido la administración pública y la prevención de desastres abarcando lo que es la intervención del Estado en esta materia, es decir, lo que ha estado haciendo el gobierno para reducir los desastres, el porque comenzó a tomar medidas en este asunto y los decretos que dieron origen a la creación de un sistema de prevención de desastres. El capítulo además describe definiciones de lo que es un desastre según la organización de Naciones Unidas, los tipos que existen y los

estratos de la sociedad que son mayormente vulnerables a estos tanto por género como por zona geográfica y económica.

También dentro de este capítulo se revisa lo que es una política pública, sus pasos y la importancia que tienen estas para la prevención de desastres y se ubica la actual política referente a este tema, se describe a los actores que convergen dentro de esta y se describe el modelo que rige a la cultura de prevención actualmente. Finalmente se revisa la normatividad que dio origen al CENAPRED, su importancia, sus funciones, objetivos, intervenciones recientes y las instituciones internacionales con la que coopera y tiene convenios.

En el tercer capítulo se dan a conocer las actividades realizadas por una servidora: cuales fueron mis objetivos dentro del programa para el cual participe, las actividades que realice, la experiencia laboral en el CENAPRED; se establece una visión crítica de este organismo y se revisa su infraestructura administrativa y organizacional se revisan sus niveles de transparencia, la eficiencia en sus informes anuales y se establecen recomendaciones para poder subsanar sus deficiencias.

Finalmente en el ultimo capítulo se establecen recomendaciones: en primer lugar para mejorar la prestación del servicio social para los estudiantes de la carrera de administración pública y en segundo lugar establezco mi visión como pasante de esta carrera y como debe de actuar el gobierno de frente a la prevención de desastres, parte fundamental del desarrollo social.



IMAGENES DE LA CIUDAD DE MÉXICO DESPUES DEL SISMO DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1985

**CAPÍTULO 1-. EL SERVICIO SOCIAL EN MÈXICO Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

1.1.-ESTADO Y ORIGENES DEL SERVICIO SOCIAL EN MÉXICO

El origen del servicio social en México tiene como punto de partida la responsabilidad social del Estado de promover el bienestar resaltando entre sus estrategias, la eliminación de la pobreza y los problemas socioeconómicos que afectan a los grupos sociales menos favorecidos del país. Así la asistencia social es una de las políticas públicas para atender a la población; en este contexto el servicio social nace como una estrategia académico-social con carácter multidisciplinario y un enfoque humanístico, en 1952 con Miguel Alemán Valdés, Presidente de México en turno, al decretar la obligación a todas las universidades a participar en el Programa de Servicio Social.

Las condiciones económicas y sociales de esa época establecieron la necesidad de pedir el apoyo de las universidades en este rubro. Cabe destacar que este sexenio fue denominado como Civilismo posrevolucionario ya que “se requería de una nueva forma de hacer política en manos de personas civiles, profesionales encargados de realizar tareas acordes con su preparación académica”<sup>1</sup> De esta suerte en esa época se trato de complementar la tarea de ayudar a la sociedad con el servicio social de estudiantes de educación media superior y superior.

Al respecto la Universidad Nacional Autónoma de México, precisamente por su carácter de nacional tiene como obligación no sólo formar profesionistas, su deber en la materia de prestación de servicio social es hacer llegar a todos los rincones del país los frutos de la enseñanza y cultura sin importar el ámbito ni clase social; su importancia radica en querer superar la ignorancia que en el pasado la población nacional sufría (al ser en su mayoría rural y padecer de pobreza extrema).

---

<sup>1</sup> Delgado de Cantú, Gloria. **M Historia de México 2: Estado Moderno y Crisis en el México del Siglo XX**, Alambra Mexicana, México 1996, 3ra edición 1996, Pág. 212

En un principio el servicio social estaba encaminado a superar la ignorancia; con programas de alfabetización y de salud que padecía la población, en su mayoría rural. Posteriormente los programas de servicio social se extendieron más allá de estos a otros sectores como el jurídico, de comunicaciones, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, etc.

De tal modo nuestra máxima casa de estudios no pudo ser la excepción, tomando en cuenta que esta es la primera de su tipo en Latinoamérica y de corte público. Se ha consolidado como eje de la administración pública nacional cuya responsabilidad va enfocada a formar a profesionistas para que contribuyan al crecimiento social, económico y de investigación de nuestro Estado.

Tomando en cuenta al estado benefactor imperante dentro del Estado Mexicano Contemporáneo en su la mayor parte del siglo XX, (exceptuando a las décadas de los ochentas y noventas) y que parte de la premisa de que el gobierno de un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el 'bienestar' de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y, en general, todo el espectro posible de seguridad social.

De tal forma que el gobierno ha venido creando programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, estos se caracterizan por tener un carácter gratuito, en tanto que son posibles gracias la partida presupuestal que se asigna al desarrollo social. En este sentido, el Estado de bienestar tuvo como misión el generar un proceso de redistribución de la riqueza, dirigido en principio a las clases populares (indígenas y grupos marginados) de nuestra sociedad que son las más beneficiadas, por tratar de esta forma de superar el rezago social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

Es multidisciplinario porque abarca a las diferentes carreras que se unen entre si: pasantes de medicina, abogados, trabajadores sociales, economistas, administradores públicos, ingenieros, físicos etc. Que contribuyen de una u otra forma a elevar la calidad de vida de la población y que una sola carrera no podría realizar.

Es humanista porque beneficia a la sociedad en su conjunto y es realizado por los alumnos que manejan dentro de la vida universitaria un conjunto de valores humanos necesarios en la vida social y profesional que el país tanto necesita.

#### 1.1.1.- EL ESTADO CONTEMPORÁNEO: SURGIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS

El Estado mexicano en el siglo XX tiene como sus bases fundamentalmente la Revolución Mexicana y el legado que esta dejó plasmada dentro de la Constitución Política de 1917. Dentro de esta se ponen de manifiesto las garantías individuales y que buscó transformar las condiciones sociales de desigualdad imperantes en la época porfiriana como el derecho a la educación, a la salud, las normas para los trabajadores, el derecho a la vivienda y en general la asistencia social, de aquí también viene la razón de ser del servicio social en México.

Por lo tanto este se caracterizó en la mayor parte del siglo XX a brindar a la creación de políticas públicas nacidas del Estado de Bienestar; encaminadas a atender los grupos marginados de la sociedad sobre todo en el rubro de la salud, con campañas cuya finalidad ha sido la de acabar con enfermedades epidemiológicas como la rabia o el sarampión.

#### 1.1.2.-EL ESTADO MEXICANO Y SUS EXPRESIONES DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Las expresiones de solidaridad del Estado Mexicano en el pasado abarcaron el crear hospitales públicos, escuelas primarias, secundarias y universidades como la UNAM, pero la expresión de ésta en décadas pasadas fue que esta partió enfocada a asegurar mejores condiciones de vida de la clase trabajadora tanto en derechos como la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En la actualidad el Estado Mexicano no sólo pretende dar seguridad a la clase trabajadora, la solidaridad actualmente abarca un radio más amplio de acción que incluye grupos considerados hoy en día como vulnerables: niños, personas discapacitadas, personas de la tercera edad, indígenas y mujeres .Parte de esta labor es precisamente la obligatoriedad como parte de los requisitos de titulación para los universitarios el cubrir

con el servicio social, desempeñándolo no solo en las grandes ciudades del país, este debe de tratar de cubrir con estados y municipios que se encuentran mayormente marginados.

### 1.1.3.- EL SERVICIO SOCIAL COMO MANIFESTACIÓN DE SOLIDARIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Las perspectivas actuales enmarcan a la UNAM como uno de los ejes necesarios en el rubro de contribuir más que nunca al desarrollo social que en este momento necesitan específicamente grupos considerados como vulnerables niños, mujeres y ancianos ayudando a llevar a cabo a lo descrito en el plan nacional de desarrollo “Por ello el primer objetivo de la política social esta orientado a evitar que existan grupos cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales”<sup>2</sup> Por ello es fundamental su realización tanto como parte de los requisitos de titulación y de la formación universitaria.

Por todo lo anterior, no sólo debe de ser un mero requisito académico; al ser este humanista es parte de la formación universitaria en su más amplio sentido ético ya que termina de desarrollar al ciudadano que de este modo vive y colabora para la resolución de los grandes problemas que han aquejado a la sociedad y que persisten hoy día: la marginación y lo que esta conlleva desnutrición, problemas de salud y analfabetismo.

### 1.1.4.- ORIGENES E IMPORTANCIA

Sus orígenes parten del desarrollo que ha acontecido en la Universidad Nacional “que en 1881 propuso Justo Sierra en la Ley Orgánica que entonces formulo para reabrir la Universidad Nacional hecho que ocurrió hasta 1910. La intención era hacer llegar a todos aquellos que no podían asistir a las aulas los elementos superiores de la educación y contribuir al desarrollo de la cultura en todos sus niveles”<sup>3</sup> es decir el servicio

---

<sup>2</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/html;2005>

<sup>3</sup> “El servicio social como institución del Estado Mexicano”, Jaime Martusceli et al. En Campus suplemento universitario, del periódico Milenio del jueves 4 de noviembre del 2004. Pág. 3.

social en un principio sirvió como herramienta para la alfabetización y superación de la ignorancia en la sociedad mexicana.

Como se estableció anteriormente el servicio social en México surge en la década de los 1950, específicamente en 1952 decretándose constitucionalmente y en la época de Miguel Alemán Valdez, es importante porque los prestadores de diversas carreras y una de las más importantes que han colaborado sobre todo en el área de la salud: los estudiantes de medicina que mediante su colaboración han sido uno de los rubros mayormente reclamados en la asistencia social y que ha favorecido a tener a una sociedad con una mayor calidad de vida.

#### 1.1.5.- MARCO JURÍDICO:

El servicio social universitario en México se encuentra regulado por: El estatuto máximo de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional en su capítulo VII, y por el Reglamento de esta Ley: *“Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale”*<sup>4</sup> De este mandato constitucional emana la importancia que tiene este para con el país ya que se realizan servicios de ayuda a las comunidades marginadas del país que requieren asistencia médica, comunicaciones, educación y en general en actividades que requieren el conocimiento de los universitarios y que de esta forma estos retribuyen al Estado la ayuda en su formación.

En la UNAM, el servicio social tiene su sustento jurídico en:

- El Reglamento General del Servicio Social que establece que requisitos se requieren en cada una de las carreras impartidas por la universidad
- El Reglamento General de Estudios Técnicos y Profesionales
- El Reglamento General de Exámenes y por

---

<sup>4</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 2000. Pág. 7

- Los Reglamentos internos que para cada escuela y facultad han autorizado los Consejos Técnicos que contienen ciertas especificaciones para las carreras que brindan

#### 1.1.6.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SERVICIO SOCIAL EN MÉXICO

Siendo que es responsabilidad de la administración pública la creación e implementación de políticas públicas en cuanto al desarrollo social en la presente administración federal y contando la reducción de las plazas este sector ha reclamado prestadores de servicio encaminados a realizar actividades que se coordinen con los programas que cada dependencia necesita y que requieren un perfil académico determinado.

Dentro de las dependencias publicas el pasante va a colaborar en diferentes direcciones y organismos que pueden ir desde la presidencia de la república, SEDESOL, PEMEX, Secretaria de Gobernación, IMSS, ISSTE, Secretaria de salud, Secretaria de Educación Pública, Gobierno del Distrito Federal, Comisión Nacional del Agua, SEMARNAT, Instituto Federal Electoral, Tribunal Superior de Justicia, PGR, etc.

#### 1.2.- EL SERVICIO SOCIAL EN LA UNAM

##### 1.2.1.- La UNAM y su responsabilidad social

La UNAM según su ley orgánica en el artículo primero de dicha norma se establece que "La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, organismo descentralizado del Estado, dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problema nacionales, y extender con la mayor

amplitud posible los beneficios de la cultura"<sup>5</sup>. A continuación se cita un poco de su historia:

“La importancia de la universidad data desde que tuvo sus orígenes expidiéndose la cedula de creación el 21 de septiembre de 1551 como Universidad Real y Pontificia de México. Su apertura tuvo lugar el 25 de enero de 1553. Siendo organizada a imagen y semejanza de las universidades europeas de tradición escolástica, particularmente la de Salamanca.

Al sobrevenir la época independiente, se suprimió el título de Real, ya que el rey de España dejó de tener soberanía en el país. Se le llamó entonces Universidad Nacional y Pontificia, para después quedar sólo con el nombre de Universidad de México.

Los antecedentes inmediatos de la universidad mexicana moderna datan del proyecto presentado por Justo Sierra en la Cámara de Diputados el 11 de febrero de 1881. El 7 de abril siguiente, lo refrendó ante la Cámara, con el apoyo de las diputaciones de Aguascalientes, Jalisco, Puebla y Veracruz. Como es sabido, su proyecto no prosperó, pero Sierra jamás abandonó la idea de establecer en México una Universidad Nacional.

En dicho proyecto, Sierra incluyó, como partes integrantes de la nueva institución, a las escuelas de Bellas Artes, de Comercio y de Ciencias Políticas, de Jurisprudencia, de Ingenieros y de Medicina, a la Escuela Normal, a la de Altos Estudios y a la Escuela Nacional Preparatoria y la Secundaria de Mujeres.

Sierra presentó de nuevo su proyecto en la apertura del Consejo Superior de Educación Pública, el 13 de abril de 1902, y lo reiteró tres años más tarde ante el mismo organismo. En el año de 1905 la idea adquirió mayor fuerza, a partir del momento en que la Secretaría de Instrucción Pública fue una realidad al quedar escindida de la antigua Secretaría de Justicia. Sierra pasó de subsecretario a titular de la recién creada dependencia del Poder Ejecutivo. El 30 de marzo de 1907, dentro del marco de las fiestas

---

<sup>5</sup> <http://www.ddu.unam.mx>; 2004

en que se celebraría el primer centenario de la Independencia, anunció que el presidente de la República estaba de acuerdo con la apertura de la Universidad Nacional.

Para que el proyecto fuera realidad, la Secretaría envió al pedagogo Ezequiel A. Chávez a Europa y a los Estados Unidos, en tres ocasiones, "para que analizara el funcionamiento de varias universidades". De los estudios llevados a cabo por Chávez surgió el proyecto definitivo de la Universidad Nacional de México.

Es hasta el año de 1929 que la Universidad conquista su autonomía debido a la huelga que organizaron los estudiantes con la finalidad de que esta no cayera en proyectos arbitrarios procedentes del gobierno. De tal modo el presidente de la república que entonces era Emilio Portes Gil formulo un proyecto de decreto mediante el cual presentaría un proyecto de ley para que quedara establecida una Universidad Autónoma. Siendo de esta manera la Cámara de Diputados facultó al presidente para establecer las bases de la Universidad Nacional Autónoma. Siendo expedida la ley que le otorga su autonomía el 10 de julio de 1929. Actualmente en el año 2004 se cumplen 75 años de su autonomía."<sup>6</sup>

Si bien la ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México nos señala que su deber es formar profesionistas e investigadores estas son a su vez sus metas más importantes y a su vez contribuir al crecimiento económico de la nación.

De ella han salido una gran cantidad de profesionistas destacados en la vida política y social de la nación una de sus grandes responsabilidades es el de la academización de las tareas de sus educandos.

Al ser una Universidad Pública tiene múltiples responsabilidades ya que de esta la investigación nacional sale en un sesenta por ciento y esta surge a raíz de diversos problemas nacionales de salud, sociales, económicos, jurídicos etc.

---

<sup>6</sup> <http://www.serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/htm/cronos.htm/>

### 1.2.2 Su reglamento y programas

El Reglamento de Servicio Social establece las bases de modalidad de prestación del servicio social de tal modo el “Artículo 1 establece que el presente reglamento establece las bases y fija los lineamientos para la presentación del servicio social de los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México y de las escuelas incorporadas, de conformidad con los artículos 52 de la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. Constitucional y 85 de su Reglamento”<sup>7</sup>. Este reglamento es de creación reciente debido a las deficiencias detectadas a lo largo de la vida de este y de este modo se evita que se dañen los derechos universitarios dentro de las áreas tanto públicas como privadas que demandan prestadores de servicio social con la finalidad de hacer de este un instrumento de calidad en la formación de los universitarios y de los programas que existen para presentar el servicio.

Durante el desarrollo de programas de servicio social, se ha notado que dependencias de la UNAM e instituciones externas, tanto educativas como públicas, solicitan constantemente asesorías sobre reglamentación interna, servicio social de profesionistas, firma de convenios, etcétera. De ahí se vio la necesidad de contar con un documento sobre la materia jurídica que sirva de apoyo al servicio social que realizan los prestadores.

Por ello, se realizó una compilación titulada *Legislación Relativa al Servicio Social*, en la cual se reunieron por vez primera, los elementos constitucionales y leyes que sirven de marco al servicio social.

Del mismo modo, se elaboró la cartilla de lineamientos para instituciones receptoras y prestadores de servicio social, mismo que contempla entre otros puntos, los derechos y obligaciones básicas de los estudiantes que se encuentran realizando esta práctica y de las instituciones que los solicitan. Esto obedece a que en las leyes y reglamentos actuales existe un vacío al respecto y esta situación ha venido afectando la calidad del servicio

---

<sup>7</sup> <http://www.dglu.unam.mx>; 2004.

social; es por eso que la publicación de esta cartilla pretende contribuir a que esta prestación se dé en mejores condiciones.

El servicio social en nuestra universidad va a completar la formación profesional de los alumnos, como en el caso de los futuros administradores públicos del país que a través de su servicio se capacitan dentro de las instituciones públicas adquiriendo experiencia y conociendo más de cerca como funciona una dependencia.

El reglamento establece el periodo de prestación que es de seis meses en un lugar en donde se puedan aplicar los conocimientos y como anteriormente fue señalado tiene como fin el ayudar a la sociedad, estableciendo de esta forma en los universitarios uno de los valores humanistas más importantes el de la solidaridad todo esto se manifiesta en los siguientes artículos del presente reglamento:

“Artículo 3 Se entiende por servicio social universitario la realización obligatoria de actividades temporales que ejecuten los estudiantes de carreras técnicas y profesionales, tendientes a la aplicación de los conocimientos que hayan obtenido y que impliquen el ejercicio de la práctica profesional en beneficio o en interés de la sociedad.

Artículo 4 “El servicio social tiene por objeto:

- I. Extender los beneficios de la ciencia, la técnica y la cultura a la sociedad;
- II. Consolidar la formación académica y capacitación profesional del prestador del servicio social;
- III. Fomentar en el prestador una conciencia de solidaridad con la comunidad a la que pertenece.”<sup>8</sup>

También establece como son las modalidades de este de acuerdo a cada facultad y por las carreras que estas tengan mediante reglamentos internos que surgen de cada consejo técnico y de los responsables de difundir a este mediante los programas que mejor se adapten a la rama de la disciplina estudiada.

---

5 IBID.

Los requisitos que son requeridos para poder realizarlo en casi todas las carreras el contar con 70% de créditos , excepto las áreas de la salud, donde se requiere el 100% .Posteriormente los alumnos se deben de inscribir en un programa de servicio social aprobado por cada facultad o escuela que establece este reglamento y que este registrado en la base de datos de la universidad y que se cuente con la aprobación de la facultad o escuela cuando existe hay un convenio de por medio ( de lo cual se hablará más adelante) realizarlo en un tiempo no menor a 6 meses, cubriendo 480 horas como mínimo, o las que establezca el reglamento interno cada facultad y tener dentro del este una participación continua.; ya que existe discontinuidad cuando se interrumpe el servicio social por más de 18 días durante 6 meses o 5 días consecutivos.

*Los Derechos y Obligaciones de los universitarios al cubrir con el servicio son:*

“El derecho a:

- ✓ Recibir orientación y trato respetuoso por parte de la unidad responsable de cada facultad o escuela y del personal de la institución donde se realiza.
- ✓ Respetar el horario, lugar, programa de trabajo y actividades que se establecen en el programa de servicio social registrado y aprobado. Cualquier cambio deberá ser aprobado por las unidades responsables del servicio social.
- ✓ Desarrollar la prestación en condiciones de higiene y seguridad, en un espacio físico adecuado, con material, información y equipo para el desarrollo de las actividades.
- ✓ Recibir los apoyos académicos y económicos estipulados en el programa.
- ✓ Recibir oportunamente la documentación requerida para el registro, seguimiento y conclusión del servicio social.
  
- ✓ El derecho de recibir orientación y trato respetuoso por parte de la unidad responsable de tu facultad o escuela y del personal de la institución donde se realiza.
- ✓ Que se respete el horario, lugar, programa de trabajo y actividades que se establecen en el programa de servicio social registrado y aprobado. Cualquier cambio deberá ser aprobado por la unidad responsable de servicio social.

- ✓ Recibir los apoyos académicos y económicos estipulados en el programa
- ✓ Recibir oportunamente la documentación requerida para el registro, seguimiento y conclusión de este.

*Se Tiene la obligación de:*

- ✓ Inscribirse en los programas de servicio social aprobado por la facultad en este caso la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales o escuela y registrado por la UNAM.
- ✓ Realizar los trámites administrativos ante las unidades responsables de servicio social de cada facultad o escuela.
- ✓ Realizar en tiempo y forma las actividades señaladas en el programa y conducirse de manera profesional y ética
- ✓ Presentar el o los informes de las actividades realizadas durante la prestación del servicio social que sean solicitados
- ✓ En caso de interrumpir la prestación del servicio social, se debe notificar por escrito las causas.
- ✓ Respetar las disposiciones legales y políticas que establece la UNAM y las de la dependencia donde se realice.
- ✓ Informar a la unidad de servicio social de la facultad o escuela correspondiente, si durante servicio social no se respetan nuestros derechos, o si se presenta algún problema que afecte la prestación.”<sup>9</sup>

Todo lo anterior regula a esta actividad que de otra forma no redundaría en los objetivos para los que se ha establecido este al interior de la universidad y que no permitiría un mayor desarrollo social.

---

<sup>9</sup> <http://www.dgose.unam.mx/ss/sshtm>; 2004.

Existen tres tipos de Programas de Servicio Social dentro de la Universidad:

- Externos. Se llevan a cabo en el sector público y social (Secretarías de Estado y Organismos descentralizados) Con las empresas privadas cuando celebran convenios con la UNAM, para elaborar un proyecto de interés público.
- Internos. Se seleccionan por medio de proyectos de acuerdo a la carrera en facultades, escuelas, centros, Institutos de Investigación y otras dependencias de la UNAM. En cualquier oficina, departamento, laboratorio o taller.
- Rurales. En forma de brigadas multidisciplinarias para el desarrollo de comunidades rurales de diferentes estados de la República que es el que mayor impacto a la sociedad en general.

### *1.2.3.- El servicio social en la UNAM como respuesta universitaria a la solución de los problemas sociales*

De este modo existe dentro de nuestra Universidad, el Programa del Servicio Social Multidisciplinario (PSSM), el cual, ha ido instrumentado políticas generales para el desarrollo de esta actividad, a partir de los compromisos establecidos en la Constitución Política mencionados anteriormente y en la Legislación universitaria. Este programa responde a lo que pretende la universidad en la ayuda a la solución de los problemas nacionales mediante la formación de profesionistas que mediante este programa colaboran en un mejor bienestar social

Este programa tiene como objetivo tareas tendientes a mejorar las condiciones en la prestación del servicio social y fortalecer los vínculos institucionales de la UNAM con los sectores público y social, a efecto de potenciar los recursos y coadyuvar a la transformación económica, social y cultural del país contribuyendo, al mismo tiempo, a fortalecer la formación integral de los estudiantes, mediante un programa de trabajo que abarca mejorar la calidad de la prestación del servicio en su planeación, orientación, comunicación y de estímulos hacia los prestadores de servicio social.

Así en la UNAM, se ha creado un programa de vinculación y mejoramiento de la calidad del servicio social con la finalidad de elevar la calidad de las actividades realizadas por los pasantes en áreas de la sociedad que más necesiten este apoyo de tal forma existen los siguientes programas que incluyen datos estadísticos.

### *Atención a Comunidades Rurales*

Para aportar al país lo generado por la UNAM, se estableció un nexo formal con el Instituto Nacional Indigenista, mediante la firma de un convenio de colaboración en materia de servicio social, lo que dio lugar a la estructuración de 71 programas de acuerdo con las necesidades de las delegaciones estatales de 23 estados de la República. Lo cual representó la duplicación en el número de programas a los establecidos antes.

Esto es relevante, no sólo por el sustancial incremento en cuanto al número de estudiantes y cobertura de los programas; a lo anterior se suman las dificultades que significan el tener que asegurar la alimentación, hospedaje, material de trabajo y el apoyo de transporte, y si se toma en cuenta que la mayor parte de la población estudiantil de la UNAM procede de la Ciudad de México y el área conurbana y, por lo tanto, no le es fácil trasladarse y adaptarse a las condiciones de marginación en que vive la población indígena.

“Los servicios que están ofreciendo los estudiantes permitirán dar cobertura a las necesidades de cerca de 60,000 habitantes de los estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, lo que significa un incremento de 67% en relación con el número de beneficiados del año pasado”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> IBID.

Las actividades que los prestadores de servicio social desarrollan se ubican en los renglones de desarrollo económico, procuración de justicia, atención integral a la salud, albergues escolares, registro civil, investigación y cultura sobre los pueblos indígenas, así como capacitación social.

Los proyectos de desarrollo regional y de fortalecimiento municipal son considerados por la administración pública y las políticas sociales actuales como fundamentales de desarrollar. Por ello, los programas de servicio social fueron planeados para ser llevados a cabo en renglones de atención específicos, en coparticipación con las comunidades, los municipios y los gobiernos estatales.

Asimismo se debe indicar que este programa tiene perspectivas de desarrollo, en virtud de que se trata, como ya se mencionó, de un programa en corresponsabilidad de los gobiernos de los estados participantes, las presidencias municipales, la Secretaría de Salud, el IMSS, el INI, la UNAM y otras instituciones privadas.

#### *Atención a Comunidades Urbanas*

Para dar respuesta a las urgentes necesidades de la Ciudad de México, se precisa una participación donde concurran los recursos humanos más capacitados en todas las áreas del conocimiento y las instituciones que respalden estas acciones en favor de las comunidades más necesitadas del Distrito Federal. Por ello el Programa del Servicio Social Multidisciplinario ha procurado canalizar el esfuerzo de los jóvenes universitarios, en la construcción de mejores oportunidades para los habitantes de su entorno.

En relación con lo anterior y para dar continuidad al trabajo que han venido desarrollando los equipos multidisciplinarios en diversas instituciones de atención a los niños, jóvenes y minusválidos, ubicadas en la zona aledaña a Ciudad Universitaria, se realizaron pláticas de promoción y orientación a alumnos lo que permitió la incorporación de 120 prestadores de servicio social, en once programas que se llevan a cabo en igual número de instituciones. La atención proporcionada por los prestadores a través de sus diversos ejes de trabajo, se ubica en los rubros de atención a la salud, apoyo pedagógico a alumnos con problemas de aprendizaje, desarrollo psicomotriz del niño, nuevos métodos

para el proceso enseñanza-aprendizaje, apoyo psicológico y canalización de casos hacia instancias especializadas de atención.

Estas actividades humanitarias han redundado en su academización y esta es parte sustancial de los objetivos universitarios. Al respecto, cabe subrayar que los programas rurales y los multidisciplinarios en instituciones del Distrito Federal, se han preocupado no sólo porque sus acciones vayan encaminadas a apoyar a grupos sociales en condiciones de desventaja, sino también a proporcionar espacios de participación en donde los estudiantes complementen su formación académica y de investigación relevante para las distintas disciplinas que brinda nuestra universidad y mediante las cuales se dan soluciones a la problemática de desarrollo social.

#### *1.2.4.-La administración del Servicio Social en la UNAM*

La administración del servicio social y responsable directo de la calidad de este al interior de la universidad se encuentra a cargo de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos de la UNAM (DGOSE), quien tiene la obligación de establecer los programas y convenios necesarios para los receptores de prestadores de servicio. De tal forma que a continuación se describen algunos de sus programas realizados:

##### *Vinculación y convenios*

Desde diciembre de 1995 se firmó un convenio entre nuestra Casa de Estudios, la Secretaría de Desarrollo Social y Gobierno del Distrito Federal, con el fin de fomentar y dar prioridad a la integración de estudiantes de la UNAM en programas de alto impacto social y que favorezcan principalmente al desarrollo de la comunidad capitalina más necesitada.

“Dentro del marco de este convenio se han registrado en las 16 delegaciones políticas, un total de 114 programas en materia de salud, vivienda, asesoría jurídica,

ecología, protección civil, atención al menor de la calle, desarrollo de la comunidad y proyectos de bienestar social.”<sup>11</sup>

Estos convenios son un factor de coordinación para los alumnos que desean incorporarse a la institución que más lo deseé sin que existan problemas para poder dar de alta este requisito para la titulación y que a su vez concuerde con el perfil y que el programa que va a desarrollar cubra con su área profesional, de lo contrario si no existe este vínculo es imposible realizar este al interior de una institución que no se encuentra registrada.

### *Programa de planeación y sistematización*

Este programa es fundamental en todo organismo público y la UNAM no es la excepción ya que es un indicador que tiene como finalidad brindar información sobre la estructura de la oferta y la demanda de prestadores, el sector beneficiado y las actividades realizadas por los estudiantes dentro de los programas, siendo un instrumento útil para orientar la planeación y estructuración de los programas de servicio social de la cual se encarga la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos, a la vez que ayuda a los estudiantes en la selección de la opción que mejor se ajusta a sus inclinaciones profesionales y personales.

Derivado de este programa “se hizo necesario diseñar un nuevo formato para el registro de programas de servicio social, a partir del cual se definieron los rangos para la creación de una nueva base de datos informáticos, así como de los reportes derivados de ésta.

Estos reportes derivados de la base de datos hicieron posible que se conociera que más de la mitad de la demanda de prestadores procede del sector público y se enfoca principalmente a programas de apoyo a la administración”<sup>12</sup> este es el caso para los estudiantes de la carrera de Administración Pública y Ciencia Política en tanto que un 26% de esta demanda surge de dependencias de la UNAM; ello debido a la reestructuración

---

<sup>11</sup> IBID.

<sup>12</sup> IBID.

por la que atraviesa la administración pública federal y el recorte de personal, trayendo como consecuencia que la demanda de prestadores de servicio social se duplique en esta época.

A través de esta práctica el servicio social se ha orientado principalmente a programas de apoyo a la administración, de apoyo a la comunidad y en apoyo a la docencia, mientras que los sectores beneficiados fueron esencialmente el educativo y el público.

Este análisis nos permite concluir que en tanto la Universidad establezca compromisos formales en materia de servicio social con otras instituciones, ya sean del sector público o del social, se pueden diseñar programas de calidad tanto a nivel académico como de impacto social. Sin lugar a dudas ello permitirá a los estudiantes universitarios realizar un servicio social que les signifique un beneficio tanto en su formación profesional como personal.

“El programa contempla la coordinación y el enlace relacionándose con la necesidad de uniformar los trámites que tienen que ver con el servicio social, lo que ha llevado que a través de la base de datos y de la conexión a Red UNAM, se pueda mantener comunicación directa con las oficinas de servicio social de las escuelas y facultades, ya que a través del intercambio de información se hace más eficiente la atención a los estudiantes.”<sup>13</sup>

## PROGRAMA DE COMUNICACION Y APOYO AL SERVICIO SOCIAL

Con el propósito de que los estudiantes conozcan las diferentes opciones para realizar su servicio, principalmente en programas que tienen un alto impacto social, se ha ido realizando una campaña de promoción, a través de la cual se plantea visitar permanentemente las escuelas y facultades de la UNAM. A través de esta campaña y de

---

<sup>13</sup> IBID.

la instalación del Módulo de Información de este, se pretende familiarizar a los estudiantes con el servicio social, para que de este modo se incremente la participación de los alumnos para este tipo de programas.

## PROGRAMA DE ORIENTACION, ESTIMULOS Y SERVICIOS A LOS PRESTADORES

El Programa del Servicio Social Multidisciplinario se ha empeñado en buscar los mecanismos que permitan que los prestadores puedan desempeñar un servicio social en las mejores condiciones, y que incluyen diversas formas de apoyo y servicios.

“En materia de apoyos económicos, se obtuvieron de la Secretaría de Desarrollo Social un total de 2,971 becas, de las cuales 1,500 fueron destinadas a programas que llevan a cabo las dependencias de la UNAM y 1,000 para estudiantes que se incorporaron a los programas del Convenio UNAM-SEDESOL-DDF, ambas de \$300.00 mensuales y 471 de \$500.00 mensuales que se destinaron a apoyar los programas rurales. Todo ello representa un monto total de \$5'913,000.00”<sup>14</sup>.

Con el propósito de reconocer la labor que llevan a cabo los estudiantes que realizan su servicio social, se ha establecido el Premio Anual de Servicio Social Universitario "Gustavo Baz Prada" que es otorgado a aquellos estudiantes que durante la prestación de su servicio social realizaron un trabajo académico sobresaliente y de impacto directo en la población, este permite darnos a conocer el impacto que tiene el servicio social al interior de la sociedad.

### 1.3.- El servicio social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales:

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales tiene 48 años y es considerada la pauta en Latinoamérica en la formación de estudiantes en el área de ciencias sociales contribuyendo de esta forma a una rica investigación en el área, en sus aulas brinda cinco carreras: Ciencia Política, Administración Pública, Sociología, Relaciones Internacionales y Ciencias de la Comunicación.

---

<sup>14</sup> IBID.

Su misión consiste en formar profesionales de las ciencias sociales, que con su desempeño contribuyan al planteamiento de alternativas de solución a los problemas que en diferentes áreas y niveles enfrenta la sociedad mexicana.

Pero no sólo se dedica a formar profesionistas, además ha sido la cuna de grandes catedráticos que brindan sus conocimientos en diversas instituciones académicas del país, importantes funcionarios públicos, periodistas, etc.

“Esta facultad nace como tal el 3 de mayo de 1951 naciendo de la necesidad de solucionar problemas RELACIONADOS CON LA SOCIOPOLÍTICA Y ECONOMIA posterior a la segunda guerra mundial estando ubicada para ese entonces en la Colonia San Rafael, después a mascarones, luego a la torre de humanidades hasta que quedo en la zona cultural el 8 de noviembre de 1984.

Es desde 1992 que se establecieron las primeras bases para modernizar los planes y programas de estudio, que hasta la fecha se siguen buscando.”<sup>15</sup>

El área encargada de los tramites y programas del servicio social dentro de la facultad esta a cargo de la Coordinación de Orientación Escolar siendo el objetivo principal de esta área la vinculación de los alumnos con instituciones públicas y sociales a fin de cubrir con el requisito obligatorio para su titulación, el cual es una actividad temporal no remunerada, académico-formativa, en donde se pone en práctica la teoría aprendida.

Dentro de los pasantes de la carrera de administración pública se espera que estos en el servicio deban de analizar la realidad política administrativa y en base a este conocimiento actuar en beneficio de la sociedad y de este modo aprovechar los instrumentos técnicos de los que le ha dotado su formación teórica.

Cabe destacar una pequeña observación, ya que la prestación se da al interior de instituciones públicas, existen severas deficiencias dentro de esta área en la facultad

---

<sup>15</sup> <http://www.politicas.unam.mx>; 2004.

sobre todo porque no existe una actualización pertinente de la Carrera de Ciencia Política y Administración Pública dentro del ámbito a nivel de las delegaciones del Distrito Federal y municipal donde esta carrera es totalmente desconocida donde no existen convenios necesarios (mucho menos una feria al interior de la facultad donde se aborde el tema del servicio social) de ser establecidos por esta facultad y que sólo son abordados por la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos de nuestra Universidad ya descritos en el programa de Planeación y Sistematización de esta dirección lo cual es mi deber reportar como pasante de esta carrera.

## Capítulo 2.- La administración pública y la prevención de desastres en México.

### 2.1.- DESASTRES E INTERVENCIÓN ESTATAL

Nuestro país se ha enfrentado en innumerables ocasiones a desastres naturales y otras catástrofes provocadas por el hombre. Entre los primeros se encuentran los huracanes, terremotos incendios forestales, inundaciones, etc. Mientras que entre los segundos se encuentran explosiones por fugas de gas, derrames tóxicos, y en general son el resultado de las actividades realizadas por la población. Por ello es fundamental la participación gubernamental para crear medidas que reduzcan los efectos devastadores que estos efectúan a la población del territorio nacional.

A lo anteriormente descrito se suman las condiciones económicas del país ubicándolo dentro del conjunto de naciones subdesarrolladas, lo que ha hecho que México, padezca en mayor escala las consecuencias de estos fenómenos. El impacto de los desastres naturales, afecta en mayor medida a las clases más necesitadas. Son quienes más padecen las consecuencias de las inundaciones, sequías y los huracanes; porque son las que se ubican en zonas de alto riesgo cerca de barrancas, ríos, zonas industriales, etc.

En primer lugar es necesario dar una definición de lo que es un desastre natural según la ONU (Organización de las Naciones Unidas), el término “hace referencia a las consecuencias o el impacto de un fenómeno natural sobre una comunidad dada, tanto en pérdidas de vidas humanas, como materiales, económicas y sociales. Ello es así porque no siempre que acontece un fenómeno natural tiene lugar un desastre natural; y, si lo tiene, no son siempre equiparables, en abstracto las magnitudes de su eventual impacto en distintos lugares. Es decir, se considera que el desastre natural no es el fenómeno físico en sí, sino los costes humanos, económicos y sociales provocados por este; por otra parte, el desastre al que está expuesta una comunidad concreta depende de la índole del fenómeno físico y de la vulnerabilidad de la comunidad a ese peligro en particular”<sup>11</sup> De este modo no es el fenómeno natural como un huracán o tornado lo que afecta a la

---

<sup>11</sup> Hidalgo, Helena **De las catástrofes naturales a la cotidianidad urbana: La gestión de la seguridad y el riesgo** Pág. 73.

población sino los efectos que acarrea miseria, pérdida de vidas y de bienes. Este concepto puede ser ampliado para el caso de contingencias humanas que provocan desastres al afectar a una comunidad, recordemos para ello el caso de la tragedia ocurrida en San Juanico en 1985.

Una vez que es definido que es un fenómeno natural y que es un desastre antropogénico es decir, el que es causado por negligencias humanas, es necesario identificar a los grupos humanos y zonas donde dichos accidentes causados por descuidos o por falta de una cultura de seguridad industrial pueden ocasionar desastres.

En cuanto a los estratos humanos vulnerables a desastres estos son:

- Las mujeres sobre todo aquellas que se encuentran en estado de gravidez.
- Los niños quienes corren un mayor riesgo de padecer en estas condiciones un cuadro de desnutrición.
- Las personas discapacitadas y enfermas.
- Los grupos poblacionales más necesitados que habitan zonas de riesgo. Las zonas cercanas a complejos industriales, especialmente aquellas relacionadas con energéticos y productos químicos.

La vulnerabilidad no sólo se mide por los sectores poblacionales que se ven afectados, es necesario tomar en cuenta las zonas socioeconómicas que pueden ser afectadas. Dentro de estas zonas se encuentran todas aquellas que son rurales, donde se asientan pobladores indígenas quienes padecen las mayores consecuencias al ser poseedores de tierras que les ayudan al autoconsumo pero en zonas de riesgo cuando ocurre un desastre natural pierden su fuente de alimentación.

El problema radica en que en el caso de las zonas urbanas o en zonas rurales existen sectores de la población con una mayor vulnerabilidad, como lo es el Distrito Federal que teniendo como ejemplo las clases populares que viven en dentro de múltiples asentamientos irregulares. Las zonas de alto riesgo son:

- Zonas ubicadas cerca de ríos, lagunas, presas, y mares.

- Zonas ubicadas en laderas ubicadas en cerros, sierras, montes y volcanes.
- Zonas ubicadas cerca de zonas industriales.
- Zonas vulnerables de padecer sismos, tsunamis, nevadas, etc.

El problema radica en que en zonas de alto riesgo existen asentamientos irregulares generalmente urbanos o rurales.

El siguiente cuadro nos muestra las zonas de riesgo que tiene nuestro país por entidad federativa esto basándose en la publicación “Diagnósticos de peligros e identificación de riesgos” elaborada por el CENAPRED:

***IMAGEN DEL SISMO DE 1985: UNO DE LOS PRINCIPALES RIESGOS DEL CENTRO DE LA CIUDAD***



<b>ESTADO</b>	<b>TIPO DE DESASTRE</b>
Aguascalientes	Sequías, sismos, incendios.
Baja California Norte	Sismos, huracanes, lluvias torrenciales.
Baja California Sur	Huracanes, inundaciones.
Campeche	Huracanes, incendios.
Coahuila	Explosiones, huracanes.
Colima	Sismos, tsunamis, huracanes,
Chiapas	Vulcanismo, inundaciones, incendios, huracanes.
Chihuahua	Incendios, lluvias torrenciales, huracanes.
Distrito Federal	Inundaciones, explosiones, lluvias torrenciales, sismos, granizadas, incendios.
Durango	Lluvias torrenciales, huracanes incendios, sequías.
Guanajuato	Heladas, inundaciones, granizadas.
Gerrero	Incendios, huracanes, inundaciones, sismos.
Hidalgo	Lluvias torrenciales, huracanes, granizadas.
Jalisco	Sismos, deslizamiento de tierra, huracanes, explosiones.
Estado de México	Sismos, inundaciones, heladas, granizadas.
Michoacán	Inundaciones, sismos, vulcanismo.
Morelos	Inundaciones, incendios, heladas.
Nayarit	Inundaciones, lluvias torrenciales, huracanes.
Nuevo León	Sequías, inundaciones, huracanes, incendios.
Oaxaca	Sismos, inundaciones, huracanes.
Puebla	Granizadas, sismos, inundaciones.
Querétaro	Inundaciones, lluvias torrenciales, incendios.
Quintana Roo	Incendios, inundaciones, huracanes.
San Luis Potosí	Lluvias torrenciales
Sinaloa	Sequía, huracanes, inundaciones.
Sonora	Sequías, inundaciones, heladas, huracanes.
Tabasco	Sequías, incendios, inundaciones, huracanes.
Tamaulipas	Incendios, huracanes.
Tlaxcala	Incendios, lluvias torrenciales, inundaciones.
Veracruz	Incendios, huracanes, inundaciones.
Yucatán	Huracanes, inundaciones, incendios.
Zacatecas	Inundaciones, lluvias, granizadas, heladas.

Así, se habla de vulnerabilidad cuando una zona geográfica y algún sector de la población pueden ser afectadas por los efectos colaterales que presentan los fenómenos naturales y que pasan de este modo a ser una catástrofe. Son vulnerables por las condiciones socioeconómicas y de vivienda que presentan sobre todo si estas son de marginación y pobreza. Este es, desafortunadamente, un problema común en los países en vías de desarrollo como es el caso de México. Por tanto se establece que a mayor vulnerabilidad existe un mayor nivel de desastre y por lo tanto serán mayores las consecuencias socioeconómicas en pérdidas dentro de ese grupo poblacional.

Al afirmarse que un fenómeno natural desencadena pérdidas socioeconómicas, se implica que interrumpen el desarrollo de esa sociedad. De ahí que el Estado los debe de tomar en cuenta al evaluar estas condiciones presentes en la población. De este modo puede afirmarse que los desastres pueden ser un factor generador de una mayor miseria y marginación dentro de ciertos estratos poblacionales, por lo que el Estado debe de responder previniendo los desastres.

Los antecedentes de la intervención estatal provienen de la experiencia de desastres, que sufrió la población con el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Para esta fecha no se contaba con políticas públicas destinadas a **prevenir** a la población ni de las **medidas a seguir** en caso e presentarse un fenómeno natural. Es hasta esta fecha que el gobierno comienza a establecer lineamientos a seguir en conjunto con la sociedad civil “lo que conlleva a crear órganos especializados en materia preventiva de desastres en las áreas de capacitación, difusión e investigación, en el ámbito federal, estatal y municipal”<sup>2</sup> De ahí surgió toda una infraestructura, es donde por primera vez el gobierno decide conformar todo un aparato destinado a este problema. Así en 1986, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, nace el Sistema Nacional de Protección Civil “habiendo operado desde 1986 al 2000 con base en una serie de Decretos del Titular del Ejecutivo federal:

- Aprobación de las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

---

<sup>2</sup> <http://www.cenapred.unam.mx>; 2004.

- Creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres.
- Creación del Consejo Nacional de Protección Civil.
- Acuerdo que establece las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).”<sup>3</sup>

Estos decretos aún siguen vigentes y desde entonces han sido completados con reglamentos y manuales internos de procedimiento, que en la presente fecha continúan elaborándose. Destaca el hecho de que se pasa de un enfoque correctivo a uno preventivo dentro de las políticas públicas implantadas por el Gobierno Federal medida fundamental de su gestión porque ha preservado la integridad de la población.

El Sistema Nacional de Protección Civil abarca a toda la esfera gubernamental en su conjunto; porque involucra a todas las secretarías federales, a los gobiernos estatales y municipales; mediante la coordinación de esfuerzos en la materia de la reducción de los desastres. Una definición importante de lo que es la protección civil es la dada por Jesús Manuel Macías, autor dedicado a este tema: “es el término designado para referirse a un modelo que encierra un conjunto de relaciones, procedimientos concernientes y acciones de gobierno, destinados a la prevención y respuesta a desastres en México.”<sup>4</sup>

Con la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres se contribuyó al esfuerzo de investigación, por parte sus propios científicos, muchos surgidos de la Universidad Nacional Autónoma de México y otros investigadores de la UNAM y de otras instituciones internacionales por convenios realizados con esta institución que tienen relación con la con la prevención de desastres. Destaca la investigación que se hace de los desastres de origen geológico, hidrometeorológico, químico y sociales. También se cuenta con el convenio en materia de Servicio Social. Con la cual los pasantes de la UNAM contribuyen a mitigar uno de los grandes problemas nacionales: la prevención de desastres.

---

<sup>3</sup> Programa Nacional de Protección Civil 2000-2006, Secretaría de Gobernación, México 2001. Pág. 46.

<sup>4</sup> Macías, Jesús Manuel **Legislar para reducir desastres** CIESAS, México 1999. Pág. 103

A su vez, el Fondo de Desastres naturales (FONDEN) como su nombre lo indica, comprende una serie de recursos financieros destinados a encausarse cuando la población se ve afectada y pierde su patrimonio y ayudar a su pronta recuperación.

## 2.2.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPORTANCIA EN LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

Las políticas públicas son parte fundamental de la gestión pública nos indican lo que el gobierno va hacer y como va hacerlo pero estas se encuentra permeadas de intereses “ya ( en su formulación) concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar formulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder la vista el objetivo a alcanzar”<sup>5</sup> En este caso el objetivo central es reducir el impacto que los desastres acarrear sobre la población; concurriendo diversos actores: la población, el sector social y el privado.

Una política pública es aquella que va destinada a solucionar un problema que afecta a la sociedad en su conjunto. Luis Aguilar la define de la siguiente forma:

“En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados; a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general. En un segundo sentido... las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. En un tercer sentido... la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaría y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo. En suma al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de

---

<sup>5</sup> Van Meter, Donald S. et.al. **La implementación de las políticas** Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1998. Pág. 17

gobierno que incorporan la opinión, la participación la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”<sup>6</sup>

Por lo tanto las políticas públicas abarcan las decisiones que conforman grupos de la población que se ven afectadas por problemas. Estos grupos y las decisiones a las que llegan sólo son posibles mediante la acción del gobierno, en el caso de los desastres estos afectan a todas las clases sociales de México, desarrollando políticas concretas de prevención y apoyo para cuando los desastres ocurren. Para esto es necesario que el gobierno aporte recursos a este rubro.

No se debe olvidar que el gobierno federal es el que esta al mando de que se cumpla una de sus metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo: el pasar de un enfoque correctivo a un enfoque preventivo en materia de desastres. A través de este enfoque la población sabe las medidas a seguir, mediante folletos, conferencias y todo lo que abarca su capacitación.

La prevención de desastres es parte de la seguridad nacional ya que se pretende resguardar a la población de desastres que atenten en primer lugar contra su vida y en segundo lugar contra su patrimonio. Por ello el establecimiento de un plan sectorial en esta materia es responsabilidad de la Secretaria de Gobernación por lo tanto, a este le corresponde la creación de políticas públicas correspondientes, sus programas (de protección civil), son la parte que le da forma y solidez a esta política pública de tal forma que:

“Existen dos niveles en los que se ubican disposiciones que se refieren a esta política pública una al SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil) y otro a las facultades de la SEGOB, en tanto cabeza del sistema”<sup>7</sup>

No se debe de olvidar que el gobierno ha dejado de lado un factor primordial de frente a la gestión de los desastres; si bien muchos se dan en poblaciones con alta

---

<sup>6</sup> Martinelli, José María. **Políticas públicas en el nuevo sexenio**, UAM-Editorial Plaza y Valdez, México 1999. Pág. 66-67.

<sup>7</sup> Macias, Jesús Manuel **Legislar para reducir desastres** CIESAS, México 1999. Pág. 69.

marginación y que se ubican en asentamientos irregulares, debería de existir una mayor responsabilidad en cuanto a delimitar los asentamientos humanos. Para ello es necesaria la creación de normas que regulen los límites de los asentamientos urbanos, según el autor Jesús Manuel Macias opina que las que existen se encuentran rezagadas y no abarcan la realidad actual.

Dentro de la protección civil que “es el modelo rector de la prevención de desastres en México, se ubican las estrategias de:

1. **Mitigar:** frenar los riesgos a los que se expone a la población de frente a un desastre ya sea natural o antropogénico.
2. **Preparar** planes de acción emanados de las políticas públicas, dirigidos a la población simulacros, folletos informativos, sistemas de alerta e información precisa en los medios de comunicación de frente a la presencia de un fenómeno destructor.
3. **Responder** es el proporcionar auxilio a la población que ha sufrido un percance por algún desastre.
4. **Recuperar:** Ayudar a la población mediante la ayuda necesaria para que retorne a su vida cotidiana reparación o reubicación de sus viviendas y de sus fuentes de trabajo esto se realiza mediante el FONDEN (Fondo De Desastres Naturales) siendo recursos financieros que ayuda a estos a reparar viviendas y fuentes de trabajo y de lo que constituye su desarrollo social y económico. “<sup>8</sup>

Estas medidas coparticipes de la protección civil en México se deben de dar dentro de los tres ordenes de gobierno, el municipal, estatal y el federal. De este modo la protección civil ayuda a que se lleven a cabo las cuatro fases siendo la estructura organizativa gubernamental de las mismas.

En la transición democrática que vive México en el presente, se busca una mayor participación ciudadana en las decisiones y servicios que presta el gobierno. De este

---

<sup>8</sup> IBID, Pág. 73.

modo las políticas públicas actuales buscan una participación más activa de la población, lo que implica una transición social, es decir el cambio del comportamiento de la sociedad frente a los problemas públicos y en este caso que los ciudadanos colaboren en materia de prevención de los desastres.

Siendo así la actual administración pública del país establece sus políticas públicas partiendo de que la población conozca los riesgos, que permanentemente pueden ocurrir en su entorno. Los tipos de desastres a los que se enfrenta son naturales, antropogénicos y ambientales con la finalidad de que se preserven los recursos económicos y sociales de la población.

Entre los actores que participan para la creación e implementación de esta política pública se ubica a varias entidades y dependencias de la administración pública federal que van desde el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Protección Civil, la Secretaria de Gobernación, la Coordinación General de Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil, el Centro Nacional de Prevención de desastres los Sistemas Estatales de Protección Civil, los Sistemas Municipales de Protección Civil, la estructura institucional del Sistema Nacional de Protección Civil, cada unidad interna de protección civil de cada dependencia y organismos del sector público como son los múltiples convenios y acuerdos en los que además de intervenir la Secretaria de Gobernación y los demás ya descritos se encuentran secretarías como la Secretaria de Desarrollo Social, la Secretaria de Comunicaciones y transportes, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, el sector privado, social, académico donde se estableció un convenio de colaboración técnica y científica con la UNAM y el CENAPRED, el voluntariado y finalmente la población que es hacia quien van dirigidos los esfuerzos.

Los convenios de colaboración en materia de protección civil y prevención de desastres se dan entre los estados que conforman a la federación ya que como se dijo estos cuentan con un enlace encargado de esta sección y con una ley correspondiente, lo mismo ocurre en cada uno de los municipios.

Uno de los actores relevantes el desarrollo e implementación de las políticas públicas es el sector privado, mediante los organismos civiles quienes son un factor de

presión para el gobierno ya que se involucran y atraen al gobierno cuestiones que este sector generalmente ha ignorado.

La elaboración de una política pública en materia de prevención de desastres, consiste en un riguroso proceso desglosado a continuación:

“1.- Gestación de la política: Es el espacio de interacción entre la sociedad y el gobierno. Este punto destaca la presión que ejercen las organizaciones civiles en aras de que el gobierno resuelva un problema determinado. Es el diagnóstico sobre las condiciones del problema

2.- Formulación de la política pública: Es la parte en donde se toman decisiones de acción por parte del sector gubernamental tomando en cuenta las opiniones de los actores participantes.

3.- Diseño del programa o proyecto específico: define las líneas de acción a seguir tales como el financiamiento.

4.- La implementación: Es la etapa más difícil ya que se trata de convertir a los objetivos en hechos los resultados y el impacto poblacional.

5.- La evaluación: Se revisa al programa en términos de resultados y metas.”<sup>9</sup>

Al establecer la política pública actual referente a la prevención de desastres, fue necesario realizar un diagnóstico de lo que mayormente afecta al país, encontrándose principalmente que son los sismos, las heladas, la actividad de volcanes y que en las costas del Océano Pacífico y del Golfo de México persistan huracanes, lo cual ha propiciado inundaciones y lluvias que han afectando gravemente a la población a la población.

---

<sup>9</sup> Tomado de los apuntes proporcionados por el Dr. Ruiz Sánchez Carlos. Pág. 117.

Es importante dentro de esto regionalizar los desastres de tal modo que para el norte, sur, este y oeste, en las zonas costeras rurales y urbanas se planea la elaboración de atlas de riesgos Para delimitar los tipos de desastres tanto naturales como los causados por las actividades de la población dependiendo de sus actividades económicas, geografía y clima.

Pero no sólo es la incidencia de fenómenos naturales; existen además desastres por ejemplo químicos y socio-organizativos que surgen por negligencias del hombre, falta de medidas de seguridad en edificios, casas, tiendas, etc. Estos son los que ponen en peligro la vida de la población; quienes padecen más de estos son los sectores poblacionales que viven en condiciones de marginación son los que poseen el riesgo de padecer un desastre. Se ubican frecuentemente en asentamientos irregulares cerros, barrancas, laderas, cerca de ríos y cerca de una industria peligrosa.

Para todo esto se necesita la ayuda de organismos especializados en capacitar e investigar las causas que originan a los desastres. Para ello es importante el intercambio de experiencias tanto al interior de los estados que conforman la federación como el contar con la experiencia que han tenido otros países en este aspecto para lo cual es importante la cooperación en la creación de convenios. Un ejemplo de esto es la “Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres del Plan Puebla Panamá”. Este es un acuerdo de cooperación entre las administraciones públicas de los estados del sur sureste de la República Mexicana: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán con países de Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá ya que todos pertenecen a países subdesarrollados, con altos índices de marginación y pobreza y que al ser golpeados por fenómenos naturales sufren las peores consecuencias y por ello fue instrumentado este acuerdo.

El plan Puebla-Panamá surgió como respuesta a la necesidad de elevar la calidad de vida de la población que se ubica en esta zona que cuenta con altos índices de marginación y de migración hacia Estados Unidos. En la iniciativa mesoamericana de prevención y mitigación de desastres de este plan, se trata de implementar medidas para

reducir los riesgos que esta población sufre en pérdida de vidas humanas debido a la ignorancia y a la falta de infraestructura que brinde condiciones de seguridad en la región

Al necesitarse de organismos dedicados a la difusión, investigación y la capacitación fue creado el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). También se constituyó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), este se constituye tanto por organismos del sector social como del privado. A continuación se da a conocer el marco jurídico en que se basa la creación de estos.

### 2.3.- FUNDAMENTO LEGAL

Con base en el artículo 25 constitucional, se establecen los lineamientos donde se dota al Estado de la rectoría del desarrollo nacional; para lo que en el 26 constitucional se establece la organización del sistema de planeación democrática y que establece que los programas correspondientes a la administración pública federal se ajusten al Plan Nacional de Desarrollo.

En la ley nacional de planeación se establecen los lineamientos con los cuales debe seguir la planeación nacional y en la cual deben basarse las actividades de las dependencias públicas de este modo “se integra el Programa Nacional de Protección Civil; el cual de acuerdo con el artículo 26 de la Ley General de Protección Civil, es el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Protección Civil,”<sup>10</sup> De este modo las actividades que este sistema realiza se ajustan a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo actual.

Todo este fundamento legal también se basa en la legislación federal. Pero además existe legislación estatal, encaminada a la protección civil de cada uno de los estados que conforman nuestra federación. Se cuenta con reglamentos como los de: Reglamento de la Ley General de Población, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública

---

<sup>10</sup> IBID, Pág. 20

Federal, que incorporan al elemento de protección civil. Finalmente se establecen normas oficiales de seguridad e higiene.

Dentro del establecimiento del fundamento legal de prevención de desastres destaca que se hace una referencia en el presente reporte de servicio social: el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), Ya que dentro de la administración pública nacional y sobre la base de la necesidad de prevenir efectos negativos sobre la sociedad en cuanto a la serie de peligros (ya descritos), que enfrenta. La política pública pasa a ser un fundamento legal de tal modo que este centro fue creado el 20 de septiembre de 1988, siendo este un órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación hasta hoy día.

Su importancia radica en que repercute en la coordinación de las tres esferas de gobierno y directamente en el Sistema Nacional de Protección Civil. A continuación se describen las funciones de este centro.

## 2.4.- EL CENAPRED Y SU IMPORTANCIA EN LA PREVENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO

EL Centro Nacional de Prevención de Desastres es importante por los antecedentes que se tienen:

“Debido a las consecuencias catastróficas del sismo de 1985, en México surgieron diversas iniciativas para crear una institución que estudiara los aspectos técnicos de la prevención de desastres. Por un lado, el Gobierno Federal emprendió la tarea de establecer el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

Por otra parte, el Gobierno de Japón ofertó su apoyo para mejorar los conocimientos existentes en relación con la prevención de desastres sísmicos.

Finalmente, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) decidió impulsar a su personal académico de alto nivel para que se dedicara a actividades de investigación y desarrollo en prevención de desastres.

Las tres iniciativas concurren en la creación, el 19 de Septiembre de 1988, del Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED, con carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación. Con el apoyo económico y técnico del Japón se construyeron las instalaciones del Centro; la UNAM aportó el terreno para su construcción y proporciona personal académico y técnico especializado. La Secretaría de Gobernación provee los recursos para su operación.

El CENAPRED fue inaugurado el 11 de mayo de 1990.”<sup>11</sup>

Como una dependencia pública tiene una misión: “Prevenir, alertar y fomentar la cultura de autoprotección para reducir el riesgo de la población ante fenómenos naturales y antropogénicos que amenacen sus vidas, bienes y entorno a través de la investigación, monitoreo capacitación y difusión. Su visión es “Ser un centro de excelencia en la prevención de desastres, que contribuya al desarrollo sustentable, orientando sus esfuerzos hacia una sociedad menos vulnerable y un país más seguro frente a fenómenos naturales y antropogénicos”

Por todo lo anterior es importante el dar a conocer la labor en investigación que el CENAPRED ha brindado a México a superar los desastres sobre todo en prevención de sismos y el monitoreo de volcanes activos como el Popocatepetl.

#### 2.4.1.- IMPORTANCIA

La importancia del CENAPRED dentro de la administración pública nacional, tiene como punto medular el preservar la integridad de la población: mediante la prevención pero además es el órgano que define, delinea y orienta las funciones acerca de lo que debe realizar el Sistema Nacional de Protección Civil.

---

<sup>11</sup> <http://www.cenapred.unam.mx>; 2004.

Este organismo es relevante en la gestión nacional de los desastres porque es un brazo ejecutor y planificador. Es regulador porque protege mediante sus aportaciones científicas a la población, además de que brinda recomendaciones con respecto a los desastres.

A través de la investigación de especialistas del CENAPRED que visitan a las comunidades que padecieron algún tipo de desastres, sus análisis aportan importantes conocimientos sobre la naturaleza de los desastres, estableciendo así sus impactos sobre las comunidades, elementos que entonces son aprovechados para elaborar programas, recomendaciones, información en los medios de comunicación y finalmente su colaboración en políticas públicas que estén relacionados con la prevención de desastres. Otro elemento de la importancia del centro es que brinda cursos de capacitación a los servidores públicos de todas las dependencias gubernamentales en los tres ámbitos Federal, Estatal y Municipal tanto de protección civil como especializados.

La investigación que sus colaboradores realizan produce dos clases de conocimiento: el conceptual que es cuando se investiga el fenómeno natural, su posible afectación y se busca reducir su impacto. En segundo lugar la investigación produce un conocimiento de corte histórico porque se archivan fotográficamente y por escrito los efectos de los desastres que han afectado al territorio como ejemplo de esto fue el huracán "Paulina" que afectó a la costa del puerto de Acapulco en el año de 1999.

Dentro del CENAPRED se realizan los diferentes estudios de riesgo a los que se encuentran expuestas las diversas poblaciones de la República, estos consisten en identificar los fenómenos que en un momento determinado pasan a ser un desastre natural o antropogénico. Según este importante centro, para diagnosticar los riesgos es importante que los investigadores ubiquen los escenarios de fenómenos destructores que afectan determinadas zonas; determinan el grado de peligro que constituyen sus consecuencias que es lo que afectan u ocasionan. De esta forma que "una peculiaridad de los estudios de riesgo es lo que está expuesto al fenómeno varía en el tiempo, tanto en cantidad como en sus características. Particularmente importantes son los efectos del crecimiento demográfico y de la industrialización, que modifican e incrementan el riesgo,

por lo que los diagnósticos y los mapas resultantes se vuelven rápidamente obsoletos"<sup>12</sup>. Por lo que este tipo de investigaciones son constantes y cambiantes año por año. Otro tipo de investigaciones que estos realizan son estudios de peligro que parten del conocimiento geográfico, climatológico, geológico e Hidrometeorológico.

El CENAPRED tiene una estructura organizacional conformada por seis direcciones mostradas en el organigrama siguiente, el cual tiene la finalidad de dar a conocer su organización y como se estructura:



FUENTE: CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES 2003

De acuerdo con la organización y métodos que existen dentro de la administración pública, este organigrama muestra ser estructural porque muestra las relaciones de jerarquía y dependencia, es general porque representa únicamente los órganos principales de la organización y sus interrelaciones básicas. Generalmente comprenden los niveles más elevados de la dependencia"<sup>13</sup>, su formato nos muestra una organización es vertical porque representa a sus direcciones de arriba abajo siendo el más alto el cargo de la dirección general.

1.- La dirección de investigación que se dedica a evaluar el impacto de los desastres. Aquí se investigan los riesgos geológicos, la resistencia de las estructuras (de edificios, puentes, zonas habitacionales) en lo concerniente a la resistencia que presentan ante movimientos sísmicos, riesgos Hidrometereológicos y riesgos químicos.

<sup>12</sup> Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México, CENAPRED, México 2001. Pág. 5.

<sup>13</sup> Quiroga Leos, Gustavo Organización y métodos dentro de la administración pública TRILLAS, México 1992, Pág. 195.

2.- Dirección de instrumentación y cómputo encargada de monitorear al volcán Popocatepetl, la instrumentación sísmica e hidrometereológica.

3.-Dirección de capacitación: Destinada a coordinar y elaborar los cursos al sector público, privado y civil. Capacita respecto a protección civil, técnica y de radiología para personal que labora en la Central Núcleo eléctrica de laguna verde.

4.- Dirección de difusión: Encargada de dar a conocer libros, revistas, folletos, carteles, videos y promover los cursos especializados de prevención de desastres.

5.- Dirección de servicios técnicos: Encargada de apoyar y coordinar las actividades de investigación y de instrumentación que realicen las subdirecciones de investigación. Tiene tres subdirecciones Subdirección de Asuntos Nacionales e Internacionales, Subdirección de Organización y Control de Proyectos y el Departamento Jurídico.

6.- La dirección de administración que ve todo lo relevante con recursos humanos.

#### 2.4.2.-FUNCIONES Y OBJETIVOS

El CENAPRED tiene tres funciones básicas sustantivas la investigación, capacitación y difusión.

En lo concerniente a la capacitación la dirección correspondiente tiene como misión el de brindar cursos a los encargados de la protección civil quienes tienen en sus manos la responsabilidad de establecer programas para reducir el impacto de estos ante la sociedad, con la finalidad de que estos conocimientos sean puestos en practica a nivel municipal, estatal y federal. Esta área lleva acabo las siguientes "actividades:

- ❖ Coordinar los programas de capacitación que desarrolla el CENAPRED relativos a prevención de desastres y a protección civil a nivel nacional e internacional principalmente a países de Centroamérica y el Caribe.

- ❖ Coordinar las actividades de capacitación con unidades de protección civil estatales y municipales, dependencias federales, organismos no gubernamentales, paraestatales e iniciativa privada.”<sup>14</sup>

Esta área se divide en dos subdirecciones:

La subdirección de capacitación en Protección Civil que tiene a cargo varios programas tales como “Programa nacional de Formación de instructores en protección civil” dirigido a personal de diversas dependencias gubernamentales para fortalecer de este modo las unidades de protección civil que cada dependencia tiene a su cargo.

La otra subdirección es el Departamento de Capacitación del PERE (Plan de Emergencia Radiológica Externo) que está especialmente diseñado para las personas que viven cerca de la Central Núcleo eléctrica de Laguna Verde.

La dirección de difusión se encarga de dar a conocer mediante medios impresos y electrónicos folletos, videos y exposiciones todo lo concerniente a lo que hace posible un desastre, estos van especialmente dirigidos a los sectores poblacionales más vulnerables de sufrir una catástrofe.

Existe una Subdirección Editorial que produce diversas publicaciones en materia de prevención de desastres y de este modo difundir la cultura de la autoprotección, especializados dirigidos a científicos, carteles, y fascículos. Aquí vale la pena dar a conocer algunos que durante mi prestación de servicio social me fueron brindadas algunas publicaciones: “Informe de actividades del CENAPRED 2003”, “Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México”, “Impacto Socioeconómico de los Principales desastres Ocurridos en la República Mexicana en el año 2003” y el “Manual de Inducción para Brigadistas Comunitarios de Protección Civil”.

La siguiente subdirección es la Subdirección Editorial que se encarga de producir las publicaciones, fascículos, informes técnicos cuya finalidad es “promover una cultura

---

<sup>14</sup> CENAPRED Informe de actividades, CENAPRED-SEGOB, México 2003. Pág. 85 y 86.

para la reducción de riesgos de desastre y protección civil en diversos sectores de la población”<sup>15</sup> Aquí se editan los fascículos anteriormente mencionados.

La tercera subdirección es el Departamento de Diseño y Logística que se encarga de establecer la imagen que se le va a dar a las publicaciones, realiza videos para captar los desastres y en general todo lo que se refiere al diseño grafico y comunicación visual de las publicaciones.

En cuanto al rubro de **la investigación** el centro tiene: varios comités científicos asesores del sistema nacional de protección civil; estos se crearon por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de junio de 1995, como órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres originados (basándose en la clasificación que el Sistema Nacional de Protección Civil según el agente causante de desastres) por fenómenos de origen geológico, Hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo.

Cada Comité está integrado por un grupo de profesionistas dedicados al estudio de algún tipo de fenómeno natural cuyas consecuencias acarrearán algún tipo de desastre, por lo que cuentan con la capacidad técnica y científica para emitir recomendaciones acerca del origen, evolución y consecuencias de dichos fenómenos.

Teniendo en cuenta a lo anterior los comités inducen técnicamente en la toma de decisiones en colaboración con las autoridades encargadas de administrar los desastres tanto para la prevención y auxilio de la población ante una contingencia.

Dentro de sus actividades están las de llevar a cabo el monitoreo y seguimiento de los fenómenos naturales cuando se vuelven un desastre, con la finalidad de pronosticar calamidades. Los Comités que han trabajado desde 1996 son:

“I. COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR SOBRE FENÓMENOS PERTURBADORES DE CARÁCTER GEOLÓGICO: Este Comité está integrado por investigadores y funcionarios

---

<sup>15</sup> *Ibíd.* Pág. 95

de diversas instituciones con especialización en materias como geología, sismología, vulcanología, mecánica de suelos y geoquímica, entre otras.

2.-COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR SOBRE FENÓMENOS PERTURBADORES DE CARÁCTER HIDROMETEOROLÓGICO: Dentro de las actividades de este Comité está la realización del monitoreo y seguimiento de los fenómenos perturbadores hidrometeorológicos, con la finalidad de coadyuvar al SINAPROC en sus tareas de prevención dirigidas a la población.

3.- III. COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR SOBRE FENÓMENOS PERTURBADORES DE CARÁCTER QUÍMICO: Este Comité está integrado por académicos y técnicos especializados en los aspectos científico, técnico y operativo en las diferentes materias de estudio y escenarios que ofrecen los riesgos químicos, como son el transporte de materiales peligrosos, seguridad industrial y ocupacional, protección ambiental, etc.

4.- COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR SOBRE FENÓMENOS PERTURBADORES DE CIENCIAS SOCIALES: Este grupo de trabajo reúne a profesionistas de diversas disciplinas humanistas como planeación urbana, análisis de movimientos sociales, planificación económica, etc.

5. COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR DEL VOLCÁN POPOCATÉPETL: Como consecuencia de la actividad presentada por el volcán Popocatepetl, desde diciembre de 1994, el CENAPRED instrumentó una serie de acciones para vigilar la variación que dicha actividad presentaba para preparar y difundir las medidas necesarias de autoprotección de la población. Una de estas acciones fue la constitución del Comité Asesor para el Volcán Popocatepetl.<sup>16</sup>

Como toda dependencia de la administración pública, tiene una serie de objetivos delimitados, teniendo un programa de trabajo sexenal denominado “Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de desastres 2001-2006” en el cual se describen los principales programas, proyectos y procesos de investigación desarrollo tecnológico,

---

<sup>16</sup> IBID.

difusión y capacitación que se consideran impostergables para reducir el efecto de los desastres naturales y antropogénicos”<sup>17</sup> . Estos proyectos son relevantes para lograr tener una mayor preparación con respecto a estos desastres, reduciendo con ello la vulnerabilidad de la población.

#### 2.4.3.- INTERVENCIONES RECIENTES DEL CENAPRED

Son varios los objetivos que este organismo definió para el 2004; entre estos destaca la generación de conocimientos sobre la prevención de desastres, contar con tecnología de punta que les permita un mejor monitoreo de los fenómenos causantes de catástrofes para las poblaciones, capacitar a las autoridades gubernamentales encargadas de la protección civil logrado su especialización y profesionalización en la materia, seguir colaborando en la generación de políticas públicas de prevención de desastres y realizar campañas de prevención sobre los mismos.

A nivel internacional el este organismo ha participado en las labores de acopio para enviar la ayuda humanitaria de lo que se necesita enviar a los diez países del sur de Asia que fueron afectados el 26 de diciembre por un Tsunami. Almacenando dentro de sus instalaciones alimentos tales como leche en polvo, harina de trigo, arroz, café, azúcar, medicinas como paracetamol y penicilina, pañales desechables ropa y cobijas. Estos víveres están siendo transportados por el barco “el zapotéco” perteneciente a la Secretaria de Marina que partió de Salina Cruz Oaxaca el 31 de enero, con el fin de participar en las labores de ayuda humanitaria que esta región tanto necesita.

En entrevista con el Profesor Marcos Hernández Dávalos subdirector de Asuntos Nacionales e internacionales del CENAPRED nos comentaba acerca de las recientes intervenciones de este centro<sup>18</sup>:

1. Visitas técnicas y evaluaciones en materia de desastres, principalmente ocasionados por fenómenos Hidrometeorológicos y geológicos a solicitud de organismos gubernamentales, no gubernamentales. Un ejemplo de esto es que

---

<sup>17</sup> Programa especial de prevención y mitigación del Riesgo de Desastres 2001-2006. SEGOB, México 2001. Pág. 24.

<sup>18</sup> Entrevista realizada el 28 de enero del 2005, en las instalaciones del CENAPRED.

acudieron a investigar Al municipio de Agua dulce ubicado en el Estado de Veracruz las inundaciones ocasionadas por la temporada de lluvias.

2.- Investigaciones y estudios del impacto socioeconómico de los desastres cuya tarea fundamental es estudiar los efectos colaterales de un desastre pérdidas en viviendas, cosechas, etc.

A nivel nacional el CENAPRED envía investigadores a diferentes entidades de la República Mexicana a estudiar los desastres y su resultado se plasma en informes técnicos y se mandan a la dependencia correspondiente (la dependencia que solicita su colaboración)

3.- La impartición de cursos y asesorías para dar a conocer las “Metodologías para la elaboración de los Atlas de riesgos estatales y municipales mismos que tienen que desarrollarse por investigadores especializados en cada entidad y municipio cuya responsabilidad corre a cargo de los gobiernos locales y la responsabilidad de llevarlos a cabo es mediante la colaboración de los investigadores.

4.- En materia de protección civil son los cursos para brigadistas comunitarios de protección civil que sirven para que los ciudadanos capacitados den a conocer los riesgos a los que se encuentra expuesta su comunidad, lugar de trabajo o estudios. Este curso tiene como finalidad el obtener, aplicar y transmitir los conocimientos en materia de prevención de desastres y protección civil. Estos brigadistas tuvieron la obligación de acudir a este centro a descargar empaquetar y ayudar a embarcar junto a elementos del ejército y de la marina los víveres cuyo destino es asistir a las personas afectadas por el desastre natural ocurrido en Asia.

En cuanto al rubro de alerta con respecto a fenómenos de origen geológico el centro reporta la actividad sísmica de las costas tal fue el caso de reportar su magnitud y dar a conocer a las autoridades sobre el sismo que se localizó durante el 18 de agosto del 2004 originado en las costas de Oaxaca, lo mismo acerca del sismo del 14 de junio del mismo año y así con varios sismos registrados durante el 2004.

Los investigadores del CENAPRED, continuando con sus aportaciones acerca de los fenómenos geológicos acudieron en respuesta de las autoridades de protección civil

del municipio de Zapopan ubicado en el estado de Jalisco el 5 de junio del mismo año, con respecto a la grieta que se formó en el suelo sobre las viviendas que ahí se ubicaban y que dio paso a un dictamen técnico con base en los estudios realizados por este centro, que la zona era inhabitable y se pidió la reubicación de la población que ahí se asentaba.

Estas y otras intervenciones se realizaron durante el 2004, pero debido a la falta del informe correspondiente al 2004 no se tienen disponibles las demás intervenciones de este centro, se espera que este informe se tenga a disposición de los interesados a partir del mes de mayo.

En materia de convenios y cooperación este organismo tiene relación con otras instituciones relacionadas con la investigación y prevención de los desastres:

- Coordinadora Estatal de Defensa Civil.
- Dirección General de Protección Civil de España.
- Hawaii Institute of Geographies and Planetology.
- Michigan Technological University Volcanoes Page.
- National Oceanic and Atmosfere Administration
- Smithsonian Institution Global Volcanism Program.
- U.S. Geological Survey Cascades Volcano Observatory Popocatépetl Volcano México.
- Volcano Word.
- World Organization of Volcano Observatories.<sup>19</sup>

Dentro de la cooperación es importante la participación que tiene la Subdirección de Asuntos Nacionales e Internacionales en donde preste mi servicio social; es la encargada de promover las acciones de cooperación con otras instituciones a nivel internacional: “Mantiene comunicación estrecha con la Secretaria de Relaciones Exteriores; para promover por su conducto las actividades y acciones del CENAPRED, en el marco de los diferentes programas de cooperación técnica entre México y otros países, que propicien

---

<sup>19</sup> <http://www.cenapred.unam.mx>; 2005.

las diferentes modalidades de cooperación con instituciones homologas y organismos internacionales, de manera particular hacia la región de Centroamérica y el Caribe.”<sup>20</sup>

Un convenio muy importante en el cual ha participado activamente este centro es su participación en el programa internacional de la ONU, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres parte del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres 1991-2000.

---

<sup>20</sup> CENAPRED Informe de actividades 2003, CENAPRED-SEGOB, México 2003. Pág. 109.

### **CAPÍTULO 3.- REPORTE DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS**

#### 3.1 OBJETIVOS

El primer objetivo era cumplir con el servicio social, a fin de adquirir experiencia in situ de la toma de decisiones, responsabilidades, actividades, procesos y procedimientos de una dependencia de la administración pública en este caso un organismo jerárquicamente subordinado a una secretaria federal que es la Secretaria de Gobernación. De esta forma el servicio social complementa la formación que se tiene dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y con el servicio aportamos lo que la administración pública invirtió en los universitarios. De este modo también se retribuye al Estado y a la sociedad, cooperando para que la población tenga una mejor calidad de vida. Así se cumple lo que nos demanda nuestra profesión: velar por el interés colectivo.

En segundo lugar, dentro del proyecto en el cual tuve la oportunidad de participar **“Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres”** y, específicamente en el rubro sobre la Promoción de las Actividades del CENAPRED en el Ámbito Nacional, los objetivos profesionales específicos fueron:

- 1) Conocer, en términos generales, la misión, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y del CENAPRED, lo cual me permitió apoyar la coordinación de algunas de las actividades con otros organismos nacionales en el rubro antes mencionado.
  
- 2) Apoyar las actividades de esta institución de acuerdo a un plan de trabajo y organización de responsabilidades, ambos determinados por el subdirector de “Asuntos Nacionales e Internacionales” de la Dirección de Servicios Técnicos del CENAPRED.

El cumplimiento de los objetivos anteriormente descritos me ayudaron a tener una visión más clara como un pasante de la carrera de administración pública puede ayudar a mejorar la práctica profesional; al mismo tiempo enriqueció mi visión sobre la importancia, alcances y limitaciones de esta profesión.

Gracias a la especificidad del CENAPRED pude igualmente concientizarme sobre la importancia de la prevención de desastres para fortalecer el bienestar de la sociedad. Pude también aprender que las dependencias de la administración pública no realizan sus actividades aisladamente. En primer lugar interactúan con otras dependencias; específicamente en lo relacionado con la prevención de desastres cada dependencia de la administración pública nacional cuenta con unidades internas de protección civil que se enlazan precisamente con el CENAPRED.

Finalmente cabe destacar que mi servicio social en el CENAPRED me evidencio la importancia de la UNAM, lo que en lo particular me lleno de orgullo. La UNAM ha sido una institución clave en la creación del conocimiento sobre la prevención de desastres y como ya mencione con anterioridad realiza investigaciones conjuntas con el CENAPRED. Por ejemplo el Gobierno del Distrito Federal cuenta con una unidad interna de protección civil la cual pide investigaciones por parte de este centro sobre zonas que cuentan con algún tipo de riesgo, como las viviendas en las estructuras, tipos de suelo etc., Algunas de estas investigaciones las realiza el CENAPRED con el apoyo de investigadores de la UNAM. Cabe también resaltar que todas las delegaciones del GDF cuentan con una unidad interna de Protección Civil que a su vez se enlazan con el CENAPRED.

Otro ejemplo importante es que dentro del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) donde me encuentro trabajando actualmente, existe una unidad interna de protección civil “que es el equipo integrado por servidores electorales que tiene como función principal apoyar en la estructuración del Plan de Evacuación y emergencia del instituto estableciendo estrategias y medidas preventivas y/o correctivas para enfrentar exitosamente cualquier tipo de desastre, así como para actuar inmediatamente durante el siniestro”<sup>1</sup>. Los encargados de esta unidad han recibido capacitación sobre protección civil por parte del CENAPRED.

En el IEEM como en todas las dependencias esta unidad ha detectado los tipos de desastres a los que es vulnerable:

---

<sup>1</sup> Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) folleto informativo **Plan de Evacuación y emergencia del IEEM** Pág. 2. 2005.

- a) GEOLÓGICOS: Sismos y hundimientos.
- b) Hidrometeorológicos: Inundaciones y granizadas.
- c) Socio-organizativos: amenazas de bomba y sabotajes.
- d) Químicos: Derrames, fugas e incendios.
- e) Sanitarios: Plagas y epidemias.

Finalmente, cabe resaltar el caso de nuestra máxima casa de estudios: La UNAM cuenta con una unidad interna de protección civil que se encarga de prestar auxilio en los diferentes desastres que pueden servir en más instituciones, y también colabora con el CENAPRED.

Respecto a la colaboración de la UNAM, es importante dar a conocer que después de lo ocurrido en Asia por el Tsunami el Rector de la UNAM, el Doctor Juan Ramón de la Fuente inauguró en enero del 2005 un sistema de alerta para Tsunamis en el Océano desarrollado por el Instituto de Geofísica de la UNAM, esto con la finalidad de prevenir un desastre de tal magnitud en los países de Latinoamérica y así prevenir las consecuencias que trajo para los países de Asia. El CENAPRED también tiene uso de este avance tecnológico esto gracias a la estrecha colaboración entre estas dos instituciones.

### *3.2.- ACTIVIDADES*

Durante mi desempeño, se apoyó y dio seguimiento a las siguientes actividades:

- ✓ Planeación de una estrategia para difundir, eventualmente, los conocimientos en materia del “Atlas Estatales de Riesgos”, entre las diferentes entidades de la República Mexicana, elaborando tablas informativas sobre la recurrencia de desastres.
- ✓ Revisión y síntesis de las actividades realizadas por los Comités Científicos Asesores del SINAPROC sobre Fenómenos Perturbadores de Origen Geológico e Hidrometeorológico y del Volcán Popocatepetl.

- ✓ Cuadro informativo sobre la “Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres del Plan Puebla Panamá”, con objeto de dar a conocer los avances de esta iniciativa, incluyendo los compromisos adquiridos.
- ✓ Organización de carpetas que contienen los Informes Técnicos elaborados por investigadores de las Áreas de Estructuras y Geotecnia, Riesgos Volcánicos, Riesgos Hidrometeorológicos e Instrumentación Sísmica de este Centro, en respuesta a las solicitudes de diferentes Estados de la República Mexicana y de Secretarías de Estado.
- ✓ Directorio de los titulares de las Secretarías de Estado y de los Organismos Desconcentrados de la Administración Pública Federal.
- ✓ Apoyo en la logística para atender la visita que realizaron al CENAPRED jóvenes iberoamericanos, con motivo de la “Ruta Quetzal” en México, el 21 de junio de 2004.
- ✓ Apoyo en la logística del “Curso de Introducción a las Metodologías del Impacto Socioeconómico y Ambiental de los Desastres”, celebrado en el CENAPRED, los días 28 y 29 de junio del 2004.
- ✓ Apoyo en la logística del “Curso de Introducción a las Metodologías para la Elaboración de los Atlas de Riesgos Estatales y Municipales”, celebrado en el CENAPRED, el 30 de junio del 2004.

### 3.3.- LA EXPERIENCIA LABORAL EN EL CENAPRED

Al ingresar como prestadora de servicio social en este valioso organismo adquirí una muy valiosa experiencia en primer lugar porque habito cerca de la zona que esta en riesgo por una erupción del volcán Popocatépetl y fue fundamental el conocer de donde venían las acciones de evacuación de la población y de la prevención de todo tipo de desastres ya sea naturales o los derivados de nuestras actividades. A partir de entonces tomé conciencia en materia de prevención lo cual me ha permitido aplicar estos conocimientos dentro de la vida diaria

En segundo lugar, en la subdirección de asuntos nacionales e internacionales puse en práctica mis conocimientos de investigación y de análisis así como la interacción que

este instituto tiene con otras dependencias públicas que tienen que ver con la protección civil y la mitigación de desastres tanto a nivel nacional como internacional.

Otras experiencias incluyeron el profundizar mis conocimientos dentro del Plan Puebla-Panamá como uno de los proyectos más importantes de la actual administración, sobre todo dentro del apartado de la “Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales” analizando sus objetivos y proyectos a realizarse.

Tuve la oportunidad de escuchar algunas de las ponencias de los cursos sobre “Introducción a las Metodologías para la Elaboración de los Atlas de Riesgos Estatales y Municipales donde conocí como se apoyan logísticamente cursos de capacitación dirigidos a los encargados de la protección civil. En las diferentes esferas gubernamentales en los tres ámbitos gubernamentales desde el federal pasando por el estatal hasta llegar al municipal. Otro elemento importante es el del impacto socioeconómico que los desastres causan ante la población.

Para determinar el impacto socioeconómico según una ponencia dirigida por Norlang García investigador del CENAPRED se toma en cuenta la vulnerabilidad social que es el “conjunto de características sociales y económicas de la población que limita la capacidad de desarrollo (antes y después de un desastre)”<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Información tomada de la Conferencia Vulnerabilidad social ante desastres dada por el Lic. Norlang García el 29 de junio del 2004 durante el “Curso de Introducción a las metodologías del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres” celebrado en el CENAPRED.

Se toman en cuenta los siguientes indicadores:

**SALUD:**

- Cobertura en servicios de salud.
- Tasa de mortandad Infantil.
- Porcentaje de la población no derechohabiente.

**EDUCACIÓN:**

- Cobertura de indicación básica.
- Porcentaje de analfabetismo
- Porcentaje de educación

**VIVIENDA:**

- Con o sin servicios públicos y tipo de material.

**EMPLEO O INGRESO:**

- Porcentaje de la Población económicamente activa.
  - Razón de dependencia.

- Taza de desempleo.

## **1.- CONDICIONES DE VULNERABILIDAD**

- Densidad de la población.
- Densidad indígena.

## **2.- RANGOS**

- Características Socioeconómicas.
  - Capacidad de respuesta.
    - Equipamiento.

Estos datos determinan el impacto socioeconómico que los desastres tienen sobre la población y esta metodología esta elaborada por la Organización de las Naciones Unidas, para que la apliquen los servidores públicos encargados de la gestión de los desastres.

A diferencia de otras dependencias gubernamentales que he tenido la oportunidad de conocer, este organismo se dedica con suma disciplina a sus labores y se aleja totalmente de la burocracia tradicional. Aquí las decisiones se toman entre todos y se termina con los estándares jerárquicos para pasar a procesos más horizontales.

La experiencia laboral que obtuve aquí fue totalmente enriquecedora ya que dentro de los aspectos técnicos aprendí a redactar oficios a manejar mejor la computadora aprender a usar equipo de oficina como el fax y la fotocopidora.

### 3.4.- VISION CRÍTICA DEL CENAPRED

El CENAPRED como un organismo público tiene en sus manos como una de sus importantes responsabilidades la de investigación en la prevención de los desastres por lo cual sus estudios y análisis se actualizan diariamente la investigación y sus reportes son diarios, mensuales y anuales. Esto lo demuestran los informes técnicos, las reuniones de los Comités Científicos Asesores, los cursos y demás actividades que llevan año con año.

Un aspecto que me preocupa se refiere a los rezagos en sus informes anuales de actividades. El informe del año 2004 no está aún terminado y por ello me es más difícil contar con información al día de sus metas y objetivos de ese año, debido a esto sólo cuento con los datos del año 2003. “Para estas fechas el Profesor Marcos Hernández jefe del área en la cual presto mi servicio me comenta que está por someterse a revisión y de este modo poder ya pasarlo al la subdirección editorial para que lo publiquen”<sup>3</sup>.

### 3.5.- PROBLEMAS, ERRORES Y ACIERTOS ENCONTRADOS

En mi prestación del servicio social pude constatar que igual que todas las dependencias públicas, este organismo tiene tanto problemas como aciertos.

Organizacionales:

En cuanto a su estructura organizacional, se detecta que esta no presenta muchos problemas porque todas las direcciones y subdirecciones que la conforman se encuentran intercomunicadas una con la otra, permite que las decisiones se tomen entre todos y no es de ningún modo una organización inflexible ni autoritaria.

---

<sup>3</sup> Entrevista con el Profesor Marcos Hernández Dávalos, Subdirector del Área de Asuntos Nacionales e Internacionales, el 4 de mayo del 2005

## Normas y reglas:

En cuanto a las formales por el momento estas no existen porque se encuentra elaborándose dentro de la Subdirección de Organización y Control de Proyectos el manual de procedimientos que dará pauta para crear el reglamento interno.

Dentro de las reglas y normas informales existen varios procedimientos para llevar a cabo acciones comunes juntas, consultas entre jefe de cada dirección y subdirección para lograr los consensos y de esto modo realizar las actividades.

## Personal y su profesionalización:

El perfil profesional que requiere el CENAPRED, es en términos técnicos suficiente ya que para su área científica cuenta con profesionales que son ingenieros, biólogos, informáticos, físicos, etc., todos contribuyen con sus investigaciones.

La profesionalización vista desde la administración pública como tal es inadecuada. Como ejemplo de esto tenemos que el Director General es un ingeniero, no cuenta con el perfil que se requiere para administrar un organismo público como lo es el CENAPRED. Se detecta que falta una mejor definición de los perfiles administrativos, éstos son ocupados por profesionales que se ocupan más de las ciencias exactas y que no deberían de estar ocupando las direcciones de área.

En cuanto a los cursos de capacitación en administración pública si existen y van desde clases para perfeccionar el uso de la computadora, incluso para los prestadores de servicio social, hasta otro tipo de cursos pero limitados y brindados por el Instituto Nacional de Administración Pública y universidades privadas como el ITAM. El contenido de esos cursos desde mi punto de vista son muy gerenciales y les hacen falta elementos político- sociales.

La bolsa de trabajo es prácticamente inexistente, sobre todo para los prestadores de servicio social; no contratan a pasantes ni licenciados de la carrera de administración

pública y siendo este un organismo público no es posible que no requieran al personal especializado en materia de gestión, en la elaboración de políticas públicas, para administrar los recursos públicos (materiales, financieros, técnicos y tecnológicos) de forma racional, así como de la búsqueda de caminos que logren hacer más eficientes las acciones del gobierno, en este caso del CENAPRED.

Como recomendación es necesario que la administración pública mexicana busque las vías para colocar en puestos clave como son las direcciones y subdirecciones de área al personal adecuado que son los administradores públicos profesionales. Para nuestra universidad la recomendación sobre nuestro plan de estudios en administración pública es que este debería incluir cursos sobre liderazgo, trabajo en equipo, dirección de equipos especializados como es el caso de médicos, ingenieros, economistas, físicos, etc.

Presupuesto:

El presupuesto del CENAPRED es limitado porque su ejercicio se limita prácticamente a la investigación y mayoritariamente durante el año 2004 y lo que va del 2005 este era originalmente un monto de 5,300,000.00 pero fue modificado a \$8,218,000.00 millones de pesos y se ocupa principalmente para el "Programa Especial de Prevención y Mitigación de Riesgo de Desastres 2001-2006 (PEPyM) que es el encargado de desarrollar proyectos de investigación básica y aplicada de carácter multidisciplinario y multi-institucional del Programa Especial de Prevención y Mitigación de Riesgo de Desastres 2001-2006"<sup>4</sup>. Así, no existen mayores recursos para otras áreas, incluso para brindar sus cursos como en los que participé como parte del apoyo logístico, como ejemplo se tiene conocimiento que se pidió apoyo por parte de un organismo internacional en este caso de la CEPAL, para financiar gastos de viáticos de los participantes.

---

<sup>4</sup> <http://www.cenapred.unam.mx>; 2005.

## Información:

Existen buenos niveles de comunicación a nivel interno porque entre todas las áreas que conforman al organismo cada una sabe perfectamente lo que elabora la otra y se coordinan y apoyan mutuamente.

Para el público en general, existe información disponible; el CENAPRED cuenta con su página de Internet, ya que como lo indica la Ley de Transparencia: “que con base en el artículo 7 de la Ley de Transparencia, deben publicar en Internet todos las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF), los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos. A dicha información se le denomina Obligaciones de Transparencia las cuales incluyen la estructura orgánica de los sujetos obligados; las facultades, metas, objetivos y servicios de sus unidades administrativas; el directorio y la remuneración mensual de sus servidores públicos; el domicilio y teléfono de su Unidad de Enlace; la información sobre el presupuesto que se les ha asignado; los resultados de las auditorías que se les realizan; los informes que generen por disposición legal, entre otros.”<sup>5</sup> De este modo todos los interesados acceden a revisar la página y consultar desde la actividad del volcán Popocatepetl hasta los cursos de capacitación que imparte este centro.

Cuenta también con un Departamento de Documentación y Medios que viene siendo su biblioteca, que tiene material impreso, audiovisual y digital. Es fundamental destacar que estas medidas apoyan los requerimientos de información establecidos por la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que existe transparencia en cuanto a sus actividades.

El problema más frecuente fue la falta de atención o el caso omiso por parte de las autoridades para seguir las recomendaciones que emite el CENAPRED; igualmente las autoridades hacendarias y los congresos tanto el federal como los locales no atienden las necesidades de un presupuesto adecuado con la finalidad de que los investigadores lleven cabalmente sus investigaciones.

---

<sup>5</sup> <http://www.Ifai.org.mx>; 2005.

En cuanto a aciertos fue gracias a la recomendación establecida por los Comités Científicos Asesores, (que son “órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres originados por fenómenos de origen geológico, Hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo”<sup>6</sup> ) que se creó el Fondo para desastres naturales que son los recursos financieros para solucionar los aspectos socioeconómicos que después de un desastre dejan sobre la población en cuanto a pérdidas de vivienda, infraestructura, comercio etc. Un fondo desde el punto de vista de las finanzas públicas puede ser definido de la siguiente manera: “Partida económica que representa una disponibilidad destinada a afrontar un determinado gasto”<sup>7</sup>, en este caso el gasto es para reconstruir a las poblaciones afectadas por un desastre.

En el presente año, se activaron los recursos de este fondo, mediante la intervención de la:

- Secretaria de Gobernación que declaró en estado de emergencia a varios Estados. El 17 julio del 2005 entró el huracán “Emily” a costas mexicanas causando pérdidas en los estados de Quintana Roo sobre todo en la parte de la Riviera Maya: playa del Carmen, Cozumel y Chiquila dañando severamente la zona turística, la red eléctrica y la red carretera, daños en viviendas. Felizmente la respuesta gubernamental hizo posible que ninguna vida se perdiera. El huracán atravesó además a Yucatán “en donde afectó 42 municipios, que en 20 de ellos no habrá agua, 30 % de las escuelas reportaron daños menores, nueve mil viviendas se quedaron sin techo y el 10 % se perdió totalmente.
- La actividad más dañada fue la agricultura: 45 mil hectáreas de maíz, 500 de papaya, 110 de sandía y 88 hectáreas de cítricos”<sup>8</sup>, en Campeche, Veracruz, Tamaulipas se establecieron albergues para la población afectada en los municipios Soto la Marina, Matamoros, Tampico, Altamira y Nuevo León. Lo importante de estos hechos es que gracias a las recomendaciones del CENAPRED

---

<sup>6</sup> <http://www.cenapred.unam.mx>; 2005.

<sup>7</sup> <http://www.shcp.gob.mx>; 2005.

<sup>8</sup> El Universal, Estados “Ofrece Fox reconstrucción sin parches” 20 de julio del 2005. Pág. 20.

y su investigación sobre el impacto que tuvo este fenómeno natural sobre la población fue posible la intervención de las autoridades de protección civil de manera inmediata; reuniéndose los consejos municipales de protección civil y coordinándose con la Secretaria de la Defensa Nacional SEDENA, con el fin de garantizar la seguridad de la población.

El ejemplo anterior, define plenamente lo que es la gestión de riesgos; después de lo analizado en el presente reporte puedo afirmar que se refiere a la intervención gubernamental, desde la prevención, hasta la prestación de apoyo a los afectados tanto antes como después de un desastre, ocasionado por un fenómeno natural o derivado de las actividades humanas sobre alguna parte de la población. Un autor nos define como debe de ser la gestión del riesgo:

“La formulación como sistema de la gestión de riesgos requiere de la conjugación de diferentes elementos, que se articulan, tanto territorial, como institucionalmente (desde una entidad coordinadora central hasta una gestión descentralizada a nivel local). Algunos autores (Wilches-Chaux, 1998; Cardona, 1994) proponen un listado de características que debe de presentar el Sistema de Prevención y Atención de Desastres, para ser expresión de una adecuada gestión de riesgos (y no un manejo de desastres). Dichas características serían las siguientes:

- “Es una organización interinstitucional y sistémica. Su estructural obedece al modelo de institucionales independientes, pero que conservan su autonomía en lo relativo a sus responsabilidades o competencias individuales. Existe un alto grado de integración que garantiza el flujo de información y la realización de procesos en sentido vertical y horizontal.
- “Es descentralizado. La responsabilidad principal recae en el nivel local. Los demás niveles actúan como agentes subsidiarios o complementarios para asesorar y apoyar a la comunidad, cuando trasciende el ámbito de la localidad.
- “Es coordinado. No duplica funciones especializadas de las distintas instituciones que lo componen, sino que las aprovecha y coordina delimitando claramente sus

competencias, respetando la autonomía y las instancias de responsabilidad de los gobiernos locales y provinciales. Existe coordinación y asignación de funciones específicas.

- “Es participativo. No sustituye a la comunidad sino que la vincula en las tareas. Se apoya en la capacidad de acción y recuperación que tiene la propia comunidad y en sus acciones busca desarrollar dicha capacidad.
- “Tiene respaldo político. Como base para lograr la convocatoria y unión de esfuerzos interinstitucionales.
- “El énfasis principal de la estrategia de planificación esta en la prevención y mitigación. Por ello induce el aspecto de riesgo en la planificación a todos los niveles y en la planificación sectorial que hacen las distintas entidades públicas que forman parte del sistema u organización.
- “La atención se determina mediante la evaluación de necesidades. Busca evitar la congestión y avalancha de ayuda innecesaria. Tiene una idea clara de los elementos mínimos básicos, prevé la organización y dotación de centros de reserva que actúan en forma de red. Los auxilios se limitan a solicitudes concretas de los comités.
- “No concentra recursos financieros en una sola entidad. Es menos intensiva en recursos financieros en una sola entidad. Es menos intensiva en recursos financieros y más en organización las instituciones que conforman el Sistema deben apropiarse recursos en sus presupuestos anuales que permitan trabajar en prevención y mitigación.
- “Énfasis en prevención y mitigación. El mejoramiento del manejo de emergencias es un resultado más fácil de conseguir, pero alcanzar resultados en prevención y mitigación es más lento y difícil. Ambas se caracterizan por involucrar a todos los sectores. No puede ser una serie de acciones aisladas descoordinadas y

desarrolladas en forma puntual. Deben ser actividades dentro de un contexto coherente que coordina una oficina central y ejecutan las entidades del Sistema, en forma descentralizada de acuerdo con el ámbito de su competencia.”<sup>9</sup>

Por todo lo anterior vemos que nuestro Sistema Nacional de Protección Civil cuenta con varios aciertos, es decir, existe una oficina central que coordina las actividades. Todos los niveles y dependencias gubernamentales cuentan con información; tanto vertical como horizontales e lo que a gestión de desastres se refiere. La cabeza del sistema la responsabilidad mayor al ámbito municipal, de ahí que durante una emergencia como en el caso del huracán “Emily” sesionarán los comités municipales de protección civil. Mientras la Secretaria de Gobernación (SEGOB) el Sistema Nacional de Protección Civil SINAPROC y el CENAPRED asesoraban mientras que la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA), prestaba auxilio a la población afectada y todas estas instituciones coordinaban sus funciones.

Actualmente el gobierno en función, como se ha visto en los medios de comunicación masiva, se ha enfocado a prevenir y mitigar los efectos que ocasionan los desastres sobre la población. Ha establecido acciones de evacuación, evaluación y reconstrucción de daños, cuenta con una población mayormente preparada sobre todo en las zonas costeras del país que saben que sus comunidades sus asentamientos son de alto riesgo de inundaciones y de deslaves de tierra. Pero sobre todo el enfoque es mayormente preventivo y es la razón de ser del organismo en el que preste mi servicio social: el CENAPRED.

---

<sup>9</sup> Gomáriz Moraga, Enrique **Género y desastres: Introducción conceptual y criterios operativos. La crisis del huracán Mitch en Centroamérica.** CIESAS, México 1999. Págs. 49-50.

## **CAPÍTULO 4.- RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES**

*4.1.- Recomendaciones sobre las prestación de Servicio social de los estudiantes de la carrera de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

La historia del servicio social en México se remonta al sexenio Miguel Alemán Valdez quien hizo que este se hiciera obligatorio para todos los estudiantes universitarios y que tiene un carácter humanista (se entiende por humanista el conjunto de valores éticos y enfoque multidisciplinario con los que debe desempeñarse todo universitario en su vida profesional. Esto quiere decir que en su realización colaborarían todas las ramas académicas desde las ciencias exactas hasta las ciencias sociales. El servicio social tuvo en principio como metas la disminución de la marginalidad en dos vertientes: analfabetismo y salud de la sociedad durante ese sexenio. Esta se encontraba sumida en graves condiciones de analfabetismo y con una esperanza de vida mucho menor a la que impera en la actualidad, en condiciones de salud sumamente precarias.

El servicio social dentro de nuestra máxima casa de estudios, obedece a la necesidad de que los estudiantes contribuyan a la mejora de las condiciones socioeconómicas de las clases populares de nuestra sociedad con la finalidad de disminuir las condiciones de marginación que padecen. Poniendo en práctica sus conocimientos, una de las primeras carreras que se ocupó de esta situación fue la carrera de medicina de ahí se extendió a todas las carreras de la universidad.

Para que El servicio social se realice de una forma correcta esta debidamente reglamentado primeramente dentro de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y dentro de la legislación universitaria existiendo para ello un “Reglamento de Servicio Social” para los estudiantes de la UNAM que establece los requisitos, las modalidades de acuerdo a la carrera y los derechos y obligaciones de los universitarios al cubrir este requisito indispensable para la titulación. Tiene tres clases de programas:

- a) Interno es decir puede prestarse al interior de la universidad.
- b) Externo en una dependencia pública, que no sea la UNAM.

c) Rural en comunidades de algún estado de la República Mexicana.

Por todo lo anterior, el servicio social para todos los pasantes de la UNAM abarca todas las instituciones públicas ya sea en zonas urbanas o rurales; lo mismo en el Distrito Federal que en aquellas comunidades que se encuentran ubicadas dentro de los estados de la república que padecen de una mayor marginación. Actualmente el servicio social no sólo abarca el área de salud y educación, se ocupa de otras condiciones de la sociedad la atención de grupos considerados como vulnerables niños, mujeres, personas con capacidades diferentes e indígenas.

Mi experiencia de servicio social me conduce a afirmar, su bondad; efectivamente colaboré a disminuir de alguna forma las condiciones de riesgo de nuestra sociedad en cuanto a desastres ya sean estos naturales o desencadenados de las actividades humanas; además me ayudó a aportar mis conocimientos de administración pública y colaborar en la creación de conocimiento con este reporte de servicio social. Es sumamente importante que más pasantes e investigadores de la carrera de Administración Pública colaboren en la materia de prevención de desastres, un tema poco explorado; para que estos contribuyan a la creación de políticas públicas dentro de este rubro. De hecho durante toda mi investigación las fuentes de consulta provenían de antropólogos, sociólogos, economistas, historiadores y abogados e incluso de ingenieros.

Nuestro país se ha enfrentado innumerables ocasiones a desastres naturales: inundaciones, huracanes, terremotos, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, etc. y también los ocasionados por las actividades de la población; por ello es importante el contar con una infraestructura que se dedique a prevenir y corregir estos efectos sobre la población. Esto sólo fue posible gracias a la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y de su órgano principal el Centro Nacional de Prevención de desastres (CENAPRED).

Se debe de tomar en cuenta para ello que los desastres tienen un mayor impacto en aquellas regiones en las que habitan poblaciones en condiciones socioeconómicas desfavorables que proliferan mayormente en países subdesarrollados

como lo es México. Para esto es necesario la ubicación del tipo de riesgo que estas regiones padecen y así establecer las acciones gubernamentales tendientes a proteger a la población de ahí la importancia de la creación por parte del CENAPRED de los “Atlas Estatales y Municipales de Riesgos” mediante estos se ha establecido la vulnerabilidad de la población asentada y las acciones a enfrentar de acuerdo al tipo de riesgo que determinada zona tenga.

Esto no sería posible si no existieran políticas públicas con miras en las prevención de desastres esto se hace desde lo que constituye al Sistema Nacional de Protección Civil y la asesoría que el CENAPRED da al sistema. Para ello se estableció un fundamento legal que es la “Ley General de Protección Civil” y el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que da origen al organismo en el cual preste mi servicio social.

De esta forma el CENAPRED se encarga de realizar la investigación, monitoreo, capacitación y difusión de todo lo que está relacionado con prevención de desastres ya que brinda indicaciones al gobierno mediante las recomendaciones que emiten sus comités científicos asesores.

La UNAM ha colaborado de manera estrecha con este organismo y existe un convenio de servicio social que permite a los pasantes de esta el poder realizarlo al interior de sus instalaciones colaborando en su programa sexenal de trabajo denominado “Programa Especial de Prevención y Mitigación de Desastres 2001-2006” programa que tiene como parte de establecer a la prevención como pauta de acción en lugar de seguir con el esquema correctivo que en materia de desastres el gobierno tenía con anterioridad.

Así tuve la oportunidad que como pasante de la carrera de Administración Pública realizara mi servicio social en el CENAPRED dentro la Subdirección de Asuntos Nacionales e Internacionales realizando análisis, investigaciones revisión y clasificación de documentos; además de poder estar en conferencias tendientes a capacitar a los encargados de la protección civil en los tres ámbitos gubernamentales.

La recomendación que establezco a este organismo es que deben de tratar de ser más puntuales en cuanto a publicar sus informes anuales, lo que le permitiría contar con una mayor transparencia en el acceso a la información para los estudiantes, investigadores y público en general. Debe de establecer dentro de su manual de procedimientos los perfiles administrativos que requiere y que permita que los prestadores de servicio social cuenten con un apoyo económico además de ubicar a estos dentro de un puesto laboral en su interior.

El servicio social para los estudiantes de la carrera de Administración Pública, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales requiere de una revisión exhaustiva por parte de la Coordinación de Servicio Social. Se recomienda darla a conocer a todas las dependencias gubernamentales que operan en los tres ámbitos gubernamentales nuestra carrera puede contribuir a modificar la realidad administrativa en la que muchas se encuentran e incluso reorganizarlas evitando de este modo su desaparición.

Este paso debe de ir más allá de lo expuesto en la primera feria del Servicio Social de la Facultad de Ciencias Políticas y sociales en donde pude constatar las pocas ofertas de servicio social y de las actividades a realizar por parte del pasante, debe de ir más allá de ser la persona en turno que se encarga de archivar documentos o de sacar fotocopias, este nos debe de conducir a tener una sociedad más equitativa y dentro de las dependencias públicas colaborar para que estas sean más eficientes en sus procesos administrativos, en elaboración de políticas públicas etc.

#### 4.2.- RECOMENDACIONES SOBRE PREVENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO:

Durante mi prestación de servicio social en el Centro Nacional de Prevención de Desastres, pude darme cuenta de la relevancia de la prevención de desastres porque finalmente la responsabilidad de salvaguardar la integridad de los ciudadanos recae en el gobierno. Si miramos en retrospectiva. Las experiencias en cuanto a desastres como en el caso del terremoto de 1985 fue el parte aguas para que el gobierno se pusiera a diseñar un esquema de protección civil y de prevención de desastres; también últimamente contamos con el impacto que trajo el Tsunami en los países de Asia, que redundó en mejoras en el sistema de alerta de prevención de desastres de México.

De lo expuesto en el párrafo anterior, la administración pública tiene ante sí una responsabilidad sobre la que debería de existir una mayor investigación. “Se puede afirmar que si el gobierno busca abatir los índices de marginalidad y pobreza, la reducción de desastres es parte de la reducción de la marginalidad social de ahí que las políticas públicas para abatirla deben de ir de la mano”<sup>1</sup>. Esto lo afirmo ya que los mayormente afectados durante los desastres en mayor número de origen natural u ocasionados por las actividades de la sociedad, afectan a los grupos considerados vulnerables en la actualidad: niños, indígenas, ancianos y mujeres, que se encuentran mayormente asentados dentro de cinturones de miseria asentados en zonas de alto riesgo en laderas, cerca de ríos, zonas industriales como lo fue la tragedia ocurrida en San Juanico, Estado de México en 1985 y las ubicadas en zonas costeras y rurales. En este caso la vulnerabilidad es doble por la pobreza y los riesgos a los que se enfrentan estos estratos de la población.

Actualmente contamos con un ejemplo que demuestra la vulnerabilidad de la población en Puebla, Hidalgo, Guerrero, Veracruz, Oaxaca y Chiapas donde se pueden apreciar los mayores deterioros, que comenzó el pasado 3 de octubre del presente año el huracán “Stan” que entro a esta zona y que ha causado fuertes daños socioeconómicos a la población e incomunicación en Tapachula y otras comunidades chiapanecas tales como en el Istmo Costa, Puerto Madero, Soconusco, Tierra, Altos, Trailesca y Selva Norte que permanecen incomunicadas y que no se puede acceder por otro medio que no sea por helicóptero; esto debido a la inundación y deslaves. Según fuentes oficiales se presentan las siguientes cifras:

“En Chiapas hay más de un millón de personas afectadas y en situación de riesgo (de un total de 1.9 millones reportadas por el gobierno federal), mientras que el número de muertos se incremento de 10 a 15, informo el gobierno de esa entidad.

---

<sup>1</sup> Nota: La importancia de la prevención de desastres queda igualmente demostrada con el dramático caso de Nueva Orleáns, el gobierno ya sabia de las consecuencias de este fenómeno pero no apporto recursos en la prevención, prefiriendo invertirlos en la guerra contra Irak.

Con la disminución de las lluvias, las afectaciones, comienzan a salir a flote. Datos oficiales señalan que ya son 86 puentes colapsados, 74 ríos desbordados y 583 comunidades de 52 municipios afectados. Las pérdidas agrícolas iniciales son de 35 mil hectáreas siniestradas, principalmente de café, cacao y coco”<sup>2</sup>.

El huracán afecto a todos los anteriores estados pero el caso de Chiapas es especial, porque es una de las zonas con menor desarrollo social; ya que cuenta con población indígena con un nivel de pobreza que aún no se extingue con viviendas construidas a base de palma y palos y que como se señalo en el capítulo dos los desastres afectan siempre a las comunidades que padecen un nivel alto de marginación por lo que Chiapas en varias de sus comunidades refleja esta situación.

Es este ejemplo se demuestra que no se tuvo por parte del gobierno estatal el prever la magnitud de tal fenómeno y evacuar a toda la zona, que es región rural donde habitan grupos vulnerables como indígenas, entre los que se encuentran niños, mujeres y ancianos.

Por lo tanto se deduce la importancia de la prevención de desastres dentro de la administración pública nacional; cabe señalar que el gobierno ha pasado de un enfoque correctivo a un enfoque preventivo que es el eje que marca al actual Plan Nacional de Desarrollo, cuya base es el Sistema Nacional de Protección Civil y que tiene como órgano especializado en materia de prevención de desastres dentro de la investigación y capacitación al CENAPRED.

La prevención de desastres es parte de la seguridad nacional por ello se requieren políticas públicas encaminadas a capacitar a la población para que sepan que hacer en caso de un sismo. Por ejemplo en el caso de la zona donde vivo, ubicada cerca del volcán Popocatepetl; habría que seguir las instrucciones establecidas por el CENAPRED. En otros casos la población debe saber como actuar ante la inminencia de un huracán, un incendio, etc. Esto ayudaría a prevenir los daños económicos que sufren las zonas cuando padecen un desastre. Como un ejemplo también reciente que se dio

---

<sup>2</sup> “Recuento oficial: En Chiapas la mitad de afectados por el meteoro” en La jornada, del 9 de octubre de 2005, Pág. 32.

durante el presente año con la irrupción del huracán “Emily” a costas mexicanas se pueden verificar las acciones en materia de prevención para evacuar a la población, lo que contribuyó a preservar la integridad de los ciudadanos reportándose en cero la pérdida de vidas humanas; a diferencia de lo ocurrido en años anteriores con otros huracanes.

Para que sea posible una mejor colaboración de la población vulnerable a desastres, es necesaria la participación ciudadana por ejemplo en las zonas que han padecido los estragos de huracanes; dichas poblaciones ya han tenido contacto con las autoridades encargadas de la prevención de desastres y obedecen las órdenes de evacuación (vease el caso del huracán “Emily”). Es importante que toda la sociedad en su conjunto participe tanto el sector público como privado ya que todas dependencias gubernamentales y privadas deben de tener en operación normas de protección civil. De hecho actualmente todas las dependencias públicas tienen su unidad interna de protección civil. Esta práctica deberá de ir extendiéndose a todos los sectores de la sociedad incluso en el seno de las propias familias.

Tomando en cuenta lo anterior, decidí elaborar con este reporte de servicio social y presentarlo como opción de titulación a fin de contribuir a la creación de un mayor énfasis gubernamental en el tema. Aún queda mucho por hacer y seguir varias recomendaciones que una servidora opina que son relevantes en materia de prevención de desastres:

- Dar a conocer dentro de las comunidades tanto urbanas como rurales la importancia de conocer los tipos de desastres a los que se enfrentan mediante reuniones de la población con los responsables de protección civil desde una calle; este debe de establecerse más que de darla conocer a los alumnos de escuelas, es decir, en reuniones vecinales, en centros de trabajo, hospitales, etc.
- Las autoridades gubernamentales deben de poner énfasis no sólo en aquellos núcleos poblacionales que padecen cada año de huracanes, también debe de diseñar estrategias tendientes a prevenir a las poblaciones que padecen de sismos, incendios

provocados por el hombre, fugas de gas y explosiones, yendo más que de las medidas de evacuación.

- Que las autoridades y ciudadanos obedezcan a las recomendaciones que hace el CENAPRED cuando los emite en sus informes técnicos respecto a viviendas o edificios públicos con algún tipo de daño en sus estructuras o por el tipo de condiciones geográficas en donde se encuentran asentadas.
- Delimitar y crear una normatividad actualizada con respecto a la ubicación de los asentamientos humanos.
- Asignar una partida presupuestal adecuada para que el CENAPRED cuente con tecnología de punta para poder realizar sus funciones de investigación, monitoreo, capacitación y difusión de los desastres.
- Hacer de la prevención de desastres una materia fundamental dentro de las escuelas lo que ayudara a fortalecer la cultura de prevención en nuestro país.
- Realizar simulacros de forma constante de los desastres que se presenten, dentro de cada comunidad según el tipo de riesgo que presenten.
- Los ciudadanos deben de reportar cualquier anomalía que presente la infraestructura de su vivienda, zona de trabajo centro de esparcimiento u escuela, tales como, grietas tanto en paredes como en el suelo y reportarlas a las autoridades para que determinen el riesgo y establezcan la recomendación correspondiente.

Aún queda mucho por realizar dentro de la prevención de desastres en México; ya que a pesar de que esta acaba de cumplir veinte años de existencia a raíz de la catástrofe que vivió la ciudad de México en 1985. Todavía no es posible afirmar que la población este preparada del todo para enfrentar desastres tanto naturales como los que se derivan de sus actividades y mucho menos se puede decir que posea una cultura de la prevención.

En cuanto a la realización de simulacros y muestra de información a la ciudadanía, en materia de la prevención esta no debe de presentarse sólo porque se cumplió un aniversario más de la terrible experiencia de 1985, ya que los simulacros deben de realizarse de forma cotidiana.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres, ha sido fundamental desde su creación en 1990 sin el no se puede concebir toda la investigación en la materia pero no se debe de olvidar el papel fundamental de nuestra máxima casa de estudios ya que ha colaborado de la mano de este organismos y muchos de sus científicos han emanado de esta.

De forma personal puedo decir que si aprendí lo relevante de la prevención pero fue gracias a la realización de mi servicio dentro de este organismo que he llegado a poseer las herramientas básicas de la cultura de la prevención de lo contrario la desconocería y de esta forma aplicarlas ya enfocadas desde la visión de una pasante de la carrera de administración pública.

Finalmente en cuanto a los planes de estudios en administración pública que se emprenden en nuestra facultad, recomiendo que se impartan en talleres, y cursos sobre la prevención y administración de desastres materia que debe de ser fundamental en cualquier dependencia de la administración pública nacional. En cuanto al conjunto de la administración pública federal estos deben de estar concientes de la creación de políticas públicas y debe de responsabilizarse, cuando los científicos recomiendan realizar determinadas acciones encaminadas a la protección de la población; para minimizar los daños de frente a un desastre, de no hacerlo pueden enfrentarse a consecuencias devastadoras pérdidas socioeconómicas mayores y lo más importante la pérdida de vidas humanas y epidemias.



***EFFECTOS DEL HURACAN STAN EN CHIAPAS***

## ***BIBLIOGRAFÍA***

Beier, Christoph “Geografía y ayuda humanitaria” Universidad de Deusto, Bilbao España, 1998, pp. 84.

CENAPRED “Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México” CENAPRED, México, 2001, pp.225

CENAPRED “Informe de actividades 2003” CENAPRED, México, 2003, pp.128.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 2000. pp. 172

Delgado de Cantú, Gloria. M “Historia de México 2: Estado Moderno y Crisis en el México del Siglo XX” Alambra Mexicana, México 1996, 3ra edición 1996, Pág. 212

García Acosta, Virginia “Estudios históricos sobre desastres naturales en México.” SEP, México 1994, pp. 76.

Garza Salinas, Mario, et al “Los desastres en México: una perspectiva multidisciplinaria” UNAM: Escuela Nacional de Trabajo Social: UIA: UAM: UNAM: Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad, México, 1998, pp. 286.

Gomáriz Moraga, Enrique “Genero y desastres: Introducción conceptual y criterios operativos. La crisis del huracán Mitch en Centroamérica”, CIESAS, México 1999, pp. 245.

Hidalgo, Helena “De las catástrofes naturales a la cotidianidad urbana: La gestión de la seguridad y el riesgo.” Publicaciones UB, Barcelona, 2000, pp. 140.

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) folleto informativo “Plan de Evacuación y emergencia del IEEM” Pág. 2. 2005

Macias, Jesús Manuel “Desastres y protección civil: Problemas sociales, políticos y organizacionales” CIESAS, México, 1999, pp. 101.

Macias, Jesús Manuel “Legislar para reducir desastres” CIESAS, México, 1999, pp. 103

Martinelli, José María. “Políticas públicas en el nuevo sexenio”, UAM-edit. Plaza y Valdez, México 2002, pp. 399.

Pineda, Juan de Dios. “Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad”, ITAM, México 1999, pp. 269.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Presidencia de la República.

Programa Nacional de Protección Civil 2000-2006, Secretaria de Gobernación, pp. 91

Programa especial de prevención y mitigación del riesgo de desastres 2000-2006, CENAPRED-SEGOB, México 2001, pp. 135.

Quiroga Leos, Gustavo “Organización y métodos dentro de la administración pública” Trillas, México, 1992, pp. 276.

Ramos Radilla, Violeta, et al “La prevención de desastres en México: Protección civil un plan común para protegernos” CENAPRED, México, 1994, pp. 39.

Reglamento General de Servicio Social, UNAM, 2004.

Ruiz Sánchez Carlos. “Manual para la elaboración de políticas Públicas”, Plaza y Valdez, México 2002, pp. 65.

Van Meter, Donald S. et.al. “La implementación de las políticas” Miguel Ángel Porrua, México 1998, pp.323.

### **HEMEROGRAFÍA**

“El servicio social como institución del Estado Mexicano”, Jaime Martusceli et al. En Campus suplemento universitario, del periódico Milenio del jueves 4 de noviembre del 2004. Pág. 3.

“Nos rebaso la tragedia, relata De la Madrid” en El universal online, lunes 19 de septiembre de 2005.

“Ofrece Fox reconstrucción sin parches” en El Universal, Estados, del 20 de julio del 2005. Pág. 20.

“Recuento oficial: En Chiapas la mitad de afectados por el meteoro” en La jornada, del 9 de octubre de 2005, Pág. 32.

### **FUENTES ELECTRÓNICAS**

- <http://www.cenapred.unam.mx>; 2004.
- <http://www.ddu.unam.mx>; 2004
- <http://www.dgelu.unam.mx>; 2004.
- <http://www.dgose.unam.mx/ss/ss/html>; 2004.
- <http://www.ifai.org.mx>; 2005.
- <http://www.unam.mx>; 2005.

- <http://www.segob.gob.mx>; 2004.
- <http://www.serpiente.dgsca.unam.mx>; 2004.
- <http://www.shcp.gob.mx>; 2005.