



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública

**Consideraciones de política pública para la reducción del impacto de los
desastres por procesos de remoción en masa. Estudio de caso: localidad
Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz.**

Tesis que para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración
Pública

Presenta

Jorge Antonio Alfaro Martínez

Director de Tesis.

Dr. David A. Novelo Casanova.

Ciudad Universitaria, junio de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Consideraciones de política pública para la reducción del impacto de los
desastres por procesos de remoción en masa. Estudio de caso: localidad
Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz.**

Sinodales: Dra. Deborah Monroy Magaldi
: Dra. Yenisey Rodríguez Cabrera
: Mtro. Huberto Castillo González
: Dr. Valeriano Ramírez Medina

A Laysa Keren, mi Hija

A Magali, mi Esposa

A Ángel (q.e.p.d.) y Lorena, mis Padres

A Luis Antonio y Miguel Ángel (q.e.p.d.), mis Hermanos

A mi familia y a Jorge, mi Tío

A Élfega (q.e.p.d.) y María, mis Abuelas

A Donato (q.e.p.d.) y Santos (q.e.p.d.), mis Abuelos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater

Al pueblo de México, mi raza y espíritu

Por ustedes y para ustedes, gracias por todo.

Agradecimientos

Al Dr. David A. Novelo Casanova, mi mentor en el Instituto de Geofísica de la UNAM; al Dr. Ramiro Carrillo Landeros de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, por su incansable dedicación, paciencia y amor por su profesión, le agradezco el privilegio de su ejemplo, cátedra y amistad; al presidente municipal de Papantla, Veracruz, Marcos Romero Sánchez; a su director de Protección Civil: Leopoldo Mora Moreno y a todos los funcionarios del Centro Municipal de Prevención de Desastres y Protección Civil de Papantla de Olarte, Veracruz; así como al Sr. Pedro Pérez, Agente Municipal, y a la población de la localidad de Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz. Un agradecimiento a todos por esta oportunidad de experimentar la interacción de las ciencias exactas y las ciencias sociales, que, además de una comprensión más amplia de la realidad del fenómeno de los desastres por procesos de remoción en masa, me permitió percibir un contexto de riqueza y multiplicidad de ideas creado por la comunidad y por los estudiantes de licenciatura y posgrado que participan en el Instituto de Geofísica de la UNAM. De la misma forma, un agradecimiento especial a mis sinodales.

A todos los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México que me formaron académicamente y que potenciaron en mí los ideales de un México mejor con la Ciencia como el camino para lograrlo, gracias por enseñarme a ser un científico social. A mis compañeros de aula, ideales y vida, gracias por el maravilloso camino.

Por mi raza hablará el espíritu

Junio 2017

Índice	Página
Sinodales	4
Dedicatoria	5
Agradecimientos	7
Índice	9
Índice de tablas	15
Índice de imágenes	16
Resumen	19
<i>Abstract</i>	20
Introducción: El impacto de los desastres por procesos de remoción en masa en México	21
Capítulos:	

1 El Estado y su teoría; el gobierno y sus modelos. El Estado mexicano ante los desastres	25
1.1 El Estado, antecedentes	26
1.1.1 El Estado, inicios	28
1.1.2 La Ilustración	32
1.1.3 El Estado liberal, la Independencia de los Estados Unidos	35
1.1.4 La Revolución Francesa	38
1.1.5 El Imperio napoleónico	48
1.1.6 La Doctrina Monroe	51
1.1.7 El Estado nacional	52
1.1.8 La industrialización	57
1.1.9 Marxismo	58
1.1.10 La democracia moderna	64
1.1.11 La Primera Guerra Mundial	67
1.1.12 La Revolución Rusa	71
1.1.13 El Estado burocrático	73
1.1.14 Keynes	74
1.1.15 La Segunda Guerra Mundial	77
1.1.16 El Estado socialista soviético	82
1.1.17 Gramsci	83
1.1.18 Socialismo autogestivo	84
1.1.19 Socialismo cristiano	85
1.1.20 Socialismo libertario	85
1.1.21 Socialismo de izquierda	86
1.1.22 Socialismo ecológico	86
1.1.23 Plan Marshall	87
1.1.24 Ciudadanía igualitaria	90

1.1.25	La Primavera de Praga	90
1.1.26	Mayo Francés	91
1.1.27	Liberalismo económico	92
1.1.28	Dialéctica de la Ilustración	94
1.1.29	Fin de la Guerra Fría	95
1.2	El Estado mexicano, antecedentes	96
1.2.1	Independencia	98
1.2.2	El primer imperio y la primera república mexicanos	103
1.2.3	Liberalismo vs conservadurismo	105
1.2.4	La pérdida de territorios	107
1.2.5	La reforma liberal	109
1.2.6	El Segundo Imperio Mexicano	112
1.2.7	El Porfiriato	114
1.2.8	El positivismo	115
1.2.9	Condiciones obreras, campesinas e indígenas prerrevolucionarias	118
1.2.10	La revolución social	119
1.2.11	El presidencialismo	126
1.2.12	La primera constitución social	127
1.2.13	El sistema político mexicano	128
1.2.14	Sartori	134
1.2.15	Hirschman	134
1.2.16	Consideraciones	135
1.3	Modelos de Estado de bienestar, visión contemporánea	142
1.3.1	Modelo conservador corporativo	144
1.3.2	Modelo liberal	145
1.3.3	Modelo mexicano, el Desarrollo Estabilizador	146
1.3.4	Modelo socialdemócrata	147

1.4	Instituciones del Estado mexicano para la prevención de los desastres	149
1.4.1	El Sistema Nacional de Protección Civil	149
1.4.2	La protección civil en el ámbito federal	151
1.4.3	La protección civil en el ámbito estatal	153
1.4.4	La protección civil en el ámbito municipal	155
1.4.5	La protección civil en el ámbito comunitario	155
1.4.6	El Centro Nacional de Prevención de Desastres	156
2	Conceptos de agenda gubernamental, política pública y toma de decisiones	157
2.1	Problemas públicos	157
2.2	Agenda gubernamental	160
2.2.1	Tipos de agenda	161
2.3	Políticas públicas	164
2.3.1	Elementos de política pública	165
2.3.2	Ciclo de una política pública	166
2.4	Modelos de gestión	166
2.4.1	Análisis de políticas públicas	169
2.4.2	Modelos organizacionales de la implantación de políticas públicas	169
2.4.2.1	Modelo de administración de sistemas	170
2.4.2.2	Modelo del proceso burocrático	170
2.4.2.3	Modelo de desarrollo organizacional	170
2.4.2.4	Modelo de conflicto y negociación	171
2.4.3	Modelo Top-Down	172
2.4.4	Modelo Bottom-Up	172
2.4.5	Gobernanza	173
2.4.6	Modelo de administración del riesgo	173
2.4.7	Consideraciones	176

3	Los procesos de remoción en masa	177
3.1	Mecanismos básicos de inestabilidad de laderas	179
3.2	Características y génesis de un desastre por procesos de remoción en masa	179
3.3	Los desastres por procesos de remoción en masa en México	184
3.4	Perfil de población con mayor riesgo de desastre por procesos de remoción en masa, grupo beneficiario resultante	188
3.5	La construcción social del problema de los desastres por procesos de remoción en masa en México	193
3.5.1	Los desastres no son naturales	194
4	Factores antropogénicos que inciden en la construcción de los desastres por procesos de remoción en masa en México, estudio de caso: Cerro del Carbón, Papantla Veracruz	196
4.1	Grupo beneficiario	196
4.1.1	Marginación	210
4.1.2	Pobreza	212
4.1.3	Discriminación	213
4.1.4	Exposición	215
4.2	Grupos objetivo	218
4.2.1	Actividad económica (grupo privado, micro-macro)	219
4.2.2	Procesos culturales	219
4.2.3	Marco regulatorio	220
4.2.4	Política pública de prevención de desastres por procesos de remoción en masa	220
4.2.5	Consideraciones	221
5	Acciones	222
5.1	Mandatos y recursos: marco legal, institucional, normativo	

y de operación	224
5.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	224
5.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018	225
5.1.3 Indicadores	226
5.1.4 Coordinación Nacional de Protección Civil	227
5.1.5 Dirección General para la Gestión de Riesgos	228
5.1.6 Fondo para la Prevención de Desastres Naturales	229
5.1.7 Centro Nacional de Prevención de Desastres	229
5.1.8 Instituto Nacional de Antropología e Historia	230
5.1.9 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	235
5.1.10 Sistema Estatal de Protección Civil	235
5.1.10.1 Consejo Estatal de Protección Civil	237
5.1.10.2 Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz	237
5.2 Propuestas de actividades, outputs	237
5.2.1 Acciones en la comunidad Cerro del Carbón y su entorno municipal, Papantla, Veracruz	239
5.2.2 Adopción de protocolos de seguridad comunitarios	250
5.2.3 Protocolos de prevención de desastres por procesos de remoción en masa	254
5.2.4 Adopción y apropiación de métodos de prevención de desastres por procesos de remoción en masa en lengua materna	254
5.2.5 Enfoque desde la Administración Pública	255
5.2.6 Enfoque desde la investigación y la academia	259
5.2.7 Convenios	261
5.2.8 Brigada 99	263
5.2.9 Impacto y alcance	276
5.2.10 Recomendaciones	280

5.3 Conclusiones	281
6 Referencias bibliográficas	286
6.1 Bibliografía complementaria	294

Índice de tablas

	Página
Tabla 1	163
Tabla 2	167
Tabla 3	168
Tabla 4	176
Tabla 5	180
Tabla 6	181
Tabla 7	182
Tabla 8	187
Tabla 9	199
Tabla 10	207
Tabla 11	210
Tabla 12	211
Tabla 13	211
Tabla 14	213
Tabla 15	263

Tabla 16

278

Índice de Imágenes

	Página
Imagen 1	150
Imagen 2	183
Imagen 3	185
Imagen 4	186
Imagen 5	195
Imagen 6	198
Imagen 7	200
Imagen 8	200
Imagen 9	201
Imagen 10	202
Imagen 11	204
Imagen 12	205
Imagen 13	206
Imagen 14	206
Imagen 15	208
Imagen 16	209
Imagen 17	215

Imagen 18	217
Imagen 19	223
Imagen 20	230
Imagen 21	231
Imagen 22	231
Imagen 23	232
Imagen 24	233
Imagen 25	233
Imagen 26	234
Imagen 27	243
Imagen 28	246
Imagen 29	249
Imagen 30	251
Imagen 31	252
Imagen 32	252
Imagen 33	253
Imagen 34	253
Imagen 35	262
Imagen 36	267
Imagen 37	271

Imagen 38	273
Imagen 39	274
Imagen 40	275
Imagen 41	275

Resumen

Los desastres son fenómenos complejos que rebasan en muchos casos las capacidades humanas y están íntimamente relacionados con su actividad. La forma en que la humanidad crece y se desarrolla civilizadamente ha sido irracional y olvidando los preceptos básicos de respeto y conservación de la vida, de tal forma, que se ha puesto en riesgo y a todo su entorno. Alentada por un modo de producir y desechar exclusivo de grandes sociedades con grandísimos beneficios para unos cuantos, ineficiente y nocivo. Una contradicción que intenta perpetuar su avance y desarrollo, destruyendo y deteriorando lo que necesita para vivir. Un sistema contra natura.

Por esta razón, se investigó el origen de este sistema y la forma en que se ha ido desarrollando e imponiendo en el ámbito histórico y global, así como la manera en que ha ido influenciando y determinado el impacto de los desastres por procesos de remoción en masa al día de hoy. Subrayando, que a pesar de que la naturaleza y el impacto de los desastres son globales, no afectan por igual a todos y se describe el porqué. Se considera un bien mayor global, partiendo de un fuerte impulso a los ámbitos comunitarios que más resienten los impactos, se parte de la idea de disminuir las vulnerabilidades locales, potenciando las capacidades, recursos y relaciones endémicas, como método para una recuperación global, fomentando un nuevo paradigma en materia de convivencia estatal con las pequeñas comunidades y la naturaleza, utilizando sus instituciones para ello, así como técnicas científicas para la gestión integral del riesgo y la toma de decisiones.

Palabras clave: fenómenos complejos; vida; contradicción; ámbitos comunitarios; gestión integral del riesgo; decisiones.

Abstract

Disasters are complex phenomena that in many cases exceed the human capacities and are closely related to their activity. The way in which the humanity grows and develops civilized has been irrational and forgetting the basic precepts of respect and conservation of life, in such a way that it has put itself at risk and its surroundings. Encouraged by a way of producing and discarding exclusive of big societies with great benefits for a few, inefficient and harmful. A contradiction that tries to perpetuate its progress and development, destroying and spoiling what it needs to live. An unnatural system.

For this reason, there was investigated the origin of this system and the way in which it has been developing and imposing in the historical and global context, as well as the way in which influenced and determined to the impact of disasters by removal processes in mass to the present day. Underlining, that despite the fact that the nature and impact of disasters are global, they do not affect everyone equally and the why is described. It is considered a global greater good, starting from a strong impulse to the communities that most suffer the impacts, enhancing their endemic capacities, resources and relations, as method for a global recovery, promoting a new paradigm in terms of state coexistence with small communities and nature, using its institutions for this, as well as scientific techniques for comprehensive risk management and decisions making.

Key words: complex phenomena; life; contradiction; communities; comprehensive risk management; decisions.

Introducción: El Impacto de los desastres por procesos de remoción en masa en México

Como resultado de su posición geográfica y sus condiciones de vulnerabilidad, muchas comunidades en nuestro país sufren cada año el impacto de los desastres por deslizamientos de terreno en laderas inestables, principalmente en temporada de huracanes, la cual de manera oficial comprende del mes de junio a noviembre. Por la naturaleza de este fenómeno, son las zonas costeras y fluviales de la Sierra Madre Oriental y Occidental, así como todas aquellas zonas de laderas, volcanes, cerros o terrenos con algún grado de inclinación en nuestro país, las zonas susceptibles de vivir escenas de este tipo de desastre. Esta posibilidad provoca un grado de incertidumbre, tanto en lo social como en lo institucional.

Los huracanes Mitch en septiembre de 1998, Stan en octubre de 2005 o bien las lluvias torrenciales de octubre de 1999, son ejemplos de cómo los desastres por fenómenos hidrometeorológicos afectan a las comunidades más expuestas y vulnerables en nuestro país, detonando además desastres geológicos. Solo estos fenómenos, ocasionaron estragos por vientos, lluvias, inundaciones, así como por cientos de procesos de remoción en masa (en adelante PRM), conocidos también como deslizamientos o deslaves, que afectaron los estados de Veracruz, Chiapas, Guerrero, Puebla e Hidalgo, principalmente.¹ De acuerdo con los registros de la base de datos *Desinventar* (Desinventar.org, 1994)² correspondientes al año 1999, en la Sierra Norte de Puebla varias poblaciones de la región, como Teziutlán, fueron alcanzadas por desastres de este tipo.

¹ Desinventar.org, *Sistema de Inventario de Efectos de Desastres*, [en línea], 1 p., México, Corporación Osso- Colombia, Dirección URL: <http://www.desinventar.org/es/desinventar.html>

² Hasta mediados de la década de 1990 no se disponía en América Latina, ni en la Subregión Andina de información sistemática sobre la ocurrencia de desastres cotidianos de pequeño y mediano impacto. A partir de 1994 se empieza a construir un marco conceptual y metodológico común por parte de grupos de investigadores, académicos y actores institucionales, agrupados en la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), que concibieron un sistema de adquisición, consulta y despliegue de información sobre desastres de pequeños, medianos y grandes impactos, con base en datos preexistentes, fuentes hemerográficas y reportes de instituciones en nueve países de América Latina. Esta concepción, metodología y herramienta de software desarrolladas se denominan Sistema de Inventario de Desastres. *DesInventar*

En esta comunidad, un solo deslizamiento de tierra en la colonia La Aurora ocasionó la muerte de 120 personas. Otro municipio colindante: Papantla, Veracruz, ubicado en la Sierra del Totonacapan, el mismo año sufrió desastres por PRM que ocasionaron que más de 35 de sus comunidades quedaran aisladas y más de 800 personas quedaran sepultadas bajo toneladas de tierra.³ Del resto de los sobrevivientes, los más vulnerables sufrieron de la hambruna provocada por la destrucción de la infraestructura local y de los caminos, que impedían el rescate, la producción y el traslado de alimentos e insumos (M., 1999),⁴ así como de brotes epidémicos ocasionados por los cuerpos en descomposición que se encontraban a la intemperie (Morales & López, 1999).⁵ Estos desastres fueron detonados por causa de la Depresión Tropical No. 11 y el huracán Katrina. Registrándose a lo largo de la historia otros grandes desastres, como el ya paradigmático caso de Motozintla, Chiapas en octubre de 2005.

En todos estos casos se tuvieron que lamentar grandes pérdidas humanas y materiales. De acuerdo con información del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), obtenida por la cadena CNN México a través de una solicitud de transparencia, el impacto de los desastres en términos económicos tan solo del año 2000 al 2012 en México acumula pérdidas económicas por 284,351 millones de pesos (Borbolla, 2013).⁶ Estos datos, indican básicamente que: 1. El país se encuentra altamente expuesto al impacto de desastres en laderas inestables (factor geológico), así como a los huracanes y tormentas tropicales (factor hidrometeorológico); y 2. La población pobre, marginada, rural e indígena

³ *Ibid.*

⁴ Juan Antonio Zúñiga M., "Devastada, toda la zona de acceso a Totonacapan", [en línea], México, *La Jornada en línea*, 11 de octubre de 1999, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/1999/10/11/reportes.html>, [consulta: 07 de mayo de 2014].

⁵ Andrés T. Morales; Guadalupe López, "En la Sierra Papanteca ya hay hambruna y brotes epidémicos", [en línea], México, *La Jornada en línea*, 11 de octubre de 1999, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/1999/10/11/reportes.html>, [consulta: 07 de mayo de 2014].

⁶ Manuel Hernández Borbolla; CNN México, "El costo de los desastres naturales se acentúa por la pobreza y corrupción", [en línea], México, *Expansión en alianza con CNN*, 21 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/21/el-costode-los-desastres-naturales-se-acentua-por-la-pobreza-y-corrupcion>, [consulta: 07 de mayo de 2014].

es especialmente vulnerable a los desastres por PRM, entre otras causas, por la exclusión histórica del Estado mexicano hacia estos sectores, y consecuentemente, en el análisis, diseño e implantación de políticas públicas sociales destinadas a la reducción del impacto de este tipo de desastres.

Esta tendencia se incrementa en función del modelo económico neoliberalista implantado actualmente en nuestro Estado, cuya naturaleza reduce potencialmente la posibilidad de reconocer y respetar los derechos sociales y de ciudadanía. Se plantea entonces, que nuestro país se encuentra altamente expuesto a fenómenos extremos de origen natural y su condición de vulnerabilidad ante los desastres por PRM es muy alta, y además *in crescendo*, ya que en ambos casos las variables: exposición (ubicación geográfica, características geológicas, cambio climático) y vulnerabilidad (pobreza, marginación, factor conductual), tienen proyecciones a incrementarse y deteriorarse en el corto, mediano y largo plazo.

Por todos los derechos individuales y sociales obtenidos a lo largo de nuestra historia, fruto de grandes movimientos civiles y revoluciones, así como por todos los recursos proporcionados por la sociedad (tangibles e intangibles), pero especialmente por el inalienable derecho de ciudadanía que permita el reconocimiento del Estado mexicano a la seguridad; física, patrimonial y nacional, como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es que se requiere de una eficiente respuesta estatal, que involucre un reconocimiento de estos sectores que resienten más que nadie el impacto de los desastres, para el diseño e implantación de políticas públicas, para reducir su impacto en el corto, mediano y largo plazo.

Paralelamente, se requiere que esta actuación sea desde una diferente perspectiva a la actual, no ante el desastre cuando ya ocurrió (contención), sino actuando racionalmente ante la inminente posibilidad de este, dicho de otro modo: asumir, prevenir y gestionar el riesgo de manera integral. Se requiere además, que la gestión del riesgo sea dirigida a estos sectores más afectados, ya que representan el nivel básico-local (comunitario) de primera respuesta. Para este fin, es de gran necesidad e importancia que los elementos que integran la sociedad se corresponsabilicen e interactúen, y que los materiales científico-técnicos existentes, realizados por las instituciones especializadas, estén al alcance de estas comunidades. En este sentido, es menester que los gobiernos de los tres niveles dispongan de los modelos de diseño e implantación de políticas públicas que resuelvan estos problemas, algoritmos; entendidos como aquella serie de pasos y protocolos destinados a resolver un problema particular, en este caso uno multicausal, pretendiendo potenciar el impacto y el alcance de la respuesta.

Esta investigación pretende generar aspectos para una política social mexicana que cumpla estos objetivos, y que ayude a romper la relación: zonas de riesgo + población indígena + pobreza + marginación = desastre. En otras palabras, deconstruir el desastre de forma tal, que permita evitar los escenarios trágicos antes presentados. Para que esto sea posible se apela, desde una perspectiva holística, a la responsabilidad estatal; la multidisciplinariedad; la multiculturalidad; y a la interacción de los métodos y teorías científicas; de gestión y de decisión; para ser dirigidos a un nivel de primera respuesta, y que sean soportados por la administración pública nacional, como elementos clave de un cambio de paradigma, que permita no solo reducir sino gestionar de manera integral el impacto de los desastres en México.

1 El Estado y su teoría; el gobierno y sus modelos. El Estado mexicano ante los desastres

Tomando como premisa fundamental el reconocimiento y pleno ejercicio del derecho de ciudadanía, que permita corresponsablemente ejercer los derechos a la libertad, la seguridad; física, patrimonial y nacional; a la igualdad; y a la educación e información oportuna, se realiza la siguiente propuesta de reducción de impacto de desastres por PRM, considerando el contexto del Estado mexicano y el de la toma de decisiones en la Administración Pública Nacional (Protección Civil), así como el del ejercicio del gobierno en sus tres niveles de gobierno, y dirigido hacia el ámbito comunitario, el más afectado por este fenómeno.

La creación de derechos, así como su reconocimiento y puesta en práctica en la cotidianidad (a veces incluso de manera imperceptible), ha requerido a lo largo de la historia de recurrentes, largos, sangrientos y en algunos casos devastadores conflictos, que no solo han involucrado a nuestra sociedad sino también al resto de la humanidad, en fases y procesos plenamente identificados por diferentes autores. En este sentido, se expone una perspectiva de algunas de las concepciones de Estado, tanto clásicas como contemporáneas, desde las cuales se sustente y reivindique un modelo de Estado mexicano de vanguardia, consistente con el interés nacional, que contraste al actual modelo de Estado neoliberal implantado, y que permita además, una coexistencia sustentable entre el modo económico de producción, toda la sociedad, y el medioambiente, visto desde una perspectiva materialista histórica, de la Dialéctica de la Ilustración, así como de modelos de gestión organizacional, empresarial y social, de tipo liberal, anarquista y socialista.

Es importante señalar que el análisis no pretende reivindicar modelos económicos de producción presentes o pasados, sino considerar, retomar o adaptar, aquellos elementos que los componen y que posibiliten una transición hacia un nuevo modelo propio de Estado que reconozca, proteja, incluya, integre y desarrolle a sus ciudadanos, especialmente a aquellos que más lo necesiten. Como estos conceptos se refieren y afectan intrínsecamente al Estado, se considera su historia y algunas teorías, que permitan identificar sus componentes y fases, pero lo más importante, proporcionar el sustento teórico de su creación y su misión: ser garante de los derechos individuales: políticos y civiles, pero sobre todo, de los derechos sociales establecidos constitucionalmente, ya que en su ejercicio se refleja, dialécticamente hablando, la propia sobrevivencia y prevalescencia del Estado. En un segundo apartado, se hace referencia al ámbito de la Administración Pública Nacional, así como de aquellas instituciones especializadas en el tema de la reducción del impacto de los desastres por PRM, desde el ámbito sistémico-organizacional (Sinaproc) y técnico-científico del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred).

1.1 El Estado, antecedentes

El concepto de Estado es milenario, en *lato sensu*, en la antigua Grecia desde el año 400 a.c. aprox., ya existían conceptos muy arraigados y consolidados, como *civitas* (ciudadanía), *Polis* (ciudad-estado) o *res pública* (la cosa pública), que denotaban formas de organización y gobierno avanzados. Varios filósofos de la época se dieron a la tarea de analizar estas formas de organización socio-política, como Aristóteles (384 a.c.-322 a.c.), discípulo de Platón (427 a.c.-347 a.c.), quien identificó modelos de proto Estado denominados *Polis*, y sus diferentes formas de gobierno: la monarquía, la tiranía, la aristocracia, la oligarquía, la república, la democracia y la demagogia. Planteaba que la razón fundamental para la existencia de estas sociedades organizadas, era la necesidad natural del ser

humano para vivir en compañía de nuestros semejantes, aun sin tener la necesidad de ello, y con la mayor suma posible de felicidad. Es decir, definía al ser humano como un animal político por naturaleza, un ser social: el *zoon politikón*.

El resultado de esta convivencia natural desembocó en formas de organización compleja que permitían a las sociedades, cada vez más grandes, funcionar mejor que si se encontraran en ese “estado de naturaleza” previo, de la ley del más fuerte, descrito por Hobbes (1588-1679). Estas formas de organización quedaron definidas por la relación de quién manda, quién obedece y por qué, es decir, por el dominio de una clase sobre las demás, siendo la guerra el método más común para alternar el poder político. Los modelos democráticos y republicanos, resolvían el tema de las fricciones entre las clases sociales de la *Polis*, otorgando ya derechos y obligaciones conocidos como *civitas*, a aquellos miembros de las clases sociales que fueran consideradas dignas, ya fuera por su número, por su riqueza o por su virtud; para opinar, decidir y administrar las cosas relativas y comunes a todos, la *res pública*, dentro de su ciudad Estado, la *Polis*.

Conformando un concepto de ciudadanía desde hace ya más de 2,400 años, sin embargo, el establecer cuales derechos debían ser reconocidos era una cuestión aparte, ya que se dependía específicamente de las necesidades y de la correlación de fuerzas particulares de las *Polis*, como eventuales revoluciones, coyunturas políticas y populares, invasiones, conquistas o deformaciones de los modelos de gobierno por el peso de la corrupción, etcétera. Estos modelos fueron heredados y adaptados posteriormente por la cultura más avanzadas de la época, Roma, que integró muchos de los conceptos griegos a su organización política, dentro de un modo de producción económica esclavista y feudal. Alternó entre la república, la tiranía, la aristocracia y la monarquía hasta la caída de Roma en el 475 d.c. para el Imperio Romano de Occidente a manos de los visigodos; en el 1453 d.c. con la caída de Constantinopla para el Imperio Romano de Oriente por

los otomanos; y en 1804 con la disolución del Sacro Imperio Romano Germánico ante una posible conquista napoleónica.

Como se puede percibir, adoptar estos conceptos y modelos de gobierno por parte de las culturas más dominantes de Europa durante más de dos mil años trascendieron e influenciaron en todo el mundo, lo que repercutió en los futuros modelos de Estado de la cultura occidental, incluyendo el nuestro. Durante esta etapa medieval, el control de la Iglesia era mucho mayor e inversamente proporcional al de los reyes, quienes sin el poder ni la visión suficientes, no lograban acercarse a la creación de un Estado, conformando sus reinos solo por algunos nobles y aristócratas, que no pocas veces conspiraban en su contra.

1.1.1 El Estado, inicios

Fue en Italia, alrededor del 1513, donde Maquiavelo (1469-1527) establece lo que se considera la primera definición de Estado en su obra *El Príncipe*: “*tutti gli stati, tutti i domini che hanno avuto ed hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono repubbliche o principati*”. Con esta declaración define ya dos tipos de Estado: la república, que involucra la división de poderes, y la monarquía con un poder único y absoluto representado en el rey. Plantea además, una legitimación del poder casi ilimitado del Estado, representado por su Príncipe, a través del uso de una violencia legitimada por una moral propia y alejada de la moral impuesta por la Iglesia. En clara sintonía con el antiguo método socrático, según el cual, mediante la parábola de Transímaco, se podía establecer que nunca se puede gobernar solo por y con el mero uso de la fuerza o violencia ilegítima, so pena de extinguirse. Lo cual confirma que el poder del Estado no puede ni debe ser ilimitado, incluso para un príncipe o monarca que se justifican políticamente por su legitimación divina, si es que se desea mantener el poder y la vida.

El Estado requiere, independientemente de su modelo de gobierno, de un nivel de legitimación que le permita ser aceptado por su sociedad: una legitimación endógena, pero también por sus similares, es decir otros estados: una legitimación exógena. Para que esto fuera posible era necesaria la creación de un aparato de control que actuara como un contrapeso moral alejado de la Iglesia, que contuviera su poder y a la vez encauzarlo hacia una institucionalización. Complementariamente, esta moral tendría que ser acorde a los intereses y perfil de su sociedad para una mejor homogeneidad y consolidación. Fundamentalmente, como lo previó Maquiavelo, es menester establecer una clara división entre la moral ajena al Estado, que sanciona al individuo, y la que le es propia, cuya naturaleza es colectiva. Plantea un nuevo paradigma de definición y actuación estatal basado en la preponderancia de los intereses del Estado civil, por sobre los individuales y los externos, para sobrevivir y prevalecer por sobre sus enemigos, dentro del contexto del modo de producción feudal.

Dentro de este modo de producción, los modelos de gobierno más comunes eran las monarquías absolutas que reivindicaban el poder divino en la tierra conceptualizado en el rey. Como resultado, el poder fáctico de la Iglesia y de la religión en general, controlaba tanto el entorno privado como el público. Estas monarquías habían luchado contra diferentes modelos de república que reivindicaban la división del poder absoluto y la elección de representantes populares. Exigían el establecimiento de métodos de control y de representación social en aras de la propia legitimación estatal, que permitiera su supervivencia colectiva.

Es durante una de estas recurrentes e históricas luchas entre modelos de gobierno monárquicos y republicanos, que surge la figura de Cromwell (1599-1658), quien combatió a la monarquía y logró imponer un gobierno republicano dentro de un ambiente religioso convulso en Inglaterra derivado de la reforma protestante de Lutero (1483-1546). Con la particularidad de que durante su

proceso revolucionario ya se exigen derechos para el pueblo y no solo un acotamiento del poder real. Su revolución antimonárquica culminó con el decapitamiento del rey Carlos I en enero de 1649 y el establecimiento de la primera república inglesa, la *Commonwealth of England*. La república de Cromwell termina con su muerte, y ciertamente por su falta de vocación republicana. Por un breve periodo, la monarquía regresa al poder reiniciando la lucha contra los parlamentaristas republicanos, quienes logran imponerse en 1689 conformando una especie de república parlamentaria, pero que mantiene su figura monárquica, aunque con muchas acotaciones en temas de Estado. Construyendo un modelo de gobierno donde el rey no gobierna sino el pueblo representado en el parlamento. El hito de estos eventos llega con la publicación de dos importantes documentos: la *Declaration of rights* y el *Bill of rights*, considerados antecedentes directos de la democracia moderna.

En estos documentos se establece que el pueblo es el poseedor y depositario del poder político, el cual ejerce a través de sus representantes en un parlamento bicameral conformado por la Cámara de los comunes y la Cámara de los lores. Este parlamento, además de sus funciones de poder legislativo, detenta la facultad de designar a quién habrá de ser el poder ejecutivo en forma de primer ministro. Este avance cualitativo es de gran importancia ya que por primera vez arranca de las manos de la nobleza, de la monarquía y de la iglesia, el poder político, y reconoce en un sector del pueblo, la clase media principalmente, el lugar donde radica este, descartando al derecho divino. A la vez, establece un método eficiente para la representación popular y de alternancia política entre los partidos liberales (*whigs*) y los conservadores (*tories*), permitiendo periodos cada vez más largos de estabilidad y posibilitando una reducción de las brechas entre clases sociales con respecto al resto de las monarquías feudales.

Uno de los ideólogos de este modelo fue el también inglés Hobbes, quién en su obra *El Leviatán* (1651), expone su posición a favor de un modelo de gobierno con

un monarca fuerte, pero difiere del tipo de legitimidad provista por el derecho divino y se pronuncia en su contra, optando por una legitimación proveniente del pueblo, como se realizó en Inglaterra. Introduce el concepto contractual, según el cual, la necesidad de los hombres de salir del Estado de naturaleza, un nivel histórico, primitivo y básico donde solo impera la fuerza, hizo a los hombres renunciar a parte de su voluntad y de sus recursos para otorgárselos a un ser superior que la suma de todos ellos juntos, un rey-Estado que los protegería de sus enemigos, un Estado poderoso: el mítico Leviatán, quedando el acuerdo establecido por medio de un contrato, que suele ser llamado constitución o constitución política. Se resalta la importancia que tiene esta idea, que posibilita el reconocimiento del derecho a pertenecer un Estado por parte de los individuos no nacidos nobles, en busca de una seguridad y estabilidad aún incipientes pero fundamentales.

Esta legitimación de las clases sociales más bajas para con sus gobernantes demuestra que sin el apoyo popular legítimo no es posible sostener un Estado. Las clases sociales más altas por si solas son incapaces de sostenerlo y requieren, no solo de los recursos sino también de un grado mínimo de aprobación, representación y decisión de esta gran mayoría en los asuntos de Estado para permanecer en el poder, y la Revolución Inglesa es prueba de ello. Este proceso revolucionario de Cromwell e Inglaterra logró dos hitos fundamentales: la secularización del poder estatal y la alternancia del poder, rompiendo con ello una relación milenaria de poder entre la Iglesia y la monarquía, abriendo paso a una nueva era donde otros sectores de la sociedad tendrán un papel cada vez más relevante, aunque no sin poco derramamiento de sangre.

Fue hasta el siglo XVII cuando el Estado reconoció algunos derechos a la población pero solo individuales, que permitían ser representado y acceder a ciertos temas de Estado: el derecho a la propiedad privada; a la libertad de culto; a la libre expresión; a la inviolabilidad de la correspondencia, entre otros. Estos

derechos se consideran un triunfo, aunque no para la mayoría pobre de la sociedad, sino solo para aquella creciente clase media y media alta soportada por el comercio y en algunos casos por la usura y la especulación, al mismo tiempo alejada y beneficiada de y por las clases sociales más bajas, pero sin gozar de un reconocimiento pleno de la nobleza y menos aún de la monarquía: la burguesía. Considerando que estos modelos de gobierno eran lo más vanguardista de la época, solo fue posible en su momento para las condiciones de Inglaterra, ya que la mayoría de la humanidad seguía bajo modelos opresivos de estados monárquicos y absolutistas con fuerte presencia e injerencia de la Iglesia y una estructura económica feudal, sin embargo los precedentes ya estaban asentados.

1.1.2 La Ilustración

Tuvo que pasar poco más de un siglo para que nuevamente la correlación de fuerzas propiciara un avance social, con la llegada de un periodo conocido como la Ilustración. Este periodo particularmente fecundo de ideas políticas y científicas aportó nuevos elementos a la histórica lucha entre clases sociales para hacerse del poder. Con la excepcional particularidad de que en esta ocasión se utilizaba un arma poderosa, la sistematización y sociabilización del conocimiento, en busca del reconocimiento a la igualdad y la libertad de todos los hombres por la fuerza de la razón, aunque siempre desde un punto de vista burgués.

La utilización del conocimiento y la información como herramientas de cambio social, permitió no solo elevar el nivel de complejidad de los derechos reivindicados, sino también ampliar y potenciar su impacto en el tiempo y en el espacio. Por primera vez las ideas nuevas y el conocimiento fueron deliberadamente utilizadas para favorecer a la mayoría tratando de desarraigar todo un sistema sociopolítico, demostrando el poder de sus alcances. La transición entre estos sistemas, como casi todas las revoluciones, fue violenta y sus efectos

fueron percibidos en casi todos los ámbitos y continentes. Europa, América, África y Asia, se vieron afectados en un efecto global del siglo XVIII. La lucha involucró no solo a las clases sociales y poderes domésticos, sino también a los continentales y los poderes fácticos, involucrando varias regiones y países como Francia o lo que en el futuro serían los estados mexicano y estadounidense. La Ilustración trajo consigo la idea de que con una sociedad guiada por la razón se podía acceder a la igualdad y a la libertad de todos los hombres. En cierta medida, esa idea permea este trabajo, ya que se pretende que ideas nuevas y su conocimiento oportuno puedan ser sociabilizados y sustentados por el derecho a la igualdad y la libertad, en este caso con el objetivo de gestionar integralmente el riesgo que ocasionan los desastres por procesos de remoción en masa.

El siglo XVIII fue considerado como el “Siglo de las Luces”. Pensadores, artistas y amplios sectores populares se encargaron de difundir las nuevas ideas y se abrían nuevas perspectivas de desarrollo, aunque nunca para todos, a través de la ciencia. En un intento por concentrar, sistematizar y sociabilizar el conocimiento Diderot (1713-1784) y D’Alembert (1717-1783) crearon en Francia *La Enciclopedia*, un documento que permitió a amplios sectores históricamente relegados, acceder a la información científica más vanguardista, a la vez que de Feijoo (1676-1764) publicaba *Teatro crítico universal* en España y abonaba al ámbito de las artes del periodo Barroco. Las ciencias exactas aún estaban en efervescencia por las ideas de Newton (1643-1727), que se convertirían en leyes universales, además de contar ya con los aportes de Copérnico (1473-1543), Galileo (1564-1642), Kepler (1571-1630) y las culturas antiguas, lo que se tradujo en avances importantes en varias ramas de la Ciencia.

La física, las matemáticas, la astronomía y la óptica tuvieron avances significativos, cosa que no pasó desapercibida para los grupos en el poder. En el ámbito de las ciencias sociales y en específico de la Ciencia Política hubo avances

considerables, la incipiente monarquía parlamentaria inglesa posrevolucionaria de inicios del siglo XVIII, así como todas las monarquías absolutistas europeas sufrieron profundas modificaciones que detonarían su desarrollo, no solo científico, sino también tecnológico, militar, social y económico que explican en buena medida su desarrollo actual en el llamado primer mundo. Una vez que la sociabilización del conocimiento comenzó a dar frutos, los burgueses, pero también los aristócratas y monarcas vieron en ello una oportunidad para desarrollar sus reinos y negocios, creando ventajas estratégicas sobre el resto de los estados en plena época colonial.

Austria-Hungría, Prusia, Francia, Inglaterra y España implantaron, con mayor o menor éxito, un modelo de gobierno denominado despotismo ilustrado o absolutismo ilustrado, el cual retomaba algunos conceptos de La Ilustración como la ampliación y aplicación de la educación, la razón y el conocimiento en la vida de las sociedades, pero con la perspectiva de liberarse de la férrea directriz eclesiástica, ya bastante exacerbada por las reformas luteranas, pero también para consolidar su poder político y de clase, que *de facto* contradecía la filosofía de la Ilustración, ya que esta proponía precisamente lo contrario: eliminar el poder de la aristocracia y sustituirlo por el poder del conocimiento.

El absolutismo ilustrado negaba la plena igualdad y la libertad, sin embargo se construyeron escuelas, universidades, institutos, calles, avenidas, acueductos, canales de riego y se modernizó la infraestructura de las principales ciudades europeas, además de su fuerza militar, pero siempre de forma unilateral aplicando la máxima de: "Todo para el pueblo, pero sin el pueblo". Con Inglaterra, Francia y España como potencias coloniales, se configura un nuevo orden mundial y nuevos conceptos de Estado aparecen.

1.1.3 El Estado liberal, la Independencia de los Estados Unidos

En Norteamérica, Francia mantiene conflictos con Inglaterra: la Guerra Franco-India y la Guerra de los siete años, por el control de territorios del actual estado estadounidense de Ohio, además de Nueva Francia, Quebec y Montreal en Canadá, sumando para su causa a las tribus locales de indígenas mohawk, en contra de los ingleses que tenían sus propios aliados en los indígenas iroqueses y colonos que aun mantenían su apoyo a la corona inglesa de Jorge II y Jorge III. A pesar de varias victorias franco-indias, en 1760 Inglaterra logra el triunfo y expulsa a los franceses de estos territorios, dando fin a la Guerra Franco-India. En 1763 se firma el Tratado de París, concluyendo la Guerra de los siete años, y convirtiendo a Inglaterra en potencia mundial, con colonias en América, África y Asia, además de convertirse en el enemigo poderoso que Francia temía en Europa.

Para ese entonces, en el continente americano la Ilustración ya había echado raíces, y a raíz de todo el apoyo que los colonos de las Trece Colonias habían proporcionado a los ingleses en su guerra contra Francia, querían ser autónomos y cobrar sus propios impuestos. Su idea original no era ser independientes, ya que proferían aun lealtad hacia la corona inglesa, sin embargo el desdén de Jorge III hacia sus demandas, fortalecida por su posición de potencia mundial, hicieron que el conflicto fuera escalando. Con la firma del Tratado de Easton, el cual establecía fundamentalmente que la zona oeste de Los Apalaches y de las propias 13 Colonias estaba prohibida para sus colonos y eran considerados territorios indios, en un intento por mantener la frágil y recién obtenida paz.

Complementariamente, el parlamento británico impuso el pago de altos impuestos a las colonias americanas al papel, la Ley del timbre, y al té principalmente. Por otro lado, ataques indígenas a los asentamientos de los colonos en su zona

prohibida, delataban la violación a la disposición del Tratado de Easton, sin embargo la corona inglesa ya no veía a los indígenas como sus aliados sino como sus vasallos y decidió reprimir sus campañas en defensa de su territorio. Se inició la construcción de fuertes en sus territorios y se utilizó, además de la tradicional violencia de la guerra, la de la viruela. Como consecuencia, en 1763 uno de los líderes indios más influyentes: el Jefe Pontiac de Ottawa, llama a la expulsión de los ingleses, logrando expulsarlos de sus territorios y destruyendo sus fuertes.

El conflicto escalo en dos frentes, aparecieron colonos quienes además de su lucha contra los indígenas, desarrollaron pequeños grupos de combate contra la ocupación inglesa: los *minuteman*. Los primeros combates directos contra tropas inglesas sucedieron en las ciudades de Concorde y Lexington, Massachusetts en 1775, lo que representa el inicio de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos. Después de cruentas batallas y el avance del ejército inglés sobre los territorios de los colonos, estos disuelven la legislatura de la colonia de Virginia y se logra imponer un solo frente político y militar para las Trece Colonias. Se propone la creación del Congreso Continental y del Ejército Continental, con Washington (1732-1799) al frente. Esta unión e identificación popular, además de técnicas y tácticas militares y de inteligencia eficientes, además de un importante e invaluable apoyo francés, paulatinamente les dieron victorias en ambos frentes hasta lograr la victoria en 1776.

Tras la derrota, los indígenas fueron relegados a sus reservaciones, sombras lejanas de sus grandes territorios, y en el mismo año se declara la Independencia de los Estados Unidos de América. Con esta declaración se da inicio a un nuevo modelo de Estado donde se parte de la igualdad, la libertad y la democracia, aunque en los hechos estos derechos solo se consideraban para la población de las 13 Colonias conformadas por emigrantes europeos. Quedando relegados

aquellos grupos sociales que no fueran descendientes de ellos, empezando por los grupos indígenas locales a quienes no solo exterminaron de grandes zonas sino que los sobrevivientes quedaron aislados, reducidos y discriminados. El triunfo inglés ante los franceses en América representó, contradictoriamente, la pérdida de sus colonias más grandes en el continente, con la particularidad de que en esta ocasión, ocurriría no a manos de otro imperio sino de sus propios ex súbditos: los colonos locales burgueses.

Quienes, como consecuencia inmediata de la Ilustración, se percibían como iguales y con fuertes sentimientos nacionalistas y de progreso. Libres ya de un rey o gobierno extranjero, y con un extenso territorio por descubrir, por primera vez los hombres reclamaban y asumían para sí todos sus derechos, organizándose sin depender de una monarquía o poder factico como la Iglesia, reivindicando los derechos burgueses individuales y de revolución. Como en el caso de la Revolución Inglesa tal acontecimiento quedo registrado en sendos documentos: la Constitución de 1788 y el *Bill of Rights* (Carta de Derechos) de 1791. En ellos se declara, además de la independencia del Imperio británico, la conformación política que reconoce a las antiguas 13 Colonias como los nuevos estados de la unión, soberanos e iguales entre sí, creando un poder más allá de la unión de estas: la Federación.

A la vez, establece límites a este poder, con pesos y contrapesos que garantizan los derechos individuales a la libertad de expresión; la libertad religiosa; el derecho de tener y portar armas; el derecho de reunirse y la libertad de petición. Impide al Congreso aprobar cualquier ley que establezca algún tipo de religión en la Federación, y establece juicios obligatorios públicos y rápidos con un sistema de jurado imparcial correspondiente al mismo distrito del crimen. Prohíbe el doble enjuiciamiento y garantiza que cualquier acción del gobierno federal en contra de

la libertad de la persona o sus propiedades, sea mediante un juicio justo. Proporcionando herramientas legales, fundamentales para el acceso a los derechos individuales de los ciudadanos en el nuevo mundo.

1.1.4 La Revolución Francesa

Con estos acontecimientos, el ambiente y las ideas revolucionarias dentro de las sociedades europeas se incrementaron, la Ilustración jugaba su papel y el nivel de avance en el tema de los derechos era evidente. El incremento de la población que accedía a niveles de conocimiento superior lo hacía posible y sería en Francia donde se daría el siguiente paso. Si bien Francia fue derrotada por Inglaterra en América, aprovechó la situación para debilitar a su rival durante el proceso de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América, apoyando decididamente a los colonos, tanto política como económica y militarmente. Esto provocó un gran incremento en los gastos de su monarquía, adicionales a los ya tradicionales dispendios.

En 1770, el sistema de gobierno francés se componía de los denominados Tres Estados Generales, donde cada uno correspondía a los poderes de la sociedad (clases sociales), correspondiendo los dos primeros al clero y la nobleza, y al resto de la población le correspondía conformar el llamado Tercer Estado, dentro de un modelo de Estado monárquico absoluto. Cada Estado tenía su propia cámara de representantes, las cuales conformaban su congreso con la particularidad de que entre el Primer y el Segundo Estado, es decir entre la Iglesia y la aristocracia, podían vetar cualquier resolución que emitiera el Tercer Estado. A pesar de que entre ambos solo representaban el 3% de la población y no pagaban impuestos. A estas condiciones se agregaban: una hambruna, incrementándose por graves

sequias; las influencias de las revoluciones inglesa y de independencia de los Estados Unidos; las ideas de la Ilustración, y los altos impuestos. Lo cual fue creando el escenario cuando llega al poder Luis XVI (1754-1793) en 1774, de veinte años y casado con María Antonieta (1755-1793) de la Casa de los Habsburgo, la misma casa que ya había gobernado el Sacro Imperio Romano Germánico, la Nueva España, y pretendería gobernar México durante el segundo imperio.

Con la intención de contener la crisis, Luis XVI designa al suizo Necker (1777-1781) para resolver el problema de la economía francesa. Este basa su teoría en una crítica a la propiedad como derecho natural de los nobles, considerándola una ley de los hombres, lo que abre paso a una propiedad privada que pueda pasar de las manos de la aristocracia a las de los burgueses, y también en el liberalismo económico propuesto para entonces por el escocés Smith (1723-1790) e implantado ya en los nuevos Estados Unidos de América. El liberalismo planteaba una desvinculación de la Iglesia con el poder político, y consecuentemente, que este poder político emanaba y se debía de y para el pueblo, pero preponderantemente para aquel sector burgués. Debido a que este poder históricamente había residido en una sola persona, se buscaba depositarlo en otras entidades que equilibraran y fortalecieran al Estado en su conjunto.

Hasta el momento, los tipos de división habían sido monárquicos parlamentarios; republicanos centralistas con división de poderes; o federales y democráticos. Salvo el caso del federalismo democrático de los Estados Unidos, todos buscaban una conservación de las monarquías como eje de sus ideas de Estado, con un sistema económico y de gobierno acorde a los intereses de una burguesía liberal, pero también abriendo la posibilidad de nuevos espacios para las clases sociales más bajas en busca de evitar posibles revoluciones, lo cual para la inestabilidad

de la época era un avance sustancial de las sociedades más desarrolladas. El liberalismo económico buscaba una acotación del poder del rey o del Estado monárquico en la vida económica de su sociedad, la cual aún se sustentaba en la agricultura y un comercio muy restringido por los aranceles a las materias primas explotadas impuestos por los imperios, es decir todavía era fisiócrata y mercantilista.

Los fisiócratas creían que la riqueza de las naciones la daba la agricultura, mientras que el mercantilismo sostenía que la riqueza se obtenía por la acumulación de metales preciosos. Smith identificaba y reconocía que en realidad eran el trabajo y el comercio de dónde provenía tal riqueza, no del capital. Estos factores: derecho a la propiedad privada, la división y reconocimiento del trabajo, así como una liberalización del comercio; sentarían las bases de un nuevo sistema global, y servirían de inspiración para una nueva revolución: la Revolución Francesa. Montesquieu (1689-1755) en su teoría de la división de poderes proponía reducir el poder de la monarquía y de la Iglesia secularizando la ley y enfocarla al servicio e interés de la sociedad, ya no del clero, como parte fundamental de su visión de Estado (1748).

Dio continuidad al pensamiento liberal que Locke (1632-1704) implantó en la monarquía parlamentaria inglesa con su teoría del contrato social de 1690, que a su vez retomó de Hobbes, pero concluyendo que si bien el poder emanaba del pueblo y no del poder divino, este no desembocaba en un Leviatán todopoderoso monolítico, sino en una figura periódicamente revocable y con un poder acotado que tenía por obligación defender los derechos inalienables de la vida, la libertad, y la propiedad, estableciendo en caso de no hacerlo, los fundamentos para su derrocamiento, convirtiéndose con ello en precursor de la democracia moderna. El ambiente anticlerical y laico también era fomentado por Voltaire (1694-1778)

(1763-64) y Rousseau (1712-1778), este último además compartía y reforzaba la idea de un Estado emanado de la soberanía popular, en busca de que su voluntad general sea convertida en ley, un contrato social libremente aceptado por todos que garantice tanto la propiedad privada como la libertad de los individuos en un orden social más justo (1762).

No consideraba hostil para los individuos el Estado de naturaleza descrito por Hobbes, sino lo contrario, lo consideraba una etapa de felicidad. Al proceso cultural y civilizatorio del Estado lo definía como la etapa responsable de la desigualdad entre clases a partir de la creación de la propiedad privada. Vislumbraba una sobrevaloración de los intereses técnicos y materiales por encima de los éticos y morales dentro de las sociedades, y no compartía el concepto de desarrollo tecnológico como sinónimo de progreso humano, en virtud de que tal desarrollo no era el de la sociedad en su conjunto. Con este sustento, resultan exitosas inicialmente las reformas liberales impuestas por Necker, fueron ganando adeptos y paulatinamente acotaron el poder absoluto de Luis XVI, el cual se vio obligado a considerar y convocar un pacto nacional con los Tres Estados. De entre los cuales se encuentra uno de los personajes más relevantes de este proceso: Robespierre (1758-1794).

Como resultado de ese pacto, surge la Asamblea Nacional en 1789, con la forma de un parlamento popular y con ella, el inicio de la Revolución Francesa, cuyo primer acto fue el desconocimiento de los altos impuestos por la monarquía y la prohibición de nuevos gravámenes sin su consentimiento. Acto seguido, Luis XVI ordena el cierre de la sala de sesiones, pero solo para provocar que los diputados del Tercer Estado sesionaran permanentemente hasta promulgar una constitución, hecho que la convirtió en Asamblea Constituyente hasta 1791. En un intento por retomar parte de su poder, Luis XVI contrata mercenarios y soldados para sitiar

París, a la vez que despide a Necker. Simultáneamente, el 14 de julio los parisinos toman la emblemática prisión política de la monarquía conocida como la Bastilla, donde la muchedumbre libera a los presos y lincha a los guardias reales para pasear sus cabezas por la ciudad junto con la bandera tricolor, con los colores azul y rojo, como los colores de París y el blanco como el de la monarquía. Mientras, los grupos civiles más organizados creaban los primeros grupos de organización política popular: las comunas, de las cuales la más famosa era la Comuna de París.

Por otro lado, campesinos armados, inconformes y organizados asaltaban las propiedades de los nobles, cometiendo en muchos casos actos de barbarie y destruyendo también los documentos medievales que hasta entonces los oprimían, hasta que La Asamblea Constituyente declaró la supresión de los derechos feudales: la eliminación completa del régimen señorial; la igualdad ante el impuesto; la admisión de todos los ciudadanos a todos los empleos y la justicia gratuita, dando fin a la era del modo de producción feudal y del absolutismo monárquico para convertirse en una monarquía constitucionalista francesa, modelo que adoptarían diversos estados posteriormente. El nuevo Estado francés nacería con la promulgación de 17 artículos conocidos como La Declaración de los Derechos del Hombre. Estos artículos son la *quinta esencia* de los derechos humanos, pero también del liberalismo burgués, quien consideraba como derechos naturales inalienables: la libertad, la igualdad y la propiedad privada.

La declaración establece que en el pueblo radica la soberanía del Estado y la igualdad de todos ante la ley. Da elementos de defensa al ciudadano ante el poder del Estado prohibiendo a este acusar o detener a cualquier ciudadano sino solo por los motivos previstos por la ley. A la vez, establece la libertad de prensa, que es aprovechada para la transmisión de las nuevas ideas, pero también para

exacerbar los ánimos y el llamamiento incendiario a las masas. Marat (1743-1793) y su periódico *L'Ami du peuple* son ejemplo de ello, logrando que una fracción del pueblo enardecido, encabezado por mujeres, asaltaran y tomaran el Palacio de Versalles, símbolo de la opulencia de toda la monarquía europea, matando y decapitando a los guardias, y secuestrando a los reyes, llevándolos al Palacio de las Tullerías en París.

A partir de ese momento, el poder político ya se encontraba en el pueblo organizado, aunque ciertamente bárbaro, con Robespierre al frente y la creación e institucionalización de la guillotina para la impartición de la justicia revolucionaria. Con los reyes sometidos y confinados, se establece la Constitución Civil del Clero en 1790 que le quitaba todos sus bienes y poder político a la Iglesia en favor del Estado francés, y la dividía entre aquellos simpatizantes de la nueva constitución republicana y los que seguían fieles al papa, estableciendo dos bandos. Luis XVI, profundamente católico, no tolera las nuevas disposiciones y rompió con la revolución. Para 1791, buscando nuevamente recuperar su poder y combatir a la revolución, se escapa junto a su esposa María Antonieta a la frontera con Austria-Hungría, país de origen de ella, buscando su apoyo, sin embargo en el trayecto son descubiertos y nuevamente hechos prisioneros.

Ya con el estigma de reyes traidores, se promulgaba la primera constitución emanada de la Asamblea que incluía la división del poder absoluto en tres partes: 1. El ejecutivo personificado por el rey; 2. El legislativo unicameral de 745 diputados elegidos por voto directo y universal; y 3. El judicial compuesto por todos los magistrados. Se trataba de un modelo de organización política republicana y democrática, pero que todavía tendía hacia la monarquía. Con los nuevos diputados electos democráticamente, entra en funciones la nueva Asamblea Legislativa, donde se percibe claramente esta división. Los dos grandes

e históricos bandos, que aun sirven para identificar los espectros políticos de la actualidad: la derecha e izquierda, son emanados de la monarquía y la república. Los simpatizantes de los primeros eran llamados constitucionalistas y los republicanos: jacobinos. Con el poder en manos de Robespierre y los revolucionarios jacobinos, se consideraban como amenazas al nuevo Estado a los nobles desplazados por las nuevas políticas, incluyendo a Luis XVI y María Antonieta, así como las otras monarquías europeas fundamentadas en el absolutismo y remanentes del feudalismo.

Los temores contrarrevolucionarios se concretaron con una alianza establecida entre Austria-Hungría y Prusia para rescatar a los reyes franceses mediante la Convención de Pilnitz de 1791. Lo cual llevo a la Asamblea Legislativa a presionar a Luis XVI, en su función de poder ejecutivo, para que declarara la guerra contra estos países en 1792. Con la inercia y espíritu de la revolución y contando aun con un ejército competente respaldado con el apoyo del pueblo, la monarquía constitucional francesa se enfrentaba a las potencias absolutistas europeas y en menos de seis meses las derrotaban.

En París, las revueltas y protestas populares contra los reyes se incrementaron tras el triunfo y se toma el Palacio de las Tullerías, donde nuevamente se comenten actos de barbarie. La población culpaba a los reyes de traición, despilfarro y conspiración, cargos que fueron confirmados por correspondencia hallada en su poder, que los evidenciaban apoyando a las potencias extranjeras, y son hechos presos. Mientras tanto, en las ciudades del interior las protestas y los ánimos se generalizaban contra la monarquía y sus adeptos. La Asamblea Legislativa que gobernaba bajo el modelo de monarquía constitucional, se transformó en La Convención, quien gobernó como república de 1792 a 1795 en dos etapas, y contó con 750 diputados electos por voto secreto y universal. La

monarquía, que aún tenían muchos partidarios entre aquellos que temían al gobierno de las comunas y a la violencia ejercida contra los nobles, encontró en los girondinos su expresión política dentro de La Convención.

A la vez que se declaraban republicanos moderados o conservadores, y se sentaban en la sección derecha de la sala de sesiones. El sector republicano radical lo conformaban Robespierre, Danton (1759-1794) y Marat, cada uno además con su propia corriente, quienes pedían asegurar la consolidación de la revolución, así como la imposición de la república, por encima de todo incluido el rey. Eran conocidos como los montañeses debido a que se ubicaban a la izquierda de la sala de sesiones donde se encontraba una gran estructura conocida como la montaña. Durante las sesiones, la mayoría de los diputados se encontraba en la parte central y baja de la sala a la cual se le conocía como el pantano, tanto por su ubicación, como por su indecisión y letargo político. A pesar de esto, se vota por unanimidad la abolición de la monarquía y se declara la Primera República Francesa en septiembre de 1792. Con muchos elementos en contra y después de un proceso revolucionario histórico: La Convención, impuesta por los montañeses, declaraba culpable a Luis XVI de los cargos que se le imputaban y lo condenan a morir en la guillotina en enero de 1793. Aunque pareciera que la república triunfaría por sobre la monarquía, el peso de esta decisión, así como las nuevas coyunturas y las ideas políticas, rebasaron a varios de sus propios creadores.

Robespierre pasa de ser un revolucionario con ideas del más alto interés y envergadura, a un gobernante pragmático, contradictorio y sanguinario. Institucionalizó un tipo de gobierno que rebaso en algunos casos, la violencia y actos de barbarie cometidos por la monarquía, y paso de promover derechos a quitarlos. Durante esta etapa se impuso la leva en masa y se concentró el poder civil y militar en manos de los montañeses para expulsar a los remanentes de los

ejércitos absolutistas y contrarrevolucionarios. Se institucionalizó la persecución y la represión política, provocando que la guillotina trabajara como nunca, alcanzando a María Antonieta y varios de sus simpatizantes, pero también a opositores políticos dentro de su facción. A esta etapa, de finales de 1793 a inicios de 1794, se le conoció como El Terror.

Las potencias extranjeras se vieron amenazadas por la reciente muerte de Luis XVI y María Antonieta, así como por el avance de la república, razón por la cual ampliaron su alianza y crearon en 1793 la Primera Coalición con Austria-Hungría, Prusia, España, Inglaterra, Holanda y Portugal, así como reinos italianos y alemanes. Una vez conformada, se frenó el avance de las tropas francesas y amenazaban con una nueva invasión. Mientras tanto, el ambiente interno se seguía polarizando a grado de guerra civil, sin embargo, el férreo control jacobino de los recursos del Estado francés logró derrotarlos.

Con el poder creciente de los jacobinos, los meses siguientes fueron aún peores para los sectores moderados, reaccionarios y conservadores. La limpieza política había dejado el camino libre a la tentación del poder total para Robespierre, el otrora llamado incorruptible, y se daba inicio a una etapa dictatorial conocida como: El Gran Terror, donde ya los límites y controles no eran claros y se rebasaban constantemente en el nombre de la revolución, la república y la libertad. Tal proceso de corrupción en Robespierre, su gobierno y muchos de los revolucionarios, ocasionó que paulatinamente la simpatía y poder popular con que contaban se fueran deteriorando, particularmente entre los burgueses que resentían la intervención económica del Estado republicano que tenía que solventar sus gastos de constantes guerras, hasta que llegó el momento de que Robespierre fue detenido dentro de la propia Convención y condenado a morir guillotinado sin previo juicio, para compartir el mismo destino que sus enemigos, el 28 de julio de 1794.

Después de la muerte de Robespierre, se inicia un periodo de revancha política contra sus simpatizantes montañeses, quedando la Convención en manos de los burgueses, y dando un giro hacia la república moderada. Con el poder, los burgueses se dedican a retomar el control económico, reprimir el avance de la revolución y continuar la guerra contra las potencias. Perfilándose la creación de una nueva constitución burguesa, que revocaría algunos de los avances revolucionarios, aprobándose en 1795 e iniciando la última etapa de La Primera República Francesa, que duraría hasta 1799. Con la nueva constitución se retrocedió en materia de derechos, ya que se eliminaba el voto universal y el acceso al poder político de las clases más bajas, aunque también se evita que todo el poder político recaiga en una sola persona y se opta por un modelo de poder ejecutivo integrado por cinco ciudadanos denominado: El Directorio.

El poder legislativo era bicameral integrado por la Cámara de los quinientos y la Cámara de los ancianos, así como un poder judicial constituido por los tribunales, conformando un gobierno republicano conservador. El gobierno conservador se concentró en vencer a las potencias absolutistas, que abría la posibilidad de posicionarse como la gran potencia europea, con la burguesía como clase dominante. El modelo también tenía sus días contados, sumando con su caída a la gran inestabilidad política francesa y a una gran crisis económica que afectaba a las clases sociales más bajas, detonada por los efectos de la liberalización de la economía.

En este periodo, la burguesía se tiene que enfrentar contra aquellos sectores de ultra derecha pro monárquicos en 1796, pero también con un nuevo y trascendente enemigo, un sector revolucionario radical ligado al comunismo que también fue derrotado y se conoció como la Conjura de los Iguales, liderado por Babeuf (1760-1797) en 1797. Las victorias sobre ambos sectores radicales, pero

sobre todo las victorias militares contra la Primera Coalición, hicieron que el ejército francés retomara protagonismo, en especial el joven general Bonaparte (1769-1821), vislumbrándose el fin de la revolución y el inicio de la etapa conocida como: el Consulado. Con Bonaparte en el escenario, las monarquías absolutistas europeas derrotadas se reorganizan en 1798, creando la Segunda Coalición. Conformada en esta ocasión por Inglaterra, Austria-Hungría, Rusia, Turquía y el rey de Nápoles. Bonaparte, quien se encontraba en campaña contra Inglaterra en Egipto, aprovecha su talento, fama y prestigio, así como la inestabilidad e indefinición política del momento, para regresar a Francia y encabezar el golpe de Estado del 9 de noviembre de 1799 contra El Directorio, con la solicitud y el apoyo de algunos diputados de la Cámara de los quinientos.

Hecho conocido como el golpe del 18 Brumario del año VIII, llamado así por el calendario francés republicano impuesto por la revolución. Con este hecho se da por terminada la Revolución Francesa, promulgándose la Constitución napoleónica de 1800, la cual establecía la supresión total del modelo de gobierno del Directorio y la reorganización del gobierno en un modelo vertical y autoritario, integrado por un poder ejecutivo con tres cónsules, de los cuales el más importante: el Primer Cónsul, recaía en Bonaparte. En este modelo, el poder legislativo estaba integrado por cuatro cuerpos: el Consejo de Estado; el Tribunado; el Cuerpo Legislativo y el Senado y el judicial por magistrados.

1.1.5 El Imperio napoleónico

El Consulado de Bonaparte, adoptó un perfil de república burgués y liberal, lo que permitió la reorganización del Estado francés y una estabilización del ambiente político interno, ya que restableció, aunque sesgadamente, el voto universal e

implemento el modelo de plebiscito para la ratificación popular de los cargos públicos. Paralelamente se obtuvieron victorias contra la Segunda Coalición en 1800, 1801 y 1802, contra Austria-Hungría, Alemania e Inglaterra, respectivamente, que desembocarían en su investidura como Emperador de Francia, gobernando de 1804 a 1814, pasando de la república al imperio. El éxito de Bonaparte posicionó a Francia como la primera potencia europea y como modelo de gobierno para el mundo, y a él lo catapultó como uno de los hombres más poderosos de la historia. Tal éxito, en buena medida fue el resultado de la capitalización del proceso revolucionario francés, sustentado a la vez por otras luchas revolucionarias como el movimiento de la Ilustración y la Independencia de los Estados Unidos.

Mientras Bonaparte derrotaba a sus enemigos, las potencias absolutistas se reorganizaban en hasta cinco coaliciones que fueron derrotadas sucesivamente, dando forma a un nuevo mapa de Europa, donde los reinos y territorios, italianos y alemanes principalmente, adquirirían una nueva forma de organización política que daría pie a la creación del concepto del Estado nación. Conforme el ejército francés avanzaba sobre los nuevos territorios conquistados, se iba implementando paralelamente el Código Civil Francés o Código Napoleónico y con él, muchas de las ideas de la revolución francesa y de la Ilustración. Como consecuencia, se fueron aboliendo los modelos de Estado monárquicos y absolutistas europeos remanentes de la edad media para sustituirlos por el modelo francés republicano, burgués y liberal.

Este modelo permitió, entre otras cosas: una liberalización y desarrollo de la economía y de la calidad de vida de la clase burguesa, no tanto así de las clases más bajas, pero que de la mano con una libertad de culto, proyectaba una mejora social para algunos sectores aliados de los modelos republicanos en los territorios

ocupados, en detrimento del resto de la población que los seguía viendo como invasores. Tales fueron los casos de Rusia, Inglaterra, Portugal y España, quienes mantuvieron frentes de batalla contra Bonaparte. La histórica lucha contra Inglaterra, gran protagonista de las coaliciones absolutistas anti francesas, se recrudeció durante la época del Imperio napoleónico, lo que provocó que Francia invadiera Portugal, aliado de los ingleses, sustentada por el Tratado de Fontainebleau de 1807, firmado con España y según el cual, ambos reinos invadirían Portugal para la posterior repartición de sus territorios.

Francia no respetó el acuerdo y también invadió España en 1808 y hasta 1814. Esta doble invasión también provocó una doble guerra de independencia en la península ibérica, además de la lucha contra el propio ejército inglés en el continente que mantenía ocupado a buena parte de su ejército. Aun así Bonaparte decidió invadir Rusia, abriendo otro frente en el oriente europeo que a la postre debilitó su ejército y condicionó sus futuras derrotas en todos estos frentes. Las guerras europeas también repercutieron en la geopolítica mundial, ocasionando que durante los primeros años del siglo XIX se dieran muchas conspiraciones y revoluciones de características similares en todo el mundo, especialmente en el continente americano.

En 1804 una revolución de esclavos logra la independencia de Haití; en 1816 las Provincias Unidas del Río de la Plata se declaraban independientes de España en el Congreso de Tucumán; en 1817-18 el Ejército Libertador de los Andes, con O'Higgins (1778-1842) y San Martín (1778-1850) como líderes, logra la independencia de Chile; en 1819 se independiza la Gran Colombia, antigua Nueva Granada con Venezuela, de la mano de Bolívar (1783-1830); Quito, actual Ecuador, se independiza en 1822 con el liderazgo de Sucre (1795-1830); los ejércitos de San Martín y Bolívar también se unen y logran la independencia del

Perú en 1821, así como Sucre también lo hace con Bolivia en 1825 y Guerrero (1782-1831) junto con Iturbide (1783-1824) lo logran en la Nueva España en 1821 para crear el Primer Imperio Mexicano.

1.1.6 La Doctrina Monroe

Las revoluciones independentistas representaron la descolonización del continente americano del Imperio español principalmente, aunque este todavía conservaba el control de algunos territorios como Cuba o Puerto Rico. De especial mención es la independencia casi sin sobresaltos de Brasil en 1822, como resultado de la declaración que realizó Pedro I, Emperador del Brasil e hijo del rey de Portugal Juan VI, quien conservo como herencia: el estatus de monarquía y conservar la unidad del gran territorio, siendo de los pocos estados que no se fragmento. Con toda esta ola de revoluciones, nacimientos de naciones, finales de imperios, multiplicidad de ideas, intereses económicos y sentimientos nacionalistas del siglo XIX, los Estados Unidos se pronuncian en 1823 contra el colonialismo europeo en la voz de su presidente: Monroe (1758-1831) y su doctrina: América para los americanos.

Tal pronunciamiento incluía el reconocimiento hacia la independencia de las nuevas naciones americanas en detrimento de las potencias europeas, pero también su posición como futura potencia hacia estas naciones latinoamericanas. A la vez, el proceso de industrialización de las potencias europeas, fruto de la ideología liberal, la Ilustración y la Revolución Industrial, iba avanzando y desarrollándose en cada vez más países europeos, con Inglaterra a la vanguardia. Tal avance exigía la modificación de su modelo de dominación colonial implantado contra aquellos estados más débiles, que hasta ese entonces había sido feudal,

imperialista y colonialista, con énfasis en la dominación militar. Para dar paso a un modelo menos desgastante y más efectivo para los estados. Esto se lograría a través del control económico y político de las élites de los estados más débiles recién independizados, cuyo proceso tampoco estaba exento de violencia hacia las clases bajas y los opositores, pero sin una presencia militar permanente. Esta nueva fase empoderaría aún más a la clase burguesa liberal de los estados europeos y americanos, aumentando la presión y el desgaste de los modelos absolutistas europeos, fragmentados y en constante pugna, lo que incidiría en la creación de un nuevo tipo de Estado: el Estado nación o Estado nacional.

1.1.7 El Estado nacional

El Estado nacional integraría a todos aquellos pequeños Estados pulverizados por las constantes guerras monárquicas, que compartían tanto el idioma como una identidad, lengua u origen común, pero sometidos dentro de un imperio. Pretendían la formación de un solo Estado, más fuerte e independiente, que fuera capaz de resistir los intereses de potencias y organizaciones externas, como la Iglesia. Este proceso también significó la consolidación del modo de producción económica burgués por excelencia: el capitalismo. El nacimiento y consolidación del sistema de producción capitalista en los estados liberales, implicaría también el nacimiento de una nueva corriente de pensamiento, que no respondería a los intereses históricos de las clases sociales más altas, como la aristocracia, la nobleza, el ejército, la Iglesia o la gran burguesía, sino que lo haría en favor de la emancipación del proletariado, una de las clases sociales nuevas y más bajas. Dando paso por primera vez a un modelo de Estado que no correspondía a una monarquía, pero tampoco una república liberal, dando paso a la antítesis del capitalismo, y su teoría: el Marxismo.

Con los burgueses acumulando poder y riqueza, se patrocina y se accede a un conocimiento científico más complejo que ya puede ser aplicado a las necesidades de sus patrocinadores. Las instituciones educativas se volvieron más eficientes alejadas de los preceptos y métodos religiosos, y se crean las primeras máquinas aplicadas a la producción sistemática de productos textiles y de la minería. Complementariamente, existían disponibles grandes cantidades de siervos miserables expulsados de las propiedades, de los cada vez menos señores feudales, para hacinarse en las ciudades en espera de conseguir algún sustento, lo que creó el caldo de cultivo necesario para el nacimiento de la Primera Revolución Industrial.

Con la Revolución Industrial, se pasa de una etapa de producción económica artesanal e individual de baja escala, a una etapa de industrialización a gran escala, con la invención de una nueva generación de materiales y máquinas a partir de 1860. Con el acero, el petróleo y el dinamo, se dio paso a una etapa de producción económica industrial, donde la unión de todos los burgueses y de sus recursos, incluido el Estado liberal, fueron utilizados para la creación de un sistema meta estatal de producción económica, con el único fin de obtener permanentemente el máximo de ganancias para el sector burgués. Una vez agotado el modelo de producción económica feudal se dio paso a las primeras etapas del capitalismo, guiados por el pensamiento burgués liberal.

El primer Estado en sufrir esta transformación fue Inglaterra, ya que fue el primer país donde se dieron estas condiciones y fue el lugar donde se registraron las primeras máquinas burguesas. Su implantación temprana le valió ser, además de una potencia política, militar y mercantil, también una potencia industrial. Su peso específico se incrementaba, comercializando sus productos en el mundo. Poco después los Estados Unidos entraban al proceso de industrialización después del

término de su Guerra de Secesión, mientras que Francia lo haría al término de su revolución. Algunos de los siguientes estados en acceder a la etapa de industrialización fueron el alemán y el italiano, cuyo proceso se dio de la mano de circunstancias que ahora representan el nacimiento del concepto de Estado nación o Estado nacional. En el caso de Alemania, se encontraba separada y dispersa en varias regiones y localidades de habla germana que pertenecían a diferentes imperios como el austrohúngaro, el pruso, el danés o el francés. Siendo Prusia y el general Von Bismarck (1815-1898) quienes dirigieran política y militarmente la unificación de estos micro estados alemanes, bajo el ideario del conservadurismo pro monárquico como tendencia de gobierno y el pragmatismo nacionalista como medio para lograrlo.

Quienes para 1864 ya habían recuperado los territorios de Schleswig y Holstein, en una guerra contra Dinamarca y Austria-Hungría, promulgando la Constitución Alemana del Norte en 1866. Para 1867, Prusia y los territorios recuperados se convierten en la Confederación de la Alemania del Norte, la cual lograría triunfar en la guerra contra Francia en 1870, obteniendo los territorios de Alsacia y Lorena, además de la adhesión de Baviera y Wurtemberg para, en 1871 dar paso al único Imperio Alemán y promulgar la Constitución Alemana. Consolidado el Estado nacional alemán, se conformó una monarquía constitucional encabezada por el Káiser Guillermo I (1797-1888), conocida como el Segundo Reich. El nuevo Estado estaba constituido por dos cámaras de representantes: el *Reichstag* o cámara baja y el *Bundesrat* o cámara alta, su método de elección era por medio de un sufragio universal acotado, pero siempre delegando el poder político y militar al canciller Von Bismarck. Es de resaltar la importancia del pragmatismo ideológico de Von Bismarck, para establecer un control y equilibrio con las potencias extranjeras pero también con las clases sociales del nuevo Estado alemán, así como con los conceptos económicos, para establecer un modelo de gobierno que integraba un poder centralizado, pero ejerciéndolo es estados hasta

hace poco tiempo individuales y de naturaleza federalista. Pudo contener el ascenso de las ideas socialistas y comunistas que reivindicaban a la clase baja proletaria, por medio de la represión, pero también por medio del otorgamiento de los primeros derechos y prestaciones sociales en la historia, para la clase trabajadora alemana.

Estos beneficios provistos desde la perspectiva liberal, no eran proporcionados ni estaban enfocados estrictamente hacia el bienestar de los proletarios, sino que subyacentemente lo estaban, para impulsar el fuerte desarrollo burgués de la economía a través de la industrialización y de las medidas liberales de comercio, que convertirían al Estado alemán en la principal potencia industrial de Europa, desplazando a Inglaterra. Bajo su mandato nació un fuerte sentimiento nacionalista resultado de los triunfos militares, el proceso de unificación y de un fuerte crecimiento económico. Este crecimiento industrial y económico lo hacía de la mano de una política social dirigida al progreso y al control de sus clases más bajas. Tal avance político, económico y social se obtuvo a través del otorgamiento de beneficios laborales que fomentaban la relación de derechos, pero solo como una contraprestación al trabajo asalariado: los beneficios consideraban casos por enfermedad, accidentes, maternidad, comedores, vestimenta de trabajo, así como un plan de pensiones, que paliaban algunas de las duras condiciones y exigencias laborales. Con Von Bismarck, un conservador que implemento una economía liberal, se habían dado los primeros pasos hacia el concepto de la seguridad social y del Estado de bienestar social.

En el caso de Italia, el proceso de conformación de su Estado fue similar al alemán en cuanto a que se utilizó de la misma forma el sentimiento nacionalista para la unificación de los micro estados de habla italiana que se encontraban dispersos y en manos de los imperios europeos. Con la salvedad de que en este

caso existían también los Estados Pontificios: herederos y promotores históricos del conservadurismo y el absolutismo monárquico y despótico. A pesar de ello, en 1848: Milán, Lombardía, Venecia y Piamonte declaraban, aunque sin éxito, su independencia de Austria-Hungría, iniciando el movimiento que desembocaría en la creación del Estado nacional italiano.

De la mano del conde Cavour (1810-1861) del reino de Piamonte, Lombardía, en complicidad con Francia, por fin se libera de Austria-Hungría en 1859 y para 1860 logra la anexión de los reinos de Parma, la Romaña, Módena y la Toscana, conformando la Unión de los Territorios del Norte. En la parte sur, Garibaldi (1807-1882), un caudillo de tendencias demócratas, toma junto con sus revolucionarios el Reino de las Dos Sicilias: Palermo y Nápoles, para en 1861 conformar un parlamento que designaría al también piamontés Víctor Manuel II (1820-1878) rey de Italia. La unificación y conformación total del Estado nacional italiano se dio con la incorporación de Venecia en 1866 gracias al triunfo de Prusia sobre Austria-Hungría en la batalla de Sadowa, y a la conquista de Roma y de los Estados Pontificios en 1870, para que en 1871 Roma se convirtiera en la nueva capital del Estado Italiano.

El modelo del nuevo Estado fue el de una monarquía parlamentaria que redujo los territorios de la Iglesia al actual Estado Vaticano, conformando una particular simbiosis de un Estado coexistiendo dentro de otro Estado con naturalezas e intereses opuestos. Esta relación contradictoria y opuesta hasta sus cimientos, entre la Iglesia y el Estado, encerraba la verdadera naturaleza del Estado nación o Estado nacional: ¿cómo pasar de una sociedad altamente influenciada y predispuesta por una arraigada religión milenaria, a una sociedad donde se profese el mismo fervor pero a favor del Estado? Y la respuesta fue la doctrina civil del nacionalismo. Con este nuevo aliciente, Italia se convierte pronto en una

potencia europea que ingresa al proceso de industrialización, aunque principalmente en el norte burgués del país, quedando relegados del desarrollo industrial los territorios conservadores del sur de tendencia eminentemente agrícola.

1.1.8 La industrialización

Con la consolidación del proceso de industrialización liberal en los estados europeos, se dio también la organización de todos los burgueses como sistema y la creación de los primeros grupos empresariales. Esto derivó en el nacimiento de los primeros monopolios que absorbían a toda la competencia, para establecer las reglas de los mercados locales y el internacional. Nació el capital financiero y con él, la misión de prestar mayores volúmenes de capital a los burgueses para la obtención de aun más ganancias. Estas, se maximizaron todavía más con la implantación de nuevos métodos de producción en serie, lo que también exacerbó la explotación de los recursos naturales de las colonias y ex colonias, pero también de los humanos y de su fuerza de trabajo. Al ser considerado el trabajo humano como una materia prima sujeta a las mismas leyes de la oferta y la demanda controladas por una mano invisible, según el ideario liberal clásico de Smith (1723-1790); cuando en realidad son creados, impuestos y controlados por los mismos burgueses, el nivel de explotación proletaria también se incrementó.

Sin embargo, tales circunstancias representaban un avance social liberal muy grande para la época, en cuanto a que lo que prevalecía eran la esclavitud o una fuerte segregación racial y social del trabajo, y el disponible era de alto riesgo y primitivo. Ante tales circunstancias, la clase social resultante de este proceso de industrialización: el proletariado, encarnado en aquellas masas de obreros cuasi

esclavizados sin nada más que poseer que su fuerza de trabajo, estaba sujeto, junto a sus descendientes y similares, a este sistema económico de hiperproducción e hiperconcentración de la riqueza en unos pocos grandes burgueses, casi a perpetuidad. El constante deterioro de los recursos humanos y naturales de sus pueblos, y de las colonias y ex colonias, era transmutado en productos o artículos fabricados industrialmente, que resolvían ya no solo alguna necesidad de la vida sino también aquellas tendencias, enajenaciones o modas impuestas para incrementar las ganancias. Este modelo industrial resolvía en alguna medida el proceso de producción y distribución de la riqueza para algunas de las minorías de sociedades, cada vez más grandes y complejas, de Europa y los Estados Unidos, en el hoy llamado primer mundo.

Esto acarreaba cierto número de simpatizantes hacia el modo de producción económica liberal capitalista, entre las clases burguesas medias y altas, e incluso entre algunos sectores de la clase baja. Con la aparición de algunas prestaciones laborales y sociales, inspiradas en el nuevo Estado de bienestar alemán de Bismarck, se abría un panorama menos siniestro para los millones de proletarios que ansiaban un modo de vida menos difícil, con ciertas garantías y estabilidad.

1.1.9 Marxismo

En esta época, Engels (1820-1895) y Marx (1818-1883) dan forma y sustento a una de las teorías científicas del Estado y del funcionamiento de la sociedad a partir de una crítica a la economía política. Por primera vez se consideraba la variable económica burguesa, y no la solo la divina, de la división del trabajo para fundamentar la soberanía del Estado, desde una perspectiva no individual. Planteaba que la clase social del proletariado tomaría conciencia de su explotación y de su papel histórico para hacerse del poder del Estado, por

evolución o revolución, para instaurar la Dictadura del Proletariado, que se hará cargo de los medios de producción económica de la gran burguesía, incluyendo a la gran propiedad privada, para el desarrollo planificado de la economía de toda su sociedad, evitando con ello la explotación del hombre por el hombre y aboliendo las clases sociales, teniendo como fin último la libertad y el bien común: nacía el socialismo científico.

En un siguiente y último nivel de evolución histórica, el socialismo científico ya prescindía del papel del Estado para depositar en la Comunidad; poseedora ya de todos los medios de producción, sin clases sociales, sin propiedad privada, sin opresores y sin Estado, el peso directo y total de la soberanía y de su gobierno: dando origen al comunismo. De acuerdo con Lenin (1870-1924), el Marxismo está inspirado en el socialismo utópico francés, resultante de su proceso revolucionario y de la Ilustración, que condenaba desde una perspectiva científica la explotación del hombre por el hombre y la propiedad privada, que daban origen a una lucha de clases. Proponía una reforma social que favoreciera a la clase social más pobre y explotada, así como la unidad del género humano y la concordia universal, aunque sin establecerse en una teoría completa. Las ideas de Saint-Simón (1760-1825) de una unidad europea mediante un parlamento común, su doctrina del equilibrio en la producción económica o su transformación hacia una sociedad tecnológica, buscaban aportar a las clases bajas pero sustentándolo desde el liberalismo económico burgués.

Las ideas de Fourier (1772-1837) postulaban lo contrario, al identificar la viciada relación de producción del sistema capitalista que se enriquecía, no como resultado de la inversión de su capital o menos aun del empleo de su participación directa en el trabajo, sino como resultado del trabajo asalariado de los trabajadores, en una aproximación al concepto marxista de plusvalía. Proponía la

creación de pequeñas unidades de producción económicas, llamadas falansterios, integradas por cierto número de personas que, en plena libertad realizaban las actividades económicas y lúdicas que les permitían desarrollarse y ser autosuficientes ante el avance de la industrialización. Desde otra perspectiva, Proudhon (1809-1865) establecía que las revoluciones eran las manifestaciones del concepto de justicia, y basaba en ellas el desarrollo de la sociedad. Consideraba a la justicia como la máxima de las virtudes sociales tanto en las relaciones económicas como sociales y políticas. Además de criticar el papel de la religión, la propiedad privada, de la democracia, del Estado o cualquier tipo de autoridad, como agentes de desarrollo social y establecía en contraparte que la igualdad, la solidaridad y la mutualidad de toda la sociedad eran los pasos necesarios para lograrlo.

Owen (1771-1858) influenció, implantó y retroalimentó el pensamiento socialista, más que en un aporte teórico, fue en la implantación directa de las ideas socialistas en la producción de fábricas a su cargo, donde aportaba avances a la teoría. Consideraba la reducción de la jornada laboral y el otorgamiento de prestaciones a los trabajadores como herramientas para el incremento de la producción, pero también para el desarrollo de sus familias y comunidades. Basaba tal desarrollo en la educación y un entorno social menos hostil o incluso favorable para todos. Esto le llevó a establecer comunas y cooperativas en varios países de Europa e incluso en los Estados Unidos, donde fue defensor de la igualdad entre géneros y de la restricción del trabajo para las mujeres y los niños en las fábricas. Se le considera de los primeros comunistas por su tendencia ideológica, que negaba la necesidad de un Estado rector de la sociedad, lo cual lo acerca también al anarquismo. Se oponía al papel del matrimonio y de la religión en la sociedad, a la vez que postulaba una sociedad sin propietarios ni intermediarios.

La economía política inglesa fue otro pilar del pensamiento marxista, cuyo conocimiento permitió identificar, definir y traducir los conceptos y relaciones del modo de producción capitalista para proponer su antítesis. Smith y sus conceptos de la división del trabajo; valor de uso; valor de cambio; precio natural; precio de mercado, así como el de competencia y mercado fueron base de los conceptos y del lenguaje económico de Marx. Esta conceptualización marxista además recogía las ideas de Ricardo (1772-1823) del desarrollo de la industria en relación con la producción agrícola; su concepto de valor-trabajo; así como el incremento y desarrollo de ambas variables: la propiedad agrícola y el trabajo asalariado, supondrían el fin de las grandes ganancias y por ende el fin del modo de producción capitalista, entrando en un estado llamado estacionario.

Un tercer y determinante componente del marxismo lo comprende la filosofía alemana, integrada por los conceptos de Hegel (1770-1831) dialécticos- idealistas, donde plantea tres fases de razonamiento lógico que componen la esencia de todas las cosas: la tesis, la antítesis y su síntesis. En este razonamiento se concentra toda la evolución de la realidad, donde todo lo que existe dentro de ella está determinado por sí mismo, incluyendo su pasado y su futuro; su negación; y el resultado de tal contradicción, en una evolución continua y eterna, pero cuyos procesos de percepción y concepción, ocurren dentro de la mente del observador y a través de su proceso cognitivo. Es decir, donde la realidad depende de la particularidad de quien la analiza: son idealistas.

Feuerbach (1804-1872) se contraponen a estos planteamientos y le quita al papel principal a la razón y a la dialéctica, para establecer la prevalescencia de la realidad de la naturaleza, independientemente de quien o como la percibe y conceptualiza, es decir es materialista. De la síntesis de ambos pensamientos, el Marxismo establece el materialismo dialéctico que retoma la estructura de

razonamiento lógico de tesis, antítesis y síntesis, pero desde una perspectiva materialista para la interpretación de los hechos de la naturaleza. Replicando el modelo para la interpretación de los hechos la sociedad, creando el materialismo histórico. Según este método, el ser humano desde siempre ha cubierto sus necesidades formando parte de una sociedad, empezando por su familia o por un grupo de familias, y no de manera aislada e individual. En esta primera fase de desarrollo, dentro un estado de naturaleza comunista primitivo, no existía la propiedad privada y se buscaba el bien común del grupo, dividiendo el trabajo en conjunto y coordinadamente para lograrlo.

Pero con la aparición de la propiedad privada en algún punto de la historia, las sociedades se han dividido siempre en dos grupos: los poseedores de la propiedad privada y aquellos trabajadores desposeídos cuya única propiedad es su fuerza de trabajo. Del resultado de las relaciones entre poseedores y desposeídos a través del tiempo, nació una lucha que se ha ido determinando de acuerdo con la correlación de las fuerzas prevalecientes. Estas fricciones creaban a su vez las relaciones de producción social: quien debía trabajar, quien no y porque, que definían a su vez, el modo de producción económica de esa sociedad, así como su tipo de instituciones como el Estado.

Utilizando este tipo de análisis materialista histórico, se clasificaron las etapas de producción económica a través de la historia, de acuerdo con la división del trabajo en: comunismo primitivo; esclavismo; feudalismo; capitalismo con sus etapas; socialismo y comunismo como la etapa final. Por esta razón se considera una teoría que interpreta de manera consistente la realidad de la sociedad a través del tiempo, ya que identificaba, describía y proyectaba el modo de producción económica capitalista, así como sus etapas e impactos, como una parte del proceso para llegar al comunismo y no como el fin en sí mismo.

Como consecuencia, planteaba que el modo de producción capitalista era un eslabón más, de la larga cadena de producción económica de la humanidad, previendo una inevitable transición hacia un modo de producción comunista. En esta etapa final del desarrollo económico social está implícita la idea de la desaparición del Estado en favor de una comunidad muy avanzada, sin embargo no es la única teoría que plantea la desaparición o no existencia del Estado, ya que el anarquismo y algunas derivaciones ideológicas, plantean la no necesidad de un Estado, en un pleno y total ejercicio de la libertad, sin ningún tipo de autoridad, civil, política, mercantil, militar o religiosa que ejerza algún tipo de control por sobre la comunidad, apelando a la naturaleza solidaria del ser humano.

A partir de la aparición del Marxismo, se ha dado una carrera política y propagandística, entre los planteamientos republicanos o monárquicos, y aquellos marxistas, en buena medida porque atacan las bases del sistema de producción global liberal capitalista y todos los intereses políticos, económicos, públicos y privados que eso conlleva. A pesar de ser opuestos, los modelos marxistas y capitalistas son dependientes uno del otro, ya que tanto el socialismo como el comunismo, nunca serán posibles sin el máximo desarrollo del sistema de producción capitalista, que lo lleve al punto de no retorno necesario para la transición, son dialécticos.

Escenario que se puede dar no necesariamente por decisión sino como obligación, ya sea por la sobreexplotación y/o reemplazo de la mano de obra asalariada que acelere la revolución transformadora, o bien por la sobreexplotación de los recursos naturales que impidan una hiperproducción e hiperacumulación de ganancias, ya previstas por Fourier, o incluso por los conflictos militares derivados de estas pugnas político-económicas, como casi se comprobaría poco tiempo después, con la aparición de las guerras mundiales y la

amenaza nuclear. Con esta teoría, los tipos de Estado ya no solo están supeditados al poder de la sangre y dios, como en el caso de la nobleza feudal y su sistema monárquico despótico, o al gran capital burgués liberal asociado con la ciencia. Ya no existen solo las repúblicas o los principados, como expusiera Maquiavelo. Con el Marxismo nace, al menos conceptualmente, el Estado socialista y el no Estado comunista. Como contramedida, los gobiernos liberales integraron grandes aportes a los modelos de república y de democracia, así como al de ciudadanía. Estos avances se utilizarían como métodos de integración, gobierno y elección liberal para las grandes sociedades, que junto con la implantación de políticas sociales, buscaban aminorar el impacto de la explotación económica de la sociedad, pero cuyo fin subyacente era alejarla cada vez más del acceso al poder político.

1.1.10 La democracia moderna

El avance de las sociedades y sus derechos, así como el de los Estados, sus facultades y prerrogativas, se fueron incrementando de tal manera que el modelo de Estado nacional benefactor alemán, las monarquías constitucionales y las monarquías parlamentarias, resintieron un debilitamiento conceptual y político frente a los modelos marxistas. Requerían de un nuevo paradigma dentro de sus sociedades y trabajos como el de Tocqueville (1805-1859) contribuían a ello, revindicando a la libertad como la máxima aspiración, dentro de un modelo de democracia mucho más amplio que el mero ejercicio del sufragio o como método de elección y representación política.

Esta libertad quedaba soportada por una igualdad de oportunidades para toda la sociedad, que posibiliten el acceso de todos sus miembros a todas las prerrogativas, productos, servicios y derechos disponibles, buscando una libertad

institucionalizada. Tomando como referencia a los Estados Unidos, Tocqueville planteaba que con el alcance universal de todos los derechos y comodidades la sociedad exacerbaría su carácter individualista y se movilizaría libremente para acceder a ellos. Pero, al igual que Aristóteles, preveía desviaciones de este modelo democrático que lo llevarían a un tipo de auto dictadura a la cual llamo: despotismo democrático. Dentro de este modelo, la mayoría de la sociedad de un Estado dado, legitimada y legalizada por medio del sufragio propio del modelo democrático liberal, avasallan o imponen criterios generales y de toda índole por sobre las minorías de sus sociedades, impidiendo con ello el desarrollo total, pleno y equilibrado. Donde el ritmo al cual se desarrolla el Estado y la sociedad, varía de manera importante, fortaleciendo al primero en detrimento de la segunda.

El Estado y toda una clase política especializada que lo administra y opera, es decir su administración pública, sufren de cambios sustanciales en el corto y mediano plazo, que ocasionalmente lo hacen más fuerte y capaz; la evolución y desarrollo de toda la sociedad, con apego a los conceptos de libertad, democracia o justicia, es mínima o nula. Los grandes derechos solo son lejanos términos con los cuales la mayoría ha convivido siempre, a pesar de que les deben el origen de sus comodidades. Esto desemboca en pasividad hacia problemas más graves o relevantes, acrecentando la tendencia conforme más cómodo es su entorno. Este conformismo es resultado de la igualdad y de la libertad para acceder a todos los derechos, productos y servicios, sin haberlos ganado o luchado por ellos o tener conciencia de las generaciones que lo hicieron.

Dejando todo el peso de su desarrollo y porvenir a un modelo de Estado benefactor que les provee y facilita la satisfacción de casi todas sus necesidades y deseos, de acuerdo con los intereses mismos del Estado y su poder hegemónico, a cambio de su libertad a perpetuidad. Esta deformación impide que la sociedad

evolucione a largo plazo y sea cada vez menos eficiente y libre, sin mencionar el gran nivel de banalidad, enajenación y obsolescencia de sus ciudadanos. Como contramedidas al propio poder de la democracia, Tocqueville apela a la misma libertad de los individuos, ya rebasados por sí mismos, para que en un ejercicio de búsqueda de su seguridad, y la de sus intereses comunes como minorías vulnerables al poder las mayorías, ejerzan su libertad de asociación para reunirse y organizarse no solo en los partidos políticos tradicionales sino en todo tipo de organizaciones sociales que representen los intereses y derechos de las minorías.

Con esto se proponía resolver, tanto el tema de la participación pública y política de la sociedad en los temas de Estado, como el de crear un contrapeso político real ante la opinión de una mayoría enajenada y nociva para sí misma. La creación de la figura de jurados, así como la instauración de jueces independientes, fueron métodos identificados de participación democrática directa de la sociedad en los Estados Unidos. Que junto a las organizaciones civiles y autónomas de las minorías, permiten el acceso de la sociedad al concepto de ciudadanía como un derecho, pero también como un deber y un privilegio que le acercaba y fortalecía a los suyos. La libertad y la igualdad estarían garantizadas por la Ley y estos mecanismos de participación ciudadana, creando un equilibrio entre la gran clase burguesa liberal, el poder del Estado, la mayoría social electora enajenada, y una amplia y activa red de participación político-social de las minorías.

Estos elementos conforman parte del contexto y antecedentes de los principales sucesos bélicos, sociales, económicos y políticos del siglo XX, donde la noción del Estado y sus modos de gobierno reúnen ya muchas de sus características actuales. Sin embargo, el alcance y el impacto de tales acontecimientos tenderían a incrementarse al punto del paroxismo y replantearía todos los sistemas y

modelos presentados. El primero de ellos fue la Primera Guerra Mundial (1914-1919), que como su nombre lo indica, fue el primer conflicto armado a escala global que involucró los escenarios más abyectos, y probó los límites de la humanidad, aunque solo temporalmente, ya que lamentablemente representaría solo el inicio de un conflicto posterior mucho peor.

1.1.11 La Primera Guerra Mundial

Como se ha establecido, los conflictos entre las potencias europeas, además de ser constantes, nutrían los conflictos internos de los Estados, que paralelamente se encontraban entre la encrucijada de resolver lo mejor posible la adopción o continuidad de su sistema frente a los diferentes modelos de Estado, así como sus modos de producción económica, de gobierno y de representación política, en concordancia con su realidad. Tales modelos luchaban por imponerse, no solo en los contextos nacionales sino también en el internacional. Lo que daría pie a la disolución de los últimos imperios feudales europeos y dejaría a toda Europa relegada de la vanguardia económica, política y militar que había ostentado hasta el momento.

Debido al proceso nacionalista alemán e italiano, que fue alimentado por los recientes triunfos militares y la reconquista de territorios comunes, se incrementó la pugna de las potencias europeas por las colonias restantes en los otros continentes, pero también de territorios en el propio. El nivel de los conflictos había escalado, de la mano con el desarrollo económico y científico de las potencias, a tal grado que solo se requería de alguien que realizara el primer disparo. Este hecho ocurrió en junio de 1914 en Sarajevo, actual capital de Bosnia-Herzegovina, cuando un nacionalista serbio asesinó al príncipe del Imperio austrohúngaro

Francisco Fernando (1863-1914) en los territorios bosnios ocupados, dando inicio a las hostilidades un mes después, cuando el Imperio Austrohúngaro le declara la guerra a Serbia. Derivadas de las guerras anteriores al conflicto, existían una serie de alianzas que determinaron los bandos. Por un lado, la Triple Alianza, compuesta por el Imperio alemán, el austrohúngaro y el otomano, hoy Turquía y parte de Europa oriental, Asia menor, la Península Arábiga y el norte de África; contra la *Entente Cordiale* conformada por Francia y el Imperio Ruso zarista, incorporándose después el Reino Unido de la Gran Bretaña (Inglaterra, Gales, Irlanda y Escocia), Italia, Japón y los Estados Unidos, principalmente.

El maridaje entre la ciencia burguesa y el poder político liberal, representados por el positivismo, aparecieron en el escenario bélico nuevas armas: aviones de combate, acorazados, submarinos, artillería pesada, ametralladoras y armas químicas, renovarían los viejos arsenales feudales de los ejércitos conformados todavía por caballos, flechas, espadas, mosquetes y artillería ligera. Ante el desfase entre el avance tecnológico y las técnicas, tácticas y estrategias militares, los muertos se contaron por millones, sumando conservadoramente 20 millones de muertos y otros tantos de heridos y mutilados. La mayoría de ellos, en la sangría que representó la guerra de trincheras, una estrategia militar que marco la mayor parte del conflicto en el frente occidental dentro de territorio francés, abarcando la rivera del río Marne hasta el Atlántico, en una batalla de 4 años contra las tropas invasoras alemanas.

Posteriormente se abrió el frente oriental, fruto de la movilización de tropas rusas aliadas de Serbia que condeno el Imperio alemán cuando iniciaba el conflicto, que dividió a las fuerzas alemanas en dos frentes. Sin embargo la superioridad alemana se manifestaba batalla tras batalla contra las fuerzas zaristas, pero sin lograr consolidarse en territorio ruso, creando una línea de combate desde los

Montes Cárpatos hasta el mar Báltico. Este debilitamiento de las fuerzas zaristas fue lo que a la postre posibilitaría el triunfo de la revolución bolchevique, extinguiendo el modo de producción feudal ruso y su participación en la guerra. Con avances nulos en los frentes por ambos bandos, se incrementó la producción industrial de armamento pesado, que sin hombres disponibles para trabajar, se requirió de la mano de obra femenina y de métodos más eficientes de organización y producción, elementos que posteriormente se incorporarían a los modelos liberales de gestión de la producción y del personal.

Con el nuevo Estado socialista soviético fuera de la Primera Guerra Mundial gracias a la Revolución de Octubre, la lucha se intensificó en el mar con batallas navales de la Triple Alianza contra el Reino Unido, quienes dominaron a los alemanes reduciendo sus movimientos al Mar del Norte. Sin embargo la novedosa arma que representó el submarino les dio dividendos a los alemanes, quienes hundieron numerosos navíos de la *Entente Cordiale*, causando grandes bajas. Tal efectividad, representó en los hechos el inicio del fin para la Triple Alianza. En mayo de 1915 los submarinos alemanes hundieron el Lusitana, un barco de pasajeros con 114 estadounidenses a bordo, cuyo gobierno presionó para restringir los movimientos alemanes en aguas internacionales.

Tal disposición fue respetada hasta febrero de 1917, ocasionando que el presidente estadounidense Wilson (1856-1924) abandonara su posición neutral y decidiera en abril del mismo año entrar al conflicto, promulgando 14 puntos que servirían de base al Tratado de Versalles, que establecería los términos de la derrota de la Triple Alianza. Los puntos consideraban la disolución y la independencia de todas las naciones dominadas por los imperios alemán, otomano y austrohúngaro, así como la desocupación de los países aliados invadidos. Se incluía la devolución de los territorios ocupados, el reacomodo de

sus fronteras, la desaparición de barreras comerciales, la libertad de navegación, la de comercio, imponía fuertes restricciones militares a los perdedores y proponía la creación de una Liga de las Naciones, para el restablecimiento de la paz. Llevándose a cabo la mayoría de ellas, con la gran excepción de la Liga de las Naciones, que sin embargo fincó el precedente de la futura Organización de las Naciones Unidas, la ONU.

Con el apoyo económico, industrial y militar de Estados Unidos, la *Entente Cordiale*, con sus ciudades y sociedades devastadas, ganaron posiciones hasta hacer retroceder a los imperios de la Triple Alianza, quienes también resentían los estragos de la guerra, lo que ocasionó protestas en sus sociedades y un pronunciamiento de la clase proletaria internacional, la carne de cañón de todos los países involucrados, contra la continuidad del conflicto. Así en noviembre de 1918 el Imperio austrohúngaro es el obligado a capitular y el Imperio alemán cae, ante el acoso de las tropas enemigas y una revolución socialista que toma el poder en Berlín y declara una república provisional, obligando a la abdicación y exilio del emperador Guillermo I, para dar paso a la República de Weimar, antecesora del régimen nacionalsocialista, Nazi. Con el triunfo de la *Entente Cordiale*, se llevan a cabo los términos del Tratado de Versalles, que avasallaron a Alemania, que ni siquiera participo en la redacción de los términos, firmando solo el documento final en junio 1919.

Le correspondió lo mismo al Imperio austrohúngaro y al otomano con la firma de los Tratados de Saint- Germain-en- Laye en septiembre de 1919 y el de Trianon en junio de 1920, dando paso a la creación de nuevos Estados e instituciones y dejando a casi todos sus participantes sumidos en la ruina, y con un doloroso panorama. Con excepción de los Estados Unidos y Japón, quienes fungieron más como observadores, prestamistas y proveedores durante el conflicto, dejándolos

como los verdaderos ganadores. El término de la Primera Guerra Mundial en realidad solo representó un periodo de reestructura y reorganización de los países involucrados, dirigidos hacia el siguiente conflicto global. El nivel de los conflictos burgueses-liberales: colonialistas e imperialistas, había probado los alcances de la guerra científica moderna y el nacionalismo extremo, y contenían nuevos y fuertes motivos de revancha.

La Primera Guerra Mundial, como expresión máxima del capitalismo, y su expresión política vigente: el liberalismo burgués, dio paso a otra de las características de este sistema económico, las crisis económicas globales. Estados Unidos vivió un periodo de bonanza de casi una década enarbolando su reciente título como potencia mundial. Mientras que Europa y la URSS trabajaban a marchas forzadas, con proyectos y modelos de Estado antagónicos, para reconstruir y tratar de prevalecer como potencias.

1.1.12 La Revolución Rusa

Como resultado directo de las derrotas de las tropas rusas zaristas, Francia pudo contener a las tropas alemanas, pero también fue la coyuntura que aprovecharon los revolucionarios rusos para derrocar al Estado monárquico absolutista del Zar Nicolás II (1868-1918) e imponer la materialización del primer Estado socialista, inspirado y sustentado ideológicamente por el Marxismo, en tan solo 8 meses. Las derrotas ante el Imperio alemán fueron el detonante que terminó con la vida de millones de personas, los pocos recursos disponibles, y la paciencia que tenían las familias campesinas y obreras rusas, ya pauperizadas por el gobierno despótico de las dinastías de los zares y su sistema feudal. Al igual que las otras potencias europeas, el Imperio ruso aspiraba a una industrialización que desarrollara su

economía, pero esta dependía en su gran mayoría del capital y empresas extranjeras, las cuales imponían severas condiciones al proletariado.

Como resultado, se propició la organización de los obreros en grupos llamados *soviets*. Con los obreros organizados, estalla en la ciudad de Petrogrado la primera huelga general en febrero de 1917, con tal vigor que a los pocos días ya se había extendido a varias ciudades, integrando a la lucha popular a las tropas zaristas que habían sido enviadas a reprimir el movimiento, en un decidido apoyo a la revuelta, logrando la abdicación de Nicolás II tan solo un mes después, en marzo de 1917. Con su caída, igualmente cae el sistema feudal y el Estado monárquico absolutista ruso. Los revolucionarios instalan un gobierno provisional en espera de próximas elecciones que apuntaban a la instauración de un gobierno republicano y liberal. Ese gobierno sería encabezado por Kérenski (1881-1970), un revolucionario socialista moderado y el príncipe Lvov (1861-1925), de tendencias liberales. Sin embargo las expectativas de los sectores socialistas más radicales de los *soviets*, así como de los campesinos y otros sectores, iban más allá de las capacidades del gobierno provisional, y después de que el gobierno provisional decidiera continuar el conflicto en la Primera Guerra Mundial, se dio el retiro del apoyo obrero popular, representado principalmente por el Soviet de Obreros y Soldados de Petrogrado.

De los trabajadores que participaban en los *soviets* nace el Partido Bolchevique de Lenin, quien había sido exiliado antes a Suiza por Nicolás II, y enarbolando el lema de “pan, tierra y paz” se levanta contra el gobierno provisional en julio del mismo año, siendo derrotado y exiliado de nuevo, ahora en Finlandia. Para desde la clandestinidad, reorganizar el ejército revolucionario bolchevique y tomar la ciudad de Petrogrado en octubre de 1917, acción legitimada desde el Congreso de *soviets*, donde también se eligió a Lenin como presidente. Para, en noviembre del

mismo año, tomar la ciudad de Moscú y en 1921 controlar ya el total del territorio ruso. De las primeras medidas del gobierno socialista de Lenin fue la salida de Rusia de la Primera Guerra Mundial, perdiendo Ucrania, Finlandia y otros territorios de Europa oriental y Asia menor, además de cubrir el pago de una indemnización de guerra al Imperio alemán y al austrohúngaro, a través del Pacto de Brest-Litovsk firmado entre febrero y marzo de 1918, para poder lograrlo.

Otro punto pactado fue el desistimiento de cuestionar los modelos de gobierno de los imperios, en clara señal de temor al avance de las ideas socialistas. Cuyos líderes, ya preveían una crisis del modelo liberal posterior a la guerra, y deseaban consolidar la revolución socialista en su territorio con miras a expandirla por Europa, dando inicio a la era del Estado socialista marxista, con el nacimiento de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas: la URSS, con Lenin como líder.

1.1.13 El Estado burocrático

Observando los procesos sociales y políticos de la Primera Guerra Mundial en Europa, pero principalmente en la Alemania derrotada, Weber (1864-1920) propone un modelo de Estado liberal democrático guiado por un racionalismo, pero anti positivista. Este modelo replantea el paradigma de las ciencias positivas, implementando el método científico con herramientas de análisis y comprobación matemática, para el estudio de la sociedad, dando un impulsó cualitativo a las ciencias políticas y sociales. Bajo este esquema, determina la influencia de la religión en el desarrollo de los estados, resaltando la importancia de la transición del papel del trabajo en las sociedades, pasando por una forma de castigo, maldición divina o pecado a la forma, por medio de la cual se pueden obtener ganancias y un modo de vida equilibrado.

Aborda la importancia de la racionalidad en la toma de decisiones dentro de la administración del Estado, que permita la especialización y desarrollo de sus funciones por medio de una óptima burocracia. Impulsa la profesionalización y eficiencia de la administración pública, pero principalmente define al Estado como un ente autoritario único poseedor del monopolio de la violencia o fuerza física legítima. Clasificó la historia en etapas, de acuerdo con un tipo de dominación y de liderazgo particular, según los cuales los tipos de dominación pueden ser: carismáticos, tradicionales, o legales. De estos tipos de dominación también se desprenden los liderazgos: individuales, familiares o religiosos, para la dominación carismática; patriarcales, patrimonialistas y feudales, para la dominación tradicional; o la ley, el Estado y la burocracia para la dominación legal.

1.1.14 Keynes

Durante el periodo de posguerra, la dinámica del modo de producción capitalista descrita por Marx se presentaba con vigor, debido al nivel de desarrollo industrial y económico obtenido por los Estados Unidos después de la primera guerra, gracias a su papel de principal proveedor de productos y capital a los países participantes, además de otro buen número al rededor el mundo. Se llegó a los niveles de hiperproducción e hiperconcentración de la riqueza, que estaba basada, no en el capital o la virtud sino en la especulación, como todas las crisis financieras hasta la fecha. Gracias a la visión cultural de desarrollo y riqueza que representaban las ciudades, reflejada en la disparidad de precios entre los productos agrícolas y los manufacturados industrialmente, muchos de los campesinos estadounidenses abandonaron sus propiedades en el campo para emigrar a las grandes ciudades, abaratando la mano de obra. Por otro lado, las clases media y alta invertían en las empresas que producían tales bienes manufacturados, convirtiendo a Wall Street en el centro de la actividad financiera y bursátil, y epicentro de la crisis.

En función de que muchos de los recursos que se utilizaban para invertir en esas empresas provenían de préstamos otorgados sin las garantías necesarias, y cuyo porcentaje de interés era menor a los rendimientos de las acciones. Lo que propició que la sociedad estadounidense solicitara cada vez más préstamos, para más inversiones, saturando sus capacidades de pago y creando una burbuja que no tardaría en explotar durante el crack de 1929.

Mientras que los Estados Unidos producían a niveles record y abarrotaban sus almacenes con los inventarios de todas sus compañías; la situación socioeconómica en Europa, Asia, África, Oceanía y Latinoamérica distaba mucho de avanzar al mismo ritmo, por lo que pronto no hubo los compradores internacionales suficientes que consumieran las mercancías estadounidenses disponibles. Por tal motivo, las empresas detenían su ritmo de producción de nuevas mercancías casi a cero, y llegando en muchos casos a la quiebra. Tal proceso derivó en la disminución del precio de todos esos productos y por ende de las ganancias, que se desplomaron iniciando los recortes y despidos en todas las empresas. Sin trabajo y las empresas en crisis, la población no tenía como hacer frente a los compromisos establecidos con los bancos ni recibir más utilidades de sus inversiones empresariales.

El problema crecía exponencialmente ya que no solo la clase alta y media estadounidense hacia uso de tales prácticas sino también las de otros países, que multiplicaban por millones las pérdidas y por cientos las quiebras de los bancos y las empresas. Lo que dilapidó la bonanza de las décadas anteriores y arrastró al mundo con ellos en un círculo vicioso que tardaría muchos años en revertirse, además de poner en una situación comprometedoras al modelo de producción económica liberal capitalista, frente al desarrollo acelerado del modelo de producción socialista implantado por la URSS.

Con la mayoría de la población del país más poderoso y desarrollado del mundo en la ruina, la situación en el resto del mundo era mucho peor. Situación que en Europa, incrementó el número de partidarios hacia modelos de gobierno fascista y nacionalista radical. Ante este panorama, Roosevelt (1882-1945) fue elegido presidente de los Estados Unidos e implantó una serie de modificaciones al Estado liberal burgués, que reducirían las grandes y rápidas ganancias, así como las prerrogativas de la gran burguesía, para reasignarlas a las clases sociales más bajas, aumentando la injerencia y el control del Estado en la economía y la sociedad, teniendo en Keynes (1883-1946) a su principal teórico. Estas modificaciones fueron conocidas como el nuevo pacto o *New Deal*.

Las ideas de Keynes se fundamentaban en la necesidad de que el Estado se asumiera como corrector de los desequilibrios del modelo capitalista, es decir, que dedicara un gasto público extra para favorecer el consumo del excedente de la producción e incluso para financiar las recuperaciones de los sectores privado y social, en épocas de crisis. Las medidas incluían el rescate financiero de los bancos, a los cuales también se les exigieron mayores controles y reservas suficientes que garantizaran su sana operación; el otorgamiento de financiamiento a las industrias para la construcción de grandes proyectos públicos de infraestructura que fortalecería el sector, además de proveer muchos empleos por largo tiempo; el otorgamiento de contraprestaciones a los campesinos a cambio de producir menos para elevar los precios; la reducción de la jornada laboral y regularizar el mercado del trabajo para el fortalecimiento del mercado interno, la reducción de conflictos laborales y del desempleo; el establecimiento de un nuevo sistema de pensiones, así como la creación de un seguro contra el desempleo.

Estas acciones representarían la segunda era de avances sociales dentro de un Estado liberal burgués, después de las realizadas por Von Bismarck en la

Alemania unificada anterior a la Primera Guerra Mundial, y que abonarían al concepto de Estado de bienestar. También propiciarían un lento, pero duradero proceso de recuperación que lograría avances en un par de décadas para los estados que lo implementaron, lo que representó en el corto plazo la reelección de Roosevelt, y la suspicacia de los sectores conservadores estadounidenses de acercarse demasiado a un modelo de Estado social y restrictivo del liberalismo económico clásico postulado por Smith. Sin embargo, los avances en la economía y su impacto en el orden social, fortalecieron y catapultaron al modo de producción capitalista liberal a una nueva fase de desarrollo y expansión.

1.1.15 La Segunda Guerra Mundial

El periodo de paz y cierta estabilidad socioeconómica en Europa duró pocos años, ya que para 1936 se iniciaba la Guerra Civil Española debido a un golpe de Estado que realizó el general Franco (1892-1975), de tendencias fascistas y dictatoriales, en contra de la Segunda República Española en julio de 1936. Franco, con el apoyo de Italia y Alemania derrotó a las fuerzas republicanas, así como a las brigadas internacionales de apoyo contra el fascismo que las apoyaban, para tomar el poder en abril de 1939 hasta su muerte en 1975, instalando una dictadura fascista española. Cinco meses después, en septiembre de 1939 iniciaría el conflicto global más grande y destructivo que ha presenciado la humanidad: la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), dejando a su paso más de 60 millones de muertos y el reajuste geopolítico mundial.

Las causas de este evento fueron la expresión máxima del capitalismo en su fase colonialista e imperialista que incentivaba a los estados a buscar la conquista y el reclamo de territorios y recursos, así como los procesos pendientes de la Primera

Guerra Mundial, además del ascenso al poder del fascismo también en Italia, dirigido por el *Duce* Mussolini (1883-1945), y el nazismo del *Tercer Reich* en Alemania encabezado por Hitler (1889-1945). Este último había implantado un modelo de Estado total que criticaba al liberalismo, al comunismo y a la democracia, porque le restaban fuerza y capacidad al Estado, justificando el poder total del mismo, librándose de estos conceptos. En este modelo, tal poder debía ser representado por una persona capaz de incentivar la acción social, de tal manera que se convirtiese en un mito para ese Estado. La persona suficiente para convertirse en el mito estatal se determinaría a su vez por su capacidad para la guerra y su carisma.

Estas afirmaciones representaron el fundamento de la ideología nazi, gracias a su autor el alemán Schmitt (1888-1985). Al igual que la conflagración anterior, el papel de la ciencia burguesa aliada de los estados liberales, pero también de los socialistas de la URSS, propició un salto cualitativo y cuantitativo de las capacidades militares de los estados a niveles que llegarían al paroxismo, ya que pondrían sobre la mesa no solo el tema de la desaparición de un modelo de Estado o de gobierno, sino la viabilidad de la civilización, la extinción de la especie humana, o incluso la destrucción del planeta, dando otra dimensión a los conflictos. Aparecieron versiones mucho más eficientes del armamento surgido en la primera guerra, pero además se contaba con nuevos avances científicos que incrementaron las capacidades militares, industriales y técnicas de los estados, que desembocarían en el nacimiento de la era espacial.

Tales avances posibilitarían la creación de las primeras bombas dirigidas con capacidad de cruzar grandes distancias y destruir posiciones del enemigo sin necesidad de invadirlo. Pero sobre todo, se accedería a la tecnología de fusión y fisión del átomo que daría paso a la creación de la bomba atómica, de

capacidades apocalípticas. El positivismo liberal también sustentaba la ideología supremacista racial que llevaría al gobierno alemán a implementar extensas y trágicamente eficaces campañas de exterminio masivo contra naciones y pueblos enteros. La discriminación, derivada de la clasificación racial, política y social de la ciencia liberal, se arraigaba como concepto común y dirigía ya los argumentos de los imperios. El detonante de la guerra fue la anexión de Austria a Alemania y la clara invasión alemana de Checoslovaquia y Lituania en 1938 y 1939. Complementadas con un par de alianzas con Italia y la URSS; políticas, económicas y militares en el primer caso; y como un pacto de no agresión en el segundo, con Polonia, Letonia, Lituania y Estonia como moneda de cambio, lo que determinó la invasión de Polonia en septiembre de 1939 por el ejército alemán, dando inicio a las hostilidades.

De igual manera, como resultado de los pactos y alianzas previos, los bandos se dividieron entre las potencias del Eje, encabezadas por Alemania, Italia y Japón, contra los aliados Francia e Inglaterra, a los cuales se les unirían posteriormente varios países más como la URSS, los Estados Unidos o México. Escalando el conflicto bélico a todos los continentes, exceptuando al americano. Tras un potente avance inicial alemán, de 1939 a 1941, que los llevó a conquistar casi toda Europa, salvo Inglaterra, Alemania volvió a abrir dos frentes, al traicionar a la URSS e invadirla en junio de 1941.

Este evento determinó en buena medida la eventual derrota de las potencias del Eje, ya que representaría la aniquilación de más de 200,000 soldados del ejército alemán caídos en combate o muertos de hambre, enfermedad o el frío. El punto estratégico fue la Batalla de Stalingrado, donde las tropas soviéticas logran contener y hacer retroceder a las fuerzas alemanas en el periodo de agosto de 1942 a febrero de 1943, capturando a decenas de miles de sus soldados, para

expulsarlos definitivamente de su territorio después del triunfo soviético en la Batalla de Kursk entre julio y agosto de 1943. Ya que los aliados tenían un frente libre de amenazas en el oriente y con la URSS contraatacando, así como el apoyo de los Estados Unidos, quienes nuevamente habían sido observadores y patrocinadores del conflicto, pero que al ser atacados por Japón en la bahía de Pearl Harbor en diciembre de 1941, decidieron entrar a la guerra y lo harían de manera contundente.

Con batallas en Europa, África, Asia y el Pacífico, el conflicto entraba a su fase global y ciertamente la más sangrienta y devastadora. Con los importantes y ya constantes triunfos soviéticos en el frente oriental, que los llevaron hasta los territorios alemanes, se cernía nuevamente el temor entre sus aliados: los estados liberales, republicanos y democráticos, del triunfo del socialismo a nivel global, si es que la URSS seguía creciendo social, económica y militarmente. Del lado occidental, los aliados liberales iniciaban el desembarco en Sicilia, Italia en julio de 1943, que provocaría el derrocamiento de Mussolini como jefe del gobierno fascista italiano, siendo enjuiciado y encarcelado, para después ser liberado por fuerzas alemanas y estableciéndose en los territorios del norte de Italia, ocupados por los alemanes.

Con el avance de las fuerzas aliadas hacia esos territorios, Mussolini fue obligado a huir, pero fue capturado, para después ser fusilado y su cadáver expuesto a la humillación pública en una plaza de Milán en abril de 1945. No solo las potencias del Eje perdían a su aliado: Italia, sino que esta les declarararía la guerra una vez conformado su nuevo gobierno. Mientras tanto, la Alemania de Hitler perdía sus posiciones en África y sufría del bombardeo de sus ciudades por parte de sus enemigos, sumándose el desembarco masivo de tropas aliadas en Normandía, Francia en junio de 1944.

Ya sin control de la situación y sitiado por sus enemigos, Hitler arenga en septiembre de 1944 a una insurrección popular contra los invasores, aunque sin éxito, para realizar la última resistencia en la Batalla de las Ardenas, Bélgica en enero de 1945, donde fue derrotado y aislado en su bunker. Mientras tanto, las tropas soviéticas tomaban Berlín y ya sin posibilidad de triunfo, Hitler decidió suicidarse en esta ciudad en abril de 1945. Con Italia y Alemania fuera de combate, la última etapa de la guerra se desarrolló en el Pacífico, donde Japón había dominado militarmente a Singapur, Indonesia, las Islas Filipinas, las Islas Salomón y Birmania. Hasta junio de 1942 cuando sufre la derrota en la Batalla de Midway, que inclina la balanza a favor de Estados Unidos, pero sin que estos puedan derrotar definitivamente al Imperio japonés, quienes resistieron el acoso, aun cuando ya habían caído sus aliados europeos de las potencias del Eje.

Esta circunstancia, aunada a la intención de los gobiernos liberales burgueses de contener el avance del socialismo en el mundo por medio de una demostración de fuerza, y una sorpresiva muerte del presidente estadounidense Roosevelt en abril de 1945, que dejó en manos de su vicepresidente, ya en funciones de nuevo presidente: Truman (1884-1972), la decisión más controversial desde entonces. Se dio la orden de lanzar armamento nuclear contra la ciudad de Hiroshima, Japón el 6 de agosto de 1945, ocasionando la destrucción de la ciudad y más de 78,000 muertes iniciales, e independientes a las que se dieron posteriormente por efecto de la radioactividad, así como decenas de miles de heridos.

La ciudad de Nagasaki sufriría también, ante la tardanza de la rendición japonesa, el impacto de la segunda bomba, del doble de capacidad que la primera, el 9 del mismo mes, dejando una cantidad similar de muertos y heridos, calculando en más de 250,000 las víctimas totales. Como resultado, Japón se rinde incondicionalmente el 14 de agosto de 1945, firmando la rendición ante los

Estados Unidos el dos de septiembre del mismo año sobre el acorazado Missouri anclado en la bahía de Tokio. Dando por terminada la Segunda Guerra Mundial y transformando nuevamente el mapa, geopolítico e ideológico del mundo, dando paso a una era bipolar, donde Estados Unidos y la URSS dominarían las acciones globales como superpotencias durante casi cinco décadas.

1.1.16 El Estado socialista soviético

Con Stalin (1878-1953) en la cúspide del poder socialista, fruto de la muerte de Lenin, la eliminación de sus enemigos políticos y el triunfo en la Segunda Guerra Mundial, en un periodo que fue de 1929 hasta 1953. Se implementó un proceso de transformación del modo de producción económica en la URSS que, de la mano de un autoritarismo con tintes dictatoriales y el genocidio, quito los remanentes del feudalismo zarista para colocar un modelo de industrialización acelerada y una planificación de la economía socialista, que la llevo a ser superpotencia en poco tiempo y durante décadas, antes de su caída como sistema en 1991.

Con este papel, también se inicia un periodo de colonialismo socialista que acapara las naciones del este de Europa como Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Alemania del este, después de haber anexionado a Letonia, Lituania y Estonia. En todos estos territorios se implantan modelos a la usanza de la URSS. La visión ultra ortodoxa de Stalin respecto del Marxismo-Leninismo, le impedía reconocer cualquier intento democrático o de ampliación del espectro clasista, como bueno para la revolución socialista. Tampoco reconocía como válidos los intentos por llevar a la revolución socialista más allá de los territorios conquistados, como lo comprobaría Trotsky (1877-1940) con su muerte en la Ciudad de México en 1940. De la misma forma, impuso alianzas económicas, militares y políticas en su bloque, que desembocarían en la creación del Consejo

de Ayuda Mutua Económica (COMECON por sus siglas en inglés) en 1949, para la ayuda económica y de reconstrucción de los países bajo su espectro político, y el Pacto de Varsovia en 1955, con apoyos y suministros militares para todo el bloque.

1.1.17 Gramsci

Una rama del Marxismo que más reconocimiento obtendría ante la visión de Stalin, era la propuesta por el italiano Gramsci (1891-1937), fundador del Partido Comunista Italiano y actor principal del comunismo mundial. Combatió el fascismo italiano antes y durante la Segunda Guerra Mundial, motivo por el cual fue preso desde 1926 hasta su muerte. Su teoría planteaba una democratización de los métodos marxistas y la inclusión de todos los sectores de trabajadores, incluidos los campesinos y los intelectuales, dando paso a las versiones de la socialdemocracia actuales. En un análisis premonitorio de las condiciones actuales, delimitaba a la política como ciencia hegemónica, y la dividía en dos tipos: una gran política encargada de los temas de Estado y sus estructuras, y otra llamada pequeña política encargada de las cotidianidades y asuntos menores. Dentro del ámbito de la gran política, definía al Estado y sus relaciones burguesas, dando el papel hegemónico a la clase social denominada: sociedad política, en detrimento de la clase social restante: la sociedad civil. Identificó y definió los periodos estables del Estado como hegemónicos, gracias a la identificación y equilibrio entre estas clases.

De la misma forma, identificó y definió las constantes crisis del sistema capitalista como momentos en los cuales, y dependiendo de la correlación de fuerzas prevalecientes, se ofrecen o se quitan beneficios y derechos a los ciudadanos, a

los trabajadores o a toda la sociedad civil. Propuso profundizar las diferencias durante estas crisis para cambiar el modelo, convirtiéndose en la misión de la sociedad civil: dejar de serlo, para convertirse en una sociedad hegemónica; y la del proletariado: ganar espacios de poder en todos los sectores sociales como el educativo, el económico, los pequeños burgueses, el campesino, las amas de casa, el religioso o el cultural, en una metáfora con una guerra de posiciones, y reivindicando el papel del partido político de los socialistas como medio para lograrlo.

1.1.18 Socialismo autogestivo

Otro tipo de propuestas que aportaban a la teoría marxista fueron las implementadas en la antigua Yugoslavia por el mariscal Tito (1892-1980), creando la República Popular Federativa de Yugoslavia en 1945, la única no dependiente de la URSS ni adherida a sus pactos, derivado de su propia liberación que se realizó sin el apoyo ni influencia de las potencias durante la Segunda Guerra Mundial. Consecuentemente defendió un bloque independiente de países entre los dos modelos de producción económica llamados: no alineados. Su modelo de Estado, adoptó al socialismo autogestionario como eje de su gobierno, sustentado en un sistema de partido único donde el Estado delegaba en la sociedad trabajadora los aspectos de su vida pública, dentro de un sistema de empresas u organizaciones auto administradas que van desde las económicas, laborales, educativas, sanitarias o culturales. Pero también las políticas, incidiendo directamente en sus estructuras, utilizando un modelo de asambleas como órganos de decisión, fortaleciendo la idea de un Estado socialista democrático. Este modelo yugoslavo, sin embargo, cayó en su deformación burocrática, tiránica y unipersonal de Tito, teniendo su fin con la muerte de este en 1980.

1.1.19 Socialismo cristiano

Los elementos democratizadores en los sistemas socialistas aumentaron el interés de muchos de los trabajadores en todo el mundo hacia estas ideas, integrándose a otro tipo de ideologías, en algunos casos disímbolos como el cristianismo, en su vertiente de la teología de la liberación. Esta visión tuvo fuerte presencia en América latina, durante su periodo de guerrillas contra dictaduras militares en las décadas de los 60, 70 y 80, principalmente. Esta corriente afirma que parte de sus preceptos y bases de comportamiento están relacionadas con las ideas marxistas de la explotación del hombre por el hombre, así que determina a la pobreza y a la explotación que la genera como pecados sociales, dando paso al socialismo cristiano.

1.1.20 Socialismo libertario

Otras aproximaciones también critican al marxismo desde una perspectiva anarquista como el socialismo libertario, que parte del principio de la igualdad, por consiguiente es rechazado cualquier modelo de organización vertical o de opresión, incluyendo al Estado o al sistema de partido único. Plantea que la libertad generada por esta emancipación posibilitaría un control total, por parte de todos aquellos integrantes de su sociedad, de las funciones que dependían de alguna organización opresora, sin intermediarios y por medio de cooperativas, asambleas o sindicatos, con sistemas de democracia directa. Visualiza al marxismo como un punto de partida y un avance hacia otra etapa de producción que supere las experiencias tradicionales socialistas de organización burocrática, tiránica o unipersonal, para transformarlas en una sociedad con pensamiento y acción socialista, no en una sociedad supeditada a una representación y administración provista por las élites socialistas.

Esta libre acción representaría trabajar sin salario, emancipando al trabajador de su relación opresora. Lo cual conduciría a trabajar con libertad por su exclusivo interés y el de sus iguales, para la satisfacción de todas las necesidades comunes, en un amplio concepto de bienestar social. Algunos de sus representantes son el francés Déjacque (1821-1864), el inglés Ostergaard (1926-1990), y más recientemente el norteamericano Chomsky (1928), aunque sus antecedentes se remontan a la época de la *Commonwealth* de Cromwell y la Ilustración.

1.1.21 Socialismo de izquierda

En esta misma tendencia de crítica a las estructuras de los sistemas socialistas oficiales, se encuentra en el llamado socialismo de izquierda, diferente de aquel sector de la izquierda de alguna tendencia socialista que vive dentro de un sistema de partidos políticos liberal-burgués. Esta corriente se declara independiente del leninismo revolucionario, ya que no consideraba a la revolución como socialista o proletaria sino incluso como una burguesa. Criticaba el centralismo del partido comunista y la democracia representativa burguesa, así como al estalinismo y su visión de socialismo mono nacional, convirtiéndose en internacionalistas. A la vez, criticó la economía de la URSS, definiéndola como un tipo de capitalismo de Estado. Algunos de sus principales representantes son la polaca Luxemburgo (1871-1919), el holandés Gorter (1864-1927), los alemanes Korsch (1886-1961) y Mattick (1904-1981), así como el italiano Bordiga (1889-1970), entre otros.

1.1.22 Socialismo ecológico

Versiónes más recientes del socialismo consideran otras perspectivas inherentes al sistema capitalista, como el socialismo ecológico que expone al modo de

producción capitalista como el gran responsable del grave e irreversible daño ambiental global y lo considera perjudicial, tanto para la sociedad como para la naturaleza. Fundamentalmente, por el rápido avance en el deterioro de los ecosistemas globales, la extinción de especies, así como el calentamiento global o cambio climático, que generan cada vez más alteraciones y desastres de mayor impacto a los estados, ocasionados por los huracanes, inundaciones, deslaves, sequías, etcétera; que impactan con cada vez mayor rigor a las sociedades y su infraestructura, especialmente de los más vulnerables.

Otro aspecto que considera, es el riesgo de la tecnología nuclear, así como el manejo y control de sus desechos. Escenario que ya se presentó con los accidentes en las centrales nucleares de Chernóbil, URSS (hoy Ucrania) en abril de 1986, y Fukushima, Japón en marzo de 2011, además de los ataques nucleares a Japón y las numerosas pruebas atómicas realizadas por las potencias. Comparte el concepto marxista de que el objetivo del avance tecnológico debe ser la reducción de la jornada laboral para posibilitar el desarrollo de otras actividades: familiares, sociales, culturales, académicas, económicas, etcétera; y no la producción y la posibilidad de posesión infinita de bienes, como plantea el capitalismo liberal. Tiene entre algunos de sus principales postulantes a los alemanes Benjamin (1892-1940); Bloch (1885-1977) y el norteamericano O'connor (1930).

1.1.23 Plan Marshall

Ante el avance de la URSS, la teoría marxista y su margen de influencia en todo el mundo, los estragos del crack de 1929, así como la primera y segunda guerras mundiales, además de la caída y debilidad de los imperios europeos que

provocaron la pérdida de sus colonias; los Estados Unidos y el modo de producción capitalista entraban en una nueva etapa de reposicionamiento y ajuste cíclico ya identificado por Marx y Gramsci, que involucraría un superdesarrollo de la industria militar para contener tal avance. Esta fase de confrontación entre las dos superpotencias se conoció como la Guerra Fría.

Por medio de la promulgación del Plan Marshall, el entonces presidente estadounidense Truman, aplicaba un pragmatismo liberal que sirvió de contrapeso al bagaje teórico del Marxismo. Este programa daría continuidad a programas anteriores implantados por su antecesor, Roosevelt y su administración: *el New Deal* y *el Fair Deal*, sin embargo, estos programas tenían una envergadura local. El Plan Marshall representó un programa global enfocado a la recuperación de la economía, impulsando la producción pero también el consumo, lo que posibilitó la reconstrucción y el posterior crecimiento de la economía europea, pero sobre todo de la estadounidense, lo que marcaría un nuevo paradigma de la economía liberal. Este programa aprovecharía el nacimiento de los nuevos estados independientes y de las grandes necesidades de los países involucrados en la guerra, para implementar modelos de economía y gobierno que los mantenían nuevamente subyugados.

Aunque ahora como clientes, que consumían o tenían que consumir los productos manufacturados estadounidenses, y requerían de empleos y préstamos para obtenerlos, los cuales eran provistos por el mismo país a quien le compraban tales productos. Esta dinámica mantenía el ritmo de producción y comercialización estadounidense, evitando un escenario de depresión económica pos guerra. Los países descolonizados fuera de Europa quedaron fuera de los apoyos económicos y solo se convirtieron en proveedores de materias primas subdesarrollados: industrial, política, militar y económicamente, y además, altamente endeudados.

Lo que incrementó el contingente de países denominados del Tercer Mundo. Para administrar el apoyo estadounidense se creó el Comité Internacional para la Cooperación Económica Europea (CICEE) quien distribuyó entre 1948 y 1952, alrededor de 15 mil millones de dólares entre los países adheridos.

Para gestionar la ayuda, también se creó en abril de 1948 la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que posteriormente y con la adición de España en 1958, así como la de los Estados Unidos y Canadá en 1961, crearían la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la OCDE con sede en París, Francia. Otras instituciones meta nacionales involucradas fueron el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional, creados en 1944 básicamente para los mismos fines que el Plan Marshall, así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creada en octubre de 1945, para fungir como observador, árbitro e intermediador de los estados, para evitar conflictos como los acontecidos durante las guerras mundiales. En un intento por garantizar la paz y seguridad mundial, así como el desarrollo de los pueblos.

La nueva configuración mundial, requería a la vez de nuevas reglas de comercio que se encargarían de regular las operaciones entre todos los países, intentando ser más justas y equilibradas. El conjunto de reglas sería establecido y supervisado por una nueva institución: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC) o GATT por sus siglas en inglés, creada en noviembre de 1947 y que daría paso a la creación de la Organización Mundial de Comercio en 1994. Todas estas instituciones fueron ampliando su número de afiliados, acrecentando con ello su influencia, legitimidad y el alcance de sus directrices liberales, dando cierta estabilidad y estructura al escenario global.

1.1.24 Ciudadanía igualitaria

Mientras tanto, otro Marshall: Thomas (1893-1981), inglés y sociólogo liberal, planteaba que la evolución de todos los tipos de derechos: civiles, políticos y sociales eran fundamentales para la adquisición del rango de ciudadanía, la cual tenía que ser conquistada ya que no se trataba de un derecho en sí sino que se lograba con la adquisición de tales derechos, los cuales a su vez evolucionarían en su forma y contenido, independientemente de su clase social. Es decir, fincaba en el Estado liberal la provisión y garantía de tales derechos para constituir su ciudadanía igualitaria, pero eso no implicaba la eliminación de la pobreza o de la desigualdad económica.

1.1.25 La Primavera de Praga

Con los modelos keynesianos dominando el mundo occidental, donde el Estado participa en la economía, además de proveer bienes y servicios garantizados por derechos reconocidos a las clases sociales más bajas dentro en un modelo de Estado de bienestar; surgen nuevamente los países europeos de su crisis pos guerra y comienza una etapa de bonanza económica que habrá de contrastar el modelo soviético de socialismo hasta su caída en 1991. Además del contraste económico y social que representaban los dos modelos, se agregaron otros elementos que contribuyeron al nuevo orden mundial.

Por un lado el intento autonomista de Dubcek (1921-1992) en enero de 1968 en Checoslovaquia, con respecto a las políticas autoritarias de la URSS, para hacerlas más humanas hacia su población y que permitieran garantizar algunas libertades, así como el desarrollo de su economía. Este movimiento, realizado

desde el interior del Partido Comunista Checoslovaco con Dubcek cómo su secretario, desafiaba abiertamente la hegemonía soviética al implantar su modelo alternativo de Estado socialista con más libertades, contra su modelo hegemónico del socialismo. Lo que ocasionó la invasión y la toma de Praga en el mes de agosto de 1968 por parte de las tropas soviéticas, restaurando el orden anterior, durante los eventos conocidos como: la Primavera de Praga.

1.1.26 Mayo Francés

El mismo año de 1968, se suscitaron varios eventos de protesta civil alrededor del mundo, uno de los más representativos fue el conocido como Mayo Francés, donde surgió un nuevo sector de la sociedad capaz de conquistar derechos y concesiones con plena conciencia y crítica del sistema liberal capitalista, y lo más importante, sin utilizar las armas, tal sector era el de los estudiantes universitarios. La abierta crítica, el conocimiento, y la capacidad de lucha y resistencia de los estudiantes contra las condiciones académicas y las estructuras de poder durante el gobierno de De'Gaulle (1890-1970), quien gobernó Francia desde 1958 hasta 1969, hicieron que nuevamente se replanteara el papel del Estado francés.

La reivindicación de las teorías socialistas y anarquistas, así como el nivel de las protestas de los estudiantes, y el de su represión, fue escalando hasta que se conformó un bloque al que se unieron miles de estudiantes, profesores, científicos, intelectuales, así como la mayoría de los sindicatos, quienes emplazaron a una huelga general para mayo de 1968, la convocatoria reunió casi 10 millones de trabajadores, representando una de las huelgas más grandes de la historia y un gran triunfo para el movimiento. El control y desarrollo de las formas de organización obrero-estudiantil alertó al centro de poder francés, que se quedó sin

margen de maniobra, provocando un temor real a ser derrocado. Como respuesta, las protestas fueron reprimidas y se contrarrestó el avance social del movimiento, con el apoyo social a De Gaulle por parte de un sector mayoritario cansado de conflictos.

Tal apoyo se vio reflejado cuando obtuvo su reelección solo un mes después. De Gaulle y Pompidou (1911-1974), su primer ministro y sucesor, pactaron con los sectores inconformes logrando avances que se plasmaron en los Acuerdos de Grenelle, que mejoraban el salario y las condiciones sindicales de los trabajadores, mientras que los estudiantes, así como el profesorado, se apoderaron de la Universidad de la Sorbona y se fortaleció el sistema de beneficios sociales, pero siempre desde la perspectiva liberal de un Estado de bienestar.

1.1.27 Liberalismo económico

A pesar de su creciente popularidad, los modelos keynesianos de Estado no eran del agrado de todos los liberales por su aspecto social e injerencista en temas de mercado. El austriaco Von Hayek (1899-1992) fue considerado uno de sus más grandes detractores, quien entre otros desacuerdos con Keynes, defendía la preponderancia de la macroeconomía sobre el ejercicio social del gasto público en épocas de crisis. Proponía un equilibrio del mercado del dinero, comprando o vendiendo moneda o ajustando las tasas de cambio, las tasas de interés o el control de la inflación, dando énfasis en la creación de empleos formales que beneficiaban a los grandes burgueses, entre otras acciones. Su modelo propuesto, que anteponía la política monetaria o financiera por sobre la fiscal, fue adoptado por varios estados, especialmente los Estados Unidos, Reino Unido y la dictadura

chilena de Pinochet (1915-2006), posterior a una etapa de desgaste y agotamiento de los modelos keynesianos en los años 70.

Esta teoría, que actualmente se ve comprometida con todas las crisis financieras globales recurrentes derivadas de una restricción importante del Estado en el control, regulación, supervisión y garantía de los mercados, causa principal de las mismas; tiene un doble daño social y político, ya que además de sufrir las restricciones y agravios que impone el modelo económico para la mayoría social más vulnerable en su procesos de implantación, también debe de absorber el costo posterior a la crisis. Ya que una de las características de este modelo es que posterior a los periodos de crisis, los mismos burgueses liberales requieren el rescate de su sistema a costa de un gasto público extra y regularmente exorbitante.

El nuevo liberalismo, quien agotado en su modelo ahora exige la intervención estatal para su rescate con dinero público, es un modelo privatizador de la renta pero sociabilizador de la deuda. Este modelo de Estado mínimo, coloca a la economía en primerísimo lugar en detrimento de los conceptos de democracia o de justicia social, exaltando el individualismo, lo que ha significado el sustento ideológico de los estados liberales y neoliberales en la economía mundial desde la década de los 80, asumiéndose como el nuevo paradigma de modo de producción económica: el liberalismo económico y el neoliberalismo, de la mano con otros autores como el estadounidense Friedman (1912-2006).

1.1.28 Dialéctica de la Ilustración

Existen otras perspectivas filosóficas del Estado enfocadas al estudio de la racionalidad, como la dialéctica de la Ilustración. Esta teoría postula que el motor de los cambios en la historia es el trabajo humano en su intento por dominar la naturaleza, que lo incluye a sí mismo, y no la lucha de clases establecida por Marx. Donde la relación planteada, ya no es el conflicto hombre-hombre sino hombre-naturaleza.

Postula que la dominación del hombre sobre la naturaleza, y sobre sí mismo, es resultado de una racionalidad de dos tipos: una objetiva que comprende todas aquellas maneras de pensar o de conceptualizar la realidad que obligan a comportamientos no normales o irracionales para la mayoría, y que involucra un bien superior o idealista, como lo serían las teorías de cualquier tipo; y una racionalidad subjetiva, que por su parte solo considera un nivel básico de toma de decisiones pragmático, enfocado a una supervivencia individual entre la mayoría social enajenada, significándose más como una herramienta de validación social. Es decir, que el ser humano define sus acciones y las de la historia entre dos modelos de racionalidad, una objetiva que lo guía o le representa expresiones irracionales de conducta como el sacrificio o la pérdida de la vida ante un ideal cualquiera, y que a la vez le ha permitido dominar la naturaleza de cierta forma que le ha emancipado hacia un estado civilizatorio, pero este mismo proceso histórico civilizatorio, le condiciona y limita a la vez a esa única racionalidad, cerrando la posibilidad a una emancipación del proceso emancipador.

Existen además, aquellas otras acciones destinadas a preservar la vida con un máximo de adaptación a la visión de la mayoría social, que le impone acciones

más pragmáticas y normales, según la cosmogonía local. Para lo cual, se establece que una autocrítica o autorreflexión de la razón, posibilitaría un equilibrio entre ambas racionalidades, y un modelo no universalista, ni unitario de la realidad. Con el fin de sustituir una teoría de la ciencia, por una teoría amplia del conocimiento. Esta corriente de pensamiento tiene en los alemanes Habermas (1929), Adorno (1903-1969) y Horkheimer (1895-1973), y el alemán-estadounidense Marcuse (1898-1979), a sus principales postulantes.

1.1.29 Fin de la Guerra Fría

Con la caída de la URSS y todo el bloque de países alineados a su influencia socialista, entre marzo de 1990 y diciembre de 1991, se da paso a un sistema global unipolar con los Estados Unidos y los modelos liberales burgueses a la cabeza. La crisis del modelo soviético requirió dos tipos de reformas estructurales: las económicas denominadas: *perestroika*, y las políticas conocidas como: *glasnost*, ambas promulgadas por Gorbachov (1931) en su calidad de jefe de Estado de la URSS, entre 1985 y 1986.

Desde el punto de vista económico, la presión de los modelos liberales de Estados Unidos y Europa occidental, pero también las reformas económicas de apertura comercial china realizadas desde la década de los 70, dejaban relegadas a las economías socialistas, quienes ya sufrían el estancamiento de su economía y buscaban su relanzamiento. Desde el punto de vista político, los sentimientos nacionalistas de las naciones del bloque del este que buscaban su independencia, y el monolítico bloque dirigente socialista, evitaron que este proceso fuera menos traumático. La *glasnost* buscaba precisamente transparentar la vida política y abrir la participación ciudadana en ella, mediante la liberación de derechos como el de

la libre asociación política y la libertad de prensa, buscando propiciar la creación de nuevos partidos políticos y medios de comunicación independientes, al otrora gran control del Estado soviético.

Como resultado, las reformas no solo no ayudaron a potenciar la economía de la URSS o a fortalecer su modelo, sino que representaron su disolución. Su estructura de partido único y control omnipresente fue disuelta por decreto del Tratado de Belavezha, firmado en diciembre de 1991 por el presidente de Ucrania: Kravchuk (1934), el presidente de Bielorrusia: Shushkévich (1934) y como primer presidente de la Federación Rusa: Yeltsin (1931-2007), lo que marco el fin de la era soviética y de la Guerra Fría. La Federación Rusa se convirtió en un modelo de república federal parlamentaria, y con su disolución, al igual que los dos procesos descolonizadores burgueses anteriores, se habría de agregar un proceso de descolonización de origen soviético socialista, modificando nuevamente el mapa de Europa y el equilibrio de poder mundial.

1.2 El Estado mexicano, antecedentes

En el caso de nuestro proto Estado, los antecedentes se remontan a figuras comunales de organización denominadas calpullis, las cuales conformaban la organización social y política dependiente de la ciudad-Estado: Tenochtitlán, bajo un régimen religioso-militar, más parecido a la monarquía absolutista. A partir de la caída de México-Tenochtitlán por el Imperio Español en 1521, y durante casi 200 años que la dinastía de los Habsburgo gobernó (1516-1700), la política de la corona española hacia sus colonias había sido únicamente de esclavitud, depredación y explotación. No le interesaba el desarrollo tecnológico o industrial de ellas, menos aún su autonomía o el desarrollo de sus sociedades.

Siendo desde entonces relegadas al subdesarrollo, en razón de su origen, color de piel, y rango socioeconómico, variables que prevalecen en el Estado mexicano actual. El gobierno en la *Nueva España* era resultado de esto, los puestos públicos se compraban y sus propietarios disponían de ellos discrecional y despóticamente, sin ningún tipo de contrapeso local y menos aún de la corona, a razón de las enormes distancias y la gran corrupción, en algo llamado modelo patrimonialista.

Con el ascenso de Carlos III (1716-1788) al trono de España en 1759 o incluso ya antes con Felipe V (1683-1746), durante su reinado de 1700 a 1759, se implementaron las llamadas *reformas borbónicas*, en honor a los descendientes de la casa de los Borbones quienes sustituyeron a los Habsburgo en la corona española y su imperio, incluyendo a su colonia más grande: la Nueva España. Las reformas borbónicas pretendían en un inicio emular lo realizado en otros imperios como el de francés o el de inglés, además de recuperar el control de las colonias, a costa de los criollos locales burgueses. Empero, la gran influencia de la Iglesia en la corona española, resultado directo de la reforma protestante de Lutero (1483-1546), redujo considerablemente el impacto de estas reformas en todo el imperio.

Aunque logró expulsar a la orden católica de los jesuitas, de la Nueva España y de todo el imperio español en 1767, lo cual sentó algunos de los antecedentes directos, para que pocos años después iniciara el proceso de independencia de sus colonias en América. En la Nueva España, las noticias de la ocupación francesa y posterior abdicación de la corona española por parte de Fernando VII (1784-1833) ante Bonaparte en 1808, detonaron movimientos de conspiración independentista. Muchos de los cuales ya existían, en función del descontento ocasionado por tres siglos de colonialismo y sufrir las condiciones cada vez más esclavizantes y restrictivas del viejo régimen patrimonialista, así como de las

Reformas Borbónicas que ahora amenazaban a las clases media y alta de las colonias. Las ideas de la Ilustración, la guerra de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, eran el sustento teórico y táctico de las conspiraciones en la Nueva España, que buscaban más un deslinde político de Francia que de España.

Con estas ideas, las conspiraciones apuntaban a modelos de gobierno: republicanos y liberales, que amenazaba el *status quo* entre la Iglesia y la monarquía absoluta recalcitrante de España y sus colonias. Situaciones similares se vivían en el resto de las colonias españolas en el continente americano. La imposición de José I (1768-1844), hermano de Bonaparte, en el trono de España, mientras el rey español Fernando VII era retenido en Francia, significó el inicio de un proceso continental de descolonización. La gran y pequeña burguesía de la Nueva España se concentraba en los criollos, descendientes de españoles: los peninsulares, nacidos en América, quienes dominaban la escala de una sociedad altamente clasista. Los mestizos y el resto de la sociedad, entre esclavos e indígenas, conformaban las clases más bajas y con menos derechos. A partir del liderazgo criollo, con acceso a las ideas liberales, pero con una fuerte presencia católica y consecuentemente monárquica, fomentada por el apoyo del ejército de la Iglesia a la corona española durante la invasión napoleónica, se independiza la colonia de la Nueva España, dando nacimiento al Estado mexicano.

1.2.1 Independencia

El proceso de independencia del estado mexicano precedió de muchos intentos y conspiraciones, como la de Primo de Verdad (1760-1808) en 1808, antes de culminar en 1821. La revolución de independencia mexicana fue liderada por el

sacerdote Hidalgo (1753-1811) de 1810 hasta su muerte en 1811. Durante su movimiento se decretó la abolición de la esclavitud, la exención de pago a los indígenas y las castas, así como la devolución de las tierras en los territorios liberados. A la vez, su secretario López Rayón (1773-1832) declaraba la Independencia de América en su obra *Elementos Constitucionales*.

Cuando el ejército español: los realistas, capturo a los dirigentes revolucionarios, en un intento por amedrentar y establecer un escarmiento a los independentistas, decapitó y colgó públicamente la cabeza de Hidalgo junto con las de Allende (1769-1811), Aldama (1774-1811) y Jiménez (1781-1811), en las esquinas de un edificio público conocido como: Alhóndiga de Granaditas. El intento de amedrentamiento logró el efecto contrario, ocasionando la continuidad del conflicto, con Morelos (1765-1815) al frente de la lucha de 1811 a 1815. El nuevo líder de la independencia era un cura de tendencias socialistas utópicas, que da un gran avance cualitativo en materia militar, de derechos humanos y definición política, al dotar de ideología y rumbo al movimiento.

El ejército independentista bajo su mando, antes conformado casi exclusivamente por muchedumbres de esclavos e indígenas con nula preparación militar, ahora lograba un desarrollo y disciplina que permite disminuir las cuantiosas bajas y aumentar el número de victorias. Morelos fungió como excelente líder militar, además de líder político con visión de Estado. Bajo su mando se promueve un Congreso Constituyente en Chilpancingo, Guerrero: el Congreso de Anáhuac de 1813, donde presenta uno de los documentos más importantes para nuestro Estado: los Sentimientos de la Nación, plena expresión de su visión política y de los derechos humanos, que influyó poderosamente en la elaboración y promulgación de la Declaración de Independencia y el Decreto Constitucional para

la libertad de la América Mexicana, es decir la primera Constitución de nuestro Estado, conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814.

Esta primera constitución mexicana tuvo influencia directa de España y su constitución liberal burguesa de Cádiz de 1812, la cual fue elaborada y promulgada en ausencia del rey Fernando VII por la Junta Central de Gobierno español, establecida en la ciudad de Cádiz por revolucionarios independentistas. Estos mismos revolucionarios habían decretado en 1809 que las colonias formaban parte del Imperio español, con derecho de representación en sus cortes, conocidas como Cortes de Cádiz. Por esta razón, 17 criollos mexicanos formaron parte de la discusión y elaboración de las propuestas que integrarían la Constitución de la Monarquía Española, nombre oficial de la constitución de Cádiz, siendo de los más destacados Ramos Arizpe (1775-1843), con sus propuestas contra la discriminación racial y la creación de diputaciones provinciales.

Este grupo de criollos pro españoles representaba la facción que buscaba la autonomía de la Nueva España más que su independencia, ya que seguían reconociendo a Fernando VII como rey de España. La constitución de Cádiz, reconocía la figura de este, pero restringía de manera importante su poder al establecer que la soberanía emanaba del pueblo y reconocer la igualdad entre los españoles de todos los territorios, también otorgaba derechos individuales como: el derecho a la educación, a la libertad, a la propiedad y a la imprenta, que garantizaban los intereses burgueses, además de reconocer a las colonias para la conformación de sus gobiernos, dando paso a la Monarquía Española. De tal manera que el ideario liberal burgués también está presente en la Constitución de Apatzingán, ya que al igual que su similar española definía en el pueblo la soberanía del Estado, y que esta quedaba desligada de cualquier otro gobierno o

monarquía extranjera, que todos eran americanos y establecía derechos humanos.

Abolía la esclavitud y las castas e imponía la división de poderes, donde el ejecutivo y el judicial quedaban supeditados al legislativo, quedando siempre ocupados por más de una persona, por medio de la elección de vocales electos por sufragio universal. Incluía la participación de los indígenas, ex esclavos y las castas, consideraba el reparto de la riqueza y la cancelación del pago de tributos a los indígenas, imponía un orden centralizado del poder político y proporcionaba la primera misión del Estado mexicano “la felicidad del pueblo y de cada uno de sus ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las avocaciones políticas”.⁷

Debido a confrontaciones con el propio congreso y el fortalecimiento militar y político del Imperio español, la Iglesia y los criollos pro monárquicos, Morelos fue perdiendo batallas hasta su captura, juicio y ejecución en 1815. La continuidad de la revolución independentista fue llevada a cabo por Guerrero, Mina (1789-1817) y Victoria (1786-1843). Tenía como nuevo elemento el regreso de Fernando VII a la corona española en 1813 debido a que Bonaparte ya se encontraba en el declive de su imperio y perdía los territorios antes conquistados. Con la concentración de recursos en un solo frente, el apoyo económico y militar de la Iglesia, y el de los criollos pro monárquicos, la monarquía absolutista española intento retomar el control de sus colonias y casi lo logra. En la Nueva España, Victoria, Guerrero y Mina intentaban resistir y conservar los logros políticos y sociales anteriores, sin embargo Mina, un español que combatió en el bajío, fue apresado y ejecutado en 1817, quedando solo signos de resistencia independentista con Guerrero en el sur

⁷ Artículo 24

del país. Esta casi pacificación se dio durante el gobierno del virrey Ruiz de Apodaca (1754-1835).

Para 1820, la crisis propiciada por el avance de la corona española mantenía en vilo las expectativas libertarias, sin embargo una sublevación a cargo del teniente coronel del Riego (1784-1823) ese mismo año contra Fernando VII, logró restablecer la Constitución de Cádiz en España, y que el rey la jurara ese mismo año. Ante estos acontecimientos, los criollos burgueses pro monárquicos y la Iglesia, antes aliados de la corona española, ahora se posicionan en contra del nuevo gobierno peninsular. Con la proclamación en la Nueva España de la Constitución de Cádiz, se invierte la presión hacia estos sectores, quienes sufren derrotas y progresivamente son despojados de tierras, propiedades y fueros. Con esta inercia, se inicia un nuevo proceso de conspiración independentista conocido como la Conspiración de la Profesa, desde la cual los criollos burgueses ex pro monárquicos, pretendían evitar que la Constitución de Cádiz continuara en vigente en la Nueva España.

Para este fin, eligen a Iturbide como comandante en jefe del ejército criollo contra las fuerzas independentistas de Guerrero, sin embargo, quien fuera elegido para derrotarlo pacta con él, durante el episodio conocido como el abrazo de Acatempan. Ambos líderes, con gran visión de Estado, unen sus ejércitos en pos de la independencia de la Nueva España. Como resultado, en 1821 Iturbide presenta el Plan de la América Septentrional, mejor conocido como Plan de Iguala o de las Tres Garantías, así como la bandera tricolor verde, blanca y roja, representando la igualdad y la independencia, la religión y la monarquía, respectivamente. El Plan de Iguala declaraba la independencia de la Nueva España de la corona española, pero también garantizaba gran parte de las viejas prerrogativas de la Iglesia, y de los caudillos burgueses.

Se implantó una monarquía constitucional y a la religión católica como parte oficial de su sistema de gobierno, razón por la cual contó con el apoyo de la mayoría de las partes. Así, en septiembre de 1821, el último virrey de la Nueva España O´donojú (1762-1821), firmaba los Tratados de Córdoba que ratificaban el Plan de Iguala y con ello, la independencia del Imperio Mexicano, ante el ahora jefe del ejército de las tres garantías: Iturbide. Quien al frente de la columna de su ejército unificado, entraba triunfal a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821 y firmando el Acta de Independencia del Imperio Mexicano al día siguiente. Aunque oficialmente se reconoce esta fecha como el fin de la guerra de independencia, sus revoluciones continúan en un proceso que se extiende por varias décadas ya que la corona española no reconocía la independencia del Imperio Mexicano y la otrora alianza entre grupos y clases sociales antagónicas se debilitaba.

1.2.2 El primer imperio y la primera república mexicanos

En su primera etapa independiente, el modelo de Imperio Mexicano gobernaba a través de una regencia conformada por cinco ciudadanos, donde Iturbide era quien presidía dicha regencia. Posteriormente, cuando había incrementado su poder político y apoyo popular, se proclamó Agustín I primer Emperador del Imperio Mexicano en 1822. Este modelo terminaría en 1823, con su derrocamiento y posterior fusilamiento en Tamaulipas en 1824. Provocados por la Revolución de Casamata, encabezada por el general Santa Anna (1794-1876), el general Victoria y las logias masónicas. Ese mismo año, en enero, se proclamaba el Acta Constitutiva de la Federación, así como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre.

A partir de ese momento se adoptaba el modelo de república federal, y con él, se presenta el primer presidente del Estado mexicano para el periodo de 1824 a

1829: Victoria. Nuestro modelo de gobierno fue adaptado del sistema federal y republicano estadounidense, que nació de la unión de las 13 Colonias como estados soberanos, con la libertad, la democracia y la república como métodos de participación, elección y representación, así como con el liberalismo político y económico burgués, como modo de producción económica. Tales condiciones eran, y siguen siendo, inexistentes o muy inferiores en México, ya que en muchos sentidos la independencia de España no representó grandes cambios a la estructura colonial previa, y estaban aún lejos de terminar las guerras intestinas y la lucha por el poder entre las facciones, que permitiesen una estabilidad para el desarrollo político y económico.

Prevalecía en los primeros años una gran crisis económica, política y social que alimentaba la lucha de clases, sin omitir los más de tres siglos de época colonial y 10 años de guerra. El proceso de independencia mexicano se extendió varias décadas del siglo XIX, ya que aún continuaba la pugna político militar interna. Comenzando con Bravo (1786-1854), quien no reconoció al presidente Victoria, continuando con los golpes de Estado de Guerrero y Bustamante (1780-1853), y sumándose periodos de guerra contra potencias extranjeras.

Existía un riesgo inminente de caer en otra revolución, temor que se materializo en poco tiempo. La lucha por derechos entraría en una nueva etapa de definición, que modificaría nuevamente las estructuras y formas del Estado mexicano, básicamente porque no existían o no se consolidaron, las instituciones ni los recursos necesarios, para llevar a cabo los estatutos constitucionales de 1824 dentro del gran territorio mexicano, condiciones que no pasaron desapercibidas por las potencias.

1.2.3 Liberalismo vs conservadurismo

Las facciones políticas mexicanas se encontraban polarizadas dentro de las logias masónicas, antecedentes directos de los partidos políticos actuales, que se dividían entre los burgueses liberales federalistas de york, contra el centralismo de los escoceses, que representaban al absolutismo monárquico y a la Iglesia conservadora remanente. Del lado de los yorkinos se encontraba Gómez Farías (1781-1858), importante criollo quien había participado en la Constitución de Cádiz y en el Plan de Iguala de Iturbide y Guerrero, quien después de apoyar la revolución de Casamata y a Santa Anna contra Iturbide, ocupó la presidencia de la república intermitentemente con los conservadores, en hasta cinco periodos, de mayo de 1833 a marzo de 1847. Con él en el poder se da un periodo de reformas liberales que desembocaron en una nueva modificación al Estado mexicano.

Tales reformas imponían, entre otras cosas: que todos los bienes de los descendientes de Hernán Cortes (1485-1547) fueran usados por el Estado mexicano con fines educativos para su población; una fuerte restricción del poder de la Iglesia, al quitar posesiones a los misioneros, eliminar los votos eclesiásticos, la censura por religión, y la pena de muerte por motivos políticos. Fruto de la influencia de la Ilustración, se creó la Dirección General de Instrucción Pública del Distrito Federal, y de los estados en el resto del país, se crearon escuelas públicas y se vigiló a las particulares.

Se creó la Biblioteca Nacional y se privilegió la conservación del patrimonio nacional. Con Gómez Farías, el Estado republicano federal mexicano dotaba a las clases sociales más bajas del derecho a la igualdad y a una educación laica y destinaba recursos públicos a la creación de infraestructura social en favor de la

nación. Las restricciones al poder de la Iglesia, del ejército, de los terratenientes y de la clase alta, ocasionaron el patrocinio de revueltas armadas que reivindicaban al centralismo conservador como remedio a sus males. En ese tenor, Santa Anna toma nuevamente el poder, permitiendo a los escoceses imponer una maniobra ilegal en el congreso, declarándose como Congreso Constituyente y dando un golpe de Estado *de facto* para imponerse.

Como resultado se crean las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que establecían el Supremo Poder Conservador integrado por cinco integrantes, quienes elegían al presidente y controlaban el gobierno del Estado, sin más control que el de su albedrío. Se fundamentaban en el poder divino, por tal motivo eliminaron la definición de soberanía de esa constitución, y se quitó el derecho de ciudadanía a las clases bajas, ya que solo era posible acceder a ella por medio de la comprobación de una renta. Ocurriendo lo mismo para acceder a los cargos públicos, solo que se incrementaba el tamaño de la renta a comprobar, además de contar con las propiedades acordes al puesto deseado.

Eliminaron la figura de los estados soberanos de la república del modelo federal y los convirtieron en departamentos dependientes de un poder central, solo podían ser votados los diputados, previa comprobación de riqueza, los senadores y todos los demás cargos de representación, se elegían entre los mismos integrantes del Supremo Poder Conservador, terminando con los preceptos liberales de la Constitución federal de 1824. Como consecuencia de esta imposición conservadora, se daría la segunda gran escisión del Estado mexicano, después de la independencia de las Provincias Unidas de Centroamérica cuando fue derrocado el Imperio Mexicano en 1821.

1.2.4 La pérdida de territorios

El estado de Texas declararían su independencia del Estado mexicano en 1836, debido a su anexión al estado de Coahuila en 1824, instituida por la Constitución federal de ese año, así como por la lejanía geográfica y cultural, de la mano con el interés y patrocinio expansionista de Estados Unidos, manifestado con su Doctrina Monroe (1823), sumado a su total rechazo al centralismo conservador de Santa Anna y a la logia de los escoceses. En 1841, el congreso de Yucatán hacia lo mismo, separándose del Estado mexicano un territorio que comprende los actuales estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Santa Anna realizó campañas militares para controlar a los separatistas, sin mucho éxito.

Texas y su ejército tomaron los pueblos de San Antonio Béjar y el Álamo, poco después Santa Anna ganó la batalla del Álamo pero perdió la guerra cuando fue capturado por el mayor general Houston (1793-1863), cuando era Santa Anna quien le perseguía. Esto le obligó a firmar los Tratados de Velasco donde reconocía la independencia de Texas y su renunciación a intentar reconquistarla. Con Yucatán la situación no era mejor, al no poder dominar militarmente a las fuerzas independentistas, Santa Anna tuvo que ceder su Supremo Poder Conservador centralista, y otorgarles la autonomía en 1843 con la condición de reincorporarse al Estado mexicano.

Un par de años después, tales disposiciones fueron derogadas por el mismo congreso de Yucatán, declarándose independientes. Sin embargo, la incapacidad de la nueva república yucateca para controlar el movimiento revolucionario armado de los indígenas mayas contra los criollos y los mestizos en 1847, conocido como la Guerra de Castas, obligó a Yucatán a pedir la reincorporación y

el apoyo del Estado mexicano en 1848. La Guerra de Castas se prolongaría hasta 55 años más y representaría el exterminio de casi la mitad de población maya en el Estado mexicano, siendo la política conservadora de Santa Anna hacia el sector indígena, durante sus 11 periodos alternativos en el poder como presidente, y otros tantos como general del ejército, controlando e influenciando la vida política y militar del Estado mexicano.

Los conservadores tuvieron que enfrentar además otros desafíos de carácter externo. Después de la separación de Texas, Francia invadió México en 1838 por motivos de una disputa comercial derivada de reclamos por daños a sus propiedades durante los enfrentamientos armados, la famosa Guerra de los Pasteles, durante un intervalo de gobierno conservador a cargo de Bustamante. El conflicto termino al año siguiente con la mediación de Inglaterra, después de que Veracruz y San Juan de Ulúa fueran bombardeadas por la armada francesa y de que el ejército francés fuera repelido, México se comprometió a pagar las demandas económicas francesas, en el proceso, Santa Anna perdió una pierna pero también afianzó su poder político. La gestión caída de Santa Anna y del modelo centralista conservador, representó la pérdida de la mitad del otrora gran territorio mexicano.

Poco después, se promulgó una legislación conservadora, influenciada y ejecutada por Santa Anna y Bravo, conocida como las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, así como la publicación de Salas (1797-1867) y Gómez Farías del Plan de la Ciudadela de 1846, que buscaba la restitución de la constitución liberal federal de 1824. Habiendo renunciado a la presidencia para exiliarse en Cuba, intentando no ser vinculado, inútilmente, por la anexión de Texas a Estados Unidos en 1845, Santa Anna fue requerido nuevamente por Gómez Farías, entonces presidente, para hacer frente a la

invasión estadounidense en Veracruz, Jalapa y Puebla, donde fue nuevamente derrotado, permitiendo a las tropas de Estados Unidos tomar la Ciudad de México. Donde se le obligaba a firmar el Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, que establecía, además de la pérdida de Texas, la de California, Arizona, Nuevo México, Nevada, Colorado y Utah, modificando dramáticamente al Estado mexicano.

A este escenario, habrá de agregarse una serie de decisiones que lo posicionarían como uno de los personajes más controvertidos de la historia nacional, al proclamarse su “Alteza Serenísima”. Se convirtió en un dictador despótico y presidente vitalicio, reprimió severamente a la oposición liberal, además de decretar onerosos impuestos y participar en actos de corrupción, utilizando como instrumentos legales las Bases para la Administración de la República y la Constitución de 1853. Ese mismo año, vendió por diez millones de dólares a los Estados Unidos el territorio de La Mesilla, comprendido entre los estados mexicanos de Sonora y Chihuahua y los ya estadounidenses de Arizona y Nuevo México, para la construcción de vías ferroviarias. La negociación también incluía una concesión para construir un canal transoceánico en el Istmo de Tehuantepec, que sin embargo nunca se llevó a cabo.

1.2.5 La reforma liberal

Fueron estas condiciones las que propiciaron la unión de las fracciones liberales, representadas por Juárez (1806-1872) como líder de los radicales o puros, y por Ocampo (1814-1861) líder de los moderados, quienes apoyaron el levantamiento armado del general Álvarez (1790-1867), para promulgar en 1854 el Plan de Ayutla, que buscaba derrocar a Santa Anna y establecer un congreso

constituyente, para la creación de una república representativa y popular. La Revolución de Ayutla, fruto de esta promulgación, encabezada por los generales Álvarez, Comonfort (1812-1863) y Villarreal (1799-1869), logró el triunfo en 1855 obligando nuevamente al exilio a Santa Anna, quien a pesar de algunos intentos nunca volvería al poder.

El éxito de la facción liberal burguesa, representó el regreso de la soberanía nacional, el modelo federal, la separación de poderes, la igualdad política y la democracia, en detrimento de los privilegios, la riqueza y el poder de la Iglesia, de los militares y de los conservadores pro monárquicos de la logia escocesa. Iniciando con la promulgación, entre 1855 y 1857, de tres leyes fundamentales: 1. La Ley Juárez o Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios Federales, que acotaba los privilegios de la iglesia y el ejército, provocando un levantamiento armado de la Iglesia, en Puebla en los años de 1855 y 1856; 2. La Ley Lerdo o Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarias las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República, que quitaba a la Iglesia y a los propietarios corporativos y comunitarios la propiedad sobre la tierra, para convertirla en propiedad privada, en aras de un desarrollo burgués de la economía; y 3. La Ley Iglesias o Ley sobre Derechos y Obvenciones Parroquiales, que quitaba a la Iglesia el monopolio del registro de las bodas, nacimientos y defunciones, dando paso al Registro Civil, estas disposiciones son conocidas como las primeras Leyes de Reforma.

Los gobiernos de los presidentes liberales Álvarez y Comonfort promulgaron estas tres leyes, siendo la base de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, que también quitaba el monopolio de la fe a la religión católica, como religión oficial del Estado mexicano, y daba paso a la

separación Estado-Iglesia conservadora. Con el regreso del concepto de soberanía, se ponía al Estado por encima de la Iglesia o cualquier otra organización, acotaba y equilibraba los poderes públicos; declaraba la libertad de enseñanza y la libertad de prensa. Ponía sobre la mesa, por primera vez, el tema de los derechos de los jornaleros, los indígenas y la posesión de la tierra para su desarrollo, en voz de los diputados constituyentes: Ramírez (1818-1879), del Castillo (1820-1883) y Arriaga (1811-1865), derechos que se conocerían en el futuro como derechos sociales y que darían inicio a un nuevo capítulo en la lucha de clases en México.

Heredera de la constitución liberal federal de 1824 y antecedente directo de nuestra actual constitución, la constitución de 1857 provocó la ira de la Iglesia, que le mereció sendos pronunciamientos condenatorios del Papa Pío IX (1792-1878) y de todo el sector conservador de la logia escocesa. Así, reivindicando al poder de la Iglesia, el general conservador Mejía (1820-1867), se levanta en armas y rápidamente toma la Ciudad de México, promulgando el Plan de Tacubaya. Buscaba la derogación de la constitución liberal e imponer nuevamente una constitución conservadora, monárquica y centralista, por medio de la represión y encarcelando a los líderes liberales, entre ellos a Juárez, dando inicio a la Guerra de Reforma, de 1857 a 1860.

Durante este periodo hubo dos presidentes, uno por cada bando, por los liberales yorkinos: Juárez con sede de gobierno en Veracruz de 1858 a 1861, toda vez que pudo escapar de presidio; y por los conservadores: el general Zuloaga (1813-1898), impuesto presidente por el Plan de Tacubaya. Con estos polos establecidos, el general Miramón (1832-1867), al frente de los conservadores, atacaron la capital liberal, Veracruz, en un par de ocasiones, sin éxito. Después del contraataque liberal, caen ante Juárez y el ejército liberal, entre ellos el general

Díaz (1830-1915), en 1860. Entrando triunfantes en la Ciudad de México en 1861, aunque dejando focos conservadores armados dispersos.

1.2.6 El Segundo Imperio Mexicano

Juárez fue electo presidente en 1861, recibiendo un Estado quebrado después de años ininterrumpidos de conflictos armados, desde su independencia. Ante este panorama, ese mismo año declaró una suspensión de dos años a los pagos de la deuda externa, contraídas con las potencias: Inglaterra, España y Francia, como principales afectadas. Esto provocó un envío de sus tropas al puerto de Veracruz, cosa que los conservadores escoceses aprovecharían para conspirar con el gobierno francés, para la instauración de una monarquía europea en el Estado mexicano, su sueño dorado. A pesar de ello, y en una exitosa negociación, el Secretario de Relaciones Exteriores Doblado (1818-1865), logró desactivar la amenaza de Inglaterra y España, cuando ambos aceptaron los términos del Tratado de la Soledad de 1862, donde reconocían la soberanía e independencia de México, y se evitaba la invasión, al inmovilizar a sus tropas en ciudades de Veracruz.

A la par, se formalizaban las reclamaciones económicas dentro de un ámbito institucional. Solo Francia, alentada por los conservadores y con un enemigo potencial como Estados Unidos enfocado en su Guerra de Secesión de 1861-1865, desconoció el tratado, y por órdenes de Napoleón III (1808-1873), el ejército dirigido por el general Lorencez (1814-1892) avanzó más allá de los límites establecidos en el tratado, iniciando la Guerra México-Francia. Esta segunda intervención francesa desembocaría en el nacimiento del Segundo Imperio Mexicano.

Considerando la superioridad del ejército francés y las condiciones generales del Estado mexicano, se lograron importantes victorias como la conseguida por el ejército del general liberal Zaragoza (1829-1862), junto con los indígenas zacapoaxtlas el 5 de mayo de 1862 en Puebla. A pesar de esto, el general francés Lorencez y su ejército tomarían la Ciudad de México en 1863. Con el ejército francés en la capital de México, los conservadores escoceses concertaron con los representantes de Napoleón III la entrega del “Trono de Moctezuma”, al archiduque Fernando Maximiliano (1832-1867) de la casa de los Habsburgo, formalizando la entrega del poder con el Tratado de Miramar en 1864.

Maximiliano I y su esposa llegaron a la Ciudad de México ese mismo año. Empero, y para sorpresa de sus aliados: la Iglesia y los conservadores pro monárquicos centralistas de la logia escocesa, el nuevo emperador de México, no solo no eliminó los conceptos de la constitución liberal de 1857, sino que los integró en su propio modelo de gobierno, promulgado en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. Con esta promulgación, rompió *de facto* con sus promotores, dejándolo prácticamente solo ante el gobierno, el ejército y las guerrillas republicanas, que migraban constantemente perseguidas por el ejército conservador.

Después de dos años de un gobierno debilitado política y militarmente por el exiguo apoyo local conservador y el retiro de tropas francesas, ordenado por Napoleón III, quien tenía a la par un conflicto contra la Prusia de Guillermo I y el general Von Bismarck, así como por el reciente apoyo estadounidense a Juárez, resultado del término de su Guerra de Secesión con la victoria de los estados del norte antiesclavista que posibilitó la aplicación de la Doctrina Monroe en el conflicto, finalmente la monarquía es derrocada en 1866.

A partir de ese momento, Maximiliano I es perseguido, capturado y fusilado, junto con los generales conservadores Miramón y Mejía en el Cerro de las Campanas en Querétaro en 1867, por el general liberal Escobedo (1826-1902). Ese mismo año, el general liberal Díaz retomaba la Ciudad de México y Juárez entraba triunfante, reinstaurando la república y la constitución federal y liberal de 1857, alternando en el poder con Lerdo de Tejada (1823-1889) por otros 14 años, gobernando bajo un modelo liberal burgués, hasta su muerte en 1872. Logrando la consolidación y la separación del Estado mexicano, con respecto de la Iglesia, y estableciendo las bases para un modelo capitalista más desarrollado.

Con el triunfo liberal se exorcizaron las invasiones de las potencias extranjeras al Estado mexicano, en buena medida por el fusilamiento de un miembro de las casas aristócratas más importantes y longevas de Europa, el simbolismo puro de la república dando muerte a la monarquía prevaleció, para que el Estado mexicano pudiera, por un periodo amplio, estar libre de las amenazas militares de las potencias, que le permitió ejercer su independencia. A la par, las potencias estaban entrando en un proceso de modernización y cambio, fruto de la Ilustración y la Revolución Industrial, que modificarían las relaciones de producción económica, para dotar de aun más poder a los burgueses liberales en contra de los monárquicos absolutos y la Iglesia, pero también en contra de una nueva clase social: el proletariado.

1.2.7 El Porfiriato

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la situación social, económica y política en México se perfilaba igual de convulsa que el contexto mundial. Después de la muerte de Juárez, quien había logrado cierta estabilidad política y

recuperación de las finanzas, a costa de una desgastante política represiva para los opositores, Lerdo de Tejada tomaba posesión, interinamente, de la Presidencia de la República en 1872. Con el poder político desgastado por casi 15 años de gobierno, y un nuevo intento de reelección de Lerdo de Tejada, se debilitó la legitimidad del régimen liberal, al grado de ser cuestionado política y militarmente por el general Díaz, quien después de la promulgación del Plan de la Noria en 1871 y su fallida revolución contra Juárez, en 1876 promulga del Plan de Tuxtepec, donde se opone a la reelección de gobernadores y del presidente, desconociendo consecuentemente la presidencia de Lerdo de Tejada.

Con la consumación de la reelección, Díaz se alza en armas y encabeza la Revolución de Tuxtepec que termina derrotando a las fuerzas de Lerdo de Tejada en la Batalla de Tecuac el mismo año. Con la llegada de Díaz a la Presidencia de la República en 1877, se inicia una nueva etapa de claroscuros para el Estado mexicano, termina una época de gobierno civil liberal e inicia un gobierno militar centralista conservador, conocido como el Porfiriato. Bajo las banderas del orden y el progreso, pilares del positivismo liberal, Díaz y su equipo de asesores llamados: los científicos, reprimieron todos los intentos opositores a su régimen y lo dotaron de una ideología económica liberal, en cuanto a que es defensora y promotora de la burguesía capitalista, pero de tendencias políticas conservadoras centralistas, casi aristocráticas y devotas de una cosmogonía particularmente francesa.

1.2.8 El positivismo

Dentro de un contexto de fascinación por lo nuevo, y el progreso proveniente de Europa, la élite científica dirigente del Estado mexicano se alejaba cada vez más de la identidad y los problemas de la sociedad, particularmente de la gran mayoría

de obreros, campesinos e indígenas, durante los 34 años que duró su dictadura. Contrario a las ideas marxistas, Comte (1798-1857), principal representante de los positivistas, reivindicaba la división de las clases sociales y del trabajo llamándolas: jerarquía social, en aras del bien social. Tal jerarquía estaba basada en la premisa de que ningún hombre es igual a otro y que tal diferencia solo se establecía a partir de las capacidades y el trabajo de cada cual, utilizando a la libertad como camino a un orden equilibrado de la sociedad, en continuo progreso.

Esta teoría se fundamenta en una visión reducida de la ciencia y en la limitada certeza de determinados y escasos hechos verificables, solo recoge lo que es posible comprobar en un corto plazo, y si es que tal hecho es de cierta utilidad para la implantación empresarial burguesa, de ahí su nombre de positivismo. Reduce a las ciencias a su mínima expresión, por debajo de las abstracciones o conceptos complejos, tanto naturales como sociales, incluyendo a las matemáticas. Las cuales, las ubica en un primer lugar dentro su nivel de clasificación progresivo de ciencias, como la más simple, seguida de la física, la química, la biología y por último la sociología, a la cual considera de la más alta complejidad, pero aun inexistente en su tiempo, significándose como padre de la misma. Comte buscaba correlacionar el funcionamiento de la naturaleza con el de la sociedad a través del método científico y culminar el desarrollo de todas las ciencias en una sola capaz de conducir el destino de la sociedad hacia un bienestar y felicidad generales por medio del orden y el progreso.

Los poseedores de tal conocimiento encabezarían la jerarquía social: los científicos sociales junto con los banqueros y los burgueses, dejando relegados de ese bienestar a las clases bajas, quienes se tenían que resignar a cumplir su papel histórico por el bien de la sociedad. Debido a que, para que el progreso fuera posible se requiere de un orden mínimo previo, este debía de asegurarse a

cualquier precio, en nombre de la ciencia y el desarrollo de una parte de la sociedad, esperando que del progreso resultante naciera un orden más amplio. La ideología del positivismo se vio representada y reforzada por Durkheim (1858-1917) y su teoría del hecho social, una serie de acciones exógenas al individuo que determinan su conducta, que establecía el objeto de estudio de la nueva sociología, y estableció sus bases metodológicas en el estudio de los problemas sociales, como el suicidio, además de criticar el exceso de especialización del trabajo y su deshumanización.

En México sus representantes más reconocidos e influyentes fueron: Barreda (1818-1881), quien por medio de la Ley de 1867, creaba la Escuela Nacional Preparatoria y postulaba la gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación primaria; Sierra (1848-1912), por cuya disposición se creó la Universidad Nacional de México en 1910, la actual UNAM; Casasús (1858-1916), jurista y diplomático que defendió y ganó el caso territorial del Chamizal contra Estados Unidos; Yves Limantour (1854-1935), rico burgués y ministro de hacienda, que impulsó los ferrocarriles y saneó las finanzas, también consolidó el sistema bancario y propició las condiciones de mejora para la adquisición de deuda; y Rabasa (1856-1930), escritor, jurista, constitucionalista, ex gobernador de Chiapas, fundador y rector de la Escuela Libre de Derecho; la mayoría de ellos concentrados en el partido científico conservador.

El avance en las ciencias, las letras, el arte y la economía, se encontraban a disposición de cada vez más personas, sin embargo la mayoría solo era asequible para las élites, al igual que los servicios provistos por el Estado, como la energía eléctrica. Tal desigualdad, se vio potenciada exponencialmente, ya que, como resultado de la teoría positivista del Darwinismo, se creaban nuevos conceptos de clasificación, análisis y sistematización del conocimiento, como el de raza o

especie que fueron aplicados también a los seres humanos, abriendo el paso a una justificación científica de discriminación y exterminio, al dividir y clasificar a los seres humanos en razas.

1.2.9 Condiciones obreras, campesinas e indígenas prerrevolucionarias

Gran parte del apoyo al sistema capitalista se concentró en los grandes terratenientes o latifundistas, las mineras, los industriales de la electricidad, el petróleo y los ferrocarriles, con capital extranjero, que se vieron beneficiados con grandes ganancias, llegando a superar el total de la inversión nacional de la época, ayudando a consolidar el desarrollo de una incipiente industrialización nacional, que lograba sus primeras exportaciones. Durante el gobierno de Díaz, se aprovechó la liberalización de las tierras después de la promulgación de la constitución de 1857. Alrededor de 800 hacendados concentraban el 90% de todo el territorio, creando grandes latifundios con condiciones similares o peores a las coloniales, también se descubrieron los primeros yacimientos de petróleo, que ocasionaron el desplazamiento de las comunidades cercanas a ellos, campesinos indígenas principalmente, por parte de las compañías petroleras extranjeras. En el ámbito obrero la represión fue la constante, las masacres de 1906 en Cananea, Sonora y Rio Blanco, Veracruz en 1907, fueron paradigmas de la lucha obrera contra la burguesía, que contribuyeron a incrementar el malestar social.

En ambos casos, el precedente fue un movimiento de huelga obrera, en defensa de sus derechos contra las condiciones esclavizantes impuestas por las compañías extranjeras. En Cananea eran de tal magnitud los privilegios de estas compañías, que la represión vino no solo por parte del gobierno del estado de Sonora, y del federal de Díaz, sino también de los cuerpos armados de capataces

estadounidenses quienes dispararon contra los obreros que protestaban. Mataron e hirieron a los primeros obreros, para posteriormente, y en contubernio con los empresarios mineros locales, recibir el apoyo de *rangers* de Arizona, en plena flagrancia de la soberanía nacional, y el de los tristemente célebres policías rurales, quienes fungían como grupo represor, quienes liquidaron la insurrección.

Al año siguiente 1907, la masacre de obreros textiles en Rio Blanco incluyó a sus familias, y contó con una dinámica y orígenes similares. Después de una huelga obrera y la expansión de esta a los pueblos cercanos, los empresarios burgueses locales escandalizados, llamaron al gobierno para reprimir el movimiento, quien a su vez envió tropas para masacrarlos, y a sus comunidades. Sumándose a los mártires obreros de Chicago, Illinois, que fueron despedidos, arrestados, torturados y masacrados durante los hechos del primero al cuatro de mayo de 1886 en Estados Unidos. De la misma forma, continuaba el asedio contra los indígenas y la población marginal de las ciudades, principalmente las fronterizas norteñas como Paso del Norte, Ciudad Juárez, Nogales o Tijuana, donde fueron reprimidas y relegadas a la prostitución, el juego, el licor o las drogas. Con especial énfasis en la guerra contra las etnias del estado de Sonora: los Apaches, Comanches, Coras, Mayos y Yaquis, sufrieron además la persecución, el destierro y el genocidio.

1.2.10 La revolución social

El descontento social se incrementaba y era capitalizado por el partido liberal, donde la figura de Madero (1873-1913) iniciaría una nueva etapa revolucionaria que transformaría no solo al Estado mexicano, sino también enriquecería los derechos de las clases bajas. Con la sexta reelección de Díaz en 1910,

condicionada por el aparato estatal, el candidato burgués liberal opositor: Madero, exiliado hasta entonces en Estados Unidos después de haber escapado de la prisión política, promulgaba el Plan de San Luis, que declaraba el inicio de la revolución contra Díaz el 20 de noviembre del mismo año, recibiendo el apoyo de las clases sociales más agraviadas, que fueron representadas militarmente en las figuras del general Villa (1878-1923), y el general Zapata (1879-1919).

El objetivo del plan, además de derrocar a Díaz, era establecer el precepto de la no reelección, así como elecciones libres y democráticas, pero también revisar la propiedad de las tierras que les fueron quitadas a los campesinos indígenas por parte de los hacendados, y también declaraba a Madero sucesor de la presidencia de la república. En sintonía, muchas conspiraciones revolucionarias se extendían por el territorio mexicano, siendo una de las más representativas la encabezada por Serdán (1876-1910), reprimida con el asesinato de él y su familia por parte de la policía cuando descubrieron el complot solo un par de días antes del inicio de la revolución. Los levantamientos armados, en un triunfo aparentemente fácil, lograron la renuncia de Díaz en 1911 y su posterior destierro a Francia, donde murió cuatro años después, dando fin a una etapa burgués conservadora para dar paso a una burgués liberal, encarnada por Madero, quien ganaría la presidencia en las elecciones del mismo año, para el periodo de 1911 a 1913, restableciendo la Constitución de 1857.

Cuando Madero no cumple con el reparto de tierras prometido en el Plan de San Luis, Zapata promulga el Plan de Ayala en 1911, donde desconoce a Madero como jefe de la revolución y postula al general Orozco (1882-1915) a tomar la presidencia, pero principalmente, determina como guía principal de la lucha la distribución de las tierras, por medio de una reforma agraria. Se toca por primera vez el elemento fundamental capitalista de la propiedad privada para ser

distribuida socialmente, aunque no necesariamente bajo una perspectiva marxista, pero si de una enorme y consecuente visión histórica, dando inicio al movimiento agrarista mexicano.

Paulatinamente, los focos revolucionarios y contrarrevolucionarios crecían, sin embargo fue la traición de su hombre de confianza, el general Huerta (1854-1916) reconocido por sus campañas de exterminio contra los zapatistas, quien con intrigas y apoyo del embajador de los Estados Unidos: Wilson (1857 o 1859-1932), depuso del poder a Madero, a través de un golpe de Estado encabezado por el general Mondragón (1859-1922), para liberar de prisión al sobrino de Díaz, el general Félix Díaz (1868-1945) y al general Reyes (1849-1913), muerto durante el combate. Madero fue encarcelado y obligado a renunciar ante el congreso, a condición de salvar la vida, sin embargo fue mandado asesinar por Huerta durante los eventos conocidos como La Decena Trágica, ocurridos entre el 9 y el 22 de febrero de 1913. En tales acontecimientos, también son masacrados el vicepresidente Pino Suarez (1869-1913) y el hermano de Madero, Gustavo (1875-1913), consumándose la intriga estadounidense con la firma del Tratado de la Embajada o Pacto de la Ciudadela en febrero 1913, por parte de Huerta y Díaz, con Wilson y otros ministros extranjeros, mediante el cual Huerta se apoderaba de la presidencia y el resto se repartía el poder y los recursos del Estado mexicano.

Con estos antecedentes se da inicio a una segunda etapa de la Revolución Mexicana, lográndose la unión de las fuerzas revolucionarias dispersas, en pos de derrocar al régimen de Huerta, así como contra la flagrante injerencia estadounidense, que fue denunciada por diputados ante el congreso y negada por Huerta y su facción, pero confirmada por medios internacionales. Ante esto, el embajador Wilson es removido en marzo del mismo año por su presidente, sin lograr el reconocimiento de Huerta por parte del gobierno estadounidense. Como

consecuencia, Zapata modifica su Plan de Ayala y ahora desconoce a Huerta como presidente, y declara a Orozco como traidor de la revolución al aliarse con Huerta e intentar convencerlo de pasarse a su causa. A la vez, exigía legalmente la devolución de las tierras comunales de los campesinos, basado en documentos de posesión que habían sido originados desde la colonia, y que fueron desconocidos en su momento por el gobierno de Juárez.

Por su parte, Carranza (1859-1920), ex gobernador de Coahuila y ex ministro de Guerra y Marina en el gabinete de Juárez, promulga el Plan de Guadalupe en marzo de 1913, donde desconoce al gobierno de Huerta y se declara primer jefe del Ejército Constitucionalista, en defensa de la constitución de 1857 y el restablecimiento del orden. Se suman a su causa Obregón (1880-1928) y Villa, quienes le dieron grandes victorias. Obregón logra el control de gran parte de la frontera con Estados Unidos, y ya como jefe del Cuerpo de Ejército del Noroeste, tomó Culiacán, Mazatlán, Orendáin, El Castillo y Guadalajara, logrando establecer los términos de la entrada triunfal del Ejército Constitucionalista en la Ciudad de México, y de la capitulación de Huerta con la firma del Tratado de Teoloyucan en febrero de 1914.

Mientras tanto, Villa logró unificar a las diferentes masas de revolucionarios dispersas y desorganizadas, inmersas en luchas de guerrillas, para transformarlos en el ejército popular más poderoso en su momento, compuesto de obreros, peones de las haciendas, campesinos y antiguos compañeros de armas: La División del Norte y su guardia de élite: los dorados. Con este ejército, Villa toma el control del gran territorio del estado de Chihuahua, del cual se vuelve gobernador, asegurando la causa constitucionalista en su territorio. Con los triunfos en Torreón y de manera sobresaliente Zacatecas, considerada de las batallas más importantes de la lucha revolucionaria, Villa se consagró como líder

revolucionario. A la vez, Huerta abría la puerta al capital inglés en la explotación de petróleo, lo cual provocó que el presidente estadounidense Wilson le retirara el apoyo, para otorgárselo a Carranza y los constitucionalistas, después de haber desembarcado marines en el puerto de Veracruz en 1914.

Ante esta situación, y después de un efímero régimen de violencia, errores y militarización extrema, Huerta firma su renuncia en julio de 1914, para después exiliarse en Inglaterra, donde es tentado y apoyado generosamente por emisarios alemanes para retornar a México y declarar la guerra a Estados Unidos, pero es descubierto junto con Orozco y encerrado en una cárcel militar estadounidense para morir en ella en 1916. Una vez asegurado el triunfo constitucionalista, que posicionó a Carranza en el poder, surgen diferencias entre los líderes revolucionarios, que se intentan resolver en la Convención de Aguascalientes de octubre de 1914, pero cuyo resultado fue el contrario derivando en dos bandos irreconciliables: los agraristas conformados por los zapatistas y villistas, contra los moderados constitucionalistas: los carrancistas y obregonistas.

Por esta división los agraristas entraron y se establecieron la Ciudad de México, mientras que los carrancistas lo hicieron en Veracruz. Durante los años siguientes las fuerzas zapatistas fueron derrotadas por Obregón quien ya se enfilaba a combatir a Villa, a quien también venció en 1915. Pero la victoria le costaría un brazo, dejándolo manco en la batalla de Silao y León. Estas victorias le permitieron a Carranza regresar a la capital en 1916 y consolidar su poder, hasta 1930. Estableció las bases de un nuevo congreso constituyente en la ciudad de Querétaro, que daría paso a una de las constituciones más vanguardistas. Parte de la derrota de los agraristas, se debió la falta de visión, organización y apoyo por parte de la clase obrera, ya que en su concepción del anarquismo y el socialismo ortodoxo, veían al movimiento agrarista, eminentemente campesino e indígena,

como no compatible con su ideario al no formar parte del proletariado, llegando incluso a combatirlo, como sucedió con los anarquistas de la Casa del Obrero Mundial que formaron los Batallones Rojos y combatieron a Villa en 1915, en alianza con Obregón.

Hubo, sin embargo, intentos relevantes como el de los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), quienes con el apoyo de la Casa del Obrero Mundial estallaron una huelga general en julio de 1916, reivindicando demandas obreras, que sin embargo también fue reprimida fuertemente por Carranza, dando muerte a los dirigentes y prohibiendo el derecho a la reunión y al sindicalismo. Por su parte, Villa enfrentó también el desfase tecnológico, entre las ametralladoras de las fuerzas obregonistas, provistas por los Estados Unidos, y su armamento más limitado. Ya derrotado, huye al norte para poco después invadir la población de Columbus en Nuevo México, en un intento de retomar poder político y militar, tal hecho provoca la fallida expedición punitiva del general Pershing (1860-1948) en el territorio norte del país, donde también tuvo que enfrentar aviones y tecnología militar más avanzada, hasta 1917.

La traición hacia ambos líderes agrarios fue la constante, en el caso de Zapata quien continuaba la lucha en Morelos, pretendiendo influenciar políticamente a otros actores y estados para relanzar la lucha, sucumbía a la conspiración entre Carranza, el general González (1879-1950) y el coronel Guajardo (1892-1920), para morir acribillado en la Hacienda de Chinameca, Morelos en 1919. Mientras que Villa, caía de la misma forma por conspiración de Obregón y Calles (1877-1945), en Hidalgo del Parral, Chihuahua en 1923, dando fin al proyecto agrarista de las clases bajas, pero cuya influencia social y política prevalecería y se harían ley a nivel constitucional. Finalmente, ya sin enemigos, Carranza promulga la obra máxima de la Revolución Mexicana: la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos en 1917, tratando de pacificar y reconstruir el país desde su perspectiva conservadora, hasta 1920, cuando después de traicionar a Obregón, designó a otro sucesor.

Lo que provocó la promulgación del Plan de Agua Prieta en abril del mismo año, donde los generales Obregón, Calles y De la Huerta (1881-1954), lo desconocen y buscan su destitución por la vía militar, provocando su huida nuevamente hacia Veracruz, pero es emboscado y muerto en Tlaxcalaltongo, Puebla en 1920. Lo cual dejó al general De la Huerta como presidente interino y a Obregón como vencedor total, y Presidente de la República, para el periodo 1920-1924. Implantó las disposiciones que establecía la Constitución de 1917, con un vigor mayor al de Carranza, logrando un periodo de estabilidad y reconocimiento a su régimen, salvo por Inglaterra y su desliz petrolero. Concretó una reforma agraria comunal-ejidal de mayor envergadura a la carrancista, e impulsó la reconstrucción de la infraestructura con las producciones mineras y petroleras. Mantuvo alianzas con diversos sectores productivos, que fortalecieron a las organizaciones obreras: Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y a la Confederación General de Trabajadores (CGT).

Dio especial énfasis a la ampliación de la cobertura de la educación laica, conforme se establecía en la Constitución de 1917, lo que provocó nuevamente roces con la Iglesia que crecerían hasta dar paso a un conflicto armado con el gobierno federal. En buena parte por el general Calles, de corte liberal, quien fungía como Secretario de Educación en el gobierno de Obregón, y ya después como Presidente de la República en el siguiente periodo 1924-1928, promulgó la Ley que lleva su nombre, la cual restringía aún más el poder de la Iglesia, lo que desembocaría en la Guerra Cristera durante los años de 1926 a 1929. Se trató de un conflicto armado directamente auspiciado y ejercido por la Iglesia, el cual

también fue reprimido, incluyendo el fusilamiento de sacerdotes, durante la época de restricción religiosa impuesta por Calles.

1.2.11 El presidencialismo

Con Calles en el poder, se da por terminado el proceso de la lucha revolucionaria y de la mayoría de los conflictos armados, para dar paso a la etapa actual de nuestro Estado. Esta etapa se conoce como el Presidencialismo, donde prácticamente todos los espectros políticos se concentran dentro de un partido hegemónico que incorporaría a estos espectros, convirtiéndolos en sectores dentro de sí corporativizándolos, dando nacimiento al Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se transformaría en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y posteriormente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Debido a esta heterogeneidad, alternarían diferentes modelos de gobierno, siempre dentro de las tendencias liberales o conservadoras burguesas, que sin embargo, incluían algunas de las reivindicaciones sociales para convertirlas en moneda de cambio en los codiciados procesos de selección de candidatos del partido hegemónico, que han imperado desde entonces.

Este modelo presidencialista ha tenido variaciones con el correr del tiempo, sin embargo prevalecen aún sus características y estructura que lo mantienen actualmente en el poder. Buena parte de su éxito se sustenta en el gran capital político que generó la lucha revolucionaria, y que tal capital no fue disperso, al menos durante las primeras décadas. La gran cantidad de planteamientos sociales y económicos derivados de las luchas obreras, pero principal y eminentemente campesinas, se consagraron en un modelo de constitución nuevo. Este modelo de Estado liberal pero también social, reconocía los derechos individuales, civiles y políticos de muchas de las luchas anteriores de la humanidad, pero también reconocía, por primera vez los derechos sociales.

1.2.12 La primera constitución social

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la del 5 de febrero de 1857, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y fue la primera constitución política social en el mundo. Se erigió sobre los principios de libertad, paz, justicia y democracia, es decir, es eminentemente liberal.

Dentro de lo novedoso de su contenido se encuentran tres artículos que resumen gran parte de las demandas sociales de la Revolución Mexicana: 1. El Artículo 3°: que establece educación laica, gratuita y obligatoria, hasta el nivel medio superior, bajo la tutela exclusiva del Estado; 2. El Artículo 27°: el cual resuelve en alguna medida el dilema de la propiedad de la tierra ya que no reconoce a la propiedad privada *per se*, a pesar de ser liberal, sino que solo lo hace a través del reconocimiento a la comunidad que representa el Estado, ya que establece que solo la Nación es propietaria de todas las aguas, tierras y recursos dentro de sus límites, y que está en su legítimo derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares nacionales, aunque ahora ya recientemente a extranjeros, lo que abre la posibilidad a la propiedad comunitaria simultánea, de carácter ejidal básicamente; y 3. El Artículo 123°: que reivindica las conquistas obreras obtenidas hasta ese entonces: horario máximo de trabajo de ocho horas, prohíbe el trabajo para menores de 15 años, día de descanso obligatorio por seis trabajados, protección y atención a mujeres embarazadas, el salario mínimo y su protección, igualdad de salario entre sexos, la protección industrial y del empleo, la creación de sindicatos, el derecho al paro y a la huelga, la procuración de justicia laboral, la protección contra quiebras y el reparto de utilidades, entre otros.

Con estos artículos el Estado mexicano se percibe *de facto* como un Estado social fuerte capaz de superponerse a los poderes fácticos de la Iglesia y de los grandes intereses burgueses, nacionales e internacionales, para dotar de unión y

posibilidades a un proyecto de gobierno que, al menos originalmente, era acorde a los intereses, recursos y capacidades de la gran mayoría que ansiaba un periodo de paz y estabilidad política y militar.

1.2.13 El sistema político mexicano

La naturaleza del sistema político mexicano es *sui generis*, donde coexiste un partido hegemónico: el PRI, con un modelo presidencialista autoritario que amalgama la estructura del partido con el Estado, dentro de un sistema de partidos, que en su intento por ser democrático, ha legitimado un poder político monolítico durante décadas, un tipo de democracia mexicana con un solo partido político ha gobernado por más de setenta años, casi ininterrumpidamente. Este sistema acumula las deformidades de los modelos neoliberales, liberales, conservadores, autoritarios, civiles o militares, implantados desde su nacimiento en 1929, en detrimento del desarrollo de su sociedad y de su propio Estado. En nuestro sistema de partidos no existe una lucha real por el poder del Estado, porque este está determinado y condicionado por la apertura política coyuntural del partido hegemónico. El cual domina el espectro político de partidos satélites o aliados, para imponer presidentes a lo largo de la historia, pero siempre emanados del PRI, de forma muy similar al modelo soviético de Estado, dependiente del partido único y su dirigencia política, y además nacidos ambos, de sus respectivas y sendas revoluciones históricas.

Fruto de la presión internacional y de la aparición de levantamientos armados de corte socialista en el estado de Guerrero, encabezados por los profesores Cabañas (1938-1974) y Vázquez (1931-1972), más que de una vocación democratizadora o una fuerza ciudadana, se evidenciaron los problemas

fundamentales de nuestro sistema político: la falta de representatividad, de legitimidad y de legalidad del Estado priista. Al tener corporativizados a los sectores productivos y los poderes fácticos de la sociedad mexicana, se concentraron los recursos y prebendas en las minoritarias cúpulas de estos sectores, o incluso en algunos opositores, y que en algunas ocasiones, llegaban a sus simpatizantes y agremiados en la forma de apoyos políticos, laborales, de justicia, económicos y de toda índole. Creando un sistema político basado en el tráfico de influencias, intercambio de favores y nulo seguimiento a las leyes, el caldo de cultivo de una inmensa, estructural y añeja corrupción institucionalizada, lamentablemente también en la psique social de una mayoría enajenada.

Como resultado, en 1976 no hubo un solo contendiente de la oposición a la Presidencia de la República. Obligando a la flexibilización del sistema, pretendiendo alejarse del término dictadura, otorgando ciertos derechos y libertades políticas a los partidos clandestinos, como el comunista o el Partido de los Pobres, y a sectores de la oposición para organizarse políticamente, pero principalmente, para garantizar una presencia mínima de opositores en el sistema que los pudiera legitimar, creando para tal fin la figura de la representación proporcional, mejor conocida como la figura de los diputados y senadores plurinominales, que cumplen tal función, agigantando al Estado y expandiendo más los efectos perniciosos de las deformidades descritas.

El acto formal fue la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) en 1977, por su creador: el Secretario de Gobernación Reyes Heróles (1921-1985), durante el periodo de gobierno 1976-1982 correspondiente al presidente López Portillo (1920-2004). De la misma forma, cuando el sistema político se ha visto debilitado por el peso de sus deformidades al grado de crisis, se han realizado concesiones políticas, como

ocurrió solo un sexenio después, con De la Madrid (1934-2012) como presidente. En 1986 se promulgo el Código Federal Electoral, permitiendo una mayor apertura y las coaliciones entre los partidos de oposición. De esta reforma, nació la gran alianza opositora liberal que contendría en las siguientes elecciones en 1988, con el ingeniero Cárdenas (1934) como candidato presidencial, contra el candidato del partido hegemónico Salinas (1948) y el conservador Fernández (1941), representando la primera lucha verdaderamente democrática, aunque aún frágil. Esta fragilidad no pudo con el peso del aparato electoral del Estado priista, acostumbrado hasta entonces a los “carros completos” donde ganaban todos los puestos a disputar, y fueron derrotados polémicamente a través de un fraude electoral y la manipulación de los sistemas y métodos de conteo y escrutinio, con un periodo de represión y asesinato de militantes opositores de izquierda, que caracterizo la presidencia de Salinas, durante su sexenio de 1988 a 1994.

Además de llevar a cabo la transición del modelo benefactor de Estado al modelo neoliberal, iniciado con su antecesor De la Madrid y su gabinete de tecnócratas, cuya obra más representativa fue la privatización de varias empresas productivas del Estado como los teléfonos y los ferrocarriles y la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), encargado de absorber las pérdidas ocasionadas por la crisis del sistema bancario, con dinero público. Este polémico sexenio culmino con el levantamiento armado de campesinos indígenas zapatistas, en Chiapas el primero de enero de 1994, y el asesinato del candidato presidencial de su mismo partido: Colosio (1950-1994), justo antes de la elecciones, lo que condiciono la severa crisis económica de diciembre de 1994. La primera crisis financiera global moderna, conocida como el efecto tequila.

La escisión de una corriente democratizadora del bloque monolítico priista, encabezada por el ingeniero Cárdenas, así como las numerosas organizaciones

sociales que conformaron la alianza electoral del Frente Democrático Nacional que compitió en 1988, formaron el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de tipo liberal de izquierda. Este nuevo partido junto al conservador Partido Acción Nacional (PAN), conservador de derecha y el hegemónico autoritario PRI, formaron el sistema de partidos por más de una década, que llevo, después de recurrentes periodos de crisis económicas, políticas y sociales, al triunfo del candidato conservador del PAN a la presidencia: Fox (1942) en el año 2000. Este periodo se vio caracterizado por la continuidad del modelo económico y político priista, aunque con varios cambios en los gobiernos de los estados que representaron un avance la oposición en el congreso, pero sin poder contrarrestar la hegemonía del PRI, quien aún fungía como el más poderoso: electoral y políticamente.

También, hubieron avances en materia de estabilidad macroeconómica y la apertura del Estado en materia de transparencia, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAIG), otorgando oficialmente el derecho a la información con la modificación constitucional en 2007. El deterioro del modelo conservador, al no haber modificado las estructuras ni el modelo priista, así como su falta de capacidad de gobierno, provocaron nuevamente unas controvertidas elecciones en 2006, que dieron el triunfo al oficialista conservador del PAN: Calderón (1962) por sobre el izquierdista López (1953), con un margen de victoria de décimas, menos de un punto porcentual.

Acusado de fraude, toma la Presidencia de la República el primero de diciembre de 2006, en medio de dispositivos de seguridad y la protestas de la oposición, principalmente el PRD, en una ceremonia que duro solo algunos pocos minutos.

Mientras en la calle se realizaba un gran plantón de protesta sobre la principal avenida de la Ciudad de México, que duro meses, con el candidato perdedor López al frente, polarizando el escenario político desde entonces. Ante la urgencia de legitimación, interna y externa, el debilitado presidente Calderón ejecuta una de sus más controversiales decisiones, declarar la guerra, no hacia ningún Estado, facción o ideología, sino a un grupo de la delincuencia organizada dedicada al histórico tráfico de drogas de Sudamérica y México, hacia Estados Unidos. El resultado: la era más violenta en México desde el término de la revolución, con más de cien mil muertos y decenas de miles de heridos y desaparecidos, con decenas de fosas clandestinas y cientos de familias desplazadas. Algunos de ellos pertenecientes a los bandos en disputa, pero sobrecogedoramente, también miles de civiles: mujeres, migrantes y aquellos más vulnerables e invisibles para el Estado.

Tal crisis humanitaria y de violencia, se sumó a las ya tradicionales económicas, sociales y políticas, que provocaron un retroceso en los avances democráticos, de los propios partidos opositores y del Estado, quien perdió otra de sus empresas productivas con la declaración de quiebra de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC), dejando sin empleo a más de 40,000 empleados sindicalizados del SME. Con esto, la derecha panista perdió la oportunidad de una verdadera transición entre modelos, quedando en una solo nominal, lo que permitió que un sector de la sociedad desencantado del gobierno de la ex oposición conservadora y la ya sofisticada maquinaria electoral del Estado priista (incomprensiblemente intacta por los gobiernos panistas), decidieran el triunfo por el nuevo candidato Peña (1966) del viejo partido hegemónico en las elecciones de 2012.

El regreso del PRI al gobierno del Estado mexicano, ha potenciado el proceso neoliberal a niveles que han incluido la liberalización del control estatal del

petróleo y sus derivados, nacionalizados desde 1938 por el entonces presidente, el general Cárdenas (1895-1970). Así como una paulatina y constante desvinculación estatal de la educación, la cultura, los servicios de salud y las condiciones de empleo. Agregando además un clima extremo de violencia común y de manera sobresaliente de la violencia organizada, que han hecho inservibles los miles de millones de dólares destinados al combate a la delincuencia y la militarización de las funciones policiales, que no solo no han derrotado a los cárteles sino que han representado un estado de excepción *de facto*, donde miles de víctimas fatales se encuentran, sin encontrarse sus cuerpos y sin procesos gubernamentales que lleven a su recuperación e identificación, ni mucho menos a la impartición de justicia correspondiente o un retroceso de los índices, a través de alguna política pública medianamente exitosa.

Que parece ser administrado por el gobierno para inhibir la actividad política y social de las minorías en busca de su preservación *a priori*, percepción potenciada por la represión sistemática hacia estas minorías, que han incluido el secuestro y desaparición de 43 estudiantes normalistas del estado de Guerrero, por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado y de miles más en el resto del territorio aun sin determinar, que no han sido siquiera atendidos, manteniendo una “verdad histórica”, demasiado cuestionada por demasiados actores, para aceptarla. Máxime si se considera la misma tendencia de gobierno que Peña implanto en el pasado, cuando siendo Gobernador del Estado de México, reprimió desproporcionalmente a un contingente de ejidatarios que se oponía a la construcción de un nuevo aeropuerto en sus terrenos y que implicaba la expropiación no satisfactoria de sus propiedades, de tal forma que hubo exceso de la fuerza pública, cacería de los líderes, heridos, violencia sexual, centenares de detenciones, muertos y principalmente: impunidad, por parte de la Agencia de Seguridad Estatal (ASE) principalmente, en los hechos ocurridos en Atenco, Estado de México en 2006.

1.2.14 Sartori

Considerando los modelos de Estado basados en sistemas de partidos, incluido el mexicano, Sartori (1924-2017) establece su teoría de la democracia y los partidos políticos desde una perspectiva liberal. Donde critica la democracia derivada de la lucha entre partidos e identifica al partido hegemónico como “partido relevante”, de esta manera desclasifica al PRI como partido de Estado y le asigna esta categoría de hegemónico, ya que cumplía con convenciones democráticas y predominaba en los poderes que componen el Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

1.2.15 Hirschman

Por otro lado, también surgieron teorías liberales relativas a los estados tercermundistas o subdesarrollados latinoamericanos, de entre los cuales figura el nuestro, que postulaban sus posibles orígenes y correcciones. El trabajo de Hirschman (1915-2012) sobre estos temas le llevó a concluir que las causas principales del subdesarrollo es la falta de capacidad para tomar decisiones y para cooperar. Identificaba la incoherencia de inyectar grandes cantidades de dinero a estos estados tratando de imponer un proceso de industrialización, sobre las bases de un viejo sistema no siempre compatible y proponía la inversión de ese capital en proyectos específicos de desarrollo. Consideraba ineficientes a los modelos de gestión verticales (de arriba hacia abajo) y creía que con la participación del mayor número de sectores y de visiones locales posibles, se garantizaría el apoyo social necesario para el éxito de las políticas públicas, privilegiando la gestión por proyectos, así como el estudio y aprovechamiento de las capacidades y características del ámbito local.

1.2.16 Consideraciones

El Estado es la organización máxima de la humanidad, su creación más absoluta y la que más se le parece, es el resultado dialéctico del desarrollo de la sociedad, definido y controlado siempre, por una minoría o élite, ya sea política, ideológica, económica, administrativa o la participación de alguna de ellas. Por lo tanto, cuando hablamos de Estado hablamos de derechos, de unos sobre otros y viceversa. Si la forma en que la humanidad se ha repartido estos derechos depende de cómo hace para sobrevivir o de cómo percibe su realidad, y su acción consecuente, siempre existe un sentimiento de emancipación del individuo, antes que de la sociedad.

Cualquiera que sea su percepción individual de explotación o su percepción de insatisfacción e infelicidad, o bien de su nivel actual de felicidad, siempre existe la percepción de una posibilidad a estar mejor, pero siempre dependiendo del yo y del hecho que la origina, y donde esas posibilidades de mejora no son solo de tipo económico-material, sino también, familiar, cultural, académico, deportivo, social, etcétera. La percepción individual del hecho y el hecho que la origina, se intentan posicionar en la percepción del resto de la sociedad, en busca de empatía y hegemonía. El conjunto de la totalidad de las percepciones individuales constituyen la soberanía, quienes a su vez luchan en múltiples ámbitos contra todo tipo de organizaciones que les son ajenas, en cuanto a intereses, y que desde el inicio de su vida en determinada sociedad, ha tenido que enfrentar.

La emancipación de la soberanía por sobre tales organizaciones ajenas, constituyen el nacimiento y el éxito de su Estado, manteniéndolo independiente y soberano, pero dependiente de una soberanía hegemónica, que ahora también

ejerce una influencia ajena al yo y a la soberanía resultante, resolviendo la repartición de los derechos conforme a la dialéctica y la correlación de fuerzas. Estas determinan el nivel de emancipación, que es la continuidad de triunfos del yo adquiriendo derechos. En una continuidad de revoluciones individuales, luchando contra el yo influenciado por lo ajeno, y lo ajeno. Una evolución del sentimiento de emancipación del colonialismo intelectual, explotación económica, religiosidad, y todos aquellos sistemas y organizaciones que reivindican el poder del Estado como herramienta para someter, asesinar, conquistar, invadir o exterminar, pueblos, ciudades o ideologías enteras, o llevar a la humanidad al pináculo de su desarrollo como civilización autosustentable, solidaria, mutualista y racional. Donde todas las organizaciones son ajenas al yo, menos el Estado que nació de esa misma soberanía emancipada.

Existiendo organizaciones, de toda índole, a las cuales el yo, decide por alguna razón particularísima, que no le sean ajenas y decide incorporarlas a la acción del yo. Las organizaciones formales son derivaciones del modelo impuesto por la mayoría y corresponden al ámbito de lo ajeno. Mientras que aquellas organizaciones derivadas de las minorías, tienden a acercarse al yo. Algunas de ellas buscan liberarse del agobio que la percepción de la mayoría les impone, de la civilización o de protocolo social, asumiendo sus propias reivindicaciones particulares, resolviendo desde la libertad de la individualidad: solidaria y conjuntamente, los problemas comunes y básicos que permitan una igualdad. Pero que, en un momento determinado, en una realidad de la naturaleza no dependiente del individuo, interactúan con la totalidad de organizaciones formales, y la de las individualidades, creando un sistema de contrapesos donde la correlación de fuerzas establece la realidad común.

En la medida que las organizaciones formales tengan más poder e influencia, la soberanía resultante, tenderá más a asociarse en organizaciones de minorías excluidas o marginadas, siendo estas de todo tipo. Interactuando con el Estado y consigo mismas, buscando su reconocimiento y peso político a grado tal que impongan su derecho a no serlo, contrastando, interactuando o sustituyendo a los partidos políticos: organizaciones formales ajenas. En virtud de que contendrán en su esencia no solo el ingrediente ideológico y discursivo, cuasi sofista, sino el ejercicio pleno de tales afirmaciones y la comprobación directa del éxito de su modelo de organización social.

Se requiere de una alianza dialéctica importante entre las organizaciones de las minorías y el Estado, para el fortalecimiento y desarrollo de ambos. Partiendo de la tesis de que la soberanía radica en el pueblo, pero en totalidad y no solo del hegemónico, es decir con plena igualdad. Al no ser empresas, es decir donde no hay una relación salarial ni un fin de lucro, recae en el Estado la cobertura y garantía de este modelo. El Estado tendrá que mantener esta alianza con la sociedad, para la recuperación e integración de las facultades individuales y sociales ciudadanas en la resolución de los grandes problemas del Estado, ya que depende de esa misma sociedad su origen, soberanía y poder, y porque no tiene los recursos suficientes, de ningún tipo, para seguir el ritmo de todas las demandas y anhelos de sus sociedades, cada vez más grandes, específicas y complejas, que involucran ámbitos más allá de lo antrópico o de las concepciones humanas.

Como la realidad de la naturaleza expresada en fenómenos cada vez más devastadores que amenazan cualquier concepto de civilización: local y global, convirtiéndose por ello en un tema de primera importancia para el Estado. A la vez, este modelo de participación e integración de las minorías, disminuye los

índices de vulnerabilidad y marginación, reduciendo el impacto de estas amenazas naturales en el Estado. A la vez, la participación de las minorías en la resolución de sus problemas locales, básicos y prioritarios, reduce los factores de riesgo que conforman las variables que componen los problemas globales. Sus acciones van encaminadas a resolver problemas tan comunes, básicos o prioritarios, que atañen a la vez a esa gran mayoría de la cual buscan su emancipación conceptual, en otra relación dialéctica, las minorías y su éxito benefician también a la mayoría y por consiguiente al Estado y al conjunto de los demás estados, en un ámbito global.

De las relaciones de producción resultantes, se modificarán los modelos locales de consumo, que impactaran a su vez a los intermediarios y productores burgueses no eficientes o no probos. Teniendo estos que competir, no solo entre sí mismos por un mercado, sino que tendrán que competir contra las organizaciones de las minorías sociales y sus modelos locales de cooperación, cualquiera que sea el producto o servicio que realicen, siempre que estos formen parte de la oferta del mercado. Estas organizaciones burguesas inhibidoras de la apertura y desarrollo económico de las minorías, tendrán que esforzarse, regularizando y eficientando sus procesos o reduciendo sus ganancias, para proporcionar productos igual o mejor producidos que las minorías locales o incluir aquellos productos y servicios que no sean producidos por las comunidades, para conservar o potenciar su participación en el mercado, pero beneficiándose también con el desarrollo de sus propias comunidades donde se ubican y realizan su actividad.

Obteniendo en el proceso la reducción de la brecha social local y el incremento de los niveles de competencia, calidad, desarrollo, sustentabilidad y satisfacción microeconómica, beneficiando paralelamente las métricas de gestión de los

gobiernos de los tres niveles, y por consecuencia del Estado mexicano. El gran sector pobre de la sociedad vera, no una fuente de ingreso, sino un modelo en el cual participar y resolver parte o la mayoría de sus problemas, dentro del modelo actual de propiedad implantado en la nación, donde han coexistido históricamente modelos privados y comunitarios de producción, de tipo ejidal y municipalista. Aportando a reducir la relación de explotación, ya que el modelo privado no sería la única forma de sobrevivencia y desarrollo dentro de nuestra sociedad liberal, ni necesariamente la mejor. Las organizaciones de las minorías siempre representarían una alternativa de modelo viable, en tanto que sea atractivo y benéfico para las partes y no solo para una de ellas, micro regulando las relaciones de producción.

El Estado y su estructura se fortalecerán, pero deberán sustituir paulatinamente el gasto público, hacia estos proyectos minoritarios en función de su aporte a la reducción de las métricas correspondientes a cada agenda de la administración pública federal. De tal manera, que el gasto social evolucione hacia las organizaciones de las minorías, para que resuelvan problemas globales, universales o demasiado específicos. Principalmente aquellos que no son considerados por el mercado, o los que no son resueltos satisfactoriamente por parte del mismo Estado, y que representen un alto riesgo, como el caso de los desastres. Se prevé una disminución de las dependencias y capacidades de injerencia o corporativización del gobierno, al multiplicar exponencialmente los sectores y tendencias a controlar, pero fortaleciendo su relación de legitimidad con el Estado.

Por medio de la aplicación y ejercicio del concepto de amplia democracia participativa descrito por Tocqueville. La administración pública también se vería fortalecida y eficientada, por medio de la institucionalización de las relaciones

gubernamentales con las organizaciones de las minorías, quienes ejercerían o dirigirían el gasto indirectamente, entre los mismos burgueses particulares de las comunidades, reactivando y dinamizando la economía doméstica. De tal manera, que la actividad democrática directa de la comunidad, sustituya las prerrogativas de las dependencias políticas, hasta convertirlas en verdaderas reguladoras y garantes de la sociedad participativa y no solo del mercado. Con la mayoría de la sociedad pobre, sin capacidad de consumo ni participación en el mercado, en movimiento ocupada en estos modelos, no solo resuelven parte de sus necesidades, carencias o vulnerabilidades cotidianas sino que acceden al conocimiento que aporte a su desarrollo posterior, incluso en el modelo privado, ya siendo en modelos cooperativistas con fines de lucro, resultantes de las organización de las minorías, o directamente como asalariados en el modelo privado convencional, creando valor de uso y de cambio a su fuerza de trabajo a partir de la solución de los problemas comunes.

Al considerarse aquel sector de la población sin participación en el proceso productivo, su impacto en la micro y macro economía no sería desequilibrante. Un desarrollo cuantitativo y cualitativo, de las organizaciones de las minorías, bajaría los precios de sus micro zonas, ayudando a controlar la inflación, y dejando fuera aquellas prácticas productivas o gestión, ineficientes y nocivas para la sociedad y el mercado, depurándolos y aportando a una evolución hacia una fase de producción superior. Paralelamente provee elementos para combatir el clientelismo y el asistencialismo, característicos de nuestro modelo de gobierno, al corresponsabilizar a las comunidades en la resolución de sus problemas comunes básicos, y los hace partícipes de las acciones y responsabilidades públicas ejerciendo una amplia democracia y desarrollando cívica y políticamente a ese sector de la sociedad.

El modelo de Estado resultante correspondería a uno democrático liberal y de amplio bienestar, donde el conocimiento científico y los recursos, son destinados para el desarrollo de toda la comunidad organizada en minorías y no solo para su explotación o control faccioso. Por otro lado, nuestro Estado y la mayoría de ellos, aun en los modelos más democráticos liberales o los socialistas, existen clases sociales o sectores de la población, que no entran o han entrado en la repartición de los derechos, formando un subconjunto más allá de las minorías reconocidas. Donde solo los nobles, los aristócratas, los grandes burgueses o clase alta, los pequeños burgueses o clase media, algunas organizaciones, como la Iglesia o el ejército, o algunos sectores como el obrero, han sido beneficiados con ellos.

Sin embargo, el sector indígena o los pueblos originarios del Estado mexicano, históricamente han sido discriminados y excluidos, ya que no son considerados como ciudadanos con plenos derechos, al poseer y ejercer una cultura y cosmovisión fuera de la normalidad de la mayoría enajenada, y su proceso civilizatorio. Esta diferencia cultural, justificada e impulsada por el pensamiento burgués positivista, ha provocado la utilización de los recursos del Estado, para la “normalización” de estas culturas originarias, que han incluido: desde su casi aniquilación durante la conquista, su esclavismo durante la colonia, su genocidio y destierro en el Porfiriato, hasta su eterna exclusión, represión y discriminación en el análisis, diseño e implantación de las políticas públicas, liberales o conservadoras, del siglo XX y XXI.

Esta propuesta también hace una crítica a la Ilustración, pero principalmente a la visión positivista de la ciencia y de la educación emanada de ella, transgrediendo esquemas o paradigmas académicos, e incluyendo todas las variables posibles de conocimiento y sus disciplinas, en una visión holística que incluya dialécticamente todas las negaciones posibles. Por medio de una interacción e interrelación del

conocimiento científico y el conocimiento empírico; de las ciencias exactas y de las sociales; de las comunidades y de sus gobiernos; de las fases de análisis y diseño de políticas públicas; de la interacción de los modelos de gestión; de la ciencia aplicable y replicable, con el fin de crear un conocimiento nuevo, específico y útil, del conocimiento resultante del proceso holístico, como un resultado dialéctico. La forma de organización de las minorías, se integra por modelos de gestión social liberal, anarquista, y socialista, que han demostrado cierto éxito.

Comprende una visión holística alejada de la fuerza de gravedad de las ortodoxias, pero respetando y aprovechando todos los métodos correspondientes a cada especialidad del conocimiento, o de las teorías utilizadas, para retomar sus elementos más relevantes, integrándolos como un todo, una realidad específica, o un universo *ad hoc* para el problema de estudio, origen de la minoría organizada. Buscando una autocrítica de la razón y el equilibrio entre la racionalidad objetiva y subjetiva de los individuos, que permita replicarse y sostener un avance social y estatal.

1.3 Modelos de Estado de bienestar, visión contemporánea

Una vez expuesta la base teórica y conceptual de lo que se pretende, en este apartado se presenta una perspectiva del Estado desde un enfoque de gestión contemporáneo, tomando siempre en consideración el objetivo de reducir el impacto de los desastres por PRM, en esta ocasión a través de las instituciones ya existentes del Estado mexicano y en su forma de una política pública. Para este fin se presentan: el modelo de Estado conservador corporativo; el modelo de Estado liberal (y el neo-liberal); el modelo de Estado mexicano (a la mexicana); y el modelo de Estado socialdemócrata, todos ubicados dentro del contexto de un Estado de bienestar liberal.

La presentación de estos modelos tiene como objetivo dar alternativas vigentes y con contextos similares. Se sustentarán tomando como referencia el concepto de Estado de bienestar, el cual se ha presentado como una alternativa viable y empática, para el desarrollo estatal después de procesos extremos de crisis. Como se ha establecido, El Estado de bienestar tuvo su origen después de la llegada del Estado nacional alemán, bajo la dirección de Von Bismarck, cuando el Imperio alemán tuvo ante sí la responsabilidad de potenciar su desarrollo industrial y servir como contrapeso a la doctrina socialista. El éxito del modelo hizo que se implantara para la reconstrucción de las ciudades y de las sociedades después de los periodos de guerra mundial.

Del mismo modo, los gobiernos de los estados donde se implanto, se vieron obligados a desarrollar e implementar modelos de desarrollo que permitieran su rápida recuperación y posterior desarrollo, a la vez de crear un modelo de contrapeso contra el modo de producción socialista, que ya representaba una seria amenaza para su modelo. Uno de los principales objetivos del Estado de bienestar era colocar una base social de apoyo lo suficientemente grande, que pudiera demostrar las virtudes del trabajo asalariado para con las sociedades europeas devastadas por la guerra. Por este motivo, el modelo se desarrolló principalmente en Europa y Estados Unidos, en consecuencia, se empezaron a diseñar e implementar programas que reivindicaban algunos derechos sociales, los cuales se contraponían (como casi siempre) a los intereses ultra ortodoxos del mercado.

El sector liberal clásico no reconocía estos derechos, porque visualiza a la sociedad solo como un cliente, consumidor o proveedor de mano de obra, la cual es considerada una mercancía más. Es decir, la fuerza de trabajo de las clases sociales más bajas puede ser comprada y vendida bajo los mismos términos que

cualquier otra materia prima requerida para la producción, la comercialización o el consumo de los bienes y los servicios. Sustentados por las teorías keynesianas y hayeksianas de la economía. Laurell (1996),⁸ en su análisis del método propuesto por Esping-Andersen en el trabajo *Los Tres Mundos del Capitalismo de Bienestar*, hace referencia a la forma de cómo se identificación tres tipos de Estados de bienestar. Considerando variables como: a) El grado de desmercantilización; b) Los efectos de la estratificación social; y c) La política de empleo, además logró establecer qué aspectos de las clases sociales, culturales e ideológicos son los determinantes para la definición de los tres tipos de Estados de bienestar: 1. El Estado socialdemócrata; 2. El Estado conservador-corporativo; y 3. El Estado liberal.

1.3.1 Modelo conservador corporativo

El modelo de Estado conservador corporativo se encuentra implantado en Alemania, Francia e Italia. Tiene como característica principal el estar basado en la solidaridad familiar como satisfactor primario de las necesidades de la población y conservar una marcada brecha entre las clases sociales, ya que la redistribución de la riqueza es mínima y subsidiaria. Es decir, la mayor parte de la riqueza generada en el Estado, el Producto Interno Bruto (PIB), se concentra en la clase social alta, y delega en la familia de las clases sociales más bajas la responsabilidad de satisfacer el tema económico y de vivienda.⁹ El modelo se considera marcadamente estatista y corporativista, lo que significa que sus Estados poseen gobiernos fuertes y organizados en una estructura vertical, que

⁸ Asa Cristina Laurell, *Regímenes de política social y satisfacción de necesidades sociales*, en José Luis Calva; Rodolfo García Zamora, *Funciones del estado en el desarrollo económico y social*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1996, pp. 91-112.

⁹ Sonia Draibe; Manuel Riesco, *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, [en línea], pp. 15-17., México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, Dirección URL: <https://books.google.com.mx/books?id=AXG01OQGmalC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=estado+conservador+corporativo&source=bl&ots=FBdDSxGZHn&sig=hBxlBc14k3epstxvHolneqz62VY&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiKk6GyxvLahWClYMKHR5mBaUQ6AEIMzAD#v=onepage&q=estado%20conservador%20corporativo&f=false>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

concentra varias de las demandas sociales en organizaciones con algún grado de control político o injerencia. También reconoce algunos derechos sociales y mantiene cierto nivel de calidad en los bienes y servicios públicos proporcionados a sus sociedades, aunque varios de estos bienes y servicios son provistos por el mercado.¹⁰

1.3.2 Modelo liberal

Se basa en la lógica del mercado y el individualismo, sus características principales son la previsión social, la preponderancia de los intereses del mercado y una limitación al máximo de las instituciones de la familia y del Estado en sus sociedades, se encuentra implantado en países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, el Reino Unido e Irlanda.¹¹ De acuerdo con este modelo, los derechos sociales no existen sino sólo como contraprestación a un pago o mérito previo. Es decir, el ciudadano sólo puede acceder a ellos si tiene un empleo y es asalariado, además, el grado de mercantilización de los servicios públicos es el más alto, y se presenta al Estado como mero regulador y garante de las acciones del mercado.

Existen otras variantes del mismo modelo, como la neoliberal, con la salvedad de que este modelo, tiene su implantación en los estados en vías de desarrollo o del tercer mundo, como el nuestro, pero donde la calidad de los servicios y la calidad de empleo asalariado, así como la fortaleza estatal, son de condiciones inferiores al modelo implantado en los estados más desarrollados.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 144

¹¹ *Ibíd.*, p. 144 (p. 31)

1.3.3 Modelo mexicano, el Desarrollo Estabilizador

En el caso de México, su modelo de Estado de bienestar surgió al término de la Revolución, en esa época el Estado mexicano se encontraba en un proceso similar al de la posguerra en Europa, de recomposición y estabilización, lo cual permitió un largo periodo de crecimiento sostenido conocido como: Desarrollo Estabilizador. Este modelo dio pie para el calificativo de “milagro mexicano”, debido a que el país crecía a tasas de más del 6% anual promedio, y manteniendo ese ritmo de crecimiento durante prácticamente cuatro décadas, desde los años 30 hasta los años 70, aunque puede variar el lapso dependiendo la fuente.¹² Si bien el caso del Desarrollo Estabilizador en México fue un modelo que rindió frutos por un periodo prolongado, no representó en términos económicos ni políticos, el mejor ejemplo de integración y desempeño, ya que estaba fundamentado en el proteccionismo y la falta de ahorro y liquidez, entre otros factores.

A pesar de esto, si logró el propósito de amalgamar las necesidades y demandas de todas las clases sociales, y a su vez, transformarlas en políticas públicas de carácter social que beneficiaron a grandes grupos de la sociedad, los cuales a su vez, impulsaron y sostuvieron ese crecimiento, en algo semejante a un círculo virtuoso. Si se comparan las tasas de crecimiento en este modelo de 6%, con las expectativas actuales de crecimiento económico de menos del 3% anual, aún y con la implantación hace ya algunos años de 11 reformas denominadas; estructurales de gran escala: 1. Reforma Energética; 2. Reforma en materia de Telecomunicaciones; 3. Reforma en Competencia Económica; 4. Reforma Financiera; 5. Reforma Hacendaria; 6. Reforma Laboral; 7. Reforma Educativa; 8. Código Nacional de Procedimientos Penales; 9. Ley de Amparo; 10. Reforma

¹² Augusto Bolívar, *En torno al Estado como promotor de bienestar social en México*, en: José Luis Calva; Rodolfo García Zamora, *Funciones del estado en el desarrollo económico y social*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1996, pp. 113-134.

Política-Electoral; y 11. La Reforma en materia de Transparencia;¹³ deja constancia de que el anterior modelo de Estado de bienestar a la mexicana daba mejores resultados, a un mayor número de personas que el actual modelo de Estado neoliberal, es decir fue mucho más eficiente.

Este tipo de Estado de bienestar a la mexicana, nació de la revolución, razón por la cual reivindicó los derechos sociales que sustentaron la lucha; como el derecho a la tierra, el trabajo, la educación, o la salud, lo que le permitió contar con una gran base de apoyo social e incrementar los niveles de nacionalismo e identidad. Estos primeros derechos sociales quedaron plasmados en la Constitución Política de 1917, aunque hoy día corren el riesgo de ser derogados o acotados en aras del modelo neoliberal que, por decir lo menos, ha debilitado las columnas sobre las cuales descansó el poder político, y el desarrollo económico y social nacional en coexistencia, casi sin sobresaltos, durante más de 40 años.

1.3.4 Modelo socialdemócrata

Se basa en los derechos sociales, bajo este modelo todos los miembros de su sociedad pueden acceder a los derechos sociales por el sólo hecho de pertenecer a ésta. En consecuencia, las políticas públicas que de él emanan tienen como fin principal dotar de condiciones de vida digna e igualitaria a todos sus integrantes, con independencia de su estatus en el mercado laboral. Este modelo se implantó en los países escandinavos como Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca e Islandia, y tiene como principales características: una política laboral muy activa, promueve la universalidad de los servicios públicos, y el Estado juega un papel importante en la dotación de bienes y servicios, lo que le permite tener un nivel

¹³N. de la R., "Peña Nieto presume 11 reformas y 81 cambios en leyes secundarias", [en línea], México, *El Economista*, 2 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/09/02/segundo-informe-gobierno-enrique-pena-nieto>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

alto de desmercantilización.¹⁴ Este modelo se considera un ejemplo viable de implantación (con su respectiva adaptación y ajuste) para esta propuesta, en razón de que los servicios públicos que proporciona son de alta calidad y están dirigidos hacia todos los sectores de su población, sin distinción de ninguna clase; además de haber demostrado un incremento en el nivel de vida de sus sociedades, y ser un modelo de producción económica sustentable con el medio ambiente.

Siendo estas características, las razones por las cuales se consideran para este trabajo, en virtud de que uno de los factores de riesgo más importante y más difícil de contrarrestar para reducir el impacto de los desastres por PRM, en el corto y largo plazo, son precisamente las consecuencias el cambio climático derivado de un modelo de producción económica opuesto a la sustentabilidad y al equilibrio, que permite la depredación del medio ambiente a favor del mercado, en menoscabo de todos los demás sectores y generaciones, y en especial para aquellos perfiles de población que no están incorporados a la dinámica del mercado.

En la visión asistencialista de la política social del modelo neoliberal implantado en nuestro Estado, se destinan miles de millones de pesos en recursos todos los años para reducir la brecha entre los más pobres y los más ricos, y que en los hechos sólo afianza e incrementa la diferencia de clases, provocando un efecto contrario, cuenta además con un alto grado de clientelismo político, lo que forma un círculo por demás pernicioso. En contraste, se contraponen el modelo de Estado de bienestar socialdemócrata, donde incluso resulta popular el incremento de los impuestos, debido a que la sociedad lo percibe como un beneficio pragmático, medible y disponible, que redundan directamente en la calidad de vida de toda su

¹⁴ *Ibíd.*, p. 144 (p. 31)

sociedad; en la forma de servicios públicos del más alto estándar y de manera sobresaliente sus servicios educativos y de salud.

1.4 Instituciones del Estado mexicano para la prevención de los desastres

En el Estado mexicano el tema de la prevención de desastres tardó en posicionarse en las agendas gubernamentales por varios años, fue a partir del sismo de 1985 que nuevos conceptos de seguridad empezaron a formar parte de las políticas públicas. La protección civil, la prevención de los desastres, la planeación, las reglamentaciones de uso de suelo, los nuevos estándares de construcción y monitoreo, fueron solo algunos de estos nuevos conceptos. El impacto del terremoto de los días 19 y 20 de Septiembre de 1985 en el entonces Distrito Federal, cimbró al Estado mexicano de tal forma, que permeó la memoria colectiva y de las instituciones mexicanas, tanto de carácter público como privado. Esto permitió dar paso a un nuevo paradigma ante los desastres, principalmente los detonados por grandes fenómenos naturales, geológicos e hidrometeorológicos. Sin embargo, hasta el día de hoy los recursos y esfuerzos del Estado mexicano se concentran más en el ámbito de la respuesta. Es decir, se actúa a partir de cuando ya ocurrió el desastre, en lugar de partir de la prevención y la construcción social de este.

1.4.1 El Sistema Nacional de Protección Civil

Fruto del nuevo paradigma, el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) fue creado en el año 1986, se trata de un sistema articulado donde participan los tres órdenes de gobierno, así como los sectores privado y social. Su principal objetivo es prevenir y proteger a la sociedad en caso de desastres. El sistema se rige bajo

tres conceptos: 1. La coordinación; 2. La reciprocidad; y 3. La solidaridad. Se compone de una estructura institucional, un marco conceptual y de planeación, así como métodos y procedimientos propios. Su operación depende de un programa de protección civil, dividido en tres categorías básicas: a) Prevención; b) Auxilio; y c) Socorro. Está integrado por un Consejo Nacional de Protección Civil, encabezado por el Presidente de la República, con la Secretaría de Gobernación junto con la Subsecretaría de Protección Civil Prevención y Readaptación Social, coordinando las unidades de protección civil estatales y municipales de todo el Estado mexicano (Imagen 1).¹⁵



Imagen 1. Cuadro sinóptico del Sistema Nacional de Protección Civil.¹⁶

¹⁵ Sinaproc, *Conoce el Sinaproc*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: [http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Conoce el SINAPROC](http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Conoce_el_SINAPROC), [consulta: 16 de febrero de 2015].

¹⁶ Comisión Nacional de Emergencias y Red Nacional de Comunicaciones A.C. C.E.N. en Campeche, *Sistema Nacional de Protección Civil*, [en línea], 1 p., México, cne.mx.tripod.com, Dirección URL: <http://cne.mx.tripod.com/cen/id6.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

1.4.2 La protección civil en el ámbito federal

Desde el ámbito de la Administración Pública Federal (APF), se identifica a la Presidencia de la República dirigiendo las acciones del Consejo Nacional de Protección Civil, en colaboración con el Cenapred; la Secretaría de Gobernación (Segob); así como la Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social (SPCPRS); quienes coordinados con la Dirección General de Protección Civil, comparten la responsabilidad de reducir el impacto de los desastres en el Estado mexicano desde el ámbito federal.¹⁷

Para 2001, el Estado mexicano implementó una política específica sobre los PRM; la Estrategia Nacional para Mitigación de Riesgos por Inestabilidad de Laderas (Miladera), implementada por parte del Cenapred, el Instituto de Geografía y el de Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).¹⁸ La cual tiene como objetivo “mejorar la seguridad de la población expuesta a fenómenos geológicos e hidrometeorológicos reduciendo los efectos destructivos sobre la infraestructura social y productiva, además de reducir el impacto ecológico por inestabilidad de laderas”.¹⁹

Complementariamente, el 28 de mayo de 2013, el Presidente de la República Enrique Peña Nieto realizó el anuncio oficial de la implantación de seis medidas encaminadas a “mejorar las políticas públicas con el fin de reducir los efectos

¹⁷ *Ibid.*, p. 150

¹⁸ Irasema Alcántara; Alonso Echavarría; grupo de trabajo MILADERA, *Cartilla de Diagnostico Preliminar de Inestabilidad de Laderas*, [en línea], p. 3., México, CENAPRED, Dirección URL:

<http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/229-CARTILLADEDIAGNOSTICOPRELIMINARDEINESTABILIDADDELADERAS.PDF>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

¹⁹ *Idem*

colaterales de cualquier contingencia”,²⁰ en el marco de su presídium en el Consejo Nacional de Protección Civil realizado en Palacio Nacional el martes 28 de mayo de 2013. De acuerdo con este comunicado, el objetivo de la implantación era “minimizar las consecuencias de siniestros y desastres naturales reforzando los programas de protección civil con políticas de prevención”.²¹

Las medidas son: 1. Crear un Sistema Nacional de Alertas; 2. Iniciar la operación de la Estrategia México Seguro ante Desastres; 3. Iniciar una campaña preventiva con énfasis en los habitantes de zonas vulnerables; 4. Actualizar el Atlas Nacional de Riesgos; 5. Implementar un Programa Nacional de Respuesta a Siniestros, Emergencias y Desastres; y 6. Homologar las delimitaciones geográficas con las cinco regiones de operación de seguridad pública.²²

De acuerdo con información del portal del Sistema Nacional de Protección Civil los siguientes documentos conforman el marco normativo y legal del Sinaproc: 1. Ley General de Protección Civil (publicada en el DOF el 6 de junio de 2012); 2. Ley General de Cambio Climático (publicada en el DOF el 6 de junio de 2012); 3. Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (publicada en el DOF el 24 de octubre de 2011); 4. Reglamento de la Ley General de Protección Civil (publicado en el DOF el 13 de mayo de 2014); 5. Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (publicado en el DOF el 22 de agosto de 2012); 6. Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil; 7. Decreto por el que se declara Día Nacional de Protección Civil, al 19 de septiembre de cada año; 8. Acuerdo por el

²⁰ Tania L. Montalvo, “El gobierno federal define seis medidas para la prevención de desastres”, [en línea], México, *Expansión en alianza con CNN*, 28 de mayo de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/28/el-gobierno-federal-define-seis-medidas-para-la-prevencion-de-desastres>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

²¹ *Ídem*

²² *Ídem*

que se da a conocer la declaración de la Coordinación General de Protección Civil como Instancia de Seguridad Nacional; 9. Acuerdo por el que se establece la Escuela Nacional de Protección Civil; 10. Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil; 11. Términos de Referencia de Protección Civil; 12. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2012 (publicadas en el DOF el 29 de agosto de 2012); y 13. Manual para la reproducción de la imagen Institucional del emblema distintivo del Sistema Nacional de Protección Civil.²³

1.4.3 La protección civil en el ámbito estatal

Para fines del caso, se considera únicamente al estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que a él pertenece nuestra localidad de estudio: Cerro del Carbón, correspondiente al municipio de Papantla. De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LPCRREV).²⁴ El Sistema Estatal de Protección Civil del estado de Veracruz, forma parte del Sistema Nacional de Protección Civil y se trata del conjunto de políticas y procedimientos de las entidades y dependencias gubernamentales, con las organizaciones sociales y privadas para actuar conjuntamente para “salvaguardar la vida, la integridad y la salud de la población, así como sus bienes, la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente, a través de la gestión integral del riesgo y la promoción de acciones para la adaptación a los efectos del cambio climático”.²⁵

²³ SINAPROC, *Normatividad de Protección Civil*, [en línea], 1 p., México, SEGOB, Dirección URL:

http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Normatividad_de_Proteccion_Civil, [consulta: 16 de febrero de 2015].

²⁴ 62° Legislatura Congreso de Veracruz, *Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, [en línea], 37 pp., México, Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1ro de agosto 2013, Dirección URL:

<http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/PROTCIVIL010813.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

²⁵ *Idem*

El Sistema Estatal de Protección Civil del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave está integrado por su gobernador,²⁶ el Consejo Estatal de Protección Civil; y todos los Consejos Municipales de Protección Civil. El Consejo Estatal de Protección Civil es “la instancia máxima de coordinación, consulta, planeación y supervisión del Sistema Estatal”.²⁷ El cual está conformado por: 1. El Gobernador del Estado, ejerciendo funciones de Presidente del Consejo; 2. El Secretario de Protección Civil, como Secretario Ejecutivo y suplente del presidente; 3. Los miembros de la Comisión Permanente de Protección Civil del Congreso del Estado; 4. Los titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado; 5. Los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública federal vinculados a la protección civil; y 6. Los representantes de grupos voluntarios, las corporaciones de bomberos, los organismos sociales y del sector privado, las instituciones académicas, y los medios de comunicación.²⁸

En el estado de Veracruz, el Comité Estatal de Emergencias se perfila como una de las organizaciones directamente relacionadas con nuestro objetivo; la reducción del impacto de los desastres por PRM en las comunidades en situación de riesgo, ya que algunas de sus competencias se consideran como variables dentro del estudio *in situ* (Cerro del Carbón). Ya que se trata del “Órgano del Consejo Estatal para la coordinación de acciones ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de un fenómeno perturbador natural o antropogénico”.²⁹

²⁶ S/autor, *Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz*, [en línea], 1 p., México, Gobierno del Estado de Veracruz, Dirección URL: <http://www.veracruz.gob.mx/gobiernover/gobernador/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

²⁷ Artículo 19

²⁸ Artículo 20

²⁹ Artículo 26

1.4.4 La protección civil en el ámbito municipal

El modelo de protección civil municipal corresponde a la imagen del modelo estatal, que a su vez, se basa en el federal. Cuenta con la participación del Presidente Municipal; el Consejo Municipal; la Unidad Municipal; y las Unidades Internas de Protección Civil, así como los grupos de voluntarios, coordinando los Sistemas y Consejos Municipales de Protección Civil.³⁰ Se establece como grupo objetivo al Consejo Municipal de Protección Civil, en función de sus facultades: “El Consejo Municipal es el órgano de coordinación, consulta, planeación y supervisión del Sistema Municipal”,³¹ y al igual que se realizó en el ámbito estatal, se consideran algunas de sus atribuciones como variables de estudio *in situ* en este trabajo.

1.4.5 La protección civil en el ámbito comunitario

El marco legal de protección civil que corresponde a nuestra localidad de estudio: Cerro del Carbón, contempla un nivel de participación comunitaria, en la forma de redes de brigadas comunitarias, que son, o deben ser promovidas por la Secretaría de Protección Civil del Estado. Se considera importante señalar algunas responsabilidades de la Secretaría de Protección Civil y las secretarías de desarrollo social y de medio ambiente del Gobierno del Estado de Veracruz. Las cuales, si bien no corresponden al ámbito comunitario, sus alcances indican “con base en estudios de riesgo y de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y de la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado y

³⁰ Artículo 33

³¹ Artículo 37

demás legislación aplicable, determinarán las zonas de riesgo y las registrarán en el Atlas de Riesgos”.³²

1.4.6 El Centro Nacional de Prevención de Desastres

En el caso del Estado mexicano, la institución que se encarga de la seguridad interior y la gobernabilidad en el país, la Segob, es la misma que se encarga de la gestión del Cenapred. Esta institución, como su nombre lo indica, se encarga de prevenir los desastres, desde una perspectiva científica-técnica, y se creó como una respuesta oficial, después de los sismos de septiembre de 1985. Fue creado el 20 de septiembre de 1988 como un órgano administrativo desconcentrado de la APF, en conjunto con los esfuerzos de otros actores y estados, como el japonés, quien en un gesto solidario para con el nuestro, aportó, además de capital; asesoría técnica y equipo científico para la prevención de los desastres. Otro actor importante, fue la UNAM, quien además de donar el terreno para sus instalaciones, provee buena parte del personal de alta especialidad que requiere para su operación.³³

Se considera al Cenapred con un peso específico, tanto en los aspectos correspondientes a la academia, la difusión y la investigación de primer nivel; como en las atribuciones que ostenta como institución pública del Estado mexicano. Es decir, se toman los elementos técnicos que brinda a la población en la forma de bienes y servicios en materia de prevención de desastres, materiales infográficos, principalmente. En virtud de que existe un sustento teórico-filosófico; un marco legal y normativo; además de un andamiaje científico-técnico e

³² Artículo 87

³³ CENAPRED, *Antecedentes*, [en línea], 1 p., México, SEGOB, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/dirQuienesSomos/Antecedentes/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

institucional dentro del Estado mexicano, para atender escenarios de desastre, es posible afirmar que el Estado mexicano si cuenta con una política pública destinada para reducir el impacto de los desastres por PRM. Sin embargo, esta se da de una forma general, dispersa, superficial y enfocada eminentemente hacia el ámbito de la contención. En este sentido, se toman las variables ya descritas en conjunto con un análisis de gabinete, para verificar su desempeño *in situ*, en un ejercicio que, más que fiscalizar o auditar administrativamente sobre los estándares institucionales, busca contar con un parámetro de evaluación y aprendizaje en términos comunitarios de política pública, tanto de lo que se percibe como el problema de estudio: los PRM, como del alcance y el impacto de la política pública ya descrita.

2 Conceptos de agenda gubernamental, política pública y toma de decisiones

Si bien se ha presentado una semblanza sobre ¿qué es el Estado?, y porqué debería de atender el tema de la garantía de derechos a las minorías, además de exponer ¿cuáles?, ¿cómo?, y ¿por qué?, las instituciones de la administración pública mexicana dan respuesta en el tema de los desastres, también se considera necesario definir cómo el problema de los desastres por PRM, puede ser reconocido por los gobiernos y el impacto de la respuesta. Definir ¿qué es una política pública? y ¿cómo es que esta nace?

2.1 Problemas públicos

Los desastres por PRM son un problema complejo que está compuesto de diversos factores que van desde el geológico e hidrometeorológico, hasta el

antropogénico, con todas sus variables. En este caso, se tiene la certeza que el factor antropogénico es el determinante en la génesis de los desastres, también sabemos que nuestro Estado posee, además de un sustento filosófico, una estructura legal e institucional, que lo dota de amplios recursos para hacerles frente, sin embargo, los casos de desastre por PRM siguen ocurriendo, aún en las zonas ya identificadas como de riesgo por este tipo de fenómenos. Esta situación, nos lleva a considerar y a cuestionar el impacto y alcance de la política pública. En este sentido, se considera necesaria la creación de un mecanismo que permita que todo el sustento y recursos institucionales del Estado, lleguen eficientemente a aquellos lugares que lo necesiten de manera urgente.

Dicho de otro modo, crear un puente, el cual se construirá con los elementos que resulten de las respuestas a las siguientes preguntas: ¿cuál es la forma convertir este problema social, en un problema público?, ¿cómo acceder a la protección y responsabilidad estatal?, ¿cómo pasar de un estado de incertidumbre a uno de certidumbre? Para este fin, se requiere revisar también algunos aspectos relativos a quienes toman las decisiones políticas y legales, tanto del gobierno como de la administración pública, ya que son corresponsables en dar respuesta a esta problemática, tanto en términos legales como políticos, éticos y sociales. Por esta razón, resulta conveniente saber ¿cuál es el mapa de ruta que debemos seguir para optimizar el acceso a la atención de los tomadores de decisiones a nuestro problema? Ya que a final de cuentas, todo el proceso de análisis, diseño, selección e implantación de políticas públicas dependen y se reducen a esta decisión personal del gobernante o tomador de decisiones.

Pretendiendo que las propuestas de este trabajo cuenten con esa decisión personal positiva y puedan ser implementadas y evaluadas en un marco de mejora continua y rendición de cuentas. Es decir, se pretende implantar las acciones

propuestas con un estándar de calidad suficiente que permita cumplir los fines para los cuales es creada, en todos sus términos bajo los preceptos de eficiencia, eficacia, calidad, austeridad, rendición de cuentas, transparencia y oportunidad. Se considera que los desastres, por su sola naturaleza requieren de la atención inmediata del Estado, es decir, se trata de un problema que por su alcance e impacto, es digno de la atención pública.

Pero, ¿cómo integran los problemas sociales las agendas de gobierno y de la administración pública?, ¿qué magnitud deben de tener los problemas para ser considerados?, o ¿de qué depende su reconocimiento? Se puede establecer que algunos problemas son impulsados por empresarios políticos o *issue entrepreneurs* (Eyestone, 1978)³⁴ que luchan y determinan con otros, o con el mismo gobierno, para que los tomadores de decisiones (autoridades públicas) determinen que su problema requiere de la atención del Estado, y por lo tanto de sus recursos. A esto se refiere el acceso a la agenda pública. Por esta razón, se estudia la decisión gubernamental de reconocer un problema como público y de su inclusión en la agenda de asuntos públicos seleccionados para su atención, que dependerá de muchos otros factores, algunos de los cuales se convierten en variables previstas. En esta virtud, la propuesta de este trabajo de reducir del impacto de los desastres por PRM se plantea en términos que ya incluyen o facilitan las soluciones, en la mayor sintonía con el interés público, político e institucional.

Debido a que el término consumidor se emplea con frecuencia por parte de la autoridad pública para definir ciertos escenarios de la población, sería conveniente señalar que tales consumidores, en este caso los pobladores de la comunidad

³⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Colección *Antologías de Política Pública*; Tercera antología, [en línea], pp. 90., México, Miguel Ángel Porrúa, Dirección URL: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PÚBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

Cerro del Carbón, en realidad sí participan en el planteamiento y solución de sus problemas en materia de desastres por PRM. Sin embargo, puede ser que también algunos otros actores sociales lo hagan en su nombre, como se considera es el caso. Este tipo de situaciones ocurren cuando la población no puede exponer claramente sus necesidades, o bien, cuando la autoridad pública no tiene suficientemente claras las respuestas.

Una vez que los problemas son reconocidos como públicos, crean y alimentan las agendas gubernamentales, donde los *issue entrepreneurs* que más autoridad o capacidad tengan para promoverse, serán los que sean incluidos exitosamente en la agenda. También es importante mencionar, que la mayoría de las veces los problemas públicos no conservan sus características con el correr del tiempo, ya sea porque se perciben los resultados de la política implementada, o bien, por la falta de los mismos. Por esta razón, es necesario considerar acciones y ajustes en el corto, mediano y largo plazo.

2.2 Agenda gubernamental

Como se ha expuesto, es la autoridad pública quien tiene la facultad de discriminar cual problema reconoce como público y una vez así definido, la misma autoridad, por conducto de las instituciones de la administración pública y los poderes de la república, se encarga de darle respuesta en algún grado y sentido previsto en forma de una política pública. La agenda se trata de una herramienta de jerarquización y discriminación de los diversos problemas que aquejan a una sociedad determinada, que utiliza la autoridad con motivo de la falta de recursos, de toda índole, y a que no es capaz de dar respuesta favorable a todos los problemas, ni a todos los actores al mismo tiempo. La agenda es el mecanismo de

priorización de los tomadores de decisiones, que, además de definir qué problemas atender, también ayuda a definir una ruta de acceso al poder político de quien está dentro o fuera de esta agenda, o bien de la persona que administra su acceso.

La agenda se trata en sí, del instrumento mediante el cual se da cierto nivel de respuesta a un problema definido como público. Además de ser un mecanismo que permite a los diferentes grupos de la sociedad participar políticamente para la resolución de sus problemas. Concatena el accionar del gobierno y el de su administración pública con los intereses de un actor social determinado, y también sirve para la obtención de apoyo hacia las decisiones gubernamentales y la reducción de resistencias. En este sentido y en estos términos, se considera de primera importancia el proceso de definición, argumentación y presentación del problema de los desastres por PRM en las comunidades de Papantla, Veracruz.

2.2.1 Tipos de agenda

Como se puede percibir, existe más de un tipo de agenda, aunque la cantidad depende de la visión de un par de teorías. Una de ellas se refiere a dos tipos de agenda: 1. La agenda sistémica-pública-constitucional y 2. La agenda institucional-formal-gubernamental (Cobb; Elder, 1972, 1976, 1984). La agenda sistémica está conformada por todos los casos que la sociedad y/o la opinión pública percibe como merecedoras de la atención pública, ya que se tiene la percepción de que la solución a ellos se encuentra dentro de las capacidades gubernamentales. En el caso de la agenda institucional, está conformada por los problemas específicos que se aceptaron para una consideración seria y activa por parte de los tomadores de decisiones.

Existe otra teoría sustentada en el Estado mexicano y su modelo municipal, la cual, utilizando criterios de clasificación, se consideran tanto sus funciones, los actores que participan y los recursos con los que cuenta. Identifica tres tipos de agenda (Tabla 1): 1. La agenda tradicional. Esta se refiere al modelo de agenda que impera en la mayoría de los municipios del Estado mexicano, tiene un alcance de miras cortoplacista y adopta dentro de sus temas o *issues* únicamente aquellos de nivel básico y obligatorio como el alumbrado público, la recolección de basura, los parques y jardines, los panteones, los mercados, los rastros y la policía; 2. La agenda ampliada. Se considera una evolución de la agenda tradicional y su alcance es más amplio, ya que incorpora más temas con mayor relevancia e impacto, como planeación urbana, agua potable, seguridad pública, zonificación y reservas, uso del suelo, y transporte; y 3. La agenda integral. Representa el nivel más evolucionado de agenda, la cual incluye además de todas las anteriores, las actividades de desarrollo integral (urbano y regional), competitividad, bienestar social (pobreza-marginación), medio ambiente, desarrollo humano, educación y salud, vivienda y seguridad pública integral (Cabrero 2003).³⁵

Dentro de esta clasificación, la agenda tradicional se considera una agenda reactiva y se circunscribe únicamente a un ámbito reducido; la agenda ampliada se presenta como una agenda previsor, cuyo ámbito ya incluye más actores y de otro nivel; y el tipo de agenda integral, que se considera como pro activa e incluye aún más actores: ONG, públicas y privadas. En función de que los desastres por PRM, son fenómenos que derivan en crisis, se considera cumplir con los elementos necesarios para acceder a los tres tipos de agenda, al contar con los elementos políticos, legales, administrativos, sociales, culturales, logísticos y normativos; en el corto plazo, y con perspectivas en el mediano y largo plazo, con especial énfasis al modelo de agenda ampliada.

³⁵ Enrique Cabrero Mendoza, *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*, [en línea], pp. 16., México, CIDE, Dirección URL: <file:///C:/Users/lq/Downloads/DOCT2064044.PDF>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

Tabla 1. “Escenarios de la agenda de políticas públicas municipales”.³⁶

Tipos de agenda	Agenda tradicional	Agenda ampliada	Agenda integral
Naturaleza de la agenda	Reactiva, recepción y acumulación de funciones y demandas por atender	Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento	Proactiva, agenda diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad
Funciones	Alumbrado público Recolección de basura Parques y jardines Panteones Mercados y rastros Policía	Además de las anteriores: Planeación urbana Agua potable Seguridad pública Zonificación y reservas Uso del suelo Transporte	Además de las anteriores: Desarrollo integral (urbano y regional) Competitividad Bienestar social (pobreza-marginación) Medio ambiente Desarrollo humano Educación y salud Vivienda Seguridad pública integral
Actores participantes	Administración municipal Cabildo	Además de las anteriores: Agencias federales y estatales Algunos actores no gubernamentales	Además de las anteriores: Redes amplias de actores sociales Redes intergubernamentales Redes internacionales
Mezcla de recursos	En espera pasiva de transferencias federales Recursos propios limitados	Además de transferencias: Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas Ampliación de esfuerzos recaudatorios	Además de las anteriores: Búsqueda de otras fuentes diversas Mezclas público-privadas Cofinanciamientos Fuentes crediticias Emisión de deuda

³⁶ *Ibíd.*

2.3 Políticas públicas

Una vez que el problema público se ha posicionado en la agenda gubernamental, ¿qué es lo que se espera obtener como respuesta? o ¿qué tipo de bienes y servicios públicos serán los resultantes?; para lo cual resulta conveniente definir ¿Qué son las políticas públicas? En esta etapa, se parte ya del reconocimiento de un problema social como público, debidamente estructurado y promovido que se analiza, discute, para seleccionar algún tipo de respuesta destinada a contrarrestar las causas o efectos que lo genera.

Se tratan de teorías a las cuales se les destinan los recursos públicos y tratan de resolver una o varias problemáticas en un sentido previsto, y se diseñan e implantan en consistencia con la personalidad política de su gobierno de origen. Esto indica que en su creación se involucran, o deben involucrarse, los grupos de la sociedad, en la formación de la política pública con el fin de reducir el riesgo de un proceso altamente falible. Por esta razón, la necesidad de contar con estándares de seguimiento y evaluación constantes es alta e imperativa, si lo que se pretende es garantizar un alcance e impacto positivo en la fase de implantación. En este sentido, también se analiza el contexto de las políticas públicas, así como las condiciones de su consenso, de su corrección, y de su factibilidad, en su fase de diseño y de implantación.

En la fase de diseño de las políticas públicas se revisa el impacto, su acceso a las agendas, las teorías causales del problema, la evaluación y selección de las opciones de acción gubernamental, los costos, los beneficios y sus consecuencias, así como los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión, para obtener el mayor apoyo posible de la población en torno a ella.

También se consideran posibles imponderables en el proceso de implantación, la evaluación de la política durante todo su proceso y los posibles criterios para terminarlas o continuarlas. La intencionalidad paralela, es convertir las consideraciones de política pública en una herramienta exitosa que impacte positivamente en la opinión pública (interna y externa), lo que redundaría en un éxito de la política pública.

2.3.1 Elementos de política pública

Los elementos que se consideran en este trabajo corresponden al enfoque del análisis de políticas públicas y se conforman de lo que estructuralmente debe constar una política pública: 1) La solución de un problema público; 2) La existencia de grupos objetivo en el origen de un problema público; 3) La presencia de una coherencia al menos intencional; 4) La existencia de diversas decisiones y actividades; 5) La existencia de un programa de intervenciones; 6) El papel de los actores públicos; 7) La existencia de actos formales; y 8) La naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades (Subirats 2008).³⁷

El presente trabajo considera los primeros cinco de los ocho puntos, quedando a un proceso posterior la implantación de los puntos 6, 7 y 8, que se refieren a la participación activa de los actores públicos, la existencia de actos formales (legales) y el grado de obligatoriedad de las actividades o decisiones tomadas, derivadas de la existencia de esos actos formales, en espera de que las propuestas sean adoptadas también culturalmente (implantación y evaluación final).

³⁷ Joan Subirats, *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, [en línea], pp. 38-41., Barcelona, Editorial Ariel, Dirección URL: file:///C:/Users/lq/Downloads/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

2.3.2 Ciclo de una política pública

Así como una política pública está compuesta de elementos bien identificados, estos elementos quedan circunscritos y se sujetan a tiempos y etapas también bien definidos. Tales etapas han sido identificadas por diferentes autores a través del tiempo, de acuerdo con sus propias consideraciones y enfoques. De esta manera, se tiene identificado el mapa de ruta general que habrá de recorrer la propuesta de reducción del impacto de desastres por PRM, con lo cual se agregan más consideraciones y algunos acotamientos de relevancia.

Una de ellas es el énfasis en la etapa de evaluación, la cual es considerada en todas las fases del ciclo de la política pública, y principalmente en la fase de diseño e implantación (Tabla 2); se integra en el diseño un grado de error obligado de la política pública y se consideran algunos escenarios en el corto, mediano y largo plazo (Tabla 3), con el fin de reducir al mínimo las posibilidades de fallo que desvíen el sentido original de la propuesta.

2.4 Modelos de gestión

Las políticas públicas son complejas, a la vez que altamente falibles y con alcances e impactos, la mayoría de las veces, no concordantes con los recursos y expectativas puestos en ellas. En todo el proceso de políticas públicas los actores sociales están, considerados como actores y factores prioritarios de solución y no solo como parte del problema, sin embargo esto no es así, y existe además el difícil requisito, entre los gobiernos que las implantan, de tener una gran vocación política y un compromiso con el modo de gobierno democrático. La mayoría de los estudios de gestión de política pública y administración (*management*), están relacionados con ámbito privado (burgués liberal) y también encuentran en las democracias su hábitat.

Tabla 2. Fases y características del proceso de la política pública.³⁸

Fase	Característica
Implementación	Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos Traducción de la decisión en términos operativos Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones
Evaluación	Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios
Terminación	Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades Mejoramiento, si aún es necesario y requerido Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación

Por esta razón se considera que la vocación democrática en los tomadores de decisiones es requisito fundamental para el éxito de la política pública, debido a que, al menos nominalmente, todos los actores tienen su acceso a la agenda gubernamental. Con base en estas consideraciones, se establece que el modo de gobierno democrático con una fuerte interacción de los actores sociales en todas las etapas de la política pública, redundará en una política pública legítima y

³⁸ *Idem*, pp. 20-21

políticamente “pura” siendo más eficiente y efectiva, así como con mayor impacto y alcance. Se el énfasis y el papel preponderante que se le da a la sociedad en la elaboración de políticas públicas para la solución de sus problemas. Por esta razón, se considera importante adoptar un tipo de análisis que permita tener una visión lo más completa posible de todos los procesos que involucra la participación social, en la preparación de política pública. Con este fin se toma como referencia el método de análisis de políticas públicas.

Tabla 3. Fases y características del proceso de la política pública.³⁹

Fase	Características/uso
Iniciación	Planteamiento creativo del problema Definición de los objetivos Diseño innovador de opciones Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades
Estimación	Investigación cabal de conceptos Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada Examen normativo de las consecuencias probables Bosquejo del programa Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento
Selección	Debate de las opciones posibles Compromisos, negociaciones y ajustes Reducción de la incertidumbre de las opciones Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión Decisión entre las opciones Asignación de la responsabilidad ejecutiva

³⁹ Fuente: Brewer; De Leon, The Foundations of Policy Analysis, s/Lugar de edición, The Dorsey Press, 1983, pp. 20.

2.4.1 Análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas ha sido ampliamente utilizado en países de regímenes democráticos de gran tradición industrial y comercial, principalmente Estados Unidos. En este país, desde la década de los 50, el concepto de racionalidad se utilizaba como el criterio guía para la creación de política pública, potenciado por la publicación de la obra “*The policy sciences in the United States*” (Lerner; Laswell: 1951), la cual buscaba eficientar las decisiones y recursos públicos.⁴⁰ En este sentido, se consideran en la elaboración de la presente propuesta los factores que influyen, o podrían influir en el analista, independientemente de aquellos considerados para los tomadores de decisiones (*policy makers*).

2.4.2 Modelos organizacionales de la implantación de políticas públicas

Dentro de la fase de implantación de política pública, se establecen otro tipo de consideraciones, una de ellas y quizá la más importante, es el conocimiento de la institución o instituciones, públicas o privadas, que llevarían a cabo tal implantación. Es decir, saber cómo funcionan tales organizaciones y cuáles son sus capacidades: “Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas”.⁴¹

⁴⁰ *Op. cit.*, p.162 (p. 20)

⁴¹ Elmore, Richard, *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 186.

2.4.2.1 Modelo de administración de sistemas

Un primer modelo corresponde al de la administración de sistemas, racionalista, y su premisa es el comportamiento maximizador de los valores, lo que le permite una claridad en sus objetivos. Está orientado a fines específicos, su estructura está organizada jerárquicamente y existe una asignación óptima de las responsabilidades de los subordinados.

2.4.2.2 Modelo del proceso burocrático

El proceso burocrático se trata de un modelo sociológico-organizacional (*street level bureaucracy* o burocracia del nivel operativo), y postula que la característica principal de todas las organizaciones es la interacción entre la rutina impuesta por la organización y el libre albedrío derivado de la autonomía de sus elementos, lo que genera estabilidad, especialización y crecimiento dentro de la organización. En este modelo, el proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina. Sostiene que la implantación de las políticas públicas consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer cuál de los repertorios de rutinas de una organización es la que requiere modificaciones.⁴²

2.4.2.3 Modelo de desarrollo organizacional.

El modelo de desarrollo organizacional es sociológico-psicológico, y se enfoca en el estudio del conflicto entre las necesidades de los individuos, y las necesidades

⁴² *Idem*, pp. 205-219

estratégicas de las organizaciones. En este modelo, las organizaciones funcionan para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos, y contrario al anterior modelo, pretende un orden jerárquico horizontal en su estructura, donde la toma de decisiones es una responsabilidad compartida entre todos los niveles de la organización. Busca que las buenas relaciones interpersonales lleven a la creación de grupos eficientes de trabajo, y define al proceso de implantación como un proceso de creación, de consenso y de adaptación, entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implantación.⁴³

2.4.2.4 Modelo de conflicto y negociación

Se trata de un modelo conductual que aborda el problema organizacional desde, como las personas con variados intereses coinciden en torno a una tarea común, y de cómo el conflicto resultante se puede considerar como el rasgo dominante de la vida de las organizaciones. En este modelo, se visualiza a las organizaciones como arenas de conflicto donde los actores, en función de sus intereses, compiten por la obtención de más recursos.

Por esta razón, el poder de la organización es más débil, si el encargado de este poder no cuenta con los recursos suficientes en tiempo y forma para manipular a la organización, ante lo cual tenderá a caer. El proceso de toma de decisiones se fundamenta en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Este modelo de conflicto y negociación define a la implantación de políticas como una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes.⁴⁴

⁴³ *Idem*, pp. 219-233

⁴⁴ *Idem*, pp. 233-247

2.4.3 Modelo Top-Down

Dentro de los diferentes modelos de gestión, el modelo Top-Down corresponde, en términos generales, al tipo de toma de decisiones sustentada en la disposición de todos los tipos de recursos que una organización pueda proveerle a sus tomadores de decisiones. Dentro de la organización, estos disponen y ejecutan de tales recursos de manera jerárquica y vertical, de tal manera que lo importante es el respeto a la orden, no tanto el resultado de ella. Coloquialmente, se refiere a este tipo de decisiones tomadas “detrás de un escritorio”, aunque también representa uno de los modelos más desarrollados y utilizado para la gestión de las organizaciones.

2.4.4 Modelo Bottom-Up

Posterior al modelo Top-Down, y en busca de corregir falencias en la fase de implantación, surge el modelo Bottom-Up cuyas características son las opuestas, ya que en este modelo lo primordial, no es que esa orden del tomador de decisiones, sustentada con todos los recursos de su organización, se cumpla a ultranza, sino que el cliente final, es decir, el consumidor, contribuyente, ciudadano o cliente, disponga, use y califique el output final.

Se cambia de una visión vertical por una horizontal y centra en la satisfacción del usuario final, grupo beneficiario, la premisa del modelo. Otro rasgo característico es que su enfoque de decisión incorpora las experiencias y las capacidades, tanto de la población como de las instituciones locales, en la implantación de la política.

2.4.5 Gobernanza

La toma de decisiones basada en la gobernanza, representa un avance cuantitativo y cualitativo de la sociedad en el sector de las minorías, representadas por las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Estas ONG, en varios casos ya realizan funciones antes consideradas como exclusivas del Estado, lo cual representa una evolución del mismo, hacia el nivel considerado más desarrollado de democracia. Donde se deja de ser un Estado jerárquico para convertirse en un Estado integrador y facilitador, comprometido con su sociedad. A la vez, en este modelo, el desgaste de los recursos y capacidades estatales es menor ya que también incorpora y utiliza, las relaciones y recursos de otros actores. Como consecuencia, aumenta el número y nivel de las interacciones entre los actores y el gobierno, derivando en la creación de leyes y reglamentos, es decir, de actos formales.

En este modelo, los empleados públicos participan activamente en la evolución de sus organizaciones, lo que propicia que sean más versátiles y eficaces. Bajo este enfoque, se accede a un concepto de democracia más amplio que en cualquiera de los otros enfoques. Su premisa es gestionar la calidad del funcionamiento (*performance management*), en un marco de rendición de cuentas y evaluación de desempeño. Se trata de un modelo de gobierno más flexible y abierto a toda una gama de convenios con los actores sociales.

2.4.6 Modelo de administración del riesgo

Más que una teoría o un modelo de gestión de gobierno, se trata de un ejemplo específico de gestión del riesgo con posibilidades de implantación en esta propuesta. Dentro de la Administración Pública Federal (APF), existen

herramientas que identifican este modelo, una de ellas es la Guía de Aplicación del Modelo de Administración de Riesgos para la Planeación, Programación y Elaboración del Programa Anual de Auditoría y Control de los Órganos Internos de Control (Abril 2008).⁴⁵ Esta guía está dirigida a los responsables de las instituciones de la APF y los Órganos Internos de Control (OIC), en ella se establecen los criterios que deben aplicar los funcionarios en su ejercicio de toma de decisiones, y también define a la administración de riesgos como la resultante de un enfoque de identificación, más que de un enfoque de control, y considera a los mapas de riesgo como herramientas importantes de decisión.⁴⁶

El fin del modelo de administración de riesgos es identificar y evaluar los diversos riesgos, que pudieran afectar la capacidad de las instituciones públicas para alcanzar sus metas y objetivos, proporcionando información decisiva para la creación del Programa Anual de Auditoría y Control (PAAC) de los OIC. Uno de sus métodos principales consiste en una Cédula de Evaluación de Riesgos (CER), en la cual se registra la identificación de los riesgos más relevantes y mide al riesgo en términos del grado de impacto (vulnerabilidad) y probabilidad de ocurrencia. Donde el impacto mide la severidad de los efectos, cuando el riesgo ocurre, y la probabilidad de ocurrencia considera la posibilidad de que un evento suceda. Donde es necesario que el riesgo sea mayor a cero o el riesgo no representa una amenaza.

Los riesgos se identifican y enlistan en la matriz, no así la causa, ni el efecto o los factores que los crean. La guía también establece que la causa, es una situación que existe y que establece un riesgo potencial, se trata de un hecho o una

⁴⁵ Secretaría de la Función Pública, *Programa de Fortalecimiento de Control Interno, Guías para Revisiones de Control, 2002-2007 y Guías para Revisiones de Control 2008*, [en línea], 1 pp., México, SFP, <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/unidad-de-control-de-la-gestion-publica/programa-de-fortalecimiento-sp-ucegp.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁴⁶ *Idem*

certidumbre que guía el proyecto, el proceso o el área. El efecto, es el resultado probable si el riesgo se presenta; y los factores de riesgo, corresponden a aquellas manifestaciones o características medibles y observables de un proceso, que indican la presencia de un riesgo, o bien, que tienden a aumentar la exposición del mismo.⁴⁷

Los factores del riesgo proporcionan información adicional e importante, la cual puede ser identificada como de alta, mediana o baja prioridad. Esta información permite conocer las características del riesgo; las áreas de afectación; su comportamiento; el grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia. Con este conocimiento se está en la posibilidad de implementar estrategias de administración del riesgo exitosas. Algunas de estas estrategias para enfrentar y promover la administración de riesgos son: a) asumir el riesgo; b) vigilar el riesgo; c) evitar el riesgo; d) transferir el riesgo; e) mitigar el riesgo; y f) compartir el riesgo. Donde la resultante de la implantación de la estrategia, se considera un riesgo remanente o residual, siendo este riesgo residual, responsabilidad de las autoridades.⁴⁸ El método de la matriz de riesgo determina su grado de impacto, en función de un criterio previamente establecido y clasifica en 10 los niveles de impacto (Tabla 4).⁴⁹

La matriz, también califica los riesgos por su grado de impacto, cuantificando la probabilidad de ocurrencia en una escala similar del 1 al 10, donde 1 representa un riesgo improbable y 10 un riesgo inminente. La guía también menciona una serie de beneficios al aplicar el enfoque de administración de riesgos: 1. Mejora las posibilidades en el logro de las metas y objetivos; 2. Previene la ocurrencia de eventos que impliquen dedicar recursos para resolver contingencias; 3. Eleva el

⁴⁷ *Ídem*

⁴⁸ *Ídem*

⁴⁹ *Ídem*

desempeño institucional, en términos de eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen; 4. Se obtiene la información para definir estrategias de fortalecimiento de los sistemas de control interno; 5. Aumenta la confianza y credibilidad en las instituciones.⁵⁰

Tabla 4. Ejemplos de grados de impacto definidos en la matriz de riesgo utilizada por la SFP.

Matriz de riesgo	Nivel de riesgo 10. Criterio: la magnitud de los recursos financieros-presupuestales implicados en la función, área, proceso o programa.
	Nivel de riesgo 9. Criterio: la complejidad de la función, área, proceso o programa y/o magnitud de los cambios realizados a los mismos; grado de impacto.
	Nivel de riesgo 8. Criterio: el grado de liquidez (o convertibilidad de activos).
	Nivel de riesgo 7. Criterio: integridad y/o compromiso de los mandos superiores con respecto al control interno.
	Nivel de riesgo 6. Criterio: competencia profesional de los mandos medios y/o supervisión.
	Nivel de riesgo 5. Criterio: tiempo transcurrido desde la última revisión (auditoría) y sus resultados para contrastar recurrencia de observaciones.
	Nivel de riesgo 4. Criterio: fortaleza y efectividad del sistema de control interno.
	Nivel de riesgo 3. Criterio: confiabilidad de la tecnología de información y grado de sistematización de las operaciones de la función, área, proceso o programa
	Nivel de riesgo 2. Criterio: nivel de actualización y conocimiento de los manuales y procedimientos, por parte del personal involucrado en la función, área, proceso o programa.
	Nivel de riesgo 1. Criterio: perfil profesional y experiencia del personal operativo en el área de riesgo que se evalúa.

2.4.7 Consideraciones

Como se ha presentado, los modelos de gestión están íntimamente relacionados al sistema democrático y mantienen cierta simetría con las concepciones estatales de bienestar. Los más desarrollados, como la gobernanza, son más eficaces y

⁵⁰ *Idem*

ampliamente incluyentes, con un gran número de interacciones, ya que consideran un mayor número de actores, tanto en su fase de diseño como en la de implantación. Adopta un énfasis particular en las capacidades y características particulares de los actores, así como de las instituciones, lo que permite incrementar el impacto y alcance de las políticas públicas.

Se considera además, la herramienta de administración de riesgo, utilizada ya por la APF en otros ámbitos, como una alternativa viable para extrapolar al tema de la reducción del impacto de los desastres por PRM. En este sentido, se pretende viable, la concatenación de algunos de los elementos constitutivos de los perfiles Top-Down y Bottom-Up como lo plantea Peters (2004, *op. cit.*). Ya que por un lado se considera imprescindible contar con todos los recursos disponibles de las organizaciones (sentido holístico), sin dejar de lado los beneficios que brinda una verticalidad en la dirección de la implantación de la política pública. A la vez, se reconocen los amplios beneficios que el modelo Bottom-Up representa, principalmente en cuanto a su enfoque de cliente final y su énfasis en las capacidades locales, pretendiendo solventar la limitación metodológica que representa adoptar un solo modelo o perfil de gestión (purista), así como potenciar un proceso interdisciplinario, no dogmático, ampliamente incluyente y corresponsable con todos los actores de la sociedad y su medio ambiente.

3 Los procesos de remoción en masa

La definición de los procesos de remoción en masa (PRM), así como su terminología, corresponden al ámbito de la geofísica.⁵¹ Esta disciplina se

⁵¹ La geofísica es una ciencia derivada de la geología que trata del estudio de las propiedades físicas de la Tierra. Comprende aspectos como la investigación de la composición interna del planeta, el flujo de calor proveniente del interior de la Tierra, la fuerza de la gravedad que forma el campo gravitacional, la fuerza magnética de atracción ejercida por un

considera otro pilar de las consideraciones presentadas, al ser la encargada del estudio científico del fenómeno de los PRM, y poseer los métodos especializados para su análisis. Se pretende que la explotación plena de los métodos científicos de la geofísica, para el estudio de los desastres socio-naturales, redundaría en un mejor desempeño, en el entendimiento y gestión del fenómeno, para estar en posición de generar propuestas de prevención cada vez más oportunas y eficientes. En consecuencia, se analizan las variables de: la edafología, la composición, el grado de inclinación, la mecánica de suelos, la ubicación geográfica, la altitud, así como algunas otras características del terreno de estudio, identificado como con riesgo de desastre, para identificar y delimitar eficientemente el fenómeno de los desastres por PRM en su génesis y características.

Por otro lado, también se analizan las variables hidrometeorológicas, sismológicas, antropogénicas y volcánicas; que representan en la mayoría de los casos los detonantes, factores de riesgo, de los desastres por PRM. Se pretende, con ambos perfiles de análisis, crear un marco general de operación y hábitat del desastre, con la finalidad de una óptima asimilación cultural en las comunidades en riesgo. Parte de la información científica-técnica considerada corresponde a publicaciones oficiales de la APF,⁵² ya que su contenido representa tanto la perspectiva científica-técnica del fenómeno, como también un ejemplo de bienes y servicios provistos por el Estado mexicano a través de sus instituciones.

magneto ideal en el interior de la Tierra que crea el campo geomagnético, y la propagación de las ondas sísmicas a través de las rocas de la corteza terrestre. La geofísica contribuye a una ubicación adecuada de obras civiles y en la prevención de desastres naturales, asimismo permite optimizar procesos de exploración y extracción de minerales, agua y energía.

⁵² Irasema Alcántara Ayala, *et al.*, "Inestabilidad de Laderas", [en línea], Serie Fascículos, 39 pp., México, CENAPRED, Dirección URL:

http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/12320141_FASCICULO_INESTABILIDAD_DE_LADERAS.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

3.1 Mecanismos básicos de inestabilidad de laderas

Los PRM son fenómenos naturales cuya ocurrencia está delimitada únicamente a los cerros y laderas. Este tipo de fenómenos se identifican también con otros términos, tales como: deslizamientos de terreno, movimientos de ladera, procesos gravitacionales, movimientos del terreno, proceso de ladera, o deslaves. Que un cerro o ladera sea estable o no, depende básicamente de dos factores: 1. Su proceso de formación; 2. Su desarrollo a través del tiempo. El estudio de estos dos factores ha permitido un método de clasificación de sus diferentes tipos en cuatro categorías principales. Estos conceptos delimitan el fenómeno de los PRM en cuanto a sus características físicas y estructurales, razón por la cual se consideran para la elaboración de acciones preventivas, en consistencia con los métodos planteados y el marco legal vigente.

3.2 Características y génesis de un desastre por procesos de remoción en masa

Referente a la información que se pretende utilizar en las herramientas preventivas, también se integra aquella que tiene que ver con la génesis del desastre, así como de sus detonantes y factores de riesgo (tablas 5, 6, 7), que permitan una oportuna y eficiente identificación del riesgo. Para este fin, se consideran dos tipos de factores en el análisis del terreno donde habita la población expuesta; uno de carácter externo y otro interno (Imagen 2).⁵³ Se considera a la actividad antrópica como uno de los elementos externos determinantes en la modificación e inestabilidad de las laderas, lo que constituye un círculo vicioso donde el ser humano sufre la consecuencia de sus actividades, aunque no necesariamente por parte de los mismos habitantes de las laderas o actores.

⁵³ Los procesos que ocasionan la inestabilidad de las laderas están determinados por dos tipos de factores; externos e internos. Los factores externos ocasionan un incremento en los esfuerzos o acciones que se dan en una ladera, es decir, producen una mayor concentración de las fuerzas motoras o actuantes, mientras que los factores internos reducen la resistencia de los materiales, en otras palabras, disminuyen la concentración de fuerzas resistentes. *Ídem*, (p.8)

Tabla 5. Recomendaciones de alerta temprana.⁵⁴

Indicadores de inestabilidad de laderas

Manantiales, filtraciones o suelos saturados en áreas que generalmente no están húmedas.

Desarrollo de grietas o abultamientos en el terreno, ya sea natural o artificial.

El movimiento de suelos que deja al descubierto las cimentaciones de las estructuras.

Estructuras secundarias o añadidas (terrazas, marquesinas, etc.) que se han movido y/o inclinado con relación a la estructura principal.

Inclinación y/o agrietamiento de pisos y cimentaciones de concreto.

La ruptura de tubos de agua y otras estructuras subterráneas .

Inclinación de postes telefónicos y/o eléctricos, arboles, muros de contención o cercas.

Cercas o postes desalineados.

Carreteras que se hundan súbitamente.

Cuando el nivel del agua de un arroyo se incrementa rápidamente, posiblemente acompañando por incrementos en la turbidez del agua.

Cuando los niveles del agua en los arroyos descienden súbitamente, a pesar de que esta lloviendo o ha llovido recientemente.

Puertas y ventanas que no cierran con facilidad y espacios visibles entre los marcos de las mismas.

⁵⁴ *Idem*, p.12

Tabla 6. Acciones para la reducción de algunos factores de riesgo.⁵⁵

Acciones para reducir los factores de riesgo de laderas inestables

No cortar los árboles ni destruir la vegetación natural de la región.

No excavar las laderas de los cerros en forma de cortes y terrazas sin autorización.

Si usted vive en un lugar en donde la superficie del terreno natural se encuentra inclinada, es importante que no permita que el agua de los drenajes domésticos se infiltre en el terreno.

En caso de que detecte alguna fuga de agua, deberá dar aviso inmediato a las autoridades de protección civil, para que ellas se encarguen de agilizar los trabajos de reparación, con el fin de que no se reblandezca el terreno.

Es muy importante que esté usted atento a las indicaciones de las autoridades de protección civil de su comunidad, sobre todo durante la temporada de lluvias.

Si su casa se encuentra ubicada en la ladera de un cerro, usted deberá revisar constantemente las paredes, pisos y techos en busca de grietas o hundimientos.

Si usted vive al pie o sobre una ladera en una región que pueda ser afectada por sismos intensos, considere la posibilidad de que la ladera de vuelva inestable.

⁵⁵ *Idem*, p.24

Tabla 7. Medidas preventivas en temporada de lluvias (recomendaciones de acciones).⁵⁶

Acciones para reducir los factores de riesgo en temporada de lluvias

Mantenerse despierto y alerta. Muchas de las muertes causadas por flujos o deslizamientos ocurren de noche cuando la gente está durmiendo. Mantenerse atento a los avisos de tormenta por la radio. Tenga presente que lluvias intensas de corta duración son particularmente peligrosas, especialmente si ocurren después de periodos largos de lluvia.

Considere evacuar su hogar si vive en un área que es susceptible a movimientos de ladera, teniendo en cuenta que puede hacerlo sin peligro.

Esté atento a cualquier sonido producido por escombros en movimiento, tales como árboles derrumbándose o peñascos que chocan uno con otro. Usualmente los flujos y deslizamientos mayores son precedidos por movimientos pequeños. Si vive cerca de un canal o arroyo, debe de estar alerta a cualquier cambio súbito en los niveles y turbulencia del agua. Estos cambios pueden indicar que han ocurrido movimientos. Desaloje el área inmediatamente y no trate de salvar sus pertenencias. Usted y su familia son más importantes.

Cuando esté conduciendo un vehículo bajo condiciones de tormenta preste atención a los taludes de las carreteras ya que éstos son muy susceptibles a caídos, flujos y deslizamientos. Mantenerse alerta por si ve lodo y rocas sobre la carretera, grietas o deformaciones del pavimento, ya que éstos pueden indicar la presencia de un movimiento de ladera.

⁵⁶ *Idem*, p.25

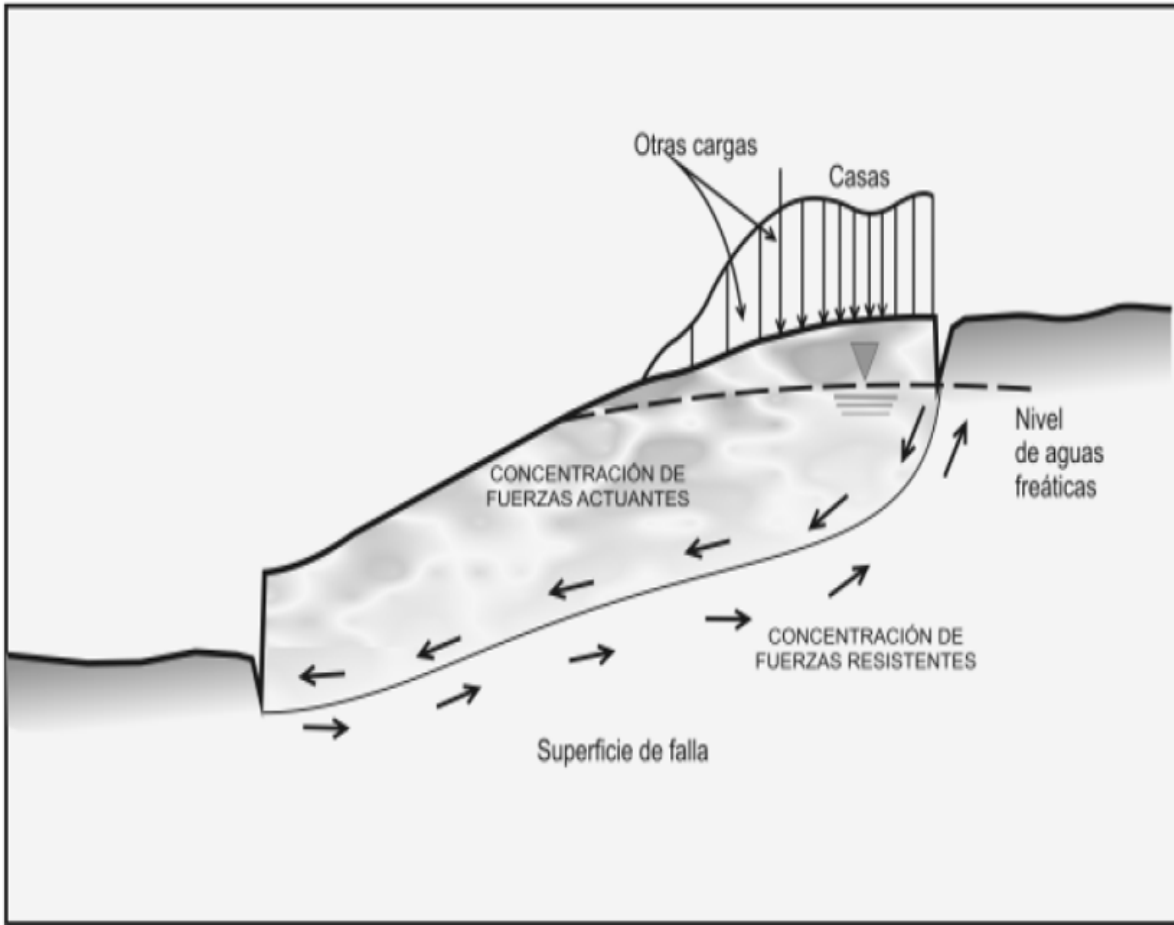


Imagen 2. Factores externos. Gráfico de cómo actúan las cargas, las fuerzas resistentes y las fuerzas actuantes en una ladera con riesgo de deslizamiento (Cenapred).⁵⁷

El paisaje de la localidad de estudio, Cerro del Carbón en Papantla, Veracruz, tiene características similares a las aquí descritas, donde la mayoría, sino es que la totalidad, de las construcciones se encuentran ubicadas en terrenos con varios grados de inclinación (laderas) y donde los factores externos (hidrometeorológicos y antropogénicos), e internos (geológicos) inciden directamente en la construcción de desastres por PRM en la localidad. Existen también dos tipos de PRM, activos e inactivos, los cuales se identifican y clasifican de acuerdo con la velocidad con la que estos ocurren, es decir, se clasifican basados en el factor tiempo.

⁵⁷ *Ídem*, p. 8

3.3 Los desastres por procesos de remoción en masa en México

Los PRM son fenómenos considerados comunes en nuestro país. En la actualidad existen herramientas cartográficas (Imagen 3) proporcionadas por instituciones del Estado mexicano que ayudan a identificar aquellas zonas donde existe inestabilidad de laderas naturales, las cuales son desarrolladas por el Cenapred.⁵⁸ La zona identificada como susceptible de desastre en este mapa de riesgo nacional comprende gran parte de las Sierras Madre Oriental y Occidental, así como del Eje Neo Volcánico Mexicano, afectando buena parte del territorio nacional. Tomando como fuente los registros de la base de datos Desinventar comprendidos en los años de 1970 a 2013, se obtiene que en México se han registrado 1,814 eventos de algún tipo de desastre por PRM. De estos eventos, ocho estados concentran el 78%, presentados en el siguiente orden: 1. Veracruz, 2. Puebla, 3. Chiapas, 4. Guerrero, 5. Estado de México, 6. Distrito Federal, 7. Oaxaca, e 8. Hidalgo (Imagen 4).⁵⁹

Con base en esta información se establece que Veracruz es el estado del país que registra el mayor número de muertes por desastres derivados de este fenómeno, con 948 víctimas; le sigue el estado de Puebla con 546 decesos; y en tercer lugar el estado de Chiapas con 265. En términos de afectados y reubicados, el estado de Puebla es el más afectado con 1, 450,800 personas afectadas y 68,295 reubicadas. En términos de damnificados, el estado de Chiapas ocupa el primer lugar con 261,056 personas; en segundo lugar el estado de Puebla con 65,632 damnificados y el estado de Hidalgo en tercer lugar con 2,111 afectados (Tabla 8).

⁵⁸ Elizabeth Mansilla, *Diagnóstico nacional de los asentamientos humanos ante el riesgo de desastres*, [en línea], 128 pp., México, SEDESOL, Dirección URL: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/Diagnostico_PRAH.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁵⁹ *Op. cit.*, p.21

Donde el año 2010 fué el año que más eventos de desastre por PRM se registraron, con 260 a nivel nacional.⁶⁰

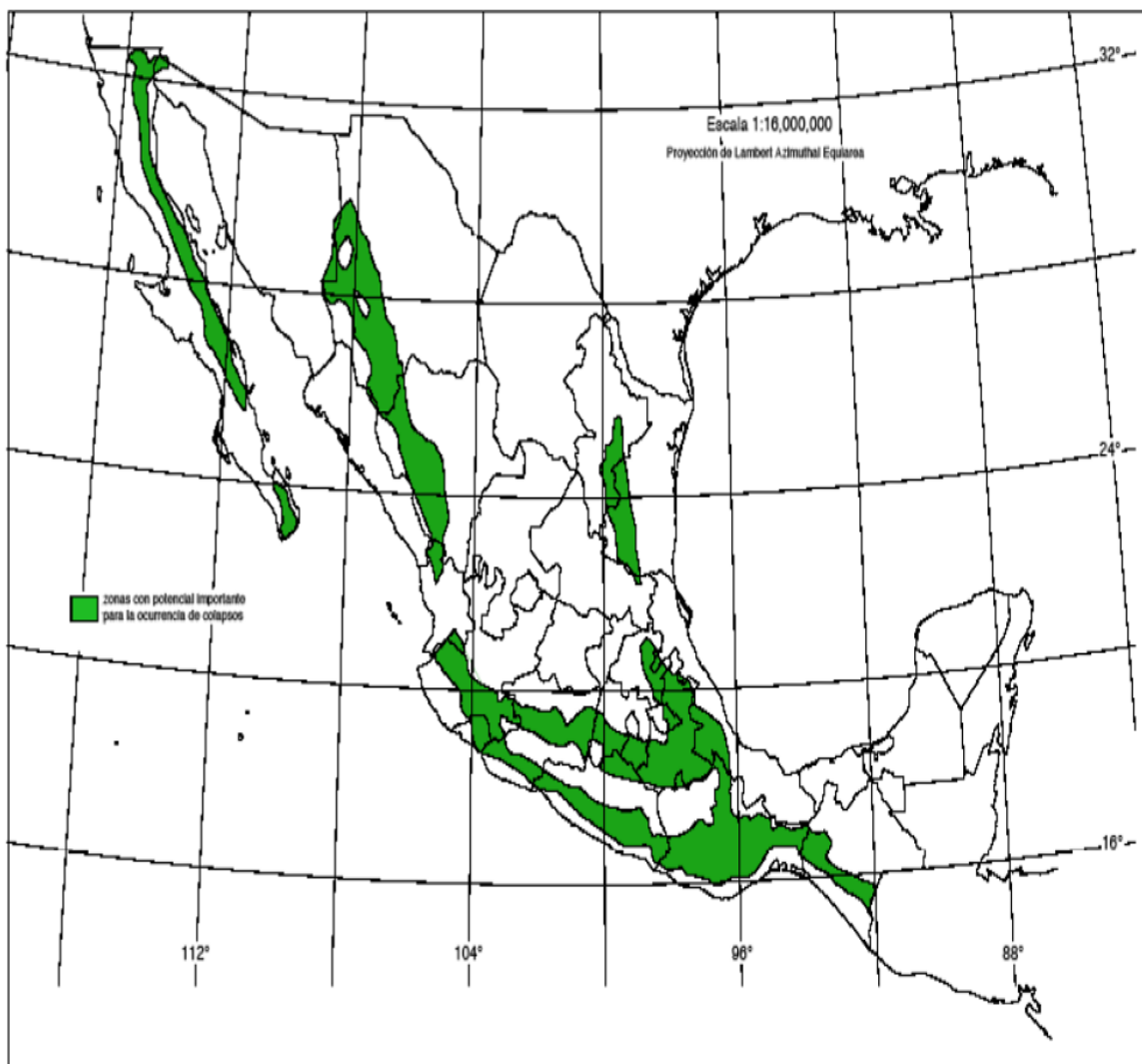


Imagen 3. Mapa de riesgo por potencial de importancia para la ocurrencia de PRM en el territorio nacional de acuerdo con el Cenapred.⁶¹

⁶⁰ *Ídem*

⁶¹ *Op. cit.*, p.184

Mapa de Número de fichas

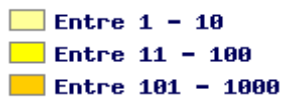


Imagen 4. Mapa de México donde el color más oscuro representa aquellos estados donde existe una mayor incidencia de procesos de remoción en masa, en el rango de los 101 a los 1000 fenómenos en un histórico de 1970 a 2013; Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.⁶²

⁶² *Op. cit.*, p.184

Tabla 8. Tabla con el detalle de los eventos registrados por deslizamientos en México de 1970 a 2013.⁶³

Fila	Estado	Número de fichas	Muertos	Desaparecidos	Héridos; enfermos	Afectados	Reubicados	Viviendas afectadas	Evacuados	Damnificados	Viviendas destruidas
Totales		1814	2610	1325	1155	3116598	72081	20766	32558	333692	11868
1	AGUASCALIENTES	3	1	0	5	0	0	11	0	0	0
2	BAJA CALIFORNIA	27	9	0	30	400 200	24	170	1 171	233	72
3	BAJA CALIFORNIA SUR	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	CAMPECHE	1	0	0	0	600	0	0	0	0	0
5	COAHUILA	16	18	0	10	0	0	1	0	0	1
6	COLIMA	13	23	2	2	5	0	25	0	0	2
7	CHIAPAS	229	265	231	91	313 240	3 000	683	989	261 056	283
8	CHIHUAHUA	20	16	0	4	240	0	40	0	5	5
9	DISTRITO FEDERAL	168	119	8	154	377 772	28	1 398	4 681	751	127
10	DURANGO	34	32	2	11	23 000	80	0	0	0	4
11	GUANAJUATO	20	7	0	13	0	0	0	0	0	0
12	GUERRERO	250	169	8	62	164 610	150	230	1 400	380	301
13	HIDALGO	122	39	0	43	49 182	0	81	424	2 111	101
14	JALISCO	41	31	2	80	3 600	0	12	626	1 134	168
15	ESTADO DE MEXICO	130	123	34	175	37 767	104	8 580	1 748	598	474
16	MICHOACAN	28	29	2	20	0	0	23	440	170	73
17	MORELOS	27	9	0	14	1 000	0	11	70	87	3
18	NAVARRIT	13	5	1	0	0	0	0	0	0	1
19	NUEVO LEON	19	14	1	10	0	400	3	490	0	2
20	OAXACA	182	105	31	99	167 830	0	54	1 390	229	639
21	PUEBLA	119	546	199	148	1 450 800	68 295	9 079	14 992	65 632	7 372
22	QUERETARO	30	4	0	1	3 200	0	0	0	0	0
23	SAN LUIS POTOSI	19	38	0	21	350	0	6	30	375	62
24	SINALOA	14	1	0	1	0	0	0	0	0	1
25	SONORA	17	23	0	28	0	0	0	0	0	1
26	TABASCO	11	14	0	0	0	0	2	2 200	0	2
27	TAMAULIPAS	15	4	0	2	0	0	0	276	0	1
28	TLAXCALA	5	0	0	0	20 000	0	0	0	0	0
29	VERACRUZ	220	948	804	131	103 200	0	357	1 629	931	2 171
30	YUCATAN	2	5	0	0	0	0	0	0	0	0
31	ZACATECAS	13	13	0	0	0	0	0	0	0	0

Es importante señalar que estos números representan además profundos aspectos sociales y humanos, independientemente de las cifras de pérdidas económicas y materiales, las cuales cuentan ya con su propio peso específico. Se considera esta dimensión del desastre; la social y humana, como la de mayor impacto ante los fenómenos de desastres por PRM, en función de tres variables principalmente; a) la pérdida de la vida de las personas, b) los desplazados y c) los damnificados, cada una con su temática, métodos y alcances particulares. En consistencia con estas consideraciones sociales de alto impacto, se identificaron dos grandes zonas de choque de este tipo de fenómenos en nuestro país; la zona comprendida entre los estados de Veracruz y Puebla, y la zona que corresponde al estado de Chiapas.

⁶³ *Op. cit.*, p.21

Por esta razón se seleccionó la región compartida de la montaña Veracruz-Puebla como potencial zona de estudio, al considerársele como una de las de mayor impacto y alcance para el diseño e implantación de una política pública de prevención de desastres por PRM. En el mismo sentido, se determinó que la localidad Cerro del Carbón ubicada en Papantla de Olarte, estado de Veracruz, enclavada precisamente en esta zona, es en términos de estudio de caso, un ejemplo representativo de las condiciones que construyen el desastre por PRM, y es a su vez, el lugar donde se pretende la implantación de las hipótesis aquí presentadas. Cabe mencionar que la variable poblacional de dicha comunidad influyó para poder tener la posibilidad *in situ* de recorrer y percibir el fenómeno en todo el contexto geográfico-cultural-comunitario, al ser una población pequeña. La investigación de campo se realizó del 7 al 11 de Julio de 2014, con el apoyo del Departamento de Sismología del Instituto de Geofísica de la UNAM. Adicionalmente, se realizó investigación de gabinete en el mismo instituto del 10 de febrero de 2014 al 12 de enero de 2015.

3.4 Perfil de población con mayor riesgo de desastre por procesos de remoción en masa, grupo beneficiario resultante

Con la intencionalidad de utilizar ambos perfiles de análisis: Bottom-Up y Top-Down, que redunde en la construcción de un perfil más completo y preciso del grupo beneficiario, se pretende involucrar al mismo grupo beneficiario en la resolución de la problemática, y que también contribuya a dar continuidad a un proceso interdisciplinario, intercultural e interactoral, reivindicando un modelo de bienestar social mexicano. Por esta razón, se consideró tomar en cuenta con un mismo nivel de trascendencia, tanto la información resultante de la investigación de gabinete, como aquella información resultante de la investigación *in situ*. En consecuencia, se seleccionó a la comunidad Cerro del Carbón, ubicada en

Papantla, Veracruz (20.40°N, 97.29°W) como la población factible de estudio de caso. La investigación comprendió análisis hemerográfico,⁶⁴ legislativo,⁶⁵ organizacional, institucional,⁶⁶ estadístico, cartográfico⁶⁷ y empírico. Se realizó con ayuda de bases de datos e información oficiales, proveniente de instituciones como el INEGI,⁶⁸ la Sedesol,⁶⁹ Conagua⁷⁰ y el Cenapred,⁷¹ además de esfuerzos independientes como Desinventar.org.

Con base en esta información se elaboraron y aplicaron en la localidad cuestionarios de estudio socioeconómico, vulnerabilidad estructural (viviendas) y de percepción del riesgo ante el fenómeno de PRM, los cuales fueron implantados entre la población de la localidad. Se establecieron como objetivos: 1. La creación directa de un vínculo entre la población de estudio, las autoridades municipales y las condiciones reales del problema; 2. La identificación de las causalidades *in situ* que impiden o no favorecen la reducción del impacto de desastres; 3. El establecimiento de un sistema de información básico sobre los conceptos básicos de desastres por procesos de remoción en masa, su génesis y medidas preventivas; 4. La incorporación de métodos de la Ciencia Política y de la Administración Pública, para la organización y toma de decisiones comunitarias, que deriven en la reducción del impacto de desastres por PRM; 5. Dar un primer paso en el levantamiento, muestreo, clasificación y organización de la información obtenida de los cuestionarios antes mencionados; 6. Tener la capacidad de

⁶⁴ *Op. cit.*, p.21

⁶⁵ *Op. cit.*, p.153

⁶⁶ *Op. cit.*, p.150

⁶⁷ Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz, *Atlas Municipal de Riesgos Nivel Básico Papantla*, [en línea], 126 pp., México, Gobierno del Estado de Veracruz, Dirección URL: <http://issuu.com/uliseszl64/docs/papantla>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁶⁸ INEGI, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, [en línea], 1 p., México, INEGI, Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁶⁹ *Op. cit.*, p.184

⁷⁰ Jéssica I. Luna Lagunes, *Ciclones Tropicales en Veracruz*, [en línea], 3 pp., México, CONAGUA, Dirección URL: http://www.conagua.gob.mx/OCGC07/NotaP/Ciclones_Trop_Ver.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁷¹ CENAPRED, *Preguntas frecuentes*, [en línea], 1 p., México, SEGOB, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/PreguntasFrecuentes/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

posicionar el tema de prevención de desastres en la agenda pública municipal (Papantla, Veracruz).

Una vez consolidada la información resultante, se utilizó el método propuesto por Easton (1965) en su *Esquema para el análisis político (A framework for Political Analysis)*, en el cual establece un enfoque sistémico a través de su concepto insumo-producto (input-output), donde los problemas previamente definidos como públicos provocan la formulación de respuestas por parte del sistema político, en la forma de bienes y servicios, avalados y legitimados política y legalmente. Se analizó el comportamiento de los actores: Estado, Gobierno y Administración Pública; en un análisis de atribuciones, prerrogativas, restricciones, mandatos, marco legal y operativo, así como de sus agendas. El estudio considero además la perspectiva del análisis de políticas públicas y la gestión de riesgos, aplicada a los desastres desde un nivel federal, estatal, municipal y comunitario.

A la vez, se implementaron los métodos científico; empírico; inductivo; deductivo, dialéctico y heurístico como métodos cualitativos, así como cuestionarios, análisis de vulnerabilidad estructural (vivienda), socioeconómica y de la percepción del riesgo, entrevistas, georeferenciación, altimetría, y estudios de vulnerabilidad institucional como métodos cuantitativos. Adicionalmente, se realizó análisis interdisciplinario entre las ciencias sociales y las ciencias exactas con métodos de la planeación estratégica; los sistemas de información geográfica (SIG); la matriz espinal (Diagrama de Ishikawa), la Matriz de Marco Lógico, árbol de problemas, árbol de objetivos, análisis FODA, y reporte COSO; así como la gestión de proyectos, sistemas de auditoria y matrices de riesgo. Con estas herramientas de análisis, se determinó que ocho estados concentran el 78% de este tipo de desastres en el histórico de eventos registrados a nivel nacional. Se identificaron dos grandes zonas de impacto de este tipo de fenómenos; la primera, ubicada al

este del país, la cual corresponde a los estados de Puebla-Veracruz (Zona del Totonacapan-Sierra de Papantla); la segunda, ubicada al sureste, correspondiente al estado de Chiapas.

Las características que comparten estos estados, además de las geográficas y geológicas, exposición a la amenaza, también son en términos políticos y socioeconómicos. De acuerdo con información al 2014 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), existe una tendencia hacia la marginación de los grupos más vulnerables del Estado mexicano, siendo el sector rural uno de los más afectados concentrando el 61.6% de los pobres; de los cuales el 41% son catalogados como pobres moderados y el 21.5% como pobres extremos. Sin embargo, el sector vulnerable más afectado es el indígena, el cual representa el 72.3% de los pobres, con un 41.7% de pobres moderados y un 31.6% catalogados como *pobres extremos*.⁷²

Los tres estados que concentran la mayoría de la población en pobreza moderada son, en primer lugar: el Estado de México con 7, 328,700 habitantes; en segundo: el estado de Veracruz con 4, 142,000 habitantes; y en tercero: el estado de Puebla con 3, 878,100 habitantes. Correspondiendo a los estados de Chiapas, Veracruz y Guerrero, los que ocupan los primeros lugares en pobreza extrema con: 1, 629,200; 1, 122,000; y 1, 111,500 habitantes, respectivamente. En consecuencia, se concluye que las políticas públicas sociales neoliberales en México no han logrado detener la tendencia de deterioro de la calidad de vida en el país, en

⁷² CONEVAL, *Medición de la pobreza en México, y en las Entidades Federativas 2012*, [en línea], 120 pp., México, CONEVAL, Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Parte1.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

especial entre los grupos más vulnerables, siendo los estados de México, Puebla, Veracruz, Chiapas y Guerrero, los estados con más rezagos.⁷³

En consecuencia, se incluyeron como variables en esta investigación: 1. La ubicación geográfica; 2. Las condiciones geológicas; 3. La información estadística; 4. El perfil socioeconómico; 5. El perfil étnico; 6. El perfil conductual y 7. La variable hidrometeorológica; todo desde la perspectiva y los alcances de la Ciencia Política y la Administración Pública ya establecida. Se determinó una zona macro de implantación potencial, en toda la zona de la Sierra del Totonacapan (perspectiva a mediano y largo plazo), y una zona micro de implantación (corto plazo), en la localidad Cerro del Carbón. Así también, se identificó al grupo beneficiario y los grupos objetivo, y se determinó que al grupo beneficiario, ya de por sí afectado por sus condiciones de pobreza, marginación y exposición, aun ve potenciada su situación de riesgo debido a sus condiciones de indígenas totonacas, que les impiden o limitan el acceso al derecho a la seguridad y a la información oportuna, impidiéndoles evitar o reducir el impacto de los desastres por PRM.

Lo anterior, consecuencia de una falta de inclusión e integración del Estado mexicano en este sector, o por la falta de mecanismos públicos eficientes diseñados en los términos de la gestión del riesgo (políticas públicas). A la vez, se ubicó temporalmente el factor de riesgo potencial meteorológico, entre el primero de junio y el treinta de noviembre de cada año (temporada de huracanes).

⁷³ *Idem*

3.5 La construcción social del problema de los desastres por procesos de remoción en masa en México

El perfil de la población beneficiaria de nuestro caso de estudio, reúne características que potencian la vulnerabilidad ante los desastres; la pobreza, la marginación, y/o la discriminación, pero poseen además, otro tipo de consideraciones que tienen que ver con su actividad, es decir, con una actividad antropogénica. Factores culturales, legales, políticos, económicos, o técnicos, que en su conjunto contribuyen a la construcción del desastre. Pero ¿por qué se habla de construir un desastre? En términos llanos por que el desastre no ocurre en sí, cuando la ladera se viene abajo arrasando con todo a su paso, sino cuando los seres humanos se deciden a vivir en esas zonas de riesgo, ya sea regular o irregularmente, y cuya actividad, propicia y detona la génesis de los desastres por PRM, sufriendo en el proceso la consecuencia de los mismos.

La gama de factores de riesgo por actividad antrópica se presentan básicamente en aquella población con alta marginación y considerada en la franja de pobreza y pobreza extrema que, vía algún intermediario (malinformación, desinformación, delito, impunidad, corrupción, etcétera.), decide vivir en las zonas de riesgo, ya que además, no existen elementos visibles y claros por parte de alguna autoridad pública que así se lo prevenga, o bien porque no tiene acceso a esos elementos informativos por no saber leer o escribir, o porque no los entiende debido a que no habla español, o bien porque lleva tanto tiempo coexistiendo con la situación del desastre (y con la indolencia), que no le interesa o se resigna, o bien una proporción de todas las anteriores.

3.5.1 Los desastres no son naturales

Dicho lo cual, se considera que los desastres no pueden ser conceptualizados sólo como naturales, incluso más allá del sentido semántico, los desastres, no los fenómenos, se tratan de construcciones sociales que son potenciados por los fenómenos naturales y viceversa. Es decir, interactúan y se retroalimentan constantemente en ámbitos locales y globales, pero que, en términos de mitigación y prevención le corresponde únicamente al responsable de las construcciones sociales, ergo el ser humano, por tal motivo debieran ser identificados como desastres siconaturales.

La naturaleza, en estos términos no tiene “prejuicios” o “responsabilidad” (si se permiten los términos) ante los desastres por PRM, como representa de manera irónica el trabajo del caricaturista *jecs* (Imagen 5). Luego entonces, la responsabilidad recae en los diferentes actores, quienes a través de sus actividades, contribuyen a crear el caldo de cultivo necesario para que se detone un desastre por PRM. En tal virtud, para el diseño de las propuestas de solución (actividades y recomendaciones), se considera, además de los diferentes tipos de responsabilidades, legales, sociales y políticas; la naturaleza de sus actividades, el impacto de estas ante el fenómeno, y una nueva denominación que permita una nueva definición del problema, y en consecuencia una nueva forma de abordarlo y resolverlo.

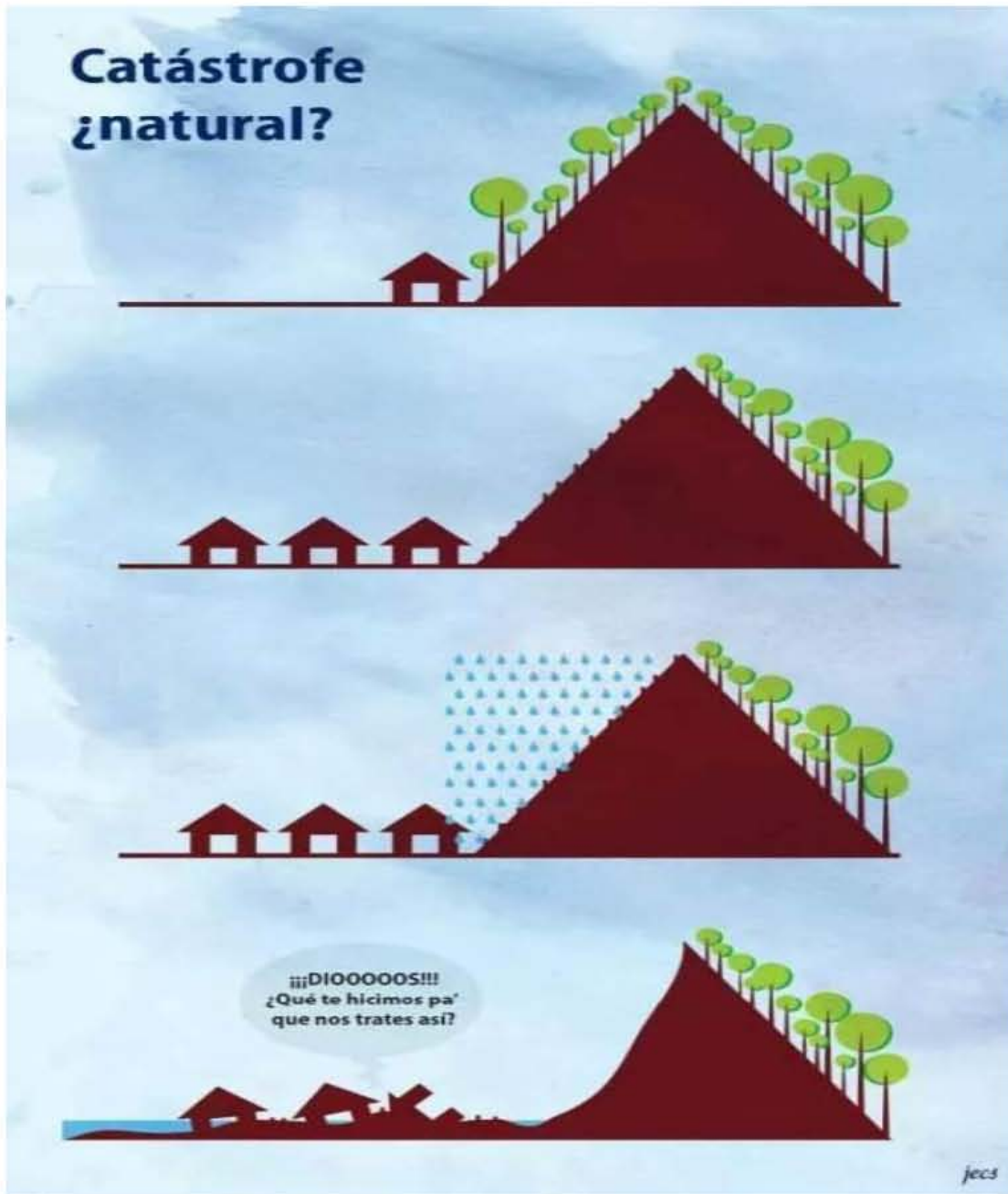


Imagen 5. Imagen tomada de redes sociales correspondiente al autor *jecs*, que ejemplifica la construcción de un desastre por procesos de remoción en masa; su lado antrópico, geológico e hidrometeorológico.

4 Factores antropogénicos que inciden en la construcción de los desastres por procesos de remoción en masa en México, estudio de caso: Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz

Como se ha discutido previamente, existe una actividad antropogénica determinante en la construcción de los desastres por PRM, con particularidades propias del país, así como de su sistema político. Esta actividad antropogénica se manifiesta en la forma de procesos culturales, legales, políticos, económicos, o técnicos. En este sentido, los desastres se tratan de construcciones sociales, que son condicionados, potenciados o detonados por fenómenos o condiciones naturales. En esta sección se presentan las actividades antropogénicas detectadas, que crean, propician, contienen, evitan o disminuyen el escenario de desastre por PRM directamente en la localidad de estudio.

Para este fin se identificó al grupo beneficiario, así como a los perfiles de la acción antropogénica que se quieren modificar desde el punto de vista conductual, es decir: los grupos objetivo. Se considera esto desde una perspectiva de análisis, diseño e implantación de políticas públicas, y con el fin de presentar consideraciones para el reducir del impacto de los desastres en las comunidades de Papantla, Veracruz, que a la vez puedan ser extrapoladas y replicables en otras comunidades u otro tipo de fenómenos.

4.1 Grupo beneficiario

Como parte de su perfil, se considera como grupo beneficiario, tanto a la población que habita en las zonas consideradas regulares como a aquellas definidas como irregulares, ya que existe evidencia de que los asentamientos humanos regulares

también se encuentran en situaciones de alto riesgo ante los eventos de PRM. En esta venia, se considera el peso específico de la variable hidrometeorológica, ya que de 50 ciclones tropicales que han ingresado en territorio veracruzano, el mayor número de impactos de estos, ocurre precisamente en la Zona Norte del estado (Imagen 6).⁷⁴

Por esto, se considera prácticamente toda la zona norte del estado de Veracruz también como una de las más expuestas al impacto de ciclones y tormentas tropicales, y precisamente es esta zona donde se localiza la localidad de estudio. Investigación estadística de la base de datos DesInventar,⁷⁵ permitió confirmar que esta zona norte del Estado, y específicamente Papantla de Olarte, se encuentra altamente expuesto a la amenaza del fenómeno de los PRM, ya que de 1,552 eventos registrados en el estado de Veracruz de 1970 a 2011, Papantla ocupa el lugar 12 de entre 197 municipios, con 25 o más eventos registrados. A pesar de esto, Papantla también ocupa el segundo lugar a nivel estatal en número de muertos con 60, debido principalmente al colapso de viviendas, sólo por debajo del municipio de Coyutla, además tiene el primer lugar en el número de personas desaparecidas con 800 casos, y también el primer lugar en viviendas destruidas en el mismo periodo con 2003.⁷⁶

De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005, desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Papantla de Olarte tiene un Índice de Desarrollo Humano del 0.7678 (lugar 77 de 212 municipios a nivel estatal) considerado como medio-bajo (Tabla 9), y es el sexto municipio más poblado del estado de Veracruz con 162,735 habitantes.⁷⁷

⁷⁴ *Op. cit.*, p.189

⁷⁵ *Op. cit.*, p.21

⁷⁶ *Ídem*

⁷⁷ Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, [en línea], 104 pp., México, PNUD, Dirección

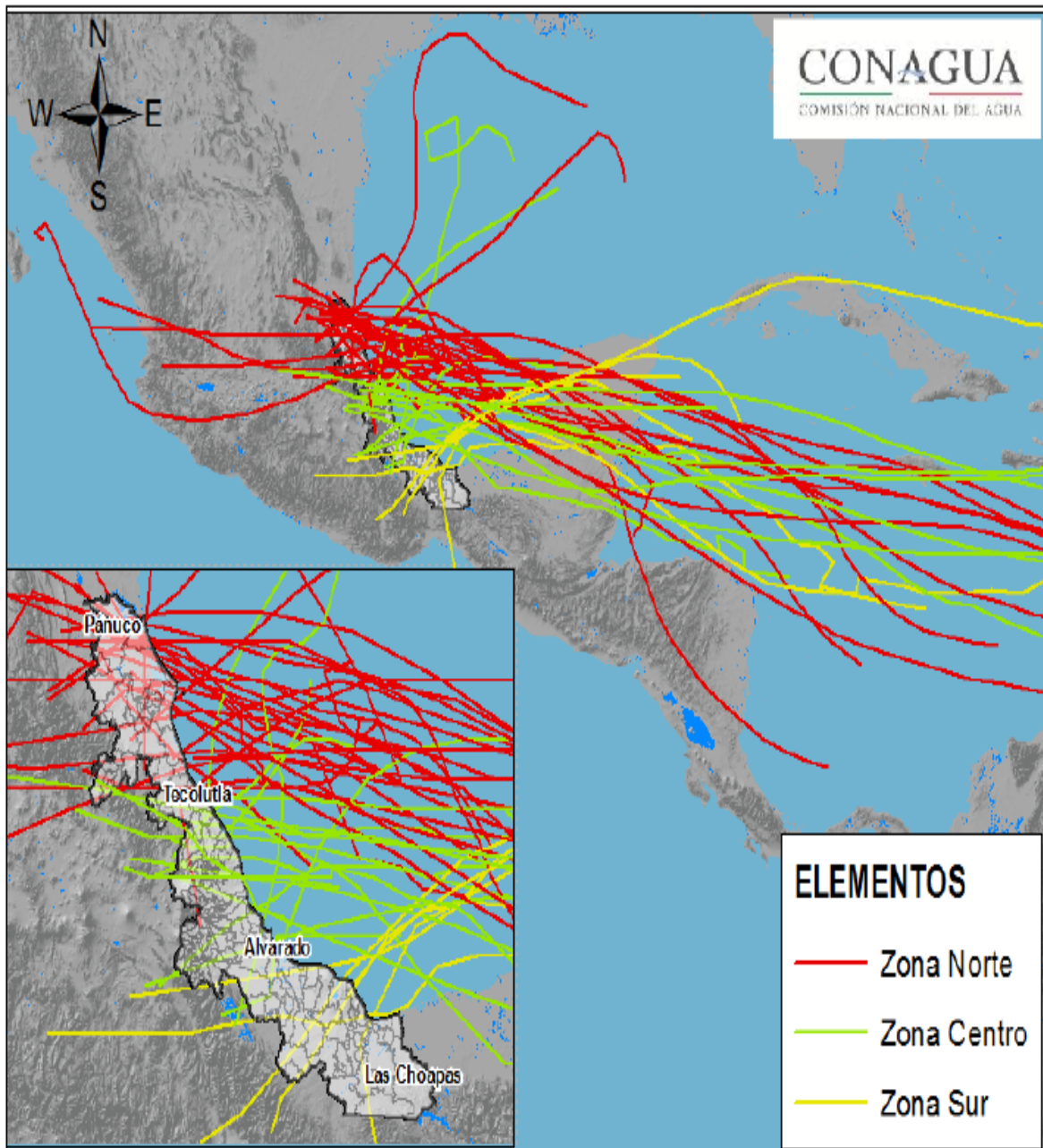


Imagen 6. Mapa de la Comisión Nacional del Agua del registro histórico de tormentas tropicales y huracanes que han impactado al estado de Veracruz, en el periodo de 1851 a 2013.⁷⁸

URL: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁷⁸ *Op. cit.*, p.189

Tabla 9. Tabla comparativa de Índice de Desarrollo Humano correspondiente al municipio de Papantla, Veracruz. Entre los años 2000 al 2005.⁷⁹

Cuadro 30.1 Índice de desarrollo humano por municipio, 2000 - 2005						
Municipio	2000		2005		Cambio 2000 - 2005	Cambio promedio anual 2000 - 2005
	IDH	Posición	IDH	Posición		
Papantla	0.7221	74	0.7678	77	-3	1.24%

En su territorio se ubican 3,220 pozos petroleros en explotación⁸⁰ y colinda con el estado de Puebla y con los municipios de Gutiérrez Zamora, Martínez de la Torre, Tecolutla, Tihuatlán, Cazonas, Coatlinza, Espinal y Poza Rica, además del Golfo de Mexico (Imagen 7).⁸¹ También, posee una de las zonas arqueológicas más importantes en el país, la capital de los antiguos totonacas: El Tajín. El municipio además, se encuentra localizado dentro de las zonas identificadas como de mayor riesgo por lluvia (Imagen 8),⁸² y también considerado con un nivel alto de riesgo por inundación (Imagen 9), de acuerdo con el Cenapred.⁸³

⁷⁹ *Ídem*

⁸⁰ H. Ayuntamiento de Papantla, *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Estado de Veracruz, Papantla*, [en línea], 1 p., México, H. Ayuntamiento de Papantla, Dirección URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM30veracruz/municipios/30124a.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁸¹ INEGI, *Marco Geoestadístico 2010 versión 5.0 (Censo de Población y Vivienda 2010)*, [en línea], 1 p., México, INEGI, Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_g_4.aspx, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁸² Banco Interamericano de Desarrollo, *Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos: Programa para América Latina y el Caribe: México*, [en línea], p. 59, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Dirección URL: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6983/Indicadores_Riesgo_Desastre_Gestion_Riesgos_Mexico.pdf?sequence=1, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁸³ Marco Antonio Salas Salinas; Martín Jiménez Espinosa, "Inundaciones", [en línea], Serie Fascículos, p. 46, México, Cenapred, Dirección URL: http://www.files.cenapred.gob.mx/es/publicacionesRelevantes/FASCICULO_INUNDACIONES_2013.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

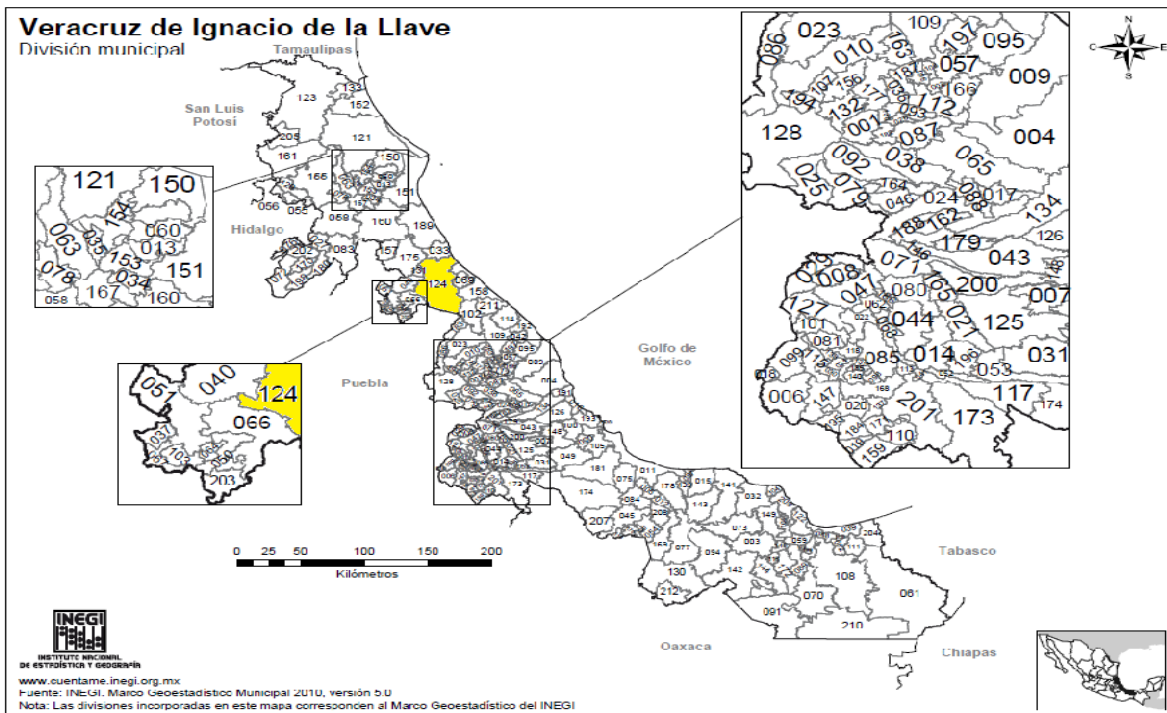


Imagen 7. Mapa de Veracruz, identificando al municipio de Papantla (color amarillo).⁸⁴

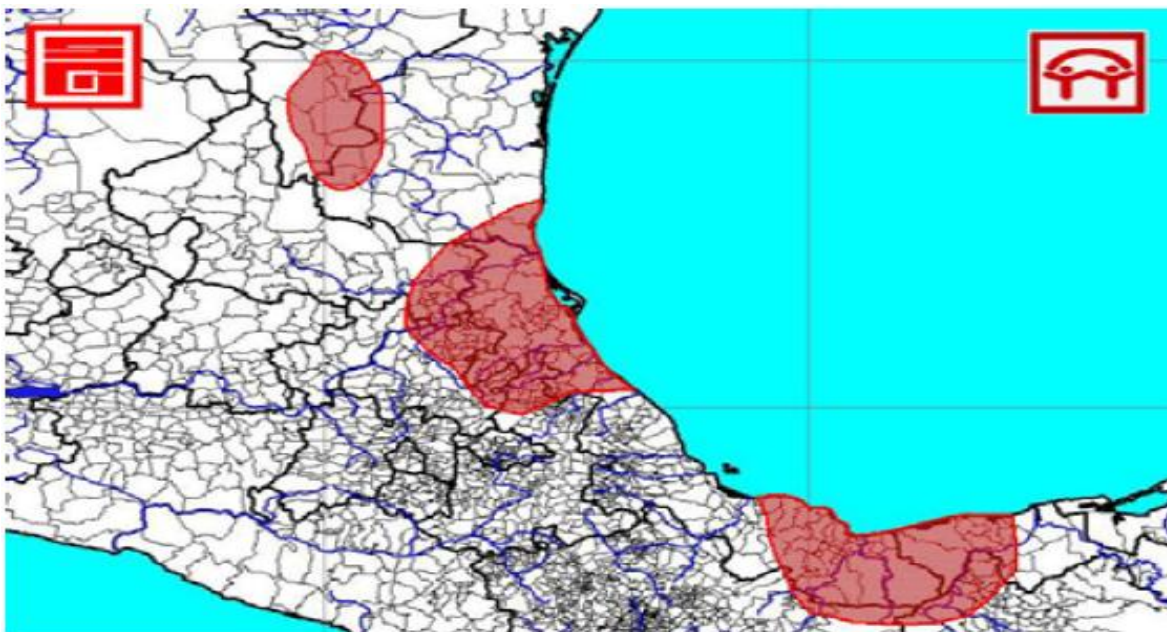


Imagen 8. Mapa de las zonas de mayor riesgo por lluvia.⁸⁵

⁸⁴ *Op. cit.*, p. 199, (con divisiones incorporadas correspondientes al Marco Geoestadístico del INEGI).

⁸⁵ *Op. cit.*, p. 199, Fuente: Cenapred.

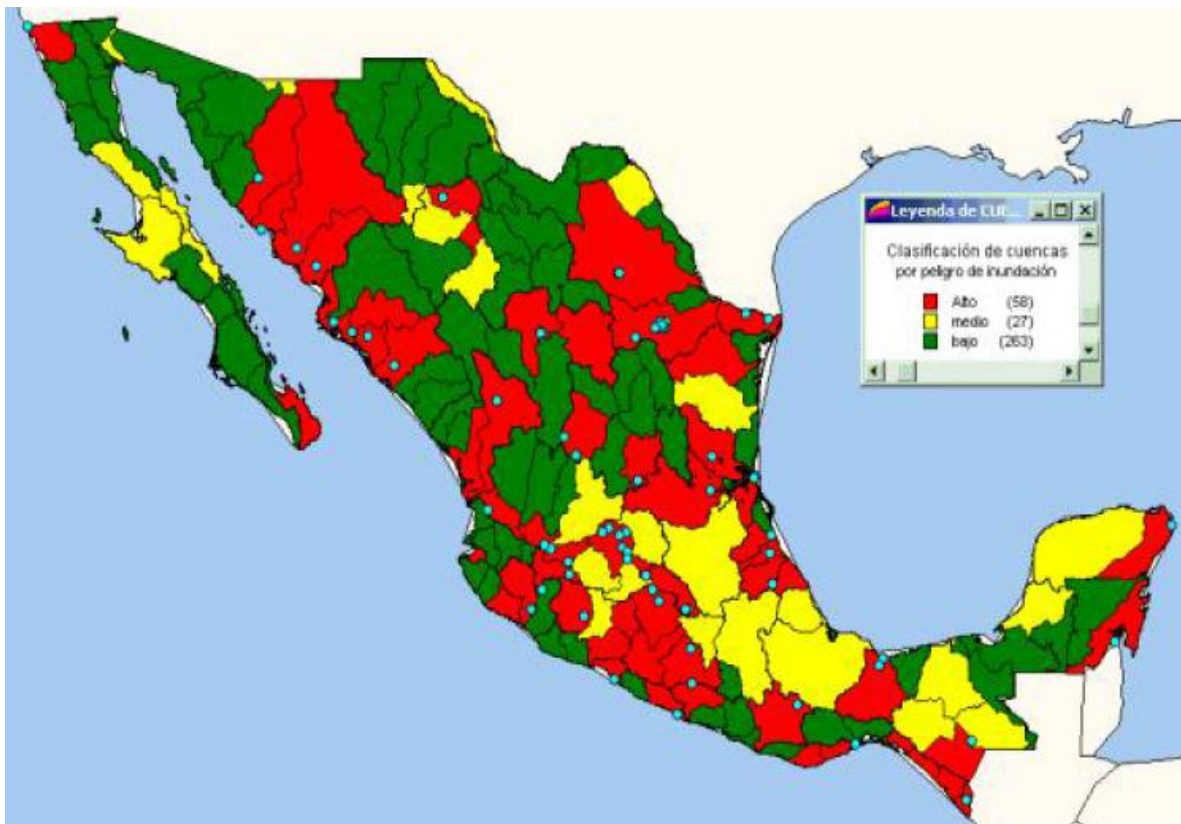


Imagen 9. Mapa de las zonas de mayor riesgo por inundación.⁸⁶

Como se ha expuesto, históricamente la zona es rica en experiencias en desastres por PRM. Dentro de la misma región totonaca, a la cual pertenece nuestra comunidad de estudio, se encuentra la zona arqueológica llamada El Tajín. El Tajín, en lengua totonaca significa "La ciudad de los Muertos y de los truenos en tempestad",⁸⁷ lo que ejemplifica de manera importante cómo toda esta zona y su cultura ha coexistido con el fenómeno de los desastres y los elementos naturales desde tiempos remotos, lo cual subraya que la población de Papantla, Veracruz, siempre ha estado expuesta a este tipo de fenómenos y ha coexistido con ellos, razón por la cual, en algunos casos se han desarrollado algunos métodos preventivos ante los desastres por PRM de forma empírica, sin embargo, siguen

⁸⁶ *Op. cit.*, p. 199, Fuente: Cenapred.

⁸⁷ *Op. cit.*, p. 199

acusando múltiples desastres y vulnerabilidades (Imagen 10). Esto cubre la adopción del perfil Bottom-Up en complemento con el modelo Top-Down, en sintonía con los otros modelos de gobierno y gestión basados en los sistemas democráticos y de gestión más avanzados, incluyentes y eficaces, utilizando amplia y eficientemente los recursos y perspectivas disponibles, pertinentes y suficientes, que eviten algún tipo de limitación metodológica o dogma.

En riesgo de deslaves en Papantla

- Vecinos del callejón Cruz Roja piden a las autoridades un estudio del suelo

Imelda Camacho, Papantla, Ver.- Vecinos del callejón Cruz Roja, acudieron a solicitar la intervención de las autoridades municipales, para que se haga un estudio de mecánica de suelo y se determine lo necesario para evitar que un cerro siga colapsando, ya que actualmente sus viviendas están en riesgo, e incluso dos familias ya han evacuado por el temor de morir sepultados.

El problema inició el pasado 13 de Noviembre, cuando el paso del frente frío número 12, provocó que una parte del cerro cayera sobre dos viviendas y con el paso de los días, el deslizamiento de la tierra es mayor, y por ende el peligro incrementa constantemente, por lo que los vecinos viven con el temor de perder su patrimonio.

Entrevistada al respecto, Ivette de la Cruz Domínguez, quien es vecina afectada por el deslave, explica que viven con el temor de que con la más ligera lluvia su patrimonio se venga abajo, y peor aún ocurra una tragedia de grandes dimensiones, pues con el paso del tiempo se ha formado un barranco de al menos 30 metros de profundidad.

Asegura que se requiere la construcción de un muro de contención que evite más deslizamiento de tierra, rocas y lodo, ya que no tienen a dónde ir, y mucho menos recursos económicos para ser reubicados y poder volver a construir sus viviendas, por lo que piden la intervención de las autoridades.

El alcalde Jesús Cienfuegos se comprometió a brindar el respaldo necesario para atender la problemática y hacer gestiones ante la Secretaría de Protección Civil, por lo que los vecinos se encuentran a la espera de una respuesta por parte del gobierno municipal y las instancias estatales correspondientes.

26 Nov, 2013 |

Imagen 10. Perspectiva del fenómeno de los desastres por procesos de remoción en masa en Papantla, Veracruz.⁸⁸

⁸⁸ Imelda Camacho, "En riesgo de deslaves en Papantla", [en línea], México, *la política desde Veracruz*, 26 de noviembre de 2013, Dirección URL: <http://www.lapolitica.com.mx/?p=244988>, [consulta: 07 de mayo de 2014].

Existen además, otras fortalezas y esfuerzos locales, que corresponden y dan seguimiento a una agenda estatal, gubernamental e institucional, de los cuerpos de protección civil principalmente (Imagen 11). Se privilegia la perspectiva institucional municipal debido a que es el nivel de gobierno que cuenta con los elementos mínimos suficientes, recursos y mandatos, que permitan la implantación de alguna política pública para prevenir los desastres por PRM en sus comunidades con mayor situación de riesgo.

Una de las afectaciones que se detectaron en la localidad de estudio, es la inexistencia o grave deterioro de los caminos (Imagen 12), que en los hechos representan sus salidas de emergencia, condición que se agravaría en caso de desastre. Además de atentar contra la seguridad de la población, esto impide la comunicación, el rescate y el abasto para cientos e incluso miles de personas que habitan las comunidades afectadas y además condicionaría la falta de cosechas y los insumos necesarios para su actividad económica, incluyendo a los animales de granja, como desafortunadamente ya ocurrió en el año de 1999.⁸⁹

Con datos de esta investigación e información obtenida del portal www.foro-mexico.com,⁹⁰ se establece que un 65% de la población de la comunidad Cerro del Carbón habla otra lengua diferente al español, siendo el totonaco la segunda lengua más hablada en la comunidad, y en varios casos la única, principalmente entre la población más vulnerable: menores de 18 años y mayores de 65 años de edad (imágenes 13 y 14). Se determina en consecuencia, que en la localidad de estudio el perfil indígena totonaca es predominante y que este perfil comprende una zona mucho mayor al municipio de Papantla, Veracruz. La zona es mejor conocida como la región del Totonacapan y se encuentra ubicada en la Sierra de

⁸⁹ *Op. cit.*, p. 21

⁹⁰ Foro-México.com, *Información de Cerro del Carbón (Papantla)*, [en línea], 1 p., México, Foro-México.com, Dirección URL: <http://www.foro-mexico.com/veracruz-llave/cerro-del-carbon/mensaje-297763.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

Papantla (Imagen 15).⁹¹ La zona de influencia del idioma totonaco es amplia y relevante y no únicamente en el estado de Veracruz, sino también en el estado de Puebla, en la región montañosa que comparten ambos estados (Imagen 16).

Instalan el Consejo Municipal de Protección Civil en Papantla

La finalidad es salvaguardar a la población en caso de desastres naturales o alguna contingencia

JUAN OLMEDO Papantla, Ver. 17/01/2014

alcalorpolitico.com



Con la presencia de la secretaria Estatal de Protección Civil, Noemí Guzmán Lagunes, quedó instalado la tarde de este viernes el Consejo Municipal en esa materia, cuya finalidad es salvaguardar a la población en caso de desastres naturales o alguna contingencia que pudiera presentarse en próximas fechas. Como ocurre de forma ordinaria, es el presidente municipal, Marcos Romero Sánchez, quien encabeza dicho Consejo, auxiliado por el director de Protección Civil, Leopoldo Mora Moreno, el cuerpo edilicio, además de diversas organizaciones de auxilio que existen en la ciudad.

Durante su mensaje, Romero Sánchez señaló que es de suma importancia la constitución de la unidad de Protección Civil y se comprometió a que cada uno de los elementos seguirá capacitándose y así poder certificarse como un elemento con los conocimientos que la materia requiere.

El Presidente Municipal dijo que al igual que la gran mayoría de los municipios del Estado, Papantla ha sido afectado por los descensos de temperatura que se han registrado en los últimos días, por ello solicitó la entrega de apoyos invernales, que permitan resguardar a la población vulnerable.

Romero Sánchez manifestó que la tarea del Ayuntamiento es coordinar esfuerzos en esta materia, y como autoridad, actuar en caso de activarse el sistema de Protección Civil, al tiempo que reconoció la importancia de la participación ciudadana.

Señaló que ese Consejo tendrá como principal función, la toma de decisiones en momentos de emergencia por desastres naturales o causas distintas que pongan en riesgo a la ciudadanía, pero la prioridad será de tomar acciones en materia de prevención, integrando un plan de acción y respuesta coordinada entre los miembros de este consejo.

Imagen 11. Perspectiva institucional ante el fenómeno de los desastres por parte del gobierno estatal y municipal de Papantla, Veracruz.⁹²

⁹¹ Victoria Chenaut, *Los Totonacas de Veracruz Población, Cultura y Sociedad*, [en línea], 12 pp., México, www.sev.gob.mx, Dirección URL: http://www.sev.gob.mx/servicios/publicaciones/coleccion_veracruzsigloXXI/AtlasPatrimonioCultural/02TOTONACAS.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].



Imagen 12. Perspectiva de la exposición al fenómeno de los desastres por procesos de remoción en masa en el grupo beneficiario.

⁹² Juan Olmedo, "Instalan el Consejo Municipal de Protección Civil en Papantla", [en línea], México, *alcalorpolitico.com*, 17 de enero de 2014, Dirección URL: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/instalan-el-consejo-municipal-de-proteccion-civil-en-papantla-132163.html#.VBNt26il7WM>, [consulta: 07 de mayo de 2014].



Imagen 13. Condiciones de vulnerabilidad y exposición al fenómeno de los desastres por procesos de remoción en masa en el grupo beneficiario.



Imagen 14. Población altamente expuesta y muy vulnerable afectada por los desastres por procesos de remoción en masa, en la localidad de Francisco Villa, Papantla, Veracruz.

Cabe resaltar aquellos casos donde el porcentaje de hablantes del totonaco rebasa el promedio de la zona y llega casi al 100% de la población, como son los municipios de Olintla y Huehuetla, en la región de la Sierra Norte de Puebla, o bien, Filomeno Mata, Mecatlán y Chumatlán en la región de la Sierra de Papantla; además de Espinal y Papantla en la zona de la Llanura Costera, que si bien no llegan a estos porcentajes tan altos, si representan importantes sectores de 40.5% y 24.2% de su población, respectivamente (Tabla 10).⁹³

Tabla 10. Porcentaje de población que habla totonaco por cada municipio de la región conocida como el Totonacapan.⁹⁴

Sierra Norte de Puebla (Puebla)	Sierra de Papantla (Veracruz)	Llanura Costera (Veracruz)
. Olintla (89 %)	. Filomeno Mata (99.2 %)	. Espinal (40.5 %)
. Huehuetla (86.12 %)	. Mecatlán (97.2 %)	. Papantla (24.2 %)
. Jopala (57.48 %)	. Chumatlán (96.1 %)	. Cazonas (15.2 %)
. Tuzamapan (55.41 %)	. Zozocolco (80.6 %)	. Coatzintla (8.7 %)
. Zihuateutla (34.01 %)	. Coxquihui (68.6 %)	. Tecolutla (4.5 %)
	. Coyutla (67 %)	. Tihuatlán (3.5 %)
	. Coahuatlán (51.2 %)	. Gutiérrez Zamora (2.6 %)
		. Poza Rica (2.4 %)

Porcentaje de totonacas mayores de cinco años, sobre el total de población de esta edad (2005).

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005 (INEGI).

⁹³ *Idem*

⁹⁴ *Idem*

MAPA 1. LÍMITES DEL TOTONACAPAN EN EL SIGLO XVI Y HACIA EL AÑO 1940



Imagen 15. Mapa que representa la zona conocida como Totonacapan, (desde el siglo XVI hasta 1940).⁹⁵

⁹⁵ Ídem

4.1.1 Marginación

De acuerdo con información la Sedesol, la comunidad del Cerro del Carbón tiene un grado de marginación alto con un ritmo sostenido desde el año 2005 al 2010. Su grado de rezago social es medio (Tabla 11).⁹⁷ Los factores que inciden en la marginación son aquellos que determina la Ley General de Desarrollo Social: 1. Ingreso corriente *per cápita*; 2. Rezago educativo promedio en el hogar; 3. Acceso a los servicios de salud; 4. Acceso a la seguridad social; 5. Calidad y espacios de la vivienda; 6. Acceso a servicios básicos en la vivienda; 7. Acceso a la alimentación; y 8. Grado de cohesión social (tablas 12 y 13).⁹⁸

Tabla 11. Perspectiva del 2005 al 2010 de los grados de marginación municipal de la localidad Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz.⁹⁹

Información de localidad

Datos actuales						
Clave INEGI	301240026					
Clave de la entidad	30					
Nombre de la Entidad	Veracruz de Ignacio de la Llave					
Clave del municipio	124					
Nombre del Municipio	Papantla					
Grado de marginación municipal 2010	Medio					
Clave de la localidad	0026					
Nombre de la localidad	Cerro del Carbón					
Estatus al mes de Mayo 2015	Activa					
Año	2005			2010		
Datos demográficos	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total de población en la localidad	329	383	712	312	365	677
Viviendas particulares habitadas	152			159		
Grado de marginación de la localidad <i>(Ver indicadores)</i>	Alto			Alto		
Grado de rezago social localidad <i>(Ver indicadores)</i>	3 medio			Medio		
Indicadores de carencia en vivienda <i>(Ver indicadores)</i>						

⁹⁷ Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP, *Catálogo de Localidades*, [en línea], 1 p., México, SEDESOL, Dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=301240026>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, [en línea], 21 pp., México, www.diputados.gob.mx, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

⁹⁹ *Idem*

Tabla 12. Indicadores que componen el grado de marginación de la localidad Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz, Sedesol. Estimaciones del Conapo, Índices de marginación 2005; y Conapo (2011).¹⁰⁰

Indicadores de Marginación

Cerro del Carbón	2005	2010
Población total	712	677
% Población de 15 años o más analfabeta	16.84	16.77
% Población de 15 años o más sin primaria completa	47.45	39.39
% Viviendas particulares habitadas sin excusado	0.66	0.00
% Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	5.26	5.03
% Viviendas particulares habitadas sin agua entubada	100.00	100.00
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas	45.39	1.15
% Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	53.29	32.70
% Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	39.47	22.64
Índice de marginación	-0.17820	-0.26037
Grado de marginación	Alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional		55,802

Tabla 13. Indicadores que componen el grado de rezago social de la localidad Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz.¹⁰¹

Indicadores de rezago social

Cerro del Carbón	2005	2010
Población total	712	677
% de población de 15 años o más analfabeta	16.84	16.77
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	2.67	1.54
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	72.56	62.17
% de población sin derecho-habienencia a servicios de salud	85.81	27.47
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	53.29	32.7
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	0.66	0
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	100	99.37
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	90.79	83.65
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	5.26	5.03
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	95.39	80.5
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	39.47	22.64
Índice de rezago social	0.08611	0.04159
Grado de rezago social	3 medio	Medio
Lugar que ocupa en el contexto nacional	0	0

¹⁰⁰ *Ídem*

¹⁰¹ *Ídem*

Cada uno de estos indicadores representa un conjunto de variables que consideran el grado de acceso de la población a ciertos servicios provistos por el Estado mexicano (outputs) en la forma de política social que el gobierno federal implementa en consistencia con un Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas sectoriales.

4.1.2 Pobreza

De acuerdo con el Resumen Ejecutivo de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012, las personas que se encuentran en pobreza moderada son aquellas que tienen una de las ocho carencias antes mencionadas, y además su ingreso es menor al valor de la Línea de Bienestar Económico (LBE). La LBE contempla dos sectores: el rural, que considera un monto de \$1,490.00 mensuales, y el urbano con \$2,329.00 mensuales. Para el caso de la población considerada en pobreza extrema, el criterio aumenta a 3 o más las carencias, y se considera un ingreso inferior a la LBE, el cual en su sector rural es de \$800.00 y en el urbano de \$1,125.00 mensuales.¹⁰² Se considera que en la población de estudio el 94.36%, es pobre o vulnerable por carencia social (Tabla 14).¹⁰³

El 99.37% de la población tiene carencias en los servicios públicos de agua entubada; el 83.65% en drenaje; y en educación básica concluida el 62.17% (tablas 12 y 13). Al menos el 26.32% de la población está en el rango de pobreza extrema y el 36.84% en el rango de pobreza moderada (tabla 14).¹⁰⁴ Bajo estas consideraciones, en la población de estudio, las personas tienen alguna de las ocho carencias ya mencionadas y su ingreso es superior a la LBE, lo que en la localidad de estudio representa el 31.82% de la población total (Tabla 14). Es

¹⁰² *Op. cit.*, p. 191

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 203

¹⁰⁴ *Op. cit.*, p. 210

decir, tienen alguna de las ocho carencias y ganan entre 1 y 2 salarios mínimos vigentes, que para la localidad de estudio corresponde a la zona geográfica “A” y considera un monto de \$70.10 diarios, según datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para el año 2015.¹⁰⁵

Tabla 14. Nivel de ingresos de la población de la localidad Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz (número de personas y porcentaje sobre el total de trabajadores en cada tramo).¹⁰⁶

- 0 Salarios mínimos (sin ingresos): 70 (26.32%)
- - de 1 Salario mínimo: 98 (36.84%)
- 1-2 Salarios mínimos: 83 (31.20%)
- 2-5 Salarios mínimos: 11 (4.14%)
- 5-10 Salarios mínimos: 2 (0.75%)
- 10+ Salarios mínimos: 2 (0.75%)

4.1.3 Discriminación

Con información del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en México existen 15.7 millones de indígenas. De esta población, más de 1, 000,000 de personas hablan únicamente lengua indígena. A la vez, están expuestos a múltiples situaciones de violencia y discriminación por causa de su origen étnico o bien de su color de piel. Esta violencia y discriminación, se ven reflejadas tanto en su condición socioeconómica, así como en el libre ejercicio de

¹⁰⁵ S/autor, “Publican nuevos salarios mínimos para el 2015”, [en línea], México, *Noreste Diario Regional Independiente*, 29 de diciembre de 2014, Dirección URL: <http://noreste.net/noticia/publican-nuevos-salarios-minimos-para-el-2015/>, [consulta: 07 de mayo de 2014].

¹⁰⁶ *Op. cit.*, p. 203

derechos como: a) acceso a la justicia; b) acceso a la salud; c) acceso a la educación, d) acceso al empleo y al ingreso, entre otros.¹⁰⁷ La política pública del Estado mexicano implementada al respecto, se encuentra sujeta a disposiciones que incluyen el ámbito internacional como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, firmada por el gobierno mexicano el 1 de noviembre de 1966 y ratificada el 20 de febrero de 1975; además de la Declaración sobre la Raza y Prejuicios Raciales, que fue aprobada en el pleno de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) el 27 de noviembre de 1978.¹⁰⁸

Existen otros convenios internacionales que ha suscrito el Estado mexicano, como la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, además del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.¹⁰⁹

La política nacional para prevenir la discriminación, y en específico, la discriminación hacia el sector indígena, se ve plasmada en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), la cual tiene entre sus resultados la creación del Conapred.¹¹⁰ Con base en esto, se considera al sector indígena como de los más discriminados dentro del Estado mexicano, y tal discriminación repercute tanto en sus condiciones socioeconómicas como de acceso a derechos y servicios públicos, y de este sector, los aún más vulnerables son las mujeres, los adultos mayores y los infantes (Imagen 17).

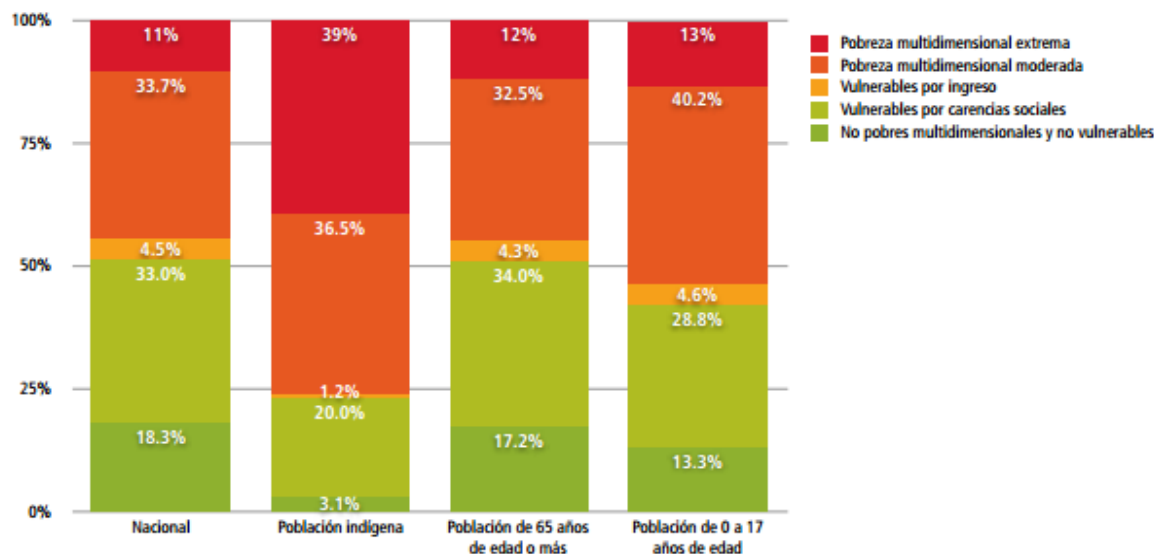
¹⁰⁷ Conapred, *Documento Informativo sobre Discriminación Racial en México*, [en línea], 15 pp., México, CONAPRED, Dirección URL: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

¹⁰⁸ *Ídem*

¹⁰⁹ *Ídem*

¹¹⁰ *Ídem*

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN, SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN DISTINTOS GRUPOS DE POBLACIÓN MÉXICO, 2008



Nota: NS significa que no sabe y NC no contestó.

Fuente: Cuestionario de opinión de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010. CONAPRED - UNAM.

Imagen 17. Gráfico de los diversos sectores vulnerables de la sociedad mexicana, donde se aprecia el sector indígena como el más afectado en comparación con el promedio nacional.¹¹¹

4.1.4 Exposición

Como se ha visto, los desastres por PRM son un fenómeno que ocurre dentro de un marco específico de operación social y está espacialmente definido en las zonas de laderas, pendientes, cerros o cualquier terreno con algún grado de inclinación más o menos representativo. Terrenos cuyas características se pueden encontrar en buena parte del país. En seguimiento a lo presentado, la delimitación

¹¹¹ *Ídem*

territorial considera las variables particulares del suelo, niveles de pendiente, exposición a factores externos, como sismos o las lluvias provocadas por los huracanes y las tormentas tropicales, así como la exposición de instalaciones estratégicas, o los fenómenos antrópicos.

En función del problema público que representan los PRM, es que el Estado mexicano, habiendo asumido un interés social, que por la voluntad política de su gobierno, en sus tres niveles, y por conducto de su administración pública, se ha dado a la tarea de crear una herramienta fundamental, aunque perfectible: los mapas de riesgo municipales. El nivel de exposición de la localidad de estudio ante la amenaza por PRM se puede percibir en estos mapas de riesgo de Papantla de Olarte, y aunque cuentan con un nivel de desagregación muy bajo (Imagen 18), se consideran prioritarios en el diseño de las propuestas de reducción de impacto, ya que en la medida de su óptimo diseño, nivel de desagregación y utilización, representaría un sustento inmejorable para la toma de decisiones comunitaria y municipal. Aportaría a mejorar la gestión de riesgo de los desastres en lo general, y por PRM en particular, de ahí que se proponga un modelo similar, que cumpla la función de identificación de zonas de riesgo expuestas pero desde un nivel comunitario, que a su vez aporte, con su información detallada de las comunidades, a la generación de mapas municipales de riesgo con un mejor nivel de desagregación.

Los mapas de riesgo aportan una referencia visual más amplia de las características a estudiar en las localidades y representan la perspectiva más segura de decisión para la gestión del riesgo, razón por la cual es de suma importancia que su información sea precisa, ya que si un mapa debe servir para guiarse y ubicarse para la correcta toma de decisiones, un mapa no ideal, aportaría poco a tal objetivo. En este sentido, se toma en cuenta un análisis cartográfico de aquellas variables involucradas en el surgimiento, desarrollo e impacto de los PRM ya desarrolladas por las instituciones del estado de Veracruz:

1. Peligro por deslizamiento; 2. Mapa volcánico; 3. Zona sísmica; 4. Peligro por licuefacción; 5. Peligro por erosión; 6. Evaporación anual; 7. Precipitación promedio anual; 8. Sequía; 9. Peligro precipitación por huracán; 10. Peligro precipitación por tormentas tropicales; 11. Mapa topográfico; 12. Mapa altimétrico; 13. Mapa de pendientes; 14. Edafología; 15. Geológico; 16. Uso de suelo; 17. Mapa de climas; y 18. Servicios vitales y estratégicos.¹¹²

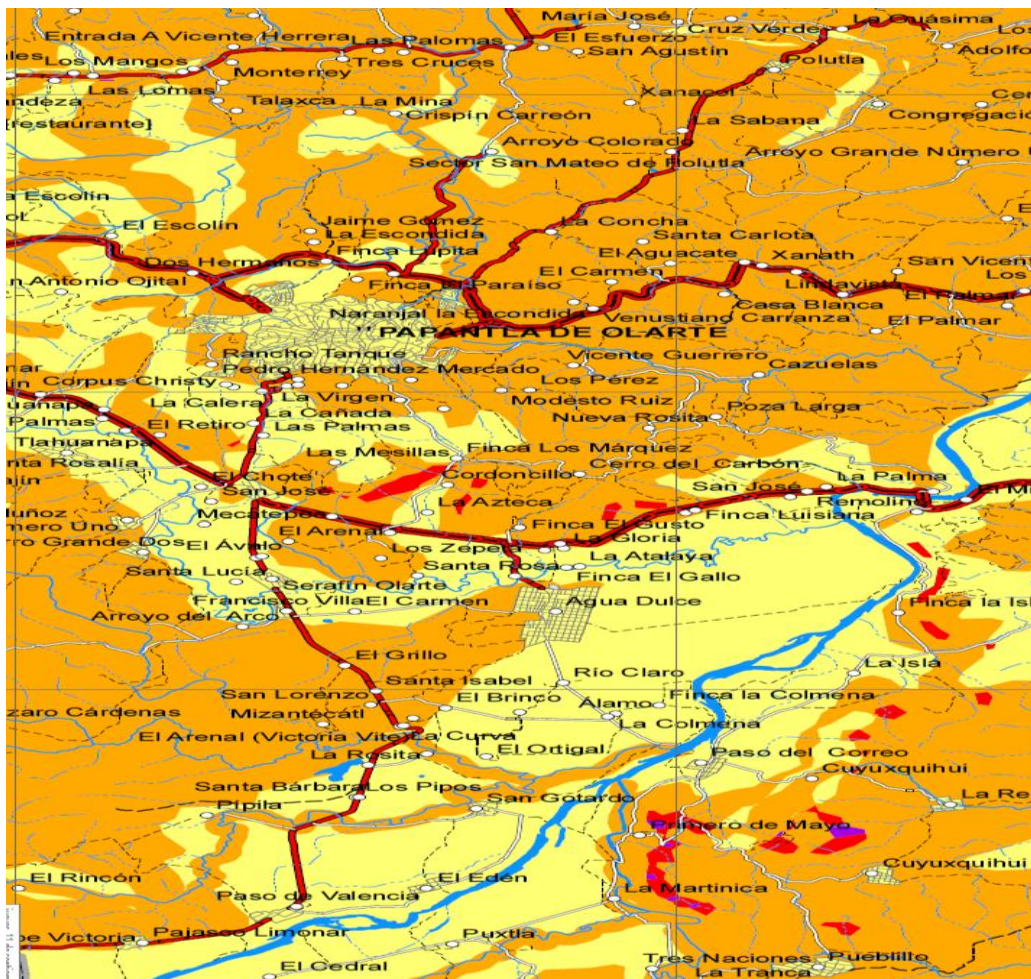


Imagen 18. Detalle del mapa de riesgo por peligro por deslizamiento correspondiente al Atlas Municipal de Papantla.¹¹³

¹¹² *Op cit.*, p.189

¹¹³ *Op cit.*, p.189, Fuente: Dirección General de Prevención de Riesgos de la Secretaría de Protección Civil del estado de Veracruz

4.2 Grupos objetivo

Entendiendo al grupo objetivo como aquel cuya conducta se pretende modificar en favor del grupo beneficiario para el tratamiento de un problema público, se analizan aquellas acciones antropogénicas que se identificaron en la investigación *in situ* y que se consideran como factores incidentes en la construcción social del desastre. Como resultado de este análisis de actividades se identificaron 15 grupos objetivos (actores): 1. Grupo indígena totonaco; 2. Población educativa nivel medio superior; 3. Poblaciones rurales de entre 500 y 2,499 habitantes; 4. Grupos de edad de 0 a 14 años, y de más de 65 años; 5. Brigadas comunitarias de protección civil; 6. Protección civil municipal de Papantla; 7. Protección civil estatal de Veracruz; 8. Segob, Sinaproc y Cenapred; 9. Cni, INAH; 10. Estado mexicano (tipo); 11. Organismos internacionales (ONU, ONG); 12. Empresas públicas, privadas y subsidiarias, con actividad industrial pesada; 13. Población fuera de norma (construcción en zonas de riesgo, tala inmoderada, tala clandestina, deforestación, drenajes y manejo de residuos); 14. Medios de comunicación; y 15. Entidades académicas y de asesoría especializada (UNAM, SEP, Conacyt, etcétera).

Los 15 actores se clasificaron para su análisis en cuatro grandes grupos; a) el grupo privado (micro y macro), que derivado de su interés, particularmente económico, incide en la construcción de desastres por PRM; b) el grupo endémico que por su ubicación y sus características ha sufrido y desarrollado alternativas empíricas para reducir el impacto de los desastres por este fenómeno (procesos culturales); c) el grupo de leyes y normas existentes en diferentes rubros, que pretenden reducir el impacto de los desastres por PRM en el Estado mexicano y en el extranjero (marco regulatorio); y d) el grupo de instituciones que implementan tales mandatos legales (A.P. y ONG).

4.2.1 Actividad económica (grupo privado, micro-macro)

La primera variable en este ámbito considera niveles de actividad que van desde los pequeños comercios ubicados en las zonas ya siniestradas, a la actividad agrícola, que incluye la deforestación, malas prácticas de cultivo y segmentación de colinas, cuyo usufructo es individual o familiar. La segunda variable considera aquellas empresas que debido a la naturaleza de sus actividades impactan en la génesis y/o desarrollo de los PRM, como aquellos quienes realizan construcciones en zonas de riesgo, o bien, empresas del ramo pesado que por razón de sus actividades impactan a las comunidades con explosiones, o con tráfico pesado y constante demasiado cerca de las poblaciones expuestas al fenómeno. Una tercera y última variable considera el modelo económico que determina y condiciona la política pública actual de prevención de los desastres, o bien la ausencia de esta.

4.2.2 Procesos culturales

Se considera aquel grupo de actores que por el perfil de sus actividades, impactan en la génesis y/o desarrollo de los desastres, sin que esta conducta tenga que ser en su totalidad de naturaleza económica, sino también cultural. Tales son los casos de las malas prácticas en los métodos de cultivo y la construcción; la compra-venta de materiales de construcción de mala calidad; la construcción de viviendas en zonas de riesgo o su habitación, tanto de manera formal como informal; la reconstrucción en zonas ya siniestradas por desastres por PRM, así como el mal manejo de residuos y los desechos poblacionales e industriales, entre otros.

4.2.3 Marco regulatorio

Esta variable contempla el análisis del andamiaje legal y normativo que representa en sí, la capacidad de operación y respuesta formal del gobierno y de la administración pública en todos sus niveles frente a este fenómeno. Se consideran aquellas disposiciones que están relacionadas con las actividades antrópicas que incrementan los factores de riesgo, y que en su mayoría son relativas a la protección civil, la conservación del medio ambiente, el uso de suelo, las normas de construcción, las normas federales y estatales de prevención en materia de protección civil, así como la coordinación administrativa local, municipal, e incluso estatal y federal, para la gestión del riesgo.

4.2.4 Política pública de prevención de desastres por procesos de remoción en masa

Se incluyen en el análisis, aquellos resultados que tales legislaturas y normativas han proporcionado en la forma de bienes y servicios públicos (outputs), para resolver en alguna medida la problemática de los desastres por PRM, y los resultados se confrontaron en la localidad de estudio. Concluyéndose, que a pesar de que los bienes y servicios públicos son de una cualificación técnica alta, no son conocidos y menos aún, adoptados por la comunidad, lo que limita a nulo su impacto en esta población. Todo el peso de la operación se destina al ámbito de la contención, ya de por sí saturada por todos los demás tipos de riesgos que atiende y falta de recursos.

Existe también una limitación legal y estructural que impide acceder a niveles más allá del municipal, dicho de otro modo, los recursos u outputs no alcanzan a llegar

a las comunidades, o ni siquiera son contempladas en el diseño e implantación de políticas públicas. Complementariamente, se percibe una parte de la política pública que sí tiene algún impacto entre la población de estudio, y es aquella que está relacionada con los mensajes de prevención en temporada de huracanes que es transmitida por televisión y radio, siendo esta última, el medio de comunicación con más alcance e impacto entre la población.

4.2.5 Consideraciones

En consistencia con los modelos de análisis y gestión ya expuestos, se concentra el análisis en los actores e instituciones, sus actividades, y los factores de riesgo presentados, en todos sus términos. Como resultado de la aplicación de esta perspectiva, se implementaron métodos, tales como una matriz de módulo espinal con tres niveles de análisis: 1. El tema de cambio climático, fenómenos hidrometeorológicos (el niño; la niña) así como su perspectiva *in crescendo* a nivel global; 2. Los estudios y capacidades técnicas de las instituciones dedicadas al estudio del fenómeno; 3. Las actividades económicas locales, así como el modelo, sistema y modo de producción económico; y 4. Un análisis social y público-institucional. Con estos elementos, y apoyados con métodos de dialéctica (tesis, antítesis y síntesis) y de geografía económica, entendida esta como la ciencia que estudia la actividad antropogénica dentro de un espacio geográfico determinado, y de la interacción que se genera entre esta y su espacio, el estudio de las actividades económicas y las actividades sustentables;¹¹⁴ se presentan las siguientes acciones de política pública para reducir el impacto de los desastres por PRM en las localidades de Papantla, Veracruz.

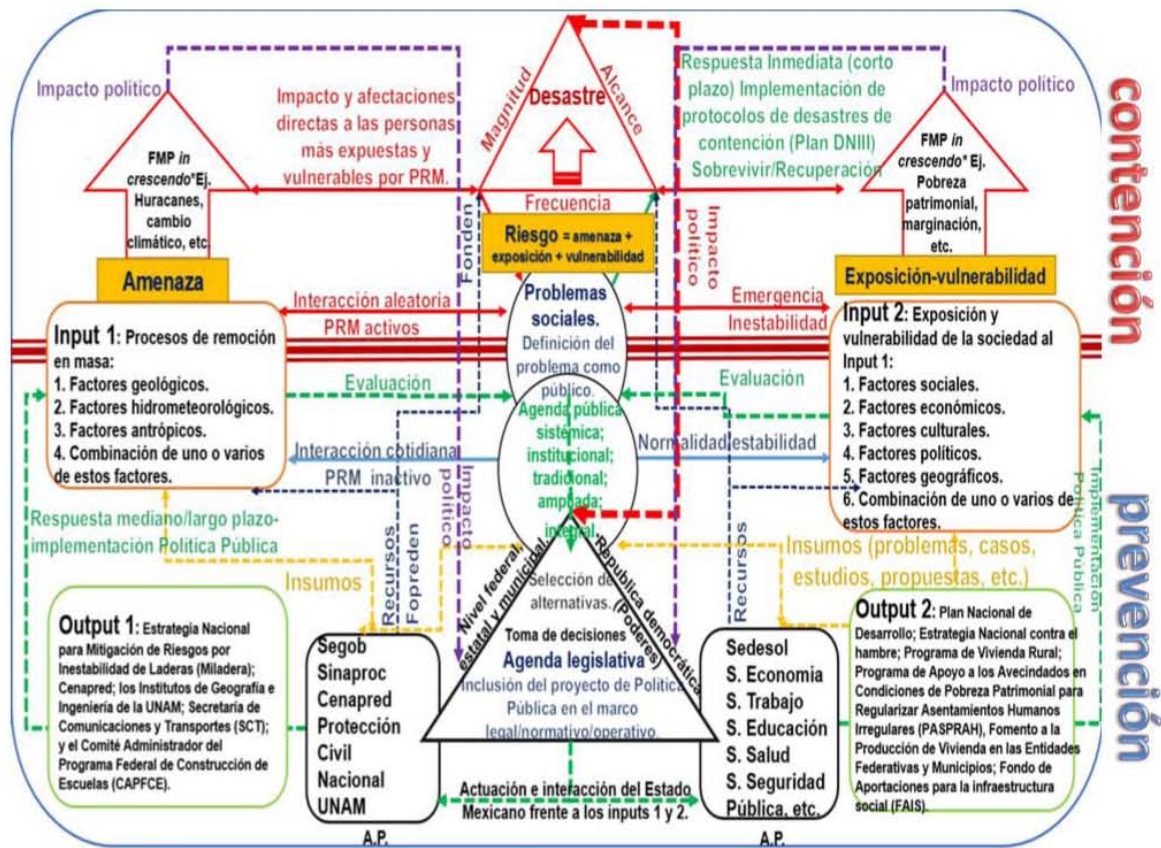
¹¹⁴ Plantilla Awesome Inc., *Geografía económica*, [en línea], 11 pp., México, Plantilla Awesome Inc., Dirección URL: <http://comunidad-geografia-p5-unam.blogspot.mx/2010/09/concepto-de-geografia-economica-y.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

5 Acciones

Se presentan las siguientes acciones en términos de una propuesta para reducir el impacto del problema social de los desastres provocados por los fenómenos geológicos definidos como procesos de remoción en masa en Papantla, Veracruz. Pretendiendo que este problema social se reconozca como un problema público, para que sea posible su inclusión en la agenda política, institucional, sistémica, tradicional, ampliada e integral (Tabla 1).

Así también, se espera concatenar los esfuerzos institucionales, con los académicos, los sociales, y en particular los indígenas, con la finalidad de cerrar la brecha que existe entre aquellas decisiones institucionales, que si bien cumplimentan sus agendas, carecen del impacto medible y cuantificable necesario, que le permita a la población más expuesta y más vulnerable a estos fenómenos, tener los elementos informativos y de obra pública necesarios, disponibles y oportunos que permitan salvar la vida y las propiedades, propias y comunales.

Cumplimentado además estándares, de eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y de rendición de cuentas, en aras de reivindicar los mandamientos constitucionales, con las leyes que de ella emanan, y con la perspectiva de abonar a un nuevo modelo de Estado de bienestar mexicano, que entre sus prioridades se encuentren las de dotar de bienes y servicios públicos de alta calidad a todos los sectores de su población, soportados en los derechos universales del ser humano, y por el solo hecho de nacer y pertenecer al Estado mexicano, sin ningún tipo de contraprestación condicional (Imagen 19).



- Marco azul:** Estado Mexicano, (ámbito estatal).
- Marco naranja:** problema y componentes.
- Marco verde:** respuestas y componentes.
- Cuadro negro:** Administración Pública
- Triángulo negro:** poder político y gobierno.
- Triángulo rojo:** construcción del desastre.
- Círculo negro:** herramientas del poder político: gobierno y administración pública.
- Flecha roja:** factor maximizador del proceso (FMP).
- Línea triple roja:** umbral prevención/contención.
- Línea continua roja:** relación de alto riesgo estratégico.
- Línea punteada verde:** proceso de políticas públicas.
- Línea punteada amarilla:** interacciones de la A.P. con los problemas públicos.
- Línea punteada morada:** efecto en; elecciones, popularidad, niveles aceptación encuestas, representatividad parlamentaria, etc.
- Línea punteada azul:** recursos; humanos, financieros, materiales y tecnológicos.
- Línea continua azul:** relación de alto valor estratégico (escenario esperado/óptimo de Pareto)
- Cuadro amarillo:** Variables estratégicas.

Imagen 19. Escenario de los desastres por procesos de remoción en masa en el Estado Mexicano.

5.1 Mandatos y recursos: marco legal, institucional, normativo y de operación

Se presenta el sustento legal y normativo sobre el cual descansan las propuestas, también se consideran las directrices implementadas por el Presidente de la República en su carácter de Poder Ejecutivo y cabeza de la APF. Para este fin, se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la vez del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como los indicadores establecidos por la Secretaría de la Función Pública (SFP), correspondientes al tema de los desastres y sus programas presupuestarios.

En el ámbito de la APF y el tema de la gestión del riesgo se integran los indicadores establecidos por la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), a la vez de considerar las atribuciones de la Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR), dependiente de la Segob. Estas atribuciones son importantes ya que incluyen el acceso a los recursos que el Estado mexicano proporciona para estos efectos en la forma del Fondo para la Prevención de los Desastres Naturales (FNPD). De la misma forma, se dará seguimiento a las reglamentaciones del Cenapred como institución encargada del estudio y atención del fenómeno de los PRM, así como de la Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

5.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Después del proceso revolucionario de principios de siglo en nuestro país, se promulgó la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, donde se establecen las bases de nuestra organización política actual. En esta constitución se conjuntan las partes dogmática (ideales, valores, derechos) y orgánica (leyes,

organización, obligaciones), del moderno Estado mexicano. A la parte dogmática le corresponde el sustento ideológico, representada por los derechos asumidos y establecidos en sus artículos; la segunda parte corresponde a la forma organizacional de nuestro Estado y comprende, tanto la formación de las instituciones que llevaran a cabo los designios constitucionales, como sus principales facultades y responsabilidades. En razón de ser consistentes con ella, se sustentan las propuestas bajo los siguientes ordenamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.¹¹⁵

Las propuestas incluyen, en su diseño e implantación, los considerandos dogmáticos de los derechos humanos, la soberanía nacional, así como los de forma de gobierno y de las facultades del Congreso, además de las de los estados de la federación y del Distrito Federal, establecidos en el Título Primero Capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías; Artículo 1; Artículo 2, apartado A, numerales IV, V, VI, VIII, apartado B, numeral I; apartado B, numerales II, IV, VI; Artículo 3, numeral II, incisos c y d; Artículo 4; Artículo 6, apartado A, numeral I; apartado A, numeral III; apartado B, numeral I; Artículo 26, apartado A; Artículo 27; Artículo 39; Artículo 40; Artículo 90; Artículo 133; y el Artículo 134.¹¹⁶

5.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En consecuencia al mandato constitucional presentado en el apartado anterior, las acciones también se enfocan en aportar al cumplimiento de los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado para el periodo

¹¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], 1 p., México, www.diputados.gob.mx, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

¹¹⁶ *Ídem*

2013-2018 y denominado “México en Paz”.¹¹⁷ Este mecanismo del Poder Ejecutivo y la APF contiene la estrategia gubernamental para la conducción del Estado mexicano en la forma de sus políticas públicas, sus planes y programas, que a su vez, son implantados por la administración pública nacional. Esta gran estrategia gubernamental está subdividida en estrategias particulares, las cuales son responsables de resolver los 37 objetivos identificados en todo el país, los cuales son presentados en sus cinco diagnósticos generales.¹¹⁸

Las acciones propuestas de esta investigación contribuyen a 10 de los 37 objetivos establecidos en el PND; 1. La gobernabilidad democrática; 2. La seguridad nacional; 3. Protección civil y prevención de desastres; 4. Rendición de cuentas y combate a la corrupción; 5. Un país fragmentado y desigual; 6. Desigualdad y discriminación; 7. Acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial; 8. Vinculación de la educación con las necesidades sociales y económicas; 9. Desarrollo sustentable; y 10. Acceso a servicios de telecomunicaciones.

5.1.3 Indicadores

En un primer ámbito se contemplan los indicadores que corresponden a los emitidos por la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP), dependiente de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública (SCAGP), la que a su vez depende de la Secretaría de la Función Pública (SFP).¹¹⁹ El objetivo es cumplimentar los estándares de gestión de política pública vigentes, y ayudar a transpolar los criterios del orden federal al ámbito municipal.

¹¹⁷ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea], 184 pp., México, pnd.gob.mx, Dirección URL: [file:///C:/Users/lq/Downloads/PND%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lq/Downloads/PND%20(1).pdf), [consulta: 16 de febrero de 2015].

¹¹⁸ *Ídem*

¹¹⁹ *Op. cit.*, p. 174

Los indicadores adoptados son: 1. Indicadores clave; 2. Indicadores de efectividad; y 3. Indicadores de eficiencia; así como los indicadores de gestión de tipo a) administrativos; b) financieros; c) operativos; d) de servicios; y también indicadores de tipo programático-presupuestario; a) de cobertura o eficacia presupuestal; b) de eficacia programática; d) de eficiencia; y e) de productividad.¹²⁰

En un segundo ámbito, se consideran 12 indicadores de los programas presupuestarios presentados en el PND 2013-2018, relativos a la rendición de cuentas y a la transparencia, emitidos por el Cenapred¹²¹ y la Secretaría de Hacienda.¹²² En esta virtud, los indicadores seleccionados corresponden a la modalidad N- desastres naturales, con el identificador de programa: 001, que corresponde al Ramo cuatro de la Segob, a y la Coordinación Nacional de Protección Civil -120-, como unidad responsable. Estos indicadores contribuyen tanto a la meta nacional “México en Paz”; al objetivo sectorial “Coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil para salvaguardar a la población, sus bienes y entorno ante fenómenos perturbadores”, y al programa sectorial “Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018”.¹²³ Los indicadores están clasificados por categorías de acuerdo con su función y objetivos.

5.1.4 Coordinación Nacional de Protección Civil

En virtud de que es la institución pública sobre el cual recaen las responsabilidades y los recursos del más alto nivel en materia de prevención de

¹²⁰ *Ídem*

¹²¹ Cenapred, *Indicadores de Programas Presupuestarios*, [en línea], 6 pp., México, Segob, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Transparencia/POT/Indicadoresdeprogramas/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

¹²² SHCP, *Datos del Programa*, [en línea], 1 p., México, www.sistemas.hacienda.gob.mx, Dirección URL: <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=04N001>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

¹²³ *Ídem*

desastres, es que se dirigen a la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), algunas observaciones encaminadas a sincronizar la operación municipal y local de gestión del riesgo con el modelo federal. Se pretende, complementariamente, aportar al cumplimiento de las acciones de prevención mencionadas por el Presidente de la República Mexicana, en el marco del presídium del CNPC del 28 de Mayo de 2013, en Palacio Nacional: 1. Crear un Sistema Nacional de Alertas; 2. Iniciar la operación de la Estrategia México Seguro ante Desastres; 3. Iniciar una campaña preventiva con énfasis en los habitantes de zonas vulnerables; 4. Actualizar el Atlas Nacional de Riesgos; 5. Implementar un Programa Nacional de Respuesta a Siniestros, Emergencias y Desastres; y 6. Homologar las delimitaciones geográficas con las cinco regiones de operación de seguridad pública.¹²⁴

5.1.5 Dirección General para la Gestión de Riesgos

La Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) dependiente de la Segob,¹²⁵ es otro actor de la APF que considera este trabajo, y lo es porque entre sus principales funciones se encuentran los instrumentos financieros a los que se refieren tales atribuciones, los cuales corresponden a dos tipos de recursos económicos provistos por el Estado mexicano, para hacer frente a los desastres. Uno es el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), dirigido eminentemente hacia la contención del desastre y el proceso de reconstrucción. El segundo instrumento, el cual se considera como herramienta fundamental mediante la cual acceder a los recursos que permitan cumplimentar las recomendaciones presentadas, corresponde al Fondo para la Prevención de los Desastres Naturales (Fopreden). Por contar y usar recursos del orden federal, se consideran las acciones en apego

¹²⁴ *Op.cit.*, p. 153

¹²⁵ Sinaproc, *Dirección general para la gestión de riesgos*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Direccion_General, [consulta: 16 de febrero de 2015].

a las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de los Desastres Naturales y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás marco legal aplicable.

5.1.6 Fondo para la Prevención de Desastres Naturales

Las acciones se perfilan en función de los lineamientos que establecen las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de los Desastres Naturales y sus anexos, buscando cumplimentar los requisitos normativos y técnicos establecidos por la DGGR y el Cenapred.

5.1.7 Centro Nacional de Prevención de Desastres

Debido a la naturaleza geológica de nuestro fenómeno de estudio, también corresponde al Cenapred incluirlo dentro de su agenda institucional para su atención. De manera similar a como ocurre con el estudio de otro tipo de desastres, como los de origen hidrometeorológico o forestal, a los cuales les corresponden otro tipo de instancias especializadas de la APF su atención, siendo la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la Comisión Nacional Forestal (Conafor) las encargadas, respectivamente.¹²⁶

¹²⁶ *Op. cit.*, p.189

5.1.8 Instituto Nacional de Antropología e Historia

Se pretende incorporar aquellos elementos ya disponibles en las comunidades en riesgo y extrapolarlos al tema de los desastres. Para este efecto, se propone el análisis, estudio y adaptación, de aquellos posibles sistemas pluviales de captación, canalización, acumulación y distribución, existentes en las zonas arqueológicas que corresponden a las zonas de riesgo, en este caso la zona arqueológica del Tajín (imágenes 20, 21, 22 y 23). Dado que las culturas que les crearon, o durante su posterior proceso de conservación, también convivieron con el fenómeno de los desastres, así como con sus factores de riesgo y dentro de la misma zona.



Imagen 20. Sistemas de canalización de agua en la zona arqueológica del Tajín.



Imagen 21. Materiales utilizados en los sistemas de canalización de agua.



Imagen 22. Entorno de los sistemas de canalización de agua.



Imagen 23. Detalle de los sistemas de canalización de agua.

Complementariamente, se considera retomar aquellos elementos arquitectónicos (estilo y materiales locales) que permitan la identificación y potenciación de la cultura propia, similar al manejo que se les da a los denominados Pueblos Mágicos, en cuanto al tipo de arquitectura se refiere. Aunque en este caso, su alcance se remite exclusivamente a obra pública preventiva delimitada en las acciones aquí propuestas (imágenes 24 y 25).

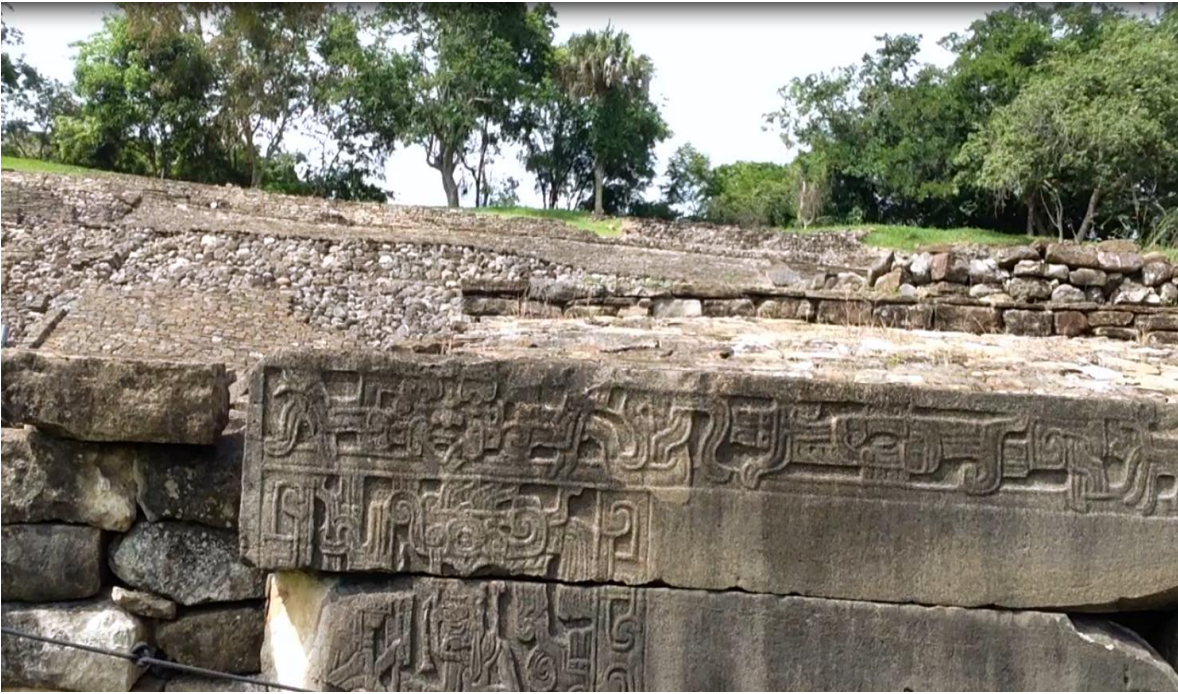


Imagen 24. Bajorrelieve en la zona arqueológica del Tajín.



Imagen 25. Estilo arquitectónico totonaco.

Lo anterior aporta, además del beneficio pragmático en su potencial implantación, para: a) para reducir los niveles de saturación de agua de los suelos de las comunidades de riesgo; b) aprovechamiento del líquido para las necesidades básicas de la población; b) habilitar las entradas y salidas seguras de las comunidades en riesgo; c) enriquecer el entorno arquitectónico local; y d) enriquecer la identificación cultural y política., representa también una oportunidad de retomar un modelo de obra pública autóctona con un grado de identificación y armonía con el entorno y el medio ambiente (factor de riesgo global), que permita preservar y emular dicha zona arqueológica y su sustentabilidad con el entorno (Imagen 26). Para este fin es que se considera necesario establecer convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), quien representa la institución de la A.P. cuya agenda es relativa a estos intereses y responsable de la administración de dicha zona arqueológica.



Imagen 26. Entorno de laderas de la zona arqueológica del Tajín, Papantla, Veracruz.

5.1.9 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Derivado de la identificación de los grupos beneficiarios en las presentes consideraciones, se determinó que los alcances incluían la interacción con la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (Cni), tal interacción estaría fundamentada en la retroalimentación y la colaboración, en cuanto a una posible concatenación de intereses a favor de los derechos de los pueblos indígenas. En esta venia, la institución se considera como una de las cuales es posible un convenio de colaboración, que permita proveer y aprender de experiencias de otros pueblos en condiciones similares, y que favorezcan la reducción del impacto de los desastres en esas otras comunidades indígenas en riesgo, las cuales representan en muchos casos, los primeros niveles de respuesta ante los desastres.

5.1.10 Sistema Estatal de Protección Civil

Se considera el contexto y la normatividad del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que a él pertenece nuestra localidad de estudio. De esta manera, se sustenta la operación de las acciones propuestas con base en artículos contenidos en la Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹²⁷

Los artículos considerados son: Artículo 1, Artículo 2, Artículo 4, Artículo 7, Artículo 11, Artículo 12, Artículo 13, Artículo 19, Artículo 22, Artículo 23, Artículo

¹²⁷ Gaceta Oficial, "Ley número 856 de protección Civil y la reducción del riesgo de desastres para el estado de Veracruz", [en línea], Gaceta Oficial, Número Extraordinario, 28 pp., México, Órgano del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Dirección URL: http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario_ElementoSeccion/183/VERACRUZ_GACETA_OFICIAL_01_08_2013_2_.PDF, [consulta: 16 de febrero de 2015].

24, Artículo 29, Artículo 31, Artículo 32, Artículo 35, Artículo 36, Artículo 37, Artículo 38, Artículo 39, Artículo 43, Artículo 44, Artículo 45, Artículo 47, Artículo 48, Artículo 49, Artículo 50, Artículo 51, Artículo 52, Artículo 53, Artículo 54, Artículo 55, Artículo 56, Artículo 57, Artículo 58, Artículo 59, Artículo 60, Artículo 62, Artículo 63, Artículo 64, Artículo 65, Artículo 66, Artículo 67, Artículo 68, Artículo 69, Artículo 70, Artículo 73, Artículo 74, Artículo 75, Artículo 76, Artículo 77, Artículo 78, Artículo 80, Artículo 81, Artículo 82, Artículo 83, Artículo 84, Artículo 85, Artículo 86, Artículo 87, Artículo 88, Artículo 89, Artículo 90, Artículo 91, Artículo 92, Artículo 93, Artículo 95, Artículo 96, Artículo 97, Artículo 98, Artículo 101, Artículo 102, Artículo 103, Artículo 104, Artículo 105, Artículo 106, Artículo 108, Artículo 109, y el Artículo 110.

Uno de los motivos por el cual se seleccionaron la mayoría de los artículos de esta ley, es porque en ellos también se contienen muchos de los mandamientos del nivel municipal en materia de prevención de desastres, por lo que contiene disposiciones para los dos niveles de gobierno, sin menoscabo de las disposiciones municipales propias. De estos artículos, existen algunos que se contemplan para el diseño de las propuestas presentadas, ya que contienen consideraciones puntuales que se concatenan con aquellas de un orden legal superior. En este sentido, se toman específicamente las atribuciones que el Artículo 1 establece en sus numerales III y IV.

Otro objetivo es contribuir a alcanzar las prioridades establecidas para el Sistema Estatal de Protección Civil (SEPC), específicamente en el Artículo 12 numerales I, II, III, IV, V y VI. De la misma manera, se pretende contribuir al cumplimiento las obligaciones de los integrantes del SEPC en materia de gestión del riesgo, definidas en el Artículo 13, en sus numerales: I, II, III y IV.

5.1.10.1 Consejo Estatal de Protección Civil

Referente al Consejo Estatal de Protección Civil (CEPC), máximo órgano de decisión y consulta del SEPC, se consideran las atribuciones plasmadas en el Artículo 19, en sus numerales: IV, VII, VIII, IX, X y XI. En lo concerniente al Presidente del Consejo Estatal: el gobernador del estado, se contemplan las atribuciones establecidas en el Artículo 22 en sus numerales II y III.

5.1.10.2 Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz

La Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz (SPCVER), se considera como otro importante actor y grupo objetivo, ya que posee las atribuciones que posibilitan la fase de implantación. Los lineamientos considerados, y que constituyen parte del diseño de las propuestas y recomendaciones, son los establecidos en el Artículo 29 numerales I, III, IV, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XV, XVI, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI Y XXXII. Complementándose con las atribuciones de la Secretaría establecidas en los artículos 31 y 32.

5.2 Propuestas de actividades, outputs

Como se ha expuesto, los desastres siconaturales derivados del fenómeno de los PRM, principalmente del tipo activo, por la velocidad con que ocurren, hacen necesario que un conocimiento mínimo previo permita a los habitantes de las localidades expuestas, salvar la vida: saber qué hacer, o no, ante la ocurrencia de estos fenómenos. En el entendido que, si ocurriera un desastre por PRM de tipo activo, la velocidad, alcance e impacto del mismo, hará que cualquier tipo de respuesta gubernamental, de cualquier nivel de gobierno, sea necesariamente tardía e insuficiente.

El fenómeno una vez ocurrido, no da oportunidad de respuesta. En los peores casos, solo se podrá salvar alguna vida, no así varias otras, ni las propiedades. En el caso de los PRM inactivos, el grado de emergencia también es alto para la población más vulnerable, y pone en riesgo la integridad de los bienes inmuebles y de la infraestructura, que ya forma parte de un terreno siniestrado y sin posibilidad de recuperación. Esto además, ocasiona grandes pérdidas materiales y económicas y contribuye a crear el factor de riesgo referente a habitación y construcción fuera de norma, afectando de manera aún más importante a las personas más vulnerables que viven ahí: menores de 18 años y mayores de 65 o personas con alguna discapacidad.

Se determinó que las personas más expuestas al fenómeno, el grupo beneficiario, corresponden a las siguientes variantes, o alguna combinación de ellas; 1. Población catalogada en pobreza y/o pobreza extrema; 2. De ascendencia indígena; 3. Con actividad económica agrícola; 4. Con residencia en laderas (cerros) con algún grado de inestabilidad ubicadas en los estados de Veracruz, Puebla y Chiapas. En esta virtud, se propone como premisa fundamental, privilegiar el nivel de decisión, tanto individual como comunitaria, y no sólo institucional. Al efecto, se considera una fuerte presencia de obra pública, aportando elementos específicamente diseñados para este perfil, para que las decisiones que se tienen que tomar en el nivel individual y comunitario, en el momento y en el lugar del desastre; permitan salvar la vida e incluso prevenir, y deconstruir el evento dentro de la comunidad.

Lo que abonará a su vez, a cumplimentar todos los términos, metas y objetivos políticos e institucionales, planteados en los capítulos anteriores. Se pretende que estas nuevas decisiones sean adoptadas, en un menor o mayor grado, por todos los habitantes de la comunidad propuesta, ya que los elementos informativos

estarán disponibles para todos sus habitantes, y además se privilegiara la lengua materna para aquellos casos de habitantes aún más vulnerables. Para este fin, se toman conceptos de la APF y algunos otros relativos a la protección civil, que se extrapolan a un nivel comunitario en la forma de mapas de riesgo, infografías, matrices de riesgo, etcétera. También se consideran conceptos de investigación básicos del fenómeno, en términos de geofísica, además de una interacción importante de los miembros de Sinaproc, en algunos de sus niveles, con los sectores privado, académico, social, institucional, y de los medios de comunicación, inherentes a la población objetivo.

5.2.1 Acciones en la comunidad Cerro del Carbón y su entorno municipal, Papantla, Veracruz

Se pretende que la comunidad de estudio, Cerro del Carbón, pase de un estado de incertidumbre a uno de certidumbre, ante los desastres por PRM. Para esto, se propone una asimilación cultural de la prevención por parte de los grupos en riesgo, mediante la adopción de conceptos preventivos habilitados específica y endémicamente (protocolo), en la forma de un mural-mapa de riesgo, con infografías bilingües en lengua totonaca y español, que aporten a corregir los hábitos no deseados (factores de riesgo), de una forma constante y a largo plazo dentro de la comunidad.

Además de iniciar con el estudio formal del fenómeno, que permita reducir los factores de riesgo, de la mano de una fuerte participación social y pública. Se proponen dos tipos de elementos infográficos: a) uno resultante de un proceso social donde elementos de la misma comunidad participen en el diseño, traducción, proyección e implantación de un mural-mapa de riesgo comunitario

(grupos de influencia), en un lugar de fácil acceso dentro de la comunidad, con los elementos científico-técnicos que las instituciones de educación, investigación y de la administración pública a nivel nacional e internacional, puedan aportar como elementos de reducción de riesgo ante el impacto de los desastres por PRM, apoyados y asesorados por un cuerpo preventivo de protección civil municipal propuesto para este efecto; y b) un segundo elemento infográfico que este destinado a identificar las zonas de riesgo y prevenir el asentamiento humano en estas, a través de un proceso mediante el cual, la iniciativa privada y las empresas que generen impactos por PRM en las comunidades, contribuyan a su financiamiento.

Se estima la inclusión, gestión e interacción de otros grupos de la sociedad, como: a) Las autoridades e instituciones en materia de protección civil; b) Instituciones de investigación y educación superior; c) La iniciativa privada con responsabilidad social; d) Las escuelas de nivel medio y medio superior ubicadas en las zonas de riesgo; y e) los poderes e instituciones públicas. Se pretende que estas organizaciones de la sociedad interactúen en un marco de colaboración (gobernanza), en pro de las personas con la mayor situación de riesgo ante los desastres por PRM, con énfasis en aquellas, que además, por su marginación cultural y racial resultante de su origen indígena, carecen de acceso a la información confiable y oportuna que les prevenga del desastre.

Complementariamente, se propone que la implantación del protocolo aspire a ser un proceso autónomo hacia el interno de la comunidad, conjuntamente con otro protocolo dirigido hacia la A.P. municipal. El protocolo comunitario consiste en la sociabilización y apropiación del conocimiento referente a: 1. La génesis; 2. Los factores de riesgo; 3. Los factores de reducción del riesgo; 4. Las recomendaciones; 5. Las alertas; 6. Las vías de contacto; y 7. Los puntos de

reunión y salidas o rutas de emergencia de la comunidad, que permita adoptar un modo de vida sustentable con su entorno.

Se pretende que con estos elementos de decisión la población incrementará sus capacidades de gestión de riesgo de los desastres por PRM, sabiendo: a) qué hacer; b) qué no hacer; c) donde ir; d) donde no ir; y e) a quien contactar; antes y después de un evento de desastre, dotando a la comunidad de una capacidad de respuesta inmediata, medible y cuantificable. El protocolo propuesto para la A.P. municipal, consiste en la gestión y coordinación entre otros sectores sociales y actores, para la creación de infraestructura pública preventiva y bilingüe, en un ambiente de gobernanza, correspondiente básicamente a cuatro tipos de obra: 1. La señalización de las zonas de riesgo o ya siniestradas; 2. La instalación de sistemas de drenaje; 3. Obra pública preventiva de captación y canalización de lluvia; y 4. Los caminos (veredas) a las comunidades en mayor situación de riesgo (rutas de escape), con el objetivo principal de incluir y activar a los sectores de la población (sector empresarial: público y privado; campesino e indígena), a través de un reconocimiento de facto del Estado mexicano hacia su desarrollo, cultura y necesidades específicas de prevención de desastres.

Se considera para el efecto, incorporar al protocolo los diagnósticos y recomendaciones técnicas solicitadas y/o realizadas por aquellas instituciones académicas y científicas que desarrollen los mismos temas específicos: diseño de sistemas de drenaje o manejo de residuos amigables con las laderas inestables, así como propuestas de accesos y salidas seguros, para personas con limitaciones físicas o de edad avanzada, en situaciones de emergencia en laderas inestables.

Con esta información (sector académico) y el apoyo económico del sector empresarial: público y privado, el gobierno estará en posibilidades de garantizar productos y servicios de calidad, cuantificables y medibles, que permitan una mejora continua (calidad total) en un corto, mediano y largo plazo (Imagen 27). Este modelo de recomendaciones y diagnósticos emitidos por las instituciones especializadas, y adoptadas por la autoridad pública municipal en materia de protección civil, se inspira en el método Delphi, entendiéndolo como aquel método prospectivo, útil para visualizar posibles escenarios de desastres, reuniendo y utilizando los puntos de vista de expertos, por medio de cuestionarios anónimos.¹²⁸

El grupo de expertos seleccionados de estas instituciones, previa certificación de acuerdo con norma, se propone sean integrantes del Cenapred, el Instituto de Geofísica de la UNAM, el Conacyt, y de la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, en una primera etapa. Una vez consolidada la información recibida por la institución municipal pertinente, en este caso en el Centro Integral de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres (CIPCRRD), y el Centro de Estudios y Pronósticos Meteorológicos (CEPM), será compartida con alumnos y profesores de las instituciones de educación media y media superior de las comunidades en riesgo.

Se propone que la implantación de las infografías y los señalamientos preventivos, se realice por parte de las brigadas comunitarias de protección civil definidas en el marco legal vigente, o bien, por un nuevo cuerpo operativo y administrativo exclusivamente preventivo, dentro del ámbito comunitario-municipal, propuesto para el efecto en este trabajo.

¹²⁸ Natalia Suarez-Bustamante Figueroa, *¿Qué es el método Delphi?*, [en línea], 1 p., México, Natalia Suarez-Bustamante Figueroa, Dirección URL: <https://www.eoi.es/blogs/nataliasuarezbustamante/2012/02/11/%C2%BFque-es-el-metodo-delphi/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

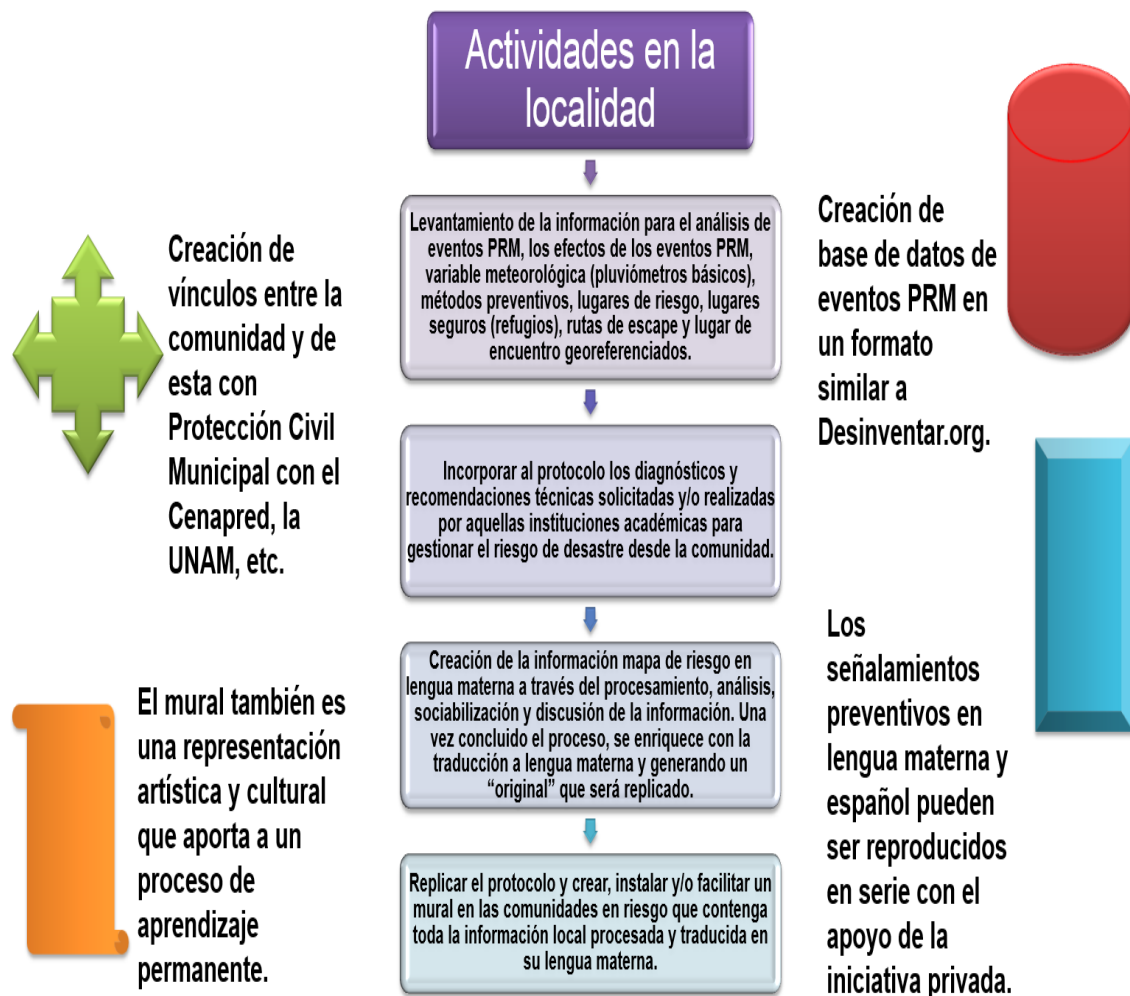


Imagen 27. Características generales de las actividades a realizar en las comunidades de riesgo en Papantla, Veracruz.

La dinámica consiste en que los alumnos, profesores o cualquier otro integrante de la comunidad interesado, participen en la traducción de materiales técnicos y especializados para la prevención de desastres por PRM, a su lengua materna: el totonaco. Con lo cual, se espera incrementar el impacto de la política en la comunidad en tres vertientes: 1. Acceder al derecho a la información para prevenir

los desastres, y como consecuencia acceder al derecho a la seguridad; 2. El reconocimiento, enriquecimiento y preservación del acervo y la lengua totonaca; y 3. Pasar de un escenario de incertidumbre a uno de certidumbre mediante la adopción cultural del conocimiento (centros de influencia), que permita implementar un protocolo de prevención de desastres por PRM.

Una vez que la información ha sido sociabilizada, analizada, discutida, adaptada y traducida al totonaco, por parte de los integrantes de la comunidad, esta sería devuelta al cuerpo preventivo municipal de protección civil propuesto, siendo este el responsable de gestionar la manufactura de las infografías preventivas, para que sean colocadas en los lugares identificados, ya como de riesgo dentro de las comunidades, o bien, con restricciones para el asentamiento humano (uso de suelo). La gestión contempla tanto al sector privado como a las empresas públicas productivas del Estado o con participación estatal, con algún impacto en las comunidades por PRM; para que sean ellas quienes aporten un porcentaje o la totalidad del costo de la implantación, y/o la manufactura, y/o mantenimiento, de las infografías preventivas. De una forma similar a los convenios de colaboración empresa-gobierno para el mantenimiento de camellones, jardines y áreas verdes, existentes en algunos espacios públicos (Imagen 28).

También se espera la ampliación de las capacidades estatales en materia de gestión del riesgo ante los desastres a un nivel local-municipal, e inclusive en un nivel estatal y nacional. Por esta razón, se solicita la habilitación de los recursos públicos del orden federal considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en temas puntuales como la creación, remozamiento, habilitación y rehabilitación de rutas de emergencia, sistemas de captación y canalización de agua de lluvia, sistemas de drenaje y la creación de espacios comunitarios, que son factibles de operar como punto de reunión, encuentro,

recepción y emisión de alertas en caso de emergencia por un desastre por PRM: Albergues comunitarios predefinidos e identificados ya por la población, independientes a los establecidos por las autoridades, y administrados por los agentes municipales o autoridades comunitarias, como son: las casas del campesino, las agencias municipales comunitarias, escuelas, auditorios, etcétera (Imagen 29).

Proponiendo para este fin, un presupuesto operativo, así como un inventario de recursos mínimos disponibles en caso de desastre, y en plena consistencia con la normatividad vigente. Otro rubro de inversión propuesto, corresponde a la asesoría y capacitación bilingüe, para la generación, conservación y transmisión del conocimiento en el diseño de técnicas de cultivo y construcción, aptas para la prevención y recuperación de terrenos deforestados por el efecto de técnicas utilizadas por la misma población (grupo objetivo y beneficiario), como la roza (factor de riesgo).¹²⁹

Así como adquirir el conocimiento de aquellas especies, o técnicas que permitan un tipo de cultivo o actividad, económica y sustentablemente apto para la comunidad, que derive en la creación de manuales (a manera de códigos-totonacas), administrados por las comunidades y también por las instituciones municipales y estatales en materia de protección civil, economía, derechos indígenas, desarrollo social o del medio ambiente. La implantación también correspondería a las brigadas comunitarias de riesgo, o bien, al nuevo grupo preventivo referido. Se propone que esta relación de asesoría-capacitación, fluya en los dos sentidos, donde los interlocutores brigada-comunidad, aporten cada uno sus elementos (intercambio de enfoques), y que estos se conviertan en registros públicos oficiales, en cuyo proceso de creación, depuración y traducción,

¹²⁹ Quema de terreno con fines agrícolas o ganaderos.

se vea reflejado el proceso de acumulación y apropiación del conocimiento preventivo, esperado en las comunidades.

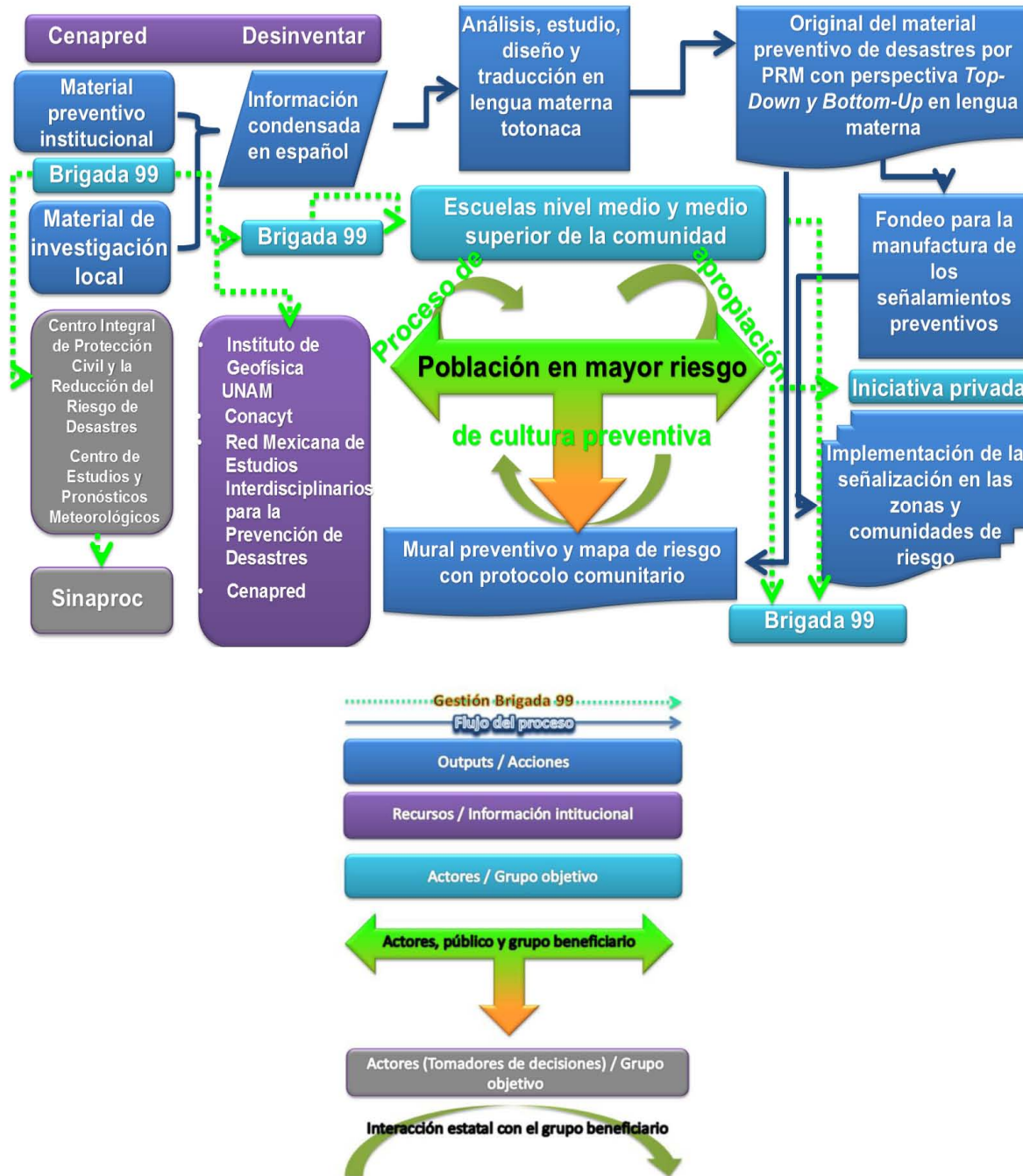


Imagen 28. Flujo de las propuestas a realizar en las comunidades de riesgo en Papantla, Veracruz.

A la par, se propone incorporar la utilización de tecnologías de la información: redes sociales, bases de datos y medios de comunicación, como la radio, para la creación y gestión de grupos virtuales de comunidades en situación de riesgo, para que sean registrados, monitoreados, gestionados y alertados por estos canales digitales, utilizando el método de matriz de riesgo. La implantación corresponde a las brigadas comunitarias o el equipo preventivo propuesto. Se pretende utilizar el sistema telefónico ya dispuesto por la Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz; consistente en los números 070, 01(800) 260-1300, 01(800) 716-3410 y 01(800)716-3411, así como la infraestructura del Centro Estatal de Comunicaciones (CEC), como sistemas de información y alertas en caso de desastres por PRM (Imagen 29).¹³⁰

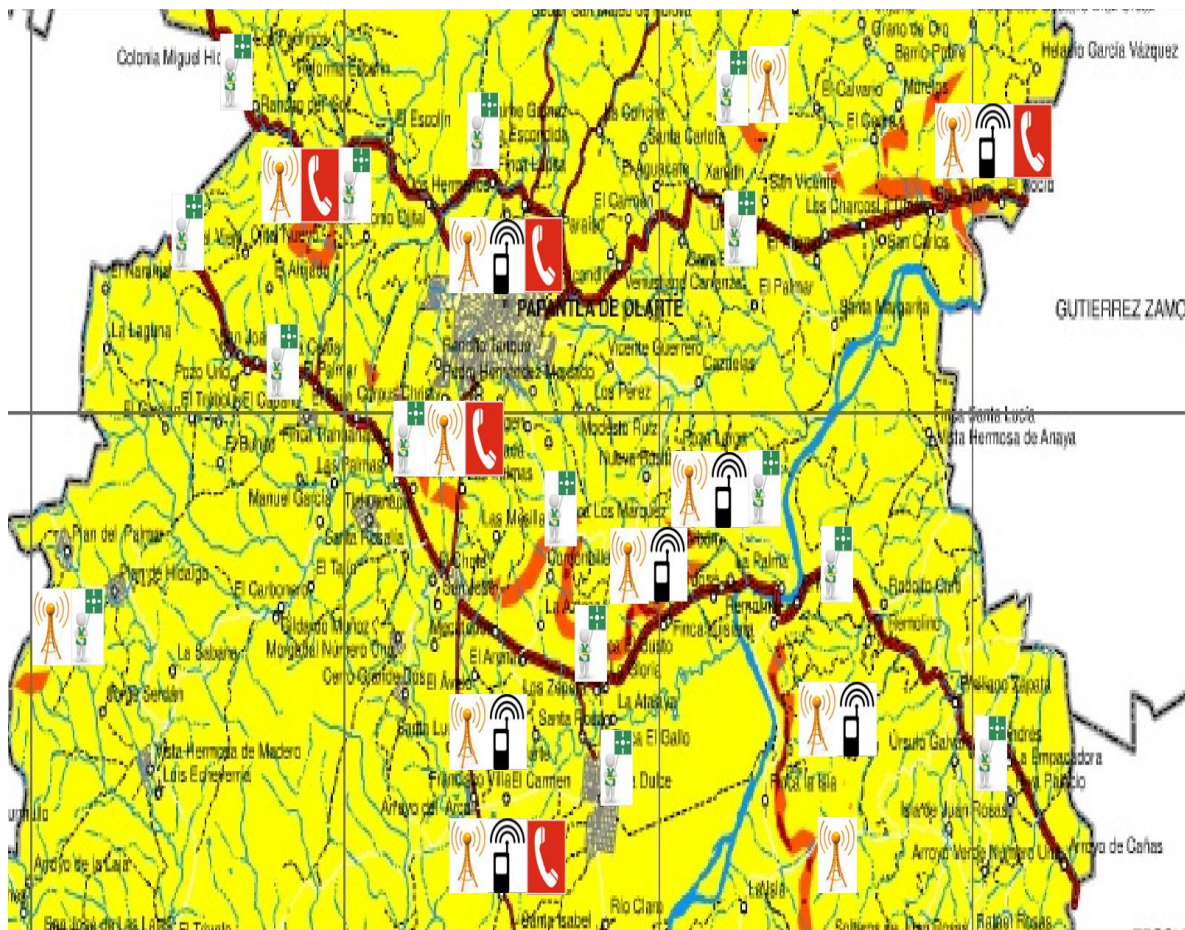
En congruencia con las condiciones socioeconómicas del grupo beneficiario, se considera necesario garantizar el acceso de este grupo a una línea telefónica permanente, que cumpla con la función informativa y de alerta oportuna en casos de emergencia por PRM, en un flujo de retroalimentación de la comunidad hacia la autoridad, que forme un círculo de comunicación, con ambos perfiles. Dadas las características de la mayoría de las comunidades en riesgo por este fenómeno, se considera utilizar tecnologías alternativas de comunicación donde la infraestructura convencional no lo permita, como la telefonía rural, satelital, el telégrafo o cualquier otro elemento que cumpla este requisito, y donde cualquier contrato que sea firmado para la prestación de estos servicios, sea conducido por el proceso de una licitación pública (Imagen 29).

Para aquellos casos donde inclusive esto no sea posible, se implantará una campaña informativa *in situ* en estas zonas por parte de las brigadas comunitarias,

¹³⁰ Centro Estatal de Comunicaciones, *Recomendaciones y medidas preventivas de protección civil para la temporada invernal 2014-2015*, [en línea], 17 pp., México, Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz, Dirección URL: http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario_ElementoSeccion/725/RECOM..._TEMP_INV_ERNAL.PDF, [consulta: 16 de febrero de 2015].

o bien, el cuerpo preventivo propuesto. En el mismo sentido, se propone una campaña radiofónica bilingüe totonaco–español, que contenga los elementos preventivos de los desastres por PRM emitidos por la Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz y enriquecidos con las evidencias nuevas obtenidas de los protocolos ya propuestos anteriormente (Imagen 29). Se sugieren convenios con aquellas emisoras radiofónicas que tengan más impacto y alcance entre el grupo beneficiario y los grupos objetivo. Con base en esta investigación, las frecuencias: 93.2, 94.1 y 103.5 de frecuencia modulada (FM); así como las frecuencias 840 y 1270 de amplitud modulada (AM), tienen estas características. Estas propuestas también se plantean como alternativa de respuesta a las recomendaciones oficiales en materia de prevención de desastres por PRM contenidos en las Recomendaciones para Prevenir Accidentes por Deslaves y Deslizamientos emitido por el gobierno del estado de Veracruz.¹³¹

¹³¹ Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz, *Recomendaciones y medidas preventivas de protección civil para la población para evitar accidentes por deslizamientos de suelo durante la temporada de lluvias y ciclones tropicales*, [en línea], 6 pp., México, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Dirección URL: <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/files/2015/07/Recom-Par-Deslizamientos-Suelos-POBLACION.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].



Espacios comunitarios: puntos de reunión, encuentro, recepción y emisión de alertas en caso de emergencia por un desastre por PRM



Línea de comunicación permanente: tecnologías alternativas de comunicación donde la infraestructura convencional no lo permita, como la telefonía rural, satelital, el telégrafo



Tecnologías de la información: alertas y grupos virtuales de comunidades en situación de riesgo



Campaña radiofónica bilingüe totonaco–español

Imagen 29. Simulación de un mapa de cobertura de riesgo para el municipio de Papantla, Veracruz, considerando la red de servicios y alertas propuestos.¹³²

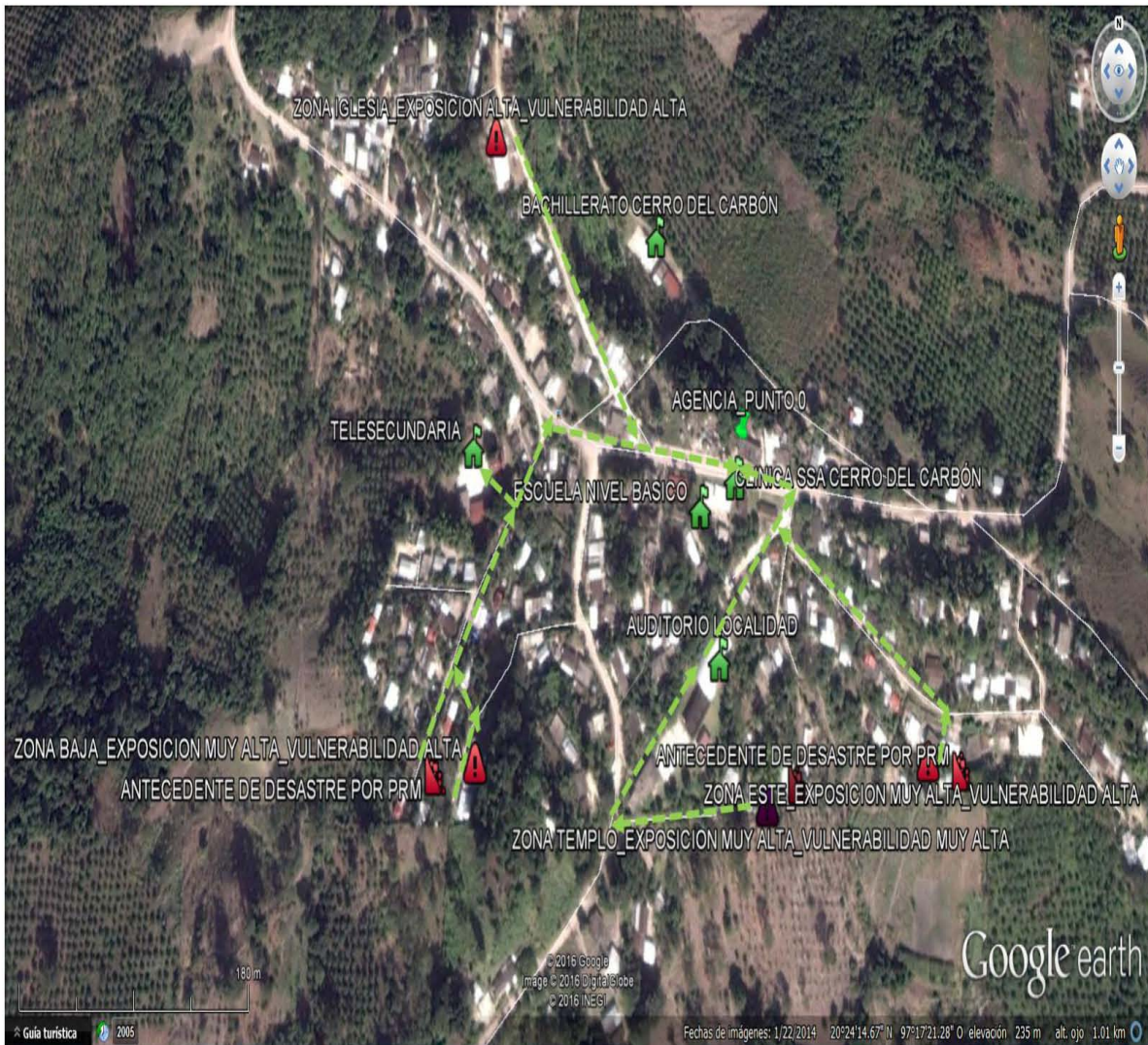
¹³² Detalle del mapa de riesgo municipal de Papantla por PRM.

5.2.2 Adopción de protocolos de seguridad comunitarios

Se propone el acceso al derecho a la seguridad, ejerciendo el derecho a la información. Esta debe ser permanente y del más alto estándar, además de oportuna, de fácil acceso y de una calidad que no permita efecto contrario al buscado. Para este fin, se propone desarrollar un mapa de riesgo georeferenciado exclusivamente comunitario, independiente al esquema de mapas de riesgo municipales (Imagen 30), que diseñado de forma bilingüe: español-lengua materna (imágenes 31 y 32), y por elementos de la misma comunidad, muestre, además de los lugares de mayor riesgo en la comunidad, las rutas de emergencia y puntos de reunión, independientemente de los puntos preventivos presentados en este trabajo, y aquellos ya dispuestos por Protección Civil del estado de Veracruz (imágenes 33 y 34).

El Atlas de riesgo comunitario propuesto, en la medida de su éxito y perfeccionamiento, tendrá un conjunto de mapas de riesgo que servirán para incrementar el nivel de desagregación de los mapas de riesgo municipales institucionales ya existentes, los cuales carecen del nivel de detalle suficiente que permita la óptima y oportuna identificación del riesgo de desastre.

También, se pretende una aportación al patrimonio de la comunidad y su cultura, en tres vías: 1. Un protocolo/mural-mapa de riesgo; 2. Preservación y proyección de su lengua; y 3. Enriquecimiento de su cultura, en aras de la apropiación de derechos. El mapa-mural de riesgo comunitario, se propone sea realizado en edificios públicos similares en todas las localidades del municipio, como la agencia municipal, la casa del campesino o bien el espacio público que cuente con las condiciones de acceso y visibilidad permanente para toda la población.



Zonas de alto riesgo



Antecedente de desastre por PRM



Zona segura / punto de reunión



Zona segura / punto de reunión / primer albergue / emisión-recepción de alertas



Ruta de emergencia

Imagen 30. Símil de mapa de riesgo de desastres por procesos de remoción en masa de la localidad Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz.



Imagen 31. Aplicación de la lengua totonaca facilitando el acceso a los servicios de salud, (clínica de la Secretaria de Salud de la comunidad a cargo de la Dra. Aldegunda Hernández -2014-).

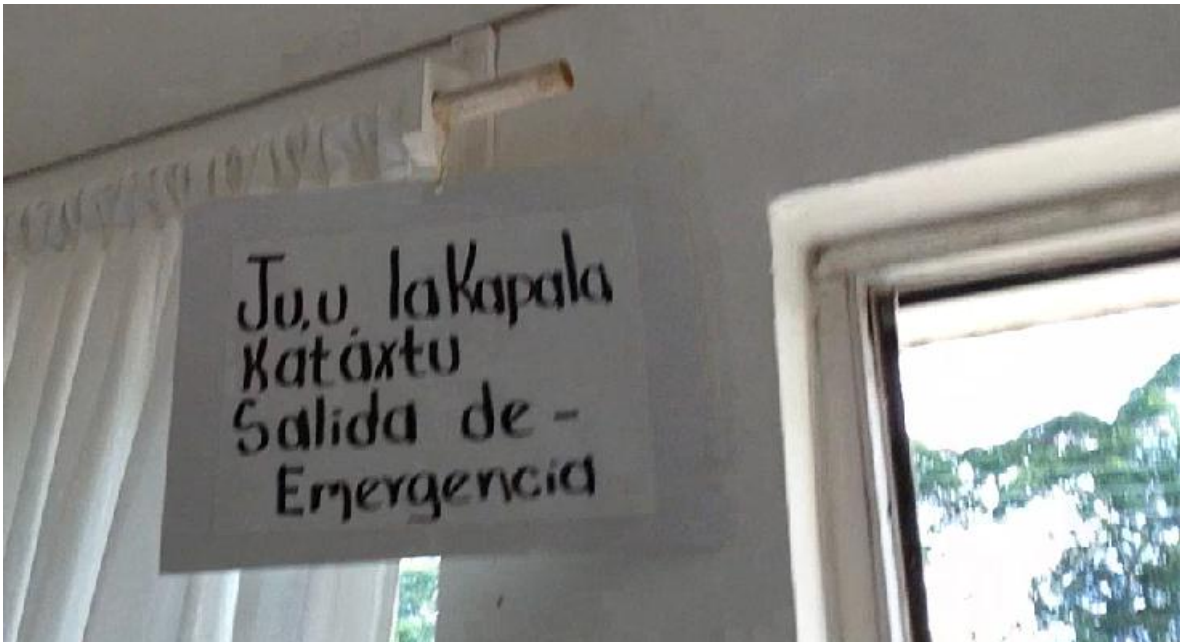


Imagen 32. Indicación de protección civil aplicando la lengua materna, Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz, (2014).



Imagen 33. Medidas preventivas de desastres por procesos de remoción en masa promovidas por la Secretaría de Protección Civil de Veracruz.¹³³



Imagen 34. Medidas de reducción del riesgo promovidas por la Secretaría de Protección Civil de Veracruz.¹³⁴

¹³³ Centro Estatal de Comunicaciones, *Recomendaciones y medidas preventivas de protección civil para la temporada invernal 2014-2015*, [en línea], 17 pp., México, Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz, Dirección URL: http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario_ElementoSeccion/725/RECOM...TEMP_INV_ERNAL.PDF, [consulta: 16 de febrero de 2015].

5.2.3 Protocolos de prevención de desastres por procesos de remoción en masa

Se propone la adopción de tres protocolos de prevención dirigidos a tres grupos objetivo: 1. Un primer protocolo dirigido a estudiantes y profesores de la comunidad en riesgo que, en el ejercicio del estudio y traducción de materiales especializados, sociabilice este conocimiento con sus círculos cercanos (grupos de influencia), en un ejercicio de apropiación familiar-comunitaria; 2. Otro dirigido a la administración pública municipal, consistente en la creación de vínculos entre otros sectores de la sociedad, para la prevención de los desastres, así como la formalización del estudio, análisis y rendición de cuentas de la información de carácter técnico, en un ámbito de gestión del riesgo; y 3. Un tercero dirigido a aquellas instituciones de investigación superior para eficientar su proceso de divulgación de la cultura en materia de prevención, al dotar a las comunidades en riesgo de los recursos informativos, así como de los medios, para acceder a información con un mayor nivel de especialización, a través de convocatorias a cursos, concursos o propuestas que estimulen las ideas locales de prevención, en temas como métodos de control de residuos en laderas inestables, técnicas de cultivo sustentables, así como la reglamentación y la seguridad en las técnicas de construcción.

5.2.4 Adopción y apropiación de métodos de prevención de desastres por procesos de remoción en masa en lengua materna

Una vez implantados los métodos preventivos infográficos, radiofónicos y locales en la (s) comunidad (es) de riesgo del municipio, se espera una reducción del impacto de los desastres en el corto plazo, un año, con elementos de decisión que permitan expectativas de avances progresivos en el mediano, 5 años, y largo

¹³⁴ *Idem*

plazo, 10 años, aplicando en todas sus fases una evaluación de la política pública, en razón de que la población objetivo y beneficiaria, contara ya con mejor información, más práctica, accesible y oportuna, que le permitirá identificar oportunamente aquellos elementos que pongan en riesgo su seguridad, así como aquellos que reducen su riesgo, desde una perspectiva local y municipal, es decir, en los primeros niveles de respuesta ante un desastre.

Esto permitiría que prácticamente el 100% de la sociedad papanteca tenga acceso a una política de gestión del riesgo de desastres contra los PRM, donde la misma sociedad se convierta en garante de ella al adoptar los protocolos que, bajo cuatro perspectivas, los involucra por lo menos: como ciudadanos; como contribuyentes, como actores o como público interesado o afectado. En esta virtud, la política potenciaría además la identidad de todo el municipio al involucrar la segunda lengua de más uso local. Convirtiéndose por añadidura, en un aglutinante de la acción social y el poder político local, fortaleciendo el modelo democrático-republicano como forma de gobierno, y a la gobernanza como un método de gestión y administración racional y eficiente.

5.2.5 Enfoque desde la Administración Pública

Se pretende aportar al cumplimiento de los puntos constitucionales, así como algunos puntos de las agendas, correspondientes a las diferentes instituciones de la APF; del gobierno del estado de Veracruz; y de Papantla, en lo referente a la Protección Civil ante los desastres por PRM enunciados en el apartado de mandatos y recursos. Se propone la creación de una nueva estructura operativa-administrativa con materia de trabajo exclusiva del ámbito preventivo, dentro del enfoque de gestión del riesgo de los desastres, con un rango de operación a nivel

comunitario y municipal. En virtud de que prácticamente los recursos destinados al perfil de la prevención (gestión del riesgo) son nulos o muy insuficientes, en buena medida porque los recursos humanos, técnicos, operativos y administrativos disponibles se concentran, y en ocasiones en el límite de su capacidad, al ámbito de la contención.

El ámbito de la contención es predominante y ciertamente el que mayor urgencia representa en términos de tiempo de respuesta social y gubernamental, va desde dar respuesta a accidentes de tránsito, derrame de sustancias peligrosas, incendios, explosiones, y prácticamente cualquier tipo de percance que involucre algún daño hacia algún miembro de la sociedad. Sin embargo, debido a que los alcances y magnitudes de estas emergencias son imprevisibles, cuando ocurren y se convierten en desastres, impactan de manera importante y por espacio de un tiempo relativamente corto a la mayoría de la opinión pública. Consumiendo la atención de los tomadores de decisiones y los recursos que estos gestionan, es decir, se destinan los recursos proporcionados por el Estado mexicano a la protección civil, al ámbito de la contención de accidentes y desastres más que a la prevención de los mismos.

Esto se da, entre otros factores, porque es propagandísticamente y políticamente más capitalizable, ser eficiente ante estas circunstancias críticas frente a la opinión pública, que destinar más recursos en materias poco atractivas para los tomadores de decisiones y el público mismo, ya que los incluye en la limitación de sus conductas a través de la norma. Además, de que se requieren adoptar actividades no reconocidas lo suficiente o bien desestimadas por el perfil de población hacia quien va dirigido, como lo pudieran ser los estudios científicos o el trabajo comunitario a pequeña escala, las campañas de capacitación, concientización, o bien todas aquellas acciones destinadas a contrarrestar los

detonantes de los desastres en un ámbito preventivo, que por su propia naturaleza, entre más efectivo es, menos visible se percibe.

Esta situación también se extrapola y perfila a los cuerpos que integran las instituciones de protección civil eminentemente hacia el ámbito de la contención de las emergencias y los desastres. Cuerpos de socorro, vehículos de emergencia, equipamiento, métodos de rescate, etcétera. Todos ellos imprescindibles y faltos aun de un reconocimiento y fortalecimiento importantes, pero que dentro de la naturaleza de sus acciones no se consideran la prevención de los detonantes o contrarrestar los factores de riesgo que los originan. Otro factor percibido, es que dentro del ámbito de la protección civil en la APF, sólo se consideran para efectos de metas y objetivos institucionales, aquellas entidades que representan sectores estratégicos en función de su aporte a la economía y no se consideran aquellos sectores estratégicos en función de su aporte al fortalecimiento e inclusión del Estado. Es decir, se percibe que existen únicamente protocolos de protección civil y otros métodos de prevención con algún grado de seguimiento y eficiencia, pero enfocados primordialmente a la industria, el comercio y los servicios, es decir a la iniciativa privada básicamente.

El sector social de la construcción de vivienda no se encuentra en las mismas circunstancias de atención gubernamental, ni en las zonas urbanas y menos aún en las zonas más aisladas, tan es así, que este hecho representa un factor de riesgo en sí mismo, y se encuentra constituido precisamente por aquellas personas que al no tener ningún protocolo, acotamiento o limitante gubernamental e institucional, decide hacer frente al vacío de poder, habitando o desestabilizando alguna zona de laderas de manera consciente o inconsciente, con el riesgo intrínseco al desastre que esto conlleva.

Tal conducta, es potenciada por las condiciones y las carencias políticas, sociales y económicas, a un nivel micro y macro, así como las carencias informativas y las condiciones geográficas de los territorios. Es decir, no se constituye un desastre por PRM, sino en aquellos casos donde el territorio sea de características tales que su edafología, nivel de inclinación, valor, utilidad o desinterés público permita a la población habitarlo.

Con un énfasis mayor, en aquella población cuyo perfil es el más vulnerable, y que con base en este trabajo, se considera es el campesino indígena de comunidades mayoritariamente pobres y pobres extremos que habitan las laderas inestables del norte de los estados de Puebla y Veracruz y el estado de Chiapas, principalmente. Por otro lado, el método empleado por las instituciones de la APF para la asignación de los recursos, considera de manera fundamental la definición de las zonas de riesgo.¹³⁵ Estas zonas de riesgo son determinadas por las Secretarías de Protección Civil, de Desarrollo Social, y del Medio Ambiente del estado de Veracruz, y son representadas por los mapas de riesgos estatales y municipales. La asignación de recursos basados en estos mapas, como ya se ha comentado, se percibe falta de efectividad, y a la vez con un gran impacto no favorable en los grupos objetivo, de manera especial al (los) grupo(s) beneficiario(s), en función de que depende de la calidad de estos mapas de riesgo, la asignación de los recursos del Estado para la atención de las múltiples y diversas tareas de la gestión del riesgo de los desastres.

Lo anterior se da en buena medida por un nivel de desagregación (detalle) insuficiente que impide confrontar con certeza la realidad con lo representado en los mapas de riesgo. Esto afecta de manera directa a los tomadores de decisiones, de todos los niveles, al no contar con la mejor y más oportuna

¹³⁵ Indicador 4 y Artículo 87 de la LPCRRDEVIL

información. En consecuencia, también impide destinar los recursos públicos con oportunidad y eficiencia, y que pierde el *focus* del grupo beneficiario en mayor situación de riesgo. Complementariamente, se percibe que las instituciones de la APF destinadas a la prevención de los desastres, cuentan con los elementos informativos, científicos y técnicos suficientes para poder contrarrestar buena parte de los factores de riesgo que potencian el desastre por PRM. Sin embargo, el alcance de estos elementos y recursos, en el mejor de los casos, llega únicamente a las instituciones municipales de protección civil, donde se interrumpe el proceso o bien concluye, y no llegan a aquellas zonas de riesgo de las comunidades donde más se requiere.

Por esta razón, se propone una concatenación de esfuerzos y recursos de ambas instituciones del Estado mexicano: el Sinaproc y el gobierno de Papantla, Veracruz, para la creación de un cuerpo dentro de la estructura de la Administración Pública de protección civil municipal, que formalmente incluya al nivel comunitario como el primer nivel de acción y respuesta ante un evento de desastre, y a la prevención como método básico de la gestión de riesgo. El objetivo es llenar el vacío institucional hacia ambos sectores: el sector comunitario y el sector preventivo, que redunde en una efectiva atención y reacción de todos los sectores hacia los desastres, empezando por aquel sector de la población más afectado.

5.2.6 Enfoque desde la investigación y la academia

Se pretende una gran participación e interacción de varios sectores académicos y de investigación, tanto de las ciencias sociales como de las ciencias exactas, de los niveles medio, medio superior y superior, en sus ámbitos comunitarios,

municipales, estatales y nacionales; en la sociabilización del conocimiento que aporte a deconstruir los desastres por PRM de las comunidades en riesgo. Por la naturaleza del proyecto, los proveedores naturales de la información científica son las instituciones de nivel superior, pero también son los niveles medio y medio superior de las comunidades los que aportan, en un ámbito empírico (retroalimentación de enfoques), elementos de identificación, interpretación, acción y apropiación importantes, con los cuales potenciar la deconstrucción de los desastres.

De acuerdo con este fin, se perfilan dos tipos de instituciones educativas; 1. Aquellas vistas como grupo beneficiario y que aporten, además del grupo objetivo de las zonas de riesgo, los elementos culturales preventivos y los de decisión y acción comunitaria; 2. Aquellas que además de crear y proveer los recursos informativos y académicos, tienen la capacidad de brindar capacitación, dictámenes técnicos, estudios, estímulos y contar con los recursos necesarios para potenciar un impacto comunitario-municipal, cualitativo y cuantitativo, en el corto, mediano y largo plazo, además de representar un respaldo formal, legal y técnico requerido por las disposiciones gubernamentales.

En el ámbito de las instituciones de investigación y educación superior, se prevé un grado de identificación de esta propuesta con otros tipos de desastre derivados de otro tipo de fenómenos, así como de otros grupos objetivo (culturas y lenguas maternas), o bien, con otros métodos de apropiación y sociabilización del conocimiento, que se estudian en ellas. También se prevé proyectar su espectro social, capacitando tanto a las comunidades como a los cuerpos públicos, además de realizar los estudios geológicos o aquellos necesarios para determinar eficientemente las zonas de riesgo. Se pretende cerrar la brecha que existe entre las comunidades en mayor riesgo y el conocimiento científico que ayude a

sacarlas de esa condición, creando un canal formal de comunicación endémico (Brigada 99), que propicie que las propuestas e ideas de ambos perfiles de instituciones académicas resulten en propuestas efectivas que se representarán en los materiales infográficos preventivos propuestos o sus resultantes evoluciones.

Consecuentemente, se espera una incidencia positiva en la efectividad de las instituciones de investigación y educación superior, para complementar sus agendas de promoción, extensión, inclusión y difusión del conocimiento y la cultura, incrementando con ello sus capacidades y su reputación. También se prevé, en términos académicos, aportar a la creación, seguimiento, retroalimentación e interdisciplinariedad de los estudios relativos a la prevención de los desastres en el municipio de Papantla y eventualmente en el estado de Veracruz (Imagen 35).

5.2.7 Convenios

Existen también otro tipo de actores identificados, con los cuales se pretende establecer una serie de acuerdos que potencien el alcance e impacto de la política pública. Cada uno de estos acuerdos, se pretende sean gestionados por la nueva estructura preventiva propuesta (Brigada 99) y consisten básicamente en convenios de información y colaboración dirigidos a reducir los factores de riesgo. En esta primera etapa se proponen siete convenios con las siguientes instituciones: Centro Nacional para la Prevención de Desastres (Cenapred), convenios de información y colaboración; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNI), convenios de información y colaboración; Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), convenios de información y

colaboración; Comisión Nacional Forestal (Conafor), convenios de información y colaboración; Procuraduría General de la República (PGR), convenio de colaboración; Instituto de Geofísica (UNAM), convenios de información y colaboración; y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), así como otros convenios de colaboración con radiodifusoras y medios locales (Tabla 15).

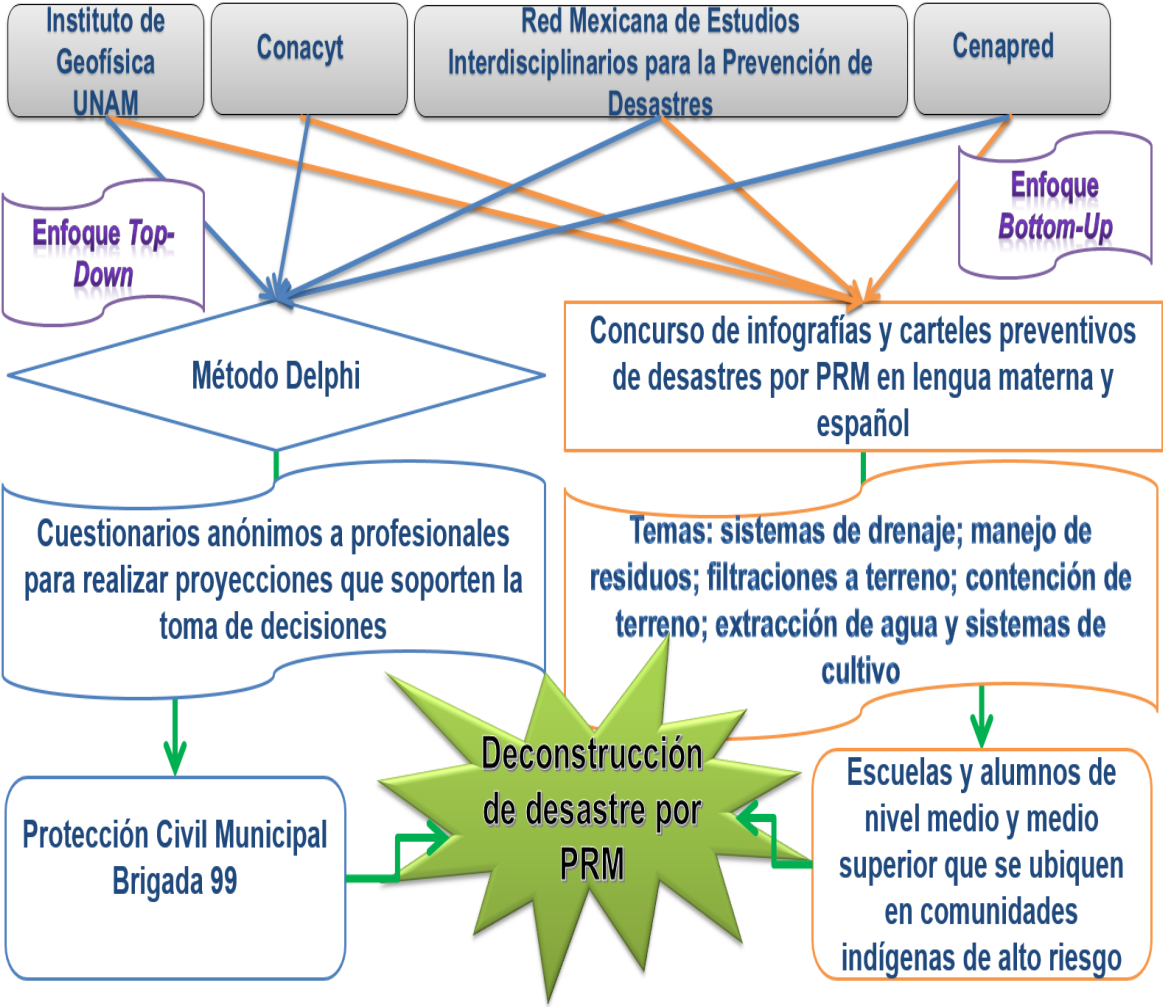


Imagen 35. Esquema de flujo para el caso de las instituciones de investigación y educativas para la reducción del impacto de los desastres por procesos de remoción en masa.

Tabla 15. Instituciones consideradas para establecer acuerdos de colaboración para la reducción del impacto de los desastres.

Número	Convenios de colaboración
1	Centro Nacional para la Prevención de Desastres (Cenapred).
2	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cni).
3	Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).
4	Comisión Nacional Forestal (Conafor).
5	Procuraduría General de la República (PGR).
6	Instituto de Geofísica (IG-UNAM).
7	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS-UNAM).
8	Estaciones de radio y medios de comunicación locales.

5.2.8 Brigada 99

El motivo del nombre Brigada 99 corresponde al paradigma negativo que aún representa para la población local y zonas aledañas los eventos de desastre ocurridos en el año 1999 (*supra*).¹³⁶ Siendo la misión de la nueva estructura propuesta, precisamente evitar otro escenario similar. La intencionalidad de este nuevo cuerpo preventivo, es fortalecer la estructura legal, institucional, política,

¹³⁶ *Op. cit.*, p.21

operativa y administrativa del Estado mexicano en materia de protección civil para reducir el impacto de los desastres por PRM en Papantla, Veracruz. Para tal fin se pretende crear una estructura y una infraestructura, así como métodos nuevos e independientes concernientes a la gestión del riesgo de desastres por PRM y potencialmente otros fenómenos naturales. Tales acciones están dirigidas, en algunos casos, a públicos y actores (grupos objetivo y beneficiarios), también nuevos, eminentemente en un ámbito cultural-comunitario.

Es decir, se pretende crear un vínculo institucional efectivo y constante (corto, mediano y largo plazo) entre una política pública y los sectores en mayor situación de riesgo de desastre, que permita incrementar su alcance e impacto. Complementariamente se espera un impacto mínimo, en las operaciones cotidianas del personal en activo de protección civil, incluso de los grupos objetivo, lo que propiciaría un proceso de retroalimentación e integración institucional y social, dúctil y en un corto plazo. El objeto de trabajo de esta nueva estructura, es la realización de todas aquellas acciones comunitarias y protocolos propuestos en este trabajo, más aquellos que se generen dentro de su proceso de implantación, es decir desarrollando los propios. Tal implantación, sentara las bases para iniciar la institucionalización del estudio científico de los factores de riesgo que componen los desastres por PRM, con la finalidad de reducir su impacto a través de una visión integral y multidisciplinaria de la gestión pública, así como de la gestión del riesgo.

Las prioridades establecidas para este nuevo cuerpo público son: 1. Alertar, influir e incluir efectivamente a todos los actores relacionados con los factores de riesgo, para reducir el impacto de los desastres; 2. Proporcionar información oportuna, confiable y relevante, para alimentar las bases de datos, mapas y registros oficiales (académicos y gubernamentales) del fenómeno que permitan en un corto

plazo contar con una base de datos municipal de los eventos y los desastres por PRM de todas las comunidades del municipio, así como de los factores de riesgo que los integran; 3. Gestionar y propiciar una efectiva toma de decisiones en primera respuesta (comunitaria); 4. Gestionar efectivamente la participación de otras dependencias e instituciones públicas y privadas de todos los niveles, para la creación de infraestructura y obra pública especializada en contrarrestar el fenómeno de los PRM. Será responsable de la gestión para la participación de la iniciativa privada, las empresas productivas del Estado, como Pemex, CFE, u otras empresas con participación estatal, así como sus subsidiarias, para el fondeo de las señalizaciones preventivas, además de desarrollar otros rubros.

Por ejemplo, determinar un posible impacto de desastre ocasionado por estas empresas u otras, y en consecuencia, propiciar una eficientación de sus procesos productivos y comerciales con respecto a la responsabilidad legal, ambiental y social, que su operación genera en las zonas de riesgo identificadas. Por estos motivos, se considera a Brigada 99 un modelo de organización abierta con un alto grado de interacción, tanto con las estructuras internas, de la A.P. y de protección civil; y externas de la sociedad, donde la naturaleza y calidad de su operación, propiciara y fundamentara una toma de decisiones en el ámbito de la primera respuesta comunitaria. Lo cual, redundara en un reconocimiento, institucionalización y posicionamiento de la Protección Civil Social a un nivel similar al de la Protección Civil Económica (industrial y comercial) o la Protección Civil Gubernamental (institucional).

Se pretende, en los hechos, que este nuevo cuerpo operativo-administrativo, adopte y cohesione los lineamientos establecidos en el Capítulo II, De la Participación Social, Artículo 57; Artículo 58, en sus incisos del I al VIII, Artículo 59 y 60, de la Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el

estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹³⁷ reuniéndolos en un sólo elemento. Es decir (y sin pretender interferir con ninguna de las facultades de la Secretaría de Protección Civil del estado de Veracruz, sino más bien, convirtiéndose en un instrumento para la misma), considerarlo un sustento legal directo de operación para el ámbito estatal y municipal. La creación de Brigada 99, se propone como un nuevo elemento de la estructura formal de protección civil (Imagen 36), considerando equipamiento con un color verde distintivo, sin menoscabo del color naranja tradicional y reglamentario de la protección civil nacional e internacional.

La premisa que sustenta este nuevo cuerpo, es que el actual sistema de organización institucional de la APF, los estados y los municipios, tanto en su ámbito administrativo como operativo, se enfoca primordialmente en la contención, o bien en aquellos sectores de gran impacto estratégico, definido este por un criterio primordialmente económico (industria, empresas y comercio), y se dejan relegados aquellos sectores sociales igualmente en riesgo, aunque sin un gran impacto político-económico, salvo el electoral. Derivado de esta visión, en las instituciones gubernamentales aún no se destinan los recursos necesarios, para realizar los estudios científicos, por naturaleza metódicos y sistemáticos, ni las propuestas preventivas, frutos de ellos, destinados a identificar, alertar, gestionar y contrarrestar los factores de riesgo que originan los desastres por PRM de una forma sistemática y a largo plazo.

Un ejemplo de esto, es que al día de hoy no existe un registro o base de datos oficial de los fenómenos PRM de las comunidades, menos aún un seguimiento o elementos que puedan dar una mayor certeza, para designar fehacientemente las zonas de riesgo y los recursos, lo que deriva en un pobre impacto de la política pública en términos comunitarios de primera respuesta. Por otro lado, se establece

¹³⁷ *Op. cit.*, p. 153

que las diferentes instituciones que componen el Sinaproc, si cuentan con los medios, recursos y mandatos, para dotar de los elementos preventivos básicos a las poblaciones en riesgo en un mediano e inclusive corto plazo. Sin embargo, no se trabaja directamente con las comunidades de una forma sistemática y consistente, simple y sencillamente porque no existe el nivel institucional comunitario que soporte esta interacción, concentrando todo en un nivel municipal.



Imagen 36. Estructura organizacional propuesta para el cuerpo preventivo de protección civil.

Este nivel, por su mayor tamaño, su complejidad, sus recursos y su propia agenda, es difícil que considere la totalidad de su contenido, ya bien porque no todos los municipios o todas las comunidades de los municipios, se encuentran en situación de riesgo, o del mismo tipo de riesgo, o del mismo grado de riesgo, o asumen de la misma manera ese riesgo, o bien, cuentan con los mismos recursos para hacer frente al mismo. En función de esto, se considera que Brigada 99 llenaría ese vacío institucional existente y aportaría de manera importante a la microzonificación institucional de los hábitats de riesgo.

De igual manera, permitirá incrementar los niveles de desagregación de los mapas de riesgo municipales, alimentándolos con los mapas de riesgo comunitarios georeferenciados con un nivel de detalle y especialización mayor a los existentes. Se contempla también una aportación importante a la creación de cartografía de las comunidades, ya que en buena medida, carecen de algún tipo de mapa que defina o identifique sus pequeños territorios, menos aún sus riesgos. Salvo en escasos casos, donde cuentan con mapas de división territorial de milpas, solares o terrenos de cultivo. En esta virtud, también se aportara un patrimonio comunitario compuesto de estos elementos cartográficos científicos-preventivos y culturales propios, que puedan ser utilizados como elementos de decisión comunitarios en caso de desastre, ya sea por cualquier miembro de la comunidad, los agentes municipales o alguna otra autoridad comunitaria, presente o futura. Se pretende además, alimentar al sistema informático-estadístico municipal de prevención de desastres: el Centro Integral de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres, así como el Centro de Estudios y Pronósticos Reservados, y en un mediano plazo, al sistema estatal y al federal.

Debido a que el tipo de organización institucional actual se sostiene sobre un criterio unilateral (Top-Down), se parte de premisas generales sobre todos los

elementos, tanto de la población en riesgo, como de los elementos que componen el desastre, además de aquellos elementos que pueden reducir su impacto. Este tipo de diagnóstico (no necesariamente erróneo, sino metodológicamente falto de alcance y efectividad), aporta a que tanto la población como las instituciones, se encuentren en un grado de incertidumbre ante los desastres. Esto tampoco significa que las instituciones o los programas que estas implementan carezcan de algún impacto a nivel comunitario, prueba de ello son las campañas, soportadas con grandes recursos, implementadas por la Sedesol con programas como el Seguro Popular, el cual ha logrado un gran nivel de penetración (independientemente de todas sus circunstancias particulares), entre la población de las comunidades.

Logrando una interacción efectiva, que ha redundado en campañas exitosas contra las enfermedades provocadas por el mosquito transmisor de virus como el Zika, el Chikungunya o el Cólera. Definiendo como éxito, el que la población de las comunidades ha adoptado protocolos básicos preventivos, organizados y sistematizados, haciéndolos parte de su cotidianeidad. Brigada 99 pretende el mismo éxito. Con este fin, la Misión de Brigada 99 es: ser la fuerza de trabajo público capaz de reducir el impacto de los desastres en Papantla, Veracruz; Visión: ser un equipo eficiente de prevención y gestión del riesgo de los desastres en México; Valores: el método científico, la ética, la transparencia, la comunicación, la inclusión, la previsión y la calidad (Imagen 37).

Complementariamente, se consideran como parte de sus responsabilidades: 1. Mantener una permanente capacitación y actualización (procesos de mejora continua=calidad total); 2. Coordinar, capacitar y asesorar a los comités comunitarios de protección civil en materia de prevención de desastres por PRM; 3. Obtener, concentrar, resguardar, administrar y sistematizar la información

obtenida de los estudios comunitarios para crear la base de datos de desastres por PRM en las comunidades del municipio; 4. Vincular a la IP con la gestión del riesgo de desastres por PRM; 5. La implantación de los elementos preventivos; 6. Colaborar y fortalecer la vinculación con las unidades de protección civil estatal, el Cenapred, la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, y la UNAM (Instituto de Geofísica y la FCPyS); 7. Coadyuvar con la figura del comité comunitario de protección civil en materia de prevención de desastres por PRM; 8. Adopción del método científico que permita incrementar el nivel de certeza en las decisiones públicas; 9. Gestionar, apoyar y soportar la creación de sistemas de alerta temprana comunitarios; 10. Implementar bitácoras y matrices de riesgo para el registro y análisis de la información.

11. Administrar, gestionar y retroalimentar con las instituciones oficiales, las alertas emitidas y recibidas, hacia y desde las comunidades del municipio; 12. Administrar y gestionar las tecnologías de la información para colocar, ampliar y potenciar la eficiencia de las alertas tempranas, así como el tema de la prevención de los desastres entre las comunidades y el resto de los actores sociales; 13. Realizar censos anuales, cuestionarios de calidad y de la percepción del riesgo, previa y posteriormente a la temporada de huracanes o algún evento sísmico, así como inventarios de los espacios públicos comunitarios disponibles como albergues, y de sus necesidades; 14. Administrar, evaluar y publicar oportunamente la información resultante; 15. Implementar programas de colaboración con escuelas públicas y privadas para la impartición de talleres de prevención de los desastres por PRM; 16. Vincular al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), para la investigación de los sistemas pluviales, canalización y redistribución de agua, ubicados en la zona arqueológica de El Tajín; 17. Vincular a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cni), con fines de retroalimentación y colaboración; 18. Vincular a la Comisión Nacional Forestal (Conafor), con fines de retroalimentación y

colaboración; 19. Solicitar el apoyo de la PGR y PGJEV, en materia de tala clandestina y protección y resguardo del personal de Brigada 99 en zonas de riesgo por violencia (Imagen 38).

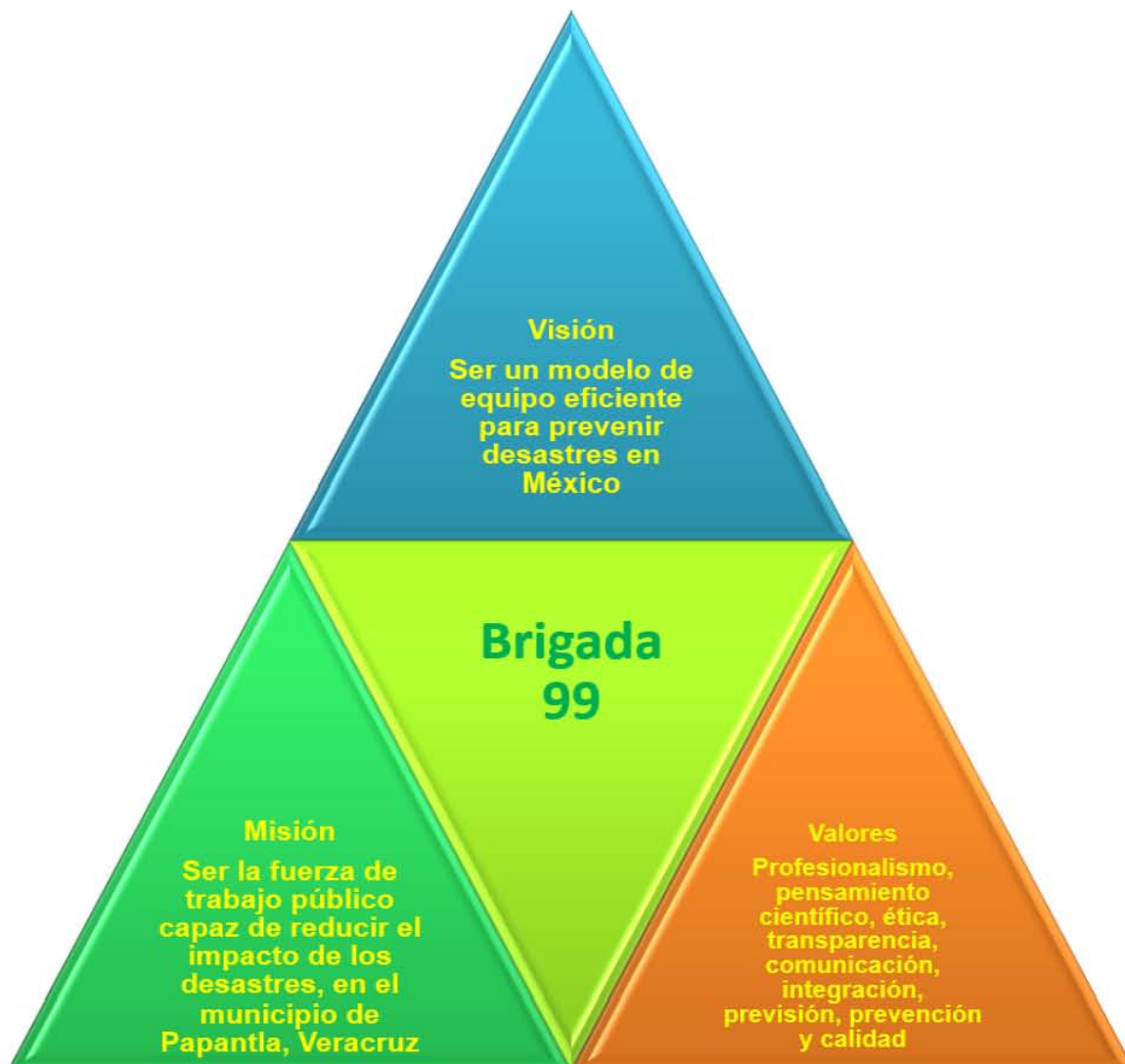


Imagen 37. Misión, visión y valores de Brigada 99.

En términos organizacionales, se pretende la eficiencia y el buen performance que brinda un grupo compacto de no más de 10 personas, en el mejor de los casos, repartidas entre las actividades de campo y gabinete, su estructura obedecería a puestos y organigramas similares a los ya existentes: nivel enlace, jefe de departamento, etcétera. Como objetivos cuantificables y cualificables se consideran: 1. Definir y reducir el tiempo de respuesta de las autoridades de protección civil ante un evento de desastre por PRM en el municipio; 2. Establecer una cobertura de aquellos protocolos establecidos entre las comunidades del municipio (proyecto global), publicando sus resultados oportunamente.

3. Gestionar, registrar, cuantificar, analizar, actualizar, compartir, poner a consideración, y coadyuvar en la implantación de proyectos de inversión, públicos y privados en obra pública, para reducir los factores de riesgo. Principalmente los concernientes a los accesos y salidas de emergencia, los sistemas de drenaje, los refugios y los señalamientos de las zonas de riesgo; 4. Establecer una cobertura de la instalación de pluviómetros, sistemas de monitoreo, sistemas de alerta temprana, gestión y sistemas de detección de deslizamientos en las comunidades; 5. Gestionar, registrar, cuantificar, analizar, actualizar, compartir, poner a consideración y coadyuvar en la implantación de proyectos de colaboración con instituciones del ámbito científico y académico de todos los niveles para reducir el riesgo de desastre.

6. Gestionar, registrar, cuantificar, analizar, actualizar, compartir, y poner a consideración la información disponible y coadyuvar para la generación de los mapas de riesgo municipales; 7. Gestionar, registrar, cuantificar, analizar, actualizar, compartir, poner a consideración, y coadyuvar en la implantación de proyectos que incrementen la cobertura del vínculo social con las comunidades indígenas, su lengua y sus costumbres, que aporten a la reducción del riesgo; 8.

Implementar estudios de la percepción del riesgo, de opinión y calidad de la política pública entre los actores, antes y después, de la implantación de las acciones; 9. Analizar los resultados, proponer acciones de mejora y continuidad de la política pública, así como publicar los resultados periódicamente; 10. Concentrar y publicar aquella información relativa al avance y participación del proyecto global, en los índices, metas y objetivos establecidos y derivados de la constitución, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Municipal (imágenes 39, 40 y 41).



Responsabilidades Brigada 99

- 1. Mantener una permanente capacitación que le permita cumplir su misión.
- 2. Coordinar, capacitar y asesorar a los comités comunitarios de protección civil, en materia de prevención de desastres.
- 3. Concentrar, administrar y sistematizar la información obtenida de los estudios comunitarios (base de datos de los desastres por PRM con formato similar DesInventar.org).
- 4. Gestionar la vinculación con la iniciativa privada para implementar la información preventiva de desastres por PRM.
- 5. Apoyar en la implementación de los señalamientos preventivos.



- 6. Gestionar la vinculación con Protección Civil estatal, el Cenapred, la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, la UNAM; Instituto de Geofísica, e instituciones pertinentes a la prevención de los desastres.
- 7. En caso de no haber comité comunitario de protección civil en la localidad, se encargara de las funciones asignadas a este, en materia de prevención de desastres.
- 8. Aplicar el método Delphi para concentrar y publicar la información preventiva con el mayor grado de certeza.
- 9. Diseñar e implementar, en conjunto con los comités comunitarios de protección civil, sistemas de alerta comunitarios.
- 10. Elaborar una bitácora de desastres por PRM (formato matriz de riesgo).



- 11. Administrar y gestionar las alertas tempranas emitidas y recibidas, hacia y desde las comunidades.
- 12. Administrar y gestionar las tecnologías de la información para colocar, ampliar y potenciar el alcance del tema de la prevención de desastres en el municipio.
- 13. Realizar censos anuales, previos a la temporada de huracanes, de los espacios públicos: casa del campesino; agencias municipales; y edificios disponibles en las comunidades, que soporten el uso de un albergue y punto de reunión temporal.
- 14. Contabilizar, administrar y gestionar la información resultante del censo, para la creación de futuras políticas públicas de prevención de desastres.
- 15. Implementar programas de colaboración con escuelas públicas para la impartición de talleres de prevención de los desastres por PRM.

Imagen 38. Algunas responsabilidades de Brigada 99.

¿Por qué Brigada 99?

- Se pretende sea un grupo compacto de nomas de 10 personas con actividades de campo y administrativas.
- El año de 1999 ocurrieron casos de desastre por PRM de alto impacto que aun permanecen en el recuerdo de la mayoría de la población local.

Objetivo principal

- Evitar otro escenario de desastre por PRM similar en el municipio.

Objetivos

- Reducir el tiempo de respuesta de las autoridades ante un evento de desastre por PRM en el municipio (la primera respuesta es la más importante en este tipo de desastres, debido a que quedan sepultados personas y bienes y las acciones de rescate y salvamiento requieren de un máximo de urgencia).
- Establecer un protocolo, además de un marco metodológico y logístico que permita considerar este escenario como probable y asumir el riesgo que representa.
- Considerar diseños para inversiones, publicas y privadas, en obra publica que reduzcan los factores de riesgo, principalmente garantizar los accesos y salidas a las zonas de riesgo y la señalización de las mismas.
- Sentar las bases para un estudio científico de los factores de riesgo en el municipio.
- Considerar diseños de colaboración con el ámbito científico y académico de todos los niveles.
- Aportar información oportuna y veraz a Protección Civil del estado para incrementar el nivel de desagregación de los mapas de riesgo del municipio.
- Reforzar el vínculo social con las comunidades indígenas, y con aquellas de mayor riesgo.
- Contribuir al fortalecimiento de la gobernanza como una forma de toma decisiones.
- Aportar a un modelo de Estado de Bienestar Mexicano.



Imagen 39. Perspectivas del impacto de la propuesta para la reducción del impacto de los desastres por procesos de remoción en masa en Papantla, Veracruz.

Planes de desarrollo municipal

Nivel de incidencia en la toma de decisiones de los planes de desarrollo municipal

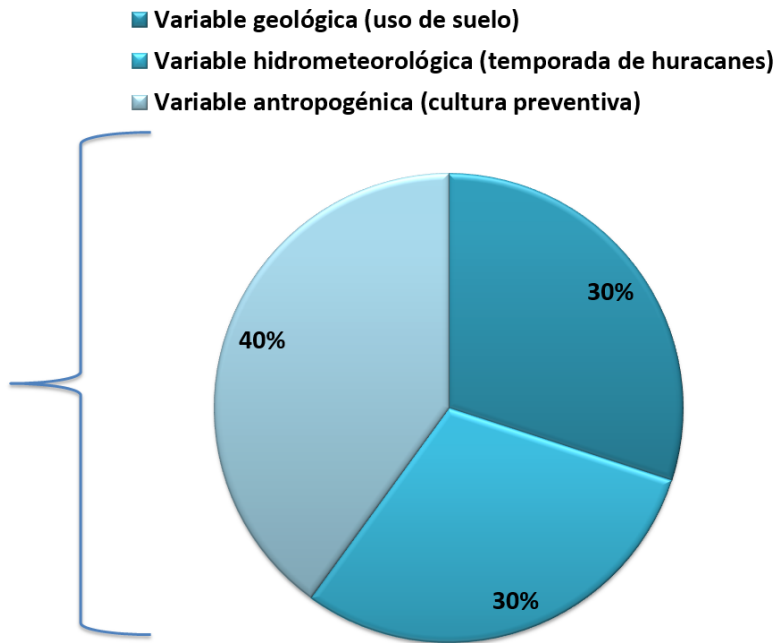


Imagen 40. Propuesta de porcentajes a incluir de las variables para la reducción del impacto de los desastres en los planes de desarrollo municipal de Papantla, Veracruz.

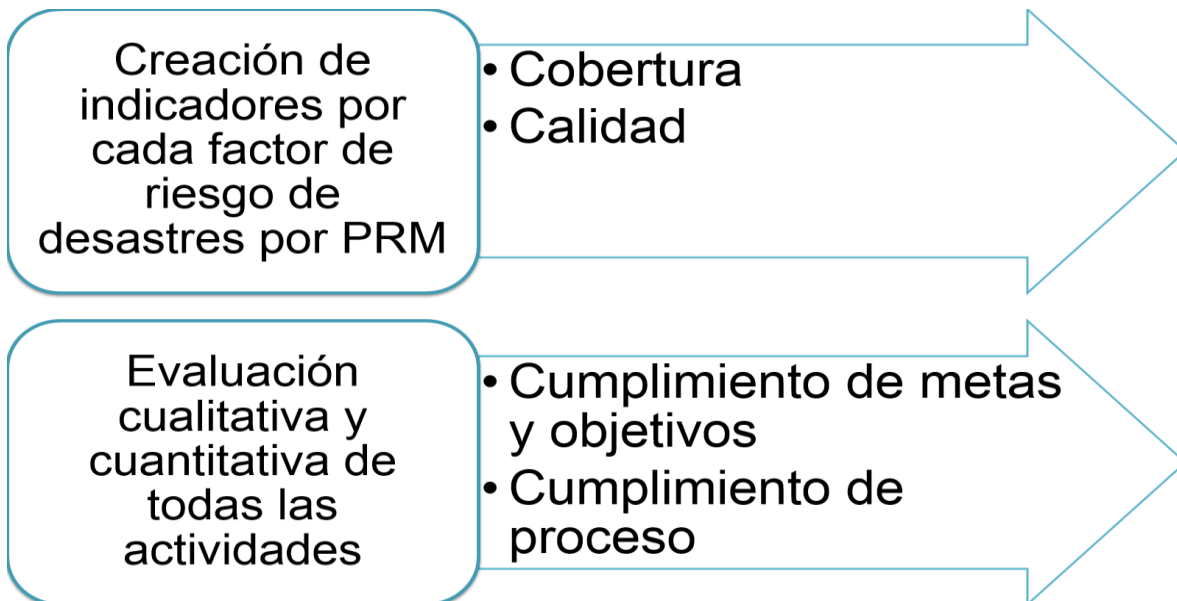


Imagen 41. Ejemplos de indicadores considerados.

5.2.9 Impacto y alcance

El tema de la falta de recursos públicos o la no suficiencia de estos, particularmente en temas relacionados a la ciencia, obliga a poner el aspecto económico como piedra angular para el desarrollo de esta, o cualquier otro tipo de propuesta, para que llegue a ser una política pública exitosa. En este sentido, para dotar del impacto y alcance a las propuestas, se consideran los ingresos provenientes de tres vertientes: 1. El Fopreden; 2. Recursos privados; 3. Presupuesto programado (gasto corriente). Estos recursos públicos permitirán y legitimarán las acciones propuestas, pero también impactarán fuera del contexto del Sinaproc, a través de los bienes y servicios que salen de sus agendas, ya que se incluyen nuevas perspectivas, actores, escenarios y enfoques.

A la vez, se consideran impactos inherentes al ámbito político y de la AP. Los cuales van desde un fortalecimiento de modelos de gobierno democráticos, así como del Estado de bienestar mexicano y la república, además de modelos de gestión, como la gobernanza y la gestión del riesgo. Complementariamente, reivindican derechos constitucionales como el derecho a la seguridad, a la igualdad, a la información, a la seguridad, al reconocimiento y al desarrollo. En el ámbito de la A.P., se potencian las ventajas de las instituciones y sus políticas, y se pugna por un cambio de paradigma de la contención a la prevención. Se prioriza el nivel de análisis y acción comunitario, pretendiendo romper la relación pobreza + marginación + indígena = desastre, y propone un algoritmo de respuesta multicausal.

Se sustenta en la deconstrucción del desastre, apelando a multidisciplinariedad, la multiculturalidad y la interacción de los métodos científicos y de decisión, de la

mano de una perspectiva alterna al modelo económico de producción vigente, el cual, propone una interacción, utilización y optimización de todos los recursos, a través de actividades redituables y sustentables a nivel comunitario. Retomando aquellos elementos de identificación cultural y arquitectónica, en armonía con su entorno. Reduce los niveles de marginación de los grupos de riesgo, a través de mecanismos de obra y política pública, aportando a las metas municipales, estatales y nacionales, reduciendo a la vez los factores de riesgo e incrementando palpablemente los niveles de calidad de vida de la población más vulnerable.

Busca servicios públicos de vanguardia con los más altos estándares de calidad, basados en la capacitación y actualización constante, que redunde en una mejora continua, es decir, se pretende una operación dentro del marco de la calidad total. Los elementos de control, evaluación y ajuste están presentes en todos los procesos, soportados en todo momento de aquellos elementos ya presentes en la normativa, como la eficiencia, eficacia, probidad, rendición de cuentas y acceso a la información. De la misma forma, la obra pública se inspira y retoma los elementos vastos y pragmáticos, que su misma cultura ha desarrollado a través del tiempo para adaptarlos a situaciones actuales.

Busca la permanente interacción del Estado y sus instituciones, con los elementos de su sociedad en aras de un beneficio en común. Crea puentes entre aquellos actores y elementos naturalmente no asociados, como la educación superior y obra pública de calidad, con el grupo indígena o zonas aisladas. Se apega a los términos legales correspondientes y propone nuevos, de la misma manera que identifica y se apega a los términos intelectuales y académicos de diseño e implantación de política pública; análisis de instituciones, agenda y tomadores de decisiones. A la vez de integrar, de manera importante y activa, a los grupos beneficiarios (cliente final) en el diseño e implantación de política pública,

contrarrestando una visión asistencialista de política social neoliberal, con una visión más incluyente, vanguardista y de Estado. Identifica y reduce las zonas de mayor impacto, razón por la cual, y en función de su éxito, aportará a un decremento a nivel nacional de los desastres por PRM, además de fortalecer la primera respuesta ante los desastres.

De la misma forma, existen impactos considerados a nivel comunitario y municipal, y por consecuencia a nivel estatal. En este sentido, el impacto más importante previsto es asumir el riesgo de escenario catastrófico por PRM en las comunidades de Papantla, Veracruz. Tal escenario es, al menos dentro de los registros existentes o la tradición oral, el ocurrido en el año de 1999, considerando además las proyecciones de incremento de actividad del factor meteorológico: huracanes, tormentas y depresiones tropicales (Tabla 16).

Tabla 16. Escenario a asumir como situación real de desastre en el municipio.

Núm.	Asumir el riesgo del escenario catastrófico
1	Huracán Katrina
2	D.T.#11
3	Más de 35 comunidades del municipio damnificadas
4	Muertos, heridos y desplazados
5	800 Personas sepultadas
6	Hambruna
7	Brotos epidémicos
8	Destrucción de infraestructura local

En términos de alcance, dentro de una primera etapa de diseño, corresponde a Papantla, Veracruz (actores, entorno, contexto, etc.), con especial énfasis en la comunidad de Cerro del Carbón, sin embargo se plantean algunos alcances potenciales, en el corto, mediano y largo plazo, en diferentes vertientes: 1. Con base en la estructura propuesta y una vez asumido la integración formal de un ente público de prevención de desastres, Brigada 99 puede adoptar el mismo proceso para la integración de otro tipo de desastres como inundaciones o aquellos de origen socio natural que afecten a las diferentes comunidades del municipio; 2. Se considera una ampliación de la cobertura a toda la zona norte de los estados de Puebla y Veracruz, que comparten una de las zonas de mayor riesgo a nivel nacional, tomando como referencia la zona de influencia de la lengua totonaca (Sierra de Papantla-Totonacapan).

3. Se pretende que sean integradas todas aquellas lenguas maternas resultantes de los estudios de riesgo, que identifiquen y sustenten, que dichas lenguas corresponden a zonas de riesgo de desastre, para una transpolación del modelo a tales lenguas y particularidades locales (elementos endémicos), lo que podría incluir los estados de Chiapas, Puebla y Guerrero, para así cubrir, casi la totalidad de zonas de riesgo de desastre por PRM a nivel nacional; 4. Transpolar el paradigma preventivo de la gestión del riesgo en la A.P., implantando el modelo de Brigada 99, a nivel estatal y federal. Buscando replicar el modelo de un cuerpo netamente preventivo (gestión del riesgo) y estandarizarlo e integrarlo a la estructura actual del Sinaproc.

5.2.10 Recomendaciones

1. Dar cumplimiento y seguimiento al marco legal vigente en materias de protección civil y específicamente en la gestión del riesgo del estado de Veracruz.
2. Evitar el subejercicio y utilizar la totalidad de los recursos públicos disponibles para los estudios y elementos preventivos necesarios.
3. Incrementar el nivel de cooperación con la Conafor, la Procuraduría General de Justicia del estado de Veracruz (PGJEV) y Procuraduría General de la República (PGR), para reducir el impacto de la tala clandestina.
4. En el tema de la contención, atender de manera eficiente y prioritaria aquellos casos que ya se encuentran en la situación de desastre por PRM, como son los casos de las comunidades Arroyo del Arco y Francisco Villa, ubicadas en Papantla, Veracruz, conforme a las recomendaciones científicas y la legislación aplicable.
5. En el ámbito de la implantación de las medidas preventivas, presentes y futuras en el municipio, garantizar la seguridad de aquellas brigadas en su investigación y operación de campo.
6. Impulsar la equiparación y homologación legal de las comunidades de riesgo con los programas internos de protección civil.
7. Gestionar y colaborar con los habitantes de las poblaciones en riesgo y con aquellas empresas de impacto local, para que no se construyan, ni reconstruyan viviendas en zonas ya siniestradas, o identificadas como de alto riesgo.

8. Impulsar en la LPCRRDEV que no sea exclusivo, para la atención en la normatividad de protección civil, sólo aquel tipo de eventos que concentren multitudes, sino que las comunidades en riesgo cumplan de forma similar con la normatividad.
9. Impulsar en el área de comunicación social, un incremento cuantitativo y cualitativo de comunicados preventivos, así como la formalización periódica de la información relativa a la prevención de los desastres en el municipio.
10. Transparentar y publicar todo el ejercicio de los recursos públicos destinados y utilizados en los trabajos de protección civil.

5.3 Conclusiones

Sin duda el fenómeno de los desastres ocasionados por los procesos de remoción en masa es complejo, por tal razón, se concluyen cinco vertientes generales:

Primera. En el caso del municipio de Papantla, Veracruz u otros similares, o incluso en aquellos diametralmente opuestos, como las zonas urbanas de las grandes ciudades, los desastres por PRM son latentes y están presentes en la psique social, no únicamente dentro de su territorio de acción, sino que han trascendido en el tiempo, afectando a las culturas de la zona.

Gracias a esto, las culturas indígenas autóctonas han desarrollado a través del tiempo sistemas propios preventivos de los factores de riesgo de los PRM, que van desde los sistemas pluviales y de drenaje de la ciudad prehispánica de Tajín en Papantla, hasta la siembra de especies vegetales que contienen y fortalecen el terreno o su cosmogonía de convivencia con la naturaleza. Por esta razón, se considera imprescindible contar con un equipo responsable del estudio científico

de las culturas (comunidades) que habitan y han habitado las zonas de riesgo por PRM, con el fin de enriquecer aquella gama de acciones, lenguas o procesos culturales que posibiliten reducir el impacto de los desastres en sus propias comunidades o incluso en las ajenas, ya que existirían tantas más formas preventivas como culturas existentes.

Por otro lado, estas mismas culturas indígenas autóctonas sufren de pobreza y marginación, que históricamente les ha impedido acceder a los beneficios que se establecen en el marco legal mexicano, entre ellos la seguridad, la igualdad y el acceso a la información. Estos derechos se verían fortalecidos con esta propuesta, a la vez de impulsar y potenciar el tema de la inclusión, la lucha contra la discriminación, así como el enriquecimiento, la conservación y la proyección de las lenguas y culturas indígenas. Facilitando el derecho de los pueblos indígenas a preservar y potenciar sus derechos y cultura, siendo incluidos e integrados con el Estado mexicano para la resolución conjunta de sus problemas.

Segunda. Se refiere al aspecto estatal y su cuerpo administrativo, es decir la A.P. Se concluye que tanto en el nivel federal, estatal y municipal existe el andamiaje legal, así como los conceptos de gestión de riesgo y demás normativas que permitiría reducir el impacto de los desastres, por lo menos en las comunidades de mayor riesgo. Sin embargo, no existe en los hechos alguien responsable de la operación y de los resultados preventivos definidos en el marco legal, técnico y normativo, o bien sus acciones son de poco o nulo impacto en la primera línea de respuesta. Por esta razón se considera necesaria la concatenación de todos los esfuerzos, de todas las instituciones que componen la APF, estatal y municipal, con todos los sectores de la sociedad. Propiciada y gestionada por un sólo ente científico-operativo-administrativo-público que permita terminar la construcción del puente de la legalidad (Estado de Derecho), donde todo ese marco legal, técnico y normativo existente, pueda en los hechos hacer real todo lo establecido en él.

Existe una necesidad y un área de oportunidad para crear un cuerpo operativo similar a Brigada 99 dentro de la estructura del Sinaproc, prioritariamente en el Centro Integral de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres (SPC del estado de Veracruz), de un perfil eminentemente operativo-preventivo que se encargue, además del estudio científico interdisciplinario de los factores de riesgo para proveer información a la institución, de gestionar políticamente e interrelacionarse con los demás sectores (organización abierta). Dicho de otro modo, es necesario potenciar todas las interacciones necesarias político-sociales en torno al fenómeno de los PRM, para reducir el impacto de los desastres provocados por este u otros fenómenos.

Tercera. Se concluye que todo lo anterior sólo representaría cubrir un porcentaje parcial de cobertura de los factores de riesgo y no permitirían una reducción ideal del riesgo, o una reducción aun con un impacto y alcance suficiente, debido a la característica global del factor meteorológico. El porcentaje restante, representan acciones, que en el mejor de los casos se darán de mediano a largo plazo, en función de que tales medidas implican cambiar un modelo de gobierno, o incluso un modelo económico, y aun así depender de muchos otros factores. Pareciera que tales acciones o alternativas son inviables en el corto plazo o que pueden ser postergadas, pero la evidencia y proyecciones científicas demuestran que tales decisiones deben ser tomadas a la brevedad. Salvo comprometer la viabilidad, no solo del Estado mexicano, sino también del concepto de civilización, local y global. El modo con el que coexistimos con el medio ambiente, no da pauta para considerar que los factores de riesgo globales desaparezcan o por lo menos disminuyan.

Por esta razón, se pretende que no solamente la población en riesgo esté preparada y ya no realice aquellas acciones cortoplacistas e individuales que lo

ponían en riesgo (cultura preventiva), sino también que la frecuencia de dichos fenómenos se reduzca progresivamente o que eventualmente se elimine la presencia humana de las zonas amenazadas y el desastre no ocurra (reubicaciones, políticas sociales y económicas eficientes y universales, etcétera). Si bien la actividad antrópica individual se puede modificar en el corto plazo mediante la implantación de estas propuestas u otras similares, no es posible hacer lo mismo con la actividad antrópica global, que como su nombre lo indica, es la detonante de los factores de riesgo globales, como el cambio climático derivado de la emisión de gases de efecto invernadero producto de la actividad económico-industrial realizada en prácticamente todo el mundo. Particularmente en los países más desarrollados. Esta visión cultural-económica-industrial, derivada del modo de producción económico capitalista: liberal-neoliberal, lucha por ocupar la superestructura de nuestro Estado, que le permita aumentar sus beneficios y ganancias, inversamente proporcionales a la conservación de nuestro ambiente.

De tal suerte, que se han logrado imponer legislaciones que atentan y vulneran no únicamente los derechos sociales y políticos de los gobernados sino también a los recursos naturales no renovables. En función de que este sistema económico requiere para su superdesarrollo a los humanos y a la naturaleza, en la forma de tiempo, materia prima, target, mercado y lugar de desecho de sus subproductos. Resulta por demás irresponsable pensar que sin cambiar la forma en que cubrimos nuestras necesidades y desarrollamos una civilización local o global, se podrán mejorar los índices de bienestar de estas dos variables; la humanidad y la naturaleza, aunque en realidad es una sola ya que formamos parte de ella, en una realidad conjunta.

Cuarta. Para reducir en un porcentaje suficiente, y eficientemente el impacto de los desastres por PRM en las comunidades de Papantla, Veracruz, o del país, por

este o por otros fenómenos naturales devastadores, es necesario implantar un modelo de desarrollo económico estatal, para satisfacer las necesidades y aspiraciones en lo individual y lo colectivo que sea eficiente, sustentable, además de responsable con el medio ambiente y la cultura local, y por consecuencia de lo global. En el caso de México, este escenario ideal de modo de producción no se encuentra tan alejado de la realidad, ya que los antecedentes históricos nos indican que fue posible durante décadas implementar un modelo similar, aunque ya alejado de las necesidades y requerimientos actuales. Por tal motivo, en un marco vigente y prospectivo, el modelo de Estado de bienestar socialdemócrata implantado en los estados nórdicos, representan un ejemplo viable de modo de producción estatal por: 1. Su política social derivada de su visión de lo público (inclusión, calidad y cobertura de los servicios públicos); 2. Por sus altos índices de desarrollo social, económico, educativo, tecnológico, político, cultural y de sustentabilidad del medio ambiente, y 3. Por sus bajos índices de pobreza y marginación.

En el entendido de que el proceso de implantación de un modelo estatal, sobretodo, debe atender a las necesidades, características y cosmogonías propias, se considera de primera importancia y seguridad nacional, que tanto las organizaciones políticas, los tomadores de decisiones y las instituciones formales del Estado mexicano, consideren en lo inmediato incluir en sus agendas y posicionamientos, en México o en el extranjero, todas aquellas acciones que contribuyan a crear un nivel de decisión en y de las comunidades (urbanas y rurales), para que sean estas las que de manera informada y organizada, con plena garantía y ejercicio de sus derechos, se corresponsabilicen con su nación, su desarrollo, su seguridad física, la sustentabilidad de su espacio vital y todo su entorno, en pleno ejercicio de amplia democracia.

Quinta. La variable del tiempo es fundamental, mientras más pronto se tomen acciones para reducir o eliminar los riesgos que representan los PRM, más pronto nos acercaremos a esa visión aristotélica de vivir en la seguridad de un Estado (Polis), libres e iguales ante la ley, de manera civilizada y en sociedad, con el máximo de bienestar y felicidad, que permita disfrutar de las aspiraciones y capacidades humanas, creando un país donde los desastres no cobren la vida de nadie y sus impactos en la infraestructura y el poder político del Estado, sean los mínimos posibles.

6 Referencias bibliográficas.

- 62° Legislatura Congreso de Veracruz, *Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, [en línea], 37 pp., México, Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1ro de agosto 2013, Dirección URL: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/PROTCIVIL010813.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Andrés T. Morales; Guadalupe López, “En la Sierra Papanteca ya hay hambruna y brotes epidémicos”, [en línea], México, *La Jornada en línea*, 11 de octubre de 1999, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/1999/10/11/reportes.html>, [consulta: 07 de mayo de 2014].
- Aristóteles; Nicolás Estévez, *La política*, [en línea], 381 pp., París, Casa Editorial Garnier Hermanos, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=766>, [consulta: 24 de febrero de 2015].
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos: Programa para América Latina y el Caribe: México*, [en línea], 77 pp., México, Banco Interamericano de Desarrollo, Dirección URL: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6983/Indicadores>

[Riesgo Desastre Gestion Riesgos Mexico.pdf?sequence=1](#), [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Bolívar, Augusto, *En torno al Estado como promotor de bienestar social en México*, en Calva, José Luis; García Zamora, Rodolfo, *Funciones del estado en el desarrollo económico y social*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1996, 165 pp.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], 1 p., México, www.diputados.gob.mx, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, [en línea], 21 pp., México, www.diputados.gob.mx, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Cenapred, *Antecedentes*, [en línea], 1 p., México, SEGOB, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/dirQuienesSomos/Antecedentes/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Cenapred, *Indicadores de Programas Presupuestarios*, [en línea], 6 pp., México, Segob, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Transparencia/POT/Indicadoresdeprogramas/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Cenapred, *Objetivo*, [en línea], 1 p., México, SEGOB, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/dirQuienesSomos/Objetivo/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Cenapred, *Preguntas frecuentes*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/PreguntasFrecuentes/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Centro Estatal de Comunicaciones, *Recomendaciones y medidas preventivas de protección civil para la temporada invernal 2014-2015*, [en línea], 17 pp., México, Secretaria de Protección Civil del Estado de Veracruz, Dirección URL: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendari>

[o ElementoSeccion/725/RECOM... TEMP INVERNAL.PDF](#), [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Comisión Nacional de Emergencias y Red Nacional de Comunicaciones A.C. C.E.N. en Campeche, *Sistema Nacional de Protección Civil*, [en línea], 1 p., México, cne.mx.tripod.com, Dirección URL: <http://cne.mx.tripod.com/cen/id6.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Conapred, *Documento Informativo sobre Discriminación Racial en México*, [en línea], 15 pp., México, Conapred, Dirección URL: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Coneval, *Medición de la pobreza en México, y en las Entidades Federativas 2012*, [en línea], 120 pp., México, Coneval, Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN EJECUTIVO MEDICION POBREZA 2012 Parte1.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- David Easton, *Esquema para el análisis político*, [en línea], 92 pp., México, Amorrortu Editores, Dirección URL: <https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/80379724-easton-esquema-para-el-analisis-politico-libro-completo.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Desinventar.org, *Sistema de Inventario de Efectos de Desastres*, [en línea], 1 p., México, Corporación Osso-Colombia, Dirección URL: <http://www.desinventar.org/es/desinventar.html>, [consulta: 12 de junio de 2014].
- Diario Oficial, “Acuerdo por el que se establecen las reglas de operación del fondo para la prevención de desastres naturales”, [en línea], Diario Oficial, Segunda Sección, 33 pp., México, Segob, Dirección URL: <file:///C:/Users/lq/Downloads/Fondo%20para%20la%20Prevencion%20de%20Desastres%20Naturales.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Elizabeth Mansilla, *Diagnóstico nacional de los asentamientos humanos ante el riesgo de desastres*, [en línea], 128 pp., México, Sedesol, Dirección URL: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/Diagnostico_PRAH.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Elmore, Richard, *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 484 pp.
- Enrique Cabrero Mendoza, *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*, [en línea], 34 pp., México, CIDE, Dirección URL: <file:///C:/Users/lq/Downloads/DOCT2064044.PDF>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Foro-México.com, *Información de Cerro del Carbón (Papantla)*, [en línea], 1 p., México, Foro-México.com, Dirección URL: <http://www.foro-mexico.com/veracruz-llave/cerro-del-carbon/mensaje-297763.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Gaceta Oficial, “Ley número 856 de protección Civil y la reducción del riesgo de desastres para el estado de Veracruz”, [en línea], Gaceta Oficial, Número Extraordinario, 28 pp., México, Órgano del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Dirección URL: http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/swbcalendario_ElementoSeccion/183/VERACRUZ_GACETA_OFICIAL_01_08_2013_2_.PDF, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea], 184 pp., México, pnd.gob.mx, Dirección URL: [file:///C:/Users/lq/Downloads/PND%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lq/Downloads/PND%20(1).pdf), [consulta: 16 de febrero de 2015].
- H. Ayuntamiento de Papantla, *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Estado de Veracruz, Papantla*, [en línea], 1 p., México, H. Ayuntamiento de Papantla, Dirección URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM30veracruz/municipios/30124a.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Imelda Camacho, “En riesgo de deslaves en Papantla”, [en línea], México, *la política desde Veracruz*, 26 de noviembre de 2013, Dirección URL: <http://www.lapolitica.com.mx/?p=244988>, [consulta: 07 de mayo de 2014].
- Inegi, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, [en línea], 1 p., México, Inegi, Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Inegi, *Marco Geoestadístico 2010 versión 5.0 (Censo de Población y Vivienda 2010)*, [en línea], 1 p., México, Inegi, Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_g_4.aspx, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Irasema Alcántara Ayala, *et al.*, “Inestabilidad de Laderas”, [en línea], Serie Fascículos, 39 pp., México, Cenapred, Dirección URL: http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/12320141.FASCICULO_INESTABILIDAD_DE_LADERAS.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Irasema Alcántara; Alonso Echavarría; grupo de trabajo Miladera, *Cartilla de Diagnostico Preliminar de Inestabilidad de Laderas*, [en línea], 26 pp., México, Cenapred, Dirección URL: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/229-CARTILLADEDIAGNOSTICOPRELIMINARDEINESTABILIDADDELADERAS.PDF>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Jéssica I. Luna Lagunes, *Ciclones Tropicales en Veracruz*, [en línea], 3 pp., México, Conagua, Dirección URL: http://www.conagua.gob.mx/OCGC07/NotaP/Ciclones_Trop_Ver.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Joan Subirats, *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, [en línea], 178 pp., Barcelona, Editorial Ariel, Dirección URL: file:///C:/Users/Ig/Downloads/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Juan Antonio Zúñiga M., “Devastada, toda la zona de acceso a Totonacapan”, [en línea], México, *La Jornada en línea*, 11 de octubre de 1999, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/1999/10/11/reportes.html>, [consulta: 07 de mayo de 2014].
- Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, [en línea], 133 pp., www.elaleph.com, Dirección URL: <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>, [consulta: 20 de febrero de 2015].
- Juan Olmedo, “Instalan el Consejo Municipal de Protección Civil en Papantla”, [en línea], 1 p., México, *alcalorpolitico.com*, 17 de enero de 2014,

Dirección URL: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/instalan-el-consejo-municipal-de-proteccion-civil-en-papantla-132163.html#.VBNt26il7WM>, [consulta: 07 de mayo de 2014].

- Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*; *Colección Antologías de Política Pública; Cuarta antología*, [en línea], 484 pp., México, Miguel Ángel Porrúa, Dirección URL: <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*; *Colección Antologías de Política Pública; Tercera antología*, [en línea], 292 pp., México, Miguel Ángel Porrúa, Dirección URL: <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PÚBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Manuel Hernández Borbolla; CNN México, “El costo de los desastres naturales se acentúa por la pobreza y corrupción”, [en línea], México, *Expansión en alianza con CNN*, 21 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/21/el-costo-de-los-desastres-naturales-se-acentua-por-la-pobreza-y-corrupcion>, [consulta: 07 de mayo de 2014].
- Marco Antonio Salas Salinas; Martín Jiménez Espinosa, “Inundaciones”, [en línea], Serie Fascículos, 56 pp., México, Cenapred, Dirección URL: http://www.files.cenapred.gob.mx/es/publicacionesRelevantes/FASCICULO_INUNDACIONES_2013.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, [en línea], 227 pp., México, El Colegio de México, Dirección URL: <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PÚBLICA%20A%20LA%20GOBERNANZA.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- *N. de la R.*, “Peña Nieto presume 11 reformas y 81 cambios en leyes secundarias”, [en línea], 1 p., México, *El Economista*, 2 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/09/02/segundo-informe-gobierno-enrique-pena-nieto>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Natalia Suarez-Bustamante Figueroa, *¿Qué es el método Delphi?*, [en línea], 1 p., México, Natalia Suarez-Bustamante Figueroa, Dirección URL: <https://www.eoi.es/blogs/nataliasuarezbustamante/2012/02/11/%C2%BFque-es-el-metodo-delphi/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, [en línea], 104 pp., México, PNUD, Dirección URL: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf> , [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Plantilla Awesome Inc., *Geografía económica*, [en línea], 11 pp., México, Plantilla Awesome Inc., Dirección URL: <http://comunidad-geografia-p5-unam.blogspot.mx/2010/09/concepto-de-geografia-economica-y.html> , [consulta: 16 de febrero de 2015].
- S/autor, “Publican nuevos salarios mínimos para el 2015”, [en línea], 1 p., México, *Noreste Diario Regional Independiente*, 29 de diciembre de 2014, Dirección URL: <http://noreste.net/noticia/publican-nuevos-salarios-minimos-para-el-2015/>, [consulta: 07 de mayo de 2014].
- S/autor, *Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz*, [en línea], 1 p., México, Gobierno del Estado de Veracruz, Dirección URL: <http://www.veracruz.gob.mx/gobiernover/gobernador/>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Secretaría de la Función Pública, *Programa de Fortalecimiento de Control Interno, Guías para Revisiones de Control, 2002-2007 y Guías para Revisiones de Control 2008*, [en línea], 1 pp., México, SFP, <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/unidad-de-control-de-la-gestion-pública/programa-de-fortalecimiento-sp-ucegsp.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz, *Atlas Municipal de Riesgos Nivel Básico Papantla*, [en línea], 126 pp., México, Gobierno del Estado de Veracruz, Dirección URL: <http://issuu.com/uliseszl64/docs/papantla>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Secretaria de Protección Civil del Estado de Veracruz, *Recomendaciones y medidas preventivas de protección civil para la población para evitar accidentes por deslizamientos de suelo durante la temporada de lluvias y ciclones tropicales*, [en línea], 6 pp., México, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Dirección URL: <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/files/2015/07/Recom-Por-Deslizamientos-Suelos-POBLACION.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Servicio Geológico Mexicano, *¿Qué es la Geofísica?*, [en línea], 1 p., México, Servicio Geológico Mexicano, Dirección URL: http://www.sgm.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=82&Itemid=83, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- SHCP, *Datos del Programa*, [en línea], 1 p., México, www.sistemas.hacienda.gob.mx, Dirección URL: <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=04N001>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Sinaproc, *Atribuciones*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Atribuciones>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Sinaproc, *Conoce el SINAPROC*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Conce_el_SINAPROC, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Sinaproc, *Dirección general para la gestión de riesgos*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Direccion_General, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Sinaproc, *Normatividad de Protección Civil*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: [http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Normatividad de Protección Civil](http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Normatividad_de_Proteccion_Civil), [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP, *Catálogo de Localidades*, [en línea], 1 p., México, Sedesol, Dirección URL: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=301240026>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Sonia Draibe; Manuel Riesco, *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, [en línea], 11 pp., México, D.F., Sede Subregional de la Cepal en México, Dirección URL: <https://books.google.com.mx/books?id=AXG01OQGmalC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=estado+conservador+corporativo&source=bl&ots=FBdDSxGZHn&sig=hBxIBc14k3epstxvHolneqz62VY&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiKk6GyxvbLAhWCIYMKHR5mBaUQ6AEIMzAD#v=onepage&q=estado%20conservador%20corporativo&f=false>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Tamayo Sáez, Manuel, *El análisis de las Políticas Públicas, capítulo 11*, en Bañón, Rafael; Carrillo, Ernesto (comp.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, 22 pp.
- Tania L. Montalvo, “El gobierno federal define seis medidas para la prevención de desastres”, [en línea], 1.p., México, *Expansión en alianza con CNN*, 28 de mayo de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/28/el-gobierno-federal-define-seis-medidas-para-la-prevencion-de-desastres>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Thomas Hobbes, *Leviatán*, [en línea], 149 pp., INEP AC, Biblioteca del Político, Dirección URL: <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Victoria Chenaut, *Los Totonacas de Veracruz Población, Cultura y Sociedad*, [en línea], 12 pp., México, www.sev.gob.mx, Dirección URL: http://www.sev.gob.mx/servicios/publicaciones/colec_veracruzsigloXXI/Atlas_PatrimonioCultural/02TOTONACAS.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

6.1 Bibliografía complementaria

- Adorno, Theodor W., *Escritos filosóficos tempranos: obra completa*, España, Akal, 2010, 352 pp.
- Adorno, Theodor W., *Escritos sociológicos II*, España, Akal, 2009, 528 pp.

- Adorno, Theodor W.; Horkheimer, Max, *Dialéctica de la Ilustración*, España, Akal, 2007, 320 pp.
- Alarcón, Diana, “Medición de las condiciones de vida”, Serie Documentos de trabajo, I-21, Washington D.C., BID – INDES, 2001, 27 pp.
- Benjamin, Walter, *Calle de sentido único*, España, Akal, 2015, 91 pp.
- Berman, Paul, *El estudio de la macro y micro implementación*, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 484 pp.
- Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, 447 pp.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, [en línea], 65 pp., México, www.diputados.gob.mx, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Cenapred, *Inestabilidad de Terrenos Naturales*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/PreguntasFrecuentes/faqpopo8.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Cenapred, *Riesgos de Vivir en Laderas Inestables*, [en línea], 2 pp., México, Cenapred, Dirección URL: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/281.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Chomsky, Noam, *El gobierno en el futuro*, España, Anagrama, 2005, 76 pp.
- Chomsky, Noam, *El Terror Como Política Exterior de Estados Unidos*, Argentina, Libros de Zorzal, 2005, 140 pp.
- Chomsky, Noam; Pateman, Barry; Weigi, Charles, *Sobre el anarquismo*, Volumen 9, Colección Libros Abiertos, España, Laetoli, 239 pp.
- Cid, *Guías de protección civil en lenguas indígenas (Mixteco, tsotsil, y náhuatl)*, [en línea], 1 p., México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Dirección URL:

<http://www.gob.mx/cdi/articulos/guias-de-proteccion-civil-en-lenguas-indigenas?idiom=es>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Comte-Sponville, André, *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Volumen 7, España, Paidós, 2005, 306 pp.
- Coneval, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, [en línea], 136 pp., México, Coneval, Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- De Tocqueville, Alexis, *Democracia y pobreza (memorias sobre el pauperismo)*, Volumen 21, España, Trotta, 2003, 106 pp.
- De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Volumen 1, España, Alianza, 2002, 624 pp.
- Diario Oficial, “Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil”, [en línea], Diario Oficial, Segunda Sección, 112 pp., México, Segob, Dirección URL: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/moosnpc.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Diario Oficial, “Acuerdo por el que se establecen las reglas de operación del fondo para la prevención de los desastres naturales”, [en línea], Diario Oficial, Segunda Sección, 36 pp., México, Segob, Dirección URL: http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/330/1/images/REGLAS_FOPREDEN_2010.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Durkheim, Émile, *La división del trabajo social*, México, Colofón, 2002, 440 pp.
- Durkheim, Émile, *Las reglas del método sociológico: y otros escritos sobre filosofía de las ciencias sociales*, España, Alianza, 2000, 328 pp.
- Edgar Ávila Pérez, “Solicitan declaratoria de desastre para Veracruz por Lluvias”, [en línea], 1 p., México, *El Universal.mx*, “Estados”, 21 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/solicitan-declaratoria-de-desastre-para-veracruz-por-lluvias-1016773.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Engels, Friedrich, *El origen de la familia, de la propiedad privada y el estado*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1982, 206 pp.
- Engels, Friedrich, *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre y otros textos*, Argentina, Godot, 2014, 351 pp.
- Enrique Cabrero Mendoza, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, [en línea], *Revista de Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. IX, 22 pp., México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/133/13309201.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Espinoza, Elia Marúm, *El estado como agente económico en México. Modalidades estratégicas y retos en su funcionamiento actual*, en Calva, José Luis; García Zamora, Rodolfo, *Funciones del estado en el desarrollo económico y social*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1996, 165 pp.
- Fernando Cortés, *Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, [en línea], 36 pp., México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Dirección URL: http://www.cepal.org/deype/noticias/paginas/8/39508/F_Cort%C3%A9s_CO_NEVAL.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Gramsci, Antonio, *Antología*, México, Siglo XXI, 2005, 520 pp.
- Habermas, Jürgen, *Ensayos políticos*, España, Península, 2002, 399 pp.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, *Ciencia de la lógica*, España, Universidad Autónoma de Madrid: Abada, 2011, 656 pp.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, *Fenomenología del espíritu*, España, Universidad Autónoma de Madrid: Abada, 2010, 1006 pp.
- Hernández Laos, Enrique; Velásquez Roa, Jorge, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*, México, UAM-Plaza y Valdés, 2003, 217 pp.
- Hirschman, Albert O., *El avance en colectividad: experimentos populares en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 112 pp.

- Hirschman, Albert O., *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, 189 pp.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán: la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, España, Alianza, 1999, 580 pp.
- José Gil Olmos, “México, sin política de prevención de desastres”, [en línea], 1 p., México, *Proceso.com.mx*, núm. 2057, 21 de septiembre de 2013, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=353433>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Keynes, John Maynard, *Las consecuencias económicas de la paz*, España, Crítica, 2002, 207 pp.
- Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 413 pp.
- Lenin, Vladimir Ilíich, *¿Qué hacer?*, España, Akal, 2015, 216 pp.
- Lenin, Vladimir Ilíich, *El estado y la revolución*, España, Alianza, 2012, 200 pp.
- Lindblom, Charles, “La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”, *Revista de Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. III, México, CIDE, segundo semestre, 1994, pp. 253-291.
- Locke, John, *Ensayo y carta sobre la tolerancia*, España, Alianza, 2014, 138 pp.
- Machiavelli, Niccoló, *El príncipe*, México, Coyoacán, 2002, 123 pp.
- Majone, Giandomenico, *La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla*, Pardo, María del Carmen (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, 227 pp.
- Marta Alejandra Treviño Leyva, *La Amistad Aristotélica entre Estado y Ciudadano. Aproximación Teórica*, [en línea], 26 pp., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt7.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Marx, Carl, *El capital: crítica de la economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, 1016 pp.
- Marx, Carl, *El fetichismo de la mercancía: y su decreto*, España, Pepitas de Calabaza, 2014, 96 pp.
- Matilde Cruz Jerónimo, *Estrategia para Reducir la Vulnerabilidad ante Procesos de Remoción en Masa con base en el Diseño de una Pagina WEB*, [en línea], Instituto de Geografía; FFYL; UNAM, 94 pp., México, Dirección URL: <http://132.248.9.195/ptd2013/julio/304204924/Index.html>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Pressman, Jeffrey; Wildavsky, Aaron, *Implementación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 411 pp.
- Proudhon, Pierre-Josep, *¿Qué es la propiedad?: Investigaciones sobre el principio del derecho y del gobierno*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, División Cultural y Extensión Universitaria, 2009, 362 pp.
- Rafael Bañon; Ernesto Carrillo, *La Nueva Administración Pública*, [en línea], Alianza Universidad, 22 pp., Madrid, Dirección URL: http://politicastypepad.com/files/tamayo_el-analisis.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Rein, Martín; Rabinovitz, Francine F., *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 484 pp.
- Ricardo Uvalle Berrones, "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", [en línea], s/lugar de edición, *Revista Reforma y Democracia*, núm. 020, Dirección URL: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/020-junio-2001/el-fortalecimiento-de-la-vida-democratica-la-nueva-relacion-de-la-sociedad-y-el-estado>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Rodríguez Velázquez, Daniel; Lucatello, Simone; Garza Salinas, Mario, *Políticas públicas y desastres*, México, Instituto Mora; Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, A.C., 2008, 1ra edición, 169 pp.

- Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social o, Principios de derecho político: Discurso sobre las ciencias y las artes; Discurso sobre el origen de la desigualdad*, Sepan cuantos, México, Porrúa, 2013, 226 pp.
- Sabatier A., Paul; Mazmanian, Daniel A., *La implementación de la política pública*, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 484 pp.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, 483 pp.
- Sartori, Giovanni, *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 336 pp.
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, *Sistema de Información Municipal, Cuadernillos Municipales, 2015, Papantla*, [en línea], 11 pp., México, Gobierno del Estado de Veracruz, Dirección URL: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2015/05/Papantla.pdf>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- SHCP, *Normatividad*, [en línea], 1 p., México, www.sistemas.hacienda.gob.mx, Dirección URL: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/normatividad>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Sinaproc, *Normatividad de Protección Civil*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: [http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Normatividad de Protección Civil](http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Normatividad_de_Proteccion_Civil), [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Sinaproc, *Preguntas Frecuentes*, [en línea], 1 p., México, Segob, Dirección URL: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/PreguntasFrecuentes>, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Subirats, Joan, “*Los Instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación*”, *Revista de Gestión y Política Pública*, núm. 1, vol. IV, México, CIDE, 1995, pp. 5-23.
- Unidad de Control de la Gestión Pública, *Criterios Generales para la Opinión de los Órganos Internos de Control sobre el Informe Anual del Estado que Guarda el Control Interno Institucional del ejercicio 2008*, [en línea], 6 pp., México, SFP, Dirección URL: <http://2006->

2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/ACERCA/UCGP/unidad_de_control_de_la_gestion_publica/programa_fortalecimiento/criterios-ejercicio-2008.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

- Unidad de Control de la Gestión Pública, *Guía para la Elaboración del Informe Anual del Estado que Guarda el Control Interno Institucional del ejercicio 2008*, [en línea], 12 pp., México, SFP, Dirección URL: http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/ACERCA/UCGP/unidad_de_control_de_la_gestion_publica/programa_fortalecimiento/guia-ejercicio-2008.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].
- Van Meter, S. Donald; Van Horn, Carl E., *El proceso de implementación de políticas, un marco conceptual*, en Aguilar Villanueva, Luis (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 484 pp.
- Vergara Barragán, José G., *Experiencias recientes en México en evaluación de los programas sociales contra la pobreza*, en Licha, Isabel, *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*, Washington, BID, 2002, pp. 247-272.
- Von Hayek, Friedrich August, *Camino de servidumbre*, España, Alianza, 2011, 361 pp.
- Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, México, Coyoacán, 2001, 112 pp.