

Protección civil y participación ciudadana

MARIO A. GARZA SALINAS

I. Marco conceptual para el estudio de los desastres

Es importante aclarar que el marco conceptual que a continuación se presenta, se circunscribe a exponer y desarrollar un conjunto de conceptos de manera ordenada y articulada. Asimismo, nos ayudará a entender y esclarecer la esencialidad de los fenómenos desastrosos, que van desde sus potencialidades hasta sus desenlaces y posibles consecuencias, lo que supone que este tipo de conocimiento es estrictamente necesario para preparar previamente cualquier trabajo científico que se pretenda realizar.

El estudio de los desastres abarca en su marco conceptual gran diversidad de connotaciones que es necesario analizar, para ir construyendo un todo interrelacionado, teorizando conceptos que servirán para contextualizar el tema y constituyendo una guía para darle una coherencia interna a la investigación.

Existen varios métodos de investigación para abordar el conocimiento de la realidad social. Los diferentes estudios realizados en cualquier materia han demostrado que la ciencia como un proceso continuo de la práctica social, en el que adquirimos conocimientos que son reflejo y proyección de la realidad, se encuentra en constante transformación hacia un conocimiento más complejo.

En este caso, en México se ha visto que el estudio de los desastres ha quedado rezagado, en virtud de que este tipo de problemas investigados no han sido debidamente definidos social ni

históricamente. El interés en este caso sólo se ha centrado básicamente en “recopilar datos de manera sistemática y en estudiar fenómenos exclusivamente desde la perspectiva de las ciencias físicas; actualmente se intenta enriquecer este panorama con la elaboración de mapas y atlas descriptivos”.¹

En este sentido, es importante no perder de vista que el estudio de un fenómeno es elemento de un todo; si bien es importante conocer las manifestaciones naturales de un desastre, el desastre en sí encuentra la intensidad de su manifestación en el impacto social, es decir, existe una interdependencia y mediación de la parte y del todo. Los eventos destructivos no pueden explicarse por sí solos, sino en su conjunto. Cuando decimos en su conjunto nos referimos a los aspectos sociales, económicos, políticos, educativos, físicos y técnicos que prevalecen en el momento de un desastre, así como de la capacidad de la sociedad civil y la sociedad política, para entender la verdadera dimensión de un desastre.

Es necesario considerar también que “las sociedades no son receptoras pasivas de los excesos climatológicos o geofísicos; debemos analizar sus interrelaciones, teniendo siempre presente el tipo específico de sociedad y de desastre en cuestión”.² Por consiguiente, no es lo mismo un sismo en el sur de la ciudad que en el Centro Histórico, y mucho menos, ese mismo sismo en una región de un país que en la región de otro país, por lo que deben analizarse cada uno de ellos en su contexto para evitar determinismos y generalizaciones. De ahí que los desastres van cambiando y adecuándose de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad, que también cambian.

Es por ello, como una herramienta de análisis, desde la óptica socio-histórica de los desastres naturales, quizá puedan ser de utilidad para nuestro diagnóstico las siguientes experiencias:

- A. Los desastres naturales siempre interrumpen un cierto desarrollo.
- B. Los desastres naturales deben estudiarse y analizarse como parte de los procesos sociales y económicos.
- C. Hay que tomar en cuenta la diferente respuesta entre población afectada, en particular su noble vitalidad y capacidad organizativa para lograr la supervivencia, y la inercia que ha caracterizado la respuesta gubernamental en la mayoría de los casos.
- D. Los desastres naturales se suman a los cotidianos desastres económicos y políticos por los que atraviezan ciertos países, regiones o sectores”.³

¹ Cavalla Rojas Antonio.- Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional. México, U.N.A.M. 1979.

² Coulomb, René y Duhan, Emilio. *Dinámica urbana y procesos socio político*. Ed. UAM- Azcapotzalco. (Centro de la vivienda y Estudios Urbanos A.C.), México, 1993.

³ Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen. Publicado en el Diario Oficial, 6 de mayo de 1986.

A partir de dichas experiencias, se puede entender a los desastres naturales “como detonadores de una situación social, económica y política crítica previamente existente”,⁴ de ahí que los “fenómenos naturales juegan un rol muy importante como iniciadores del desastre, pero no son la causa. Ésta es de naturaleza múltiple y debe buscarse fundamentalmente en las características socioeconómicas y ambientales de la región impactada”.⁵

De lo arriba señalado, se ha visto que muchas veces existe la idea de confundir a los desastres naturales con los fenómenos naturales, términos utilizados como sinónimos, cuando realmente son conceptos distintos entre sí, ya que los fenómenos naturales sólo son una manifestación de la propia naturaleza, que en un momento dado pueden constituirse como detonadores de un desastre cuando impactan a la sociedad, dependiendo de las condiciones de vulnerabilidad que prevalezcan. Al hablar de impacto, su origen puede ser natural o humano. Natural se refiere a fenómenos naturales producto de un sismo, una erupción volcánica, una sequía, un huracán, entre otros. De origen humano son aquellos derivados de la propia acción directa del hombre, tales como: un incendio, una explosión, contaminación, radiaciones, envenenamientos, etcétera. No obstante, el Sistema Nacional de Protección Civil⁶ al constituirse, elaboró una clasificación de los fenómenos perturbadores, atendiendo a su origen natural y/o humano. Para tal efecto, se estableció la siguiente tipología, que adicionalmente nos servirá para ubicar a los riesgos en los mapas.

- “ Geológicos. Son aquellos producidos por los movimientos de las capas terrestres y la consecuente liberación de energía, como sismos, vulcanismo, deslizamiento de suelos, maremotos.
- “ Hidrometeorológicos. Son aquellos producidos por el movimiento del agua superficial y los cambios meteorológicos que afectan directamente a la superficie terrestre, como huracanes, inundaciones, nevadas, granizadas, sequías, lluvias torrenciales, tormentas eléctricas, inversiones térmicas.
- “ Químicos. Son aquellos que se encuentran relacionados con la compleja vida en sociedad, el desarrollo industrial y tecnológico de las actividades humanas y el uso de diversas formas de energía, como incendios, explosiones, envenenamientos, radiaciones.

⁴ Dye Thomas R. *Understanding Public Policy*. Florida State, U.S.A. 1984.

⁵ Frohock Fred M. *Public Policy, Scopoe and Logic*. Englewood New Jersey, U.S.A. 1979.

⁶ García, Virginia. *Estudios históricos sobre desastres naturales en México*. Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). México. 1992.

- “ Sanitarios. Son aquellos que se encuentran relacionados con el crecimiento poblacional e industrial; sus principales fuentes son los centros urbanos que concentran grandes plantas industriales y vehiculares y de una alta densidad de población, como contaminación, desertificación, epidemias, plagas.
- “ Socio-organizativos. Son aquellos originados por las actividades de las crecientes concentraciones humanas, así como por el mal funcionamiento de algún sistema propuesto por el hombre; por ejemplo, concentraciones masivas de población, interrupción de servicios, accidentes, terrorismo, sabotaje.

Hasta aquí hemos establecido la importancia de tratar de construir el concepto de desastre, en donde es importante señalar que el estudio de éste requiere necesariamente ser abordado bajo un enfoque multidisciplinario, mediante el diálogo entre las diversas disciplinas, a fin de tener un panorama amplio para comprender su esencia y no sólo parcializar su perspectiva, como tradicionalmente se venía haciendo desde las ciencias básicas, sino también desde las ciencias sociales, enfoque que estamos considerando para nuestro objeto de estudio, sin excluir los aspectos de las otras ciencias. De ahí que un desastre podrá entenderse como: un proceso destructivo provocado por un fenómeno de origen natural o humano, que está en función del tiempo y el espacio, que impacta directamente a la sociedad en sus bienes, servicios o medio ambiente como consecuencia de las condiciones de vulnerabilidad y situaciones de riesgo que prevalecen y a las que están expuestas, produciendo graves daños masivos a ésta.

El concepto de desastre supone, en primer término, un proceso social complejo más que un hecho de la misma naturaleza, en donde ésta sólo externaliza las condiciones de vulnerabilidad y situaciones de riesgo, jugando un papel potenciador de los efectos destructivos, mas no como causa principal de éstos. Al decir proceso también se puede entender como la sumatoria de eventos destructivos, relacionados entre sí y no sólo como un evento aislado en tiempo y espacio, donde las características socioeconómicas y ambientales de una determinada región impactada, juegan un papel clave para entender una situación de desastre.

El desastre visto como proceso tiene dos vertientes: una implica un problema del desarrollo de un país o región y otra la ausencia de democracia. Respecto a la primera, nos referimos a las precarias condiciones económicas, rezago educativo, deficiente infraestructura instalada, carencia e inadecuada tecnología, insuficiencia y mala calidad de los servicios en general, entre otras. En cuanto a la segunda, consiste en la falta de espacios de expresión participativa para la sociedad, centralismo, autoritarismo, por citar algunas. Por consiguiente, ambas vertientes interactúan como proceso para crear un estado de desastre. De ahí que también se hable de un desastre económico,

político o social y no solamente de un desastre natural, lo que supone desenvolver el mismo concepto.

Otro aspecto que interviene en nuestro concepto de desastre es el que se refiere a la temporalidad y espacialidad; esto quiere decir que cualquier evento destructivo que suceda muchas veces dependerá de un tiempo determinado transcurrido o que transcurrirá de acuerdo a un índice de probabilidades de que ocurra en un momento dado. En cuanto al espacio, se refiere que cualquier evento destructivo necesariamente afectará a un lugar, sector, zona o región determinada.

Asimismo, cabe aclarar que una de las características principales de un desastre es que generalmente produce graves daños masivos, esto quiere decir, cuando impactan a la sociedad afectan a un gran porcentaje de la población, que muchas veces producen un elevado número de muertes, deterioran o se pierden bienes tanto muebles como inmuebles y se interrumpen los servicios. Los servicios interrumpidos pueden ser estratégicos, básicos o secundarios, todo ello de una manera grave u onerosa e importante durante largos periodos, en donde aquí interviene la variable tiempo; la capacidad de respuesta tanto de la sociedad civil como de la sociedad política se ve ampliamente rebasada para atender la emergencia y llevar a cabo la recuperación.

En consecuencia, al estudiar un fenómeno de origen natural o humano que haya afectado a la sociedad y por ende, provocado un desastre, supone para los efectos de nuestra investigación todo aquello que considere los aspectos sociales, económicos, tecnológicos, físicos, ecológicos, culturales, educativos y políticos, que servirán como herramientas de análisis para encontrar la causalidad del desastre con base en su vulnerabilidad y riesgos potenciales detectados. Todo ello con el propósito de formular posteriormente el diagnóstico, en donde para nuestro objeto de estudio, a fin de llevar a cabo dicho análisis y diagnóstico, necesariamente habrá que vincularlos con la vulnerabilidad y el riesgo, respectivamente, de tal manera que metodológicamente se asociará el análisis a la vulnerabilidad y el diagnóstico a los riesgos, para establecer una unidad y correspondencia entre ambos conceptos, en una relación concomitante para poder entender al desastre en toda la acepción de la palabra. Con este propósito, pasaremos a explicar el significado del riesgo y la vulnerabilidad.

En primer término, el riesgo siempre estará vinculado en función al daño, ya que el daño es la probabilidad de que algo malo o perjudicial ocurra. Decimos que es probabilidad porque el riesgo supone incertidumbre de lo que suceda en el tiempo, sobre todo del futuro. Es por esto que muchas veces se hable también de arriesgar, exponer, aventurar, para llevar a cabo algunas acciones de acuerdo a ciertas decisiones formadas o dejadas de formar, es decir, permanentemente se está expuesto a un riesgo. No hay ninguna conducta, lugar u objeto determinado que esté libre de riesgo, ya que incluso la simple existencia por sí misma implica un riesgo. De lo anterior

se deduce que tampoco existe la plena seguridad, o sea que el riesgo representa una situación en general. Ahora bien, lo que estamos tratando de hacer en este trabajo es desarrollar dos métodos que ayudarán a identificar los niveles de seguridad, para después diseñar las políticas de prevención y mitigación de riesgos para la reducción de desastres y obtener alguna certidumbre de seguridad durante un periodo de tiempo y en un lugar, mediante un análisis de vulnerabilidad y un diagnóstico de riesgos. En el binomio riesgo-seguridad, cada elemento contribuye recíprocamente a la maduración del otro, constituyendo el riesgo una variante de una tendencia a la toma de decisiones.

El factor tiempo juega un papel muy importante en las decisiones asociadas a los riesgos, pues en el transcurso de una temporalidad siempre se adoptarán decisiones que en este caso se traducirán en acciones de prevención, mitigación, auxilio y restablecimiento.

Las acciones arriba mencionadas serán conceptos constantemente utilizados en nuestra investigación, para lo cual consideraremos que es requisito indispensable conceptualizarlas, para saber a qué nos referimos cuando se mencionen.

En relación a la prevención, son todas aquellas medidas o acciones dispuestas con anticipación, a fin de evitar el impacto de un evento destructivo. La prevención también tiene mucho que ver con las diversas formas culturales e ideológicas de la sociedad, pues éstas pueden determinar ciertas concepciones de los riesgos que tienen enfrente. Asimismo, tenemos que el no prever un riesgo significa un riesgo del riesgo, o sea un doble riesgo.

La mitigación son las medidas o acciones dispuestas tendientes a reducir o aminorar el impacto de un evento desastroso, que en el ámbito de las decisiones se ubica como una acción preventiva más que una acción de auxilio. El auxilio a su vez, se refiere a la acción propiamente dicha de salvar y rescatar a las personas durante un evento destructivo, así como llevar a cabo acciones asistenciales. En cuanto al restablecimiento, son aquellas acciones orientadas a reparar, rehabilitar, reconstruir los daños ocasionados por algún evento destructivo. El restablecimiento supone las acciones post-desastre y la capacidad de respuesta muchas veces está en función del grado de organización de una sociedad, así como de los recursos y avances tecnológicos con que cuenta.

El riesgo contempla otro factor que es el espacial, ya que ningún lugar se considera exento de riesgos, por lo que las tres unidades espaciales que se utilizarán y que habrá que diferenciar en los mapas de riesgos se denominarán puntos de riesgo, zonas de riesgo y región de riesgo.

“ Los puntos de riesgo se refieren al espacio físico específico detectado en un lugar determinado, tales como un inmueble.

“ Las zonas de riesgo serán el conjunto de puntos de riesgo concentrados en una determinada área, tales como una cuadra, manzana, colonia o barrio.

“ Región de riesgo será el conjunto de zonas de riesgos identificados en una determinada localidad, por ejemplo, un sector o delegación política.

Otro aspecto a considerar dentro del concepto de riesgo es el peligro. Igualmente, el peligro está presente tanto en el ámbito temporal como el espacial, ya que en donde existe un riesgo puede haber un peligro que también se manifiesta en un contexto vulnerable.

En este sentido, la conducta juega un papel muy importante en el peligro, ya que la precaución muchas veces está en función del peligro. La precaución obedece a una conducta, así como el riesgo a la prevención, que es una decisión que se adopta en un determinado tiempo. Luego entonces, el peligro se entiende como la probabilidad de sufrir una amenaza para la sociedad, que necesariamente nos lleva a considerar una situación de emergencia que para nuestro objeto de estudio significa: un suceso en estado crítico o de naturaleza crítica. Comprende a su vez dos dimensiones, una que se refiere al accidente propiamente dicho y la otra al desastre, es decir, puede existir una emergencia para atender tanto un accidente como un desastre.

En cuanto al accidente, se entiende como aquel evento súbito, aislado y único que sucede en un lugar y tiempo determinado. Se caracteriza por ser focalizado, y afecta vidas y no tiene un efecto social, no se ve rebasada la capacidad de respuesta a la emergencia.

En relación al desastre, enfocado desde el punto de vista de la emergencia, se caracteriza por afectar vidas, zonas o región, inmuebles, comunicaciones, servicios (sobre todo en este caso, por largos periodos), tiene un efecto social y la capacidad de respuesta de la emergencia se ve seriamente rebasada. Así mismo, cabe hacer notar que independientemente de las dos dimensiones señaladas de la emergencia, también pueden existir otras dos adicionales, poco comunes, pero que en un momento dado pueden ocurrir como son las catástrofes y el cataclismo, que para nuestra investigación serían difíciles de considerar. No obstante, para tener un marco conceptual más completo, se caracterizarán brevemente bajo el enfoque de las emergencias.

La catástrofe contiene las mismas características del desastre, con la diferencia de que no sólo afecta una región, sino varias regiones y la capacidad de respuesta de la emergencia queda prácticamente rebasada. Al cataclismo se le caracteriza igual que al desastre y a la catástrofe, con la diferencia de que éste afecta a toda la escala planetaria y la capacidad de respuesta de la emergencia es totalmente nula. Asociado a estos conceptos está también el siniestro, que es un evento destructivo producido por un incendio, muchas veces confundido con un desastre.

Ahora bien, los medios que existen para atender a las emergencias son dos principalmente: los dispositivos y los operativos.

El dispositivo se refiere al conjunto de actividades preventivas a realizar, encaminadas a preparar y organizar un operativo. El dispositivo supone que se instrumenta en la fase previa al evento o emergencia, a fin de prever la misma; también tiene una connotación estratégica, por lo tanto se persigue un objetivo.

El operativo es un conjunto de acciones que se realizan durante el evento o emergencia para mitigar y controlar sus efectos críticos o de crisis. El operativo se instrumenta durante el evento, tiene una connotación táctica, por lo tanto persigue metas.

Cabe aclarar, dentro de este marco conceptual, que es importante diferenciar lo que es un dispositivo de un operativo, pues suele suceder que se confunden y utilizan indistintamente. Esta diferenciación será clave en el transcurso de la investigación, pues muchas veces en función del concepto que se tenga de la emergencia y los medios para atenderla será la decisión que se tome. Confundir dichos conceptos podría traer serias consecuencias que llegarían a provocar una situación de desastre.

Como ya se vió anteriormente, las emergencias tienen una naturaleza crítica, lo que nos lleva forzosamente a abordar el concepto crisis, el cual es la combinación de situaciones de riesgos durante la vida de un individuo o una organización, en donde existe(n) alguna(s) vez(vezes) un(os) desajuste(s) en su funcionamiento y se requerirá ayuda para superarla o solventarla. Así mismo, las crisis representan peligro y vulnerabilidad a la vez. Otro enfoque de la crisis puede representar en el desarrollo de una persona u organización también oportunidad para salir adelante, pero dependerá del manejo que se haga de ella para que se convierta en una oportunidad o un peligro, pues las crisis no son otra cosa que “rompimientos” en el funcionamiento ordinario de las cosas. De esta manera tenemos que crisis: “Es un estado temporal de trastornos y desorganización, caracterizado por la incapacidad de un individuo u organización para abordar situaciones particulares y con ello, poder resolverlas por sí mismo.”⁷ Crisis también puede entenderse como: “La combinación de situaciones de riesgo que coinciden con las condiciones de vulnerabilidad de una persona y por lo tanto, necesita ayuda.”⁸ Luego entonces, crisis supone un grado de afectabilidad y ésta puede ser una consecuencia de una situación (riesgo, peligro) y de una condición (vulnerabilidad).

⁷ Garza Salinas Mario A. *La Organización de la Seguridad Civil en el Distrito Federal y la Participación Ciudadana*. México. INAP. 1989.

⁸ Garza Salinas, Mario. *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México. 1989.

Las crisis a su vez pueden dividirse en dos: predecibles e impredecibles.

“Predecible: Es cuando se intuye, se perfila o conoce de antemano debido al comportamiento de ciertos indicadores o factores que suceden; por ejemplo: la caída de un gobierno. Impredecible: Es cuando no se conocen esos indicadores o factores de antemano, es decir, sucede súbitamente (Ejemplo: un accidente, una muerte repentina)”.⁹

Así mismo, las crisis también pueden clasificarse en temporales y de desarrollo. “Temporales: Son aquellas que son accidentales o inesperadas y que su duración tiene un límite de tiempo. De desarrollo: Son aquellas relacionadas con el traslado de una etapa de crecimiento a otra, o estadios. (Ejemplo: infancia, juventud, adulto, senectud)”.¹⁰

Una vez desarrollado el concepto de riesgo, ahora sí estamos en posibilidades de definirlo específicamente para los efectos de nuestra investigación. Se entenderá como: La probabilidad de sufrir un daño social, económico, político y técnico en un determinado lugar y en un cierto periodo de tiempo, en donde el riesgo representa una situación en general, producto de una consecuencia.

Finalmente, en esta parte del trabajo se conceptualizará a la vulnerabilidad que es la otra variable de un desastre, que para nuestro objeto de estudio servirá de parámetro para su determinación. Vulnerabilidad será entendida como: aquella condición de riesgo y peligro susceptible a afectar personas, bienes y servicios ante la ocurrencia de un evento destructivo, o sea que la vulnerabilidad significa una cierta condición.

Es importante aclarar que mucho se ha escrito en torno a la vulnerabilidad; sin embargo, en este caso, nos apoyaremos en Gustavo Wilches, porque consideramos que es quien tiene una concepción clara y precisa al respecto, que nos ayudará para la investigación en cuestión. Así pues, tenemos en primer término que: “Es necesario anotar que la vulnerabilidad en sí misma constituye un sistema dinámico, es decir, que surge como consecuencia de la interacción de una serie de factores y características (internas y externas) que convergen en una comunidad particular. El resultado de esa interacción es el “bloqueo” o incapacidad de la comunidad para responder adecuadamente ante la presencia de un riesgo determinado, con el consecuente “desastre” de esa interacción de factores y características, le damos el nombre de vulnerabilidad global”.¹¹

⁹ Guerrero Omar O. Políticas Públicas: ¿Una Resurrección de la Ciencia de la Policía? Ponencia presentada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. México 9 de noviembre de 1988.

¹⁰ Lavell, Allan. *Viviendo en Riesgo*. Ed. La Red. Colombia. 1994.

¹¹ Luhmann, Niklas. *Sociología del Riesgo*. Ed. Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara. México. 1991.

Del mismo modo, para efectos de la investigación este concepto de vulnerabilidad global es el que utilizamos para llevar a cabo nuestro análisis, para lo cual, “vamos a dividir la vulnerabilidad global en distintas “vulnerabilidades”, no sin antes advertir expresamente que cada una de ellas constituye apenas un ángulo particular para analizar el fenómeno global, y que las diferentes “vulnerabilidades” están estrechamente interconectadas entre sí. Como veremos más adelante, difícilmente podríamos entender, por ejemplo, la vulnerabilidad física, sin considerarla una función de la vulnerabilidad económica y de la política; o esta última sin tomar en cuenta la vulnerabilidad social, cultural y nuevamente económica”.¹² Es decir, la vulnerabilidad vista por sí sola, aisladamente, no significa nada, es necesario verla desde una totalidad concreta, para entenderla, atendiendo a sus especificidades como a su conjunto.

Así pues, “creemos que descomponiendo la vulnerabilidad como categoría de análisis en sus diferentes variables y elementos constituyentes podría permitir a su vez el reensamblaje de una tipología de vulnerabilidades que pueden dar cuenta de la heterogeneidad de los desastres que se producen y servir como base para la definición de estrategias de prevención y mitigación. Las diferentes variables que constituyen un imaginario real de vulnerabilidad representan también formas de medir el potencial para implementar estrategias de prevención y manejo de desastres”.¹³

Antes de iniciar este punto, es importante aclarar que la definición de nuestras categorías de análisis se entenderán para nuestro objeto de estudio, tal y como las concibe Wilches.

A) *Vulnerabilidad física* (o localizacional): Se refiere a la localización de grandes contingentes de la población en zonas de riesgo físico, condición suscitada en parte por la pobreza y la falta de opciones para una ubicación menos riesgosa y por otra, debido a la alta productividad (particularmente agrícola) de un gran número de estas zonas (faltas de volcanes, zona de inundación de ríos, etc.), lo cual tradicionalmente ha incitado el poblamiento de las mismas.

B) *Vulnerabilidad económica*: Existe una relación inversa entre ingreso *per cápita* a nivel nacional, regional, local o poblacional y el impacto de los fenómenos físicos extremos. O sea, la pobreza aumenta el riesgo de desastre más allá del problema de los ingresos; la vulnerabilidad económica se refiere, en forma a veces correlacionada al problema de la dependencia económica nacional, la ausencia de presupuestos adecuados, públicos, nacionales, regionales y locales, la falta de diversificación de la base económica, etc.

C) *Vulnerabilidad social*: Referida al bajo grado de organización de comunidades, bajo riesgo, que impiden su capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastre.

¹² Maskrey, Andrew. *Los desastres no son naturales*. Ed. La Red. Colombia. 1993.

¹³ Maskrey, Andrew. *El manejo popular de los desastres*. Ed. Tecnología Intermedia (ITDG). Perú. 1989.

D) *Vulnerabilidad política*: En el sentido del alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental y la debilidad en los niveles de autonomía para decidir en los niveles regionales, locales y comunitarios, lo cual impide una mayor adecuación de las acciones a los problemas sentidos en estos niveles territoriales.

E) *Vulnerabilidad técnica*: referida a las técnicas inadecuadas de construcción de edificios e infraestructura básica utilizadas en zonas de riesgo.

F) *Vulnerabilidad cultural*: expresada es la forma en que los individuos se ven a sí mismos en la sociedad y como conjunto nacional; además, el papel que desempeñan los medios de comunicación en la consolidación de imágenes estereotipadas o en la transmisión de información desviante sobre el medio ambiente y los desastres (potenciales o reales).

G) *Vulnerabilidad educativa*: en el sentido de la ausencia en los programas de educación, de elementos que instruyan adecuadamente sobre el medio ambiente o el entorno que habitan los pobladores, su equilibrio o desequilibrio, etc. además, se refiere al grado de preparación que recibe la población sobre formas de un comportamiento adecuado a nivel individual, familiar y comunitario, en caso de amenaza en ocurrencia de situaciones de desastre.

H) *Vulnerabilidad ecológica*: relacionada con la forma en que los modelos de desarrollo no se fundamentan en “la convivencia, sino en la dominación por la vía de la destrucción de las reservas del ambiente (que necesariamente conduce) a ecosistemas que, por una parte resultan altamente vulnerables, incapaces de autoajustarse internamente para compensar los efectos directos o indirectos de la acción humana, y por otra, altamente riesgoso para las comunidades que los explotan o habitan”.¹⁴

II. Teoría de la participación ciudadana

I. Principios de la participación

Definición: significa un acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficios de ella.

Definición: es la intervención de los particulares en las actividades públicas en función de determinados intereses sociales.

A) Es un Derecho,

C) Corresponsabilidad,

E) Concertación (supone equilibrio y armonía),

B) Organización,

D) Decisión,

F) Acción de alternativas.

¹⁴ Mendizábal, Luisa Fernanda. *Crisis, manejo de las crisis ante las emergencias*. Mimeo. 1995.

II. Tipos de organización

Formal: es aquella que se inserta dentro de una ley o reglamento.

Informal: es aquella que no está insertada dentro de una disposición jurídica.

III. Vías de participación (Canalización de la energía social)

-Individual.

-Derecho de Audiencia.

-Derecho de Petición.

-Colectiva.

-Consulta Pública.

-Plebiscito.

-Referéndum.

-Demanda Ciudadana.

IV. Condiciones para la participación (Según Jordi Borja en su libro “Estado y Ciudad”)

-Estado honesto, democrático y eficiente.

-Romper con inercias burocráticas; supone ideas nuevas, imaginación y preparación.

-Descentralización.

-No ser una «moda» o solo un programa de gobierno.

-Proyecto de la población, no del gobierno.

V. Dimensiones de la participación

Bajo este concepto tenemos dos dimensiones de la participación.

Democracia indirecta representativa, que supone aquella democracia que se ejercita a través de las elecciones o el proceso electoral, en el cual los gobiernos cuentan con el consentimiento del pueblo, este tipo de democracia postula una opinión pública, o sea es la participación política, la idea es cambiar la distribución del poder.

Democracia directa o participativa, es aquella que se conoce como de transmisión representativa y de representantes, puede decirse que es la democracia directa y auténticamente autogobernante, directa quiere decir, que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones, el ciudadano no ve limitada su intervención en las actividades públicas al servicio del voto, sino que va más allá, en donde el ciudadano quiere ser escuchado y participar en la gestión pública diaria o sea que es la participación social.

VI. Corrientes de la participación ciudadana

Se asume que en el fortalecimiento de la sociedad civil, puede entenderse como un medio de socialización de la política que supone generar nuevas especies de articulación del Estado con los actos sociales; asimismo, existen algunas corrientes entorno a la participación.

- a) Elitista; esta corriente plantea que la excesiva participación supone un riesgo.
- b) Marxista; es entendida que la participación dentro del contexto capitalista que no esté orientada a la construcción del socialismo, no tiene ningún sentido y si un engaño, o sea buena transformación revolucionaria.
- c) Ciudadana; resalta el papel de los ciudadanos eminentemente y por tanto no buscan la transformación revolucionaria de la sociedad ni tienen una posición elitista, sino que busca contribuir a construir una igualdad de la sociedad.

La participación ciudadana no constituye necesariamente una fuerza progresista, sino incluye una movilización de fuerzas de derecho e izquierda.

La participación organizada promueve el surgimiento de líderes y seguidores.

Algunas agencias del gobierno usan a menudo la participación para sus propios fines de mantenimiento del poder.

VII. Tipología de la participación ciudadana

- a) Participación electoral; es aquella que se ejercita a través del sufragio.
- b) Participación subordinada; es aquella que se ejerce a través de alguna instrucción, partido político, agencia gubernamental, etcétera.
- c) Participación colaborativa; es aquella que se ejerce en cogestión con alguna instancia.
- d) Participación en la toma de decisiones; es aquella que se ejerce de manera autogestiva o sea por propia determinación, la cual supone una autonomía (Ejemplo: organismos independientes).
- e) Participación social; es aquella que agrupa individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales, (organismos no gubernamentales, ONG'S).

f) Participación corporativa; es aquella que se ejerce a través y dentro de alguna organización a nivel de la sociedad política para la defensa de sus intereses gremiales, sindicales.

g) Participación popular; es aquella que se relaciona con el poder ejercido por algunas personas y clases sobre otros, la cual implica un intento de redistribución del control tanto de los recursos como del poder, y tiene las siguientes características:

- La componen los sectores «excluidos de la sociedad y en consecuencia,
- Representan a su vez, un núcleo bastante amplio de la sociedad.
- Tienen intereses y necesidades, más o menos comunes MPI (ejemplo: el Movimiento Proletario Independiente).

h) Participación consultiva; es aquella en donde solamente se recalcan las opiniones de la sociedad o son asesorías.

i) Participación resolutoria; es aquella en que se deciden y evalúan cuestiones de interés particular o general. Comités de Admisión, Comités de Becas, Comités Académicos, etc.

j) Participación fiscalizadora; es aquella que revisa y supervisa las acciones de algún órgano en particular. Comités o Comisiones revisoras, funciones de los consejos ciudadanos.

VIII. Orígenes de la participación ciudadana

La acción ciudadana; es la que supone que la ciudadanía inicia por sus propios sujetos sociales con relación a propósitos que ellos determinan, o sea se ejercita de “abajo hacia arriba”.

La implicación ciudadana; supone que es iniciada y controlada por el Estado para mejorar y obtener apoyo para decisiones, programas o servicios, o sea se ejercita de “arriba hacia abajo”.

IX. Supuestos de la participación ciudadana

El ciudadano común conoce la problemática y realidad en que vive y, por ende, puede contribuir en el proceso de toma de decisiones.

Cuanto más próximo físicamente está el sujeto de su objeto, más lo conoce.

Si bien este conocimiento no es de orden técnico, es imprescindible para la eficacia de la política pública.

X. Años de unión de la participación ciudadana

- Clases sociales involucradas.
- Medio urbano o rural.
- Por sectores de la sociedad.
- Comunidad municipio, delegación, provincia, región, localidad, colonia, barrio, manzana, cuadra, calle.

XI. ¿Cuáles son las razones del crecimiento de la participación ciudadana?

- Declinación de las instituciones mediadoras, lo que ha conducido a la erosión de las fuentes tradicionales de formación de consenso, es por ello que la participación se ha considerado como una alternativa para la construcción del consenso. (Es un problema no revuelto).
- El ascenso del Estado burocrático que no resuelve las demandas sociales.
- El impacto de los medios de comunicación, la revolución de los medios electrónicos crea una conciencia de los problemas relacionados con el gobierno.

III. Formulación de una política pública para protección civil

A raíz de las experiencias obtenidas de los desastres naturales ocurridos en los últimos años en nuestro país, ha quedado al descubierto una situación muy particular en materia de prevención de desastres. Se detectó que existen dos ámbitos de competencia, uno de tipo técnico y otro de tipo social. En el primero, se pudo observar que existe una gran cantidad de estudios y por consiguiente una serie de medidas de seguridad de carácter técnico, desde un punto de vista ingenieril, que van encaminados principalmente a proteger y reforzar los inmuebles, incluso éstos han existido desde varios años atrás tales como: reglamentos de construcciones, estudios sobre la aplicación de coeficientes sísmicos en la industria de la construcción, mecánica de suelos, comportamiento de estructuras, etc.

En el segundo se observó, que prácticamente existe muy poco en cuanto a medidas de seguridad de carácter social o sea, desde un punto de vista de la Ciencia Política, este hecho reviste un motivo especial de preocupación ya que existe un vacío de conocimientos en la materia bajo este enfoque, lo que significa necesariamente innovar conocimientos, es decir, realizar estudios e investigaciones tendientes a proteger a la población en casos de desastre. Para ello es necesario obtener algunos principios básicos de organización y funcionamiento para la sociedad en casos de emergencia, desarrollar e implementar medidas concretas de seguridad para la población, diseñar procedimientos para operativos de emergencia (evacuación, auxilio y rescate),

administración de la seguridad, así como establecer políticas para atender contingencias en casos de desastres naturales, este último, es del que nos ocuparemos en el presente capítulo.

Desafortunadamente en nuestro país, así como en muchos otros, todavía no existen políticas suficientemente definidas para actuación en casos de emergencia provocados por eventos destructivos, por lo que en este trabajo se tratará de delinear alguna de ellas con el fin de contar con una política pública en materia de desastres y de esta manera contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, así como para que las autoridades y la sociedad en su conjunto, la puedan llevar a cabo como una herramienta más de trabajo en la toma de decisiones en situaciones que se presentan difíciles, proponer a las organizaciones y también sirva para los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública se empiecen a interesar en esta nueva y apasionante disciplina del saber.

Se ha visto que “las políticas públicas parecen ser prácticas gubernamentales de excepción o de urgencia¹⁵ y no un método de gobierno para la solución de demandas de la sociedad, improvisando medidas. Es por ello que resulta de vital importancia tener una política pública para casos de desastre, ya que en esos momentos necesariamente implica dar una respuesta anticipada, -autoridades y sociedad- a la contingencia y sobre todo saber qué decisiones tomar en tal situación de tensión para su pronto restablecimiento, conforme a los objetivos previamente definidos.

El trabajo de una política pública supone retomar de la sociedad sus demandas, necesidades y aspiraciones, validándolas junto con ella misma para plantear objetivos claros y acciones que más tarde servirán de base para elaborar planes, programas y presupuestos; así como coadyuvar a facilitar la toma de decisiones.

Con objeto de abordar el tema convenientemente y en forma amplia, el artículo se dividió en tres partes.

La primera parte consiste en presentar la política en general, con objeto de ubicar el concepto y tener un panorama general de lo que es una política. La segunda parte se refiere al estudio, conceptualización y significado de la política pública. Finalmente, la tercera parte presenta el diseño de una política pública para contingencias en casos de desastres naturales, en donde se hace referencia a las tres partes anteriores para la elaboración de este tipo de política.

¹⁵ Pradilla, Emilio et al. *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México*. Ed. Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD) y Protección Civil del Departamento del Distrito Federal. México. 1996.

I. Política general

Debido a que la política general es aquella que abarca el ámbito general o nacional de un Estado es considerada también como política nacional. Sin embargo, para poder continuar con lo que es política nacional es necesario definir su ubicación dentro del contexto general del Estado, con el fin de entenderla mejor, para ello es importante analizar algunos conceptos previamente, tales como: interés nacional, objetivos nacionales, poder y potencia nacional.

El interés nacional, permite una definición de las aspiraciones máximas de la población, así entonces puede señalarse la existencia de aspiraciones o la concreción de tales objetivos que pueden ser operacionalmente perseguidos mediante acción política.

El interés nacional contiene dos planos, uno aspiracional y otro operativo. El primero se traduce en objetivos a largo plazo ya que se refiere a factores históricos e ideológicos, y el segundo se presenta como objetivos a corto plazo o preocupaciones inmediatas del gobierno que se expresa en términos de políticas, estrategias, objetivos, metas, programas y presupuestos.

En relación a los objetivos nacionales, se puede considerar como los “fines” que persigue el Estado. Es decir, son las formas de concreción de las aspiraciones nacionales y, como tales son susceptibles de hacerse realidad a través de un proceso de decisión, programación y acción política.

Los objetivos nacionales no siempre son permanentes y algunas veces no son alcanzados en su totalidad o su naturaleza es transitoria, sin embargo, se buscará siempre ser alcanzados, materializándose en objetivos universalmente aceptados de bienestar social, desarrollo económico y seguridad integral.

En cuanto al poder y potencial nacional son considerados como “los medios” con que cuenta el Estado para lograr sus objetivos. Poder nacional resulta de un fenómeno que surge esencialmente de la relación entre por lo menos dos unidades, es decir, poder más que otro, que muchas veces es expresado en función de fuerza. Y potencial nacional implica las capacidades que tiene el Estado de producir, crear fuerza y la facultad de emplearla, para ello existen cuatro factores potenciales: el humano, el económico, el físico y el político.

Analizados el interés nacional, los objetivos nacionales, el poder y el potencial nacional, ahora toca exponer la política nacional o general, que es una derivación de lo anterior. Es obligación del Estado promover la conquista de los objetivos nacionales así como la obtención del interés nacional el poder y el potencial que son la fuente de medios de que se vale para lograrlos.

Ahora debemos señalar que la acción del Estado va siempre en pos de un objetivo, pero para que éste actúe con eficacia, es requisito previo convertir valores, intereses y aspiraciones nacionales en objetivos concretos y la manera de poderlos llevar a cabo, es a través de la implementación de una política general o nacional.

Dentro de esta secuencia ahora sí estamos en condiciones de definir lo que se entiende por política nacional o política general: es el instrumento para la acción del Estado para alcanzar los objetivos nacionales; o el arte de gobernar un Estado para lograr y mantener sus objetivos nacionales: de acuerdo con estas definiciones coincidentes se tiene que convenir que la política es la acción o la estrategia encaminada a alcanzar un objetivo, luego entonces, habrá tantas políticas como objetivos se tengan.

En relación al proceso de planeación estratégica, podría expresarse de la siguiente manera: “es la acción del Estado para lograr sus fines alcanzando los objetivos nacionales que se llevan a cabo mediante su política general. Pero si bien en su esencia la política general es única, en las acciones para lograr los fines tiene que referirse a situaciones y campos específicos y diferentes, por lo cual la política general se realiza conceptualmente a través de tres políticas fundamentales: la política de bienestar social, la política de desarrollo económico y la política de seguridad integral.

Tanto la política de bienestar, la de desarrollo económico, como la de seguridad, engloban diversos aspectos sobre los cuales hay que actuar, dando lugar a diferenciar las acciones como políticas derivadas de las primeras, referidas a los aspectos específicos y que tienen sus propias finalidades particulares y sus objetivos lo que, en sí, son los objetivos políticos que se concretan en los programas de gobierno”.¹⁶ O sea que, la decisión política está en función para la obtención de los objetivos nacionales, pero cabe ahora preguntarse, ¿Cómo debe proceder el gobierno para alcanzar los objetivos nacionales? Al gobierno le compete formular y realizar la política, en sus decisiones debe incluirse el esclarecimiento de tres procesos fundamentales:

- 1.- Formular los objetivos nacionales inmediatos o políticos teniendo en cuenta las presiones dominantes y el valor del potencial nacional;
- 2.- Determinar con precisión y claridad la naturaleza de acción a tomar, y
- 3.- Determinar la cantidad del potencial que será aplicada para lograr los objetivos nacionales.

¹⁶ Quijano Manuel. La Formación de una Política Gubernamental. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, mayo-agosto de 1987.

La naturaleza de tales prioridades, es naturalmente, asunto de la competencia interna de cada Estado. Lo importante es que sean establecidas de manera tal que se orienten a la consecución de los fines del Estado, que en nuestros días, se van agrupando en tres sectores considerados como esenciales: el bienestar, el desarrollo y la seguridad.

II. Política pública

Ubicada la política general o nacional y con la idea de enunciar un breve marco histórico que sirva como referencia para el desarrollo ulterior de este trabajo, a continuación se explicará de manera general en esta segunda parte del artículo, qué es una política pública, empezando por delimitar la importancia de su estudio, posteriormente su conceptualización y, por último, su significado.

Para todos aquéllos que han aplicado alguna vez políticas públicas, así como para los estudiosos de ésta, quizá lo más difícil ha sido la interpretación de una compleja situación social y ver el impacto de una política sobre ella, esto implica realizar un gran esfuerzo predictivo de lo que va a suceder sobre la población. De ahí, que radica muchas veces la importancia de su estudio.

De acuerdo a la clasificación que hace Thomas Dye, las razones principales que obedecen a su estudio pueden ser de tres tipos: científicas, profesionales y políticas.

Según Dye, las razones científicas son aquellas que buscan entender las causas y consecuencias de la aplicación de una política en función del entorno social.

Las razones profesionales son aquellas que buscan entender las causas y las consecuencias de la aplicación de una política en función del entorno social.

Las razones profesionales son las que buscan encontrar soluciones prácticas a los problemas de la sociedad y las razones políticas, son las que van encaminadas a atender lo verdaderamente relevante y no lo intrascendente, ya que muchas veces “cuando sucede una situación explosiva o de crisis, generalmente siempre se magnifica lo sucio, lo irrelevante e inmoral, propiciando una situación subjetiva y por ende desatendiendo las cuestiones importantes”.¹⁷

De acuerdo a lo anterior, las políticas públicas como un proceso de análisis dice Dye, nos enseñan a entender en primer término, cuándo es factible que el propio gobierno asuma una política pública, ya que en ocasiones no es conveniente llevarla a cabo, puesto que ésta representa

¹⁷ Sallénave Jean Paul. Gerencia y Planeación Estratégica. México, Norma. 1985.

un instrumento perspectivo que significa una ciencia de la acción y de la antifatalidad que conduce a tener un panorama amplio del entorno social y con ello varias alternativas relacionadas entre sí, que incluyen una serie de decisiones de actuación o no actuación, lo que quiere decir que muchas veces las políticas públicas también nos enseñan a omitir, o sea a definir tácticas y estrategias y de esta manera comprender cuáles son las “causas” o “determinantes” que llevan a formular una política pública, puesto que es necesario explicar a la población los motivos que llevan al gobierno a tomar dichas acciones, así como cuáles serán las consecuencias de los “impactos” de la aplicación de una política pública hacia la población, sus posibles efectos sobre las condiciones económicas de la sociedad, el medio ambiente, la educación, la salud, la seguridad, la defensa, la energía, el transporte, el desarrollo urbano, la vivienda, las comunicaciones, por citar algunos de ellos.

Es importante aclarar, que el conocimiento por sí solo del proceso de análisis de la política pública, no es suficiente para entender la conceptualización de éstas, sino caracteriza su contenido específico, explicado bajo ciertos principios básicos.

Fred Frohock estableció una tipología para las políticas públicas, que los estudiosos consideran como principios básicos que deberán contener para su funcionamiento: regulativa, distributiva, redistributiva, capitalizable y ética.

Frohock afirma que una política pública que no considere alguno de estos principios, será insuficiente.

Es regulativa porque sirve para medir, concertar, ajustar acciones, intereses y conductas de la sociedad o de los que participan.

Distributiva porque debe repartir los bienes y servicios a la población.

Redistributiva porque debe repartir, dividir los bienes y servicios a la población.

Capitalizable porque debe reeditar, producir y rendir beneficios a la sociedad, es decir, obtener el máximo de beneficios al menor costo posible.

Ética porque debe prevalecer una moral y honestidad en la aplicación de cada uno de los cuatro principios anteriormente señalados, lo que significa tener una correcta práctica o criterio al desarrollar y aplicar una política pública.

Así mismo, dice Dye, que la política pública para su formulación, aplicación, gestión y evaluación requiere de las dos cosas: arte y laboriosidad.

Arte, porque demanda creatividad, imaginación, en la identificación y descripción en los problemas sociales, y laboriosidad, porque necesita de un profundo conocimiento de la política, la economía, el derecho, la administración, la sociología y la estadística.

La combinación de creatividad con conocimientos facilitará la elaboración de una política pública que más tarde se traducirá en la composición de modelos.

Finalmente, con objeto de tener claro el significado de política pública, se presentarán algunas definiciones de distintos autores.

David Easton, entiende por política pública como la “autorización de valores para toda la sociedad”.¹⁸ Quiere decir, que el gobierno es encargado de asignar valores a la sociedad.

Harold Lasswell y el filósofo Abraham Kaplan definen política pública como “un programa prospectivo de metas, valores y prácticas”.¹⁹

El Doctor José Galván Escobedo la define como: “el conjunto de patrones (o líneas) de acción que resuelvan conflictos y proveen de incentivos que no actúan aisladamente, sino dentro del marco general de programas de gobierno. Así pues, son actos específicos de gobierno, pero instrumentados dentro de una práctica general”.

En resumen, se puede decir que una política pública es un instrumento para la acción (referidas en función de tácticas y estrategias) del Estado que de acuerdo al interés general de la sociedad, elabora planes y programas para alcanzar los objetivos nacionales.

T. Dye propone que al diseñar un modelo de política pública afirma que “no existen modelos ni fórmulas pre-concebidas, siempre hay diferentes caminos para empezarlos; sin embargo, este libro es una ayuda para diseñar nuestras propias políticas públicas”. Un modelo lo define como: “una simple representación de la realidad”.

¹⁸ United Nations. Disaster Prevention and Mitigation. Office of the United Nations Disaster relief Co-ordinator. Geneva. 1977.

¹⁹ Van R. Johnston. handling a Public Policy Emergency: the Fair Labor Standars Act in the Public Sector. University of Denver, U.S.A. sept.-oct., 1986.

Asimismo para establecer un modelo de política pública sugiere que deben considerarse los siguientes aspectos:

- 1.- Sencillo, ordenado y claro, para entender sus funciones y relaciones.
- 2.- Identificar los aspectos significativos y relevantes de los problemas.
- 3.- Fijar una congruencia entre las partes que lo componen.
- 4.- Directo, considerada cada fenómeno que sea objetivo, operacionable, medido y verificado.
- 5.- Sugerir explicaciones y predecir posibles consecuencias.
- 6.- Representativo de la sociedad, indica que sea democrático.

III.- Política pública para contingencias en casos de desastres

Con base al esquema teórico presentado anteriormente, se procederá en esta última parte del trabajo a considerar el diseño de una política pública en caso de desastres naturales.

Para su elaboración, el procedimiento que se siguió fue interpretar y aplicar las referencias metodológicas de las políticas públicas planeadas en el marco teórico, a fin de mantener una congruencia en el diseño, para tal efecto se propusieron cuatro estrategias básicas a seguir, con sus correspondientes tácticas en cada una.

La razón principal de nuestro objeto de estudio se circunscribe básicamente a cuestiones de índole científica, para lo cual formularemos un modelo específico de política pública para la atención de desastres, en donde parte de él es producto de las experiencias obtenidas en los pasados desastres. No obstante, atendiendo a las sugerencias formuladas por el marco teórico expuesto, el diseño se planteará bajo los siguientes términos:

- Simple y sencillo, por lo tanto es totalmente operativo y accesible.
- Relevante y significativo, ya que su contenido identifica lo más importante dentro de su ámbito de competencia.
- Congruentemente: porque indica una secuencia coherente y articulada entre todas las partes que lo integran.
- Objetivo: supone la expresión de una realidad susceptible a evaluarlo y verificarlo.
- Predictivo: ya que se enfoca fundamentalmente a prever las consecuencias causadas por los desastres naturales.
- Representativo: porque intervienen y participan todos bien, de acuerdo a lo anterior, el contenido del mismo modelo se estructura en tres apartados: la justificación, el objetivo y su desarrollo.

A) Justificación.

Debido a que nuestro país aún no cuenta con una clara política definida para contingencias provocadas por desastres naturales, es necesario formular una serie de líneas generales de acción por parte de las autoridades con la participación de la población para que sea susceptible de aplicarse cuando se requiera y de esta forma se conozca y sepa qué decisiones implementar.

Por otro lado, se ha visto que los daños por los desastres naturales, generalmente afectan en mayor o menor grado a todos los elementos que componen la sociedad en su conjunto, así como al gobierno. Esto hace que forzosamente requiera de la movilización y coordinación por parte del Estado a nivel federal, estatal o municipal según sea el caso, para distribuir de la manera más expedita y eficiente los recursos necesarios, así como auxiliar a la población para mitigar la situación después de una calamidad, de ahí la necesidad e importancia de desarrollar una política de este tipo con su correspondiente plan y programa para decidir las alternativas correctas, elaborando conjuntamente con la participación de agencias privadas, grupos de rescate, voluntarios y la ciudadanía en general para efectuar de manera ordenada y organizada las acciones conducentes.

Implicítamente al contar con una política de esta naturaleza y llevarla a cabo adecuadamente, los efectos y riesgos se reducirán de manera considerable.

La naturaleza de esta política se caracteriza principalmente por tres aspectos: área, población y evento, esto quiere decir, que es adaptable bajo cualquier tipo de circunstancia o situación, el área, se refiere al medio rural o urbano, población porque incluye a todos los sectores de la sociedad, lo que la hace participativa y evento porque comprende todo tipo de escenarios de eventos destructivos de origen natural como podría ser: incendios, sismos, huracanes, nevadas, sequías, inundaciones, manifestación de plagas, deslaves, erupciones volcánicas, por citar algunos.

B) Objetivo General.

Establecer un conjunto de líneas de acción encaminadas a prevenir casos de desastres naturales mediante su regulación, distribución y conducción de las actividades a fin de proteger a la población y sus bienes, así como los servicios básicos.

C) Desarrollo.

El diseño del modelo se basa principalmente en dos aspectos: las estrategias y las tácticas, para que sea verdaderamente una política, en cuyo contenido se proyectaron cuatro grandes estrategias a seguir, compuesta a su vez, por una serie de tácticas en cada una.

Asimismo, cabe hacer notar que las estrategias se desarrollaron en función a las cuatro fases teóricas de la seguridad: prevención, mitigación, rescate y restablecimiento, a fin de que el modelo fuera amplio, completo y cubra el factor tiempo.

Estrategias:

I.- Análisis de vulnerabilidad. (Identificación de zonas de riesgo).

II.- Elaboración de un marco general para la mitigación y preparación contra efectos destructivos.

III.- Conducción de mecanismos para la atención y rescate en zonas de desastre.

IV.- Proceso tendiente al restablecimiento.

La estrategia general del modelo, será en base al establecimiento de la definición de índices de prioridades, como lo sugiere la técnica "triage".*

El criterio para el establecimiento de prioridades dependerá de los siguientes factores:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1) Demandas de la población. | 2) Recursos. |
| 3) Coyuntura, obedece al nivel de oportunidades. | 4) Circunstancias del momento. |
| 5) Situación que prevalece. | |

Un ejemplo de la política a seguir, sería la atención en primer término de: las escuelas, los hospitales, las oficinas, las casas-habitación, los hoteles y centros de reunión (teatros, cines, clubes, entre otros).

La estrategia general, también contempla la participación de los sectores: público, privado y social.

I. Análisis de vulnerabilidad.

El proceso de planeación comienza con la identificación de las diferentes zonas de riesgo, en donde existen principalmente gran concentración de asentamientos humanos.

Las tácticas de esta estrategia estarán dadas, a través de los siguientes rubros específicos de acción:

*Es un concepto utilizado en el área de medicina para determinar selecciones clínicas, para nuestro objetivo de estudio supone fijar prioridades.

Elaboración de un mapa de riesgos o zonas vulnerables susceptibles a temblores, inundaciones, incendios, huracanes, deslaves, erupciones volcánicas, plagas, etcétera.

Realizar investigaciones de antecedentes históricos de desastres ocurridos, a fin de tener una relación de hechos, conocer el comportamiento humano y las medidas adoptadas, así como saber su frecuencia y probabilidades de su ocurrencia, mediante estadísticas.

Realizar estudios de los efectos potenciales causados por los desastres, anotando sus características y naturaleza.

Una vez recopilada la información, se podrá identificar y obtener proyecciones potenciales básicamente de:

- Daños estructurales.
- Desgracias y daños físicos.
- Derrames de materiales riesgosos.
- Indices de damnificados.
- Planeación y control del uso del suelo, así como asentamientos humanos.
- Descentralización de recursos humanos, financieros, materiales y servicios.
- Desarrollo de incentivos fiscales y base de impuestos.
- Expropiaciones para la creación de áreas verdes o “cinturones de seguridad”.

II. Elaboración de un marco general para la prevención y mitigación contra eventos destructivos.

Es aquella estrategia tendiente a anticipar los peligros potenciales que puedan suceder durante alguna calamidad, para reducir sus posibles riesgos. De esta manera prevenir muertes, heridos, así como para proteger propiedades y preparar una respuesta organizada inmediata.

Las tácticas estarán dadas a través de los siguientes rubros específicos de acción.

Efectuar planes y programas así como proponer su correspondiente organización de seguridad civil a nivel escolar, hospitalario, centros de trabajo, casa-habitación y centros de reunión pública para su autoprotección.

Proponer esquemas de organización para la población en general para la atención de la emergencia “*in situ*” y de esta manera prepararla para su participación y autoprotección.

Manejar una campaña permanente de educación, información y concientización, a través de los medios masivos de comunicación sobre medidas preventivas de seguridad.

Desarrollar e implantar planes operativos de emergencia tales como: simulacros de evacuación, técnicas de administración de primeros auxilios y rescate.

Establecer una relación y localización de albergues y refugios, así como mantener su preparación.

Diseñar un mecanismo de coordinación interinstitucional de ayuda mutua y apoyo como sería: PEMEX, C.F.E., CONASUPO, ISSSTE, Bomberos, Cruz Roja, etc.

Instalar un centro de operaciones, a fin de coordinar las acciones de emergencia en general: ubicaciones, salvamento, seguridad pública, vialidad, servicios médicos, servicios asistenciales y protección social, edificios afectados y dictaminados, personal y equipo, peritajes e inspecciones, servicios hidráulicos, servicio urbanos, apoyos nacional y extranjero.

Preparar y desarrollar sistemas de transporte y red de comunicaciones en caso de contingencias, vehículos de apoyo y emergencia, comunicaciones sistema «Mattra».

Preparar un sistema de alertamiento a la población, a través del establecimiento de la jerarquización de prioridades.

Desarrollar un plan de movilización de los servicios médicos de urgencia de cada uno de los sectores: público, privado y social.

Identificar, relacionar y vigilar las instalaciones que sean potencialmente riesgosas.

Manejo de mitigación de riesgos estructurales y no estructurales, mediante la implantación de una serie de medidas de seguridad de carácter técnico y social.

Diseñar cursos de capacitación para grupos de voluntarios y escuadrones de rescate, así como su adiestramiento para el manejo de situaciones y materiales que presentan riesgos, con objeto de estar preparados y capacitados para dar una respuesta efectiva a las emergencias.

Contar con un inventario de recursos humanos y materiales a fin de efectuar un apoyo logístico eficaz.

Elaborar un marco jurídico para normar las acciones en caso de desastres naturales, así como formular documentos (técnico-administrativos de carácter preventivo, de rescate y restablecimiento tales como: manuales, guías y políticas de acción concretas).

III. Conducción de mecanismos para la atención y rescate en zonas de desastre

Supone aquellas acciones tomadas inmediatamente después de producirse un desastre, para auxiliar y rescatar a las personas y sus bienes.

Las tácticas de esta estrategia estarán dadas a través de los siguientes rubros específicos de acción.

Hacer instalar en la zona de desastre una organización que contenga las siguientes áreas para la atención de las operaciones de rescate: una coordinación del área civil, una coordinación de área técnica y una coordinación del área de seguridad, así como un centro de información.

La coordinación del área civil, tendrá bajo su cargo las siguientes unidades: la de apoyo administrativo, un comando de rescate, un centro de auxilio, un albergue y el almacén general.

En la coordinación de área técnica se adscribirán las siguientes unidades: una sección de inspección e inventario de inmuebles dañados, una sección de demolición, una de control de cuadrillas y una de control de vehículos, maquinaria pesada y equipo.

De la coordinación del área de seguridad dependerán las unidades de vigilancia y tesorería.

Realizar labores de salvamento implica organización de brigadas de rescate de sobrevivientes en inmuebles, combate de incendios, así como atención de fugas de gas, agua y cortos circuitos.

Realizar labores de seguridad pública, supone acciones de acordonamiento de la zona, vigilancia, patrullaje, así como establecimiento de puestos fijos de vigilancia.

Proponer alternativas de vialidad, así como procurar un restablecimiento de emergencia.

Efectuar labores de servicios médicos, tales como: instalar puestos de socorro, habilitación de personal médico para proporcionar primeros auxilios y aplicación de vacunas.

Efectuar trabajos de servicios asistenciales y de protección social, se refiere a la instalación y operación de refugios o albergues, así como llevar un registro y control de damnificados albergados.

Dictaminar y efectuar una relación, identificación y clasificación de zonas, lugares e inmuebles afectados o riesgosos.

Llevar un control de la maquinaria, equipo y del personal, tales como unidades de maquinaria pesada y ligera, equipo especializado, personal en actividades incluyendo voluntarios y ubicación de las fuentes de trabajo.

Realizar labores de inspección peritaje, a fin de llevar un control y registro de los mismos.

Atender la operación de servicios hidráulicos, red de drenaje y agua potable, así como su distribución.

Atender la operación de los servicios urbanos tales como: alumbrado público, instalación de “acometidas” y plantas provisionales en funcionamiento.

Recolectar desechos sólidos, supone la recolección y retiro de cascajo, lodo, árboles derribados y basura en general.

Controlar y registrar los apoyos y ayudas recibidas a nivel nacional e internacional implica personal de rescate y médico, así como equipo de instrumentos de rescate, salvamento y comunicaciones.

Realizar labores de rescate de bienes para su depósito en tesorería mediante el registro y control de éstos.

Establecer un sistema de suministro de energéticos así como apoyo logístico.

IV. Proceso tendiente al restablecimiento.

Se refiere a aquellas acciones orientadas a reparar o reconstruir los daños ocasionados por algún evento destructivo, eliminando los problemas de la comunidad ocasionados por la calamidad.

Las tácticas de esta estrategia estarán dadas a través de los siguientes rubros específicos de acción.

Coordinar y dirigir las labores de recuperación de la localidad o zona afectada.

Establecer una metodología para la evaluación de daños, supone en riguroso orden: número de víctimas, número de heridos, número de damnificados, número de inmuebles dañados y grado de servicios interrumpidos.

Establecer convenios de concertación con los damnificados para la obtención de asistencia técnica y financiera para iniciar la reconstrucción de las viviendas.

-Restablecer la vialidad.

-Restablecer los servicios públicos de agua potable, drenaje, electricidad, transporte, comunicaciones y abasto, principalmente.

Con ello, se tiene un contenido amplio de los cuatro principales estrategias a seguir, así como del conjunto de tácticas susceptibles a desarrollar para el diseño de una política de atención de contingencias provocadas por desastres naturales, mediante la coordinación de actores y articulación de sus acciones de manera coherente y armoniosa, reduciendo con ello conflictos y tensiones y lograr una cooperación entre los participantes involucrados.

Metodología para el diseño de una política pública

Objetivo: Desarrollar los pasos metodológicos para el diseño de una política pública, como una tecnología gubernamental que contribuya al mejoramiento en la calidad de la toma de decisiones.

Contenido Temático

I. Naturaleza y significado de las políticas públicas.

II. Definición de los objetivos de la política pública.

III. Análisis.

IV. Diagnóstico.

V. Detección de necesidades.

VI. Fijación de prioridades.

VII. Elaboración de programas.

7.1. Definición de metas.

7.2. Definición de actividades.

7.3. Asignación de recursos.

VIII. Identificación de instancias participantes.

IX. Mecanismos de coordinación entre instancias participantes.

X. Diseño de alternativas a futuro.

XI. Mecanismos de implantación.

XII. Evaluación de la política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- CAVALLA Rojas, Antonio.- *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional*. México, U.N.A.M. 1979.
- COULOMB, René y Duhan, Emilio. *Dinámica urbana y procesos socio político*. Ed. UAM- Azcapotzalco. (Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C.), México, 1993.
- Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen. Publicado en el Diario Oficial, 6 de mayo de 1986.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Florida State, U.S.A. 1984.
- FROHOCK, Fred M. *Public Policy, Scopoe and Logic*. Englewood New Jersey, U.S.A. 1979.
- GARCÍA, Virginia. *Estudios históricos sobre desastres naturales en México*. Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). México. 1992.
- GARZA Salinas, Mario A. *La Organización de la Seguridad Civil en el Distrito Federal y la Participación Ciudadana*. México. INAP. 1989.
- GARZA Salinas, Mario. *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México. 1989.
- GUERRERO Orozco, Omar. *Políticas Públicas: ¿Una Resurrección de la Ciencia de la Policía?*. Ponencia presentada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. México 9 de noviembre de 1988.
- LAVELL, Allan. *Viviendo en Riesgo*. Ed. La Red. Colombia. 1994.
- LUHMANN, Niklas. *Sociología del Riesgo*. Ed. Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara. México. 1991.
- MASKREY, Andrew. *Los desastres no son naturales*. Ed. La Red. Colombia. 1993.
- MASKREY, Andrew. *El manejo popular de los desastres*. Ed. Tecnología Intermedia (ITDG). Perú. 1989.
- MENDIZÁBAL, Luisa Fernanda. *Crisis, manejo de las crisis ante las emergencias*. Mimeo. 1995.
- PRADILLA, Emilio et al. *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México*. Ed. Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD) y Protección Civil del Departamento del Distrito Federal. México. 1996.
- QUIJANO, Manuel. *La Formación de una Política Gubernamental*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, mayo-agosto de 1987.