

# DEFICIENCIAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO: PROPUESTAS PARA LA REORIENTACIÓN.

Christian Manuel Cruz Archuleta

ccruz@posgrado.colson.edu.mx

**RESUMEN.** La Auditoría Superior de la Federación en un reciente análisis a las políticas públicas de protección civil en el periodo de 2000 a 2014, concluyó que hay grandes deficiencias en la intervención del Estado en los desastres naturales, ya que prevalece un enfoque de *salir del paso* y no prevenir futuros desastres en las zonas en que realiza su intervención. Lo anterior significa, en el menor de los casos, cuantiosas pérdidas económicas y, en una maximización de consecuencias, las pérdidas de vidas humanas.

El presente ensayo busca replantear las alternativas de solución en la intervención del Estado en materia de protección civil a partir de un aprendizaje histórico — que servirá como referencia — observado en el informe de la Auditoría Superior de la Federación. ¿Cuál (es) deben ser los cambios dentro de las políticas públicas de protección civil en componentes de *previsión, prevención, recuperación y reducción de vulnerabilidad*?

## I. Contextualización

El territorio mexicano cuenta con escenarios geográficos que hacen vulnerable a la población a catástrofes naturales, así como aquellos provocados por errores humanos. En cifras, de 1980 a 1990 hubo 506 decesos como consecuencia de desastres de origen natural; entre 2000 y 2014 fueron 1986. Económicamente hablando, en promedio, ha habido casi 3 mil millones de dólares de pérdida entre 1980 y 2014, de los cuales el 90% de los daños y pérdidas fueron por fenómenos naturales de origen hidrometeorológico (CENAPRED 2015).

El desastre natural de mayor impacto en México fue el sismo del 19 de septiembre de 1985, donde aproximadamente 6,000 personas perdieron la vida, hubo 30 mil heridos, 150 mil damnificados, y sufrieron daños el 34% de la infraestructura de la administración pública, el 11.4% de la educativa y el 8.9% de daños de la pequeña industria. Económicamente el daño fue de 4,103.50 millones de dólares (Gutiérrez 2005), que representó el 2.7% del PIB de ese año (CENAPRED 2001) motivo por el cual se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) <sup>1</sup> el 6 de mayo de 1986 (DOF 1986).

Dicho sistema ha tenido una evolución normativa drástica en el nivel organizacional, pasando por diversas dependencias del Ejecutivo Federal, y hasta cierto punto se ha vivido con incertidumbre respecto a su función. Lo anterior concatenado con otros problemas organizacionales, *impidieron que se logre una política pública* en materia de protección civil durante el siglo XX (ASF 2014,9).

Se considera que fue a partir del año 2000 con la creación de la Ley General de Protección Civil <sup>2</sup> cuando se sientan las bases para una política pública en protección civil, al incorporar esta materia al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; es decir, hubo por fin una verdadera política pública en la *norma jurídica y programáticamente*. En el PND 2001-2006 se diagnosticaron nueve áreas débiles en las cuales debería centrarse la política pública:

*(1) falta de información y difusión; (2) una capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias y un rezago en su homogeneización; (3) débil corresponsabilidad de gobierno, población y sectores social y privado en la materia; excesivo centralismo en la toma de decisiones ; (4) insuficiente reconocimiento de que los efectos adversos de los desastres se concentran en la población más pobre y en grupos vulnerables (niños, mujeres, tercera edad, con capacidades diferentes); (5) débil articulación entre los investigadores y el Sistema Nacional de Protección Civil; (6) rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica sistematizada;(7) faltan de constituirse 70% de las unidades de protección estatales y municipales, (8) hay una incipiente articulación*

---

<sup>1</sup> Para un mayor análisis de los motivos que fundaron el Sistema Nacional de Protección Civil, remito a Comisión Nacional de Reconstrucción (1986) Bases para el establecimiento del sistema Nacional de Protección Civil

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/besnpc.pdf>

<sup>2</sup> DOF, publicada el 12 de Mayo de 2000

*de los esfuerzos gubernamentales e institucionales y escasas opciones de financiamiento para la prevención y atención de daños. Finalmente, otra limitante del sistema es que (9) el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) no ampara los sectores informales en los que predominan los estratos menos favorecidos de la población.”* (PND 2001, 115)

El enfoque central de la política pública en materia de protección civil en este periodo, se centra en el cambio de paradigma al mudar de *un sistema de protección civil reactivo* a uno *preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado* (PND,2001). Este cambio a la *prevención* prevalece en los PND posteriores, y en los diversos cuerpos normativos y programáticos, que retomaremos más adelante.

Siguiendo con la línea evolutiva de la política pública en protección civil, en 2012 se abrogó la Ley General de Protección Civil publicada en 2000, para abrir paso a una nueva. En ella se incorpora el concepto de *gestión integral de riesgo* que es definido en la Ley como:

El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Partiendo de este concepto, se enriquece el enfoque preventivo en la política pública; se comenzaron a realizar esfuerzos para crear un Atlas Nacional de Riesgos que fungiría como herramienta para prever y prevenir los desastres en el territorio nacional, en coordinación con autoridades del orden de los tres niveles de gobierno.

Con los puntos anteriores nos damos cuenta, de una manera muy somera, los enfoques y evoluciones en protección civil y los objetivos de la política

pública. Con este análisis programático y normativo, la Auditoría Superior de la Federación encontró cuatro componentes de la política pública de protección civil que servirán metodológicamente para una evaluación integral de la política pública a través de las distintas acciones en la intervención del Estado.

El primero de ellos es de *Previsión entendida como el “conjunto de acciones y mecanismos para recabar y sistematizar la información sobre los peligros y patrones y efectos de los fenómenos perturbadores [...] a efecto de generar información estratégica para la toma de decisiones”* (ASF 2014,18), es decir, se crea una red de información para que la toma de decisiones sea racional, tanto en la prevención como en la intervención. Un segundo componente es la *Prevención* del cual vimos que se convirtió como el eje rector de la política pública a partir del 2000, el cual es definido como el “*conjunto de acciones, mecanismos y estrategias para reducir riesgos y evitar o disminuir los efectos destructivos de los fenómenos perturbadores sobre la vida y bienes de la población*” (2014,18). En tercer lugar se encuentra el *Auxilio* como componente, donde al Estado le corresponde llevar *acciones inmediatas destinadas a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva* (2014,18); por último, el componente de la *Recuperación* es una acción *a posteriori* del Estado, donde se lleva a cabo un “*proceso orientado a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos de un fenómeno perturbador, así como a reducir los riesgos preexistentes*”(2014, 19)

## **EL PROBLEMA DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Una política pública no es un proceso lineal que implique el seguimiento del paso A al paso B, sino más bien es un proceso helicoidal en donde al mismo tiempo se van tocando diversas etapas - de manera directa o indirecta- en la construcción de la política. Es variado la aportación teórica en el proceso de *hacer políticas públicas*, por ejemplo, el de May Wildavsky quien habla de cinco momentos: la fijación de la agenda, el análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación (véase en Aguilar 1993, 15)

Dentro de los pasos el *make polices* dados por los expertos en políticas públicas, para efectos del presente ensayo, se identifican los siguientes (Kindon 1984):

i. El establecimiento de la agenda

Para que un asunto se convierta en parte de la agenda es necesario que aquellos actores con capacidad de tomar decisiones identifiquen un problema y lo posicionen en su mapa de prioridades (Casar 2008) Esta etapa implica un largo proceso de problematización del asunto, la identificación de las causas y los factores que intervienen alrededor de él.

ii. Las especificaciones de las alternativas disponibles

Teniendo identificado el problema, se analiza desde lo macro las posibles soluciones, los costos-beneficios, y el impacto potencial para modificar el status quo.

iii. La elección de la opción deseada

En esta parte del proceso se elige la opción que en *costo-beneficio* sea más conveniente para el decisor.

iv. La implementación de la decisión

Es en esta etapa donde se echa andar toda la maquinaria institucional para que se logre, a través de una acción, la modificación del status quo que se convertirá en la solución del problema.

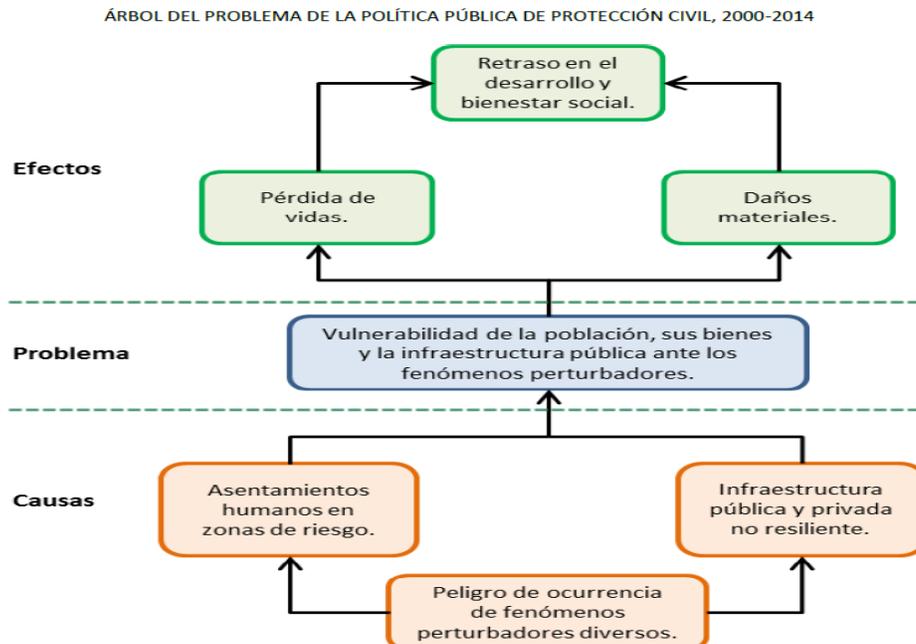
A la propuesta de Kindon se le añadiría una última etapa de evaluación manejada por otros teóricos. En el marco de una muy superficial contextualización de las etapas del proceso cíclico de las políticas públicas, se pretende retomarlas indirectamente para el análisis que la ASF realizó a la política pública de protección civil, y con este antecedente, poder identificar las áreas de oportunidad para los cambios o reorientaciones en la materia.

La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema (Parsons 2007, 121) y es en esta ruta que debemos saber la diferencia de una *condición observada de una condición deseada* (véase Rittel en Aguilar, 1993), y en encontrar las relaciones causales para así localizar el problema. Y aun teniendo identificado el problema, se deben de buscar las acciones que ayudarán a atacarlo. En esta etapa, existe un grado menor de complejidad que en la implementación, sin embargo, no está exenta de un esfuerzo intelectual mayor.

La ASF al hacer un análisis sistemático de la normatividad y programas en materia de protección civil, señaló que el problema público que se busca resolver es:

*“la vulnerabilidad de la población, sus bienes y la infraestructura ante los fenómenos perturbadores, la cual provoca principalmente tres efectos adversos en la sociedad: pérdida de vidas, daños materiales y retraso social en la zona afectada. Añade que la vulnerabilidad tiene su origen en las relaciones entre tres factores principales: peligro de ocurrencia de fenómenos perturbadores de diversa naturaleza; la existencia de asentamientos humanos en zonas de riesgo y la presencia de infraestructura pública y privada no resiliente”* (ASF 2014, 19)

En un ejercicio de identificación del problema, a partir de la generación de un *árbol del problema*, se colocaron las siguientes causas y efectos del problema:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los diagnósticos de los planes nacionales de Desarrollo 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018; de los programas sectoriales de Gobernación 2007-2012 y 2013-2018, y de los programas nacionales de Protección Civil 2001-2006, 2008-2012 y 2014-2018; así como en las exposiciones de motivos de las leyes generales de protección civil publicadas en el DOF en 2000 y 2012.

La matriz del problema nos encierra el problema definido a partir de sus causas y de sus consecuencias, que, por cuestiones de relevancia, se omitirá explicar en este ensayo. Sin embargo, se puede analizar la orientación de los componentes

de la política pública en el rubro de protección civil, identificados por la ASF, en dos vertientes: en las causas, en previsión se encuentra el peligro de ocurrencia de fenómenos perturbadores de diversa naturaleza; en prevención dos elementos (1) asentamientos urbanos en zonas de riesgo y (2) la infraestructura pública y privada no resiliente, es decir, no está apta para resistir o prevenir los fenómenos naturales o accidentes. En un segundo nivel de efectos, en el componente del auxilio se vincula las pérdidas de vida y de daños materiales como elementos; por último, en la recuperación existe un retraso en el desarrollo y bienestar social.

### **I. Las grandes deficiencias en la política pública en protección civil**

A partir de estos componentes como indicadores de la *competencia* del SINAPROC y las dependencias encargadas de intervenir en la política pública de protección civil, la ASF identificó las debilidades de la implementación de la política entre el 2000 y 2014, resumidas de la siguiente manera (2014, 25) :

En el área de previsión se encontró que los elementos del problema era que hay un constante peligro en la ocurrencia de fenómenos perturbadores originados por diversas causas naturales, ante esto, menciona la ASF, existen debilidades en la política pública por la desactualización del ANR; un rezago en la cobertura de infraestructura y monitoreo; poca o nula vinculación internacional en el intercambio de información; y por último el componente de la previsión pareciera ser una isla frente a los otros componentes.

En el componente de la prevención se identifican dos problemas torales: la existencia de asentamientos humanos en zonas de riesgo y que la infraestructura, sea pública o privada, no está diseñada para resistir los embates de los fenómenos perturbadores. En el rubro de las deficiencias se enumeran un gran conglomerado de observaciones, de las que me remito a mencionar solo algunas: falta de planes y coordinación de programas de protección civil en los órdenes de gobierno local y municipal; carente marco regulatorio; escaso ordenamiento territorial basado en zonas de riesgo; personal poco capacitado; y en general, predominan las medidas reactivas –y no preventivas- ante los desastres.

Los elementos del problema del componente del auxilio son las pérdidas de vida en primer lugar, y los daños materiales que ocasionan los fenómenos perturbadores. Es en la inadecuada coordinación entre todos los miembros del SINAPROC que se encuentra la debilidad de la política, sumándole que existe una burocratización para acceder a los fondos financieros destinados para la atención de emergencias.

En el cuarto componente de la recuperación se encuentra que el problema es que existe un retardo en el desarrollo de la comunidad afectada, en el área económica y social, originado por factores similares del componente anterior, que es la inadecuada coordinación del SINAPROC y de la dificultad para acceder a los recursos de fondos creados para la recuperación.

En base a la identificación de estos problemas, en los Planes de Desarrollo Nacional se incorporaron diversas acciones para modificar el *status quo* a partir de un objetivo general para cada componente. En *previsión* se buscó fomentar el uso de los recursos tecnológicos para generar información útil en la toma de decisiones; en cuanto a *prevención* el generar mecanismos, acciones, programas y estrategias encaminadas a reducir los riesgos a los que está expuesta la población y la infraestructura ante los fenómenos perturbadores; en el rubro del *auxilio* el incremento de la eficiencia en la atención de la población afectada por fenómenos perturbadores. Por último, en la *recuperación* la mejora de los procedimientos de acceso y uso de instrumentos financieros para recuperar el entorno de normalidad social (2014, 52)

Como consecuencia, dentro del proceso de las políticas públicas, se diseñaron una serie de acciones/estrategias en los planes de desarrollo entre 2001 y 2018 que se pueden simplificar de la siguiente manera (2015, 53-55):

En la evolución programática del componente de previsión en el PND 2001-2006 se buscó fortalecer la investigación aplicada para desarrollar y mejores tecnologías en la mitigación de riesgos ante fenómenos naturales, y además se propuso el mejoramiento del conocimiento para la conformación del ANR.

En el PND de 2007-2012 siguió la línea del uso tecnológico como generador de información para la previsión; en cambio el ANR no se contempló literalmente, pero se siguió fortaleciendo las acciones para reducir riesgos de desastre. Por último, dentro del PND 2013-2018 se orientó la tecnología hacia la Gestión Integral de Riesgo, mientras que en el ANR se priorizó la actualización; se añadió la necesidad de incrementar la cobertura de los sistemas de alerta temprana como una medida de comunicación hacia la población.

En el componente de prevención desde el PND 2001-2006 se identificó que toda la política pública en materia era reactiva, por lo tanto, se habló de transitar hacia una política preventiva en corresponsabilidad con los tres órdenes de gobierno. Lo anterior sentó el precedente de la prevención.

En el PND 2007-2012 se detectó la desarticulación dentro de los integrantes del SINAPROC, por lo que se contempló la consolidación de la comunicación y

coordinación de estos; se contempló a la sociedad civil organizada como agentes activos en la prevención; y se hizo énfasis en la delegación de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

En el PND 2013-2018 se siguió detectando la debilidad en comunicación y coordinación entre los miembros del SINAPROC, por lo que desde una perspectiva positivista, se busca el fortalecimiento jurídico en materia de protección civil, a partir de un eje transversal de la Gestión Integral de Riesgos ante la cual los tres órdenes de gobierno deben basar sus acciones, y por primera vez se incorpora el concepto de *sociedad resiliente ante los riesgos que representan los fenómenos naturales y antropogénicos*.

En el componente del auxilio, se priorizó en el PND 2001-2006 la implantación de la autoprotección a través de apoyos técnicos y financieros, mismo punto que se retomó en el PND 2007-2012 pero enfocado al fortalecimiento; en este plan se enfatizó la participación de las Fuerzas Armadas y otras instancias en la *preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio*. En el PND 2013-2018 se coteja la eficacia en la atención a desastres a través de una capacidad logística y de operación del SINAPROC, dando luz que se ha abandonado el aspecto financiero como prioridad ante lo que es una política reactiva.

Por último, el componente de recuperación ha sido meramente financieros en los tres PND, donde parece que en un primero momento se busca ejercer los recursos del FONDEN (PND 2001-2006) pero después se detectan deficiencias por lo que se prioriza la *revisión de procedimientos* en la asignación de recursos (PND 2007-2012) para después pasar a un modelo preventivo en el uso de los fondos al enfocarlos a la gestión de riesgos a través de la prevención y reconstrucción en casos de emergencias y desastres (PND 2013-2018)

La ASF señala que hay una coherencia entre los objetivos programáticos durante los PND del 2001 al 2018, siguiendo una lógica tecnológica y de creación/actualización del Atlas de Riesgo en el componente de previsión; se identifica como elemento central la prevención y la gestión de riesgos; el fortalecimiento de los planes de acción económicos, logísticos y operativos en el auxilio a la población afectada, y; el diseño institucional efectivo de los instrumentos financieros, en este caso Fondo Nacional de Desastres (FONDEN), para la etapa de recuperación.

¿Es correcta la interpretación de la ASF al hablar de *coherencia* en la política pública en protección civil? Programáticamente en los PND existe, pero retomando la clasificación de Guillermo Cejudo, se debe evaluar la coherencia en tres niveles:

en la política pública, *entre políticas públicas y en los espacios que comparten* (Cejudo,2014)

Como menciona John Forester, al implementar una política pública hay una serie de elementos que el tomador de decisiones no puede contemplar, existiendo una *racionalidad limitada por parte del tomador de decisiones* que se puede dar en distintos niveles (véase en Aguilar 1993, 316). Puede existir una racionalidad limitada en el *nivel cognoscitivo* al no conocer todo lo referente al problema; en un segundo nivel, la racionalidad puede ser derivada a la *diferencia social*, entendiendo que el *actor de la política pública no se encuentra solo*, sino que comparte con otros tomadores de decisiones, con su personal y clientes sus funciones/responsabilidades, de tal modo que requiere una cooperación. La toma de decisiones se convierte en *un entorno socialmente diferenciado, y las estrategias de decisiones deben tomar en consideración y manejar el entorno social variable y complejo* (1993, 328)

A lo anterior, lo que Charles E. Lindblom señala es que habrá una racionalidad limitada porque *no se encuentra un cuerpo teórico útil* para ponderar opciones en la solución del problema público, *además esas alternativas políticas combinarán los objetivos y valores de distintas maneras* y habrá un constante *cambio de condiciones, aspiraciones* y eso dificultará la exactitud de la predicción (véase en Aguilar 1993, 201)

Mauricio Merino (2013) señala un elemento que considero podría darnos un poco de luz respecto a la política pública en protección civil, diciendo que ningún diseño puede aspirar a la perfección porque *los recursos destinados a la implementación así como el tiempo disponible siempre son escasos y cualquier demora o carencia respecto al diseño original puede afectar el curso de la red de decisiones y acciones*(2013,117) , por lo que es interesante ver la implementación de la política pública en protección civil a partir del lente presupuestario y analizar las deficiencias.

Desde esta mirada se identifican las limitaciones o las áreas de oportunidad dentro de la política.

El presupuesto del SINAPROC es una sumatoria del presupuesto de 18 entes gubernamentales, de los cuales solo en nueve se pudieron identificar el rubro de protección civil en su presupuesto (ASF 2014, 59). El incremento del presupuesto ejercido es notable, pues del 2004 al 2014 fue del 293.6% representando el 0.3% del gasto federal en 2014 (2014, 62). Anteriormente hemos visto que el enfoque programático de la política pública es hacia la prevención, sin embargo, el

presupuesto ejercido<sup>3</sup> nos dice todo lo contrario. En 8 de los 11 años revisados, se *rebaso el presupuesto asignado por la implementación de programas enfocados a los componentes del auxilio y de la recuperación* (2014, 62) tras desastres naturales que tuvieron un impacto considerable en la población, representando el presupuesto ejercido una variación de 424.24% respecto al presupuesto asignado en 2010 (2014, 63)

¿Esto es un problema o deficiencia? Creo que no, pues es imposible predecir el impacto económico-geográfico de los desastres naturales en la discusión de los proyectos de presupuesto de la federación, sin embargo, persiste el enfoque reaccionario y no el preventivo, reflejado en la diferencia porcentual –respecto al presupuesto- del 59.2% entre la prevención y el auxilio/recuperación. Es evidente que existe un desfase presupuestal, lo que se refleja en la construcción verbal de los objetivos del componente de la recuperación y los recursos del FONDEM: en el PNUD 2001-2006 se establecía como objetivo el *ejercer los recursos del FONDEN*; en el PNUD 2007-2012 el revisar los procedimientos para asignar los recursos del FONDEN identificando que existían posibles deficiencias en los procedimientos, pero es en el PNUD 2013-2018 donde se puede identificar que han visto los errores ya que se estableció que deberían de *fortalecer* los instrumentos financieros y privilegiar la prevención.

Con lo anterior se detecta la primera gran deficiencia en la incoherencia entre el discurso programático y la aplicación presupuestal, pues se destinó más del 80% del presupuesto ejercido en los componentes de auxilio y recuperación, y menos del 20% en los componentes que reducen la vulnerabilidad de la población (2014,67)

Para continuar con la línea teórica de Mauricio Merino desde el lente presupuestal, el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) realizó una metaevaluación<sup>4</sup> de la política pública en protección civil identificando ocho presupuestos de programa y

---

<sup>3</sup> El presupuesto ejercido no es lo mismo que el presupuesto aprobado, pues el primero puede rebasar la asignación a un presupuesto aprobado, respondiendo a diversos factores que requieren un incremento presupuestal.

<sup>4</sup> La metaevaluación analiza particularmente los informes finales de las evaluaciones ya realizadas para valorar la calidad y el mérito del trabajo de los evaluadores profesionales, con la intención de contribuir al perfeccionamiento del mismo. Pero también puede tomar en cuenta todos los factores que la afectan, recuperando el contexto inmediato en que la evaluación se desarrolla (Brum 2013). En particular, permite analizar la utilización de los resultados de las evaluaciones para el rediseño de políticas y programas, objetivo de nuestro trabajo.

tomando como referencia el análisis de la definición del problema y la claridad en la población objetivo; los resultados fueron interesantes pues en el componente de la previsión solo uno de dos programas pudo hacer una argumentación coherente en la definición del problema, en uno se pudo concretar una población objetivo, y se establecieron oportunidades de mejora en el diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)<sup>5</sup>.

En el componente de prevención, de cinco programas solo uno definió el problema, dos identificaron claramente su población objetivo, y dos presentaron oportunidades de mejoras de las MIR. En el auxilio, se analizaron tres programas donde solo la tercera parte pudo definir el problema, identificar a la población y se le presentó oportunidad de mejora.

Por último, en el componte de la recuperación ninguno de los dos programas analizados definió problemas ni identifico a la población, por lo CONEVAL estableció que las MIR tenía oportunidades de mejora.

Tabla 1. Porcentaje de efectividad de los programas en protección civil en el diseño.

Aspecto	Previsión	Prevención	Auxilio	Recuperación
Definición del problema	50%	20%	33%	0%
Identificación de población	50%	40%	33%	0%
Oportunidades de mejora	100%	40%	33%	100%

Fuente: Elaboración del autor a partir de información de CONEVAL en el metanálisis de la política pública en protección en protección civil (ASF 2014,81)

Con lo anterior, se reafirma lo dicho por la ASF en la incoherencia, al haber un mal diseño de las políticas públicas. Al respecto, es de suma importancia el identificar el problema antes de realizar cualquier acción o diseño de acciones. A lo que

---

<sup>5</sup> La Auditoria Superior de la Federación desarrolla de una manera más clara estos conceptos; para efectos de un estudio más profundo se remite al informe. (véase ASF 2014, 72)

Majone llama el *núcleo duro* se desprenden tres elementos que sirven de referencia: el primero de ellos es sobre la *causalidad del problema que se quiere atender*; la segunda se refiere a la forma en que *se quiere modificar el status quo*. La tercera sobre la argumentación exacta de la política pública a partir del propósito y de los valores *que justifican la intervención* (Merino 2013,122)

El primer elemento de las causalidades del problema significa desarticular el problema, a partir de lo que lo origina, analizar sus causas y la factibilidad para *modificar esa situación problemática* (2013,122). En el ejercicio visual a partir del *árbol del problema* encontramos un poco las causas y las consecuencias, pero no así su factibilidad. Es necesario identificar las *opciones factibles*, concepto de Peter May, que nos plantea la diferenciación de lo *que se puede hacer* y lo *que se debe hacer* (véase en Aguilar 1993, 246) de este modo se localizan los factores que pueden ser manipulados y modificados en el ataque al problema. Dentro de la política pública en protección civil es importante señalar que hay un eje de incertidumbre en toda la planeación, que por más que se haga un análisis estadístico del impacto de los fenómenos perturbadores, existe una aleatoriedad en *cómo* y *cuándo* se presentarán. Por lo tanto, el desarrollo de las opciones debe estar basada en la previsión y prevención, pues son los dos componentes dentro de los cuales se puede manipular sus elementos. Lo anterior significaría un ahorro de recursos, una mayor capacidad del SINAPROC para intervenir infamadamente, pero, sobre todo, evitar tragedias de grande impacto.

Al interpretar sistemáticamente los programas y legislación dentro de la política en protección civil, encontramos que, aparentemente si se ha balanceado hacia el lado de la prevención, pues se ha enfatizado estos componentes dentro de la *gestión integral de riesgos*. En la implementación es donde encontramos las grandes carencias.

## **II. El problema del diseño organizacional**

### **a. Muchos actores, poca eficiencia**

Retomando la racionalidad limitada derivada por la división social (Forester en Aguilar, 1993), el actor tomador de decisiones tiene que coordinarse y compartir funciones con otras organizaciones, personal, y clientes. En al SINAPROC encontramos esta racionalidad limitada pues hay un gran número de actores en los diversos órdenes de gobierno que se encargar de participar, en el ámbito de sus competencias, en la implementación de la política pública.

Para identificar las variables políticas que nos sirven en el diseño de las políticas públicas, Peter May señala que es importante conocer a los “*expertos de la casa*” quienes pueden *reforzar el statu quo y favorecer las variantes incrementales en sus decisiones* (1933,250). Esto nos lleva a pensar en la política pública en protección civil desde la Teoría de la Organización, de tal modo que podamos analizar la comunicación, rutinas y actividades de cada miembro del SINAPROC, para así ver el *porqué* de las debilidades de la política pública.

Estudiar la política pública desde el campo organizacional, según Powell y Dimaggio, significa observar “la forma como se denota un área reconocida de la vida institucional y en la cual convergen un conjunto de organizaciones” (1991).

Uno de los grandes problemas que detecto, aunque no se desarrolló en el análisis de la ASF, fue que es un conglomerado de dependencias y presupuestos que intervienen en el SINAPROC; recordemos que la política pública en esta área es de carácter nacional, está coordinado por la Secretaría de Gobernación, pero participan en el ámbito de sus competencias las entidades federativas y los municipios siendo estos últimos la primera instancia dentro del sistema.

La Ley General de Protección Civil, define al SINAPROC como:

*un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil”<sup>6</sup>.*

En general, son 40 instancias participantes en el SINAPROC<sup>7</sup>, con diferentes responsabilidades definidas por el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. Dentro del ámbito de su competencia hay una asignación de presupuesto en el área de política pública en protección civil.

---

<sup>6</sup> **Ley General de Protección Civil**, Diario Oficial, 6 de junio de 2012.

<sup>7</sup> Ver Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil (2006)

Dentro de estas instancias, 18 son las encargadas de la parte operativa del sistema, de las cuales 12 intervienen en los cuatro componentes: la SEGOB, CENAPRED, CONAGUA, la CNS, la SS, la SEDENA, la SEMAR, la SEDESOL, la SCT, la SEDATU, PEMEX y la CFE (ASF 2014,63).

Dentro del proceso de las instancias operadoras, la ASF hace una síntesis de la participación de cada dependencia (véase ASF 2014,66-68). Retomando algunos puntos, en el componente de previsión, es la SEGOB la instancia de coordinar -en los tres niveles de gobierno- la identificación, clasificación y comprensión de los riesgos de la información recibida del CENAPRED, CONAGUA, la SEDENA, la SEMAR y la SEDATU.

En el rubro de prevención, la CENAPRED y la CONAGUA emiten alertas oportunas; la SEDENA y SEMAR articulan programas de auxilio; PEMEX, CFE y la SCT se encargan de la protección a la infraestructura; la SS realiza actividades tendientes a garantizar la salud de la población; la SEDESOL busca mejorar las condiciones de vivienda para aumentar la resiliencia social; y por último la SEDATU se encarga de establecer zonas de riesgos a través del atlas de riesgos.

En el auxilio es la SEDENA y la SEMAR quienes *implementan programas de ayuda a la población*; la SS programas con el fin de evitar situaciones insalubres; la CNS es un agente de orden, y la SCT, la SEDESOL, PEMEX y la CFE se encargan de dar mantenimiento, y en su caso, de restituir la infraestructura dañada.

Por último, en la etapa de recuperación es la CENAPRED quien supervisa para que la reconstrucción coadyuve para evitar que se modifique el statu quo en el área de infraestructura y así se evite en un futuro el mismo impacto; la SEDESOL interviene con programas de empleo temporal en el lugar donde hubo daños.

En un primer acercamiento a la estructura organizacional, se aprecia un gigante institucional donde muchos actores intervienen. Ese gigante, ¿es efectivo? En el PNUD 2013-2018 se incorporaron una serie de indicadores para evaluar la efectividad en materia de protección civil. Se necesita un periodo de tiempo para que se genere la información y poder utilizar los indicadores para una evaluación sólida. Considero que una de las vías alternativas es siguiendo la metodología de Guillermo Cejudo para la evaluación de la *capacidad institucional* (Cejudo et al 2009, 116) a partir de la arquitectura institucional y las prácticas de gestión lo anterior porque es importante hacer un análisis macro y meso (Rosas 2008, 131), para conocer el contexto política y organizacional entre los participantes del SINAPROC, midiendo de esta manera, por ejemplo, la comunicación que tienen

respecto a diferencias ideológicas partidistas entre los niveles de gobierno. Dentro del nivel meso se podría hacer una evaluación dentro de las organizaciones para evaluar sus modos de comportamiento, sus rutinas y todo aquello que nos explique el proceso que vive la política pública dentro de este gran sistema de organizaciones,

A *nivel micro*, se podrían desarrollar indicadores entorno al individuo. Según la ASF, no existen los datos suficientes para determinar el impacto de la capacitación al personal; además, no se sabe con precisión si quienes están dentro de los entes participantes del SINAPROC son personas preparadas técnicamente, o son puestos por decisiones políticas. En busca de la burocratización weberiana se creó la Escuela Nacional de Protección Civil <sup>8</sup> con el propósito de:

*homologar áreas y niveles de especialización; implementar nuevas herramientas para permitir una amplia capacitación del personal vinculado con la protección civil mediante espacios virtuales de enseñanza e instrucción remota, así como crear un sistema de certificación de competencias para los especialistas de nivel técnico-profesional para mejorar las capacidades de los sistemas de protección civil a nivel nacional.*

¿Cuál es el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores u operadores de más bajo nivel? ¿qué estructuras de incentivos existen? ¿cómo es la relación de negociación entre los actores políticos en diferentes niveles del proceso de la implementación de la política pública? (Elmore en Aguilar 1993,252). Estas preguntas no las ha logrado responder los análisis hechos en el rubro de protección civil. Es de suma importancia poder elaborar indicadores del impacto que tenga la profesionalización del personal del SINAPROC.

El funcionamiento del SINAPROC responde al *Modelo de Proceso Organizacional de Allison* (véase en Aguilar 1993,141), pues es dentro de la competencia de cada organización donde se van percibiendo los problemas. Haciendo una comparativa del modelo con la política pública en protección civil, se encuentra que las rutinas de las organizaciones limitan las opciones, al existir una carencia legislativa para armonizar la coordinación de estas. En el nivel del marco conceptual el poder esta

---

<sup>8</sup> Acuerdo por el que se establece la Escuela Nacional de Protección Civil, Diario Oficial, 19 de septiembre de 2011.

fraccionado en las competencias, presupuestos y territorios, lo que hace que existan prioridades localistas y percepciones distintas, y, por lo tanto, no hay una flexibilidad adaptativa.

Un aporte interesante que sería de mucha relevancia, es el estudio de las rutinas dentro de los miembros del SINAPROC, a partir de la aportación de Mauricio Merino (2013,140), con el fin de evaluar *si la rutina se adapta la política pública o es, al contrario*. En este sentido Merino señala que, si los procedimientos son muy complejos para las capacidades de los agentes y/o requieren recursos que exceden la disponibilidad de los recursos humanos o económicos de las organizaciones, e incluso, no son compatibles con las actividades que desempeñan, la política enfrentará muchas dificultades en la implementación (2013,137)

Como segundo plano sería el de *atención organizacional* en cuanto al tiempo y los recursos que destina a resolver los problemas de política pública en protección civil cada organización. Lo anterior porque cada organización tiene un eje especializante de funciones, que su actuación dentro del SINAPROC pudiera ser visto como una actividad secundaria, por lo tanto, no es un tema prioritario dentro de la agenda de esa organización.

En este mismo sentido, ¿cómo percibe cada organización su función en el eslabón de responsabilidades? Quizá no se tenga una respuesta ante esto por la metodología utilizada en la evaluación, ni se pretende hacer un acercamiento a las posibles percepciones individualizadas, pero esto nos da las bases para entender desde el Modelo de Proceso Organizacional la trayectoria de la implementación de la política pública.

### **-Eslabones débiles: Entidades Federativas y Municipios.**

El eslabón débil del SINAPROC son los municipios que, a pesar de ser la primera instancia en accionar ante fenómenos perturbadores, no se cuentan con planes de protección civil; solo el 1.9% de los municipios del país contaba con programas en este rubro (ASF 2014,135), y en los casos de las entidades federativas, solo el 29.1% elaboró un plan a nivel municipal.

Para mostrar una de las grandes debilidades de tener un *gigante de organizaciones* en la política pública de protección civil, basta con ver como unidad de análisis el Atlas Nacional de Riesgo dentro del componente de previsión, donde la mayoría de las organizaciones participa. Desde el 2000 se

iniciaron esfuerzos de construcción, pero a 2014 solo el 87% de las entidades federativas entregó al CENAPRED un atlas elaborado con la calidad requerida para ser integrado al ANR (2014,97) pero de estos solo el 35.7% *se consideró adecuado, suficiente y oportuno y confiable, y el 64.3% era solo adecuado y suficiente*<sup>9</sup>. Y en un enfoque municipal, quien es instancia directa en materia de protección civil, 9 de cada 10 municipios *no cuenta con este instrumento básico para la construcción de estrategia de protección civil* (2014,98)

¿Cómo fue la coordinación de todas las organizaciones del SINAPROC? En el componente de la previsión no es mencionado explícitamente en la evaluación, pero en la coordinación en el ANR nos percatamos que existe muy poca eficiencia.

En el área de prevención recae en la falta de articulación en el vacío instrumental por la desactualización del manual operativo y la duplicidad de funciones. En tercer lugar, la coordinación en el componente del auxilio es de alarmarse, pues las instancias encargadas de coordinar las acciones del SINAPROC no estuvieron en funciones durante todo el periodo de 2000 a 2014 (2014,192); el único instrumento que se utilizó fue el FONDEN pero persistió el enfoque reaccionario pues el mecanismo de coordinación que operó *no tenía atribuciones para tomar decisiones de políticas que influyera en la manera de enfrentar las contingencias en el futuro* (2014,152). Se puede destacar que el tiempo de respuesta entre la solicitud de declaratoria de emergencia y la autorización de *insumos fue eficiente pues el 75% de los casos logró ubicarse en tres días o menos, y dentro de los seis días establecidas como plazo máximo en la normativa en los casos restantes en 2014* (2014,164).

En el componente de recuperación, el FONDEN es el *instrumento financiero del gobierno empleado para coordinar operativamente el auxilio, pero también de recuperación* (2014,168), es decir, en la recuperación del desastre. El gran problema de la aplicación de política pública en este rubro, es que persiste el enfoque de *salir del paso*, pues la normatividad del FONDEN está diseñada de tal modo que solo se puede reconstruir para volver al estado antes del desastre, *lo que impide el aumento de resiliencia de dicha infraestructura a efectos de reducir la probabilidad de daños semejantes en el futuro* (2014,165)<sup>10</sup>

En ese sentido, en el periodo 2000 a 2014 se autorizaron 166, 428,778.1 miles de pesos para la recuperación de sectores afectados, donde el 51.8% se invirtió en el

---

<sup>10</sup> Información proporcionada por la SEDATU con la Minuta de trabajo de la reunión de octubre 16.

sector carretero, 20.3% al hidráulico, 6.5% a vivienda y el 3.5% al urbano (2014,184).

Los arreglos mediante los cuales la política pública en protección civil queda en manos de *diversas organizaciones generan un complejo patrón de interacciones* (Parsons 2007, 504) donde se le suma la mezcla de *niveles gubernamentales*, provocando *presiones administrativas y políticas que influyen en la combinación de responsabilidades que generan algunos problemas difíciles e inextricables* (2007, 515). Esto genera una pérdida de responsabilidad, o por lo menos, confusión. Como hemos visto existe una debilidad en la implementación de política pública en lo local, y en este proceso de implementación (o intento) existe lo que Barret y Fudge llaman un *proceso interactivo y de negociación* entre los que buscan poner las políticas públicas en marcha y aquellos de los que depende la acción (1981, 491).

Dentro de este proceso interactivo, los múltiples actores del SINAPROC, se dan muchísimas interpretaciones diferentes al objetivo de la política pública, que incluso en muchos casos, el éxito de una organización depende de otra. Sobre este punto Lewis Gunn (1978) en su decálogo de condiciones para el éxito de las políticas públicas, señala que habrá éxito si hay *una sola agencia implementadora que no necesita depender de otra [...] o su dependencia es mínima en número e importancia*. Es entonces que al remitirnos al Manual Organizacional y Operativo de la materia, nos damos cuenta que existe una correlación de responsabilidades de cada miembro del SINAPROC, que en algunos casos dependen en demasía de lo que (no) haga otra organización.

También Gunn señala que debe existir una *comunicación y coordinación perfecta entre los diversos elementos o agencias implicadas en el programa*, que obviamente no hay, por lo menos en los componentes de previsión y prevención. Su coordinación pareciera solo de manera operativa en el auxilio, y en menor medida en la recuperación.

Lo anterior deja a los Estados y Municipios como la fractura dentro del SINAPROC, descoordinados con autoridades del orden federal, atrasados en tareas de previsión y prevención, y hasta un poco olvidados de las tareas a emprender.

Es necesario disminuir el andamiaje de organizaciones participantes en el SINAPROC, pues *cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación* (Pressman & Wildavsky 1973), se multiplican las decisiones, se enfrenta a un cumulo de metas individualizadas en

cada organización que no necesariamente cederán ante la política pública impuesta por el SINAPROC y se limitará a los recursos disponibles. Además, señala Pressman y Wildavsky (1973) que la incompatibilidad podría darse por compromiso con otros programas, la acumulación de trabajo simultaneo, organizaciones que pudieran no ver como urgente la implementación, o simplemente falta de poder.

## **b. Normatividad incoherente**

Anteriormente se señaló que existe una gran debilidad en los eslabones estatales y municipales, lo cual es consecuencia también de un diseño legal incoherente con la Ley General de Protección Civil de 2012. Al hacerse un diagnóstico de todo el ordenamiento jurídico en los órdenes estatales y municipales, se encontró que en ninguna entidad hay una homologación total respecto a la Ley General, y de estas, solo 14 contemplaban la gestión integral de riesgo. A nivel municipal se desconoce si ha habido una homologación de los reglamentos de protección civil.

### **- Manual de Organización Obsoleto y Marco Normativo Desarticulado**

Sumado a lo anterior, el documento legal que organiza el SINAPROC, esta desactualizado respecto a la Ley General de Protección Civil de 2012. Esto se ve reflejado en la mayoría de las observaciones que hace la ASF a la política pública. En un sentido de legalidad, el no tener instrumentos jurídicos que sean claros en las funciones de cada institución participante en el SINAPROC, ocasiona un caos, o por lo menos, una confusión y retraso en la intervención dentro de las funciones de cada área. Además, se crea una *situación que limita la coordinación de los organismos responsables de la protección civil para la implementación de medidas de prevención en el marco de la gestión integral de riesgos* (ASF 2014, 8) elemento que fue incorporado en 2012 y sobre el cual gira toda la normatividad. La gestión integral de riesgos también está ausente en 18 de 21 programas del Gobierno Federal para atender fenómenos perturbadores (2014,131)

Gran parte de las deficiencias de la política pública es derivada de la falta de actualización de este Manual.

### **III. Reorientación de la política pública: conclusiones.**

Como hemos visto a lo largo del ensayo, la política pública en materia de protección civil es muy compleja, pues en primer lugar se está bajo una incertidumbre respecto a los fenómenos perturbadores causados por la naturaleza, complicando en gran manera las acciones, sobre todo presupuestarias, para la intervención del Estado a través de los órganos que integran el SINAPROC.

También existe un gran problema de diseño institucional al participar 40 organizaciones, de distintos niveles de órdenes de gobierno, con diversas prioridades presupuestarias, en el diseño e implementación de la política pública. Esto se traduce en un recorrido burocrático que no está articulado eficientemente, lo que deja vacíos enormes en los componentes sobre todo de previsión y prevención, al no estar, por ejemplo, actualizados en el Atlas Nacional de Riesgo. Su coordinación en los componentes de auxilio pareciera ser buena pues empíricamente el problema de la afectación prioriza la intervención de cada organización.

Las propuestas de reorientación hechas por la ASF son 14, de las cuales seis van enfocadas a la previsión solicitando el fortalecimiento de los sistemas de información, el monitoreo de fenómenos perturbadores y el intercambio de información entre los participantes del SINAPROC con otros países u organizaciones.

En el componente de prevención se pueden identificar cinco propuestas que van encaminadas al mejoramiento de coordinación, a través de lo jurídico, la elaboración de diagnósticos, de localización de asentamientos humanos en zonas de riesgos y el análisis de los fenómenos perturbadores definidos en la Ley General de Protección Civil para elaborar sistemas de monitoreo especializados.

Por último, en los componentes de auxilio y recuperación solo se hace una propuesta para cada uno, que tienen que ver con el proceso de los instrumentos financieros, evaluando los tiempos de entrega, y actualizar su regulación a partir de una visión transversal de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

Ante el diagnóstico, retomando y añadiendo a las propuestas de reorientación dadas por la ASF, es necesario que se transite:

### **a. De lo reactivo a lo preventivo**

Utilizando como unidad de análisis el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), se gastó, en acciones preventivas, entre el 0.2% y el 9.3% del gasto total del Gobierno Federal *ejercido por medio de los instrumentos financieros de gestión de riesgo* (2014,181), mientras que para el FONDEN – enfocado a una política reactiva – se erogó entre el 90.7% y el 99.8% del total (2014,181), Incluso los recursos del FOPREDEN han venido disminuyendo desde el 2004 hasta el 2013. En 2014, por cada peso erogado por el FOPREDEN, se erogaron 66.2 pesos mediante el FONDEN (2014,181),

El argumento que retoma la ASF para describir el patrón del sistema reactivo es que *la información generada en la previsión no se incorporó sistemáticamente a la prevención y en esta última no se logró encauzar los esfuerzos del SINAPROC hacia el establecimiento de medidas que incrementarían la resiliencia de la sociedad* (2014,191)

Lo anterior refuerza perfectamente lo dicho a través del ensayo, que hay una incoherencia en la política pues argumentativamente está diseñada de tal modo que debe ser preventiva y no reactiva.

### **a. De la burocracia organizacional a la eficacia organizacional**

Un aporte interesante que sería de mucha relevancia, es el estudio de las rutinas dentro de los miembros del SINAPROC, a partir de la aportación de Mauricio Merino (2013,140) con el fin de evaluar *si la rutina se adapta la política pública o es, al contrario*. Como segundo plano sería el de *atención organizacional* en cuanto al tiempo y los recursos que destina a resolver los problemas de política pública en protección civil cada organización. Lo anterior porque cada organización tiene un eje especializarte de funciones, que su actuación dentro del SINAPROC pudiera ser visto como una actividad secundaria, por lo tanto, no es un tema prioritario dentro de la agenda de esa organización. En este mismo sentido, ¿cómo percibe cada organización su responsabilidad en el eslabón de responsabilidades? Quizá no se tenga una respuesta ante esto por la metodología utilizada en la evaluación, ni se pretende hacer un acercamiento a las posibles percepciones individualizadas, pero esto nos da las bases para entender desde el Modelo de Proceso Organizacional la trayectoria de la implementación de la política pública.

En este sentido organizacional, la ASF en su recomendación número 10 habla de la que se elabore una evaluación para la implementación del Servicio Civil de Carrera, con el fin de lograr una profesionalización de los servidores públicos responsables de la política pública para que *cuente con habilidades, conocimientos y capacidades necesarias para desarrollar sus funciones* (2014,191).

#### **b. De la desarticulación a la coordinación del SINAPROC**

Uno de los grandes problemas que encontró la ASF, fue que no hay una coordinación de los integrantes del SINAPROC. Pudiera ser por la desactualización del Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil sumado a la disparidad de la regulación jurídica a nivel estatal ,y municipal.

A nivel jurídico se deben incorporar los elementos que contiene la Ley General de Protección Civil de 2012, y, sobre todo, establecer mecanismos de sanciones para prevenir la proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgos.

En este sentido, las entidades federativas y los municipios son los eslabones débiles en el SINAPROC, pues presentan atrasos en los sistemas de monitoreo y de generación de información a través del Atlas Nacional de Riesgo.

Es menester trabajar en el fortalecimiento de las organizaciones que actúan en el marco de la competencia desde lo local para poder mejorar todo el sistema. Los municipios deben actualizar sus reglamentos, capacitar a sus consejos municipales de protección civil, elaborar planes en la materia al ser la primera instancia ante contingencia y el peligro de agentes perturbadores

#### **c. De la implementación accidentada a la implementación planeada**

Sin redundar en lo que se ha hablado en las fallas de la implementación, sobre todo en el desfase del presupuesto ejercido en relación con el presupuesto asignado, es necesario repensar la implementación de la política pública en esta etapa. En las etapas de identificación del problema y el diseño de la política hay una aceptación de la ASF, pues, aunque no es muy clara cada etapa, se sientan las bases para todo el proceso de la política pública.

Sin embargo, es posible ver que en el *proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas* (Pressman y Wildavsky 1973) se está errando. Por ejemplo, en las deficiencias de la actualización del ANR, o los planes municipales de protección civil, que no cumplen con los objetivos para cada componente identificados.

Si bien es cierto que no existe una política pública perfecta, es necesario teorizar este proceso para lograr un menor margen de error en la práctica. Para efectos de la política pública en materia de protección civil, se podrían trabajar en examinar la implementación como híbrida, es decir, a partir de conocer el funcionamiento de *arriba hacia abajo* y de *abajo hacia arriba*.

También es importante tener presente que, a diferencia de los otros problemas públicos, en protección civil se enfrenta ante la aleatoriedad en los futuros agentes perturbadores que causarán los daños en la infraestructura y en el modo de vida de las poblaciones afectadas. Como lo señala Roth Deubel, las catástrofes [...] *pueden provocar cambios en las diferentes agendas, obligando a inscribir en el "menú" de alguna entidad un tema de relación con el evento en cuestión* (2014,123)

La aleatoriedad de los problemas en la política de protección civil es compleja, pues en la asignación presupuestal que se hace año con año, el asignador de recursos ve como un todo el dinero otorgado, sin saber que daños se causarán o la cantidad de vidas que correrán peligro ante los agentes perturbadores de la naturaleza.

Ante lo planteado, el componente de previsión es un eje fundamental para que el tomador de decisiones logre tener los elementos suficientes para tener una planeación de la política informada, a través de la generación de información que los diversos sistemas generen, como, por ejemplo, el ANR.

Para finalizar, se deben de cambiar el enfoque incrementalistas identificado en la intervención del Estado en la etapa de recuperación, pues la infraestructura solo es respuesta al estado en que estaba con antelación al daño causado, pero no se modifica de tal modo que se prevengan futuros daños <sup>11</sup>. La propuesta anterior choca contra el sistema de la política *de salir al paso* y muy difícilmente logrará cambiarse, pues hacerlo significaría mayor inversión de recursos que no necesariamente se verán los beneficios a corto plazo.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en una zona donde los terremotos son constantes y causan daños, se pudiera construir bases anti sismos para que los edificios absorban el movimiento y provoquen menos daños estructurales.

## Bibliografía

Allison, Graham. 1993. Modelos conceptuales la crisis de los misiles cubanos Apéndice. El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso. En *La Hechura de las políticas públicas* compilado por Luis. F. Aguilar. Porrúa. 119-200.

Barret, S. y K. Fudge. Policy and Action. Londrés, Methuen.

Bitrán, Daniel. 2001. Características del impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el periodo 1980-99. CENAPRED, 47-49

Brum, M.C. 2013. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y Cultura* (40). 123-149.

Casar, Maria Amparo, Claudia Maldonado. 2008. Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: aproximaciones desde la ciencia política. CIDE.

Cejudo, Guillermo Cynthia L. Michel Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. CIDE.

Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta. 2009. El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y Gobierno* (1). 115-156

CENAPRED. 2014 Desastres Naturales en México: impacto social y económico. Para consulta <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADDESASTRESENMXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>

Comisión Nacional de Reconstrucción. 1986. Bases para el establecimiento del sistema Nacional de Protección Civil.

Diario Oficial de la Federación (1986) 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 el 6 de mayo de 1986

Elmore F., Richard. 1993. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En *La implementación de las políticas públicas* compilado por Luis F. Aguilar. Porrúa. 252

Gunn. Lewis. 1973. Why is implementation so difficult?. Mangement Services In Government. 169

Gutierrez M., Carlos, Roberto Weppen, Mario Ordaz Shoeder, varios. 2005. Sismos. Serie Fasciculos”, CENAPRED.

Horts W.J. Rittel y Melvin M. Webber. 1993. Dilemas de una teoría general de planeación. En *Problemas y Agendas Públicas* compilado por Luis F. Aguilar. Porrúa. 157-184.

Kindon, John. 1984. Agendas, alternatives and public polyce. Bostón. Little Brown.  
Ley General de Protección Civil. 2000. Diario Oficial de la Federación. 12 de Mayo de 2000.

Ley General de Protección Civil. 2000. Diario Oficial de la Federación. 6 de junio de 2012.

Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. 2006. Diario Oficial de la Federación. 23 octubre de 2006.

Parsons, Wayne. 2007. Políticas Públicas. Una introducción a la teórica y la práctica de políticas públicas. Traducción al castellano de Atenea Acevedo Aguilar.

Peter J., May. 1993. Claves para diseñar opciones de políticas. En *Problemas y Agendas Públicas* compilado por Luis F. Aguilar. Porrúa. 231-252

Plan Nacional de Desarrollo de México 2001-2006. 2001. Gobierno Federal de Vicente Fox Quesada

Plan Nacional de Desarrollo de México 2007-2010. 2007. Gobierno Federal de Felipe Calderón Hinojosa

Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018. 2013 Gobierno Federal de Enrique Peña Nieto.

Pressman J. y A. Wildavsky. 1973. Implementation. University of California Press.

Rosas, Huerta Angélica. 2008. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura* (30). 119-134.

Roth Deubel, André-Noel. 2014. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.