
LICENCIATURA EN INTERVENCIÓN EDUCATIVA

Las Políticas de Protección Civil en la Educación Básica. Un estudio sobre el diseño e implementación de las acciones de protección civil en las escuelas de educación preescolar adscritas a la zona escolar 03 de San Pablo Apetatitlan, Tlaxcala

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN INTERVENCIÓN EDUCATIVA

PRESENTAN:

Anayansi Daisy Hernández Vázquez
Erika Ruiz Palacios
Ignacio Emmanuel Zárate Velázquez

Vo.Bo.

Directora de Tesis: Dra. Rosa Isela García Herrera.

APETATITLÁN, TLAX., 07 MARZO DE 2016

LICENCIATURA EN INTERVENCIÓN EDUCATIVA

Las Políticas de Protección Civil en la Educación Básica. Un estudio sobre el diseño e implementación de las acciones de protección civil en las escuelas de educación preescolar adscritas a la zona escolar 03 de San Pablo Apetatitlan, Tlaxcala

TESIS

PRESENTAN:

Anayansi Daisy Hernández Vázquez
Erika Ruiz Palacios
Ignacio Emmanuel Zárate Velázquez

APETATITLÁN, TLAX., ABRIL DE 2016

Índice

Introducción	1
Capítulo Uno Marco Contextual	
1.1 Antecedentes del Congreso en Tlaxcala	7
1.2 Estructuración de las áreas del Congreso del Estado	7
1.3 Las Comisiones de operación del Congreso del Estado	9
1.4 Descripción general de la Comisión de Protección Civil	12
Capítulo Dos Marco Teórico	
2.1 El análisis de Políticas Públicas	16
2.2 Definición de Política Pública	23
2.3 El problema público como un proceso de construcción	30
2.4 Diseño de Políticas Públicas	34
2.5 Implementación de las Políticas Públicas	38
2.6 Evaluación de las Políticas Públicas	41
Capítulo Tres Metodología Cualitativa	
3.1 La perspectiva cualitativa	45
3.2 El estudio de casos como método de investigación	49
3.2.1 Las técnicas de investigación	53
3.2.2 Instrumentos	56
3.2.3 Acceso al campo	57
3.3.3 Los informantes	59

3.3.4 Las características de las escuelas	59
3.3.5 La estrategia analítica	60
3.4 La elaboración del informe final	60

Capítulo Cuatro Presentación de Resultados

4.1. Definición de la Política de Protección Civil	62
4.1.1 Fundamentación Jurídica Legal de Protección Civil en Tlaxcala	63
4.1.2 Definición del Problema Social que atiende la Política de Protección Civil	66
4.1.3 Los objetivos de la Protección Civil	68
4.1.4 Población Beneficiaria	70
4.1.5 La Organización de la Protección Civil en Educación Básica	74
4.2 Descripción de las Condiciones de las Escuelas	76
4.2.1 Infraestructura de los centros escolares	78
4.2.2 Capacitaciones	83
Conclusiones	86
Bibliografía	89

INTRODUCCIÓN

Dentro de las opciones de titulación de la Licenciatura en Intervención Educativa de la Unidad 291 de la Universidad Pedagógica Nacional la tesis es una alternativa de titulación, definida como un trabajo de investigación sistemático y estructurado mediante el cual el *Interventor Educativo* busca dar respuesta a interrogantes acerca de las características que reviste el objeto de estudio que propone como materia de estudio. En tal sentido, la tesis se constituye en una opción viable mediante la cual podemos transitar hacia un ejercicio intelectual que contribuya al fortalecimiento de nuestra formación profesional y con ello de los saberes y competencias que la licenciatura nos plantea como un desafío a alcanzar. En este marco, el trabajo que ahora presentamos resulta de un esfuerzo conjunto que ha implicado, para nosotros, una experiencia útil en el sentido de que a través de ésta investigación hemos podido poner en práctica los conocimientos adquiridos a lo largo de nuestra formación, proponiendo con ello un esquema de análisis que puede ser útil para la exploración de temáticas relacionadas con el análisis de las políticas públicas en la educación básica.

El tema que abordamos en esta tesis se inscribe dentro del campo de las *políticas públicas aplicadas a la educación*, específicamente analizamos aquellas acciones que el gobierno y los actores políticos implicados han definido como políticas de *protección civil para las escuelas de educación básica*, y que están orientadas a prevenir y/o resarcir a la escuela y sus actores de los efectos que conlleva el hecho de que en el radio de acción de los centros escolares se presenten contingencias provocadas por la naturaleza y/o por la acción humana que alteran y causan algún daño en la integridad física y emocional de las personas que interactúan en la escuela. Concretamente el estudio se centra en el análisis del diseño e implementación de las políticas que en el ámbito de la Educación Básica de Tlaxcala, en particular en las escuelas de preescolar, se instrumentan en materia de protección civil.

En este sentido, tres son los aspectos que priorizamos en este estudio: en primer lugar, nos propusimos hacer una caracterización de la política de protección civil para la escuela poniendo atención en las normas, programas, los objetivos, la población beneficiaria y el marco legal, esto con el fin de describir cuál es su contenido y sus elementos sustantivos en la educación básica en Tlaxcala; en segundo lugar, nos planteamos hacer una descripción de las condiciones en que las escuelas de educación preescolar implementan las medidas de seguridad y protección civil para los niños, poniendo atención en la observación de los espacios físicos, de las rutas de evacuación, de las acciones y medidas que las escuelas instrumentan para garantizar las condiciones de seguridad de sus estudiantes; finalmente, nos planteamos el recuperar la perspectiva de los actores escolares a efecto de identificar cuáles son las concepciones que tienen respecto de los alcances y limitaciones de esta política y, sobre todo, de las problemáticas que enfrentan en su acción cotidiana.

La construcción de esta ruta de análisis está sustentada en una serie de premisas que nos dan pauta para problematizar nuestro objetivo de estudio. En primer lugar podemos señalar que las políticas públicas aplicadas a la escuela pueden entenderse como un conjunto de acciones sistemáticas en un plan y/o diseño de políticas que implican la formulación de acciones, metas, objetivos y estrategias, mediante las cuales se busca racionalizar y articular el objeto social de la política con los resultados de la misma. Se trata, entonces, de un proceso complejo, mediante el cual se busca la articulación de diversos elementos y medios para que la política en cuestión sirva de puente para dar solución a la problemática social que atraviesa a los sectores sociales y/o escolares y con ello se convierta en un instrumento para la mejora de la situación que estos sectores enfrentan. Sin embargo, cuando hablamos del diseño y formulación de una política tenemos que reconocer que ésta no es una copia fiel de la realidad social que viven los actores escolares, pues en ésta hay ausencias, es decir, que nunca una política va a satisfacer las necesidades que presentan todos los grupos o sectores de la sociedad, por lo que su efectividad siempre estará en función de la interpretación que tengan los individuos de ésta.

Visto así, las acciones de protección civil, aplicadas a la escuela, pueden concebirse como acciones, ideas, creencias y pensamientos de individuos y actores sociales (gobiernos, organizaciones, etc.) quienes en base a intereses, preferencias, creencias y valores (políticos, económicos, sociales, culturales, personales, científicos, etc.) construyen una idea de los problemas sociales y por consiguiente de las formas y procedimientos para solucionarlos. En este sentido, analizar el diseño y la formulación de una política no es suficiente, sino que resulta útil –sobre todo para los profesionistas de la educación- acercarnos a los individuos sobre los que recae el beneficio de la política para contrastar lo que dice la política y lo que está pasando en las realidades concretas. En la medida en que los individuos siempre tienen una opinión o interpretación acerca de la efectividad o no de esa política, es importante recuperar su punto de vista y perspectivas a fin de poder analizar cualitativamente lo que para estos actores significa esta acción.

A partir de este planteamiento trazamos una ruta de análisis que nos permitiera no solo hacer una descripción y caracterización de la política de protección civil aplicada a la realidad de las escuelas de preescolar de Tlaxcala, sino de situarnos en la realidad de los actores escolares (especialmente en el colectivo docente y directores) con el fin de interpretar sus posiciones e ideas acerca de lo que para ellas significan estas acciones de protección civil.

En este marco, nuestro trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos principales. En el primer capítulo abordamos el marco contextual de la política de protección civil en general con el fin de poder acercarnos al marco normativo que da dirección y origen a este tipo de política y con ello situarnos en él, reconociendo el conjunto de leyes, artículos y normatividades que delimitan los términos en los que esta política se diseña.

En la primera parte de este marco contextual creímos necesario reconocer la envergadura del Congreso del Estado como una instancia (desconocida para nosotros) que es vital en la construcción de cualquier política social y, en tal sentido, reconocerla como una instancia que regula los debates que los diferentes actores políticos (partidos, diputados) de estado sostienen en torno a las

problemáticas y propuestas de ley a aprobar para el beneficio de la sociedad. Así mismo, en este apartado hacemos una descripción de las diferentes comisiones de trabajo, entre las que destacamos la comisión de protección civil y de las funciones que ésta tiene para llevar a cabo análisis, propuestas que contribuyan a mejorar el diseño y formulación de esta política.

El segundo capítulo corresponde al marco teórico y en este planteamos un ensamble de ideas y presupuestos que nos han servido de mucho para definir qué son las políticas públicas, cómo se diseñan, y sobre todo cómo se formulan y se ponen en operación e implementación. La construcción de este capítulo para poder trazar un esquema analítico que nos diera pauta para lograr el análisis en función de los objetivos señalados líneas arriba. Uno de los temas abordados en este marco teórico se refiere a situar los análisis de políticas públicas como un campo de conocimiento interdisciplinar, es decir, un campo de conocimiento en donde interactúan diversas disciplinas como la ciencia política, la sociología, la economía, la administración, entre otras, por lo que la políticas públicas, en tanto objeto de conocimiento, son definidas y analizadas desde diferentes enfoques teóricos.

En este sentido, entendimos que no hay una sola definición acerca de lo que son las políticas, sino que existen una diversidad de formas para nombrarlas; también comprendimos que los tipos de métodos y estrategias para hacer investigación sobre ellas también varían en función de las intenciones de los analistas e investigadores sociales; por ejemplo, identificamos que hay profesionistas que se dedican a hacer diagnóstico para obtener datos de la realidad que sirvan de base para diseñar y formular una política, por lo que su intención es más práctica que de conocimiento intelectual, en cambio otros no estudian las políticas para diseñarlas, sino solamente definir qué son y cómo se comportan socialmente, por lo que su intención es inversa a la anterior, pues lo que privilegian es su interés de conocimiento. Nuestro estudio entra más en la segunda parte, no dejando de lado que los resultados obtenidos también sirvan a otros para hacer políticas sobre la protección civil.

En cuanto a dar respuesta acerca de qué son las políticas públicas, en este capítulo, señalamos algunas definiciones que fueron importantes para comprender más sobre este tema. Por ejemplo, señalamos que las políticas públicas pueden entenderse como un conjunto de acciones, metas y estrategias que son promovidas y/o gestionadas por actores colectivos y por actores políticos (como partidos y representantes con cargos públicos de elección popular, organizaciones civiles) a fin de que sean elaborados programas sociales que sirvan para generar acciones para solucionar los problemas de carácter público que se presentan en la sociedad. Del mismo modo señalamos que las políticas públicas tienen un carácter intencional en la medida en que están orientadas a resolver necesidades (previamente identificadas a través de diagnósticos e investigaciones) de grupos de individuos ubicados en un ámbito social, cultural y político determinado.

Por otra parte, en este capítulo teórico conceptualizamos la noción de problema social/público como un elemento de la política que resulta de un proceso de construcción en el que intervienen diversos actores sociales, quienes con base en presupuestos y evidencias de la realidad proponen ideas respecto de los términos en los que pueden ser definidos las necesidades de los sectores de la sociedad. En este sentido se hace énfasis en que los problemas sociales llegan a ser públicos en la medida en que afectan a amplios sectores sociales y se hacen visibles en la medida en que los actores políticos y las organizaciones los asumen como tal. Así mismo abordamos las etapas del diseño de políticas colocando especial interés en delimitar las nociones que aluden a la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas.

Otro capítulo que integramos a nuestro trabajo se refiere al capítulo metodológico. En éste describimos la ruta crítica que seguimos para acercarnos a la realidad y con ello obtener datos en base a criterios establecidos con antelación de tal suerte que pudiéramos concretar el acercamiento a nuestras fuentes de información.

El método a seguir fue el estudio de casos de corte cualitativo en el que decidimos apoyarnos del método de revisión documental y del método interpretativo, de modo tal que pudiéramos aproximarnos a nuestras fuentes de información y recuperar de manera objetiva información relevante construida a su vez por la intervención de las profesoras entrevistadas.

Un capítulo más integrado a nuestro trabajo se refiere al capítulo de resultados; en este informamos acerca de los hallazgos y resultados a los que arribamos poniendo especial atención en la recuperación de los datos e informaciones recabadas. Especial atención pusimos en la elaboración de categorías a fin de ordenar y jerarquizar el conocimiento derivado a partir de la exploración realizada. Esta fase de la construcción de los resultados fue una tarea ardua en el sentido de que implica tomar decisiones acerca de cómo dar orden al conocimiento y elementos que nos permiten definir las características del objeto estudiado.

Finalmente nos referimos al apartado de conclusiones y en éste hacemos un esfuerzo por reconstruir, a manera de síntesis, aquellos aspectos que nos parecen relevantes en términos de capturar la particularidad de la política de protección civil, así como las perspectivas que expresan los actores escolares tanto como las problemáticas que identifican dentro de las escuelas.

CAPÍTULO UNO MARCO CONTEXTUAL

1.1 Antecedentes del Congreso del Estado en Tlaxcala

El Congreso del Estado es el órgano encargado de la elaboración de las leyes que regulan las conductas sociales en nuestra entidad, constituyéndose en sesiones ordinarias o extraordinarias, públicas o reservadas cuando su naturaleza lo requiera, y solemnes. A estas reuniones asisten los Diputados integrantes de la Legislatura Constitucional en turno, que para nuestro actual caso, es el número LXI. Por ello, se considera de vital importancia dar a conocer a la sociedad, la estructura y los procedimientos que hacen posible la existencia y el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado éste órgano legislativo.

Históricamente el Congreso del Estado de Tlaxcala es una institución que se funda en el año de 1855, uno de los personajes que destaca en la conformación del Congreso en Tlaxcala es el señor Guillermo Valle quien promovió que el estado de Tlaxcala alcanzara su soberanía como estado libre y soberano, originándose con ello que al año siguiente se conformara la primera sesión del Congreso aprobándose con ello en 1857 la primera constitución del estado de Tlaxcala.

Esta primera legislatura estuvo integrada por seis Diputados quienes fueron elegidos por votación popular para formar parte de esta cámara legislativa, a lo largo de las LXI legislaturas el número de Diputados se ha ido modificando, actualmente el Congreso del Estado está conformado por 32 Diputados quienes tienen bajo su responsabilidad la elaboración de leyes que benefician a la sociedad de Tlaxcala.

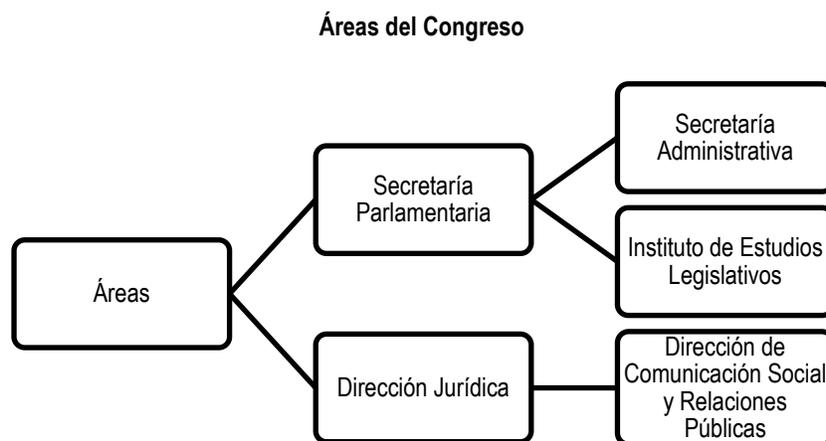
1.2 Estructuración de las áreas del Congreso del Estado

El Congreso funciona administrativamente a partir de cinco áreas que a continuación se describen: la primera área se denomina *Secretaría Parlamentaria* la cual se encarga de la coordinación y supervisión de los servicios parlamentarios del Congreso en las funciones relativas al protocolo, conducción de sesiones, elaboración de actas del Pleno y compilación del diario de los debates.

La segunda área se llama *Secretaría Administrativa* apoya las funciones relativas al desarrollo de la actividad administrativa interna del Congreso del Estado bajo la supervisión y lineamientos que establezca el Comité de Administración, La tercera área se refiere al *Instituto de Estudios Legislativos* que es el órgano de consulta encargado de asesorar técnicamente a las comisiones ordinarias y especiales en la elaboración de iniciativas y dictámenes. Asimismo deberá realizar las investigaciones necesarias en las etapas legislativas.

La cuarta área corresponde a la *Dirección Jurídica*; ésta es un órgano encargado de la defensa jurídica de los asuntos en los que el Congreso tenga interés y asesorará en materia jurídica a los Diputados en los procesos legales derivados de la función legislativa, así como a los demás órganos técnicos y administrativos; y atenderá todos los asuntos legales en los que el Congreso del Estado sea llamado a actuar como parte ante los órganos jurisdiccionales sean éstos del ámbito estatal o federal. Y finalmente, la quinta y última área recibe el nombre de *Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas* este es el órgano encargado de la difusión y comunicación de las actividades tanto al interior como al exterior del Congreso.

A continuación se esquematiza de manera simple las áreas que integran el Congreso del Estado de Tlaxcala



Elaboración propia con datos extraídos del Reglamento interno del Congreso del estado de Tlaxcala

1.3 Las Comisiones de operación del Congreso del Estado

Por otra parte, el Congreso, para su operación, se conforma por diferentes *Comisiones* de trabajo donde se integran los Diputados, para abordar una diversidad de asuntos y problemáticas de la sociedad.

La primera Comisión recibe el nombre de *Asuntos Electorales* esta tiene la función de elaborar proyectos de iniciativa de reformas y adiciones a la constitución, código electoral y demás leyes en materia electoral. La segunda Comisión corresponde a *Asuntos Municipales* por lo que le compete promover todas las actividades y acuerdos para convertir a los municipios en polo de desarrollo social sustentable. La tercera Comisión se denomina *Biblioteca, Archivo y Asuntos Editoriales*, tiene la responsabilidad de promocionar y fomentar la publicación de libros, revistas o gacetas sobre temas legislativos provenientes de los estados y de la federación. La cuarta Comisión es *Comunicaciones y Transportes* que se encarga de supervisar la ejecución de los programas encaminados a la apertura, conservación y mantenimiento de las vías de comunicación y transporte en el estado.

La quinta Comisión corresponde a la *Comisión de Estilo* la cual se encarga de revisar los dictámenes de las comisiones ordinarias cuando estas así se lo soliciten, por cuanto hace a su redacción sin modificar su esencia, y establecer normas de redacción parlamentaria y difundirlas. La sexta *Comisión es de Derechos Humanos* y se encarga de la promoción y defensa de los derechos humanos en el Estado y sus municipios. La séptima Comisión se denomina comisión de *Derechos y Cultura Indígena* esta se encarga de la promoción, defensa y rescate de la herencia y derechos indígenas en el Estado. La octava Comisión se llama *Juventud y Deporte* a esta comisión le corresponde promover ante las instancias correspondientes, instituciones, organismos públicos y privados, estatales o nacionales, la práctica, fomento y aplicación de las actividades deportivas.

La novena Comisión recibe el nombre de *Educación y cultura*, consiste en promover la actividad cultural en el Estado, y conocer de los asuntos relativos a la educación pública en todos sus niveles y modalidades. La décima Comisión es *Equidad y Género* esta se encarga de efectuar los estudios y análisis de la legislación a efecto de propiciar la equidad e igualdad de oportunidades entre los géneros y la definición de los mecanismos para su consecución. La décimo primera Comisión es *Finanzas y Fiscalización* que consiste en elaborar y presentar los proyectos de iniciativa, reforma o adiciones de leyes hacendarias, fiscales y de fiscalización de recursos públicos del Estado y de los municipios. La décimo segunda Comisión pertenece al *Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural* por lo que le compete gestionar y difundir programas que contribuyan a beneficiar el sector agropecuario en la producción y comercialización de los productos.

La décimo tercera es la Comisión de *Gestoría, Información y Quejas* quien es responsable de fungir como enlace entre la ciudadanía y la autoridad correspondiente, a fin de agilizar las demandas prioritarias de personas, grupos y organizaciones sociales. La décimo cuarta es nombrada *Honor y Justicia* y se encarga de resolver sobre las inconformidades de los diputados. La décimo quinta es la Comisión de Desarrollo *Económico* e interviene en los asuntos que tienen por objeto regular el desarrollo de las actividades económicas, sean del sector público o del privado. La décimo sexta Comisión se designa como *Instructora de Juicio Político, Declaración de procedencia, Desafuero y Responsabilidad de Munícipes*, esta se encarga de la substitución de los diputados en los casos en que estos deban excusarse del conocimiento por tener interés personal en el asunto.

La décimo séptima es la Comisión de *Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología* que conoce y dictamina normas relativas al desarrollo urbano de centros de población, declaratorias sobre reservas y usos y destinos de tierras y aguas. La décimo octava pertenece a la Comisión de *Participación Ciudadana* que se encarga de propiciar el establecimiento de una cultura participativa, la instalación e instrumentación de módulos de recepción de sugerencias, quejas y denuncias de los ciudadanos en los lugares que se consideren necesarios.

La décimo novena se nombra Comisión de *Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos* que se encarga de remitir por decreto del Congreso de la Unión respecto de reformas, adiciones o modificaciones a la Constitución General de la República. La vigésima corresponde a la Comisión de *Recursos Hidráulicos*, por lo que trata lo relativo al fomento, difusión, aprovechamiento, cuidado y explotación de los recursos hidráulicos en la entidad.

La vigésimo primera se denomina Comisión de *Salud* la cual coadyuva con las autoridades en la implementación de programas sobre asistencia social y salud. La vigésimo segunda Comisión se designa *Trabajo y Previsión Social* la cual conoce de los pronunciamientos en materia de trabajo y propone a las autoridades correspondientes la adopción de medidas de previsión social. La vigésimo tercera es la Comisión de *Turismo* a esta corresponde conocer de la política en materia de turismo del estado, y coadyuvar en los programas que realicen las dependencias del gobierno en materia de turismo. La vigésimo cuarta Comisión se denomina ***Protección Civil, Seguridad Pública Y Readaptación Social*** ésta cumple la función de formar parte de los organismos colegiados que previene el Sistema de Seguridad Pública y de la orientación al público en general sobre Protección Civil y Seguridad Pública. (Datos recabados del Reglamento interior del Congreso del estado de Tlaxcala, última reforma publicada en el periódico oficial del Gobierno del estado el día 24 de mayo de 2008)

El Congreso se integra por diferentes áreas administrativas, las cuales se esquematizan a continuación:

COMISIONES
Asuntos Electorales
Asuntos Municipales
Biblioteca, Archivo Y Asuntos Editoriales
Comunicaciones Y Transportes
Comisión De Estilo
Comisión De Derechos Humanos
Comisión De Derechos Y Cultura Indígena
Juventud Y Deporte
Educación Y Cultura
Equidad Y Género
Finanzas Y Fiscalización

Fomento Agropecuario Y Desarrollo Rural
Gestoría Información Y Quejas
Honor Y Justicia
Desarrollo Económico
Instructora De Juicio Político, Declaración De Procedencia Desafuero Y Responsabilidad De Municipios
Obras Públicas Desarrollo Urbano Y Ecología
Participación Ciudadana
Comisión De Puntos Institucionales, Gobernación Y Justicia Y Asuntos Políticos
Recursos Hidráulicos
Comisión De Salud
Comisión De Trabajo Y Previsión Social
Comisión De Turismo
Protección Civil, Seguridad Pública Y Readaptación Social

Elaboración propia con datos extraídos del reglamento interno del H. Congreso de Tlaxcala.

1.4 Descripción general de la Comisión de Protección Civil

Esta comisión será punto de interés del presente trabajo ya que consiste en la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto en los riesgos de origen natural o antropogénico, como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concentración de los sectores público, privado y social en el marco de los sistemas Nacional y Estatal de Protección Civil, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la gestión integral de riesgos y la continuidad de operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, sus bienes, la planta productiva, el medio ambiente y la infraestructura estratégica.

La *Protección Civil* encuentra sus orígenes en los sistemas de Defensa Civil Instrumentado, surge como consecuencia de conflictos armados, especialmente de la Primera y Segunda Guerra Mundial, por lo que los estados asumen la responsabilidad de proteger a sus nacionales en situación de conflicto armado.

En México, surge como resultado de la ocurrencia de diversas calamidades de intensidad creciente, entre estas destacan los sismos del 19 y 20 de Septiembre de 1985.

A consecuencia de esto se crea el Sistema Nacional de Protección Civil el 6 de mayo de 1986, por virtud de un Decreto Presidencial, en cuya publicación se incorporó el documento denominado “Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil”.

Para dar respuesta a las necesidades de seguridad de la población, ante la ocurrencia de los referidos fenómenos, se ha ido estructurando e instrumentando, desde entonces, el entramado de la organización que actualmente sustenta a dicho sistema, sobre la base de ser un conjunto ordenado de estructuras, relaciones funcionales y corresponsabilidades, y de que los tres niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, son los responsables de la preparación necesaria para hacerles frente.

En concordancia con lo anterior, el Gobierno de la República estableció, a partir del primero de diciembre de 1988, la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social actualmente Coordinación General de Protección Civil, así como la Dirección General de Protección Civil, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, que en los términos de su propio Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989, tienen la facultad de coordinar a las diversas dependencias y entidades que, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, deban participar en labores de auxilio en caso de desastre.

Tipos de Riesgos que atiende la Protección Civil



Elaboración propia con datos extraídos de la página web; proteccioncivil.gob.mx

En relación a dicha comisión se han presentado leyes e iniciativas de ley con la finalidad de dar solución a problemáticas que se presentan en la sociedad; dicha ley es de orden público, interés social y de observancia obligatoria en el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; tiene como objeto regular las acciones de Protección Civil dentro del territorio, establecer las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Estatal de Protección Civil, así como promover la participación ciudadana y fomentar la cultura de la Protección civil.

Para destacar algunas de las iniciativas de ley mencionaremos las de la actual legislatura, las cuales son: Aplicar las medidas y acciones necesarias de Protección Civil para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población ante posibles situaciones de riesgo o emergencias por la próxima temporada de lluvias, así mismo se exhorta al titular de la coordinación estatal de Protección Civil y a los H. ayuntamientos para que establezcan acciones coordinadas con el titular de la secretaría de desarrollo agrario, territorial y urbano, delegación Tlaxcala, a fin de elaborar, o en su caso actualizar, el atlas de riesgos municipales.

Así mismo destinar los recursos a dicha comisión, los cuales son subsidiados por el gobierno del Estado de conformidad con la disponibilidad presupuestal, contará los seguros y demás instrumentos financieros de gestión de riesgos y administración y transparencia de riesgos para la cobertura de daños causados por un desastre natural en los bienes, planta productiva e infraestructura. Por lo que también se crea el Fondo Estatal de Protección Civil, que tendrá por objeto promover la capacitación, equipamiento y sistematización de la Coordinación Estatal y las Coordinaciones municipales de protección civil, que se integrará por las asignaciones que para tal efecto determine el Gobierno del Estado, y en su caso, la federación y los municipios, así como por las multas que se impongan por infracciones a la presente ley.

Y finalmente, el fondo operará según lo establezca en la normatividad reglamentaria correspondiente y en el caso de los recursos federales, en términos de los convenios de la coordinación que se celebren, precisando para ello los requisitos para el acceso, ejercicio y la comprobación de los recursos, así como las obligaciones en el manejo y mantenimiento de los requisitos para el acceso, ejercicio y comprobación de los recursos, así como las obligaciones en el manejo y mantenimiento de los equipos adquiridos. (Antecedentes extraídos de la Ley de Protección Civil para el Estado de Tlaxcala, Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 23 de mayo del 2005).

CAPÍTULO DOS MARCO TEÓRICO

2.1 El análisis de Políticas Públicas

En este apartado vamos a analizar qué son los estudios de política pública, dichos estudios tienen un carácter interdisciplinar en la medida en que diversas disciplinas sociales, como es el caso de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración, la Economía, entre otra, han contribuido a la elaboración de marcos explicativos para comprender desde diferentes enfoques cómo se diseñan e implementan las políticas públicas. En el caso de la Sociología se trata de una ciencia social que busca orientar los estudios de Política Pública a partir de tomar en consideración la diversidad de actores sociales, económicos, políticos, etcétera, que intervienen en el diseño de una política pública. Por otro lado la Economía es una ciencia social que se interesa más por introducir a los estudios de Política metodologías que sirvan para medir, distribuir y evaluar los resultados que las políticas públicas tengan sobre determinado sector de la sociedad. Así mismo la Ciencia Política sitúa a los estudios de políticas públicas hacia el análisis del proceso de los cuales son analizados e implementados en la sociedad. Y finalmente la Administración pública; tiene como meta modificar o modernizar la administración pública para prestar mejores servicios a la comunidad y satisfacer sus necesidades en cantidad, costo, calidad y tiempos razonables.

En la medida que los estudios de Política tienen este carácter interdisciplinar los estudios de política pública presentan una naturaleza compleja en el sentido en que en este se alberga una diversidad de conceptos, enfoques que en muchas ocasiones producen estados como de incertidumbre, respeto y de cómo se explican los fenómenos ligados al diseño de Política Pública Villanueva, (1992). Por ejemplo, para Lasswell, (2003) los estudios de Política constituyen un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos a través de los cuales se elaboran y ejecutan las políticas públicas, hace énfasis en localizar la necesidad de identificar datos que permitan al diseñador de políticas hacer interpretaciones pertinentes respecto a los problemas de políticas.

Para este autor es importante en el diseño de políticas tomar en cuenta los eventos más relevantes y significativos de una sociedad. Este autor propone hacer especial énfasis en analizar el pasado, el presente y el futuro de los problemas sociales. En tal sentido, es muy importante que los estudiosos de políticas utilicen la investigación científica como una herramienta para poder obtener datos sobre los problemas y necesidades de ciertos sectores de la sociedad.

Por otra parte, para Wildavsky, (2003) los estudios de política representan un proceso sistemático mediante el cual los diseñadores y expertos deben tomar en cuenta la opinión pública de los actores sociales que estén involucrados para determinar mediante el conocimiento técnico y especializado, cuáles son las necesidades y las acciones que el gobierno debe llevar a cabo para satisfacer las necesidades de ciertos sectores sociales. Este autor propone que al hacer el estudio de política, los expertos hagan tres tipos de análisis: el primero de ellos es tomar en cuenta la opinión pública, en segundo lugar el análisis de factores costo-beneficio y finalmente factores de costo-eficiencia (Resultados). En tal sentido, para este autor, la elaboración de políticas públicas es un proceso de aproximaciones sucesivas para alcanzar objetivos deseados que van cambiando en el tiempo y en la medida en que las necesidades de la sociedad se transforman.

En consecuencia, para este autor, los estudios de Política Pública deben de considerar que al momento de diseñar cierta política se deben de tomar en cuenta las incertidumbres y contingencias del entorno social, por lo que el estudio de las Políticas Públicas debe de ser flexible y adaptable al contexto social. Por lo tanto, desde la perspectiva de dicho autor el estudio de políticas públicas debe contribuir a diseñar políticas públicas flexibles y adaptables a las necesidades y características de los contextos sociales, donde se implementa; por lo que el ajuste y la innovación deben de ser dos criterios fundamentales para acoplar las políticas a las necesidades de la gente.

Otro de los referentes de estudios de Política es Lindblom, (2003) quien hace un análisis crítico respecto a cómo los expertos diseñan políticas como un proceso que les permite dar soluciones a medias en torno a los problemas y necesidades sociales, es decir, como un proceso mediante el cual aprenden a “*salir del paso*” sin hacer un análisis profundo y serio de los problemas sociales. Por lo que las soluciones que ofrecen las políticas siempre son soluciones a medias e incompletas pues nunca acaban con los problemas que a la sociedad se le presentan. Un referente más para analizar los estudios de política pública es (Etzioni, 2003) para este autor se analizan en torno a una *Exploración combinada*, basada en dos enfoques: el primero de ellos consiste en un enfoque racionalista que radica en plantear los objetivos y seleccionar de manera lógica medios alternativos para su consecución, el segundo es el enfoque incrementalista que se centra en la revisión y evaluación de políticas públicas existentes para posteriormente mejorar las imperfecciones que se puedan presentar.

Así pues tomando en cuenta ambos enfoques se puede llegar a la toma de decisiones que es considerada como un método mediante el cual se puede guiar una política pública de manera descriptiva y normativa, es decir, se deben tomar en cuenta factores internos y externos que orientan a la toma de decisiones como una estrategia exhaustiva que permite desarrollar el diseño de una política pública y llegar a obtener los resultados esperados que darán solución a las necesidades de determinado sector social. Lo que quiere decir para dicho teórico que los estudios de política deben apoyarse de un método que sirva tanto para identificar los objetos como para evaluar resultados de cara al impacto a la sociedad.

En relación con los autores (Goodin y Waldner, 2003) el estudio de políticas públicas siempre genera información que es útil para la retroalimentación y el aprendizaje acerca del medio en el que intervienen, ya que el responsable de elaborarlas puede encontrar un extenso conocimiento teórico que le permite generar nuevas estrategias e ideas de cómo funcionan las relaciones sociales, generando consigo propuestas y modificaciones de las hipótesis planteadas previamente.

Es por ello que de acuerdo con estos autores, la retroalimentación es un factor importante para el diseño de políticas públicas ya que generará nueva información y dará la oportunidad de acercarse más a los objetivos planteados. Entendiendo por retroalimentación un proceso mediante el cual el analista o diseñador de una política regresa a la realidad para obtener nuevos conocimientos acerca de esta y los problemas que enfrentan los factores sociales.

Por lo que se refiere a Forester, (2003) en el estudio de las políticas públicas, plantea una crítica acerca de la toma de decisiones, ya que en la mayoría de las ocasiones éstas son utilizadas para cubrir necesidades de contextos, actores y tiempos diferentes con la finalidad de *salir del paso* y diseñar estrategias a medias que no proporcionan las soluciones y resultados demandados. Por lo tanto dicho autor propone que los profesionalistas tomen dos vías de acción: ser práctico, que significa responder a las demandas hechas en una situación determinada con todas sus inestabilidades, y ser técnico, lo cual implica utilizar una técnica generalizable, esto implica que los analistas elaboren el diseño de una política formulándose preguntas, las cuales servirán de guía durante el proceso de elaboración, acción y toma de decisiones.

Una perspectiva más que nos permite entender qué son los estudios de política es la concepción del teórico Majone, (2003) para este teórico los estudios de política pública difieren en su nivel de crecimiento dependiendo del nivel de la disciplina del cual se aborde. Esto quiere decir que no hay un solo enfoque de análisis acerca de las políticas públicas, si no diversidad de teorías, de métodos, de técnicas, etcétera, para diseñarlas y analizarlas. Este autor señala, que el gobierno al implementar políticas públicas se apoya en especialistas que hacen políticas públicas, quienes a su vez se valen de conocimientos científicos tales como la ciencia de la economía, la administración, entre otras, para diseñar políticas públicas y programas de atención a las necesidades de la sociedad. En este sentido Majone plantea que los expertos que hacen política se apoyan en teorías, modelos, técnicas de gestión, etcétera, para poder diagnosticar problemas o situaciones que viven ciertos sectores sociales con un carácter objetivo.

Así mismo este autor nos dice que el análisis de política ha ganado reconocimiento público como disciplina y como profesión, sus aspectos artesanales son desconocidos, mal entendidos y no han ido más allá de unos pocos conceptos, lo que significa que muchas veces los actores sociales a los que se dirigen las políticas públicas conocen los resultados mas no llegan a conocer en profundidad cómo y mediante qué dichos analistas elaboraron dichas políticas públicas. De la perspectiva de este autor, es necesario que los estudios de política pongan especial atención en explicar y comprender este carácter artesanal de los procesos de diseño de la política, es decir, conocer a profundidad cómo y a través de qué medios los analistas diseñan instrumentos para determinar problemas sociales elaborar objetivos, seleccionar beneficiarios, etcétera y no solamente centrarse en el análisis de los resultados. Así, para éste autor la concepción del análisis como artesanía proporciona a los analistas datos, información, herramientas, evidencia, argumentos, etcétera, y estos son aplicables a cualquier tipo de análisis debido a que se conoce en su totalidad la información.

Finalmente un referente más para comprender el estudio de políticas públicas es Meltsner, (2003) quien considera se debe tomar en cuenta la factibilidad política y el análisis de políticas, ya que uno de los errores que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas debido a que ellos no son expertos en política y no realizan un estudio de factibilidad que les permita visualizar si los objetivos establecidos pueden ser posibles. Este autor considera que para el diseño de políticas existen profesionales en materia de política como son los analistas, los politólogos, etc., quienes participan en el proceso de elaboración de políticas realizando actividades de presupuestación por programas, investigación de operaciones y análisis de costo-eficiencia, de costo- beneficios y de sistemas. Así mismo señala que el vínculo entre el espacio de la política y el área de acción de la política, lo que quiere decir que se debe tomar en cuenta el contexto dentro del cual se llevará a cabo la política para después poder identificar en qué área es aplicable.

Otro factor que influye en el diseño de la política es el tiempo y la visibilidad ya que ayudan al analista no solamente a definir los límites, sino también a averiguar el tipo de actividad política que podría tener lugar. Dicho autor sugiere un conjunto de categorías sobre las cuales el analista debe recabar información para el área de acción de la política que analiza: actores, motivaciones, creencias, recursos, sitios e intercambios. Los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a dicha política, pues habrá quienes se verán favorecidos y quienes no estarán de acuerdo con los resultados de la misma ya que cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos, los cuales influirán en la determinación de su preferencia por alguna política o en su respuesta a las preferencias de otros actores, además de que se basarán en sus creencias, actitudes y valores.

En tal sentido, para dicho teórico es importante tomar en cuenta que los estudios o análisis de política son sumamente complejos ya que ello genera implicaciones de tipo político entre los actores gubernamentales y los especialistas en el diseño de política; lo cual significa que muchas veces se presenten problemas de interpretación entre lo que pide el político y lo que estudia de la realidad el profesional de diseño de políticas. Por lo que los profesionales del diseño de política deben de asumir una actitud neutral para dar cuenta de la realidad tal y como esta es independientemente de los intereses y preferencias de los políticos que lo contratan.

Llegamos a la parte final de esta apartado y con ello podemos decir que los estudios de política son un campo de conocimiento amplio y diverso ya que se apoyan de diversas disciplinas de la ciencia social que aportan conceptos, teorías, métodos y herramientas para diseñar, evaluar e implementar políticas con base a las necesidades de los actores sociales a los que van dirigidas. También podemos decir que los estudios de política se constituyen en un campo de conocimiento sumamente complejo de entender en la medida en que prevalecen visiones diversas, unas veces críticas y otras no tanto acerca de cómo se deben diseñar las políticas.

Por ejemplo, hay expertos en política con un trabajo meramente técnico e instrumental para que los políticos puedan *salir del paso* y ofrezcan soluciones superficiales de los problemas sociales.

Caso contrario, los que sostienen una visión crítica del trabajo profesional de hacer política quienes plantean que es necesario entender el diseño de política como un proceso que tiene implicaciones de tipo político en el sentido de que hay siempre intereses que oscurecen la comprensión de los procesos a través de los cuales se diseñan las políticas. Finalmente podemos decir que los estudios de política nos ayudan a entender que las políticas públicas son soluciones provisionales que utilizan diferentes métodos para investigar y recoger datos acerca de una realidad social determinada; que estos profesionales deben de estar en permanente contacto con la realidad y de este método hacer una retroalimentación con los actores a los que va dirigido una política.



Elaboración propia

Con el cuadro anterior cerramos y en las líneas que siguen vamos a exponer a través de diferentes autores qué son las políticas públicas.

2.2 Definición de Política Pública

En el apartado anterior hicimos una reflexión sobre qué son los estudios de políticas públicas y sus implicaciones en las ciencias sociales. En este apartado vamos a definir qué son las políticas públicas desde la perspectiva de diversos autores. Cabe señalar que son diversas las definiciones de política pública por lo que trataremos de identificar, tanto sus diferencias como sus semejanzas. Esto con el fin de obtener conceptos que nos permitan analizar, los diferentes elementos que hay implicados en un diseño de políticas; esto es, obtener de estas definiciones dispositivos analíticos que nos ayuden a comprender cómo son y de qué elementos están hechas las políticas de Protección Civil en el ambiente de la educación básica en Tlaxcala.

Algunos autores como Villanueva (2003) señalan que para entender el concepto de política y políticas es necesario diferenciarla de la noción de política. Este autor considera que cuando hablamos de una política nos referimos a las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. La noción, denominada políticas se refiere, según este autor a las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos, es decir, son las acciones que realiza un gobierno para atender y dar solución a las necesidades y problemas sociales que se presentan en un sector de la sociedad.

Una vez entendida la noción de política, en las líneas que siguen vamos a analizar la noción de política pública. Cabe señalar que alrededor de este concepto se han elaborado diferentes definiciones, mismas que iremos aclarando a lo largo de nuestra reflexión. En términos generales se entiende por política pública al conjunto de planes y programas que implican la implementación de estrategias, objetivos, acciones y metas que son implementadas por el gobierno para atender y solucionar un problema social. Algunos autores como Chac (2002), Pressman y Wildavsky (2003), entre otros, consideran que las políticas públicas integran un conjunto de acciones colectivas promovidas por actores políticos con el fin de dar soluciones a los problemas de carácter público que se presentan en una sociedad.

También hacen énfasis en que las políticas públicas tienen un carácter intencional en la medida en que están dirigidas a resolver necesidades (previamente identificadas) de grupos e individuos ubicados en un ámbito social, cultural y político determinado. Dichos autores definen a las políticas como un curso de acción destinado a la solución de problemas, donde el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para dichos autores las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos tienden a significar intenciones más que consecuencias.

Por otra parte las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales. Por lo tanto, para estos autores la política pública se considera un ejercicio para la solución de problemas, en donde la toma de decisiones es fundamental debido a que mediante estas se puede llegar a la alternativa de efectuar o no una política sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras. Lo que significa para éstos autores que la hechura de políticas públicas puede entenderse como un campo de lucha y tensión entre los actores políticos, quienes de manera permanente entran en disputas por definir qué son los problemas y cuáles son los mecanismos y las acciones para resolver los problemas.

Medellín reafirma dicha concepción considerando a la política y, a quienes la definen, como una estructuración de las políticas, las cuales deben ser comprendidas como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados.

Este autor analiza a la política pública como un proceso complejo de toma de decisiones, de los gobernantes hacia los gobernados, con un sentido de interés por parte del gobierno hacia los sectores público y privado de la sociedad.

En tanto al autor Lahera (2004) nos indica que las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado incluirán orientaciones, contenidos, instrumentos, mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados. Es decir, se visualiza a las políticas públicas como una fuente de información que orientará a la búsqueda de objetivos que pretendan involucrar la participación de actores gubernamentales y sociales esto con la finalidad de implementar políticas flexibles y adaptables que permitan la obtención de mejores resultados a los anteriores. Así, para dicho autor la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas o de influir en ellas para resolver, dar respuesta o comprender el problema público. Por lo tanto, una política pública se considera un medio utilizado por el gobierno de turno para dar respuesta a una problemática social específica y atender un fin determinado, específico y concreto para solucionar problemas.

Concebidas así, las políticas públicas son una alternativa real para mejorar la calidad de vida de un grupo específico de ciudadanos pues es la forma más apropiada para transformar la realidad, es decir, ellas son los elementos necesarios para que las buenas intenciones puedan cambiar el ámbito social de un estado "A" a uno "B", en donde se supone que este último es mejor que el estado inicial. Por eso, es que las políticas públicas son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan solucionar esas situaciones o al menos llevarlas a niveles manejables. Se puede asegurar que una política pública como una acción de gobierno es todo lo que el gobierno escoge hacer, o no hacer.

Toda política pública se constituye en un proceso de construcción y mediación social entre el estado y los varios, distintos y diferentes grupos de la sociedad. En este sentido la visión de este autor nos permite entender la política pública como un proceso siempre en construcción en donde diferentes actores con intereses distintos vierten opiniones y se disputan los modos de hacer una política de beneficio para la sociedad. De este modo podemos señalar que hacer políticas públicas genera en muchas de las ocasiones confrontaciones y consensos en la toma de decisiones para llegar a la solución del problema social. Lo que significa que las políticas públicas están expuestas siempre a modificaciones que afectan algún interés de grupos o sectores de la sociedad.

A propósito Tamayo (1997) coincide en la idea de que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, aminorar o variar ese problema. Este autor pone especial énfasis en que para hacer una política es necesario recurrir a la realidad para detectar los problemas que esta presenta.

Otra perspectiva desde la cual podemos entender la política pública es la de Lindblom (1979), quien concibe a la política pública como procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Para este autor la base fundamental de una política pública radica en la toma de decisiones y en los resultados, ya que mediante estos se conocen los intereses de cada uno de los actores involucrados, así como la necesidad o problemática a resolver.

De esta manera, para el autor es importante que al momento de diseñar una política tomen en cuenta todas y cada una de las perspectivas, razones e ideas de los actores para que la política se ejecute y ajuste a las demandas del contexto social.

A diferencia de las concepciones anteriores Roth (2006) establece que el concepto de política pública tiene tres acepciones: la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas.

Haciendo esta diferenciación este autor propone un punto de vista crítico acerca de la política, ya que concibe a estas como un medio por el cual los actores gubernamentales buscan resolver intereses personales o particulares y beneficiar solo a unos cuantos, o simplemente introducir programas que no tienen objetivos claros. Para este autor las políticas públicas son un espacio del gobierno para cubrir o justificar recursos y poder encubrir problemáticas reales que afectan a actores o contextos sociales y así poder tener el control de determinada área o personas. Majone (1989) a diferencia de los anteriores define a las políticas como una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectuación de metas, es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión.

Así pues, para este autor la política pública se percibe como una actividad de participación colectiva de los actores sociales en la toma de decisiones, pues él no solo se interesa en logros o metas a cumplir, sino que considera situaciones que se pueden presentar a partir de las decisiones tomadas, y el impacto que estas lleguen a tener en un tiempo futuro. Esto quiere decir que las políticas públicas no solamente tienen una intención instrumental para dar solución a problemas sociales, si no que tienen un enorme poder persuasivo y de convencimiento sobre la población. Es decir, que mientras más argumentadas y socializadas mayor impacto tendrán en términos de su aprobación.

Mientras que para autores como Tachiquín (2004) y Anderson (1990) la describen como el análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas. Estos autores conciben a la política pública como la implicación del establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos, así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. En acuerdo con autores anteriores, las políticas públicas pueden definirse como el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental que abarca múltiples aspectos que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.

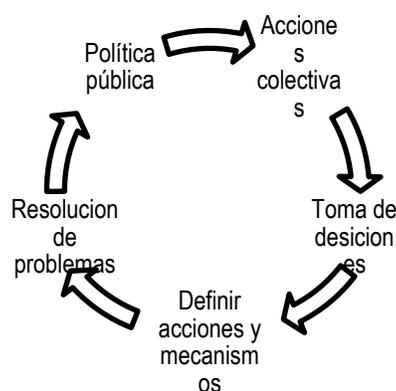
Por lo que podemos decir que política pública son los programas de acción de una autoridad pública ante una demanda que surge en la sociedad. Estos programas y actividades componen la unidad y la base de la que se sirve el analista del trabajo gubernamental para lograrlo, el analista caracteriza el contenido y el proceso por acumulación de observaciones, posteriormente verifica si existen variaciones o convergencias según tres dimensiones al menos: por sector, visualizando si las políticas sociales son parecidas a las culturales, también teniendo en cuenta el tipo de autoridades públicas, y finalmente por épocas, si las demandas de los años anteriores son iguales a las que surgen actualmente. Esto con el fin de crear una base estable para poder atender una demanda que surge por la sociedad hacia las instituciones gubernamentales que puedan darle una solución óptima al problema. De igual manera, otra contribución con estas definiciones es la del autor Barreiro (2013), él considera que toda política pública implica de una u otra forma el involucramiento del gobierno o de otra agencia del Estado, pero no que toda acción estatal o gubernamental sea una política pública,

ya que estas estrictamente están dirigidas o tiene como finalidad la atención de necesidades públicas.

Lo que quiere decir que no todas las acciones gubernamentales son políticas públicas, dado que no en todas ellas participan los actores sociales como generadores, ejecutores y menos como destino final de la misma.

Cerramos con nuestro apartado señalando que las políticas públicas son un objeto de estudio complejo que implica para quien la estudia reconocer la diversidad de elementos y puntos de vista acerca de ellas. En conclusión las políticas públicas son acciones colectivas que buscan dar solución a problemas sociales. Son procesos de toma de decisiones donde participan actores diversos que tienen intensiones e intereses ideológicos, políticos, económicos que faciliten el diseño y aprobación o no de un conjunto de acciones determinadas. Por otro señalamos que las políticas públicas se pueden considerar como arenas de disputa en la medida que los actores interesados se contradicen y generan intensiones al momento de decidir sobre los problemas sociales a través de una política. Finalmente diremos que las políticas públicas encierran discursos de los actores, los cuales tienen un poder persuasivo en aras de a veces convencer, manipular a los actores de la sociedad para legitimar estas políticas.

Todo esto queda resumido en el siguiente esquema



Elaboración propia

Planteado esto, en el siguiente apartado vamos a explicar qué son los problemas públicos.

2.3 El problema público como un proceso de construcción

En los apartados anteriores hemos analizado un conjunto de ideas que nos ayudan a entender cómo está configurado el campo del estudio de las Políticas Públicas. En esta reflexión hemos hecho énfasis en que las políticas públicas encierran un conjunto de acciones sistematizadas que se dirigen a entender un conjunto de problemas de carácter social que afecta a determinados sectores de la sociedad. En tal sentido cuando hablamos de política pública tenemos a su vez que referirnos a las nociones de problema público. Ello con el fin de hacer una delimitación de tipo conceptual que nos aclare a qué nos referimos cuando hablamos de ambos términos y de cómo estos están implicados en los estudios de política.

Iniciaremos señalando que cuando hablamos de problemas sociales no necesariamente tenemos que referirnos a éstos como públicos. Es decir, que si bien todo problema público tiene un carácter social, no todos los problemas se convierten en públicos, lo que a su vez quiere decir que no todos los problemas que se presentan en la sociedad llegan a estar incluidos en la agenda pública de los diferentes gobiernos. En relación a la noción de problema social Ander-Egg (2007) lo define como una situación anormal que en su proceso de crecimiento conlleva a una crisis y a una reformulación radical. Lo que significa que los problemas sociales son procesos de desajustes que tienen consecuencias económicas, políticas, culturales, etc., para la sociedad y sus diferentes actores.

En el campo de la ciencia social los problemas sociales siempre se constituyen en un objeto de intervención para los profesionales de alguna disciplina social quienes realizan un previo análisis y delimitación de los aspectos más relevantes del problema y dan pauta para la intervención. Desde esta perspectiva caracterizar un problema social significa presentar información acerca de la problemática y explicar a partir de categorías conceptuales cómo es que ocurre y en qué condiciones está el problema social.

Amadasi y Pantano (2007) definen el problema social como una discrepancia significativa entre la realidad y un estándar deseable, es decir entre la realidad de

las cosas tal cual son y el plano de la deseabilidad. Del mismo modo para Horton (2007) los problemas sociales son una condición que afecta a un número importante de personas de modo considerado, situación que debe corregirse desde la acción colectiva.

Cabe señalar que no todos los problemas sociales afectan de la misma manera a todas las comunidades, ya que una condición para que sea deseable no depende de los valores aceptados por una población. Lo que quiere decir que la definición de un problema social es una especie de construcción que estriba de la manera en que las personas interpretan este problema social. No obstante para que se pueda pensar que cierta condición es un problema social se debe reconocer como socialmente indeseable por lo que debe existir en la sociedad, cierto grado de conciencia de que existe una condición no deseada y susceptible de ser atendida mediante la acción social de un grupo, de una colectividad, de una sociedad determinada. Cuando los individuos de una sociedad adquieren una conciencia de estos estados no deseables, por ejemplo, la violencia, la migración, la pobreza, la corrupción, etc., se puede decir que estos estados al definirse como problemas sociales también pueden ser susceptibles de ser considerados como problemas públicos.

Según Olavarría (2007) el origen de un problema público se sustenta en las demandas y necesidades que surgen en los grupos sociales o en un problema que afecta de manera significativa a la sociedad por lo que se transforma en una demanda hacia el sistema político. Esto quiere decir que ante la diversidad de los problemas que se presentan en la sociedad algunas de estas pueden afectar arduamente a la misma, por lo que se convierten en una demanda que debe ser atendida por el sector político para así dar una posible solución al problema.

Dichos problemas se pueden identificar a través de estudios e informes que se basan en diversos métodos de investigación que nos permiten conocer si existe una situación que afecte a la comunidad, y una vez identificado poder conocer sus

características y alcances. Esto quiere decir que para que un problema y demanda social adquiriera este carácter público es necesario que los especialistas recurran a procedimientos científicos, metodológicos mediante las cuales se obtendrán datos e informes que ayuden a caracterizar los aspectos del problema tanto como explicar sus causas y consecuencias. En esta indagación acerca de la realidad social y sus problemas las instituciones de investigación y los actores gubernamentales juegan un papel importante en la definición de los problemas sociales y en la pertinencia o no de volverlos públicos.

El concepto de lo público según Coob y Elder (1984, 1986) ha sido ligado antagónicamente al de lo privado y se considera lo primero, como aquello que no correspondió a lo segundo. Consecuentemente se puede entender lo público como aquello que afecta a los demás, lo que es de interés común o colectivo, con lo cual se diferencia de lo privado donde el interés individual es lo que prima. Así, se podría definir un problema social/público como una situación que afectan negativamente a los demás, perjudica el bienestar de la población, lesiona algún aspecto de la vida de los ciudadanos y ahí se desprende que es necesaria a la intervención del estado para la solución de esa inequidad, pues ni los individuos, ni los conglomerados lo pueden hacer por sus propios medios; Esa precisamente es una de las características de los problemas públicos que es necesario recurrir al estado para su resolución.

Esto quiere decir que para que los problemas públicos sean objeto de acción gubernamental y para que los decisores de políticas planifiquen en función de los intereses y necesidades de las y los ciudadanos estos deben ser expresados como un problema de carácter político y además, los funcionarios gubernamentales debería estar sensibilizado frente a las problemáticas. Para que esto sea posible los ciudadanos deben de ejercer su capacidad organizativa, lo que les permitirá participar y negociar su inclusión en los ámbitos de decisión de la política pública. Es decir, deben tener plena conciencia de sus derechos, despliega enormes potencialidades para su inclusión en el ámbito de la política pública.

Aunado a la fuerza que puede tener la sociedad civil mediante la organización para que un problema social se convierta en público, la investigación se convierte en una herramienta para evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se están tratando de definir, así como caracterizar las particularidades de la situación concreta de la política que se pretende estudiar, del mismo modo diseñar y evaluar las políticas que darán solución a esos problemas sociales. Planteada esta distinción entre un problema social y un problema público podemos decir que los problemas públicos se construyen socialmente, es decir, son una especie de construcción en la que entran en juego entre diferentes actores que tienen a su vez intereses políticos, económicos, sociales, ideológicos, culturales, etc; que influyen en la definición de problema público. También podemos decir que en este proceso de construcción de los problemas públicos se dan procesos de toma de decisiones políticas; lo que implica que los actores políticos (partidos, gobiernos, así como actores de la sociedad civil (organizaciones, asociaciones, etc.), discutan y establezcan una serie de consensos respecto de la definición y caracterización de un problema público.

Finalmente podemos decir que estos consensos entre los diferentes actores proceden a la construcción de un diseño de políticas que a su vez tendrán que ser implementados y evaluados en función de sus impactos y resultados en la sociedad.

Todo lo anterior se resume en el siguiente esquema:



2.4 Diseño de Políticas Públicas.

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse tres etapas en las políticas públicas y en cada una de estas existe una relación con la política: *diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas*. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas; Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político. En este apartado vamos a definir la primera etapa involucrada en una política pública, la cual es denominada como *diseño* y para ello nos apoyaremos de fundamentos teóricos de diversos autores.

Algunos de los teóricos que conceptualizan el diseño de política pública son Kraft y Furlong (2004) para ellos el diseño de la política pública hace referencia a la cuidadosa consideración durante la etapa de la formulación de la política, del rol que desempeñarán durante la implementación, tanto los organismos públicos como la población a la que se aplicará la política. Esto quiere decir que el diseño de una política pública es un proceso cuidadoso en el cual se deben tomar en cuenta todas aquellas consideraciones que guiarán el diseño y el desarrollo de la política pública, así como los sectores y actores a los que esta va a ser dirigida.

Por otra parte, Birkland (2005) define el diseño de la política pública como el proceso por el cual las políticas son delineadas, a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar una cierta meta, por lo que dicho autor propone dos características del diseño de las políticas públicas; por un lado, una faceta técnica, en la que luego de identificarse un problema se deduce, estructura o diseña una intervención con la finalidad de resolver o, al menos, mitigar el problema. Ello supone un cierto proceso racional en el que el problema es descompuesto en sus elementos constitutivos, se identifican sus características, causas, interconexiones y consecuencias. A partir de ello, entonces, se diseñarían las políticas públicas respectivas. Conjuntamente se establece un proceso de evaluación, que debería formar parte del mismo diseño de la política, y que tiene por finalidad entregar información a los tomadores de decisiones y otros actores del proceso de la política pública.

Entonces, en la formulación de políticas públicas reconoce, por un lado, un proceso técnico-racional y, por otro, un intenso proceso político basado en el trabajo del analista de política pública en producir una propuesta o alternativa que será sometida a discusión, juicio y controversia en el proceso político de la política pública. Complementando el concepto de diseño Bardach (2000) ofrece un esquema de trabajo del proceso de construcción de una propuesta de política pública, ello implica: definir el problema, recolectar evidencias, construir alternativas, seleccionar criterios, proyectar resultados, analizar pros y contras, decidir y, finalmente presentar el caso. Pero esto no necesariamente se dará en la secuencia presentada en cada problema y su correspondiente formulación de propuesta de política pública, y tampoco todos los pasos estarán presentes en toda política, aunque el primero y el último se darán en todos los casos. Esto quiere decir, que en el diseño de política no siempre se verán implicados los mismos problemas debido a que los contextos y actores demandan necesidades diferentes y son de carácter individual.

El diseño de las propuestas de políticas públicas y la elección de los instrumentos que se utilizarán para materializar la intervención es una tarea que reviste características de trabajo técnico dentro del proceso de la política pública. El diseño de las propuestas es un trabajo que requiere comprender y caracterizar el problema, definir las propuestas de intervención y seleccionar los instrumentos que se usarán para materializar la política pública. En este diseño de la propuesta el analista aplicará los instrumentos que están a su disposición; Entre ellos: gestión directa del gobierno, privatizaciones, regulaciones, mecanismos de mercado, impuestos, subsidios, campañas de educación, información y persuasión.

En el diseño se deben tomar diversas alternativas; estas son aquellas acciones que toman él o los diseñadores de la política pública para la solución del problema público elegido, podemos decir entonces que son los escenarios a seguir y mediante los cuales se diseñará la política más acorde, recordemos que no siempre será la más favorable o la mejor diseñada, pero si debe ser la que busque

la solución al problema en donde estén involucrados todos los aspectos relacionados con el diseño de políticas públicas los cuales según Bardach son :

1. Proyección de los resultados; para hacer una proyección es importante contar con cierto tipo de información, pero esta se obtiene únicamente de la experiencia con otras políticas similares o análogas. En tal sentido, es importante imaginarse todas las contrariedades posibles y por haber en la implementación de la política: más gente que necesita del apoyo, menos presupuesto, cuestiones políticas, sociales, económicas, e incluso culturales, problemas de género, de equidad, fiscales, etc. Entre más escenarios elaboremos mejor serán los resultados esperados.
2. Una vez obteniendo la información que permitirá la elaboración del diseño de una política pública se realiza una confrontación de costos; en el caso social se tendría que tomar en consideración a cuanta gente o cuanta cobertura podrá tener la política implementada. El análisis de costos será buscando el mínimo aceptable en cada una de las alternativas evaluadas.
3. Posteriormente se tomarán decisiones para verificar que tan bien realizado está el trabajo hasta este momento, por lo tanto hay que decidir qué hacer. Se debe tener claro qué es lo más importante de la política que se pretende aprobar “lo social o lo económico” y a partir de ello tomar la decisión de la alternativa más acorde al problema y finalmente, “cuente su historia”; dicho autor define este proceso como la recopilación de información proporcionada por los actores implicados en la problemática.

Este punto es uno de los más delicados, ya que de la forma de contar la historia depende si se acepta o no la política propuesta; si cubre con los objetivos, las metas, si los estudios sociales y económicos son acordes a las necesidades de la población, si las relaciones entre los involucrados son las aceptables y por último si los efectos esperados son los que verdaderamente se desean. Esto quiere decir que para que a un problema se le dé el carácter público y forme parte de la agenda del gobierno debe ser un problema colectivo que afecte a la mayoría de los actores

inmersos en una sociedad y así se puedan proporcionar los resultados que se demandan y esperan.

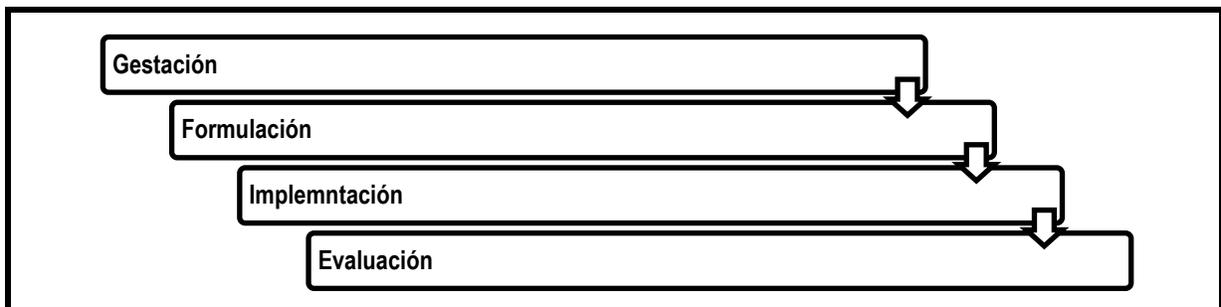
En relación al diseño existe otro modelo basado en diferentes autores. En él se pueden ver cuatro grandes fases de la política (incluyendo sus componentes más importantes): Gestación, Formulación/Implementación y Evaluación. (Aguilar, 1993)

1. Gestación; este proceso va enfocado a la detección de un problema público, tiene que ver con uno privado (o varios) de trascendencia pública, esto es, un problema público implica problemas individuales pero no aislados, sino que esta manifestación de problemas individuales concentrados en un problema público es de implicación gubernamental, y dado que el gobierno cuenta con recursos escasos (no solo monetarios sino temporales, de personal, etc.). Elegir qué problemas públicos van a ser de consideración gubernamental implica necesariamente un conflicto que dejará a unos fuera.
2. Formulación; a esta elección del gobierno, lo llamamos agenda de gobierno y puede entenderse como el elemento que une la gestación con la formulación de la política. En este momento se da la discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir el problema, lo cual está acotado por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas de los que discutan el problema. Se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas.
3. Implementación; es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema.
4. Y finalmente, el proceso de Evaluación; consiste en la realización de una investigación de tendencia interdisciplinaria cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y

programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada.

Con base en lo anterior podemos concluir que el diseño de la política pública implica diferentes fases de acción que permitirán diseñar una política acorde a las diferentes necesidades y demandas de los actores, el diseño de la política pública tiene como finalidad proporcionar resultados eficaces y viables que atiendan en colectividad las demandas que afectan a la sociedad. A continuación se esquematiza las fases del diseño de una política pública.

Etapas del diseño de una política pública



Elaboración propia

2.5 Implementación de las Políticas Públicas

A continuación haremos énfasis en la etapa de implementación dentro de una política pública, así como su importancia para este proceso. Los teóricos Astorga y Facio (2009) establecen que la implementación es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema. La variabilidad en la política así como en la mayoría de las ciencias sociales es irremediable al tener escenarios, actores, intereses, cambiantes, por lo que la implementación se desajusta del diseño precisamente por la dinámica implícita, lo que implica una complejidad significativa para este tipo de proceso.

El punto clave de la Implementación es lo que para Pressman y Wildavsky llamaron la complejidad de la acción conjunta, por lo que podemos decir que la implementación es un proceso que implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores.

Se habla de “juego” porque no hay un solo implementador, sino multiplicidad de actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren cierto control. Por juego hay que entender aquí las estrategias y técnicas de interacción, la interacción estratégica por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes poseedores de diversos recursos que el programa o la política contemplan como componentes necesarios para la producción del evento deseado.

Mediante estas interacciones estratégicas se determinan los términos particulares bajo los que se entregarán o se retirarán los elementos que integran el proceso de ensamblaje del programa. Esto quiere decir según estos autores que la implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en partes independientes entre sí, por ello es necesaria la utilización de la persuasión; que es la capacidad para convencer a las personas mediante argumentos para que este piense de determinada manera y la negociación como estrategia ya que son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control.

Visto así, el proceso es interiormente politizado, lo que quiere decir que pertenece a una determinada especie de política, y que ha sido autorizado legalmente en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica de la lucha. Su efecto más relevante es hacer que la política del proceso de implementación sea altamente defensiva. En esta fase, es común encontrar prácticas como: desvío de dinero, distorsión de objetivos, resistencia de unos “vs” el control administrativo de otros y, lo más desgastante, la disipación de energías; por lo que la clave de la implementación es como enfrentarse a la incertidumbre.

A lo anterior, se puede decir que ensamblaje y política son las dos características fundamentales del proceso de implementación a las que hay que sumar una tercera y decisiva, la de ser un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa, lo que quiere decir que estas carecen de rigidez y este proceso debe ser adaptable de modo que exista una relación entre las diferentes partes que lo conforman.

Dicho de otra manera, son las estrategias y tácticas que los actores desde sus propios intereses y poderes (que pueden ser o no ser compatibles con los objetivos y medios de una política), emplean en sus interacciones con el fin de ganar control sobre los elementos que componen el programa de implementación de una política y que están bajo el control de otros actores independientes.

Haciendo referencia a los autores anteriores también se puede decir que el problema de la implementación es lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones, para configurar una acción colectiva, con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costos y reducir los retrasos, entonces el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuáles son (deberían ser) los probables jugadores, juegos y apuestas para ello incita a escribir un escenario. Este método implica una construcción imaginaria de las secuencias futuras de acciones y condiciones constantes; O sea, las pistas de implementación que el diseñador no desea trazar. Ello permite rediseñar algunas características del sistema de los juegos de implementación que permitan contar historias a través de reiteraciones que producen cada vez mejores finales.

Otro referente acerca de la implementación es el autor Williams (1980), quien acentuó la idea de que implementar una política social significaba, a fin de cuentas poner en operación a través de una organización concreta y de unos operadores concretos en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por la políticas.

Por lo que podemos concluir en este apartado que la implementación es una acción fundamental para llevar a cabo una política y que esta acción a su vez es un proceso complejo, en el que existe una diversidad de autores y de intereses respecto a esta, por lo que el hacer una conjunción de estos implica un gran reto para los implementadores de la política ya que se deben de tomar en cuenta la diversidad de actores que participan en esta.

Proceso de implementación de una política pública



Elaboración propia

2.6 Evaluación de las Políticas Públicas

En el proceso de la elaboración de políticas públicas existe una serie de pasos por los cuales ésta debe pasar, para poder llegar a sus objetivos planteados y dar solución a una demanda que surge en la sociedad y que afecta significativamente a esta, por lo que se ha reflexionado anteriormente identificamos a estos pasos los cuales fueron la definición de un problema público, el diseño, la implementación y por último haremos énfasis en esta y no menos importante etapa del proceso complejo que implica un política pública que es la evaluación y así poder comprender su importancia en el proceso y cómo es que esta aporta a la elaboración de una política pública.

Así, retomamos que, en el proceso técnico del diseño el analista deberá acumular información que le permita comprender de qué se trata el problema, su tamaño y cuáles son sus alcances. Adicionalmente, dado que las alternativas

entrarán a un proceso político de selección y descarte para determinar la fortaleza de sus propuestas los analistas evaluarán los resultados de acuerdo a criterios comúnmente utilizados, como efectividad y eficiencia, criterios valóricos y criterios prácticos referidos a la legalidad, aceptación política y aplicabilidad de la propuesta.

Conforme a ello, los analistas acudirán a criterios que les permitan evaluar si los resultados probables de sus propuestas son satisfactorios, dado que las propuestas que ellos generen serán una alternativa más que entrará al proceso de selección y descarte.

A lo anterior, el autor Dunn (2004) distingue algunos tipos de criterios para evaluar los resultados que proyectan las alternativas en consideración:

1. Efectividad y Eficiencia; este criterio se orienta a determinar si la propuesta logrará alcanzar los resultados previstos y los beneficios netos que ella generará. Los beneficios netos hacen referencia a la diferencia entre los beneficios que producen la iniciativa y los costos en que debe incurrirse para producirla. Las distintas propuestas serán competitivas entre sí, por lo que la alternativa más eficiente será aquella que genere el mayor beneficio neto. El modo de determinar los indicadores de eficiencia es a través de los estudios de costo – beneficio y costo – efectividad.
2. Criterios Valóricos; también ocurre con frecuencia que las alternativas de política pública son analizadas en relación a criterios “más valóricos” como la equidad, justicia, libertad y similares. Un problema central con estos criterios es concordar un significado práctico u operacional. Normalmente, en el contexto de las políticas sociales, el criterio de igualdad y equidad es expresado a través de los indicadores de ingreso o de acceso a servicios sociales.
3. Criterios Prácticos; estos criterios hacen referencia a factores políticos e institucionales que deberán enfrentar las propuestas, en la eventualidad que lleguen a ser implementadas:

4. Legalidad; las alternativas deben estar en sintonía con la constitución, leyes y reglamentos. Si la propuesta no satisface este criterio será inmediatamente descartada, porque supondría una violación del ordenamiento institucional.

Además de la aceptación política; si hay mucha oposición o poco apoyo a una iniciativa la viabilidad política de ella está en serio riesgo, por lo que será necesario generar u optar por una propuesta que genere más aceptación y reduzca la probabilidad de rechazo, y la aplicabilidad; a veces, grandes ideas son impracticables, ya sea porque el proceso de implementación es demasiado tortuoso, porque no existe la tecnología, porque no existen capacidades humanas o recursos materiales suficientes para ponerla en práctica; en ese caso habrá que optar por una alternativa de reemplazo. Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos.

Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo aquellos referidos a las instalaciones físicas del servicio, la facilidad de comunicación y comprensibilidad de lo solicitado, el trato y la actitud del personal, la calidad de los servicios recibidos, y una apreciación de conjunto hecha por el usuario. La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo, 2009). En materia de evaluación de las políticas públicas, las ciencias sociales oscilan entre dos actitudes; la primera consiste en estudiar si en un sistema político hay organismos o medios que asuman una actividad de evaluación: la prensa, funcionarios especializados en el control dentro del sector público, grupos de presión, asociaciones de consumidores, etc.

La segunda actitud, totalmente distinta de la primera, consiste, para el analista, en elaborar los conceptos y los métodos que permitan, precisamente, describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental (Levine, 1981).

Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas. La función de la evaluación, realizada por los ciudadanos o por los analistas, constituye el centro del debate político en una sociedad. Actúa como un revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder (Wholey, 1972).

A fin de cuentas podemos decir que la evaluación de las políticas públicas se reduce a un análisis de las diferencias imputables a una acción pública específica. Los progresos instrumentales registrados en materia de evaluación están en principio y ante todo, constituidos por técnicas que permiten señalar estas diferencias. El procedimiento evaluativo: identifica el objeto de evaluación, medir las variaciones posibles, comparar lo sucedido con lo que hubiera ocurrido si la autoridad pública no hubiese intervenido, explicar el por qué de lo realmente acaecido. En otras palabras, el analista se sirve de planes de investigación o de experimentos, tratando la acción pública como una hipótesis de cambio del tejido social o físico para una profundización de las herramientas.

CAPÍTULO TRES APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

3.1 La perspectiva cualitativa

Todo proceso de investigación se dirige a una búsqueda de conocimiento acerca de la realidad que se estudia. En el caso de esta investigación nuestro propósito es conocer y analizar las políticas de *protección civil* que se instrumentan en los centros escolares del subsistema de educación básica, específicamente las que se aplican a los centros escolares de preescolar. Para hacer esta investigación recurrimos a elaborar un diseño metodológico de tipo cualitativo, el cual nos permitió tener un acercamiento con la realidad estudiada, privilegiando las ideas y perspectivas de los actores escolares ubicados en su contexto escolar cotidiano.

Cuando hablamos de metodologías cualitativas nos referimos a aquella perspectiva de investigación mediante la cual buscamos analizar y comprender la realidad a partir de reconocer lo que ocurre en el lugar y los significados que los individuos le tribuyen a sus acciones. Algunos autores como Denzin y Lincoln (1994) definen a la investigación cualitativa como un tipo de investigación *multimetódica* debido a que el investigador se apoya de diversos métodos y técnicas para facilitar la observación de los fenómenos vinculados con las realidades que estudia. Por otro lado, estos autores señalan que las metodologías cualitativas son aquellas que estudian a los actores sociales y sus fenómenos desde el enfoque natural e interpretativo, es decir, que este tipo de metodología se fundamenta en un proceso de conocimiento mediante el cual el investigador se acerca a la realidad para captar los diferentes significados que los actores sociales dan a la realidad de la que son parte.

Otros autores especializados, como es el caso de Lecompte (1995), define a la metodología cualitativa como un proceso mediante el cual el investigador hace una descripción de los contextos o realidades que estudia a partir de métodos y técnicas que le permiten recoger información o datos desde la perspectiva o subjetividad de los actores involucrados.

Así el investigador cualitativo se pone en el lugar de los informantes y toma en cuenta sus sentimientos y formas de pensar para poder interpretar la información, y posteriormente validarla y que esta no sea manipulada y genere información útil.

En otras palabras, el autor Stake (1995) señala que el objetivo de la investigación cualitativa es la comprensión, centrando la indagación en los hechos que se dan en la realidad. Otra característica que este autor destaca de la investigación cualitativa es el papel personal que adopta el investigador desde el comienzo de la investigación, interpretando los sucesos y acontecimientos desde los inicios de la investigación pero sin que este emita sus propios juicios para que la información no se vea alterada o influenciada por este. En la investigación cualitativa lo que se espera es una descripción densa, ya que se buscan una variedad de fuentes e informantes para que la información se enriquezca y se consideren múltiples realidades en dicho contexto.

Para Taylor y Bogdan (1986) la investigación cualitativa es considerada como aquello que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas habladas o escritas, y la conducta observable. Estos autores llegan a señalar las siguientes características propias de la investigación cualitativa:

1. La primera característica de la investigación cualitativa es que es inductiva porque parte de una observación particular de los hechos para posteriormente clasificar y hacer una formulación de enunciados generales referidos al proceso de investigación que se va a realizar. Es decir, se emplea la inducción como un método por el cual el investigador recolecta información.
2. La segunda característica radica en que el investigador ve al escenario y a las personas desde una perspectiva holística; las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo; por lo que se considera holística ya que el investigador obtiene la información no solo de los actores sociales sino a partir de un todo (contexto, instrumentos, etc.)

3. Una tercera característica es que los investigadores cualitativos son sensibles a los efectos que ellos mismos causan sobre las personas que son objeto de su estudio; por lo que podemos decir que el investigador debe tomar una actitud neutra, ya que de eso depende que los actores proporcionen o no información que éste requiere para su estudio. La cuarta característica hace referencia a que los investigadores cualitativos tratan de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas, ya que el investigador cualitativo debe adecuarse a los actores sociales para que estos proporcionen la información necesaria y verídica.
4. En la quinta característica se plantea que el investigador cualitativo suspende o aparta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones. Por lo tanto, el investigador debe evitar emitir juicios propios en el proceso de recogida de datos para así evitar la modificación o alteración de la información y que esta sea lo más certera posible.
5. Otra característica más que plantean los autores es que para el investigador cualitativo todas las perspectivas son valiosas, a lo que podemos decir que para el investigador todas las perspectivas son importantes debido a que entre más información obtenga se enriquece crecidamente su investigación.
6. Una característica más que describe a la investigación cualitativa es que los métodos cualitativos son humanistas en el sentido en que consideran los sentimientos de los actores debido a que también generan información y porque el actor se debe sentir en confianza para expresar sus necesidades al investigador.
7. Finalmente una última característica es que los investigadores cualitativos dan énfasis a la validez en su investigación porque al momento de sistematizar la información éste la selecciona de manera que los datos concuerden con los objetivos antes planteados para que de este modo la información sea válida y acreditada mediante sus métodos y herramientas aplicadas para que le sea útil a su investigación.

Como conclusión a todo lo anterior sobre los métodos cualitativos podemos decir que estos buscan la obtención de información de valor subjetivo que emiten los actores que están inmersos en el contexto estudiado, esto con la finalidad de estudiar la realidad y poder interpretar las necesidades o demandas que se presentan. Para poder obtener información relevante el investigador cualitativo se apoya de diversos métodos y técnicas (método de observación/ técnicas; entrevistas, video, etc.) que le facilitan y permiten el acceso al campo y la obtención de información para interpretarla y poder identificar problemas sociales que aquejan al contexto.

A continuación se muestra un esquema en donde se esquematiza la información anterior respecto al método cualitativo:

Características de la metodología cualitativa

Características	Descripción
Multimetódica	Es multimetódica en el sentido de que la utilizaremos empleando diferentes métodos cualitativos como son: la revisión documental, la observación y la interpretación de datos con la finalidad de conocer la realidad en donde vamos a estar inmersos.
Holística	Es holística porque tomaremos en cuenta al contexto y los elementos que están implícitos en el como un todo, ya que todos estos en conjunto nos proporcionarán la información que requerimos para llevar a cabo un análisis de la normatividad y los lineamientos en una institución educativa en materia de Protección Civil en el Estado de Tlaxcala.
Subjetividad	Es subjetiva en el sentido que tomaremos un carácter neutral al interpretar los significados que los actores sociales dan a su realidad

Elaboración propia

La identificación de las características y elementos que definen la investigación cualitativa nos da la pauta para acercarnos a la realidad de las escuelas de preescolar con la intención de poder capturar los diferentes significados que los actores escolares dan a los eventos y hechos vinculados a las acciones cotidianas en materia de protección civil.

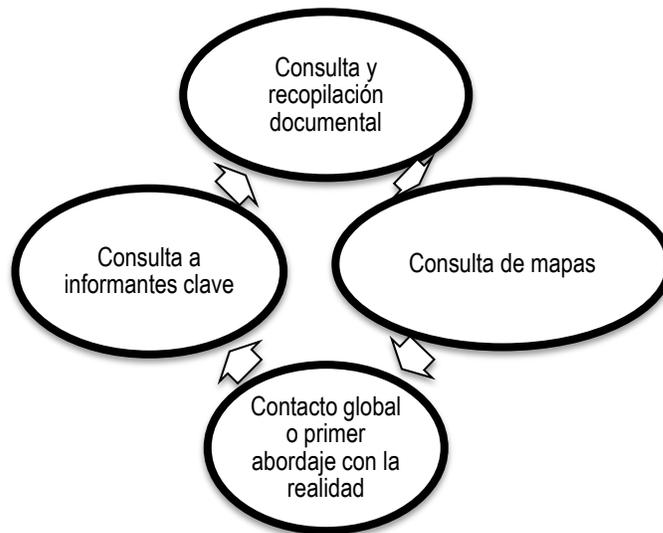
3.2 El estudio de casos como método de investigación

El método de investigación que utilizamos para acercarnos a nuestro objeto de estudio (cuatro centros escolares de nivel preescolar, pertenecientes al sector público y privado) es el estudio de casos; éste se constituye en una herramienta útil en el sentido de que nos permitió centrarnos en las particularidades de la realidad estudiada atendiendo a sus rasgos esenciales. Reconstruyendo así los hechos que se viven diariamente en un contexto para poder dar una interpretación a estos hechos. A través de este método hemos podido describir las características vinculadas a la realidad de las escuelas y sobre todo a lo que piensan sus actores. Este método nos permitió buscar datos cercanos a la realidad y experiencias de los actores escolares.

El estudio de casos analiza temas actuales, fenómenos contemporáneos, que representan algún tipo de problemática de la vida real, para nuestro caso fue el análisis de cómo se emplean en los centros escolares las normas y reglamentos en materia de protección civil y las cuales de alguna u otra manera impactan en los actores involucrados en dicho contexto. Podemos decir que esta herramienta es útil para ampliar el conocimiento en un entorno real, desde múltiples posibilidades, variables y fuentes, porque con este método se puede analizar un problema, determinar el método de análisis así como las diferentes alternativas o cursos de acción para el problema a resolver; es decir, estudiarlo desde todos los ángulos posibles; y por último, tomar decisiones objetivas y viables.

En el marco de este método utilizamos elementos del método de la *revisión documental*, misma que nos fue de mucha utilidad ya que nos permitió familiarizarnos con los conocimientos existentes dentro del campo al que pertenece el objeto de investigación. A decir de algunos autores, como Ander-Egg, esta fase consta de cuatro tareas principales: consulta y recopilación documental, consulta de mapas (en nuestro caso fue la consulta de organigramas y esquemas sobre las políticas de protección civil), consulta a los informantes clave y finalmente consulta de información general que nos ayuda a ir armando el rompecabezas de toda la información.

Fases de la revisión documental



Los documentos son registros de hechos o rastros de algo que ha pasado, de ahí que como testimonios que proporcionan información, datos o cifras, constituyan un tipo de material muy útil para la investigación social, necesariamente deben estar plasmados sobre un soporte (papel, electrónico, magnético, etc.), cualquiera que éste sea. Como no existe una guía que indique qué documentos son importantes y cuáles no lo son, lo fundamental es tener presente la finalidad de la investigación para evitar el fenómeno “bola de nieve”, que en palabras de Ander-Egg (2007) quiere decir que un documento remite a otro y así sucesivamente, con lo cual se pueden encontrar pistas interesantes o quedar ahogado y aplastado por el afán de recopilar todo. Por lo tanto, se debe hacer una revisión de la literatura para tomar en cuenta lo que ya se ha hecho y así proponer, cambiar, modificar o simplemente verificar los conocimientos que deseamos llevar a cabo.

Una vez que hemos discernido sobre lo anterior, es conveniente clasificar la información en documentos primarios, secundarios y terciarios. Todos los documentos nos dan alguna información, pero no toda es relevante para lo que necesitamos o queremos hacer. De esta manera, los documentos primarios son aquellos documentos originales que proporcionan datos de primera mano, los documentos secundarios proporcionan datos sobre cómo y dónde hallar documentos primarios, es decir dónde encontrar información.

Por último, tenemos los documentos terciarios u obras de referencia y consultas generales como suelen llamarle algunos autores.

Dicho método lo empleamos basándonos en documentos que se encuentran en el Congreso del Estado de Tlaxcala, específicamente nos remitimos a la Comisión de Protección Civil ya que dentro de esta se encuentran leyes, normas, iniciativas, reglamentos, etc., así como documentos conseguidos en la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala y que nos sirvieron como información para conocer los antecedentes relacionados a dicho tema. Cabe señalar que la búsqueda de datos a través de estas fuentes escritas nos dio la pauta para ir seleccionando y discriminando toda aquella información que fuera relevantes para efectos de lo que pretendíamos. Obtenida esta información pudimos acercarnos a la definición del contextos de nuestro estudio al mismo tiempo que pudimos definir el ámbito de intervención de las políticas de protección civil para la escuela.

Por otra parte recurrimos a elementos que nos brinda el método de la observación, específicamente la observación no participante; ésta ha sido utilizada en varias disciplinas –como la sociología, la antropología, las ciencias de la educación, entre otras- como una estrategia en la investigación cualitativa para recoger datos sobre la gente, los procesos y las culturas. Es muy útil porque a través de ésta tenemos posibilidad de introducirnos en la realidad para de esta manera captar los detalles y momentos relacionados con nuestro objeto de estudio. En este caso pudimos observar de qué manera las acciones de protección civil se ven materializadas físicamente en los espacios de los centros escolares.

Nos dimos a la tarea de acudir a los cuatro centros escolares previamente seleccionados para observar los señalamientos, la infraestructura, puntos de encuentro, extintores, botiquines, estado en que se encuentran cada una de las instituciones y su equipo de protección, etc. Uno de los autores que define a la observación no participante es Bernard (1994) quien la define como el proceso para establecer relación con una comunidad sin que el investigador se involucre y mezcle con la gente de forma natural y luego al salir del escenario pueda sumergirse en los datos para comprender lo que está ocurriendo y ser capaz de escribir acerca de ello.

El investigador observa el escenario tratando de guardar una posición de objetividad y neutralidad de tal forma que capte lo esencial de lo que ocurre en la escuela. Tiene en cuenta además conversaciones naturales, entrevistas de varias clases, listas de control, cuestionarios, y métodos que no sean molestos. Por lo que podemos decir que la observación se caracteriza por acciones como tener una actitud abierta, libre de juicios, estar interesado en aprender más acerca de los otros, ser consciente de la propensión a sentir un choque cultural y cometer errores la mayoría de los cuales pueden ser superados, ser un observador cuidadoso y un buen escucha, y ser abierto a las cosas inesperadas de lo que se está aprendiendo.

En concordancia con los autores anteriores Schensul y Le Compte (1999) agregan las siguientes razones para usar observación en la investigación: identificar y guiar relaciones con los informantes; ayudar al investigador a sentir cómo están organizadas y priorizadas las cosas, cómo se interrelaciona la gente, y cuáles son los parámetros culturales; mostrar al investigador lo que los miembros de la cultura estiman que es importante en cuanto a comportamientos, liderazgo, política, interacción social y tabúes.

La observación en el terreno implica la compenetración del investigador en una variedad de actividades durante un extenso periodo de tiempo que le permita observar a los miembros culturales en sus vidas diarias y participar en sus actividades para facilitar una mejor comprensión de esos comportamientos y actividades. El proceso de llevar a cabo este tipo de trabajo de campo implica ganar acceso en la comunidad, seleccionando porteros e informantes clave, participando en tantas actividades como sea permitido por los miembros de la comunidad, aclarando los propios hallazgos a través de revisiones de los miembros, entrevistas formales y conversaciones informales, y manteniendo notas de campo organizadas y estructuradas para facilitar el desarrollo de una narrativa que explique varios aspectos culturales al lector.

En este caso nuestros informantes fueron las maestras y directoras de los centros escolares, ya que son estos actores quienes conocen las necesidades y la realidad en la que se encuentra cada una de sus instituciones. Para contactarlas tuvimos que buscar porteros que en este caso fue una docente quien a su vez nos relacionó con la supervisora de la zona escolar donde hicimos el estudio. Este apoyo fue muy importante ya que nos abrió las puertas para acceder a las escuelas.

Para saber que observar, Dewalt (2002) sugieren que el investigador debe conocer lo que ocurre y por qué; separar las actividades regulares de las irregulares; buscar variación para mirar el evento en su totalidad desde distintos puntos de vista; buscar los casos negativos y las excepciones; y cuando los comportamientos ejemplifican los propósitos teóricos de la observación, buscar oportunidades similares de observación y planear observaciones sistemáticas de aquellos eventos o comportamientos. A través del tiempo, tales eventos pueden cambiar, por ejemplo con la estación, así que puede ser necesaria la observación persistente de actividades o eventos que uno ya ha observado.

3.2.1 Las técnicas de investigación

La técnica de investigación científica es un procedimiento típico, validado por la práctica, orientado generalmente aunque no exclusivamente a obtener y transformar información útil para la solución de problemas de conocimiento en las disciplinas científicas. Una clasificación responde a criterios de aplicación; así, se habla de técnicas de investigación documental que se orientan a trabajo con información contenida en soportes documentales como impresos, grabaciones o relacionada con computadoras y redes virtuales; o técnicas de campo cuando se trabaja con personas, con lugares o con aparatos.

Algunas de las técnicas cualitativas más utilizadas son las siguientes: técnicas de investigación documental (procedimientos orientados a la aproximación al procesamiento y recuperación de información contenida en documentos,

independientemente del soporte documental en que se hallen), algunos ejemplos de estas técnicas son el aparato crítico (conjunto de apoyos al texto principal de un documento científico según normas internacionales); las técnicas de lectura (aproximación de documento) y la reseña, el resumen, etc., (recuperación de información); Técnicas para la obtención de información en campo (procedimientos de tipo sujeto-objeto como la observación directa, o sujeto-sujeto como la entrevista) que se aplican a procesos sociales u objetos. Y finalmente las técnicas de procesamiento de información procedimientos que se aplican a la información obtenida en campo y cuya base es la interpretación. La técnica de análisis documental se desarrolla en cinco acciones: (a) rastrear e inventariar los documentos existentes y disponibles; (b) clasificar los documentos identificados; (c) seleccionar los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación; (d) leer en profundidad el contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis y consignarlos en memos o notas marginales que registren los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se vayan descubriendo; (e) leer en forma cruzada y comparativa los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, a fin de construir una síntesis comprensiva total, sobre la realidad humana analizada.

Por otra parte utilizamos la observación no participante, "se trata de una técnica de recolección de datos que tiene como propósito explorar y describir ambientes, implica adentrarse en profundidad, en situaciones sociales y mantener un rol activo, pendiente de los detalles, situaciones, sucesos, eventos e interacciones". El propósito de la observación es la obtención de datos acerca de la conducta a través de un contacto directo y en situaciones específicas, es la técnica más empleada para analizar la vida social de los grupos humanos.

Otro de los instrumentos es la entrevista, la cual Denzin (1991) define como un encuentro en el cual el entrevistador intenta obtener información, opiniones o creencias de una o varias personas.

Denzin clasifica la entrevista de acuerdo a su grado de estructuración en: (a) estandarizadas programadas, en las que el orden y la redacción de las preguntas es el mismo para todos los entrevistados de manera que las variaciones puedan ser atribuidas a diferencias reales en las respuestas y no al instrumento; (b) estandarizadas no programadas, para este encuentro el investigador elabora un guion donde las secuencias de las preguntas estará determinada por el desenvolvimiento mismo de la conversación; (c) no estandarizada, no hay guion, ni preguntas pre-especificadas, el entrevistador está en libertad para hablar sobre varios tópicos y es posible que surjan hipótesis de trabajo que pueden probarse durante el desarrollo del encuentro, este tipo de entrevista es adecuada para estudios exploratorios.

Para el caso de esta investigación utilizamos tres técnicas: la revisión documental, la observación y la entrevista. En el caso de la estrategia de revisión documental hicimos un estudio de diferentes documentos entre los que destacan: el manual de protección civil del estado de Tlaxcala, ley general de protección civil, las normas 002 y 003 de protección civil, programa de protección civil y emergencia escolar, programa escuela segura 2014, entre otros. Estos documentos nos sirvieron para poder obtener información útil respecto a cómo es que se aplican las leyes, reglamentos y normatividades respecto a protección civil dentro de los centros escolares.

Por otra parte, la estrategia de observación nos sirve para poder identificar dentro de las escuelas de preescolar aquellos sitios y espacios visibles en donde estas instituciones muestran físicamente aquellos objetos relacionados con la puesta en marcha de dispositivos de protección civil, como lo son puntos de encuentro, infraestructura, extintores, señalamientos, botiquines, barandales e inmueble, esto con el fin de obtener información de cada una de las instituciones y de poder conocer con qué dispositivos cuentan y en qué condiciones se encuentran cada una de estas.

Finalmente la entrevista nos sirve como una técnica a través de la cual pudimos establecer un diálogo abierto con tres maestras y la directora de cada institución para poder conocer la realidad de cada uno de estos centros escolares haciendonos saber sus preocupaciones o inquietudes respecto al tema de la protección civil. Las entrevistas se realizaron de manera oral y anónima por lo que realizamos audiograbaciones con el propósito de respaldar la información, estas fueron basadas en un guión de entrevista con preguntas ya formuladas que nos facilitaron información respecto a cómo es que cada institución aplica las medidas de seguridad, normas y lineamientos de protección civil. Primero se entrevistaron a las maestras de cada grado de preescolar y finalmente se entrevistó a la directora de las diferentes instituciones.

3.2.2 Los instrumentos

Los instrumentos siempre constituyen una herramienta fundamental para poder guiar la búsqueda de información en el terreno. Básicamente utilizamos tres tipos de instrumentos un guión de revisión documental, un guión de observación y un guión de entrevistas. El primero integró una batería de temas relacionados con aspectos a analizar acerca de las acciones de protección civil, en primer lugar con este guión identificamos la construcción de las políticas de protección civil desde su normatividad de tal manera que pudiéramos identificar su construcción y diseño desde el Congreso del Estado, así como el marco legal en el que se sustentan estas acciones, ello nos llevó a identificar aquellos programas específicos de la educación básica y con ello identificar cómo para este ámbito de intervención las acciones se definen.

En cuanto al guión de observación en donde se especifica lo que se va a observar dentro de la institución con la intención de saber qué se pretende conocer del contexto, obteniendo información útil para la investigación.

Por ejemplo se introducen temas que tienen que ver con los espacios, las áreas, la infraestructura de las escuelas, los señalamientos y dispositivos con los que éstas cuentan para prevenir accidentes, etc., tanto como las condiciones físicas en las que se encuentran. Y por último el tercer guión en el cual se realizaron una serie de preguntas enfocadas al conocimiento que tienen las personas inmersas en la institución respecto a la protección civil y a las medidas de seguridad con las que esta debe contar.

3.2.3 Acceso al campo

El acceso al campo se entiende como un proceso por el que el investigador va accediendo progresivamente a la información fundamental para su estudio. En los primeros momentos de la investigación las observaciones pueden no estar del todo centradas, y es preciso que el investigador vaya aprendiendo en los primeros días quién es quién y construir un esquema o mapa de los participantes en el lugar y un mapa en la distribución física del escenario.

Dos estrategias que se suelen utilizar en este momento son el vagabundeo y la construcción de mapas. La primera supone un acercamiento de carácter informal, incluso antes de la toma de contacto inicial, al escenario que se realiza a través de la recogida de información previa sobre el mismo: qué es lo que lo caracteriza, aspecto exterior, opiniones, características de la zona y entorno, etc.

La segunda estrategia supone un acercamiento formal a partir del cual se construyen esquemas sociales, espaciales y temporales de las interacciones entre individuos e instituciones: características personales y profesionales, competencias, organigramas de funcionamiento, horarios, utilización de espacios, tipología de actividades, etc. Para recoger y registrar información el investigador cualitativo se servirá de diferentes sistemas de observación (Grabaciones en vídeo, diarios, observaciones no estructuradas) de encuesta (entrevistas en profundidad, entrevistas en grupo) documentos de diverso tipo, materiales y utensilios, etc.

En un principio la recogida de información será amplia, recopilando todo. Progresivamente se irá focalizando hacia una información mucho más específica.

La investigación cualitativa se desarrolla básicamente en un contexto de interacción personal. Los roles que van desempeñando el investigador y los elementos de la unidad social objeto de estudio son fruto de una definición y negociación progresiva. De esta forma, el investigador va asumiendo diferentes roles (investigador, participante) según su grado de participación. Por su parte, los sujetos que forman parte del escenario también van definiendo su papel según el grado en que proporcionan información (porteros, informantes clave, informantes y ayudante, confidente o tratante de extraños).

En nuestro caso este acceso al campo implicó:

1. Acercarnos a las escuelas	En primer lugar tuvimos un acercamiento con la coordinadora de la Licenciatura En Intervención Educativa, la cual nos facilitó el acercamiento con la supervisora de la zona 03 de los centros a nivel preescolar.
2. Entrevistarnos con la supervisora	Antes de acceder a las diferentes instituciones acudimos a una entrevista en el preescolar "MITL" con la supervisora de la zona, Por lo que se acordó asignarnos dos escuelas de sector público y dos escuelas de sector privado con el propósito de conocer las características de cada una de estas.
3. Explicarles en qué consistía la investigación	La supervisora nos preguntó en qué se basaba la investigación y con qué fines estaba dirigida, por lo cual tuvimos que dar una explicación breve del tema y comentarle en qué consistía nuestro trabajo de tesis, una vez concluida nuestra explicación nos preguntó si estábamos de acuerdo con que fueran dos instituciones privadas y dos publicas
4. Hacer una agenda para las visitas	Por consiguiente se programaron las visitas a cada institución, las cuales se dispusieron en diferentes días de una misma semana de 9:00 a 12:00, por último la supervisora nos dijo que ella pondría al tanto a cada una de las directoras de nuestra visita en sus instituciones.
5. Visitar las escuelas	Acudimos a cada una de estas con una breve presentación de quienes somos y en qué consistía nuestra investigación, ya que cada institución estaba al tanto de nuestra visita.
6. Hacer observaciones	Las observaciones las realizamos basándonos en el guión de observación. Empezamos haciendo un recorrido por toda la institución analizando la infraestructura, barandales, rampas, botiquines, puntos de encuentro, salones, rutas de evacuación, extintores y señalamientos.

7. Grabar las entrevistas	Una vez realizado el recorrido pasamos a entrevistar a cada una de las educadoras explicando nuevamente el fin de nuestra investigación, por lo que comentamos que sus respuestas serian totalmente anónimas para que tuvieran la confianza de expresarse. Igualmente nos basamos en nuestro guión de entrevista y utilizamos la grabadora de voz para reunir la información brindada
---------------------------	---

Elaboración propia

3.3.3 Los informantes

Los informantes para nuestra investigación fueron parte fundamental para poder conocer en qué situación se encuentran las instituciones objeto de estudio en materia de protección civil ya que ellos están inmersos en el contexto y saben la realidad de la situación en que se encuentran. Para nuestro caso nuestros informantes fueron las maestras encargadas de grupo y la directora de cada institución.

3.3.4 Las características de las escuelas

Nuestras cuatro instituciones objeto de estudio se encuentran dentro de la zona escolar 03, dos pertenecen al sector público y dos al sector privado.

La primera institución a la que acudimos fue el jardín de niños “MITL” Felipe de Jesús Rodríguez, esta escuela es de carácter público cuenta con una matrícula de 145 alumnos además de una plantilla de 14 docentes. La siguiente escuela es el jardín de niños “Adolfo López Mateos” esta cuenta con una matrícula de 61 alumnos y una plantilla de 6 docentes. El tercer centro escolar pertenece al sector privado y es el instituto de formación “Mi escolita” y cuenta con una matrícula de 40 alumnos y 6 maestras. El último centro escolar es el instituto “Kasmart’s”, cuenta con una matrícula de 20 alumnos y 10 docentes.

3.3.5 La estrategia analítica

En este caso la estrategia analítica que seguimos inicia con el tratamiento de la información que consistió en un trabajo metódico que implicó para nosotros transcribir las entrevistas y editar su contenido sin que con ello alteráramos el significado vertido por los informantes; así mismo nos dimos a la tarea de hacer legibles los guiones de revisión documental y de observación, de tal forma que pudiéramos comparar lo obtenido en el campo y establecer diferencias entre una información y otra. En el cuadro siguiente esbozamos el procedimiento seguido para hacer el ordenamiento de la información y su análisis:

El tratamiento de la información	Transcribimos la información que recabamos en cada una de las entrevistas realizadas a las diferentes educadoras de las instituciones objeto de estudio, posteriormente agrupamos la información que coincidía respecto a las temáticas del guión de entrevista, para poder cotejar las respuestas, fuimos comparando la información que teníamos en el guión de observación con las fotos que tomamos de evidencia para saber con qué materiales e instalaciones contaban las instituciones
La codificación de los datos	Realizamos un escrito en cual colocamos la información útil respecto a las temáticas que tenemos en el guion de entrevista por lo que enseguida agrupamos y contestamos las preguntas establecidas en el guion de entrevista de cómo es que cada actor percibe la realidad de la institución respecto a protección civil.
El análisis de la información y la construcción de categorías	Por último agrupamos las respuestas conforme a las preguntas establecidas en el guión de entrevista para tener un contraste de las diferentes realidades que tiene cada institución respecto a las mismas temáticas de protección civil.

Elaboración Propia

3.4 La elaboración del informe final

Una vez recabada y organizada la información nos dimos a la tarea de elaborar el informe final de nuestro trabajo y con ello llegamos a un conjunto de conclusiones haciendo énfasis en los hallazgos más relevantes de nuestro tema de investigación, basándonos en la información que obtuvimos a partir de las temáticas establecidas en el guion de entrevista.

En términos de la estructura del informe éste se compone de cuatro capítulos principales en donde plasmamos de manera sistemática cada uno de los momentos de nuestra investigación. En el primer capítulo abordamos el marco contextual, mismo que nos fue de gran ayuda para ubicar nuestro objeto de conocimiento; en el segundo capítulo tratamos la teoría y sustancialmente nos concentramos en explicar el campo de conocimiento de las políticas públicas; en el tercer capítulo nos concentramos en describir la metodología de investigación; en el cuarto capítulo hablamos de los resultados y finalmente abordamos las conclusiones del estudio.

CAPÍTULO CUATRO PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1 Definición de la Política de Protección Civil

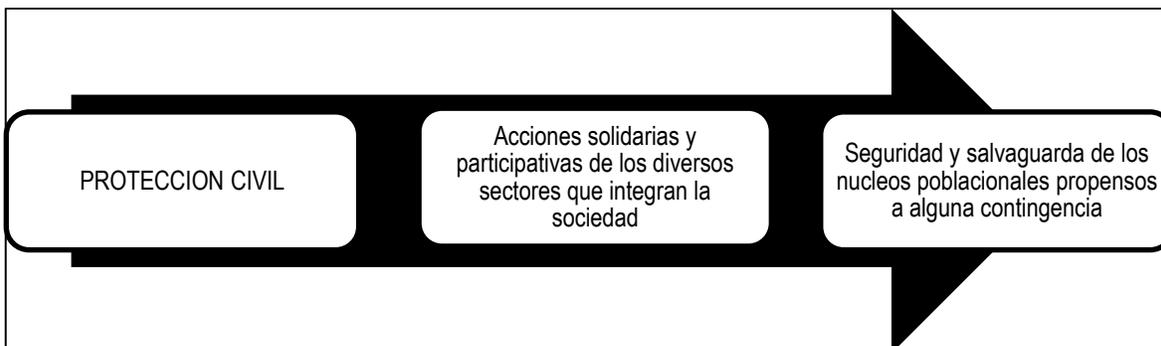
En este capítulo entrelazamos la teoría planteada en los capítulos anteriores con los resultados del análisis de políticas públicas en materia de Protección Civil; es por ello que comenzamos con la definición de Protección Civil, la cual se define como la acción solidaria y participativa de los diversos sectores que integran la sociedad junto y bajo la dirección de la Administración Pública, en busca de la seguridad y salvaguarda de los núcleos de población, en donde éstos son destinatarios y actores principales de esa acción, ante la ocurrencia de un desastre.

Además podemos definirla también como el conjunto de acciones, principios, normas, políticas y procedimientos preventivos o de auxilio, recuperación y apoyo, tendientes a proteger la vida, la salud y el patrimonio de las personas, la planta productiva, la prestación de servicios públicos y el medio ambiente, realizadas ante los riesgos, emergencias o desastres que sean producidos por causas de origen natural o humano. Estas acciones deben ser llevadas a cabo por las autoridades, organismos, dependencias e instituciones de carácter público, social o privado, y grupos voluntarios.

Por lo tanto consideramos a la protección civil como todas aquellas medidas de seguridad que se deben tomar para prever alguna contingencia o desastre natural o causado por el hombre; además de que es importante para los actores sociales ya que ésta se encarga de generar una cultura de protección así como de brindar mayor seguridad dentro de los diversos espacios en donde interactúan los seres humanos diariamente como lo son; oficinas, centros escolares, el hogar, la vía pública, etc. Por lo que la comisión de protección civil se ha dado a la tarea de diseñar políticas públicas que coadyuven a tomar medidas de seguridad ante posibles desastres.

Dichas políticas están diseñadas para atender distintos tipos de contingencias como sismos, incendios, deslaves, terremotos, inundaciones, etc.

Éstas van dirigidas a poblaciones propensas a enfrentar alguna de las contingencias antes mencionadas por lo que su implementación es esencial para saber actuar antes, durante y después de algún evento y así la protección civil pueda cumplir sus objetivos de salvaguardar a la población.



Elaboración propia

4.2 Fundamentación Jurídica Legal de la Protección Civil en Tlaxcala

En la Secretaría de Educación Pública, la protección civil fue incluida por primera vez en el Reglamento Interior publicado el día 17 de marzo de 1989, modificado en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de marzo de 1994 y se mantiene vigente en el mismo ordenamiento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de diciembre del 2002. Es importante resaltar que por la dimensión y funciones de la Secretaría de Educación Pública, para dar atención a los planteles escolares en materia de protección civil, se integran unidades internas de protección civil y emergencia escolar en beneficio de sus destinatarios: personal docente, personal administrativo y alumnos; de relación con la denominación establecida por el sistema nacional de protección civil.

La Política Pública en materia de Protección Civil se fundamenta en leyes, normas, y artículos que sirven para sustentar dichas políticas y dar un orden a estas; Para nuestro caso emplearemos el marco jurídico de esta política aplicada a la Educación Básica: La Ley de Educación Básica es de orden público, interés social y de observancia obligatoria en el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; tiene

como objeto regular las acciones de Protección Civil, establecer las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Estatal de Protección Civil, así como promover la participación ciudadana y fomentar la cultura de la Protección civil.

Dicha ley se sustenta en artículos tales como el artículo 8; el cual corresponde a las autoridades encargadas de la Protección Civil en el Estado, así como el artículo 21; el cual tiene por objeto convocar, concretar, inducir e integrar las actividades de los participantes e interesados en la materia a fin de garantizar el cumplimiento del objeto del Sistema Estatal.

El artículo 33; establece que se crea el Sistema Estatal de Protección Civil, como instrumento de órganos, métodos, procedimientos y acciones que establecen las dependencias, organismos y entidades del sector público estatal, con la participación de los municipios y los sectores social y privado, para la ejecución coordinada de acciones de protección civil, del mismo modo el artículo 39; establece que en cada uno de los municipios del Estado deberán establecerse sistemas municipales de Protección Civil, un artículo más es el 46; que se refiere a los grupos voluntarios, los cuales estarán integrados por personas físicas o morales con conocimiento y experiencia en materia de protección civil, que cuenten con los recursos y equipo para prestar sus servicios a la población de manera altruista y comprometida y deberán organizarse.

Otro artículo es el 50; el cual plantea que las universidades e instituciones de educación superior y los colegios y asociaciones de profesionalitas se podrán vincular voluntariamente a la Coordinación Estatal o a las coordinaciones municipales para generar estudios de riesgo y vulnerabilidad de distintos fenómenos que integran los agentes perturbadores ocurrentes del Estado, con el objeto de reducir los riesgos y mitigar el efecto de los desastres en las personas, sus bienes, la planta productiva, el medio ambiente e infraestructura estratégica.

Por su parte el artículo 78 establece que el gobierno del Estado con la disponibilidad presupuestal, contará los seguros y demás instrumentos financieros de gestión de riesgos y administración y transparencia de riesgos para la cobertura de daños causados por un desastre natural en los bienes, planta productiva e infraestructura.

Así mismo podrá solicitar que los instrumentos financieros a que se refiere el artículo sean compensados con los instrumentos financieros de gestión de riesgos federales conforme a lo establecido por las disposiciones aplicables en la materia, de igual manera el artículo 79 se refiere al proceso de contratación de los instrumentos financieros a que aseguren las condiciones para el Estado. Otro artículo más es el 82 en éste se crea el Fondo Estatal de Protección Civil, que tendrá por objeto promover la capacitación, equipamiento y sistematización de la Coordinación Estatal y las Coordinaciones municipales de protección civil que se integrará por las asignaciones que para tal efecto determine el Gobierno del Estado, y en su caso, la federación y los municipios, así como por las multas que se impongan por infracciones a la presente ley.

Y finalmente el artículo 83 éste establece que el fondo operará según lo establezca en la normatividad reglamentaria correspondiente y en el caso de los recursos federales, en términos de los convenios de la coordinación que se celebren, precisando para ello los requisitos para el acceso, ejercicio y la comprobación de los recursos, así como las obligaciones en el manejo y mantenimiento de los requisitos para el acceso, ejercicio y comprobación de los recursos, así como las obligaciones en el manejo y mantenimiento de los equipos adquiridos. Mediante los artículos antes mencionados es que la Política de Protección Civil se rige para poder ser implementada y como tal llevada a cabo, la protección civil actúa con el apoyo de distintas autoridades que al igual que ésta buscan actuar en conjunto para salvaguardar la integridad de la población y actuar en la medida inmediata.

Normas de protección civil

Norma	Descripción
002	Señales y Avisos para Protección Civil, Colores, Formas y Símbolos a Utilizar, cuya declaratoria de vigencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1997.
003	Condiciones de seguridad, prevención, protección y combate de incendios en los centro de trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de septiembre de 2000.

Elaboración propia

4.1.2 Definición del Problema Social que atiende la Política de Protección Civil

La protección civil da respuesta a los problemas que presentan las personas en riesgo o las víctimas de un siniestro, emergencia o desastre, por parte de grupos especializados públicos o privados, o por las unidades internas de protección civil, así como las acciones para salvaguardar los demás agentes afectables. Es importante conocer que las emergencias, siniestros o desastres son causados por diversos fenómenos, los cuales en cuanto a su origen se clasifican en: naturales y antropogénico (causados por las personas)

Los fenómenos de origen natural son causados por la actividad del planeta y en su presencia no tiene influencia directa el ser humano; y se han clasificado en tres tipos: *geológicos*, *hidrometeorológico* y *atmosféricos*. Los fenómenos geológicos se refieren a la calamidad que tiene como causa las acciones y movimientos violentos de la corteza terrestre; a esta categoría pertenecen los sismos o terremotos, las erupciones volcánicas, los tsunamis o maremotos y deslaves entre otros.

Mientras que los fenómenos hidrometeorológico se refieren a una calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: ciclones tropicales, inundaciones pluviales, fluviales, costeras, lacustres, tormentas de nieve, granizo, heladas, sequías y las ondas cálidas y gélidas.

Los fenómenos astronómicos son aquellos eventos, procesos o propiedades a los que están sometidos los objetos del espacio exterior incluidos estrellas, planetas, cometas y meteoros. Algunos de éstos fenómenos interactúan con la tierra, ocasionándole situaciones que generan perturbaciones que pueden ser destructivas tanto en la atmósfera como en la superficie terrestre, entre ellas se cuentan las tormentas magnéticas y el impacto de meteoritos.

En cuanto a los fenómenos causados por la actividad humana y denominados *antropogénicos*, éstos se clasifican, según su origen, en tres tipos: *químico-tecnológico sanitario-ecológico y socio-organizativos*. Los fenómenos químico-tecnológicos se definen como una calamidad que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de la interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones. En relación a los fenómenos sanitario-ecológicos son definidos en el manual de protección civil como aquel evento o calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas causando su muerte o la alteración de la salud; las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término; en esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.

Y finalmente, los fenómenos socio-organizativos se refieren a aquella calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población como los incendios, los desechos contaminantes que ocurren por la negligencia humana.

Alrededor de este tipo de fenómenos es que los gobiernos federales, estatales y locales han instrumentado una serie de políticas y programas de protección civil a fin de disminuir los efectos de estos fenómenos o bien para su prevención. Una vez identificada la calamidad que puede ocurrir en determinado sector es que se implementa una política en materia de protección civil y se le da el carácter de problema cuando éste afecta a la mayoría de la población.

Del mismo modo se considera un problema que merece ser atendido cuando hay una inconformidad por parte de distintos actores pertenecientes a cierto sector poblacional.

En este marco de la protección civil podemos decir que uno de los problemas de los cuales se encarga esta política es el supervisar el buen funcionamiento de los centros escolares en cuanto a infraestructura, medidas de seguridad, capacitaciones hacia el personal que labora en estos, etc.

Para así estar prevenidos por si se llegara a presentar alguna emergencia de tipo natural o antropogénico, y que el colectivo sepa intervenir adecuadamente en la salvaguarda de quienes tienen bajo su responsabilidad. Cabe señalar que dentro de la Ley General de Educación se establece que la escuela tiene que velar porque las condiciones en las que operan las escuelas sean las adecuadas a efecto de prevenir este tipo de contingencias.

Una de las instancias que dentro de la Educación Básica tiene asignada esta tarea de protección civil es el Consejo de Participación Social Escolar, mismo que en el Acuerdo 716 queda como facultado para llevar a cabo acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y emergencia escolar, así como coadyuvar a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar.

4.1.3 Los objetivos de la Protección Civil

Más allá de asumir un papel reactivo, el programa de Protección Civil tiene como finalidad la prevención, es decir, con este programa se pretende pasar de una estrategia reactiva a un sistema capaz de anticipar desastres y de atenuar sus consecuencias ya que en la medida en que se conozca el origen, la formación, la propagación y los efectos de los agentes destructivos, la población estará mejor preparada y podrá hacerles frente.

Desde los lineamientos establecidos de la Protección Civil se establece que la tarea de prevenir y reducir las consecuencias de los desastres sigue descansando en gran medida en las instituciones especializadas. No obstante, es requisito indispensable lograr una participación cada vez mayor de la sociedad en estas tareas. Es necesario que todos conozcan los peligros a los que están expuestos. Una población informada es una población más segura, que sabe cómo protegerse.

Los objetivos centrales del Programa están dirigidos a generar acciones preventivas y a generar una actitud responsable por parte de la población y propiciar una conciencia de la protección. Esto, de acuerdo al Programa de protección Civil permitirá alcanzar mayores niveles de bienestar y de confianza para todos los mexicanos. De este modo, se considera importante que la participación social es clave para una nueva cultura de la Protección Civil. Básicamente con este programa se busca que los ciudadanos no sólo sepan qué hacer en una situación de desastre, sino que cada quien sea capaz de evaluar de forma correcta los riesgos que enfrenta.

Así dentro de éste programa se establece que es necesario que se generen acciones que hagan posible enfrentar las contingencias que se presenten, impidiendo con ello, pérdidas humanas y situaciones que lamentar en el futuro.

El propósito del programa de Protección Civil es el diseño y activación de medidas preventivas y de respuesta ante escenarios de emergencia, que permitan garantizar la continuidad de las funciones sustantivas de la institución, salvaguardar la integridad física de las personas que laboran o concurren como usuarios al inmueble y proteger los bienes propiedad del mismo. Otros de los objetivos incluidos en la Protección Civil es continuar con las acciones de capacitación en esta materia, dirigidas al personal en general y a los brigadistas de los centros de trabajo de las dependencias e instituciones en general, incluidas las escuelas, para consolidar las bases que permitan acceder a la cultura de protección civil entre los ciudadanos, servidores públicos y sectores de la sociedad.

Así como establecer y en su caso aplicar las acciones orientadas a ofrecer el auxilio y atender en forma oportuna y eficiente, la emergencia además de las consecuencias de los efectos destructivos de los fenómenos extraordinarios, cuando se origine un accidente, siniestro o desastre y establecer los mecanismos que permitan recuperar y ofrecer las condiciones óptimas de seguridad y protección para los servidores públicos.

En síntesis podemos decir que los objetivos de la protección civil están orientados a:

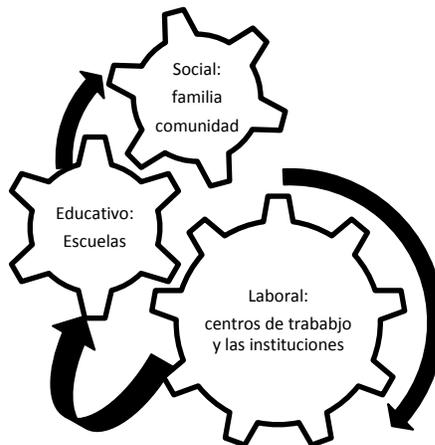
- Prevenir y reducir las consecuencias de los desastres
- Crear estrategias capaces de anticipar desastres y de atenuar sus consecuencias
- Generar acciones preventivas y generar una actitud responsable por parte de la población y propiciar una conciencia de la protección

Por lo tanto con los objetivos de la Protección Civil se pretende crear una cultura de protección para así salvaguardar a la población.

4.1.4 Población Beneficiaria

De acuerdo a la teoría revisada sobre las políticas públicas los beneficiarios son aquellos sectores de la población vulnerables a sufrir o enfrentar algún tipo de desastre o contingencia de origen natural o por la acción del hombre. En el análisis de documentos sobre la protección civil identificamos diferentes beneficiarios de esta política ubicados en tres ámbitos principales: en el ámbito social los principales beneficiarios son la comunidad y la familia; en el ámbito laboral identificamos a todos los centros e instituciones-públicas y privadas; y finalmente en el ámbito educativo identificamos a todas las escuelas públicas y privadas.

Ámbitos de la Población Beneficiaria



Elaboración propia

En cuanto a los usuarios del ámbito social, identificamos dos usuarios principales la familia y la comunidad. En relación a la familia ésta política la beneficia brindando información útil para la prevención de accidentes en el hogar donde la familia suele pasar la mayor parte de tiempo a lo largo de su vida, y es allí donde también existen posibilidades de que surja algún accidente doméstico de cualquier tipo.

Aunque todos los miembros de la familia tienen las mismas posibilidades de sufrir un accidente, son los niños los que los sufren con mayor frecuencia. La edad y su situación en la vida les convierten por su ignorancia, despreocupación, debilidad y características mentales, en los más indefensos y vulnerables por lo que ayuda la protección civil a evitar accidentes tales como: intoxicaciones, alergias e irritaciones infantiles, quemaduras de los niños, incendios en el hogar, descargas eléctricas y evitar heridas.

En cuanto a la *comunidad* la protección civil beneficia a ésta informando y educando a las personas para que conozcan sobre los desastres, sus consecuencias y los daños que se podrían evitar si el pueblo cumpliera con las actividades de prevención; etapa en la cual se pone en práctica todos los medios y

actividades preventivas aprendidas durante las charlas y los simulacros constantes que se hacen en los centros educativos y otros lugares.

Parte de las acciones están dedicadas a la promoción constante, registro y acompañamiento, a la participación comunitaria de los habitantes de las comunidades para facilitarles procesos socioeducativos en gestión local de riesgo y protección civil, así como también promover y desarrollar la autoprotección ciudadana, además de la extinción de incendios de vegetación, rescate de montaña, rescate acuático, atención primaria a lesionados, apoyo de plantas eléctricas, servicio de agua (cisterna), apoyo de plantas eléctricas, puesto de medicina de emergencia, traslado en ambulancia, evaluaciones preventivas y/o de daños, cursos, talleres y charlas a las comunidades en gestión de riesgo.

De acuerdo a lo anterior y debido a que toda la sociedad se encuentra expuesta a sufrir alguna contingencia en el ámbito educativo los beneficiarios son las escuelas; dentro de estas instancias se encuentran inmersos diversos actores sociales como alumnos, padres de familia, docentes y directivos que al igual que en el ámbito social corren el riesgo de enfrentar un desastre que ponga en riesgo su vida, por lo que de igual manera deben estar informados para saber qué hacer y así tomar las medidas necesarias. Es decir, la tarea de éstos es conocer sobre cómo es que se llevan a cabo las normas, lineamientos y políticas de Protección Civil en este ámbito de vital importancia.

Las escuelas concentran en sus instalaciones a numerosas personas que podrían estar expuestas a los impactos de fenómenos naturales (huracanes, incendios, deslaves, erupciones volcánicas, inundaciones, entre otros) y de fenómenos sociales asociados a la inseguridad (narcomenudeo, robos, asaltos, entre otros), en consecuencia, la comunidad educativa debe estar preparada para actuar ante cualquier tipo de emergencia, desastre o accidente que ponga en riesgo a cualquiera de sus integrantes o que impida u obstaculice el desarrollo de las actividades cotidianas de la escuela.

La prevención de situaciones de emergencia (o la mitigación de sus consecuencias), requiere de la participación organizada de la comunidad educativa y de una oportuna coordinación con las autoridades y organizaciones de auxilio.

Por lo anterior, la comunidad educativa debe apropiarse de una cultura de la prevención y la atención, anticipándose a fenómenos que puedan ocurrir en la escuela o su entorno y atendiendo aquellos que lleguen a ocurrir o canalizándolos con las instancias que corresponda.

El objetivo de la Protección Civil en los centros escolares es promover la construcción de una cultura de prevención encaminada a disminuir los factores que pongan en riesgo la integridad física y la seguridad de los miembros de la comunidad escolar, así como fortalecer los factores de protección que permitan la anticipación, la atención y la superación de situaciones que puedan atentar contra el desarrollo integral y armónico de los estudiantes y que vayan en detrimento de sus capacidades y de su aprendizaje.

Además gestionar el apoyo de las autoridades competentes para la atención de riesgos detectados que demanden atención especializada, promover la participación de la escuela en los programas que en materia de protección civil y seguridad escolar tengan implementados las autoridades federal, estatal y municipal; Promover acciones formativas y preventivas, como la realización de simulacros o la capacitación en protección civil y primeros auxilios. Para ello, se sugiere solicitar el apoyo de las autoridades de protección civil a nivel local.

De igual manera ante situaciones de emergencia, organizar a la comunidad escolar en la actuación oportuna para la pronta normalización de la vida escolar, Organizar equipos o brigadas especializadas para la atención de los riesgos y las necesidades detectadas en los diagnósticos, Promover que la comunidad educativa reciba guías o procedimientos de prevención y respuesta ante contingencias, Elaborar y distribuir entre la comunidad educativa directorios comunitarios y teléfonos de emergencia (bomberos, policía, protección civil, entre

otros). Así como Promover una cultura de protección civil y de seguridad escolar entre la comunidad educativa mediante la impartición de conferencias, talleres y proyección de películas sobre estos temas por parte de especialistas.

Por lo que la “SEP” propone una serie de actividades para fortalecer al centro escolar, como son: Acciones recomendadas en caso de desastres naturales (por ejemplo, terremotos, inundaciones, huracanes, tormentas eléctricas, calor y frío extremos, erupciones volcánicas, derrumbes o incendios forestales) o accidentes (como explosiones, fugas de gas o presencia de químicos tóxicos): buscar asesoría para definir el procedimiento de evacuación y repliegue de acuerdo con los riesgos detectados en el plantel.

Determinar los puntos de reunión internos y externos al plantel por cada tipo de emergencia, verificar frecuentemente que las rutas de evacuación estén libres de obstáculos, colocar y mantener en buen estado la señalización del inmueble y los planos guía, elaborar y difundir los croquis de ubicación de los riesgos internos y externos, así como las rutas de evacuación, puntos de reunión, zonas de seguridad y lugares de localización del equipamiento de emergencia, Preparar al personal docente y directivo a través de simulacros para actuar de acuerdo con los planes de emergencia preestablecidos.

Promover que la escuela cuente con equipamiento para emergencias, que deberá incluir, entre otras cosas, botiquín, manual de primeros auxilios, extintores, silbatos y sistemas de comunicación, Buscar que la escuela cuente con sistemas de alerta temprana de sismos, huracanes o inundaciones (cuando existan en la localidad); Elaborar y actualizar permanentemente el censo del personal docente, de apoyo, de intendencia y del alumnado.

4.1.5 La Organización de la Protección Civil en Educación Básica

Los programas que se aplican en Educación Básica en materia de Protección Civil son: 1) *Programa Interno de Protección Civil y Emergencia Escolar 2013*; 2) Programa de *Protección Civil y Seguridad en Escuelas*; 3) *Manual de Seguridad Escolar* En cuanto al *Programa interno de Protección Civil y Emergencia Escolar 2013* el cual es un instrumento de planeación que se circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo, pertenecientes a los sectores público, privado y social y se implementa en cada uno de los inmuebles correspondientes con el fin de establecer las acciones preventivas y de auxilio destinadas a salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, así como de proteger a las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad.

Dicho programa aplica estrategias como; análisis de riesgos, contar con directorios e inventarios, señalización, equipo de seguridad, levantamiento arquitectónico a nivel croquis, programación de visitas o recorridos de las instalaciones, determinación de la cantidad y tipo del equipo de seguridad, instalación del equipo de seguridad acorde a las necesidades derivadas del diagnóstico de riesgos, de búsqueda y rescate, ejercicios y simulacros, y finalmente botiquines de primeros auxilios.

Por lo que respecta al programa de *Protección Civil y Seguridad en Escuelas*; este plantea que la comunidad educativa debe apropiarse de una cultura de prevención y atención, anticipándose a fenómenos que puedan ocurrir en la escuela o su entorno y atendiendo aquellos que lleguen a ocurrir o canalizándolos con las instancias que corresponda.

Las estrategias que emplea este programa radican en realizar un diagnóstico de la seguridad escolar para detectar posibles situaciones de riesgo dentro y en las inmediaciones de la escuela, Identificar riesgos derivados de la ubicación geográfica de la escuela, como sismos, actividad volcánica, ciclones, inundaciones, deslaves, hundimientos, contaminación ambiental, entre otros.

Con base en los resultados del diagnóstico, elaborar un programa de trabajo en el que se determinen las acciones y actividades que se llevarán a cabo a lo largo del año escolar en materia de protección civil y seguridad escolar. Éste deberá ser difundido entre la comunidad escolar, además se debe gestionar el apoyo de las autoridades competentes para la atención de riesgos detectados que demanden atención especializada, promover la participación de la escuela en los programas que en materia de protección civil y seguridad escolar tengan implementados las autoridades federal, estatal y municipal, promover acciones formativas y preventivas como la realización de simulacros o la capacitación en protección civil y primeros auxilios. Para ello, se sugiere solicitar el apoyo de las autoridades de protección civil a nivel local, ante situaciones de emergencia; organizar a la comunidad escolar en la actuación oportuna para la pronta normalización de la vida escolar.

Otra de las estrategias consiste en organizar equipos o brigadas especializadas para la atención de los riesgos y las necesidades detectadas en los diagnósticos, promover que la comunidad educativa reciba guías o procedimientos de prevención y respuesta ante contingencias, elaborar y distribuir entre la comunidad educativa, directorios comunitarios y teléfonos de emergencia (bomberos, policía, protección civil, entre otros); promover una cultura de protección civil y de seguridad escolar entre la comunidad educativa mediante la impartición de conferencias, talleres y proyección de películas sobre estos temas por parte de especialistas.

Finalmente en relación al *Manual de Seguridad Escolar* éste tiene como propósito que las autoridades educativas doten a todas las escuelas de un Manual de Seguridad Escolar que proporcione lineamientos para realizar acciones pertinentes ante situaciones críticas derivadas de riesgos que eventualmente podrían ocurrir en los planteles escolares o en sus entornos. Dicho manual cuenta con una estrategia de seguridad escolar por lo que los Consejos Escolares de Participación Social cumplen con el propósito de favorecer el bienestar de la escuela, promoviendo actividades y articulando esfuerzos para incidir en la mejora educativa y en el desarrollo integral de los alumnos.

4.2 Descripción de las Condiciones de las Escuelas

Para poder llevar a cabo nuestra investigación respecto al tema de Análisis de Políticas Públicas en materia de Protección Civil para la Educación Básica visitamos cuatro instituciones educativas, las cuales pertenecen al Municipio de San Pablo Apetatitlan de Antonio Carvajal, pertenecientes a la zona 003.

Dos de éstas pertenecen al sector público, la primera es el Jardín de Niños “MITL” Felipe de Jesús Rodríguez, misma que se encuentra ubicada en calle Mártires de Tacubaya N° 3 con clave 29EJN00362 y cuenta con una matrícula de 145 alumnos además de una plantilla de 14 docentes. La siguiente institución es el Jardín de Niños “Adolfo López Mateos” con clave 29EJN00456 y ubicada en calle Nazaret N°44 con una matrícula de 61 alumnos y una plantilla de 6 docentes.

El tercer centro escolar pertenece al sector privado y es el Instituto de Formación “Mi Escuelita” con clave 29PJN0103M, ubicado en calle 5 de Mayo N°5 y cuenta con una matrícula de 40 alumnos y 6 maestras. El último centro escolar es el Instituto “Kasmart’s” con clave 29PJN0187K ubicado en Prolongación Nazaret N° 24, cuenta con una matrícula de 20 alumnos y 10 docentes.

Todos estos centros escolares tiene como finalidad principal propiciar que los alumnos integren sus aprendizajes y los utilicen en su actuar cotidiano. Además, establecen que una competencia es la capacidad que una persona tiene de actuar con eficacia en cierto tipo de situaciones mediante la puesta en marcha de conocimientos, habilidades, actitudes y valores.

Éstas desde el momento en que reconocen la diversidad social, lingüística cultural que caracteriza a nuestro país, así como las características individuales de las niñas y los niños, durante su tránsito por la Educación Preescolar en cualquier modalidad general, indígena o comunitaria se espera que vivan experiencias que contribuyan a sus procesos de desarrollo y aprendizaje, por lo tanto adquieren una responsabilidad social a manera que los programas educativos que se imparten en

estos centros escolares no solo tiene el objetivo de proporcionar aprendizajes educativos en el infante sino que además éste aprenda a resolver situaciones que se le presenten en su vida diaria es por ello que los procesos de desarrollo y aprendizaje infantil tienen un carácter integral y dinámico basado en la interacción de factores internos (biológicos y psicológicos) y externos (sociales y culturales); sólo por razones de orden analítico o metodológico se distinguen campos del desarrollo, porque en la realidad éstos se influyen mutuamente.

Al participar en experiencias educativas, las niñas y los niños ponen en práctica un conjunto de capacidades de distinto orden (afectivo y social, cognitivo y de lenguaje, físico y motriz) que se refuerzan entre sí. En general, y simultáneamente, los aprendizajes abarcan distintos campos del desarrollo humano; sin embargo, según el tipo de actividades en que participen, el aprendizaje puede concentrarse de manera particular en algún campo específico.

El programa de Educación Preescolar se organiza en seis campos formativos, denominados así porque en sus planteamientos se destaca no sólo la interrelación entre el desarrollo y el aprendizaje, sino el papel relevante que tiene la intervención docente para lograr que los tipos de actividades en que participen las niñas y los niños constituyan experiencias educativas.

Los campos formativos permiten identificar en qué aspectos del desarrollo y del aprendizaje se concentran (Lenguaje y comunicación, Pensamiento matemático, Exploración y conocimiento del mundo natural y social, Desarrollo físico y salud, Desarrollo personal y social y finalmente Expresión y apreciación artística), por lo tanto; éstos dan la pauta para insertar al infante con su realidad a la que harán frente.

4.2.1 Infraestructura de los centros escolares

Una política pública es definida como un conjunto de acciones que tienen la intención de dar solución a alguna problemática de la sociedad. En la elaboración de una política intervienen una diversidad de actores sociales entre los que destacan los gobiernos, los partidos políticos, etc. En el caso de la política de protección civil, ésta tiene como propósito salvaguardar el bienestar de las personas para brindar seguridad e integridad de las personas en espacios físicos determinados.

Uno de los ámbitos de intervención de las políticas de protección civil es la escuela, alrededor de la protección de éstas, los gobiernos, junto con la Secretaría de Educación Pública, han delineado una serie de normatividades para vigilar la integración física de los colectivos escolares, a partir de instrumentar medidas de protección y protocolos que contribuyan a generar condiciones adecuadas para el funcionamiento de la escuelas.

En teoría, los centros escolares deben cumplir con requisitos y condiciones que permitan el buen funcionamiento de las escuelas, por ejemplo, el contar con la infraestructura adecuada para evitar que cuando ocurra una contingencia como un sismo, un incendio, etc., las personas del colectivo no sufran afectaciones en su integridad física y emocional.

Programa Interno de Protección Civil y Emergencia Escolar 2013; el cual es un instrumento de planeación que se circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo, pertenecientes a los sectores público, privado y social y se implementa en cada uno de los inmuebles correspondientes, con el fin de establecer las acciones preventivas y de auxilio destinadas a salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, así como de proteger a las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad. (Documento)

Sin embargo, como bien los señalan algunos analistas de políticas públicas como Villanueva (2003) y Majone (1989) no siempre estos lineamientos que marcan una política se pueden implementar tal y como están diseñados.

Por ejemplo, lo que encontramos a partir de esta investigación nos muestra un panorama complejo en torno a cómo se instrumentan las medidas de protección civil para la escuela.

Las observaciones hechas de las escuelas de preescolar ubicadas en la zona 003 de Apetatitlán, Tlaxcala nos remiten a una serie de hallazgos relacionados con el tema de la infraestructura escolar. De las cuatro escuelas de preescolar observadas, dos públicas y dos privadas, pudimos identificar algunas limitaciones de infraestructura escolar, por ejemplo, dos de éstas (públicas) no cuentan con las instalaciones adecuadas para brindar seguridad a los alumnos y personal que labora dentro éstas, encontrándose en un estado precario ya que las paredes presentan cuarteaduras, están mal pintadas, los techos están afectados por el peso, las estructuras metálicas como barandales, escaleras y protecciones en general no son idóneas para brindar seguridad a los alumnos de dichas instituciones ya que son muy viejos y están desgastados por lo que podrían provocar accidentes, etc.

Aunado a ello el espacio geográfico en donde se encuentran ubicadas no es favorable para el tránsito libre de los niños y, el personal escolar, ya que en las inmediaciones hay mercados sobre ruedas o están ubicadas en terrenos en declive. Esta situación preocupa a las profesoras en el sentido de que si se llegara a presentarse alguna contingencia eso les dificultaría evacuar con mayor agilidad a los niños.

Dentro de nuestro jardín tenemos muchísimos problemas, incluso hemos acudido a Protección Civil, la directora lo ha hecho porque es un edificio muy viejo, demasiado viejo, entonces la parte de en frente y la parte lateral este ya tienen muchas cuarteaduras y el techo ya está todo pandeado entonces son riesgos latentes y por más que hemos ido a tocar puertas no solo aquí sino hasta gobierno del estado nos dicen "no, a mí no me corresponde" y se mandan la bolita que le corresponde a USET y USET que le corresponde a gobierno, gobierno que le corresponde al municipio y así nos traen (informante 1)

Otra de las observaciones realizadas, y apoyándonos en los documentos de la norma 003 que se refiere a *Señales y Avisos para Protección Civil, Colores, Formas y Símbolos a Utilizar*¹ nos percatamos que en las escuelas públicas no se cuenta con dichos requerimientos de seguridad tal como; extintores, botiquines, señalamientos para indicar la ruta de evacuación y puntos de encuentro, las alarmas de seguridad para indicar eventos como sismos e incendios, así como instalaciones eléctricas no adecuadas ya que están ubicadas en lugares al alcance de los niños además de que no cuentan con señalización ni protección alguna que impida el contacto con los infantes.

Sin embargo, cuando entrevistamos a las profesoras, ellas nos señalan que sí cuentan con dicho material, pero desconocen los lugares en que éstos se deben ubicar, por lo que no han sido colocados en los lugares estratégicos ya que han solicitado apoyo a las autoridades de protección civil pero no han recibido respuesta a sus demandas.

Esto, debido a que dichas autoridades se deslindan de responsabilidades pasando la problemática a otras instituciones encargadas de atender dichas situaciones como son la infraestructura, entre otras, además de que en cada institución existe una diversidad de necesidades tal como la falta de rampas para personas con capacidades diferentes, áreas verdes que ponen en riesgo el tránsito libre de los actores inmersos, etc.

¹ NORMA Oficial Mexicana NOM-003-SEGOB-2011, Señales y avisos para protección civil.- Colores, formas y símbolos a utilizar.

La cual tiene como objetivo la implementación de señales y avisos sobre protección civil, que permitan a la población identificar y advertir áreas o condiciones que representen riesgo para su salud e integridad física, así como ubicar equipos para la respuesta a emergencias, e instalaciones o servicios de atención a la población en caso de desastre.



En el caso de las escuelas privadas observadas, pudimos registrar que si bien cuentan con estos materiales, las profesoras señalan que desconocen el uso adecuado de éstos en caso de alguna contingencia. Esto podría expresarse como lo plantea el autor Lindblom (2003) al hablar sobre los estudios de política pública como “*salir del paso*”, ya que muchas veces se cumplen con los requerimientos establecidos pero se desconoce si estos realmente van a dar solución de lleno al problema o solo aportarán soluciones a medias para maquillar dicha situación, todo esto se debe a que no se hace un análisis profundo de las necesidades o problemas de los centros escolares.

Es decir, el personal de dichas instituciones cumple con los lineamientos en el sentido de contar con el material para prevenir alguna contingencia y lo hacen debido a que para poder operar deben cumplir con estos requisitos entre otros, además de la constante supervisión a la que hacen frente por parte de autoridades encargadas de supervisar el funcionamiento escolar, pero como ellas mismas lo expresan en caso de presentarse un sismo o incendio desconocen la manera de utilizar dichos materiales, por lo tanto el hecho de contar con dicho material no asegura que en caso de presentarse alguna contingencia se salvaguarde la integridad del colectivo escolar.

En dichas instituciones nos comentaron que los señalamientos y toda la seguridad como barandales, botiquines, puntos de encuentro, rutas de evacuación, salidas de emergencia, etc., fueron colocadas por una empresa especializada que de manera particular contrataron para que se encargara de que dicha institución

contara con todas la medidas de seguridad para que los niños estén seguros dentro de esta.

En éstos centros escolares cuentan con extintores ubicados en zonas estratégicas y en condiciones para poder ser usados, sus señalamientos están visibles y en buenas condiciones, en cuanto al botiquín éste cuenta con el medicamento y material indispensable, cuentan con alarmas que permiten identificar sismos e incendios y sus puntos de encuentro y rutas de evacuación son adecuadas y se encuentran ubicadas en zonas seguras.

Otra de las observaciones es que las aulas están en óptimas condiciones y cuentan con el espacio suficiente para cada uno de los alumnos ya que cuentan con una matrícula reducida, además para el diseño de éstas se tomó en cuenta el número de ventanillas con que debe de contar para que tengan la ventilación adecuada. En cuanto a sus áreas de recreación estas son adecuadas para los pequeños pues son amplias y están seguras de peligro.



A todo lo anterior, podemos expresar que tanto las escuelas del sector privado como las del sector público se encuentran en la misma línea debido a que en ambas en caso de presentarse alguna contingencia actuarían por sentido común, en unas por la falta de dicho material y en otras por el desconocimiento en la utilización de estos.

Es más evidente la limitación que existe en los centros escolares públicos puesto que observamos más decadencias, pero el trabajo de las autoridades de protección civil debe ser igual para ambos casos (sector público o privado) ya que deben darle la relevancia que merece esta temática para los centros escolares.

4.2.2 Capacitaciones

De acuerdo a las entrevistas aplicadas a las profesoras de los distintos centros escolares nos encontramos ante la inquietud de los actores al expresarnos su incomodidad debido a la falta de apoyo por parte de las autoridades correspondientes en materia de protección civil en cuanto a que las autoridades no brindan el apoyo necesario referente a capacitaciones, cursos, talleres, pláticas, entre otros. Consideran que a pesar de la gestoría que en algunas instituciones se han hecho no ha habido respuesta ni interés por parte de las autoridades a dichas demandas, esto se ve reflejado, por ejemplo, en la ausencia de capacitaciones que proporcionen información útil para saber qué hacer en caso de alguna contingencia.

Las capacitaciones son de gran importancia porque mediante éstas se puede tener un conocimiento ante la capacidad de respuesta que pueden manifestar los actores sociales si se llegase a presentar algún evento catastrófico, para así posteriormente saber actuar en tiempo y forma ante dichos eventos. Para las docentes es de vital importancia recibir capacitaciones debido a que esto les permite tomar las medidas precautorias para evitar alguna sanción legal además de conocer su marco de acción en caso de alguna situación que exponga al infante; como poner en peligro por negligencia o descuido absolutamente inexcusable, desacato a las órdenes o instrucciones que les impartan sus superiores, consignar o encubrir datos estadísticos, imponer a los alumnos castigos o sanciones que afecten su integridad física, etc. Por lo que las sanciones son llevadas a cabo según su nivel de gravedad, a las docentes que son sancionadas por primera vez y dependiendo de la gravedad del asunto tienen una suspensión sin goce de salario

en un periodo no mayor de tres meses, en el caso de haber tenido una falta leve se sancionan con amonestación oral o escrita, la aplicación de estas correcciones son atribuidas a los jefes inmediatos.

Para las faltas de alguna gravedad se sancionan con suspensión sin goce de salario hasta por un mes y toda falta grave puede ser sancionada con el despido; es por ello que resaltan la importancia de las capacitaciones para que puedan brindar una mejor atención a sus alumnos.

También consideran que las temáticas a tratar deben ser de acuerdo a la zona en la que se encuentre ubicada la institución, por ejemplo; si la institución está ubicada cerca de un río las temáticas irán focalizadas a inundación, algunas de nuestras informantes expresan también que las pocas capacitaciones o pláticas que han recibido no han sido por parte de las autoridades de protección civil, sino de organismos como vialidad y seguridad.

Aunque el personal docente considera de gran importancia recibir capacitaciones, cursos o pláticas, ha sido un tema que han dejado de lado ya que no hay una cultura de prevención en materia de protección civil y como se mencionó en líneas anteriores es una responsabilidad que dejan a las diferentes autoridades en materia de protección civil, además califican el desempeño de ésta como escasa debido a que no reciben apoyo continuo por parte de estas.

¿Cómo es que las autoridades en materia de Protección Civil brindan apoyo a la institución educativa?

Ninguna, ya las he solicitado, este ciclo escolar solicite precisamente por lo del techo solicite que viniera protección civil del estado a dictaminar la estabilidad del inmueble para que en base con eso yo siga gestionando y me rehabilite en esa parte. Cuando llego protección civil lo único que me dijo pues "nosotros no podemos hacerle ese dictamen" dije entonces ¿quién me lo hace?, no lo único que hacemos es haber, no tiene extintores sí, ya los compramos están ahí no se han colocado porque necesito también que ustedes vengan y me digan, yo los puedo poner donde sea, donde a mí me parezca más adecuado pero creo que hay reglas este que ustedes me tienen que decir, yo los puedo poner muy altos muy bajos no se necesitó que ustedes me tienen que dar esa orientación. Ahora mi zona de seguridad yo la establezco bajo el techado se me hace muy inseguro pero por eso necesito que ustedes me den todo ese conocimiento que vengan y me digan, entonces me dijo a si uno aquí otro halla a 1.20 y una capacitación para el comité de padres, consejo de participación social que nos apoyen en alguna situación de

estas ¿Cuándo me la podrían dar para citarlos? A lo que respondieron: maestra para eso si no tenemos necesita solicitarlo en otra parte o aquí al de protección civil municipal y que ellos pues si pueden venir a darles la capacitación o a los bomberos. (Informante 3)

De acuerdo a la entrevista y a lo planteado en líneas anteriores se puede observar que las capacitaciones son decadentes y escasas, además de que las instituciones encargadas de brindar dicho apoyo no lo hacen en la medida que se requiere o demanda.

CONCLUSIONES

Llegamos a la parte final de nuestro trabajo y con ello arribamos a un conjunto de conclusiones provisionales haciendo énfasis en los hallazgos más relevantes. La primera conclusión se refiere a que la Protección civil se encarga de salvaguardar a la población en caso de alguna contingencia o desastre que altere el bienestar de los individuos brindando información para saber actuar y qué hacer antes, durante y después de algún hecho catastrófico.

Hacemos énfasis en que por lo que se refiere a la Protección Civil, para la gran mayoría de los actores entrevistados esta se encarga de salvaguardar a la población en caso de alguna contingencia o desastre que altere el bienestar de los individuos brindando información para saber actuar y saber qué hacer antes, durante y después de algún hecho catastrófico. Sin embargo, podemos decir que los actores de dichas instituciones no tienen un conocimiento concreto en lo que se refiere a la fundamentación jurídica legal de la protección civil en Tlaxcala, la cual se sustenta en una diversidad de artículos y normas, que establecen la importancia de una cultura de protección civil en las diferentes instituciones entre ellas las educativas, éstas albergan a un gran número de actores que deben seguir una serie de lineamientos y normas para que su seguridad no se vea afectada por un desastre o accidente. Podemos decir que existe una fundamentación jurídica legal de la protección civil en Tlaxcala, que se sustenta en una diversidad de artículos y normas los cuales establecen la importancia de una cultura de protección civil en las diferentes instituciones entre ellas las educativas, las quienes albergan a un gran número de actores que deben seguir una serie de lineamientos y normas para que su seguridad no se vea afectada por un desastre o accidente.

En cuanto al tema de la infraestructura de los centros escolares; cada uno de estos tiene problemáticas diferentes, ya que existen algunos que no se encuentran en condiciones adecuadas para salvaguardar a la población de estos. Para poder actuar y mantener a la población estudiantil segura se requiere de capacitaciones y cursos hacia los maestros y personal encargado de la institución para saber qué hacer en caso de algún desastre o contingencia que se presenten,

en este sentido los actores expresaron la falta de estos y el poco apoyo que tienen por parte de las autoridades, es decir, el personal de dichas instituciones cumple con los lineamientos en el sentido de contar con el material para prevenir alguna contingencia y lo hacen debido a que para poder operar deben cumplir con estos requisitos, pero como ellas mismas lo expresan en caso de presentarse un sismo o incendio desconocen la manera de utilizar dichos materiales, por lo tanto el hecho de contar con el material no asegura que en caso de presentarse alguna contingencia se pueda salvaguardar la integridad del colectivo escolar. Por lo que consideran de suma importancia la organización de la protección civil en Educación Básica; es decir, conocer y aplicar aquellos manuales, normas, lineamientos y reglamentos diseñados para brindar mayor seguridad en los centros escolares referente a la infraestructura, organización del personal, organización de espacios, señalamientos, material, brigadas, botiquines, etc.

Así mismo señalamos que en cuanto a la definición del problema social que atiende la política de protección civil son aquellos fenómenos que afectan de manera significativa a la población. Estos fenómenos pueden ser de origen natural (terremoto, tsunami, etc.) o causado por el hombre (antropogénico), tales como incendios, inundaciones, etc. Por lo que los objetivos están ligados a los términos en lo que se define el problema social que atiende las acciones de protección civil. Básicamente los objetivos están centrados en prevenir y reducir las consecuencias de los desastres, crear estrategias capaces de anticipar desastres y de atenuar sus consecuencias así como generar acciones preventivas y generar una actitud responsable por parte de la población y propiciar una conciencia de la protección.

Podemos también señalar que existe una organización de la protección civil en Educación Básica tangible en aquellos manuales diseñados para brindar mayor seguridad en los centros escolares hablese de infraestructura, organización del personal, organización de espacios, señalamientos, brigadas, etc., sin embargo, los centros escolares carecen de estos manuales y las profesoras dicen desconocer de que se tratan en sus contenidos por lo que indican que les hace falta capacitación.

Del mismo modo, señalamos que las condiciones de las escuelas dentro de las que realizamos nuestra investigación, en las cuales nos encontramos con condiciones precarias y aunque en las instituciones públicas se marca más esta precariedad las instituciones privadas no cumplen en su totalidad con los requerimientos para brindar seguridad a su población estudiantil. La infraestructura de los centros escolares; la cual no se encuentra en condiciones adecuadas para salvaguardar a la población de los centros escolares, pero que también es un factor de riesgo si se llegase a presentar alguna contingencia ya que impide la agilidad para actuar, y a pesar de gestionar apoyo a las autoridades correspondientes no ha habido respuestas favorables.

Finalmente señalamos que las capacitaciones que se brindan en los centros escolares, no son las adecuadas. Dichas capacitaciones a pesar de ser de gran relevancia para la población no han sido impartidas o no cumplen la función que deberían por lo que podemos decir que las capacitaciones hacia los centros escolares son nulas y esto tiene como consecuencia que el personal actué por instinto y no bajo un lineamiento que prevenga un desastre mayor.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Astorga y Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*, en contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009
- Aguilar, L. (1993). *Antologías de Política Pública*, México, Porrúa. Varias ediciones
- André Roth policy) (*Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Aurora. 2006)
- Barreiro, Fernando, Berro M., Romano C., Méndez w. *Políticas públicas: guía didáctica*, (2013) pp. 12, editorial tamburini REC. En Bonilla y Rodríguez, comp. Cit; p.68.
- Botana S. Barreiro, Fernando, Berro M., Romano C., Méndez w. *Políticas públicas: guía didáctica*, (2013) pp. 12, editorial tamburini REC. En políticas públicas: guía didáctica
- Botto Andrea, *movimientos de defensa al consumidor*, Buenos Aires, Argentina (2007), P.P 18, editorial Prometeo
- Chac. En: (Introducción a las políticas públicas, en: Canto, M. y O. Castro (coordinadores) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. MCD, México. 2002)
- Dye (2002). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. En: Sánchez, R. Carlos "Las políticas públicas" México, Editores Plaza y Valdez. PP. 13- 15.
- Dye, Thomas, *Understandin Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J., 1984, PP. 1-2
- En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (393).México: Porrúa
- Erazo Ximena/ Víctor Abramovich/ Jorge Orbe, *Políticas Públicas para un estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales vol. II*, Santiago de Chile (2008), P.P. 94- 95, editorial LOM

- Etzioni, A.(2003).La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones: En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (265-282).México: Porrúa
- Forester J.(2003).La racionalidad limitada y la política de salir del paso: En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (315-340).México: Porrúa
- Giandomenico Majone (Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica. 1989.)
- GONZALES, ORTIZ, BEUREGARD. “*El concepto de política pública en la administración pública norteamericana*” Revista de Administración Publica. Universidad de Puerto Rico, s.f., s.n., PP. 60-61.
- Goodin, R. y I. Waldner (2003). Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar: En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (283-314).México: Porrúa
- González Tachiquin, *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*, pp. (99-112)
- Joan Subirats Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. INAP. 1989)
- Julio Franco Corzo, En: *Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* p.p. 130-131, México, Segunda Edición (2013), editorial IEXE
- Lahera P. *políticas sociales: Política y políticas públicas*, pp. (5-25). Santiago de Chile, agosto de 2004, Edit. CEPAL
- Lindlom Ch. (2003).Todavía tratando de salir del paso: En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (227-314).México: Porrúa
- Majone, G. (2003).Los usos de la política: En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (341-366).México: Porrúa.

- Manuel Tamayo Sáenz (“El análisis de las políticas públicas”, La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza editorial 1997)
- Meltsner, A. (2003).La factibilidad política y el análisis de políticas: En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (341-366).México: Porrúa.
- Olvarría Gambi, *Documentos De Trabajo: Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, pp. (6-92) universidad de chile, 2007
- Pedro Medellín (La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Chile. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL)
- Rodríguez Gómez, “*Metodología de la Investigación Cualitativa*”, ediciones Aljibe, Málaga 1999
- Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, “*Metodología de la Investigación Cualitativa*”, editorial DEUSTO, 5ª edición,
- Salazar Vargas *La definición de Política Pública*, pp. (47-52). Edit; Dossier
- Tamayo Saez, Manuel. *El análisis de las políticas públicas*. En la Nueva Administración Pública. Bañon y Carrillo.
- Vieira, Juan Guillermo. *El estudio de las políticas públicas*. Teorías de las políticas públicas.
- Wildavsky. (2003).El estudio Introdutorio: En Villanueva. L. (COMP), *La hechura de las políticas públicas*, pp. (78-87).México: Porrúa

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

“Ley general de protección civil publicada en el diario oficial de la federación el 6 de junio de 2012”

“Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil”,
Diario Oficial (Segunda Sección), octubre de 2006

“Programa de Protección Civil y Emergencia Escolar”, 2013

Programa *“Escuela Segura”* 2014

www.curriculobasica.sep.gob.mx/index.php/prog-preescolar1/prog-est-prees-propositos

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Disponible en la página web;
www.sct.gob.mx/manual_proteccion_civil2009.pdf

www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm “Contribuciones a las ciencias sociales” Qué son y para qué sirven las políticas públicas.

www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/LGPC_030614.pdf