



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE: FUNCIONES Y  
RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO MEXICANO  
EN TAREAS DE PROTECCIÓN CIVIL ANTE  
FENÓMENOS NATURALES EXTREMOS 1985 y 2010**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**Diana Laura Julián Álvarez**

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
Y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

*Ciudad de México, jueves 15 de diciembre de 2016*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad **Iztapalapa**  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) Diana Laura Julián Álvarez matrícula(s) 2123046240 con el título de GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO MEXICANO EN TAREAS DE PROTECCIÓN CIVIL ANTE FENÓMENOS NATURALES EXTREMOS 1985 y 2010 se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

L e c t o r

Fecha 15-dic-16 Trim: 16-0 No. Registro de

Tesina: \_\_\_\_\_

UNIDAD **Iztapalapa**

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

## Agradecimientos

Agradezco a mi familia por su apoyo, confianza, esfuerzo y respeto a mis decisiones. A mis padres Antonia y Zenón, por apoyar mis decisiones, por darme un techo, abrigo sustento, educación, confianza, por velar por mi felicidad, seguridad y salud. A mis hermanas y hermano, por cuidar de mí y darme su apoyo material y moral. Muchas gracias Ana, Blanca, Andrea, Angélica y Juan.

Agradezco a mi asesora de tesina, la Mtra. Martha E. Bañuelos por su apoyo, esfuerzo y dedicación para que este trabajo tomara forma. Agradezco a mi lector, el Prof. Enrique García Márquez por su apoyo y dedicación que me ha dado en revisar, corregir y comentar en trabajo de tesina. Gracias por su orientación y consejos.

Agradezco a la Universidad Autonomía Metropolitana, por darme la oportunidad de ser parte de ella, por albergarme en sus aulas durante el tiempo que duraron mis estudios de licenciatura y por brindarme el orgullo de ser universitaria

Agradezco a mis amigos por brindarme su apoyo y entusiasmo. A Celic Ixchel Mosqueira Rivas por su aliento, confianza, entusiasmo y fortaleza durante mis estudios de licenciatura, por su esfuerzo, apoyo y dedicación que me ha dado en revisar y corregir mi tesina. A Maleni Aguilar y Rocío Torres por sus comentarios y correcciones. Muchas gracias a María Luisa, Roman y Ana por compartir opiniones e ideas durante nuestro caminar por las aulas

## Índice

Acrónimos .....	2
<b>Introducción</b> .....	3
CAPITULO PRIMERO.....	5
BIEN COMÚN, ESTADO Y PROTECCIÓN CIVIL.....	5
1.1 Estado y bien común.....	6
1.2 Régimen de gobierno .....	11
1.3 Gobernabilidad.....	19
CAPITULO SEGUNDO: .....	28
SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL.....	28
2.1 Protección civil en México. ....	30
2.2 Gestión de Riesgo de Desastre.....	41
CAPÍTULO TERCERO.....	63
ANÁLISIS COMPARADO DE LOS FENÓMENOS HIDROMETEOROLÓGICOS Y GEOLÓGICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO .....	63
3.1 Factores de riesgo en la Ciudad de México .....	63
3.2 Origen y naturaleza de la emergencia.....	70
<b>Índice de cuadros</b> .....	103
Bibliografía .....	104

## Acrónimos

AG	Asamblea General
ANR	Atlas Nacional de Riesgo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDMX	Ciudad De México
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres Naturales
CEPAL	Comisión Nacional para América Latina y el Caribe
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
ENAPROC	Escuela Nacional de Protección Civil
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales.
GIR	Gestión Integral del Riesgo
GRD	Gestión de Riesgo de Desastre
GRS	Gestión de Riesgo de Desastre
IGOPP	Índice de Gobernabilidad y de Políticas Públicas en la gestión integral del riesgo.
LA RED	LA RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina
LGPC	Ley General de Protección Civil
LSPCDF	Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RLGPC	Reglamento del Sistema de Protección Civil
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SPC	Secretaría de Protección Civil
UIPC	Unidad Interna de protección civil
UNDRO	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (
UNISDR (por sus siglas en inglés)	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

## **Introducción**

La Gestión del Riesgo de Desastre (GRD) es un tema que ha ido cobrando cada vez más relevancia debido al aumento de pérdidas de bienes económicos, sociales y ambientales, ocasionados por el impacto de fenómenos naturales y antropogénicos. De ahí el creciente interés por integrar en la agenda global y gubernamental de cada Estado, políticas, instituciones y cambios normativos que debiliten las causas estructurales de los desastres, fortaleciendo la capacidad de resiliencia del entramado institucional del Estado y de la sociedad.

Mediante la identificación de riesgos, previsión, formación de escenarios, prevención, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción, se han ido sumando esfuerzos de la sociedad y de los entes intergubernamental e intersectorial del gobierno para reducir los riesgos.

Para lograr que se adapte la GRD en los estados, es necesario incorporar en su sistema político estructuras que promuevan un marco de reducción de riesgo de desastres, así como herramientas que permitan el desarrollo de la resiliencia en la sociedad. Estas prácticas están basadas en el principio de cooperación y corresponsabilidad entre la sociedad y gobierno, para tomar decisiones fundamentales en la prevención, reducción y transferencia de riesgos.

La seguridad social y la protección civil son prácticas que el gobierno y la sociedad tienen como obligación efectuar para mantener la paz, la gobernabilidad, la vida, la salud y la integridad física de la población, por lo que se generan dos entes responsivos en la realización de acciones preventivas; el gobierno tiene la obligación de generar políticas públicas que incentiven e incrementen la participación ciudadana para articular los órganos y sectores gubernamentales de protección civil con la ciudadanía, así como la ciudadanía tiene la obligación de participar en los procesos de generación y efectuación de las políticas públicas de reducción del riesgo.

Mediante un análisis comparativo, la presente investigación tiene como objetivo visualizar las prácticas, deficiencias y retos del sistema de protección civil mexicano e identificar los modelos organizacionales de protección civil para

prevención y atención de desastres causados por fenómenos naturales, para reconocer las fortalezas y debilidades del sistema.

En el primer capítulo se aborda el marco teórico político que ampara las bases y cimientos de los principios en el sistema político, para sostener estructuras que aborden las tareas de protección civil

El segundo capítulo ofrece un panorama general de la composición del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) así como la revisión de la Ley General de Protección Civil (LGPC); en ambos casos trato de limitarlos al nivel local, particularmente su función en la Ciudad de México.

El tercer capítulo -último de mi investigación- aborda un análisis comparativo de las acciones, obligaciones y responsabilidades del Sistema de Protección Civil mexicano en el seguimiento de protocolos de actuación para fenómenos geológicos e hidrometeorológicos.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **BIEN COMÚN, ESTADO Y PROTECCIÓN CIVIL.**

La protección civil tiene como objetivo el bien social; el bien común. Se compone de mecanismos que ponen a salvo a miles de vidas, donde la prevención del riesgo es la clave para lograrlo. La prevención y mitigación de los desastres, es obligación de la sociedad y las autoridades que gestionan y promueven esfuerzos para generar una sociedad menos vulnerable a los riesgos.

El bien común como han determinado Platón y Aristóteles, es un elemento sustancial para la vida en comunidad. La intervención de la autoridad que Maquiavelo y Hobbes han establecido, es necesaria para lograr la unidad y estabilidad política del Estado, manteniendo la paz, seguridad y vida en los pueblos.

La teoría weberiana sostiene que la autoridad soberana, no es cualquier tipo de autoridad debido a que ésta se "... relaciona con el ejercicio legal y legítimo de un gobierno, es decir, el poder político, capaz de aplicar la fuerza si es necesario para cumplir los objetivos fijados por la ley." (Balderas, 2008, p. 66). Por lo tanto, es sólo el soberano quien tiene y tendrá la autoridad legítima para administrar las instituciones de protección civil que intervienen como autoridad especializada para la creación de leyes, normas y políticas correspondientes en la materia. En caso de que se intente obstruir el cumplimiento de las tareas de protección civil, el Estado está autorizado para aplicar la fuerza.<sup>1</sup>

En este sentido el SINAPROC y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) actúan como esas instituciones legítimas especializadas

---

<sup>1</sup> Ejemplo: si se construyen asentamientos en las orillas de barrancas o zonas con alto riesgo, el Estado está obligado a desalojar a esa población y reubicarlos en una zona relativamente segura o de menor riesgo.

para diseñar tanto políticas, como normas para la estabilidad y unidad del Estado en caso de desastres.

### 1.1 Estado y bien común

El Estado es el órgano fundamental, sin el cual, las relaciones sociales -vida pública- no pueden existir. En este sentido, se entiende al Estado como la red de instituciones para la organización de la vida pública. Es el medio por el que el ser humano se relaciona entre sí en la búsqueda del desarrollo pleno y su coexistencia.

El ser humano, como animal racional, necesita relacionarse en comunidad, para el desarrollo y alcance de un sólo fin: la vida buena; entendida como un todo. De esta manera, la ejecución de sentimientos, ideas y conductas de los humanos están interrelacionadas para gestionar una asociación política que proteja y sostenga este fin. Todas las acciones ejecutadas por los seres humanos en sociedad, deben realizarse en aras del bien común, el cual genera en primera instancia la existencia de una comunidad y posteriormente la del Estado. El Estado interpone la justicia<sup>2</sup>—las leyes— como una base para la cooperación y coexistencia de los seres en sociedad. Segas Strauss citado a Aristóteles advierte que:

“El status de las cosas depende del status del alma. La justicia es el bien común *par excellence*. Si ha de haber cosas justas por naturaleza, debe haber cosas comunes por naturaleza; pero pareciera que el cuerpo, por naturaleza, pertenece a cada uno o es privado. Aristóteles llega al fin de este camino cuando afirma que la asociación política existe por naturaleza y que el hombre es político por naturaleza porque es el ser caracterizado por el habla o la razón, y por lo tanto es capaz de realizar la unión más perfecta y más íntima

---

<sup>2</sup> Debe entenderse justicia en términos platónicos, en donde “La justicia consiste en obedecer a los gobernantes. Pero obedecer a los gobernantes significa obedecer en primer lugar obedecer las leyes establecidas por los gobernantes, por lo tanto(...) la justicia consiste en obedecer la ley, o lo que es justo es idéntico a lo lícito o legal, o a lo prescripto por las costumbres o las leyes de ciudad “ (Strauss, 2006, pág. 144) Para Platón, los gobernantes deberían de tener una alma racional y una virtud sabia., en donde virtud se refiere a la mejor capacidad para contribuir al bien común.

posible con sus pares: la unión a través del pensamiento puro.” (Strauss, 2006, p. 32)

Ergo obedecer las leyes, que es característica del ser humano por ser animal racional, es uno de los elementos para contribuir al bien común.

El Estado es el medio por el cual el ser humano logra el desarrollo de una vida en comunidad para llegar a su fin: la vida buena. Este fin se logra siempre y cuando los seres en sociedad cumplan con las leyes, ya sean consuetudinarias o positivas, las cuales son herramientas primordiales para la educación moral de los hombres en comunidad. Según Aristóteles la ley supone el mandato de la razón y de la prudencia, es decir:

“...llevar una vida buena significa que uno merece ser su propio amo o que tome bien sus decisiones. La prudencia es ese tipo de conocimiento inseparable de la virtud moral, esto es, las virtudes esenciales al servicio de la ciudad.” (Ídem, p 46)

Debido a lo anterior, las decisiones y acciones tomadas por la comunidad deben ser ejecutadas en pro del bien de la misma

De acuerdo con Strauss el Estado, tiene la obligación de:

“...asegurar la vida, libertad y la búsqueda de la felicidad de todos los miembros de la sociedad, pero de este modo solo se confirma el hecho de que la verdadera felicidad es privada [...] cada individuo se esfuerza para alcanzar la felicidad tal como la entiende. Este esfuerzo que en parte compite y en parte coopera con los esfuerzos de todos los demás, conforma o constituye una suerte de red; esta red es la sociedad, que se distingue del Estado, que sólo asegura las condiciones para el esfuerzo de los individuos. Se deduce que, en este sentido, el Estado es superior a la sociedad, ya que el Estado se funda en aquello que todos deben desear del mismo modo, porque todos lo necesitan para alcanzar su felicidad.” (Ídem, p. 53.)

Las acciones individuales están interconectadas entre los miembros de la comunidad con el fin de alcanzar la felicidad. Aunque superficialmente pareciera que cada individuo trabaja para su propia felicidad, lo cierto es que todos necesitamos de todos para llegar a ella. Platón lo plantea de la siguiente manera,

“...todos cuidan de igual modo de las cosas de la república que tocan al bien común, como de las suyas propias y ocupados en sus negocios particulares, procuraran estar enterados de los del común” (Platón, 2006, s/p.)

Es decir, el ser humano en tanto cuida de su vida privada cuida de lo público, debido que lo público es el todo que lleva la armonía de la vida en comunidad.

El Estado está sostenido por una constitución, la cual la formamos todos. Según Hegel la constitución es el espíritu del pueblo que busca la unidad, que aunque divididos o repartidos en distintas profesiones individuales y esferas particulares, pero públicas, hacen de la sociedad una constitución, es decir una unidad, como organismo que necesita de las aptitudes particulares para su funcionamiento. El espíritu de la comunidad esta materializado en la ley. La constitución es la parte material del espíritu del pueblo, pues en ella se consagran los lineamientos, normas y leyes de todos los intereses de la sociedad. Es donde se establece el interés de forma horizontal, en tanto que el interés de un determinado grupo con intereses particulares es funcional para otro grupo también con intereses particulares, es decir, la constitución es incluyente, debido a que integra el interés de todos.

Por lo tanto, la constitución es dependiente del espíritu del pueblo, ya que se determina bajo los intereses de la sociedad que está siendo organizada en determinado tiempo y espacio. “La constitución no depende de la casualidad, sino que solamente se adecua al espíritu del pueblo” (Sabine., 1994, p. 152)

Por naturaleza los seres humanos son diferentes, lo cual no significa que sus diferencias excluyan a alguien de la participación en la vida pública. Para llevar a cabo una vida en común y armónica, es necesario, que todos tomen parte activa en cada una de las actividades en la sociedad, es decir, que de todos los seres

humanos en la sociedad sin discriminación alguna se integren, cooperen y participen para la armonía, integridad, seguridad y paz social.

La protección, integridad y seguridad de la vida, tanto la de la comunidad como la individual, son responsabilidades del Estado. De ahí la creación de estructuras o instituciones especializadas en la protección de los ciudadanos en caso de fenómenos perturbadores.

Es el sistema de protección civil, que sin distinción de razas, credos, ideologías políticas ni estrato social establece un interés general para la protección e integridad física de la vida. Cada una de sus acciones está orientada a auxiliar a la población que esté sujeta a riesgos que pongan en peligro la integridad y la preservación de la vida.

La coordinación entre las estructuras del Estado junto con los seres humanos que viven en él, es indispensable, ya que se establece una especie de interconexión mutualista y simbiótica. Las estructuras estatales están obligadas a ejecutar acciones preventivas ante la vulnerabilidad de impacto de fenómenos naturales extremos. Mediante el SINAPROC el Estado fortalece la cultura de la autoprotección, colaborando con las comunidades para disminuir los riesgos y resistir al impacto de los fenómenos naturales extremos

La pobreza es una de las razones por las que los seres humanos se ven obligados a vivir en zonas inseguras y con alta vulnerabilidad, sujetos a un alto nivel de riesgo que pueden desencadenar un desastre. Este factor está presente en todas las comunidades, de ahí la necesaria participación activa de los seres en comunidad para exigir al Estado, por medio de los gobiernos, que actúen en políticas de desarrollo para reducir los riesgos a los que está expuesta la comunidad. En caso de actitudes pasivas de los seres en comunidad, se corre el riesgo de que las comunidades dejen de existir, debido a que la participación de los seres en comunidad genera interés común para la preservación del bien común. Según Strauss:

“...cada ser humano justo o injusto, tiene necesidades de muchas cosas y es por este motivo al menos que necesita de otros seres humanos. Al empezar por el interés propio de cada uno llegamos a la necesidad de la ciudad [comunidad], y desde ese momento en adelante del bien común en nombre del bien de cada hombre” (Strauss, 2006. P. 139).

En situaciones de emergencia por desastre, los ciudadanos que forman brigadas - oficiales y esporádicas- de protección civil, salvaguardan a personas, bienes, entornos y cultura de sus conciudadanos, manteniendo el bien común. Es mediante un proceso de homeostasis, donde interactúan las necesidades de los seres humanos para equilibrar las alteraciones que pudiesen existir dentro del sistema afectado. Las brigadas funcionan como los agentes externos que generan mecanismos de autorregulación para mantener al sistema funcionando.

La participación en la vida pública, es un deber de los seres humanos en comunidad para vigilar y exigir al gobierno el cumplimiento de sus obligaciones, tales como: la protección e integridad física de la vida.

Según Sabine, los gobernados deben dar “...poder suficiente al Estado para que sea eficaz y [a su vez el gobierno debe de dar] libertad suficiente para que el ciudadano pueda ser un agente libre” (Sabines, 1994, p 41). La libertad y el respeto a la ley son medios por los cuales, la relación mutua gobierno-gobernados en el Estado se pueda llevar a cabo. A través de las leyes un Estado puede funcionar, debido a que poseen un carácter impersonal, ergo la ley debe considerarse como elemento constituyente, indispensable del Estado. Para llegar a la mejor vida en comunidad. El Estado, debe sumar fuerzas para la protección de la justicia, la libertad e igualdad a fin de sostener el bien común. De acuerdo con Weber las funciones básicas del Estado son:

“...—el establecimiento del derecho, (función legislativa), la protección de la seguridad personal y del orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros(las diferentes ramas de la administración)y

especialmente la energética protección organizada dirigida hacia afuera(régimen militar)— todas estas no han existido antes en absoluto o no han existido en forma de disposiciones racionales, sino únicamente como comunidad ocasional amorfa. (Weber, p. 664)

Lo que indica que todas las funciones del Estado no habían existido en conjunto, hasta la creación de éste. Por ello, el sistema de protección civil como institución del Estado —que está regida por normas y leyes— asume un compromiso irrenunciable con el bien común.

## 1.2 Régimen de gobierno

El régimen es la estructura que contiene al gobierno, la organización de la división del poder—es decir, es el régimen el que establece el cómo y en cuántos recaerá el poder de mandato en un Estado—, así como las facultades y normatividades que permiten el orden en la sociedad. Cada régimen tiene su sistema legislativo, encargado de generar leyes, normas y reglamentos en aras de la preservación de la soberanía Estatal

Un régimen puede ser monárquico, gobierno de uno; oligárquico, gobierno de pocos o democrático gobierno de muchos. De ahí que las instituciones y organizaciones gubernamentales no son iguales en cada régimen. La sociedad es la que legitima la forma de organización social y gubernamental, mediante la aceptación. Al respecto Strauss señala que:

“... toda sociedad política deriva su carácter de una moralidad pública o política específica, de aquello que considera defendible públicamente, y esto significa aquello que es imperante de la sociedad (no necesariamente la mayoría) [y que] considere justo.” (Strauss, 2006, p. 77)

Esta moralidad pública no es otra cosa más que el régimen, debido a que éste establece, mediante la legitimidad—es decir, la aceptación— los lineamientos por los cuales, se debe conducir la sociedad. Por lo cual, según Duverger el régimen es “...el subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un

sistema social que están coordinadas entre sí” (Duverger, 1992, p. 33). Pedro Medellín sostiene que el régimen político constituye organicidad y orden a la red de instituciones que se entretajan en torno al Estado y la sociedad, quienes establecen principios, códigos y normas que regulan esta última.

Según Leonado Molino, para Easton, el régimen político lo conforman los siguientes tres elementos, estos son: los valores, las normas y las estructuras de autoridad.

“Los valores o principios están en la base de cierta ideología y doctrinas o bien entran más o menos implícitamente en la praxis política, es decir están articulados abiertamente en expresiones simbólicas o son justificaciones latentes del régimen [...] Las normas son las reglas operativas o reglas del juego que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos. Son necesarias en un sistema para evitar la ineficiencia que resultaría de las continuas discusiones orientadas al establecimiento de reglas de resolución de los conflictos, con detrimento de las decisiones a tomar, y también para evitar el desorden y el caos. Las normas pueden ser formalizadas, en constituciones escritas o códigos, o no formalizadas y consuetudinarias, aunque no por esto menos provistas de sanciones dentro del sistema. Además, mientras que las reglas del juego no siempre son operantes y eficaces, los procedimientos no siempre son operantes y eficaces, y sería necesario aclarar empíricamente en qué medida la realidad difiere de las prescripciones formales.[...]La autoridad, es decir, es el conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de componerse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos. [...] los roles están dotados de autoridad, en cuanto a que los titulares de los mismos tiene la capacidad de ordenar, mandar y, en algunos casos, obligar por razón de su legitimidad. (Molino, 1985, pp.37-39).

Por su parte Garretón considera que el régimen es la:

“...inmediación institucional del Estado y la sociedad que resuelve el problema de cómo está gobernada la sociedad, de la relación entre la gente y el Estado, de la forma de representación y participación, así como la canalización de los conflictos y demandas. (Garretón, 1995, pp 185y186).

Medellín y Garretón coinciden en que el régimen, es el medio que une al gobierno y la sociedad; según Duverger es la coordinación del entramado institucional del Estado que canaliza y establece principios, códigos y normas que posibilitan la aprehensión y desde luego la solución de los conflictos y demandas sociales a fin de mantener la vida en la sociedad.

A las normas, los códigos y principios Strauss las refiere como moralidad pública imperante en la sociedad, Molino las considera análogamente como valores y normas de la sociedad. Es la articulación del Estado, régimen y gobierno que forma el sistema político. Es una articulación un tanto transversal que en materia de protección civil, genera y protege el derecho de los gobernados de la protección y la integridad de la vida El Estado mexicano vive en un régimen democrático, donde según Molino:

Cuanto más se respeta y garantiza los derechos políticos y civiles, cuanto más participe activamente la población, el régimen es mucho más democrático.

Las instituciones son fundamentales en el desarrollo del bien común. Estas no deben trasgredirse, debido a que todos estamos obligados a respetarlas. Así como las leyes — tanto consuetudinarias como positivas— que en conjunto con las instituciones nos permiten dimensionar la capacidad estructural del Estado para producir cambios en las sociedades. Por lo tanto las leyes y las instituciones deben ser legítimas, aceptables y justas para la sociedad.

La ciudadanía debe ser participativa y vigilante de las acciones gubernamentales, con el fin de sostener y mantener el régimen. De no ser así, el régimen puede llevar al Estado a descender hasta llegar a su transformación.

Una de las responsabilidades de las autoridades, es la seguridad de la sociedad. Los seres en sociedad necesitan de un representante, a quien se le otorga autoridad para organizar las necesidades comunes; esta autoridad es representada por la burocracia estatal que mediante las instituciones protegen el bienestar social. Por tanto, la democracia conlleva a un gobierno que esté sujeto a la voluntad general y popular de la mayoría.<sup>3</sup>

El gobierno es la autoridad facultada, que ejerce el poder de administración en las estructuras institucionales, para mantener el orden y el correcto funcionamiento de éstas, con el objetivo de sostener y garantizar la vida en comunidad. El Estado garantiza la existencia de instituciones que resguardan la seguridad de los seres en comunidad, de ahí que el gobierno es el órgano encargado de que efectivamente esa seguridad se cumpla.

Puesto que, según Valdez el gobierno es el “órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo” (Valdez, 2007, p. 84), de la misma manera tiene la obligación de dar dirección a la sociedad en la que se vive, ejerciendo la autoridad que le corresponde mediante instrumentos político-administrativos.

Como lo subraya Pasquino, el Gobierno se puede entender como:

“...el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una sociedad (Pasquino ,1986, p 710)”[...] Garrone propone lo siguiente: “Por gobierno debe entenderse el conjunto de órganos encargados del ejercicio del poder público (...) conjunto de instituciones por medio de las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en sociedad” (Balderas, 2008, p. 61 y 62)

Para Richard Rose “El gobierno debe de reunir dos propiedades necesarias y complementarias: lo que el gobierno es (instituciones) y lo que el gobierno

---

<sup>3</sup> cabe mencionar que aunque el pueblo le ha cedido autoridad a la burocracia, ésta no tiene el poder de mandato, pues en una democracia el poseedor de ese poder es el pueblo.

hace (las actividades que producen políticas desde los recursos). Así un modelo de gobierno puede ser comprendido como un modelo simple de entrada y salida; a su vez, éste debe de contener por lo menos tres elementos: 1) entradas: los principales recursos del gobierno hoy son leyes, ingresos y empleados públicos; 2) procesadores: una pluralidad de organizaciones moviliza y procesa los recursos del gobierno. Las organizaciones juegan un papel activo en el proceso de gobierno; ellas son instrumentos pasivos que responden a demandas; 3) salidas: los programas comprenden poderes estatuarios, personal y dinero como los productos primarios de las organizaciones de gobierno” (Pineda, 1999, p. 132)

Pasquino y Garrone, coinciden en que el gobierno es el órgano que posee el poder político de las instituciones que regulan la vida en sociedad. Pasquino determina este órgano como el conjunto de personas que ejercen el poder político que da dirección a la sociedad; Garrone establece que el gobierno es el ejercicio de poder público que desarrolla y determina reglas de conducta que hagan posible la vida en sociedad. Tanto para Pasquino como para Garrone el gobierno es poder político o público que regula u orienta la vida en sociedad. Rose señala que el gobierno responde a las demandas sociales mediante las instituciones.

De esta manera se ve la materialización del poder político del gobierno mediante leyes, funciones y acciones que regulan la vida en sociedad. Este poder público, es entendido desde la política, cuyo papel es regular las relaciones entre el gobierno y gobernado para llegar al bien común, por el cual se vive en un sistema político.

Aunque el poder político es intangible, es perceptible mediante las acciones que las instituciones de gobierno llevan a cabo. De ahí la necesidad de “... un gobierno para poder articular una sociedad heterogénea, conflictiva y rezagada.”(Aguilar 2006. P. 18). El poder político o público del gobierno se ve caracterizado por la capacidad de definir y ejecutar acciones que garanticen la

integridad, estabilidad y el orden de la realidad social. Estrictamente todas estas características no son indispensables para la exigencia de un gobierno, —puesto que la esencia o sustancia de un gobierno radica en el ejercicio del poder político— pero si son indispensables para la existencia de la gobernabilidad.

De acuerdo con Robert Dahl, democracia significa gobierno del pueblo, de suerte tal que “El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (“pueblo”) y *kratos* (“gobierno”) a mediados del siglo V a.C. Para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas.” (Dahl, 2004, p. 11)

El gobierno democrático se refiere a gobierno de muchos. Dahl ofrece en su texto *La Democracia* un análisis histórico de los ideales de la democracia a partir de Pericles hasta Rawls —para efectos de la investigación, sólo recurriré a algunos autores— en donde menciona que: Para Pericles la democracia favorece a muchos y no a pocos, garantizando la libertad de gobierno y la libertad individual. Al gobierno de pocos Aristóteles lo cataloga como una forma de gobierno aristocrática y a la de muchos, al igual que Pericles, la denomina democracia, una forma de gobierno donde se puede actuar con libertad.

Desde la perspectiva contractualista y específicamente de Locke, el contrato social representa el consentimiento de la formación de una comunidad a partir de la mayoría, De acuerdo con Dahl la comunidad tiene:

“...derecho para actuar e imponerse a los demás [...] Por ende, ningún gobierno es legítimo a menos que goce del consentimiento de los gobernados, y ese consentimiento no puede darse salvo mediante la regla de la mayoría”.  
(Dahl, 2004, p. 36)

Ello no debe entenderse, como si la democracia fuese la única forma de gobierno legítima. Montesquieu señala que la democracia es una condición imprescindible, en la que:

“Las personas en quienes reside el poder supremo posean la cualidad de la “virtud pública, que significa estar motivado por un deseo de alcanzar el bien común. [...] En el Federalista 10” de Madison, Montesquieu afirma que sin una virtud pública firme, es probable que la república democrática sea destruida por el conflicto entre diversas “facciones”, cada una de las cuales persigue su propio interés mezquino a expensas del bien público más amplio”. (Dahl, 2004, p. 39).

Debido a lo anterior, la democracia persigue el buen estado y funcionamiento de bienes públicos, dado que lo público es del pueblo y el pueblo es la mayoría en un sistema político democrático, entonces, la virtud pública es obligatoria para los gobernantes en una democracia. La democracia, según Dahl:

“...ayuda al pueblo a proteger sus intereses fundamentales; la democracia garantiza a sus ciudadanos derechos fundamentales que los sistemas no democráticos no otorgan ni pueden otorgar; y la democracia asegura a sus ciudadanos una gama más amplia de libertades personales que las demás formas de gobierno. Por fin, existen algunos rasgos de la democracia que algunos –los críticos de la democracia– no considerarían nada deseables. Si bien la mayoría, al reflexionar sobre ellos, juzgaría que al menos merecen la pena, únicamente la democracia brinda al pueblo la máxima oportunidad de vivir bajo leyes de su propia elección; solamente la democracia ofrece a la gente la oportunidad máxima de asumir la responsabilidad moral respecto de sus elecciones y decisiones en torno a las políticas de gobierno y sólo en una democracia puede existir un nivel relativamente alto de igualdad política” (Dahl, 2004, p. 48).

Dahl da criterios para considerar a un gobierno como democrático, que permiten una mayor integración en los asuntos de la cosa pública, los cuales se exponen a continuación: Participación efectiva. “Todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros [y autoridades]”

(Dahl, 1999, p. 47), es decir; se encarga de garantizar la libertad de participación en la formulación de una política, por ejemplo, en las políticas estructurales<sup>4</sup> de prevención de desastres, específicamente en la instalación de alarmas sísmicas, la población junto con las autoridades pueden organizarse para determinar el espacio idóneo en que se debe colocar la alarma, puesto que, por una parte las autoridades analizan las opiniones de sociedad que vive en el espacio junto con estudio de factibilidad para la instalación de dicho sistema. Esta participación, Held la denomina como democracia participativa, la cual

“...se caracteriza por el derecho igual para todos, el que el autodesarrollo solo puede alcanzarse en una sociedad participativa; una sociedad que fomente el sentido de la eficacia política, que nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno; participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local; la reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados; el funcionamiento participativos en la estructura parlamentaria o el congreso, y el mantenimiento del sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.” (Chac, 2007, p. 141)

Un mecanismo de participación ciudadana es estar presente en los procesos de deliberación de la agenda pública.<sup>5</sup> Donde los ciudadanos tienen la oportunidad de participar con un formato más institucionalizado. Dahl lo explica de la siguiente manera “Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. [...]Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden”. (Dahl, 1999, p. 48)

---

<sup>4</sup> El CENAPRED, considera “políticas estructurales” aquellas vinculadas con el establecimiento de unas estructuras u obras que sean tangibles.

<sup>5</sup> Actualmente a estos mecanismos de participación se le conoce como gobierno abierto.

Una democracia debe de garantizar los derechos de los ciudadanos que están establecidos en la las leyes, por lo cual

“No basta con prometer derechos democráticos en textos escritos, en la ley, o incluso en un documento constitucional. Los derechos deben hacerse verdaderamente efectivos y estar efectivamente a disposición de los ciudadanos en la práctica. Si no independencia de lo que el gobernante pretenda; los adornos de "democracia" son una mera fachada para un gobierno no democrático.”(ibíd., p 60)

Es decir, la libertad de tránsito, expresión, prensa, asociación, el derecho a la seguridad, —protegiendo la integridad de los bienes materiales y no materiales de la sociedad— están garantizadas en leyes, normas, acuerdos etc., por lo tanto se deber garantizar también en la praxis.

### 1.3 Gobernabilidad.

La gobernabilidad se define como la capacidad del gobierno para solucionar conflictos que afectan directamente a la sociedad en la vida cotidiana. Al respecto Aguilar señala que:

“La capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultad y atribuciones que un gobierno posee en abstracto[...] por consiguiente, la gobernación (desde la perspectiva de la gobernabilidad ) se refiere, específicamente al modo como el gobierno hace usos de las capacidades directivas que posee, “actualiza” sus potencialidades, las transforma en acciones que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales,[es decir], la gobernabilidad interroga y responde sobre la capacidad de gobierno entendidas como los recursos o poderes que debe disponer el gobierno para estar en aptitud de gobernar a su sociedad, mientras que gobernación se entiende como las capacidades entendidas como recursos en movimiento, poderes de acción cuyos

resultados o efectos son las situaciones deseadas de coordinación, conciliación y prosperidad social.” (Aguilar, 2006, p. 67)

Omar Guerrero considera la gobernabilidad como el “Conjunto de mecanismos que aseguran el desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad, es decir, un gobierno que no sólo ofrezca estabilidad sino también calidad de servicio y bienestar social general.” (Citado en Paullada, 2001, p. 243)

Aguilar y Guerrero coinciden en que la gobernabilidad es la capacidad de gobierno que conduce a la sociedad a un órgano estable mediante acciones que cumplan los objetivos de los escenarios prospectivos, establecidos en los programas operativos de gobierno, esta capacidad no sólo se queda en la efectucción de la acción, ya que se debe garantizar calidad, eficiencia y eficacia en las situaciones reales.

Las acciones, lo tangible y los resultados son muestra de cómo, cuánto y quiénes tienen capacidad de gobernar. De acuerdo con Aguilar la capacidad se refiere a:

“... los poderes que se necesitan poseer de antemano para ser gobierno. Para estar en condiciones de conducir una sociedad hacia sus objetivos. Ser capaz significa las actividades que acrediten que un buen gobierno es en realidad un agente directivo capaz y efectivo, que está siendo efectivamente capaz de cumplir sus objetivos “(Aguilar, 2006, p. 67)

Adicionalmente, la gobernabilidad implica la necesidad de capital humano capacitado para poner en marcha la maquinaria institucional del Estado. La capacidad en los gobernadores, es un elemento primordial para tener gobernabilidad, debido a que la capacidad considera las condiciones, atributos, habilidades, cualidades y aptitudes, que permiten el desarrollo y funcionamiento de los cargos institucionales que ejercen las autoridades. Entonces, los gobernantes están obligados a estar capacitados para tomar decisiones que se dirijan a garantizar estabilidad, calidad de servicio y bienestar social. Aguilar menciona que:

“La capacidad directiva de un gobierno no es equivalente a un gobierno superdotado de poderes de gran alcance, amplia autonomía e intervención directa, por lo que el problema evoluciona hacia la cuestión más atinada acerca del *rightsizing*<sup>6</sup> del Estado y, en consecuencia acerca de la talla apropiada del gobierno para realizar sus funciones según los diversos asuntos públicos y diversas circunstancias sociales que encara” (Aguilar 2006, p. 74)

La capacidad directiva de un gobierno, no está en la atribución de poderes que se le otorgan, sino en la funcionalidad y los resultados obtenidos por la práctica del poder conferido. Como evidencia de la capacidad directiva de los gobiernos, es visible la integración y coordinación de las instituciones estatales y no estatales en materia de protección civil, con el propósito de salvaguardar el bienestar social.

En la actualidad y en el mundo globalizado es necesaria la participación de actores estatales y no estatales en la sociedad para alcanzar la sustentabilidad y la adecuada solución de los problemas. Según Aguilar:

“Lo característico de gobernar en las condiciones sociales contemporáneas consiste en coordinarse con coordinar a otros actores, gubernamentalmente independientes, que poseen recursos clave (poder, factores productivos, conocimientos y ascendiente moral.)Para realizar los objetivos deseados de la vida en común”, (Aguilar 2006, p. 100)

La perspectiva de gobernar es la inclusión total de los seres en comunidad para abordar problemáticas sociales que afectan al todo social, cierto que se toman intereses particulares, que de forma alguna se incluyen en el todo, al interrelacionarse en el interés general de la comunidad. Agilar considera que gobernanación se refiere a las:

---

<sup>6</sup> Del inglés, proceso de reestructurar y racionalizar una organización para mejorar su efectividad y reducir costos, definición de <http://www.dequate.com/infocentros/gerencia/glosario/r.htm> [ consulta 29/02/2016]

“...redes interorganizacionales y auto organizadas... [Las cuales, establecen características de gobernación, estas son:]1) interdependencia entre las organizaciones. Gobernación es algo más amplio que gobierno y abarca actores no estatales. Cambiar las fronteras del Estado ha significado que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se han vuelto cambiantes y opacas. 2) interacción permanente entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar los propósitos comunes. 3) las interacciones se basan en la confianza y son reguladas por las reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4) existe un grado significativo de autonomía respecto del Estado. Las redes no tienen responsabilidad pública (no son actores públicos), aunque están auto organizadas.”(Aguilar, 2006, p. 115)

Pareciera ser que los actores no estatales no tienen responsabilidades públicas, pero lo cierto es que si las tienen, debido que estos son parte de la comunidad, y como parte de ella, todos somos responsables de lo que ahí sucede. Estricta y categóricamente el gobierno es quién tiene la obligación, más que responsabilidad, de mantener activas las instituciones y las relaciones estatales y no estatales, para conservar el bienestar social. Según Castelazo, la gobernabilidad es:

“...demanda una acción integral e inclusiva integral, en cuanto debe contemplar la historia, la cultura, la economía, la sociedad y la política; inclusiva, en tanto la actitud de los protagonistas manifieste objetivamente su capacidad de compartir el poder de una forma responsable, junto con las complicaciones de ello derivadas, compensaciones y riesgos. Lo importante es estar conscientes de que este proceso no se da por generación espontánea, sino que forma parte de una estrategia cuya mayor carga de ejecución se encuentra en el gobierno y en la Administración Pública, único agente social capaz de garantizar los equilibrios que demanda un desarrollo sostenido, sustentable y, por lo tanto, gobernable. (Castelazo., 2004, p. 139)

Es esencial que la administración pública y el gobierno tengan intervención directa, para garantizar la respuesta, y en el mejor de los casos, la solución de las demandas sociales, lo que implica que haya participación de la sociedad civil para la creación y solución de dichas demandas. Alcántara, señala que la gobernabilidad democrática implica un:

“...dilema entre legitimidad y eficacia del gobierno; una tensión que plantea la necesidad de incluir una cultura política plural y participativa, que transforme los mecanismos de decisión "de arriba hacia abajo" (top-down), que incorpore y concilie las iniciativas sociales "desde abajo" (bottom-up), como ingredientes básicos de la gobernabilidad democrática. En particular, se trata de evolucionar hacia formas de cultura participativa y de fomentar la pluralidad, a través de los tres instrumentos que propician formas directas de participación ciudadana: el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum, los cuales estén sustentados dentro de una tendencia a formular políticas de Estado, elaboradas por encima de los intereses partidarios, de tal forma que el interés social encuadre las políticas de gobierno que influyen en los fenómenos locales y en la dimensión nacional. (Citado en Barros Valero, 2001, p. 13)

La interrelación entre la sociedad y el gobierno define las problemáticas que afectan al todo social, ya que la sociedad y gobierno son actores corresponsables en la solución de los problemas públicos. Miklos, Jiménez Cabrera y Arroyo García., lo expresan de la siguiente manera:

“No es un Estado o gobierno el que permite gobernar una sociedad, tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad”. (Miklos, Jiménez Cabrera y Arroyo García., 2008, pág. 122)

En la actualidad se integran, en la vigilancia e iniciativa, grupos no estatales para la solución de problemas públicos, ejemplo de ello es la existencia de redes inter-organizacionales y auto-organizadas para la salvaguarda y la integridad física de

la vida. Por ejemplo, algunas brigadas comunitarias que actúan por el bienestar social en materia de protección civil, son los Topos de Tlatelolco; Brigadistas comunitarios. Otro ejemplo, de mayor dimensión, son redes de investigación y de cooperación para prevenir y disminuir los efectos de un fenómeno natural extremo, tal como lo hace LA RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina (LA RED) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por mencionar algunas organizaciones. El BID considera que:

“...la capacidad de gobierno de un problema público [...] se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los Gobiernos y administraciones pero también de los actores sectoriales y privados de un país” (Ballart, 2013) [y del globo.] En la medida que se incrementa la capacidad de gobierno del problema debería observarse una mayor efectividad en las decisiones adoptadas y de las políticas implementadas con el resultado de evitar un mayor número de consecuencias negativas en el caso de los desastres” (BID, 2014, p.20)

Las políticas públicas son evidencia del control que tienen los gobiernos sobre la sociedad y del aparato estatal, debido a que dan cuenta del respectivo funcionamiento de los mismos mediante sus acciones. Ives Meny menciona que: “El enfoque pluralista-racionalista percibe a las políticas públicas como respuestas a las demandas sociales. Considera las instituciones y las organizaciones como instrumentos que reaccionan a estas demandas o inputs, suministrando productos u outputs” (Meny, 1992, p. 57) de esta manera los gobiernos reciben o aprehenden los inputs o las demandas, las analizan determinando sectores, instituciones, normatividades, responsabilidades, competencias, recursos, y espacios, para generar productos u outputs.

Según Roth, existen cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública, estos son: la implementación del gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y procesos, por lo que:

“...una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar los objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2002, p. 27)

Dentro de una sociedad es inevitable la existencia de conflictos o problemas que afecten a los seres humanos. Por ello, las instituciones estatales ponen en marcha la maquinaria gubernamental, la cual genera proyectos en tiempo y forma para solucionar las demandas sociales, tales como el diseño de estrategias necesarias para contar con herramientas adecuadas para la eficiente y oportuna respuesta en casos de emergencias o fenómenos perturbadores, ya sea de tipo natural o antropogénica, y con ello disminuir el impacto negativo que conlleva. Estas estrategias no son otra cosa que las políticas públicas. Castelazo afirma que:

“La mejor distribución del poder toma lugar cuando existan políticas públicas que se gesten como efecto de la dinámica social (realismo), se define y estructuran con la participación activa, en una o varias tareas, de grupos y personas comprometidas y preparadas, poseedoras de una cultura cívica” (Castelazo., 2004, p. 138)

De ahí que una política pública es producto del activismo comprometido y organizado de la ciudadanía de a pie. Roth considera que la política pública

“...designa la existencia de uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de autores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Citado en Roth, 2002, p. 26)

Es imprescindible la interrelación entre todos los actores que habitan en la comunidad. Sean gubernamentales o no gubernamentales, públicos o privados. Por consiguiente, Ramírez, reconoce la política pública como “...el resultado de

las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos” (citado en (Ramírez, 2003, p. 105)

Parte de la política pública es la agenda, que Padioleau define como “...el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982, p. 25). Al criterio de Meny, existen dos tipos de agenda,

“Una es la agenda institucional [o de gobierno]. Que reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública considerada. Así, la constitución de un Estado o los estatutos de una entidad local enumeran los problemas, institucionalizan su modo de emergencia, el calendario y la orden del día de los órganos políticos y administrativos competentes.[...] El otro tipo de agenda es la coyuntural o sistémica. Está constituida por problemas que, al contrario del primero, no pertenecen a la competencia «habitual » o «natural» de la autoridad pública. (Meny., 1992, p. 114)

Es decir, la agenda institucional está constituida por actividades programadas, establecidas, consensadas y analizadas por entes gubernamentales. Por otra parte, la agenda coyuntural es donde la ciudadanía de pie incide directamente para incluir los problemas públicos en la agenda de gobierno y se asignen recursos públicos para solucionar la problemática. El Índice de Gobernabilidad de Políticas Públicas (IGOPP) considera que:

“La inclusión en la agenda de la política responde en buena medida al grado de madurez del problema público y al nivel de presión política y social que reciben las instituciones. A menudo un factor determinante es el hecho de que se produzca una crisis, lo que da lugar a que el tema ocupe la atención de los medios de comunicación y de los gobernantes de forma intensa, si bien es posible que desaparezca tanto de los medios como de los debates políticos a medida que pasa el tiempo y aparecen otras “crisis” que sustituyen a la

anterior. Como se ha señalado en la literatura (Kingdon, 1995) la medida objetiva de un problema por parte de administraciones públicas u observatorios independientes puede ayudar a cambiar la percepción de la población mientras no se producen crisis” (BID, 2014, p. 25)

Cuando el problema público está inserto en la agenda, el ciudadano de a pie tiene la obligación de vigilar que se cumplan las demandas sociales, metafóricamente que lo esté en el papel se convierta en realidad.

Como resultado de la experiencia obtenida por diversos países de América Latina en la aplicación de estrategias, políticas y actividades de prevención, atención y recuperación de desastres, se considera que la aplicación de estas medidas y el nivel de eficiencia, depende en gran medida de las circunstancias y del tipo de relación que se establezca entre la sociedad civil y el Estado en un momento histórico determinado, así como del nivel de conciencia histórica, conocimiento alcanzado sobre el riesgo y vulnerabilidad en cada contexto social y material.

## **CAPITULO SEGUNDO:**

### **SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL**

En México el SINAPROC, es la institución responsable de garantizar la adecuada coordinación de la población y el gobierno en caso de una situación de emergencia, en materia de protección civil.

Son determinadas las formas de organización política que aplican, medidas preventivas, de atención y recuperación de la población y su entorno en caso del impacto de un fenómeno perturbador. Operando con una relativa eficiencia. Sin embargo, frecuentemente el tejido de instituciones políticas dificultan la coordinación entre agentes de la sociedad civil y las autoridades gubernamentales e impiden que las acciones locales de prevención surjan y se desarrollen efectivamente. De ahí, la importancia de generar una memoria colectiva que visualice las practicas que dificultan la adecuada coordinación de las instituciones políticas y la sociedad. En este sentido LA RED, considera que:

“La relación entre sociedad civil y Estado en torno de los desastres tiene que ubicarse en el marco del estudio histórico de los mismos que permita identificar la recurrencia de fenómenos destructivos, la respuesta histórica de los diferentes sectores involucrados en ellos y la existencia o no de una memoria histórica de la sociedades afectadas por los desastres naturales.”  
(LA RED, 1992, p. 5)

El enfoque iusnaturalista y contractualista de Hobbes, Locke, y Rousseau, afirma que es el Estado posee la responsabilidad de garantizar y asegurar la vida, propiedad y libertad de los hombres<sup>7</sup> de la comunidad, ello derivado del acuerdo mutuo entre la población que habita en la misma. Es el contrato social, la máxima

---

<sup>7</sup> Entiéndase que en la época de la ilustración, se entendía Hombre como género humano. Por lo cual no se diferenciaba dentro de la literatura entre el sexo masculino y femenino.

tarea del Estado, puesto que en él se garantiza la paz interior del mismo, lo cual implica la defensa de los ciudadanos ante cualquier fenómeno externo que desestabilice la armonía en la comunidad. El contrato, designa Rousseau, "...defiende y protege con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedece sino a sí mismo y permanece tan libre como antes." (Rousseau, 1999, p 14) Es derecho iusnaturalista de los hombres la preservación de la vida, ante cualquier acontecimiento que ponga en peligro la integridad parcial o total de la misma.

Los fenómenos naturales extremos y las guerras, son eventos que frecuentemente ponen en peligro la integración y preservación de la vida. Por lo cual "Al concluir la segunda guerra mundial, y en el marco del protocolo 2 de los tratados de la Paz de Ginebra, el 12 de agosto de 1949, se denomina oficialmente la existencia de la "Defensa civil" (protección civil) como uno de los medios operativos de los derechos humanos". (Salgado, s/p). Cabe señalar que este acuerdo sólo se considera en caso de guerra. Es hasta 1965, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG), en la resolución 2034, extiende la obligación de la asistencia humanitaria como obligación de los gobiernos en situaciones de desastres y no sólo en guerra, como anteriormente se tenía contemplado. En 1971, se crea la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO). En 1989, se declara de 1990-2000, la década internacional para la reducción de desastres naturales, dentro de este marco en 1994 se celebra en Yokohama, Japón, la Conferencia Mundial "Por un Mundo Más Seguro en el Siglo XXI", que acoge cerca de 2.000 participantes de 149 Estados Miembros del Naciones Unidas. En 1999, la AG aprueba la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), que tiene como objetivo: "Lograr que las autoridades públicas se comprometan a reducir los riesgos presentes en los pueblos y su subsistencia, en las infraestructuras sociales y económicas, y en el medio ambiente, brindando especial importancia a los pobres."(EIRD), en el mismo año y para el cumplimiento de los objetivos de esta estrategia se crea la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo

de Desastres (UNISDR). En 2005, se celebra en Kobe, Hyogo (Japón), la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, misma que establece un Plan de acción internacional para aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, que inicio en 2005 y terminó en 2015. En 2015, se celebra la tercera conferencia mundial sobre la Reducción de los Desastres en Sendai, Japón, en la cual se genera el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastre (MSRRD), vigente hasta 2030 que tiene como objetivo:

“La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”(MSRRD,2015,p.12)

## 2.1\_Protección civil en México.

La historia de México registra diversos desastres que han afectado y cobrado miles de vidas humanas, causado cuantiosas pérdidas económicas, destruido el medio y condiciones de subsistencia que han limitado el desarrollo.<sup>8</sup> Debido a su ubicación geográfica el territorio mexicano es altamente vulnerable a fenómenos naturales extremos que pueden causar desastres.

Por las características del subsuelo, localización y organización territorial, la Ciudad de México es particularmente vulnerable a sismos e inundaciones. Evidencia de la vulnerabilidad a la que está sujeta la ciudad son los sismos de 1985 que han dejado daños en la estructura del sistema político mexicano debido a la carente reacción inmediata para atender a la población en riesgo.

En este trabajo se entiende como protección civil al sistema mediante el cual cada país procura la protección, asistencia y auxilio para toda su población, ante cualquier tipo de accidente o catástrofe, así como la protección de sus bienes y del medio ambiente. Esta es gestionada a través de los servicios de emergencia de cada país, se extiende a todos los niveles de gobierno e involucra

---

<sup>8</sup> El factor natural contribuye con otros factores el estancamiento del desarrollo social y económico de México, éste no es el único factor que genera dicha situación.

a todos los sectores. La protección civil, se vincula a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, entre ellos la salvaguarda de la vida, así como la responsabilidad de auxiliar a la población afectada por fenómenos extremos que pongan en riesgo la integridad y preservación de la vida. En México el 12 de mayo de 2000 se decreta la primera Ley General de Protección Civil, normatividad pionera en la materia. En ésta se establecen los linamientos y facultades de los entes gubernamentales del Estado mexicanos para actuar en el ámbito de protección civil, amén se establece la importancia que tiene protección civil para mantener la paz y la estabilidad de la comunidad, ergo se reconoce como primera instancia de atención, en caso de una emergencia, a los gobiernos locales.

Los títulos que componen esta ley son lo referente al sistema nacional, la coordinación nacional, los grupos voluntarios, el programa nacional, las declaratorias de emergencia y de desastre y las medidas de seguridad.

Debido a las lagunas normativas y la falta del enfoque preventivo como eje primordial en la GRD, el seis de junio de 2012 se publica en el DOF la abrogación de la Ley General de Protección Civil publicada el 12 de mayo de 2000 con última reforma publicada en el DOF el 24 de abril de 2006 Publicándose el mismo día en el DOF la nueva Ley General de Protección Civil que hasta la fecha tiene vigencia.

Por el enfoque de la GRD o Gestión Integral del Riesgo (GIR) en la presente investigación me remitiré a la ley vigente de Protección Civil, para demostrar el avance y las tareas que le quedan al Estado mexicano en la materia.

Según el CENAPRED el Estado tiene la obligación de actuar cuando:<sup>9</sup>

- 1) Se presenta una emergencia
- 2) Se requiere evaluar un riesgo
- 3) Se manifiesta una amenaza para la población,

---

<sup>9</sup> Véase apartado de cuadros, figura 1

- 4) Se debe alertar a la población sobre un peligro
- 5) Se pretende prevenir un daño para la población o el patrimonio público.
- 6) La sociedad requiere de auxilio, información o apoyo para enfrentar un peligro.
- 7) Se participa coordinadamente entre instituciones en beneficio de la sociedad.”<sup>10</sup>

Comúnmente se tiende a usar como sinónimos los términos fenómeno natural y desastre natural. Debido a que los referentes que usualmente se utilizan para transmitir el significado de desastre son equivocados.

Por fenómeno natural se entiende toda manifestación de la naturaleza. Para Maskrey, Romero Gilberto y Andrew es:

“... cualquier expresión que adopta la naturaleza como resultado de su funcionamiento interno. Los hay de cierta regularidad o de aparición extraordinaria y sorprendente. Entre los principales tenemos las lluvias en los meses de verano en la sierra, la llovizna en los meses de invierno en la costa, etc.” (Maskrey, Romero Gilberto y Andrew, 1993, p. 6)

Según la teoría de la construcción social del riesgo, impulsada por La RED, los desastres no son naturales sino socialmente contruidos. Los cuales, si son gestionados correctamente pueden ser prevenidos.

Según el estudio de la OCDE sobre el SINAPROC, durante los últimos 40 años México ha tenido un aumento cuádruple en la frecuencia anual promedio de las catástrofes, lo que se traduce a ser el más del doble del aumento en la frecuencia promedio entre los países de la OCDE en conjunto.<sup>11</sup> Es decir el grado de exposición a sufrir un fenómeno natural extremo en el territorio mexicano está

---

<sup>10</sup> Consulte derechos de los damnificados según la Organización Panamericana de la Salud. <http://www.col.ops-oms.org/desastres/docs/quindioivive/31derechos.htm>

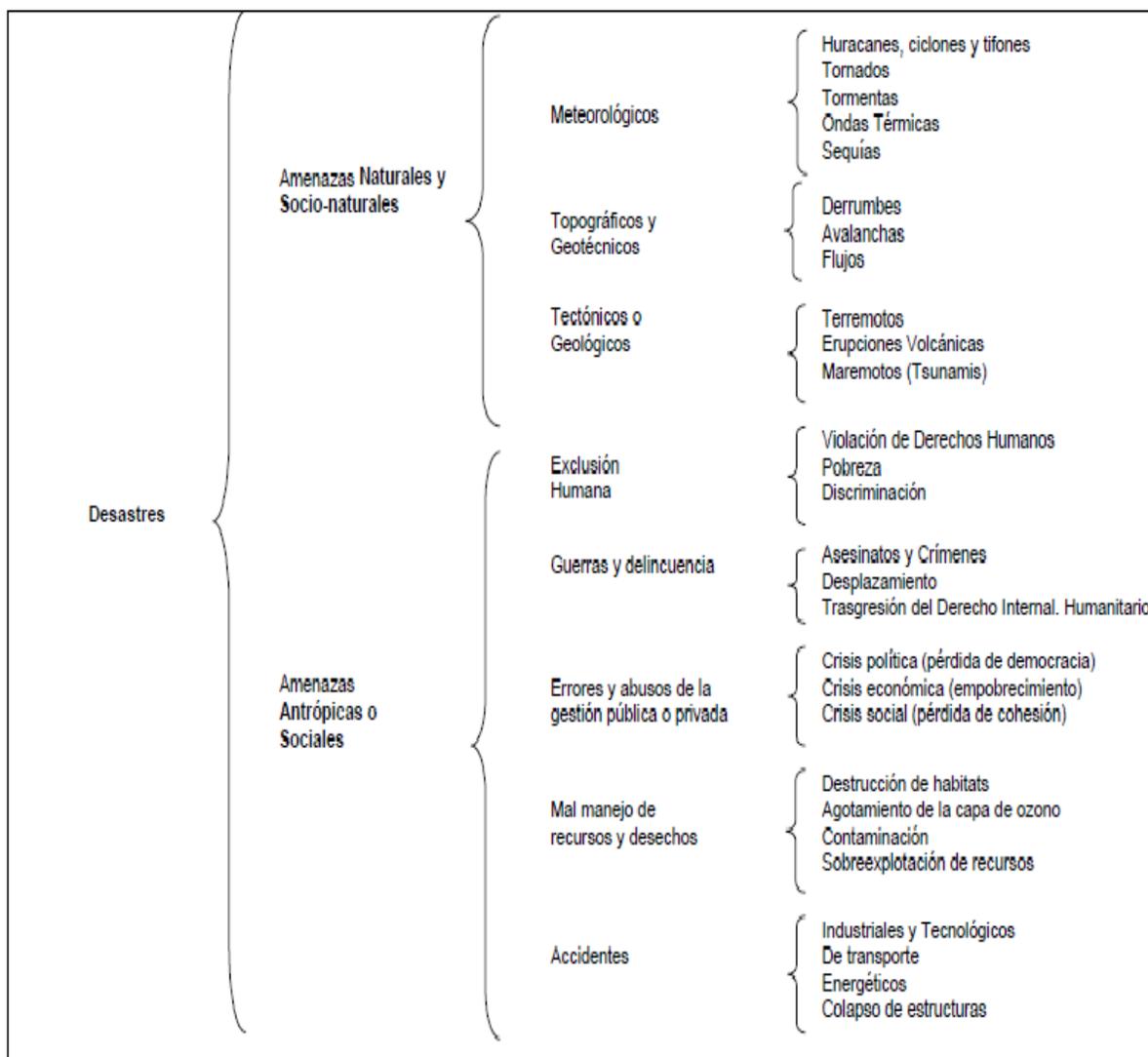
<sup>11</sup> Véase cuadros, figura 2.

ascendiendo de forma considerable por lo cual las estructuras del gobierno mexicano tienen la obligación de mejorar las capacidades en la Gestión de Riesgo de Desastre (GRD).

Un fenómeno natural extremo no indica directamente ser causante único para generar un desastre, debido a que por sí solos no son desastres, toman tal atribución cuando, los gobiernos no tienen capacidad de controlar la emergencia, afectando la cotidianidad de la vida social de la población, perjudicando las actividades y pertenencias del mismo.

Según la LGPC los desastres pueden tener origen natural o por la actividad humana, el siguiente esquema muestra la clasificación de los desastres por origen.

**Cuadro 1. Tipología de desastres según su origen (tipo de amenaza)**



Fuente: Vegas Jorge, Enrique (2011) Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales, Santiago de Chile: Ed. CEPAL. P.14

Como se puede apreciar en el cuadro, son dos tipos de origen los que pueden causar un desastre, en la presente investigación sólo nos avocaremos a los desastres por origen natural, y se omitirá los desastres de origen antropogénico.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Los desastres por origen antropogénico no dejan de ser menos importantes que el de origen natural, lo cual no quita la importancia de estudiarlos y prevenirlos en la realidad social.

Notamos que un fenómeno natural es sólo la reacción natural física de la tierra en determinados territorios. La EIRD entiende como desastre a la:

“... interrupción seria en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que genera impactos importantes y pérdidas humanas, materiales económicas o ambientales; las cuales exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación, mediante sus propios recursos. Por esta razón, frecuentemente, los desastres son descritos como el resultado de la combinación de la exposición a amenazas, condiciones de vulnerabilidad y una insuficiente capacidad o medidas para hacer reducir o hacer frente a consecuencias negativas y potenciales de riesgo”. (EIRD, 2009, p. 13)

Según Jorge Vargas el desastre es la:

“...situación de daño grave que altera la estabilidad y las condiciones de vida en un ecosistema —o sea, de una comunidad de seres vivos—, dada ante la presencia de una energía o fuerza potencialmente peligrosa. El daño de un desastre obedece a que el sistema y sus elementos no están en capacidad de protegerse de la fuerza amenazante o de recuperarse de sus efectos.” (Vargas, 2002, p. 13)

La LGPC define al desastre como:

“...el resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y/o extremos, concatenados o no, de origen natural o de la actividad humana, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada” (LGPC, 2012, p. 2).

La EIRD, Jorge Vargas y la LGPC se refirieron al desastre como la alteración de la estabilidad y las condiciones de vida y /o la irrupción seria en el funcionamiento de la población, las tres denotaciones llegan al mismo referente, es decir al mismo significado, al considerar al desastre como el evento que irrumpe o afecta

el equilibrio del funcionamiento de una sociedad, superando la capacidad de respuesta de las autoridades y la sociedad

Así mismo, coinciden que es una situación en la que es afectada la vida cotidiana de la sociedad, perjudicando el bienestar humano generando pérdidas tanto materiales— viviendas, autos, negocios, etc.— como no materiales — vidas humanas—. Además de ser el resultado de mezcla entre la exposición, amenaza y vulnerabilidad. Por otra parte, la EIRD y Jorge Vargas hacen referencia a que la mala coordinación de las acciones de respuesta ante una amenaza genera inestabilidad en la población e incompetencia gubernamental, la EIRD a lo anterior como insuficiente capacidad o medidas para hacer frente a consecuencias negativas y potenciales de riesgo, en cuanto a Jorge Vargas la determina como que los elementos del sistema no están en capacidad de protegerse de la amenaza o de hacer frente a sus efectos.

La incapacidad de respuesta de una comunidad —entendida ésta como la interacción del gobierno y gobernados— es condición primordial para generar un desastre, puesto que no hay condiciones para el manejo de la coyuntura.

La UNISDR ha utilizado las siguientes categorías para denominar a los desastres como intensivos y extensivos. Por desastres intensivos se denomina a los sucesos en que se reportaron 25 o más muertes o fueron destruidas 300 o más viviendas. Por desastres extensivos, en los que mueren menos de 25 personas o se dañan menos de 300 viviendas (UNISDR, 2013, p. 14) clasificación que ofrece los parámetros para determinar la gravedad de la situación. Lo cual es de ayuda para analizar la coordinación de los actores en juego ante la eventual contingencia.

La amenaza es un factor que contribuye para que un desastre pueda ocurrir, La EIRD la considera como

“Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a

la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.” (EIRD, 2009, p. 5)

Investigadores de La RED la consideran como:

“Los eventos naturales extremos que pueden afectar diferentes sitios singularmente o en combinación (líneas costaneras, laderas, fallas sísmicas, sabanas, bosques tropicales, etc.), en diferentes épocas (estación del año, hora del día, sobre diferentes periodos de regreso, de diferente duración). La amenaza tiene diferentes grados de intensidad y severidad. Aunque nuestros conocimientos de mecanismos causales físicos son incompletos, algunos registros largos (por ejemplo de huracanes, terremotos, avalanchas de nieve o sequías), nos permiten especificar la probabilidad estadística de muchas amenazas o peligros en tiempo y espacio”. (Pies Blake, Terry Cannon, Ion David, Ben Wiener, 1996, pág. 29).

Por lo tanto, la amenaza es el fenómeno peligroso y extremo Se determina de acuerdo con la magnitud y duración de la fuerza o energía potencialmente peligrosa debido a su capacidad de destruir o desestabilizar el bienestar humano. Ante la eventualidad de la presencia de una amenaza, el Estado mexicano está obligado a gestionar y coordinar, las estructuras estatales para prevenir un posible desastre.

Sarmiento y Cardona citado por Macías entienden por vulnerabilidad a

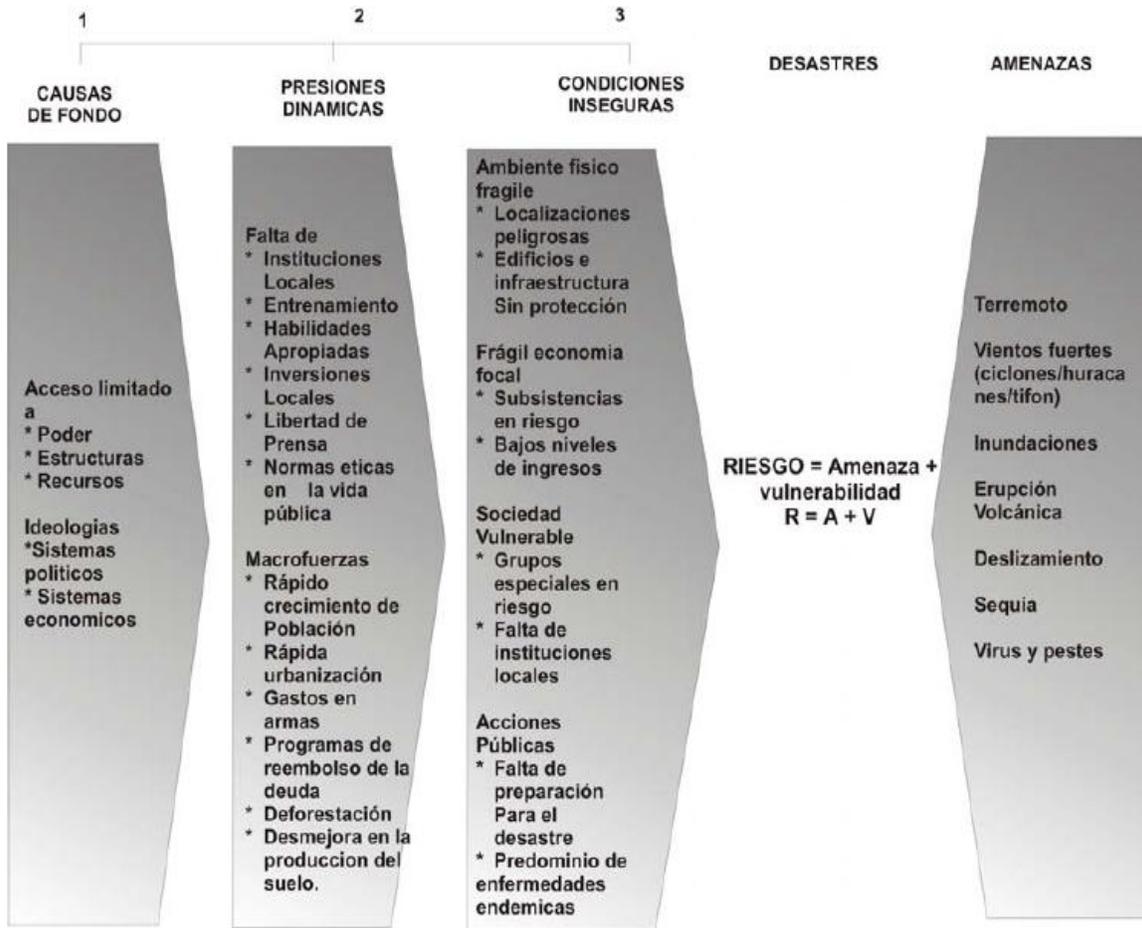
“...el nivel o grado al cual un sujeto o elemento expuesto puede verse afectado cuando está sometido a una amenaza, donde el sujeto amenazado es aquel que compone el contexto social o material de una comunidad, como los habitantes y sus propiedades, una actividad económica, los servicios públicos, etc.” (Macías, 1999, P 25)

Se entiende que la vulnerabilidad son las características de los sistemas, sujetos a sufrir daños o pérdidas ocasionados por agentes perturbadores. Que ponen en peligro distintos elementos que conforman el Estado— únicamente en este caso

consideremos el término Estado en su sentido jurídico, es decir el conjunto de población, territorio y gobierno—.

LA RED presenta dos modelos de análisis para el estudio de la vulnerabilidad, el "Modelo de Presión y Liberación" (modelo PAR, pressure and release) es el primero de ellos y el "Modelo de Acceso" es el segundo de ellos. Debido al enfoque de nuestro estudio, sólo revisaremos en primer modelo. Éste proviene de la idea, de que el desastre tiene dos fuerzas opuestas que se intersectan entres si, por un lado encontramos la fuerza de los procesos que generan vulnerabilidad y por el lado opuesto la exposición física a un amenaza. En el siguiente diagrama se visualiza el proceso.

**Cuadro 2: Progresiones de la vulnerabilidad.**



Fuente: Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian David y Ben Wisner, Vulnerabilidad el entorno social, político y económico de los desastres, Estados Unidos, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1996 p.31.

El proceso de la vulnerabilidad, presenta como causas de fondo el acceso limitado al poder, estructuras y recursos gubernamentales, éstos ligados a ideologías del sistema político y económico, es decir que de los servidores públicos encargados del Sistema de Protección Civil de un Estado muchas veces no se encuentran capacitadas para reaccionar frente a una contingencia, debido a una cúpula de poder que impide el acceso a personas especializadas a ocupar dichos cargos.

Debido a estas causas y a las presiones dinámicas —tales como la falta de instituciones locales, habilidades apropiadas, normas éticas en la vida pública, etc. — se suscita a que el comportamiento riesgoso de unos, se vuelve peligros para otros. Es decir, el poder y el sistema político posibilitan un alto grado de decisiones arriesgadas que afectan a la comunidad gobernada y más aún, si las acciones tomadas por el poder están vinculados a la política electoral.

La pobreza y la exclusión son factores que generan mayor vulnerabilidad, debido a que propician la ocupación de zonas con alto riesgo a sufrir un desastre, ergo la pobreza y la marginación llevan a que la población con dichas características se asienten en terrenos inseguros y se ubiquen en tierras deslizables, laderas de ríos y presas, debajo de puentes, en fallas sísmicas, bosques tropicales etc., Pies Blake, Terry Canon, Ian David y Ben Wisner, consideran que:

“De esta forma la gente que es económicamente marginal (como los invasores urbanos) o que vive en ambientes "marginales" (aislados, áridos o semiáridos, costaneros o ecosistemas forestales) tiende también a ser de importancia marginal para aquellos que tienen poder económico y político. Esto crea dos fuentes de vulnerabilidad para esos grupos. En primer lugar, su acceso a medios de vida y recursos que son menos seguros y provechosos tiene posibilidades de generar mayores niveles de vulnerabilidad. En segundo lugar, tienen probabilidades de ser una baja prioridad para intervenciones del gobierno que traten de mitigar las amenazas”. (Pies Blaikie, Terry Cannon, Ian David, Ben Wisner, 1996, p. 30)

Es decir, la pobreza es un factor que genera riesgo en la sociedad. Mientras se sigan manteniendo causas estructurales como esta, la generación de riesgo no cesara.

Jorge Vargas ofrece la relación de los principales factores de vulnerabilidad que se requieren para reducir la vulnerabilidad en las comunidades. En el

siguiente cuadro se visualizan las principales estrategias políticas para la reducción de la vulnerabilidad.

**Cuadro 3: Estrategias políticas para la reducción de vulnerabilidad**

Factores de Vulnerabilidad	Políticas Públicas Básicas para reducir la Vulnerabilidad
Grado de Exposición Protección	<b>Plan de Ordenamiento Territorial Aseguramiento</b>
Reacción Inmediata	<b>Sistemas de Alerta Temprana y Capacidad de Reacción</b> (conocimiento, entrenamiento, organización y refugios)
Recuperación Básica	<b>Plan de Contingencia y Restauración de Servicios Básicos</b> (ambientales y sociales)
Recuperación Permanente	<b>Plan de Reconstrucción y Desarrollo</b>

Fuente: Vegas Jorge, Enrique, 2011, Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio- naturales, Santiago de Chile: Ed. CEPAL. P 30.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, la política pública ideal para disminuir el grado de exposición de la población y prevenir un desastre, es el Plan de Ordenamiento Territorial que a su vez es la herramienta con la cual se planea la construcción de una sociedad y ciudad relativamente segura.

Los planes de protección civil son instrumentos básicos para el seguimiento de los protocolos de actuación en caso de una emergencia. En conjunto con los planes internos de protección civil, el Sistema de Alerta Temprana (SAT), ayudan a que la población se coordine para evacuar y/o replegar según sea la situación y contexto contingente. Son los planes de reconstrucción, la herramienta para tomar acciones resilientes en la recuperación básica y permanente de la población.

## 2.2 Gestión de Riesgo de Desastre.

Definir el riesgo es de una forma compleja, debido a que las dimensiones que abarca el concepto lo llevan a múltiples acepciones en la ciencia. Puesto que

incluye estadística, cultura, política, economía, física etc. En nuestro caso lo llevaremos a una acepción política – sociológica.

El CENAPRED considera al riesgo como la factorización del peligro, exposición y vulnerabilidad, donde el peligro es la probabilidad que se presente un evento perturbador con cierta periodicidad e intensidad, por exposición se entiende como los sistemas de personas, bienes y servicios que pueden sufrir daños por un evento y por vulnerabilidad la susceptibilidad y/o probabilidad de daño. El riesgo se encuentra en estrecha relación con la toma de decisiones—tanto de la sociedad como la de los gobiernos—.

La percepción del riesgo tiene un rol primordial en la coordinación de la sociedad-gobierno para tomar acciones en conjunto. Slovic (1981) y Lindell (1994) clasifican las variables que determinan, si un individuo percibe mayor o menor riesgo:

“Relación costo-beneficio. Cuando se toma el riesgo como el costo por benéfico de correrlo.

Control: aquellos eventos que consideramos tener el control de percibirlos como de menor grado

Origen del peligro: donde los eventos naturales suelen llevar menor percepción del riesgo que uno antropogénico

Confianza: Cuando se confía en las personas o instituciones encargadas del auxilio, se tiende a una menor preocupación por los riesgos

Temor: en donde las contingencias que generan mayor temor, se perciben con mayor riesgo.

Capacidad de elección. Los eventos donde no existe la posibilidad que suceda.

Efectos en los niños: Aquellos fenómenos que afectan al grupo infantil suelen generar mayor conciencia de riesgo en la población que aquellos que afectan a los adultos.

Riesgos nuevos: Los fenómenos que no han sido experimentados en una población generan mayor percepción de riesgo que otros que nuestra experiencia colectiva o individual han ayudado a poner en perspectiva.

Posibilidad de impacto personal

Aquellos eventos que nos afectan de manera directa son percibidos como de mayor riesgo” (ENAPROC, 2015)

Son diversas las tipologías que se tienen al explicar la clasificación de la percepción del riesgo, cabe destacar que en la diversidad existente de las tipologías concuerdan en acuñar al riesgo un factor socio-cultural. Por lo cual las acciones políticas, sociales y económicas interactúan entre sí para tomar decisiones, para determinar en cuánto y cómo se percibe el riesgo

En las últimas décadas, la GRD ha sido un tema de gobernabilidad en la mayoría de los países del globo, debido al alto grado de importancia que tiene incorporar políticas y estrategias destinadas a la reducción de riesgo de desastre, minimizando el surtido de efectos que deja el paso de un fenómeno perturbador. La GDR es vital para el manejo de situaciones impredecibles e inevitables como algunos fenómenos naturales extremos. A partir de la GRD se busca crear políticas transversales que disminuyan la vulnerabilidad hacia las amenazas.

La LGPC define la Gestión Integral de Riesgo (GIR) como:

“El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de

desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción. Es decir el conjunto de acciones que se encaminan a la reducción de los riesgos, en un proceso permanente de construcción involucrando a los tres niveles de gobierno para implementar políticas públicas y procedimientos que fortalezcan las capacidades de resiliencia de la sociedad” (Art. 2 Frac. XXVII)

Según EIRD, la GRD se define como:

“El conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades con el fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.”(EIRD)

El informe del índice de gobernabilidad y de políticas públicas en la gestión de riesgo de desastre (IGOPP) denomina a la GDR como:

“...todos los procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión del riesgo de desastres, fomentar la reducción y la protección financiera del riesgo de desastres, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos de desastre, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible. Incluye las gestiones prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo. La GRD se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad y la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos, y por lo tanto está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno.” (BID, 2014, pág. 10)

Con el fin de disminuir el peligro y la vulnerabilidad de los territorios sujetos a amenazas, la GRD tiene el objetivo implementar leyes, estrategias y políticas encaminadas a crear y mejorar las capacidades de comprensión, reducción, preparación y respuesta de desastres. Es un proceso que involucra todos los sectores y órdenes de gobierno y la sociedad.

El artículo 10 de la LGPC enumera las consideraciones que debe de tomar la GRD para anticipar la ocurrencia de un agente perturbador: 1 ) conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos, además de los procesos de construcción social de los mismos 2) Identificación de peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios; 3) análisis y evaluación de los posibles efectos 4) revisión de controles para la mitigación del impacto; 5) acciones y mecanismos para la prevención y mitigación de riesgos; 6) desarrollo de una mayor comprensión y concientización de los riesgos y 7) fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad. El siguiente cuadro muestra líneas de acción generales para la GRD,

**Cuadro 4: Líneas de acción instrumentos para la gestión de riesgo de desastre**

Líneas de acción e instrumentos para la gestión del riesgo	
Líneas de acción	Instrumentos
Identificación y valoración del riesgo	Se pueden realizar estudios, inventarios, modelos, encuestas de percepción individuales y colectivas, sistemas de información geográfica y monitoreo para identificar y valorar los tipos de riesgos a los que está expuesta una población.
Reducción del riesgo	Para reducir los riesgos se requiere planificación y concientización sobre ordenamiento territorial, planificación sectorial, códigos, normas, información pública y educación; así como la intervención física en el territorio que contemple obras correctivas, reforzamiento estructural, mejoramiento de viviendas o reubicación de casas-habitación, entre otras.
Protección financiera	Utilizar mecanismos financieros de retención (créditos contingentes, fondos de reserva, impuestos, etcétera) o mecanismos financieros de transferencia (seguros, BONCAT, etcétera).
Preparativos y respuesta a desastres	Diseñar sistemas de alerta temprana, planes de emergencia y contingencia, entrenamiento para respuesta, infraestructura tecnológica, comunicaciones y logística.
Recuperación pos desastre	Generar o atender la normativa específica e implementar estrategias y planes de reconstrucción.

Fuente: ENAPROC

La GRD integra diferentes niveles de gobierno, los cuales van desde lo global, continental, federal, estatal, local, comunitario y familiar. La Escuela Nacional de Protección Civil (ENAPROC), considera que la importancia de lo local y lo comunitario es debido a que de manera puntual se canalizan los problemas

“La importancia de lo local y lo comunitario reside no tanto en qué define un área de intervención, sino en que el riesgo y los factores que lo constituyen se

expresan más fidedignamente en estos niveles, y también es en estos niveles que el desastre, los daños y pérdidas se concretan. Requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representen estos niveles y que reúnan, bajo modalidades de coordinación y roles establecidos, una participación más activa en la detección de la construcción del riesgo y en su previsión y mitigación”. (ENAPROC, 2015)

La GRD tiene el objetivo de vincular las políticas públicas de reducción de desastre con la preparación, mitigación y auxilio de la población. Sosteniendo el desarrollo social, económico y ambiental de la comunidad e involucrar todos los órdenes de gobierno.

El artículo 14 de la LGPC establece que SINAPROC:

“Es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.” (LGPC, 2012)

Para cumplir con el objetivo de protección a la población, ante la eventualidad de la vulnerabilidad y peligros provocados por fenómenos naturales y sociales, el SINAPROC establece una red de relaciones de corresponsabilidad con todas las dependencias de administración pública federal y la población.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Haciendo un símil de la coordinación del SINAPROC con las dependencias del Estado mexicano y los niveles de gobierno con un cuadro cartesiano. Corresponde de la siguiente manera. Ubicándonos en el primer cuadrante del plano cartesiano por el eje de las abscisas(x) ubicaremos a las dependencias del Estado mexicano las cuales se coordinan con los niveles de gobierno que se ubican en el eje de las coordenadas (y). Las cuales se intersecta en algún punto del cuadrante para su debida coordinación. Véase figura 3 de anexos.

Enrique Vargas sostiene que un sistema nacional de prevención y atención de desastres tiene cuatro estrategias fundamentales, estas son:

1 Sensibilizar a la población y sus organizaciones sobre la posibilidad, necesidad y manera de prevenirlos desastres naturales y socio-naturales y sobre la manera de actuar en caso de que se presenten. Soportar el sistema en la disponibilidad de información confiable y siempre de dominio público.

2 Definir y concertar las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias en materia de prevención, manejo, atención inmediata, recuperación básica y reconstrucción frente a las situaciones de desastres.

3 Obtener el compromiso e integrar los esfuerzos de todos los organismos mencionados para reducir los riesgos que afectan la vida de la población y su sustento.

4 Garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos necesarios para la prevención y atención de las situaciones de desastre. (Vargas., 2002, pág. 63)

El SINAPROC articula las estructuras entre la federación, estados, municipios y la población mediante normas, principios, instrumentos y políticas para asegurar la integridad física de la vida.

La actual legislación mexicana de protección civil tiene un enfoque preventivo, la cual prioriza la GRD, a fin de efectuar acciones coordinadas contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre. Coordinando las funciones del Estado mexicano desde lo sectorial y territorial, focalizando las acciones de los servidores públicos desde la meritocracia y la descentralización, es decir que:

“Los servidores públicos que desempeñen una responsabilidad en las unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de protección civil deberán

contar con un certificado de competencia expedida por algunas de las instituciones registradas en la Escuela Nacional” (Art. 17, LGPC.)

El SINAPROC define la interacción de las estructuras estatales y denota un orden jerárquico para determinar las responsabilidades en materia de protección civil, reducción de riesgos y atención de desastres. Por lo cual se definen funciones concretas en cada una de las dependencias del Estado. De ahí que las estructuras se refieren a los patrones de acción y a las instituciones resultantes del sistema. En consecuencia en, Young menciona que: “un sistema dado hay varios arreglos estructurales que ejecutan fusiones [éstas entendidas como] objetivos, procesos o resultados desde varios puntos de vista y para varios fines. [Por lo que] un gran número de estructuras específicas se entrelazan para formar el patrón prevaeciente de las instituciones sociales en un momento dado”. (Young, 1986, p. 65) En este caso, el patrón prevaeciente en el sistema es el salvaguardar la vida humana aplicando la normatividad de protección civil antes, durante y después de la emergencia.

El siguiente cuadro muestra las dependencias del Estado mexicano que entre sus funciones establecen actividades en materia de protección civil en desatares por origen natural

**Cuadro 5: Funciones de las dependencias del Estado mexicano en GIR.**

Dependencia	Funciones.
Comisión nacional del agua. (CONAGUA)	Establece, en coordinación con las gerencias regionales y estatales, programas de rehabilitación, conservación y mantenimiento de las presas y plantas de bombeo, tomando como base los monitoreos estructurales y electromecánicos que opera con el objeto de que su infraestructura esté en condiciones óptimas de funcionamiento y evitar posibles contingencias en su seguridad y operación. Así como la intervención en la formulación de los planes regionales de operación para prevenir daños por efectos de sismos y desastres diversos relacionados con el agua.
Desarrollo integral de la familia (DIF)	Establece la previsión de recursos alimentarios para las zonas de riesgo por desastres naturales para dar una atención alimentaria inmediata (primer alimento) en casos de emergencia...
Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.( SAGARPA)	Entre sus principales acción sede protección civil es el apoyo a la población rural en situaciones de desastre. Priorizando las afectaciones en las actividades productivas y el patrimonio de la población.
Secretaría de comunicaciones y trasportes (SCT)	Identifica y actualiza el inventario de caminos rurales y carreteras alimentadoras para facilitar el conocimiento de su vulnerabilidad ante la ocurrencia de los distintos fenómenos naturales para incrementar la capacidad de respuesta en la atención de la emergencia.
Secretaría de defensa nacional (SEDENA)	Entre sus acciones se encuentra la elaboración de planes de emergencia y efectuar la vigilancia del territorio nacional dando protección a la población. Así como la actualización permanente de los planes de auxilio a la población incluyendo el desarrollo tecnológico
Secretaría de desarrollo social (SEDESOL)	Propicia el uso de suelo en zonas vulnerables. Coordina acciones para la implementación de programas emergentes para la reconstrucción de viviendas e infraestructura dañada ante la contingencia.
Secretaría de economía (SE)	Convoca a los grandes proveedores para promover el desplazamiento de mercancías cerca de las zonas con posible afectación y campañas preventivas de contratación de seguros y establecer compromisos de participación en la Red Nacional de Abastecedores.
Secretaría de educación pública(SEP)	Incentiva la cultura de protección civil en los niveles básicos de educación; preescolar, primaria, secundaria y medio superior.
Secretaría de marina (SEMAR)	Opera los sistemas de detección, monitoreo y pronóstico de maremotos (tsunamis) provocados por movimientos sísmicos o erupciones volcánicas. Elabora planes de emergencia, efectúa la vigilancia en las zonas costeras y en las áreas de su jurisdicción con el fin de dar protección y seguridad a la población y sistemas de subsistencia.
Secretaría de relaciones exteriores.(SRE)	Coordina la negociación y suscripción de Tratados y Acuerdos Internacionales así como los Acuerdos Interinstitucionales en temas de protección civil y desastres naturales, así como aquéllos vinculados con éstos. Tales como recibir y enviar víveres a damnificados.

Fuente: Elaboración propia con base en Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre del 2006

Como se observa en el cuadro el SINAPROC está compuesto por diferentes dependencias (estructuras) del Estado mexicano que deben de cumplir con determinadas funciones para incidir en una emergencia y proteger la vida y bienes de la comunidad.

El artículo 15 de la LGPC señala que el objetivo del SINAPROC es

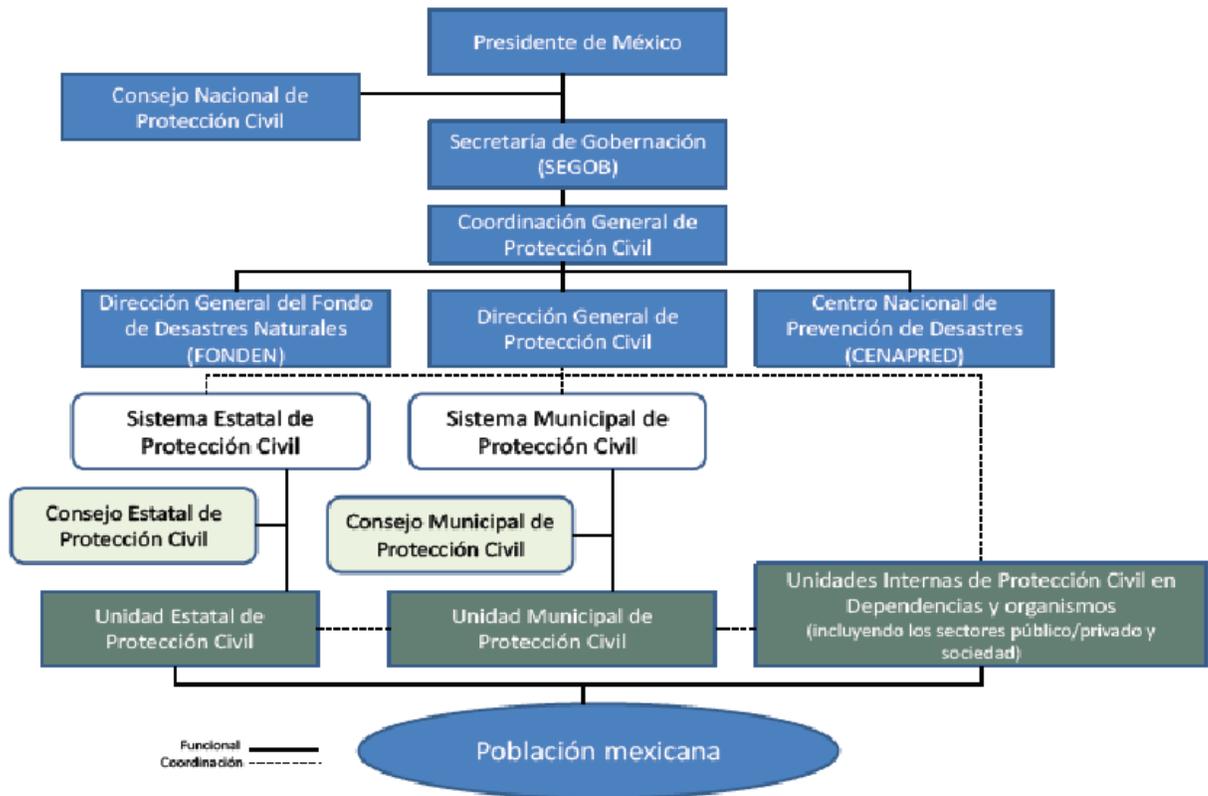
“...el de proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población se propone evitar la pérdida de bienes materiales y no materiales lo máximo posible.”(Art. 15, LGPC.)

El SINAPROC está integrado por el presidente de la república quien, encabeza la estructura del mismo; seguida por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en donde recae la coordinación ejecutiva, la cual cuenta con la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC) que a su vez tiene adscritas los siguientes órganos y direcciones: la Dirección General de Protección Civil (DGPC); la Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR); la Dirección General de Vinculación, Innovación y Normatividad en materia de Protección Civil (DGVIN) y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Determinando funciones y responsabilidades concretas para una mayor coordinación y un mejor manejo de la emergencia, tanto antes, durante y después<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> En el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil se describe cada una de las funciones a realizar de cada organismo que integra el SINAPROC. En complementación al establecimiento de los delineamientos de cada órgano, la Ley General de Protección Civil y el Reglamento de la Ley General de Protección Civil cumplen con dicha tarea, pues establecen dentro de cada legislación funciones y obligaciones de cada órgano del SINAPROC.

**Cuadro 6: organigrama del SINAPROC**



Fuente: FONDEN 2012, p. 15

Para el manejo y adjudicación de responsabilidades del sistema de protección civil, es indispensable que se cuente con una legislación que establezca la ejecución clara y explícita de funciones y atribuciones de las dependencias federales, estatales y locales.

La LGPC, el Reglamento de la Ley General de Protección civil (RLGPC) y el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil son la normatividad correspondiente del orden federal del Estado mexicano para atribuir funciones y responsabilidades en la materia.

La ley define de manera explícita las responsabilidades de las dependencias del Estado mexicano y niveles de gobierno para responder adecuada y coordinadamente ante una emergencia.

La LGPC prioriza la GIR en los tres órdenes de gobierno, estableciendo políticas públicas en materia de protección civil las cuales están delineadas en los Planes de Desarrollo de cada orden de gobierno, implementando medidas de prevención y mitigación, promoviendo una cultura de autoprotección y la reducción de zonas con mayor vulnerabilidad. De ahí que la coordinación gobierno sociedad esté en constante interacción.

De acuerdo con el artículo 5 fracciones VII y VIII de la LGPC, el trabajo, coordinación y corresponsabilidad entre sociedad y gobierno es primordial para la protección y respeto de los derechos humanos, puesto que

“Las autoridades de protección civil tiene como principio la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno y honradez y respeto a los derechos humanos. Es decir es prioridad de las autoridades el resguardo de la vida y la integridad física de la población estableciendo una corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.”(LGPC, art 5, fracs. VII y VIII)

Construir en zonas de riesgo, tales como barrancas, laderas, zonas de hundimiento, etc., aumenta la vulnerabilidad de la población a enfrentarse a un desastre por origen natural. En el margen de la reducción de zonas de riesgo la LGPC establece que:

“ La vigilancia mediante las dependencias y entidades competentes y conforme a las disposiciones legales aplicables, que no se autoricen centros de población en zonas de riesgo y, de ser el caso, se notifique a las autoridades competentes para que proceda a su desalojo, así como al deslinde de las responsabilidades en las que incurren por la omisión y complacencia ante dichas irregularidades, y Promover ante los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas, la homologación del marco normativo y las estructuras funcionales de la protección civil.” (Art 17., fracs., VII, VIII, LGPC) Aunado a lo establecido a dicho artículo, el artículo 84 establece que

“Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en

una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente. Y en caso que los asentamientos humanos ya estén establecidos en zonas de alto riesgo es responsabilidad de las autoridades correspondientes el realizar determinadas obras infraestructura para reducir los riesgos.” (Art 84, LGPC)

El establecimiento y regulación de la normatividad en el Ordenamiento Territorial determina las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno, así como de los sectores estatales para el cumplimiento de la legislación

Es obligación de los gobiernos locales establecer una legislación en materia de protección civil, debido a que es esta instancia quien debe de brindar la primera atención. Cuando la capacidad del gobierno local se ve rebasada, se recurre a un orden estatal o federal, según sea la gravedad de fenómeno.

“...los gobiernos locales tienen la responsabilidad de integrar una legislación correspondiente a los sistemas de protección civil en sus gobiernos, así como el que los servidores públicos cuente con la certificación de competencia para ocupar un cargo correspondiente a protección civil” (LGPC, art 17)

Corresponde a las Unidades Internas de Protección Civil de cada instalación pública o privada, así como a la autoridad municipal o delegacional que conozcan los riesgos de desastre de su localidad, para establecer un plan de acción en caso de emergencia.

El artículo 75 determina las responsabilidades y facultades a cumplir de las unidades municipales y delegacionales de protección civil para reducir zonas de riesgo, al establecer las siguientes medidas de seguridad:

- I. Identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo;
- II. Control de rutas de evacuación y acceso a las zonas afectadas;

III. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales;

IV. Coordinación de los servicios asistenciales;

V. El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada;

VI. La suspensión de trabajos, actividades y servicios, y

VII. Las demás que en materia de protección civil determinen las disposiciones reglamentarias y la legislación local correspondiente, tendientes a evitar que se generen o sigan causando daños” (LGPC, art. 75)

Otras responsabilidades de los gobiernos locales en la materia son: la contratación de seguros y demás instrumentos administrativos para responder y dar cobertura de daños, causados por desastre causado por un fenómeno natural, en infraestructuras y bienes de la entidad federativa.

La dinámica y estructura del sistema de protección civil mexicano establece procesos transversales destinados a la descentralización de responsabilidades de los gobiernos para salvaguardar la vida, propiedades y medios de producción de la población. De ahí la importancia de la capacitación de los servidores públicos que ocupan cargos en materia de protección civil

La Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal (LSPCDF) publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 27 de noviembre de 2014 establece la normalidad local para la integración y funcionamiento del sistema de protección civil de la Ciudad de México.

La LSPCDF establece las obligaciones del gobierno y de los particulares para prevenir, mitigar y auxiliar a las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios básicos ante la eventualidad de una emergencia, siniestro o desastre.

La Secretaria de Protección Civil (SPC) establece como objetivos conducir las acciones tendientes a salvaguardar la integridad física de los habitantes de la

Ciudad de México, sus bienes y entorno, frente a la eventualidad de riesgo, emergencias, siniestros o desastres, mediante sistemas, instrumentos y diagnósticos, coordinando la implementación de acciones de prevención, mitigación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, incorporando la participación ciudadana por medio de la instrumentación de la cultura de la Protección Civil. La LSPCDF establece que:

“El objetivo del Sistema de Protección Civil es salvaguardar a las personas ante la eventualidad de una emergencia o un desastre provocado por cualquiera de los fenómenos perturbadores a través de acciones que prevengan, reduzcan o eliminen la posibilidad de que la ocurrencia de los mismos genere afectación:

- I. A la integridad física o la pérdida de vidas;
- II. De los servicios vitales o de los sistemas estratégicos;
- III. En el patrimonio o entorno de la población;
- IV. En la prestación de servicios básicos;
- V. En el Desarrollo de las actividades económicas, y
- VI. En el Medio Ambiente” (LSPCDF, art. 10)

Las acciones preventivas generan medidas de reducción de riesgo. El artículo 56 de la LSPCDF establece disposiciones para que los órganos administrativos de la ahora Ciudad México propicien la GRD en el territorio capitalino. El cual al pie de la letra dice:

“ Diseño e implementación de planes, programas, procedimiento y actividades preventivas, para la reducción o deconstrucción del riesgo de desastres en el Distrito Federal, considerando siempre una visión que propicie la Gestión Integral del Riesgo,[en la fracción III]: el fomento, diseño y coordinación del Sistema de Alerta Metropolitana para todo tipo de agente perturbador y riesgo, utilizando la tecnología e instalaciones existentes en el

Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México, interactuando con sistemas nacionales e internacionales de accertamiento [fracción V]; el Desarrollo e implementación de campañas, programas, impresos y electrónicos para la divulgación de la Protección Civil dirigidos a la Sociedad en su conjunto, con una visión universal, imparcial, humanitaria y transparente, que incluya perspectiva de género y respeto a los derechos humanos [fracción VI] y La elaboración, actualización, implementación y difusión del Atlas de Riesgos y Peligros de la Ciudad de México como herramienta preventiva que deberá tener un nivel de acceso público, otro que requiera la comprobación del interés jurídico por parte del solicitante de información y un tercer nivel restringido acorde con los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.”(Fracción XIII).

Esta última fracción, debe cumplirse por la Secretaria de Protección Civil de Distrito Federal pues en el artículo 16, fracciones XIII y XIV establecen la Integración y actualización de manera semestral del Atlas de Peligros y Riesgos del distrito federal, el cual lo integran los Atlas Delegacionales.

Es obligación de las Delegaciones y de la Secretaria de Protección Civil del Distrito Federal poner a disposición de la ciudadanía un Atlas de Riesgo local en versión pública para su consulta.<sup>15</sup> Actualmente la ciudad de México no cuenta con un Atlas de Riesgo, a pesar de que en las dos últimas administraciones se ha invertido un poco más de 103 millones de pesos. Por lo que vemos el incumplimiento de los artículos 16 y 56 de la LSPCDF y el artículo 83 de la LGPC.<sup>16</sup> Según el universal

---

<sup>15</sup> México garantiza a sus ciudadanos el Derecho al Acceso a la Información, aunado a este tenemos las libertades de buscar, recibir y difundir. El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a los entes gubernamentales, documentar y organizar sus actividades para su consulta y rendición de cuentas. Así mismo se tiene la obligación de la publicidad y accesibilidad de esta información. Por lo que los Atlas de Riesgo en versión pública es información que la ciudadanía debe de tener al alcance, es necesario que los entes obligados dispongan y pongan en libre acceso dicha información, sin la necesidad de tramitar una solicitud de información a las dependencias correspondientes sino que se tenga a la mano, por ejemplo en los portales de internet de cada ente obligado.

<sup>16</sup> Véase cuadros, figura 4.

“Durante las administraciones de Macelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera se han destinado 103 millones 682 mil 634 pesos en la elaboración y actualización del Atlas de peligros y riesgos de la Ciudad de México, pero éste no cuenta con una versión pública para la ciudadanía y tampoco se conoce de qué manera se han ejercido la totalidad de dichos recursos; aunado a esto, también se detectó que el reglamento de construcción del DF es obsoleto pues no ha tenido reformas desde 1987”. (Tania Gómez y Sandra Hernández, 2015)

Corresponde a la SPC la difusión y divulgación de la cultura de la protección civil, quien tiene la obligación de establecer programas educativos que difundan los mecanismos y acciones para la generación de una cultura de protección civil.

El artículo 119 de la LSPCDF establece que para la atención en emergencias las dependencias u estructuras del gobierno de la ahora ciudad de México deben de:

“I. Proveer las necesidades básicas de la población incluyendo alimentos, salud, atención psicológica, orientación social, empleo temporal y vestido entre otros; II. Prestación de servicios de atención médica; III. Rehabilitación y restablecimiento de servicios vitales y sistemas estratégicos de la ciudad; IV. Evaluación de daños a servicios vitales y sistemas estratégicos, y V. Todas las demás que sean necesarias para proteger la vida, la salud y la integridad física de las personas” (LSPCDF)

Las dependencias de la Ciudad de México se coordinan por medio de la SPC, para atender la eventualidad de una emergencia. Estas dependencias son: a) la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal ;b) la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal; c) la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; d) la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal; e) la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal; f) la Secretaría de Salud del Distrito Federal; g) la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; h) la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; i) la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal j) la Dirección

del Sistema de Aguas de la Ciudad de México; k) el Sistema Integral de la Familia; l) Local; m) Instituciones Públicas; n) Instituciones Académicas de nivel superior; ñ) organizaciones no gubernamentales y o) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En lo referente a la recuperación de los posibles daños en emergencias y o desastres se pretende tomar acciones resilientes,<sup>17</sup>

El Programa Interno de Protección Civil (PIPC) es la herramienta o instrumento para planear y ejecutar acciones pertinentes ante los eventuales fenómenos extremos que puedan causar daños significativos a la población. La LGPC define el PIPC como.

“un instrumento de planeación y operación, circunscrito al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo del sector público, privado o social; que se compone por el plan operativo para la Unidad Interna de Protección Civil, el plan para la continuidad de operaciones y el plan de contingencias, y tiene como propósito mitigar los riesgos previamente identificados y definir acciones preventivas y de respuesta para estar en condiciones de atender la eventualidad de alguna emergencia o desastre” ( art. 2 frac LVI)

El PIPC es una herramienta preventiva para encaminar esfuerzos a formular, desarrollar, mejorar y fortalecer acciones comprometidas a la salvaguarda e integridad física y material de la población.

Un PIPC tiene el objetivo tomar líneas de acción preventivas, de auxilio y recuperación con la finalidad de salvaguardar la integridad física de la población fija y flotante de un inmueble. A fin de establecer funciones y responsabilidades se ha dividido el programa de protección civil en los siguientes subprogramas: 1) prevención; 2) auxilio y 3) recuperación. Los cuales se organizan mediante

---

<sup>17</sup> La resiliencia es “...la capacidad de un individuo, familia, comunidad, sociedad, y/o sistema potencialmente expuestos a un peligro o riesgo para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse del impacto y efectos de un fenómeno perturbador en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos” (Art.15, LSPCDF)

brigadas, comandadas por Unidades Internas de Protección Civil (UIPC), estas brigadas son;

- Prevención y combate de incendios.
- Primeros auxilios
- Evacuación y repliegue y
- Búsqueda y rescate

La UIPC está conformada por el

- Jefe del inmueble
- Jefe de piso y (es recomendable que se encuentre a cargo de 10 personas)
- Brigadista.

El subprograma de prevención contiene las medidas destinadas a mitigar el impacto destructivo de las calamidades de origen natural o antropogénico, sobre los bienes materiales y no materiales de la población, así como la del medio ambiente. Tiene como objetivo identificar los riesgos y la vulnerabilidad del territorio en peligro. Establece líneas generales de acción para prevenir y mitigar, así como capacitar a la población, a través de las siguientes acciones:

- Promover y consolidar la elaboración de un Atlas de Riesgo, actualizado y disponible y accesible para su consulta, al público en general
- Promover estudios e investigaciones así como mecanismos tendientes a la transferencia de riesgo
- Impulsar la Gestión Integral del Riesgo como una política pública integral, con la participación de los sectores público, privado y social.
- Fomentar la cultura de protección civil y la autoprotección.
- Formular y ejecutar planes de emergencia para el posible impacto de fenómenos naturales que afectan a la población de la Ciudad de México,

encaminadas a fomentar, consensuar y coordinar acciones que reduzcan los efectos que causan dichos fenómenos.

- Fortalecer los instrumentos financieros de gestión del riesgo, privilegiando la prevención y fortaleciendo la atención a la población y su entorno, así como reconstrucción en casos de emergencia y desastres.
- Aplicar y hacer cumplir los lineamientos, procedimientos y normas establecidas en la prevención y mitigación, así como la actualización oportuna y eficiente.
- Utilización adecuada de los recursos y medios asignados.

El auxilio a la población es uno de los ejes preparatorios de protección civil, de ahí que el subprograma de auxilio contenga las actividades destinadas al rescate y salvaguarda de la población y sus bienes que se encuentren en peligro. Así como el mantenimiento de los servicios y equipamiento de los servicios estratégicos. Tales como el abastecimiento de agua, electricidad y los servicios de salud.

El instrumento operativo para ejecutar el subprograma de auxilio es el plan de emergencia, el cual orienta a los sectores público, privado y social a dar una respuesta ante el embate de la calamidad.

Las acciones para ejecutar el subprograma son;

- Alertar: consiste en avisar con tiempo suficiente a la población de la presencia de un peligro
- Evaluación de la emergencia, que permite saber de forma rápida el impacto de la calamidad en la comunidad, lo cual permite establecer un plan de acción para atender a la población, determinando el tipo de ayuda y abastecimiento.

Algunas de las tareas que se deben de cubrir durante la emergencia son:

- ✓ Alertar
- ✓ Ejecución de plan de emergencia

- ✓ Evaluación de los daños
- ✓ Coordinación (sectores público, privado y social)
- ✓ Garantía de seguridad a la población
- ✓ Salud pública
- ✓ Subasto de servicios estratégicos
- ✓ Reconstrucción

El subprograma de recuperación se refiere a las acciones destinadas al restablecimiento, mejoramiento y reconstrucción de los sistemas dañados. Su objetivo primordial es el restablecimiento de los servicios estratégicos en las primeras 72 horas, para lograr la recuperación de zonas afectadas por el fenómeno perturbador. Después de la emergencia es importante que se actúe con oportunidad, debido a que, el restablecimiento de las actividades y servicios básicos, determinan que, exista o no, concatenaciones negativas en el territorio afectado.

El restablecimiento de los servicios básicos-estratégicos forma parte de uno de los ejes prioritarios del sub-programa de recuperación. El principal servicio que se debe reestablecer es el del gobierno, pues es la gobernabilidad de la situación la que determinara, junto con otros factores, la gravedad y recuperación de la emergencia ya que es el gobierno el encargado de abastecer y restablecer el resto de los servicios —agua, salud, alimento, electricidad, comunicación, seguridad y educación—

## CAPÍTULO TERCERO

### ANÁLISIS COMPARADO DE LOS FENÓMENOS HIDROMETEOROLÓGICOS Y GEOLÓGICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México es la capital de los Estados Unidos Mexicanos; cuenta con 16 delegaciones; representa 0.08% del territorio nacional; su población es de: 8 918 653 habitantes, el 7.5% del total del país; la distribución de población es: 99.5% urbana y 0.5% rural; su escolaridad es: 11.1 (segundo año de educación media superior); 9.1 el promedio nacional; el sector de actividad que más aporta al PIB estatal es el : comercio y la aportación al PIB nacional: 16.5%. (INEGI, 2016)

#### 3.1 Factores de riesgo en la Ciudad de México

Debido a su ubicación geográfica el territorio de la República Mexicana es vulnerable al impacto de fenómenos naturales. Tales como son los geológicos e hidrometeorológicos, los primeros están sujetos a la interacción de cinco placas tectónicas—1) la Norteamericana, que abarca la mayor parte del territorio, 2) la del Pacífico 3) la Rivera, 4) la de Cocos y 5) la del Caribe<sup>18</sup>. El segundo tipo de fenómenos se originan en razón de las dos grandes masas de agua, que rodean al territorio continental de la república, las cuales corresponden al océano Pacífico y el Golfo de México, en donde se originan fenómenos meteorológicos, tales como los huracanes, ciclones tropicales, tormentas, granizadas, nevadas y heladas. Generando lluvias intensas capaces de provocar inundaciones, deslizamientos, corrientes de lodo y flujos de agua con escombros. Frecuentemente cada uno de estos efectos, en combinación con otros factores, genera desastres.

Las características del subsuelo, localización, historia y organización espacial de la Ciudad, hacen de ésta vulnerable a sismos e inundaciones. Muestra del riesgo y la susceptibilidad a la que está sujeta la Ciudad son los sismos del 19 de septiembre de 1985 y las lluvias que han azotado la Capital a lo largo de su

---

<sup>18</sup> La mayor actividad sísmica se concentra en las regiones de la Brecha de Guerrero, el Istmo de Tehuantepec, la Falla de San Andrés y la Brecha de Michoacán. Ver mapa 1, en la sección de mapas.

historia que han provocado severas inundaciones, como las de febrero de 2010. Las fuertes lluvias han estado presentes desde la época de los aztecas<sup>19</sup>, por lo cual forman parte fundamental de las problemáticas de la Ciudad generadas por fenómenos meteorológicos o hidrometeorológicos. Importante es recordar que la Ciudad está asentada en una zona lacustre cerrada, integrada por el lago de Texcoco, Zumpango, Xaltocan, Xochimilco y Chalco.<sup>20</sup>

En 1985 el centro del territorio mexicano sufrió los efectos de un sismo de 8.1 de magnitud la mañana del 19 de septiembre, dejando a su paso cuantiosos daños, que ha marcado una coyuntura que obligó al gobierno mexicano a implementar medios y medidas para enfrentar contingencias inevitables, como son los fenómenos naturales, abriendo un abanico de instituciones y políticas destinadas a estudiar, tratar, examinar e investigar fenómenos perturbadores que puedan causar daño, no solo a la Ciudad, sino a todo el territorio nacional. <sup>21</sup>

“Los sismos de magnitud de 7.8 —de ondas cortas, MS— y 8.1 —en ondas largas, MW— en la escala de Richter en la ciudad de México la población que percibió los movimientos telúricos sobrepasó a los 20 millones de personas (al efecto, la población del área metropolitana de la Ciudad de México, se situaba en los 17 millones de habitantes). Aunque no se ha

---

<sup>19</sup>Para fines históricos y estadísticos respecto a las inundaciones en la Ciudad de México ver:<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/INUNDACIONES%20EN%20EL%20VALLE%20DE%20MEXICO%20Y%20SU%20EXACERBAMIENTO.pdf> y MEMORIA de las obras del SISTEMA DE DRENAJE PROFUNDO del DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Obras y Servicios del Departamento del Distrito Federal. México.

<sup>20</sup> Hemos de mencionar que, cuando hay precipitaciones pluviales extremas el territorio de la Ciudad se convierte en un lago de 2 km<sup>2</sup> de superficie que, desde tiempos prehispánicos esta condición ha sido causa de inundaciones por lo cual “A partir del Virreinato la estrategia fue abrir salidas artificiales a la cuenca. En los siglos XVII y XVIII, se realizó el tajo de Nochistongo, inaugurado en 1788, 151 años después de su inicio; posteriormente en el México independiente y concretamente en 1900 entró en servicio el Gran Canal del Desagüe, para el cual se construyó el primer túnel de Tequixquiác, obra complementada con un segundo túnel que inicia operaciones en 1947; en 1962 y 1975 se incorporan al sistema los emisores del Poniente y el Central, respectivamente” (CONAGUA), Éstas salidas artificiales han contribuido a mitigar los embates de las lluvias extremas que generan inundaciones en la Ciudad de México. Ver mapa 2 de la sección de mapas.

<sup>21</sup>Ello por el llamado “efecto de sitio”. El cual consiste en tener un efecto reactivo igual o mayor al epicentro en territorios donde no interactúan placas tectónicas debido a el tipo de terreno por el cual esta asentadas la ciudad—arcilla blanda—

podido establecer con precisión el número de víctimas fatales, estimaciones oficiales, aparentemente conservadoras, lo colocan en cerca de 6,000 en la zona conurbada del Distrito Federal –donde se estima se localizó el 95% de los fallecidos” (Beltrán, 2000, p. 46) <sup>22</sup>

El crecimiento poblacional y el Ordenamiento Territorial son algunos aspectos que se empezaron a tomar en cuenta después de la coyuntura de 1985. Por una parte la mancha urbana en la Ciudad ha ido creciendo exponencialmente, a partir, de los últimos 30 años del siglo XX a la actualidad. Aumentando la demanda de espacios y servicios como consecuencias de la afluencia poblacional en la Ciudad <sup>23</sup>El Ordenamiento Territorial es política fundamental para la seguridad estructural de los habitantes de la Ciudad —el cual, si no es tomada en cuenta, la Ciudad se vuelve más vulnerable a peligros que puedan dañar la integridad y la vida de la población residente—. Según Enrique Vargas, el Ordenamiento “...está en función del bienestar colectivo actual y futuro, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.”(Vargas 2002, p. 32). En este entendido la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDDUDF) menciona que

“El ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. Comprende asimismo las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano.” (Art. 48)

En cuanto a la zonificación el artículo 50 adscribe la división de dos tipos de suelo, los cuales son:

---

<sup>22</sup> La reforma política de enero de 2016, estableció el cambio de nombre de la capital mexicana, anteriormente se llamaba Distrito federal, ahora es ciudad de México.

Por el esparcimiento poblacional y la conurbación del centro del país, se conoce como zona Metropolitana del Valle de México a el territorio que ocupa la ahora ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

<sup>23</sup> Véase figura 5

I. En suelo urbano:

- A) Áreas con potencial de desarrollo;
- B) Áreas con potencial de mejoramiento;
- C) Áreas con potencial de reciclamiento;
- D) Áreas de conservación patrimonial; y
- E) Áreas de integración metropolitana;

II. En suelo de conservación:

- A) Áreas de rescate ecológico;
- B) Áreas de preservación ecológica;
- C) Áreas de producción rural y agroindustrial;
- D) Áreas de transición;
- E) Áreas de conservación patrimonial; y

F) Las determinadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (LDHDF)

Enrique Vargas considera el Ordenamiento Territorial como una herramienta preventiva y efectivamente es una herramienta preventiva que ayuda disminuir y mitigar los efectos del impacto de un fenómeno natural extremo, por otro lado la LDUDF considera que el Ordenamiento Territorial deberá efectuarse para el bienestar poblacional. Mediante la zonificación se pretende regular los asentamientos humanos tomando en cuenta el tipo de suelo flora y fauna de la región.

La ciudad de México está zonificada por tres tipos de suelo sísmico; I suelo rocoso; II suelo de transición y III suelo lacustre<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Véase mapa 3, sección de mapas.

La zona I, está conformada por un suelo montañoso y rocoso. La zona II de la Ciudad está formada por arcillas blandas con un alto contenido de agua, que se caracterizan por altos niveles de deformación y compresión. Es importante que las leyes que regulan las construcciones en la ciudad, particularmente el Reglamento de Construcción del Distrito Federal, estén en constante revisión, supervisión, actualización y desde luego ejecución. Tomando en cuenta el cumplimiento de cada una de las disposiciones que establecen las cimentaciones, tipos de materiales, espacios y estructuras. La zona III, está conformada por el antiguo lago de Texcoco.

Según el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) el abastecimiento de agua potable en el territorio de la Ciudad y de algún municipio de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) han sido rebasados por el crecimiento poblacional. Según el PGDU “Se calcula que desde los años setenta se rebasó la relación entre la magnitud de la población y el volumen de agua disponible y desde hace décadas la ciudad cuenta con un alto grado de dependencia hidrológica del exterior “(PGDU, 2003, p. 27) De ahí que las cuencas de Lerma y Cutzamala ayuden al abastecimiento de agua a los habitantes de la Ciudad y de la ZMVM

El insuficiente abastecimiento de agua es un factor más que determina la importación de agua a la Ciudad. La sobreexplotación de los acuíferos del Valle de México provoca hundimiento y daños en las estructuras.

La explotación de agua del acuífero es una problemática que genera hundimiento en la Ciudad, lo que hace a ésta altamente vulnerable a inundaciones. El problema es aún más grave de lo que parece, pues los hundimientos, además de afectar las estructuras de la Ciudad, éstos maximizan la gravedad del asunto cuando son diferenciales, caso de la Ciudad de México, provocando cambios de pendiente y roturas en tuberías y pérdidas por fugas, así como desperfectos en el drenaje incrementando el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas, debido a que con el hundimiento se reduce la capacidad de

los causas superficiales y subterráneos que permiten el desalojo de las precipitaciones pluviales, aumentando la presencia de inundaciones que afectan la vida cotidiana de la población.<sup>25</sup>

El fenómeno de hundimiento diferenciado, ha afectado de forma particular al Gran Canal del Desagüe, uno de los principales canales que drenan el agua en la Ciudad,<sup>26</sup> el cual en 1910 tenía una pendiente de 19 cm por km, en 1969 la pendiente descendió a 10 cm por km, lo que genera mayor riesgo de inundación, debido a que la capacidad de desalojar los escurrimientos producidos por lluvias ambulantes o bien la capacidad de gasto ha descendido de forma tal que no fue calificado para disminuir los escurrimientos provocados por las lluvias<sup>27</sup>. Por ello a partir de los años 90s ha construido plantas de bombeo para desalojar el líquido concentrado en el terreno de la Ciudad. Lo cual no ha culminado con el problema, debido a que actualmente el sistema de drenaje es aún insuficiente. Según López Pérez

“Las características fisiográficas en combinación con asentamientos humanos irregulares con vivienda precaria en zonas de riesgo, convierte a los fenómenos de tipo hidrológico en una amenaza constante. [...] El Sistema General de Drenaje actualmente no tiene capacidad para desalojar escurrimientos producidos por lluvias abundantes, incluyendo las ciclónicas. Es posible adaptarnos y mitigar el exacerbamiento de las inundaciones provocadas por el cambio climático – vulnerabilidad, siempre y cuando haya:

---

<sup>25</sup> “En época de lluvias la Cuenca se convertía en un solo lago de dos mil kilómetros cuadrados de superficie, la intensidad de las lluvias, y su distribución en el espacio y tiempo han cambiado severamente; las lluvias ahora son más concentradas, de mayor duración y, en consecuencia, de mayor intensidad” (CONAGUA 2012, p. 15)

<sup>26</sup> El Gran Canal del Desagüe es una de las salidas artificiales de aguas negras de la Ciudad de México “tiene dos túneles para desalojar los escurrimientos fuera de la Cuenca del Valle de México. Sus características más relevantes son: a) Es un canal trapecial que va de San Lázaro, D. F., a la población de Tequiquiac, Estado de México. b) Canal a cielo abierto construido con una sección trapecial y tiene una longitud total de 47 kilómetros.”(hidrobiología, UAMI.) véase figura 6 de la sección de cuadros.

<sup>27</sup> Apegándonos a la terminología técnica del tema en investigación, y específicamente fenómenos hidrometeorológicos, gasto se denomina a la “Cantidad de fluido que, en determinadas circunstancias, pasa por un orificio o por una tubería cada unidad de tiempo” RAE.

1. Control y planeación del crecimiento urbano 2. Creación de zonas buffer de manejo de crecientes 3. Manejo de aguas pluviales separadas de las residuales 4. Manejo integrado de aguas tratadas para reúso, extracción de agua subterránea y creación de reservas.” (Pérez, 2011)

Por otra parte Domínguez Mora menciona que

“Si no se detiene el crecimiento de la población en el Valle, las soluciones serán cada vez más difíciles y costosas, no sólo en relación con las inundaciones, sino con todos los servicios, dentro de los que destaca el abastecimiento de agua potable y el problema del transporte.” (Mora, 2000)

López Pérez como Domínguez Mora, coinciden que uno de los problemas estructurales o fundamentales en la generación de inundaciones y otros fenómenos que causen daño a la población de la Ciudad de México están en razón de la mala planeación urbana y el crecimiento exponencial poblacional. De ahí que la urbanización, el hundimiento en la ciudad, el manejo de la seguridad estructural, la reducción de mantos friáticos y la contaminación del acuífero sean factores que determinen el riesgo para generar un desastre causado por fenómenos hidrometeorológico y/o geológico.

El marco legislativo e institucional que aborda las temáticas de protección civil y prevención de desastres ocasionados por fenómenos naturales, establece responsabilidades para los tres órdenes de gobierno, sectoriales y demarcaciones territoriales, que en coordinación establecen el Sistema Nacional de Protección Civil.

Antes del sismo de 1985, el acercamiento institucional que tenía el Estado mexicano para abordar temas de desastres provocados por fenómenos naturales, era casi exigua, ya que sólo contaban con las siguientes estructuras;

Cuerpo de Bomberos, creado en 1871

Cruz Roja Mexicana, 1910

Código de construcción que toma en cuenta la sísmicidad del Distrito Federal

Consejo Nacional para la prevención de accidentes 1960

Plan de auxilio a la población civil, DN-III 1966<sup>28</sup>

Posterior a los sismos de 1985, y en vistas que las operaciones de rescate, auxilio y recuperación fueron comandadas por la sociedad civil, y no por el gobierno, debido a su limitada preparación para responder a la contingencia, se llegó a la necesidad de acercarse, lo más posible, a un Sistema de Comando de incidentes (SCI)<sup>29</sup> De ahí la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción en 1985, la cual derivó, posteriormente, al SINAPROC y el Programa Nacional de protección civil establecidos en mayo de 1986. Los cuales cuentan con representantes del gobierno federal, estatal y municipal, así como la sociedad civil, instituciones académicas y sector privado.

La corresponsabilidad en la colaboración entre la población y las autoridades, es el eje rector por el cual el impacto de un fenómeno natural puede convertirse en desastre. Por ello es pertinente que la comunicación de estos dos actores, estén en constante dinamismo para prevenir o mitigar los daños causados por el impacto, en este caso, de lluvias extremas o movimientos telúricos.

### 3.2 Origen y naturaleza de la emergencia

Como se ha mencionado a lo largo de la investigación los desastres son la combinación de peligro, exposición y vulnerabilidad que generan el riesgo. El siguiente cuadro muestra los factores que generaron el riesgo en el sismo de 1985 y en las inundaciones que alertaron a la Ciudad de México en 2015

---

<sup>28</sup>La constitución de 1917, establece que, será responsabilidad de los gobiernos locales, el poner en marcha programas y acciones de protección civil.

<sup>29</sup> Es la combinación de instalaciones, equipamiento, personal, protocolos, procedimientos y comunicaciones operando en una sola estructura organizacional común con la responsabilidad de administrar los recursos asignados para lograr efectivamente los objetivos pertinentes a un evento, incidente u operativo (ENAPROC)

**Cuadro 7: EL riesgo en la Ciudad de México**

riesgo año	Peligro	Exposición	Vulnerabilidad
	Probabilidad que ocurra un fenómeno perturbador	Cantidad de bienes, materiales y no materiales, que pueden ser dañados	Situación política ,económica y cultural de la población
1985	El Sistema Sismológico Nacional (SSN) registra de 2006 a 2016 un total de 39 sismos, que tienen su epicentro en la ciudad  A nivel nacional se tiene el registro de 149 sismo con igual o mayor a 5.5 de magnitud <sup>30</sup>	Según cifras del Centro de instrumentación y registro sísmico (cires) en 1985, hubo un total de 20 mil muertos, 2831 mil viviendas afectadas y una pérdida de 5 millones de dólares.	El gobierno como la sociedad no cuenta con una cultura de protección civil. Por la parte del gobierno, las instituciones con las que se cuenta para atender la emergencias causadas por fenómenos naturales son casi exiguas. La población no tiene noción de la cultura de prevención.
2010	Por sus litorales el territorio mexicano es especialmente susceptible al impacto de huracanes que por un periodo de más de la mitad del año están presentes, debido a que la temporada de huracanes empieza el 15 de mayo y termina el 30 de noviembre. Los huracanes generan corrientes de vientos y lluvias intensas que afectan a todo el territorio del país. Por lo que la ciudad de México está sujeta a las mismas.	SEGOB estima un total de 40 mil personas dañadas por lluvias fuertes que desestabilizaron a la ciudad	Se cuenta con legislaciones avanzadas y una estructura estatal para prevenir y mitigar los efectos de un fenómeno perturbador. La ciudadanía y el gobierno no cuentan con una cultura de protección civil

Fuente: elaboración propia

En 1985, la comunicación entre población y autoridades, en cuanto a la prevención de desastres de origen natural, era inexistente, ya que no se tenía una estructura sistematizada que integrara a estos dos actores. Lo que sin duda se tenía era una sociedad solidaria que actuó en las operaciones de rescate, socorro y recuperación inmediata, ya que la respuesta y preparación del gobierno fueron tardías para atender las necesidades de la población afectada.

<sup>30</sup> El SSN considera como fuerte un sismo de igual o mayor de 5.5 de magnitud

“El gobierno de Miguel de la Madrid se paralizó ante la tragedia. En contraste, la respuesta [de la sociedad] para ayudar a los afectados fue casi inmediata. Frente a la incompetencia del gobierno, sin un plan previo, la gente se organizó y se hizo cargo de responder a la emergencia. Por unos días los ciudadanos [tomaron] el control de la ciudad, en lo que fue uno de los capítulos más hermosos y excepcionales de nuestra historia. “Durante tres o cuatro días hubo un vacío de poder. La gente se encargó de la organización de la ciudad”, recuerda Alejandro Varas, de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre.” (La jornada, 2005)

Evidencia de la ingobernabilidad que se vivió durante las horas y días después de los sismos registrados en la mañana del 19 de septiembre, son las cifras de la tragedia, las cuales corresponden a:

“Muertos: El gobierno reconoció que fallecieron entre 6 y 7 mil personas. Sin embargo, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) registró 26 mil fallecidos, en tanto que organizaciones de damnificados calcularon en 35 mil los muertos; Heridos: Más de 40 mil; Rescatados con vida de los escombros: 4 mil 100; Daños: Aquella mañana de septiembre, una parte importante de la capital del país quedó arrasada. Todos los servicios públicos se colapsaron, principalmente en las zonas afectadas: el agua potable, la luz, el transporte público, las principales vialidades de la zona centro. La ciudad quedó incomunicada del resto del país y del mundo por la caída del sistema telefónico; Viviendas destruidas totalmente: 30 mil; Viviendas con daños parciales: 70 mil; Edificios destruidos: 400, incluyendo hospitales como el Juárez, Hospital General y condominios como el Multifamiliar Juárez y el Nuevo León en Tlatelolco, escuelas y algunos como el emblemático Hotel Regis; Número de usuarios que se quedaron sin electricidad: Más de un millón 200 mil (a los tres días se había recuperado tan sólo 38% de este servicio); Estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro afectadas: 32 (seis de la línea 1; 14 de línea 2; dos de la línea 3; 10 de la línea 4); El día 20 de septiembre reanudaron el servicio todas las

estaciones de la Línea 4 y ocho de la Línea 2 (de Taxqueña a Viaducto). Al día siguiente se reabrió la estación Cuauhtémoc. El 23, las de Merced y Balderas; el 24, se reabrió la de Juárez. El 26 se septiembre tocó a las de Salto del Agua, San Antonio Abad y Chabacano; el 28 a la de Pino Suárez. La estación Isabel La Católica reinició sus servicios hasta el 4 de noviembre de ese año; Daños a la infraestructura eléctrica: Mil 300 transformadores, 8 subestaciones, 5 líneas de transmisión, 270 alimentadores, así como 600 postes de luz. En total fueron afectados 44 kilómetros del sistema de iluminación urbana y 390 semáforos (210 quedaron inutilizados); Averías en la red de agua potable: Acueducto suroriente: 28 fracturas. Red primaria: 167 fugas. Red secundaria: 7 mil 229 fugas; Drenaje afectado: Río La Piedad, 6 mil 500 metros afectados; en menor grado, el Río Churubusco. Filtraciones de la lumbrera 9 a la 14 del Emisor Central y en 300 metros del Interceptor Centro-Poniente; Deterioros en la infraestructura urbana: Más de 516 mil metros cuadrados de la carpeta asfáltica de las calles resultaron afectados por fracturas, grietas y hundimientos (equivalentes a más de 80 kilómetros de una carretera de un carril). También quedaron destruidos o afectados más de 85 mil metros cuadrados de banquetas (algo así como 12 canchas del tamaño del Estadio Azteca), más sus respectivas guarniciones (37 mil 744 metros); Fallas en el sistema telefónico: La red telefónica fue de las más afectadas, por lo que era imposible la comunicación telefónica con el exterior. Sólo hasta marzo de 1986 se restableció la totalidad del servicio automático de larga distancia nacional e internacional, así como un tercio de las llamadas realizadas mediante operadoras; Número de telegramas y mensajes de télex enviados a la ciudad las primeras semanas: 685 mil 466; Comunicados por radio y televisión para difundir el paradero de familiares y peticiones de ayuda: 39 mil 625. Llamadas a Locatel para localizar a familiares y amigos: 168 mil empleos perdidos por los sismos: entre 150 y 200 mil; Inmuebles expropiados: cerca de 6 mil; Edificios demolidos en los primeros meses: 152; Escombros recogidos en los meses posteriores: 2 millones 388 mil 144 metros cúbicos. En los primeros meses se contabilizaron 800 viajes de camiones de volteo al

día; Sólo para despejar 103 vías consideradas prioritarias se retiraron un millón 500 mil toneladas de escombros (110 mil 600 viajes de camiones de volteo); Viviendas reconstruidas con la participación de los damnificados: 80 mil”. (La Jornada, 2005).

Las inundaciones de febrero de 2010 dejaron en la ciudad de México los siguientes daños:

“... Iztapalapa 650 familias damnificadas. Zonas: las unidades habitacionales Peñón del Marqués 1 y 2 y Lienzo Charro; un predio de Antorcha Popular y zonas dispersas de la demarcación; Venustiano Carranza 12 mil personas damnificadas. Zonas: Los Arenales, Moctezuma primera y segunda sección, Pensador Mexicano (se desbordó el Gran Canal, a la altura del río de Los Remedios); Gustavo A. Madero 200 familias damnificadas. Zona: Cuchilla del Tesoro; Coyoacán Zona: Culhuacán-CTM. Los niveles de las inundaciones fueron de 70 a 150 centímetros.” (La Jornada, 5/2/10)

El siguiente cuadro compara los daños y servicios que fueron afectados por los sucesos de 1985 y 2010

**Cuadro 8: Servicios y daños suspendidos por el impacto de Fenómenos naturales**

Daños y servicios afectados	1985	2010
Muertos	X	
Heridos	X	X
Suministro de agua	X	X
Abastecimiento de energía eléctrica	X	X
Transporte publico	X	X
Telefonía	X	
Salud	X	
Educación	X	X
Gobierno	X	

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en 1985 como en 2010 no hubo una adecuada coordinación y comunicación entre la sociedad y las autoridades en el fomento de prácticas preventivas y coordinadas en el momento de la emergencia, a pesar que en 2010 se cuenta con un marco jurídico institucional, que no se tenía en 1985, y que establece la formulación de medidas preventivas para hacer frente a contingencias. La ENAPROC considera que:

“Los instrumentos de planeación en materia de Protección Civil son importantes, debido a que establecen las metas hacia las cuales se debe orientar la labor de la gestión integral del riesgo, independientemente de si se labora en el ámbito público o privado, la actividad de la protección es una cuestión de interés público, sirve siempre para beneficiar y privilegiar la vida y la integridad de los que nos rodean, así como para conocer y entender las grandes metas de la actividad de la protección civil en el ámbito federal;

además, establece la guía para actuar de manera profesional en el ámbito privado y personal” (ENAPROC)

De 1985 a 2010 los esfuerzos que se han dado para la formulación de reglamentos, normatividades, comisiones y políticas regidas por el enfoque preventivo de protección civil y la gestión integral del riesgo,<sup>31</sup> son importantes para la prevención del desastre ocasionado por un fenómeno natural. Las instituciones que se crearon fueron las siguientes:

Creación del SINAPROC, 6 de mayo de 1986

Creación del CENAPRED, 20 de septiembre de 1988

Creación de CONAGUA 1989

Creación del FONDEN 1996

Creación de Sistema de Alerta Temprana, (SIAT) 2000.

Decreto de la Ley General de Protección Civil. 2000

Creación de FOPREDEN 2003

El siguiente cuadro muestra el marco normativo que se tiene en 1985 y 2010 para prevenir el desastre ocasionado por un fenómeno natural.

---

<sup>31</sup> A partir del 2012, México tuvo sustanciales avances en el enfoque preventivo de protección civil y gestión de riesgo.

El informe del índice de gobernabilidad y políticas públicas en la gestión del riesgo de desastre (IGOPP) publicado en diciembre de 2014, que fue aplicado a 11 países de la región latinoamericana—Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Perú y República Dominicana —, ubica a México dentro de un rango apreciables, con un 62.21% sobre 100 del índice. Este rango es caracterizado por tener un marco normativo específico para la gestión de riesgo de desastre, tanto en lo sectorial como lo territorial.

**Cuadro 9: Marco normativo**

<b>Marco normativo</b>	<b>1985</b>	<b>2010</b>	<b>Actualidad(2016)</b>
Definición de responsabilidades sectoriales y órdenes de gobierno	No existía un marco normativo que definiera claramente las responsabilidades de los sectores y órdenes de gobierno para actuar en una contingencia. Lo más cercano que se tenía a nivel sectorial es el plan DNIII	Artículo 15 de la LGPC del 2000 establece que es responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Presidentes Municipales, la integración y funcionamiento de los Sistemas de Protección Civil de las Entidades Federativas y de los Municipios respectivamente, conforme a lo que establezca la legislación local en la materia.	El artículo 4 fracción III de la LGPC de 2012, establece que Obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables y llevar a cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad de las zonas bajo su jurisdicción;
¿Existe un sistema de información pública que establezca las zonas de riesgo (Atlas de riesgo)?	No existe un sistema de consulta público que informe sobre las zonas de riesgo de la ahora Ciudad de México. Así mismo no existe legislación que obligue a las autoridades cumplir con dichas sistematización.	La fracción XVIII del artículo 10 de la LGPC (2000), vigente en 2010, menciona la obligación del desarrollo de un Atlas de Riesgo Nacional (ARN). Pero no especifica la existencia de una versión pública para su consulta.	La LGPC (2012) destina el capítulo XVII para la detección de zonas de riesgo. Se reglamenta la elaboración, actualización y difusión del ANR, y de los Atlas de Riesgo locales. Así como que se considere como delito grave construir sin hacer un análisis de riesgo de la zona. La LSPCDF fracción VI establece que las autoridades de protección civil, deben de poner a disposición de la población una versión pública del atlas de riesgo de desastre.
Normatividad que establezca servidores públicos capacitados en área de protección civil	No se tiene área del gobierno que se encargue exclusivamente de protección civil.	No se tiene un marco normativo que exija capacitación de servidores públicos en materia de protección civil.	El artículo 17 de la LGPC establece que los servidores públicos que desempeñen una responsabilidad en las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil deberán contar con certificación de competencia expedida por alguna de las instituciones registradas en la ENAPROC.
Normatividad para la activación de fondos para ennegrecías o desastres.	No existe un fondo para desastres	Fracción II del artículo 4 de la LGPC del 2000 establece que es responsabilidad del gobierno federal Incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Fondo de Desastres (fonden) y el Fondo para la Prevención de Desastres (fopreden), estableciendo los montos para la	La LGPC destina el capítulo XIII para lo del fondo de protección civil. Menciona que se establecerán y destinarán recursos para fondos estatales de protección civil. Además de contar c con lineamientos específicos para operar el fonden.

		operación de cada uno de ellos, conforme a las disposiciones aplicables. Además de contar con un acuerdo que establece reglas de operación para el uso del Fonden.	
Normatividad que establezca lineamientos para el Ordenamiento Territorial	Se cuenta con el código de construcción que toma en cuenta la sismicidad del Distrito Federal, estrictamente no se tiene reglamentado el uso de suelo y el Ordenamiento Territorial.	Se cuenta con la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; y con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	La fracción VII de artículo 7 de la LGPC de 2012 menciona que se deben realizar acciones de orden preventivo, con especial énfasis en aquellas que tienen relación directa con la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la planeación urbano-regional, la conservación y empleo de los recursos naturales, la gobernabilidad y la seguridad. Además de la actualización de los anteriores reglamentos.
Instalación de comité de emergencia	No se tiene legislación en la materia.	No se tiene legislación específica en la en la materia. Lo más cercano que se tiene es el consejo nacional de protección civil, establecido en el capítulo II de la LGPC. Es el SINAPROC en conjunto con la autoridad local quien se responsabiliza en la actuación.	La LGPC, destina el capítulo V para la instalación de comité de emergencia, quien tiene la obligación de coordinar las acciones en situaciones de emergencia y desastre ocasionadas por la presencia de agentes perturbadores que pongan en riesgo a la población, bienes y entorno.
Normatividad que implemente la GRD	No existe	No existe	La LGPC, LSPCDF, El PND, PNPC, Marco de Sendai par reducción de Riesgo de Desastre y el Proyecto de Declaración de Santo Domingo.

Fuente: elaboración propia

El compromiso político para evitar la acumulación de riesgo en la Ciudad y en toda la nación es débil. Muestra de ello es la existencia de hábitos de conformidad tanto de las autoridades como de la sociedad, puesto que el enfoque reactivo ante una emergencia sigue predominado frente al enfoque preventivo.

Cabe mencionar que se han hecho esfuerzos para cambiar el orden de los factores, en la acción de mitigar los efectos de los fenómenos perturbadores, que

generan situaciones catastróficas. Por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001- 2006 define:

“...como política interior el aumento de la capacidad preventiva del SINAPROC y mitigar los efectos de los desastres. Para alcanzar este objetivo, el ejecutivo federal, ordenó establecer una mayor coordinación entre la acciones de los órdenes de gobierno e impulsar la participación ciudadana. Estableciendo como meta el transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado” (Secretaría de Gobernación, 2011, p. 2).

En el margen de la consolidación del Sistema de Protección Civil mexicano el PND 2007-2012 establece el objetivo de garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés. Ergo, el 11 de noviembre de 2008 el presidente de la República Felipe Calderón, en el pleno del Consejo de Seguridad Nacional, declaró a la Coordinación General de Protección Civil como Instancia de Seguridad Nacional

Las acciones para cambiar el sistema reactivo de protección civil mexicano, a uno preventivo en el 2008 siguen siendo frágiles, así lo considero el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 al reconocer que

“...en general, los riesgos ante todo tipo de fenómenos, naturales o antrópicos, se han potenciado por la falta de planeación y la escasa inversión en prevención, particularmente relacionada con la ciencia y la tecnología. Ello ha tenido como consecuencia un lento proceso de integración de información para la comprensión, la evaluación y el análisis del riesgo.[...] La coordinación de las políticas del gobierno en materia de protección civil presenta dificultades para su desarrollo institucional, debido al incipiente marco de regulación existente y a la falta de homologación de la normatividad entre los ámbitos federal y local, así como al frágil sistema de sanciones que previene

insuficientemente la negligencia y corrupción de autoridades federales, estatales y municipales, y de los particulares.” (PNPC, p. 8)

Las acciones ante las eventualidades catastróficas provocadas por la combinación de fenómenos naturales extremos y antropogénicos, en los últimos años, han evidenciado los efectos del enfoque reactivo del gobierno mexicano. De ahí que los recursos que idealmente estarían destinados para la prevención de desastres sean destinados para atender los daños provocados por los mismos. Lo cual no garantiza la eficacia y eficiencia del uso óptimo de dichos recursos, debido a que no hay una planeación con anterioridad.<sup>32</sup>

El Sistema de Alerta Temprana (SIAT) es uno de los esfuerzos que el Sistema de Protección Civil mexicano ha implementado para la construcción y desarrollo de un sistema preventivo.

En México el SIAT fue creado en el año 2000, el cual es el cumulo de elementos que proporcionar información necesaria y oportuna a las autoridades y a la población que se encuentra amenazada por un peligro.

El seguimiento o monitoreo de fenómenos naturales, que pueden generar peligros, permiten tener conocimiento de los riesgos a los que está sujeta determinada población, dejando un punto de partida para la implementación de políticas oportunas de prevención y mitigación para reducir los daños en los bienes materiales y no materiales de la población.

Los sismos son fenómenos súbitos que son difícil de detectar con tiempo suficiente para poder tomar medidas concretas y mitigar los efectos del fenómeno. No obstante, ello no significa que no se puedan tomar medidas preventivas para estar preparados ante la eventualidad.

---

<sup>32</sup> Evidencia de la permanencia del modelo reactivo de protección civil mexicano tanto de la sociedad como del gobierno, son: el sismo de 1985; la explosión del drenaje de la ciudad de Guadalajara en 1992; huracán Gilberto 1997; el huracán Paulina en 1997; las graves inundaciones y deslaves que se presentaron en octubre de 1999, en los estados de Tabasco, Veracruz, Puebla e Hidalgo; los extensos incendios forestales de 1998, el huracán Wilma en 2005, las Inundaciones en tabasco y Chiapas 2007.

México cuenta con el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales. (SIAT-CT), el cual está a cargo de la Coordinación General de Protección Civil, quien tiene la obligación de mantener informada a las autoridades y tomar acciones oportunas para lograr una protección civil óptima. El SIAT-CT tiene el objetivo de predecir y anticipar los efectos negativos provocados por huracanes, lluvias intensas, vientos, oleajes y mareas de tormenta. Mismos que permitirán definir las acciones y medidas de protección civil. Según la ENAPROC estas medidas "... pueden ir desde un simple aviso, para pasar a una alerta, posteriormente hay un anuncio de emergencia y finalmente para informar de un estado de alarma que señala la etapa de mayor peligro." (ENAPROC)

Los huracanes pueden monitorearse desde su origen, desplazamiento hasta su disolución. Al igual de que se puede medir la fuerza y velocidad del mismo. En el caso de choque con masa continental se prevé el tiempo en que éste lo hará, permitiendo tomar decisiones anticipadas preventivas y mitigatorias.

El CENAPRED en conjunto con el Instituto de Ingeniería de la UNAM, cuentan con un sistema hidrometeorológico que calculan los escurrimientos<sup>33</sup> que producirá las precipitaciones en determinada región, y determinar horas o minutos posteriores de la presencia de la lluvia para advertir del peligro que pueden generarse en las localidades. es decir, es un sistema, que dentro de sus funciones, pronostica las lluvias intensas que puedan provocar efectos negativos en la población.

"Estos sistemas se apoyan en estudios hidrológicos que permiten obtener la magnitud de los efectos de la lluvia en las zonas que podrían sufrir mayores daños y en estaciones de monitoreo para la medición de la lluvia y los niveles de agua en ríos. Actualmente, en la República Mexicana se tienen instalados y operando cinco de estos sistemas: Acapulco, Guerrero; Monterrey, Nuevo León; Tijuana, Baja California; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y El Río de la Compañía, Chalco, Estado de México."(CENAPRED)

---

<sup>33</sup> Es el agua que se vierte de los causes artificiales o naturales, debido al exceso y o mal funcionamiento de estas.

Estos sistemas proporcionan información técnica a las autoridades, para la toma de decisiones sobre si se debe o no evacuar a la población que pudiera resultar afectada. Ergo para que se produzcan escurrimientos producidos por lluvias intensas, deben de trascurrir varias horas después de haber iniciada la tormenta, lo que posibilita anticipar el aumento de flujos de agua para advertir el peligro por desbordamientos de los ríos o por la intensidad de sus corrientes.

El sistema de drenaje profundo Centro Oriente de la Zona Metropolitana, es el captador del agua de las lluvias en la Ciudad de México y en la Zona Metropolitana. Este sistema enlaza al Río de los Remedios y el Gran Canal con el Río de la Compañía, mismo que cuenta con herramientas hidrometeorológicas para calcular escurrimientos.<sup>34</sup>

En febrero de 2010, el territorio de la Ciudad de México fue azotado por intensas lluvias que generaron desbordamientos de ríos e inundaciones en la Ciudad. Según información del entonces Distrito Federal

“Las precipitaciones pluviales ocurridas los días 3 y 4 de febrero de 2010, ocasionaron el desbordamiento del Gran Canal a la altura del Bordo de Xochiaca (Río de los Remedios), entre otros, y consecuentemente la inundación de diversas poblaciones urbanas aledañas[entre ellas la delegación Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztapalapa], provocando pérdidas materiales a sus habitantes y a los establecimientos y daños en la infraestructura urbana, lo que ha colapsado la economía de las familias que habitan en las zonas afectadas.”(GODF)

De ahí que cuatro delegaciones del entonces Distrito Federal ahora Ciudad de México, fueran declaradas en emergencia tras 48 horas de lluvia ininterrumpida que colapsaron el drenaje profundo del Valle de México, con al menos 36 millones de metros cúbicos de agua.

En el siguiente cuadro los sistemas de alerta temprana de 1985 y 2010

---

<sup>34</sup> Son los principales ríos, de aguas negras, que drenan el agua en la Ciudad de México

**Cuadro 10: Sistema de Alerta Temprana (SAT)**

Año	¿Se cuenta con SAT?	Acciones preventivas
1985	NO	No se cuenta con un Sistema de Alerta Temprana que apoyara con la toma de medidas preventivas a la ciudadanía y a las autoridades. Los actores no cuentan con una cultura de protección civil.
2010	SI	Aunque con avances institucionales y culturales, no se toman medidas preventivas que mitiguen los efectos del fenómeno natural. Se superaron las capacidades de las autoridades locales. El SAT se dejó en segundo plano.

Fuente: elaboración propia

El enfoque reactivo sigue predominado frente al preventivo. Aún con instituciones y políticas que permiten predecir fenómenos naturales, las decisiones de las autoridades siguen siendo tardías y descoordinadas.

Una herramienta más, que han puesto en práctica las autoridades mexicanas para desarrollar el enfoque preventivo de protección civil es el Atlas de Riesgo.

La el LGPC considera el Atlas de Riesgo como el “Sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables” (LGPC, Art. Frac IV, 2012)

El Atlas tiene como función apoyar a la toma de decisiones de las autoridades de protección civil; instituciones académicas y la población en general. En cuanto a las autoridades gubernamentales tienen la obligación de incorporar políticas públicas de planeación territorial, que implica el reordenamiento y el desarrollo urbano; en cuanto a las instituciones académicas tiene el objetivo de sistematizar información y presentar indicadores de riesgo económico; por último, la población en general debe de localizar y tener conocimiento de la ubicación de su vivienda y tomar conciencia del nivel de riesgo en el que se encuentran su familia y bienes.

México cuenta con un sistema del Atlas Nacional de Riesgo (ANR), que proporcionar información del peligro y vulnerabilidad de territorio mexicano a nivel nacional, estatal, municipal y delegacional. Se constituye con bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis, tales como indicadores de peligro, exposición y vulnerabilidad, la simulación de escenarios y la estimación de pérdidas por desastres.

El ANR tiene el objetivo de ser preventivo, debido a que permite crear escenarios prospectivos, anticipando los espacios que podrían ser afectados en una emergencia, permitiendo la planeación de acciones preventivas y reactivas, pues posibilita en una emergencia, tener información rápida y confiable de la infraestructura y la población expuesta.

El Atlas de Riesgo debe posicionarse como un punto de partida o herramienta indispensable para tomar decisiones en materia de protección civil, políticas públicas de prevención y mitigación de desastre. Ello facilita la posibilidad de tener información de la población y la infraestructura expuesta a riesgos, de tal manera que permite conocer la forma en que podrían ser afectados los asentamientos humanos y la infraestructura de su entorno. Ergo, es importante mantener disponible y actualizada esta herramienta.

Según el periódico El Economista, en año 2014, 15 de las 16 delegaciones de Ciudad de México no contaban con Atlas de Riesgo.<sup>35</sup> La LSPCDF establece que corresponde a las delegaciones generar sus propios atlas de riesgos para “Integrar y actualizar de manera semestral, a partir de los Atlas Delegacionales, el Atlas de Peligros y Riesgos, informando semestralmente al Consejo sobre el cumplimiento de las Delegaciones en el envío de la información” (art 11, LSPCDF)

La misma ley establece que se deben generar tres niveles de información respecto a la información del Atlas de Peligros y Riesgos: uno de acceso público, otro restringido y uno más reservado exclusivamente a las autoridades. (Art 16, frac. 14.)

---

<sup>35</sup> <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2014/08/10/sin-atlas-riesgo-15-delegaciones>

A partir del 2007 el Atlas de peligros y Riesgo, de consulta pública, de la Ciudad de México, fue inhabilitado por motivo de actualización, que hasta el segundo trimestre del 2016 no se ha puesto a disposición de la ciudadanía, de forma accesible y publica.<sup>36</sup>

Por lo anterior en febrero de 2010 fue imposible consultar el Atlas. Aproximadamente llevamos una década en la que la Ciudad de México vive en el desconocimiento de la ubicación de las zonas con mayor riesgo de inundaciones o sismicidad, entre otros peligros. A pesar de la existencia de la normatividad que obliga a las autoridades tener disponibles estos recursos. La LGPC

“...considera como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleve a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuente con la autorización de la autoridad correspondiente” (art 84, LGPC 2012).

Importante es resaltar que esta consideración es un gran avance institucional al penalizar las construcciones en zonas de riesgo, pero ¿Cómo castigamos y vigilamos construcciones en zonas de riesgo, si no tenemos disponibles y de fácil acceso las herramientas especializadas que permitan consultar y verificar, zonas susceptibles a daños, como son los Atlas de Riesgo?

Lo anterior evidencia la falta de coordinación entre las autoridades, brigadas vecinales, asociaciones y sociedad civil en materia de protección civil

---

<sup>36</sup> “Durante las administraciones de Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera se han destinado 103 millones 682 mil 634 pesos en la elaboración y actualización del Atlas de Peligros y Riesgo de la Ciudad de México, pero éste no cuenta con una versión pública para la ciudadanía y tampoco se conoce de qué manera se han ejercido la totalidad de dichos recursos” (<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/09/19/atlas-de-riesgo-un-fantasma-de-103-mdp>)

En 1985 la organización social, coordinada en brigadas voluntarias fue la que atendió a los damnificados en la emergencia. Puesto que según Monsiváis:

“Convocada por su propio impulso, la ciudadanía decide existir a través de la solidaridad, del ir y venir frenético, del agolpamiento presuroso y valeroso, de la preocupación por otros que, en la prueba límite, es ajena al riesgo y al cansancio.

Sin previo aviso, espontáneamente, sobre la marcha, se organizan brigadas de 25 a 100 personas, pequeños ejércitos de voluntarios listos al esfuerzo y al transformismo: donde había tablones y sábanas surgirán camillas; donde cunden los curiosos, se fundarán hileras disciplinadas que trasladan de mano en mano objetos, tiran de sogas, anhelan salvar siquiera una vida.

“Los oficios se revalúan. Taxistas y peseros transportan gratis a damnificados y familiares afligidos; plomeros y carpinteros aportan seguetas, picos y palas; los médicos ofrecen por doquier sus servicios; las familias entregan víveres, cobijas, ropa; los donadores de sangre se multiplican; los buscadores de sobrevivientes desafían las montañas de concreto y cascajo en espera de gritos o huecos que alimenten esperanzas. Al lado del valor y la constancia de bomberos, socorristas, choferes de la Ruta 100, médicos, enfermeras, policías, abunda un heroísmo nunca antes tan masivo y tan genuino, el de quienes, por decisión propia, inventan como pueden métodos funcionales de salvamento, el primero de ellos, una indiferencia ante el peligro, si ésta se traduce en vidas hurtadas a la tragedia. Basta recordar las cadenas humanas que rescatan un niño, entregan un gato hidráulico o un tanque de oxígeno, alejan piedras, abren boquetes, sostienen escaleras, tiran de cuerdas, trepan por los desfiladeros que el temblor estrenó, instalan los "campamentos de refugiados", cuidan de las pertenencias de los vecinos, remueven escombros, aguardan durante horas la maquinaria pesada, izan cuerpos de víctimas, se enfrentan consoladoramente a histerias y duelos. Por más que abunden noticias de pillaje, abusos y voracidad, tal esfuerzo colectivo es un hecho de proporciones épicas. No ha sido únicamente, aunque

por el momento todo se condense en esta palabra, un acto de solidaridad. La hazaña absolutamente consciente y decidida de un sector importante de la población que con su impulso desea restaurar armonías y sentidos vitales, es, moralmente, un hecho más vasto y significativo. La sociedad existe como gran necesidad latente en quienes desconocen incluso el término, y su primera y más insistente demanda es la redistribución de poderes. El 19 de septiembre, los voluntarios (jóvenes en su inmensa mayoría) que se distribuyeron por la ciudad organizando el tráfico, creando «cordones» populares en torno de hospitales o derrumbes, y participando activamente -y con las manos sangrantes- en las tareas de salvamento, mostraron la más profunda comprensión humana y reivindicaron poderes cívicos y políticos ajenos a ellos hasta entonces. Fueron al mismo tiempo policías, agentes de tránsito, socorristas, funcionarios del ayuntamiento, médicos, enfermeros, diputados, líderes vecinales, regentes. Por eso, no se examinará seriamente el sentido de la acción épica del jueves 19, mientras se le confine exclusivamente en el concepto solidaridad. La hubo y de muy hermosa manera, pero como punto de partida de una actitud que, así sea efímera ahora y por fuerza, pretende apropiarse de la parte del gobierno que a los ciudadanos legítimamente les corresponde. El 19, y en respuesta ante las víctimas, la ciudad de México conoció una toma de poderes, de las más nobles de su historia, que trascendió con mucho los límites de la mera solidaridad, fue la conversión de un pueblo en gobierno y del desorden oficial en orden civil. Democracia puede ser también, la importancia súbita de cada persona.”(Monsiváis, 1985)

Lo anterior dejó mostrar que la solidaridad fue factor clave para hacer frente a los sucesos ocurridos en la mañana del 19 de septiembre, mismo que demostró que la comunidad del Estado mexicano existe y sigue en pie, a pesar de las fracturas, crisis u rupturas del sistema político mexicano, si bien, el Estado no tenía una estructura que permitirá reaccionar frente eventualidades de este tipo. El régimen democrático, dejó vislumbrar la participación ciudadana en su comunidad, el

gobierno por su parte se vio rebasado por la situación, no actuó en tiempo ni en forma.<sup>37</sup>

En el 2010, aunque con menor medida, se mostró solidaridad de la población al organizarse en brigadas de limpieza entre vecinos y autoridades, apoyando en la repartición de alimentos y en la logística para retomar sus actividades rutinarias.

Después de la catástrofe, la asistencia humanitaria es uno de los objetivos prioritarios que las autoridades gubernamentales.

La participación social es muy importante porque, además de los cuerpos de auxilio oficiales,<sup>38</sup> se debe mantener acciones coordinadas de respuesta inmediata desde la población. De ahí que los cuerpos de auxilio y las brigadas comunitarias o vecinales serán responsables de ejecutar, cumplir y hacer cumplir las políticas, normas, acciones y procedimientos que deriven de la toma de decisiones del gobierno y las autoridades (primer respondiente).

Mediante un esquema de comando de incidencia en gobierno está obligado hacer un análisis de riesgo, vulnerabilidad y causalidad. Para generar propuestas de mitigación y recuperación basadas en los resultados de estudios previos. Además de administrar y operar los refugios temporales y centros de acopio.

Las acciones de asistencia humanitaria en 1985, como arriba ya se ha mencionado. Por parte del gobierno fueron tardías, escasas e ineficientes. Debido a la falta de estructura material como organizacional, por un lado, las estructuras materiales como son los hospitales se derrumbaron, como son los casos del hospital Juárez y el Hospital general,<sup>39</sup> lo que ocasionó un desequilibrio en la atención médica. En cuanto a la estructura organizacional, fue evidente que las

---

<sup>37</sup> Considere que al decir régimen democrático, no aseguramos una plena democracia, sino un momento en el proceso de llegar a la misma. Lo que se denota es que la participación ciudadana, en la garantía y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, ejerció su libertad de acción para ayudar a la solución de los problemas de la realidad social y llegar al bienestar mismo.

<sup>38</sup> Cuerpos de bomberos, brigadas especializadas en búsqueda y rescate (el ejército, por ejemplo), servicios médicos (Cruz Roja), etc.

<sup>39</sup> Par profundizar en el tema véase *Los pobres también sin hospitales*, por Fernando Ortega Pizarro, revista proceso 1985, 6-10.

autoridades estaban descoordinadas, que no había preparación por parte de las mismas, así como el que no se supo manejar la situación, fue la población la que a partir de rescate hormiga, actuó organizadamente para dar auxilio a sus conciudadanos, sin importar las condiciones de riesgo a las que fueran expuesta, su única motivación era rescatar cuerpos y ayudar a los que se encontraran en condiciones vulnerables. De tal envergadura fue su organización de la población que formó la Unión de Vecinos y Damnificados del 19 de septiembre<sup>40</sup>

En 2010 las autoridades actuaron con mayor capacidad, que en 1985, al responder dentro de las primeras 72 horas después de lo sucesos. Pues “tras de 48 horas de lluvia ininterrumpida que colapsó el drenaje profundo del valle de México con al menos 36 millones de metros cúbicos de agua”<sup>41</sup> la Ciudad fue declarada en emergencia mediante el boletín de prensa publicado el 6 de febrero de 2010, en el cual la SEGOB emitió la declaratoria de emergencia que permitió al gobierno del entonces Distrito Federal contar con recursos para atender las necesidades alimenticias, de abrigo y de salud de la población que resultó afectada, en cuatro delegaciones: Gustavo A Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza, mismas en que se estimó una población afectada de 49 000 personas, por lo que se activan los recursos del fondo revolvente del FONDEN, recursos que se destinaron para la adquisición de 12, 225 despensas; 15,000 cobertores; 49,000 colchonetas y 40,000 litros de agua.( Boletín N° 43/10.)

Otras acciones realizadas por el gobierno de la Ciudad consistieron en coordinarse con el gobierno federal, para solicitar

“...ayuda a la Secretaría de Marina[con] seis lanchas, las cuales se agregaron a las nueve de Bomberos y Protección Civil, en las cuales se sacaron a las personas de sus viviendas para trasladarlas a alguno de los cuatro albergues instalados en la delegación Venustiano Carranza, donde se

---

<sup>40</sup> La organización social en la ciudad de México es uno de los efectos que los sismos de 1985 trajo consigo. Véase en la parte de anexos. Coordinación única de damnificados organización social.

<sup>41</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/05/capital/032n1cap>

aplicaron las vacunas contra la influenza A/H1N1, tétanos y neumococo.”(La Jornada, 2010)

Además de que, la Consejería Jurídica del gobierno capitalino otorgó constancias de hechos, de daños y de ausencia laboral a la población afectada.

Cabe mencionar que las acciones de respuesta o auxilio inician con el aviso o notificación de la emergencia y concluyen hasta el restablecimiento de condiciones seguras. En la etapa de emergencia, los servicios que no pueden estar inhabilitados por más de 24 horas son el de Gobierno, de lo contrario se generaría ingobernabilidad, así como los de atención médica; la comunicación --la telefonía y el internet—; el abasto de gasolina se debe restablecer dentro de las 48hrs; el suministro de energía eléctrica y agua dentro de las primeras 72 horas, y después de 72 horas se tendrá prioridad la apertura de vialidades y servicios educativos.

La suspensión de estos servicios, pone en riesgo la vida o salud de la población, ya que el escenario es susceptible a desencadenar desorden social, debido al trauma emocional, inseguridad e ingobernabilidad; de ahí la importancia política y social que debe darse a las políticas de prevención.

**Cuadro 11: ASISTENCIA HUMANITARIA**

<b>Etapa</b>	<b>Medida acción</b>	<b>1985</b>	<b>2010</b>
Prevenición	Sistema de alarma	No se tenía un sistema de alerta temprana	Se cuenta con legislación e infraestructura pero no se activó.
	Evacuación o repliegue	No se evacuó a la población	Se evacuó a la población después de la emergencia, contribuyó a inhibir la gravedad de la emergencia
	Cultura de autoprotección	No hay cultura de autoprotección	Se cuenta con escasa cultura de protección civil
	Plan de emergencia	No se cuenta con plan de emergencia	Se cuenta con plan de emergencia
	Identificación y valoración de riesgos(atlas de riesgos)	No	Se cuenta con atlas de riesgo, no está disponible para la comunidad.
Auxilio	Brigada de búsqueda y rescate	La ciudadanía organizada realizó esta función dentro de las primeras horas de la emergencia, el gobierno se vio rebasado	Se activó por el gobierno
	Asistencia médica	Ciudadanía organizada	El gobierno activo el servicio
	Atención psicológica	No hubo atención psicológica	El gobierno activo el servicio
	Reparto de víveres	Fue escaso, tardío y mal organizado.	Hubo organización y agilidad del gobierno
	Habilitación de refugios temporales	No, la población dormía en avenidas y calles.	Se instalaron por parte del gobierno
	Servicios funerarios de urgencia	No, los cadáveres duraron hasta 72 horas en la intemperie	Aunque no se acudieron a ellos, el gobierno cuenta con plan.
	Evaluación y control de zonas de riesgo	No. La población conforme sus posibilidades trató de buscar lugares relativamente seguros	Si, las autoridades en la materia recomendaron medidas de autoprotección y legislaron para prevenir la expansión de zonas de riesgo
Recuperación	Restablecimiento de redes de comunicación (menos de 48 horas)	Se logró mantener comunicación mediante la radio.	Si, se logró mantener comunicación entre la ciudadanía y gobierno, directamente y por medios masivos.
	Restablecimiento de servicio de agua potable(48hrs)	No	No
	Restablecimiento de electricidad	No	SI
	Recuperación y construcción de sociedades resilientes	La ciudad logró volver a la normalidad y con una cultura de protección civil ante sismos	La ciudad logró volver a la normalidad y con una cultura (en construcción) de protección civil ante inundaciones

Fuente: elaboración propia

La creación y consolidación del SINAPROC y el CENAPRED, integran una red intersectorial e intergubernamental de instituciones y órdenes de gobierno para asumir las responsabilidades de prevención y reducción de riesgos así como la atención y recuperación posteriores a estos. Uno de los principios de la GRD es generar mecanismos de participación ciudadana para fortalecer las estrategias sociales de coordinación entre la sociedad y el gobierno.

**Cuadro 12 Faces de anticipación de la GRD**

Fases de anticipación de la GRD	Acciones realizadas
Conocimiento y origen del riesgo	Mediante acciones transversales, como CONAGUA, CENAPRED Y SSN, por mencionar las principales, son responsables del monitoreo de amenazas naturales al territorio nacional
Identificación de escenarios considerando (peligros, vulnerabilidades y riesgos)	Es responsabilidad de los gobiernos locales la identificación de los riesgos y escenarios que podría causar un fenómeno natural extremo
Estrategias de prevención y mitigación de impacto	El PDN, EL Programa Nacional de Protección Civil y los programas de Desarrollo locales son los documentos que exponen las estrategias de prevención y mitigación del riesgo
Comprensión y concientización de riesgo	Es responsabilidad de las autoridades locales de protección civil locales difundir la cultura y concientización del riesgo
Fortalecer la resiliencia	La coordinación de los entes gubernamentales y la sociedad tiene la responsabilidad de asumir su respectivo rol en la comunidad para sostenerla

Fuente: elaboración propia

## **CONCLUSIONES.**

México ha avanzado considerablemente en materia de protección civil, de esta manera el IGOPP ha caracterizado al país por tener un marco normativo apreciable en la GRD tanto en nivel sectorial como territorial, lo que facilita a los entes gubernamentales contribuir e implementar herramientas transversales de protección civil como políticas públicas enfocadas a acciones preventivas y mitigatorias, respaldadas en la planeación y evaluación.

Aunque el avance en el marco normativo de protección civil mexicano ha sido reconocido, a nivel regional, ello no implica que dicha normatividad se aplique y se cumpla. Evidencia de ello, son los problemas que presentan las autoridades federales, estatales y locales en la coordinación de acciones en una emergencia. Lo que desencadena en problemas de comunicación entre las dependencias que están involucradas y la población. La ausencia, de la puesta en práctica, de un sistema de comando de incidencia debilita las acciones para contrarrestar una emergencia, ocasionando cuantiosas pérdidas, materiales y no materiales durante y después de la contingencia.

En la Ciudad de México las acciones preventivas de protección civil son débiles, pues aun no cuentan con procesos de coordinación interna y de coordinación con diferentes órdenes y sectores gubernamentales, por ejemplo, no quedan claras las responsabilidades de los entes gubernamentales en el proceso y protocolo de continuidad de operaciones en un desastre. Dejando a la población en una atmosfera de creciente vulnerabilidad y riesgos, consecuencia de la falta de capacidad para controlar la emergencia por parte de las autoridades gubernamentales. Por lo cual es indispensable impulsar un sistema de comando de incidencia, que establezca la coordinación de las autoridades de la Ciudad de México y metropolitanas para homologar planes, herramientas y mecanismos de acción en casos de emergencia y desastre. Del mismo modo es necesario la generación de políticas que impulsen la cultura de autoprotección a la población, siendo esta el primer actor afectado por el impacto de un fenómeno natural.

El avance que México ha obtenido en materia de protección civil se ha dado en la etapa reactiva, no así en la preventiva, de ahí que la herramienta más desarrollada en la etapa preventiva sea el Atlas de Riesgos el cual permite tomar decisiones importantes en una emergencia. En razón de lo anterior queda cuestionarnos ¿por qué no se han implementado políticas públicas para mitigar los riesgos expuestos en loa Atlas? Y ¿cuáles son las líneas de acción que han tomado las autoridades con la información que los atlas proporcionan?

Políticamente los efectos de los desastres causados por fenómenos naturales pueden generar escenarios positivos o negativos en las estructuras del sistema político. Independientemente de los resultados que generen el impacto de los fenómeno. Es obligación del Estado salvaguarda la integridad física de la población habitante en él. Las prácticas preventivas y la incentivación de la cultura de protección civil, son medidas que el Estado mexicano debe de enfatizar en la política de protección civil por lo cual la gestión de riesgos de desastre debe formar parte de las prioridades de la agenda pública, que desde el Plan de Desarrollo Nacional hasta los Programas de Desarrollo delegacionales o locales deben tener como referencia para implementar y diseñar planes, protocolos y políticas de prevención y mitigación para enfrentar los riesgos.

## Figuras y mapas.

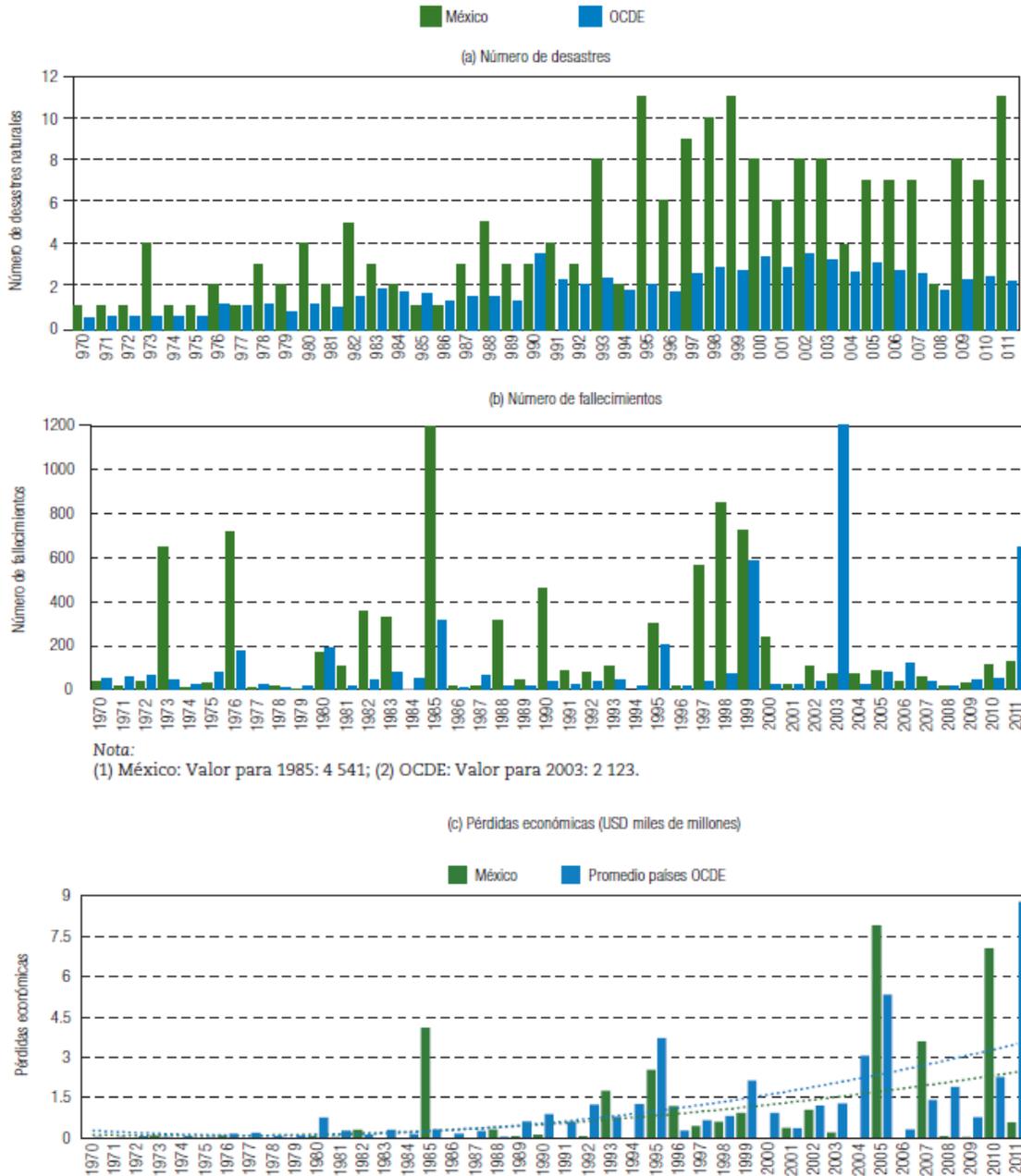
Figura 1



Fuente: elaboración propia.

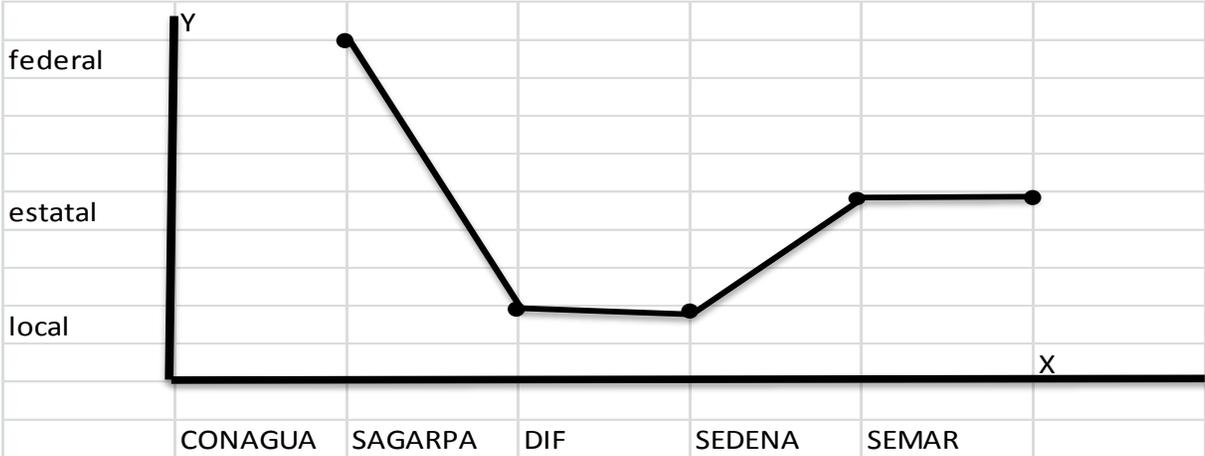
Figura 2

**Desastres precedidos por peligros naturales en México y en países de la OCDE (1970 a 2011)**



Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2013. Estudio de la OCDE sobre el sistema nacional de protección civil en México, s.l.: OCDE

Figura 3 .Coordinación SINAPROC con las dependencias estatales y niveles de gobierno.



Fuente: elaboración propia

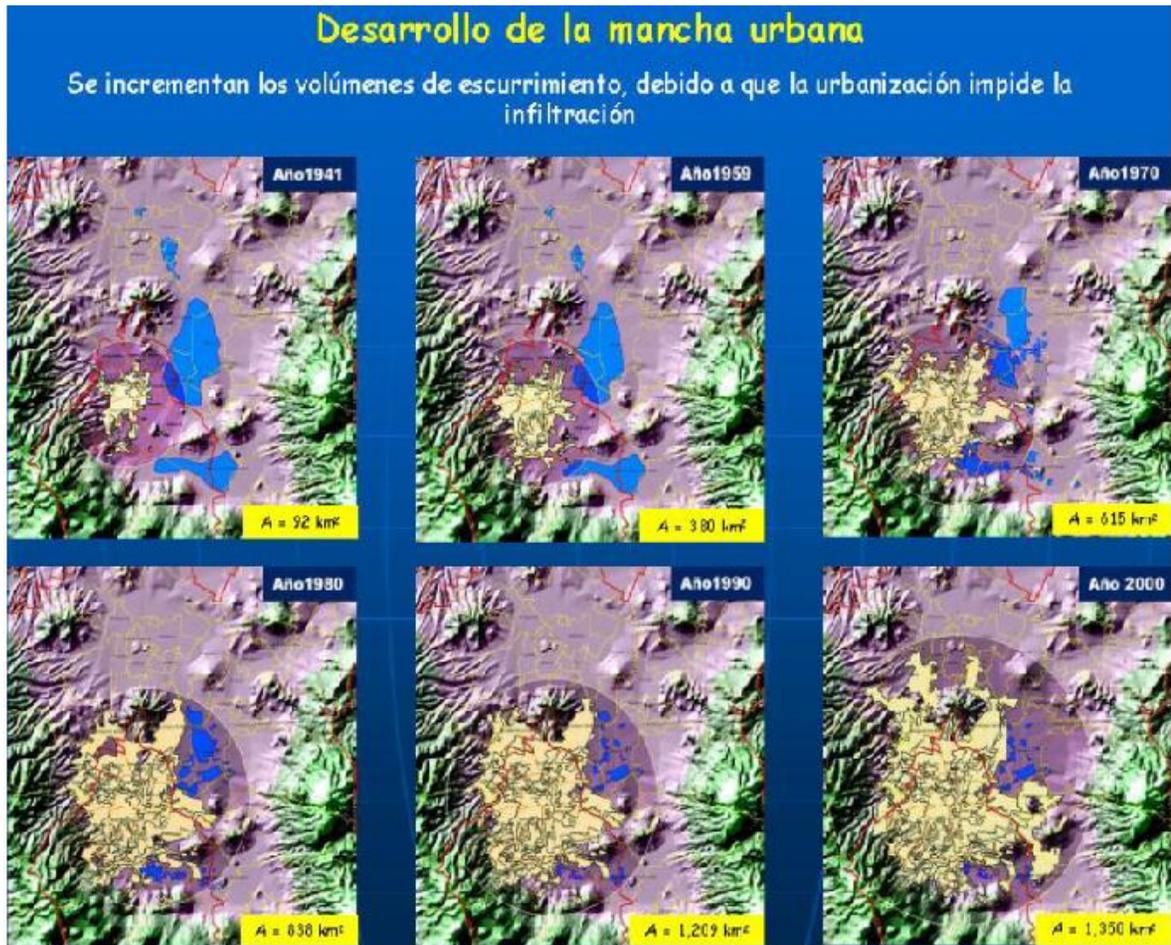
En la suposición de un huracán, CONAGUA a nivel nacional alerta a la población del que un fenómeno hidrometeoro lógico se acerca a costas mexicanas. Ocurrido el fenómeno SAGARPA ayuda a la población de la costa afectada coordinándose con el municipio para priorizar la actividad productiva de la zona por su parte el DIF sede el primer alimento a población afectada en la emergencia. SEDENA a nivel estatal monitorea la zona para proteger a la población. De la misma forma SEMAR vigila la zona por algún estrago que pueda causar y o empeorar la situación.

Figura 4: Disposición y accesibilidad de Atlas Delegacionales.

Atlas de Riesgo de las delegaciones de la Ciudad de México					
Delegación	Cuenta con Atlas de Riesgo		Disponible para la ciudadanía		Enlace
	SI	NO	SI	NO	
Álvaro Obregón	X		X		<a href="http://www.dao.gob.mx/riesgo/in">http://www.dao.gob.mx/riesgo/in</a>
Azcapotzalco		X		X	
Benito Juárez	X			X	*se considera información
Coyoacán		X		X	
Cuajimalpa de Morelos	X		X		*acudir a oficina
Cuauhtémoc		X		X	
Gustavo A. Madero	X			X	*se considera información
Iztacalco	x		x		*acudir a oficina/Pago de
Iztapalapa	X		X		recibe atlas
La Magdalena Contreras	x		x		*acudir a oficina/consulta
Miguel Hidalgo	X		X		*acudir a oficina/CD
Milpa Alta	x		x		*acudir a oficina/pago de
Tláhuac	x			x	*se considera información
Tlalpan	X		X		recibe atlas
Venustiano Carranza	X		X		*acudir a oficina/CD
Xochimilco	X		x		*proceso de revisión

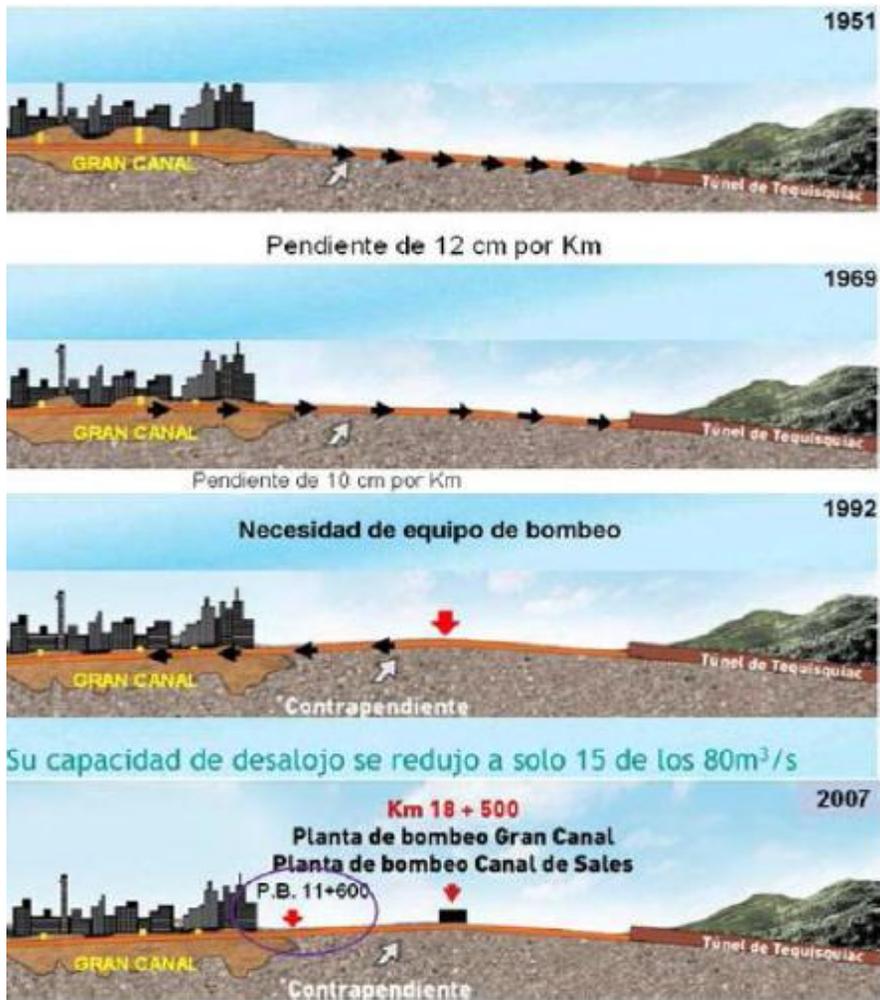
Fuente: elaboración propia con información solicitada en el sistema Infomex DF, agosto 2016.

Figura 5: Mancha urbana



Fuente: Comisión Nacional del Agua  
<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/INUNDACIONES%20EN%20EL%20VALLE%20DE%20MEXICO%20Y%20SU%20EXACERBAMIENTO.pdf> Figura 6: Pérdida de la pendiente de la ciudad de México

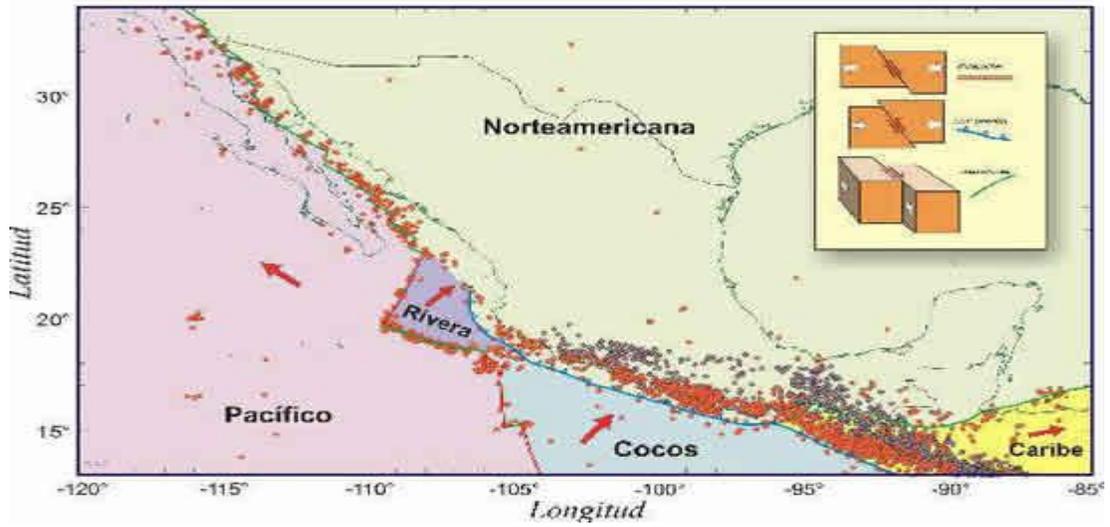
Figura 6: pérdida de pendiente



Fuente: Conagua

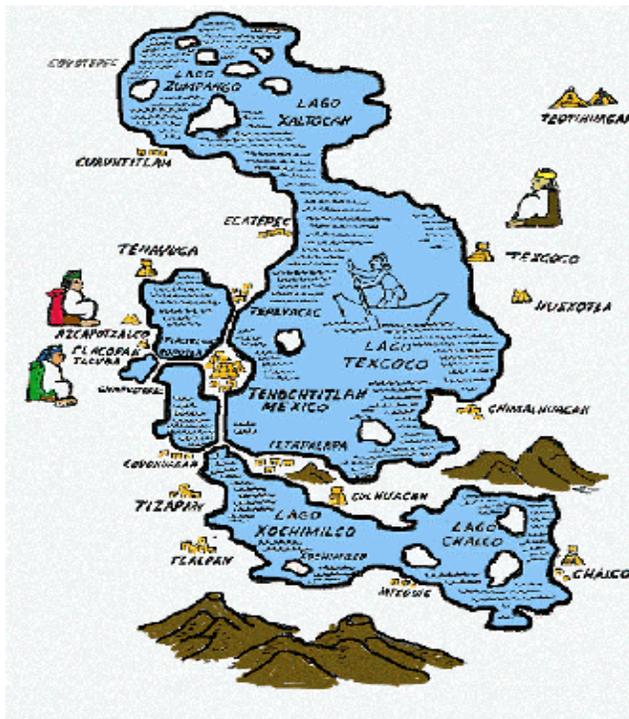
## Mapas

Mapa 1: Placas tectónicas de México



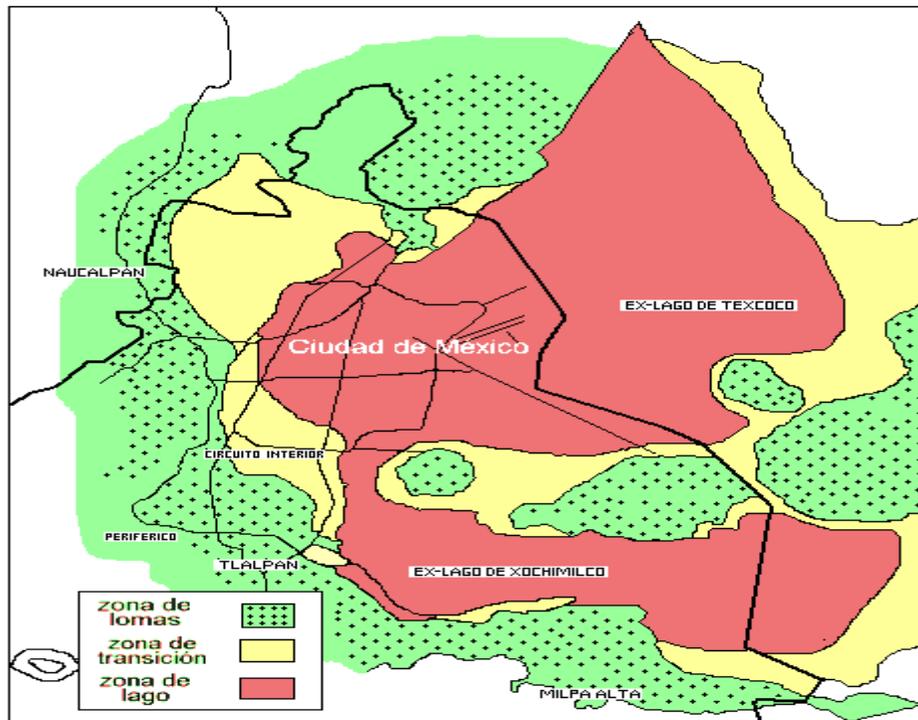
Fuente: Sistema Sismológico Nacional.

Mapa 2. Lago de Texcoco.



Fuente: <http://www.revista.unam.mx/vol.1/num2/proyec1/fig1.html>

Mapa 3: Zonificación de Valle de México



Fuente: Programa de desarrollo urbano del Distrito Federal

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1:</b> Tipología de desastres según su origen (tipo de amenaza)	pág. 37
<b>Cuadro 2:</b> Progresiones de la vulnerabilidad	pág. 42
<b>Cuadro 3:</b> Estrategias políticas para la reducción de	pág. 44
<b>Cuadro 4:</b> líneas de acción instrumentos para la gestión de riesgo de desastre	pág. 49
<b>Cuadro 5:</b> Funciones de las dependencias del Estado mexicano en la gestión integral del riesgo de desastre	pág. 53
<b>Cuadro 6:</b> organigrama del SINAPROC	pág. 55
<b>Cuadro 7 :</b> EL riesgo en la Ciudad de México	pág. 74
<b>Cuadro 8:</b> Servicios y daños suspendidos por el impacto de fenómenos naturales	pág. 78
<b>Cuadro 9:</b> Marco normativo	pág. 80
<b>Cuadro 10:</b> Sistema de Alerta Temprana	pág. 86
<b>Cuadro 11:</b> Asistencia humanitaria	pág. 95
<b>Cuadro 12:</b> Facetas de anticipación de la GRD	pág. 95

## Bibliografía

- Agusti Cerrillo Martínez. (2005). La gobernanza hoy. 10 textos de referencia. España: Instituto Nacional de Administración pública
  - Aguilar L. V. (2006). Gobernanza y gestión política. México: FCE.
  - Balderas, I. A. (2008). Teoría general del Estado. México: Patria.
  - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Índice de gobernabilidad y políticas públicas en al gestión de riesgo de desastre. IGOPP. New York: BID.
  - Burdeau, G. (1985). Tratado de Ciencia política. México: UNAM.
  - Camou, A. (2001). Gobernabilidad y democracia. México: IFE.
  - Castelazo., J. R. (2004). Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Revista de administración pública, 133-143. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art13.pdf>
  - Chac, M. (2007). Participación ciudadana: La gobernanza de las sociedades complejas. En J. L. Calva, Democracia y Gobernabilidad (págs. 140-159). México: Porrúa.
  - Dahl, R. (1999). ¿qué es la democracia? En R. Dahl, La democracia (págs. 45-101). España: Taurus. Recuperado el 21 de marzo de 2016, de <https://app.box.com/s/hvpzfru7h7in5cm88a7n/1/579485572/50331408341/1>

- Dahl, R. (Diciembre de 2004). Democracia. POST Data, 11-55. Recuperado el 21 de marzo de 2016, de Mundo posible: <https://app.box.com/s/hvpzfru7h7in5cm88a7n/1/579485572/50331344329/1>
- Duverger, M. (1992). Instituciones políticas y derecho constitucional. México: Ariel.
- EIRD, E. I. (2009). Terminología sobre reducción de riesgo de desastre. SUIZA: ONU.
- Garretón, M. A. (1995). Hacia una nueva política, estudio sobre democratizaciones. México: FCE.
- H.Sabine., G. (1994). Historia de la teoría política. México: FCE.
- Ismael Blanco y Ricard Gomá. (diciembre de 2006). Del Gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. Política. Revista de ciencias sociales., (pags11-27.)
- Javier Barros-Valero, Jaime Preciado Coronado, María Isabel Blanco Velasco, Georges Couffignal, Alberto Aziz Nassif, Enrique Valencia Lomelí, Guy Hermet, Carlos S. Milani. (2001). Gobernanza y gobernabilidad democrática en México. México: UNESCO. Recuperado el marzo 22 de 2016, de <http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm>
- Lasswell, H. D. (1996). La concepción emergente de las ciencias políticas. . En L. F. Villanueva., El estudio de las Políticas Públicas (págs. 105-117). México: Porrúa
- Lozano Corona, C. (2013) De la emergencia a la prevención: transversalidad en la gestión integral de riesgos. Tesis de maestría. El Colegio de México.

- Maskrey, Romero Gilberto y Andrew. (1993). Como entender los desastres naturales. En A. M. (compilador) (Ed.), Los desastres no son naturales (pág. 140). Panamá: LA RED.
- Meny Ives, Thoenig Claude Jean. (1992). Las políticas públicas. (F. Morata., Trad.) Barcelona, España: Ariel, ciencia política-.
- Merton, R. K. (1972). Teoría y estructuras sociales. México: FCE.
- Michelangelo Bovero. (2002). Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores. México: Trotta.
- Molino, L. (1985). Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Morán Escamilla, J.D. (2013). Desastres por sismos e inundaciones en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: 2000-2012. Tesis de doctorado. El colegio de México
- Murillo González, J. C. (2012). Desastres naturales y participación laboral de los hogares en México, 2002-2005. Tesis de maestría. El colegio de México.
- OCDE. (2013). Estudio de la OCDE sobre el sistema nacional de protección civil en México. OCDE.
- Paullada, P. O. (2001). Democracia y gobernabilidad. En D. V. Rivas, Democracia y gobernabilidad (págs. 239-250). México: UNAM. Recuperado el 25 de marzo de 2016, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/13.pdf>
- Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian David, Ben Wisner. (1996). Vulnerabilidad. Panamá: LA RED.

- Pineda, c. J. (1999). Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad. México: ITAM.
- Ramírez, E. P. (2003). El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de política pública. Reflexión Política, 102-111. Recuperado el 28 de marzo de 2016, de <http://revistas.unab.edu.co/index.php?Journal=reflexion&page=article&op=viewarticle&path%5B%5D=752>
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia.: Aurora.
- Rousseau, J. (1999). El contrato social. En C. Www.elaleph.com (Ed.).
- Salgado., D. C. (s.f.). Las fuerzas armadas y la protección civil el plan DNIII. México: Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Sartori, G. (2002). La política: lógica y método en las ciencias sociales. México.: FCE.
- Strauss, L. (2006). La ciudad y el hombre. Buenos Aires: Katz.
- Tania Gómez y Sandra Hernández. (19 de septiembre de 2015). Atlas de riesgo, un "fantasma" de 103 millones de pesos, EL universal, pág. Versión electrónica.
- Touraine A. (2001). ¿Qué es democracia? México: FCE.
- Tomás Miklos, Edgar Jiménez Cabrera y Margarita Arroyo García. (2008). Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político; instrumentos para la acción. México: LIMUSA.
- UNISDR, O. D. (2013). Impacto de los desastres en América latina y el caribe 1990 2001. ONU.

- Valdez, M. E. (2007). Sistema político, régimen y gobierno. En G. E. Alarcón, Tratado de ciencia política (págs. 71-90). México: Anthopos.
- Vargas., J. E. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio naturales. Santiago de Chile.: CEPAL.
- Weber, M. (s.f.). Economía y sociedad. FCE.
- Young, O. (1986). Sistemas de ciencia política. México: FCE.

Fuentes primarias:

- LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL.
- LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA DEL DISTRITO FEDERAL

Sitios oficiales consultados en línea

- Centro nacional de protección civil (CENAPRED).  
[Http://www.cenapred.unam.mx/](http://www.cenapred.unam.mx/)
- Sistema nacional de protección civil (SINAPROC).  
[Http://www.proteccioncivil.gob.mx/](http://www.proteccioncivil.gob.mx/)

- Instituto nacional de estadística y geografía (INEGI).  
[Http://www.inegi.org.mx/](http://www.inegi.org.mx/)
- Secretaría de gobernación (SEGOB).  
[Http://www.gobernacion.gob.mx/](http://www.gobernacion.gob.mx/)
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos –México (OCDE).  
[Http://www.gobernacion.gob.mx/](http://www.gobernacion.gob.mx/)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
[Http://www.cepal.org/mexico/](http://www.cepal.org/mexico/)
- La Jornada.  
[Http://www.jornada.unam.mx/](http://www.jornada.unam.mx/)
- El universal.  
[Http://www.eluniversal.com.mx/](http://www.eluniversal.com.mx/)

## Anexo 1

Coordinadora Única de Damnificados; movimiento social.

La mañana del 19 de septiembre de 1985 la en la ciudad de México se hicieron visible dos movimientos , por una parte un movimiento que se caracterizó por los sismos que tuvieron la magnitud de 7.8 -de ondas cortas, MS- y 8.1 -en ondas largas, MW- en la escala de Richter .42y por otra parte un movimiento que en términos proporcionales a corto plazo se conoció como Unión de Vecinos y Damnificados de 19 de septiembre— que más tarde se generalizaría en la coordinadora única de damnificados—, el cual es el motivo de este trabajo.

Este segundo movimiento se caracterizó por ser un movimiento que surgió, desde luego, por la coyuntura que ocasionó el primer tipo de movimiento, es decir, el movimiento telúrico que trajo consigo la reacción espontánea de la población al ver que las autoridades, el gobierno no respondía ante la demanda y la necesidad de ayuda que requería la población de entonces pues desde los primeros minutos, miles de personas se improvisaron como brigadistas arriesgando su vida por gente desconocida. “Provenientes de todas las clases sociales suman voluntades y esfuerzos para salvar a los sobrevivientes atrapados en los escombros, habilitan cientos de albergues; reparten alimentos y ropa a las 150 mil personas que de golpe quedaron en la calle por el terremoto. Otros recolectan ayuda, distribuyen agua, insumos, implementos, organizan el tránsito. Profesionistas, trabajadores y estudiantes revisan inmuebles o ayudan a la demolición, previenen epidemias, vacunan, preservan cadáveres, prestan atención psicológica a las víctimas”<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Bitrán, Daniel, *Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el período 1980-99*, México: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Prevención de Desastres: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, 2000.p 46.

<sup>43</sup> Ramírez Cuevas, Jesús, *Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985 Cuando los ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos*, México, la Jornada, 11 de septiembre del 2005.

Sin duda este movimiento se conformó con buenas intenciones por decirlo de alguna manera, al ver que las demandas que se reclamaban no estaban dispuestas a ser atendidas, se decidió actuar en el sentido de un reclamo social, en donde el hartazgo y la necesidad que se hacía presente fueron factores primordiales para que el movimiento se pudiese organizar y unir para realizar las peticiones correspondientes. Por su parte las demandas que se exigía fueron Se demanda la expropiación de predios afectados, créditos baratos para la reconstrucción, reinstalación de servicios de agua y energía eléctrica y el establecimiento de campamentos de la Cruz Roja. Cabe mencionar que la coordinadora única de damnificados (CUD) tiene su origen el 24 de octubre de 1985 después de diversos movimientos por separado que las organizaciones vecinales organizaban para exigir sus demandas, entre las 40 organizaciones que conformaban la coordinadora están;

Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero. Amanecer del Barrio. Comité de Lucha Inquilina ría del Centro. Albergue José María Pino Suárez, Unión de Vecinos de Ermita Zaragoza. Unión Vecinal Porfirio Parra. Campamento Suburbio. Colonia San Simón. Coordinadora Nicolás Bravo. Colonia Obrera. Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre. Unión de Vecinos de la Colonia Tránsito. Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña Morelos. Unión de Inquilinos de la Colonia Pensil. Unión Centro Morelos. Unión de Inquilinos en Lucha. Colonia Magdalena Mixihuca. Unión de Vecinos de la Colonia Doctores. Unión Popular Valle Gómez. Movimiento de Solicitantes de Vivienda Cananea. Unión de Vecinos Damnificados de la Colonia Faja de Oro y Adyacentes. Unión de Inquilinos de Martín Carrera. Albergue Unidad Santa Fe. Frente Único de Colonos. Colonia Emilio Carranza. Centro Cultural Tepito. Unión de Colonos Asturias. Grupo Azcapotzalco. Asociación Civil San Miguel Amantla. Frente de Familias Damnificadas. Fuerza Unida del Centro. Asociación de Inquilinos 1413 de la Colonia Aeronáutica Civil. Comité Promotor de la Asociación de Vecinos e Inquilinos de la Colonia Álvaro Obregón. Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco. Asociación de Padres de Familia de la Gustavo A. Madero. Unión de

Vecinos de la Colonia Centro. Unión de Vecinos y Damnificados del Centro. Coordinadora de Organizaciones de Residentes de Tlatelolco. Asociación de Residentes de Tlatelolco y la Unión de Solicitantes y Colonos de Vivienda Popular.<sup>44</sup>

Cabe mencionar que la mayor parte de estas organizaciones habían surgido antes de la coyuntura que marco el año de 1985 en la ciudad de México, sin embargo hay que resaltar que estas organizaciones, unas consolidadas en términos de que contaban con una estructura organizacional, se conjuntaron por un problema común, este era al exigencia de viviendas perdidas en el movimiento telúrico, la coordinadora única de damnificados fue quien hizo la tarea principal para que la coordinadora pudiese lograr sus objetivos, pues se había creado un problema de incapacidad, tal vez una crisis de cerrilidad del gobierno ,lo que llevo a que el problema se agudizara.

En este momento y con las organizaciones sociales ya expuestas, cabe recordar que en primera instancia el movimiento surgió con fines de una cultura ciudadana, es decir de un bien común, en donde se buscaba y se consolaba la solidaridad vecinal frente la incapacidad del gobierno en atender el problema. En este sentido el enfoque sobre la cultura y la psicología de una democracia que se basa en

Las introspecciones del psicoanálisis. [Describe muy bien lo que estaba sucediendo en la ciudad de México en esta coyuntura. Pues tal como lo dice] Harold Lasswell quien más ha avanzado al detallar características de la personalidad de un «demócrata». En su lista de cualidades democráticas incluye: 1) un «ego abierto», es decir, una postura cálida y acogedora en relación con el prójimo; 2) aptitud para compartir con otros valores comunes; 3) una orientación

Pluri valorizada antes que mono valorizada; 4) fe y confianza en los demás hombres, y 5) relativa ausencia de ansiedad. Si bien la relación entre estas características y una conducta democrática parece ser clara, las cualidades

---

<sup>44</sup> Bautista Gonzales, Raúl, movimiento urbano popular bitácora de lucha 1968-2011, México, 2015.

democráticas de Lasswell no constituyen actitudes y sentimientos específicamente políticos y, en realidad, pueden encontrarse con mucha frecuencia en sociedades que no son democráticas en su estructura.<sup>45</sup>

Con lo que nuestro autor nos dice podemos determinar que, efectivamente, México no era una sociedad democrática, pero que sin lugar a dudas se destinaba a serlo, es decir que el comportamiento psicológico que la sociedad tomó en 1985 no fue en primera instancia político, pero sí con pequeños matices de la democracia, es decir la crisis de gobierno vivía en el este periodo fue uno de los vértices que lograrían la transición a la democracia en México.

Desarrollo de variables.

Actores:

Damnificados y solidarios a ellos por el temblor de 1985, tales como estudiantes, académicos, obreros y artistas.

Tipo de movimiento;

La coordinadora única de damnificados es catalogada como un movimiento urbano popular, el cual se caracterizó por ser un movimiento de corte materialista, debido que exigía el restablecimiento de viviendas, créditos baratos para la reconstrucción, ayuda principalmente económica por parte del Estado lo cual no lleva a la demanda de bienes materiales. Podemos relacionar dichas demandas con el modelo económico que permeaba en México y el sistema político por el cual se transitaba, pues tal como lo dice Ronald Inglehard los valores de la población occidental han ido cambiando de un énfasis abrumador sobre el bienestar material y la seguridad física, hacia un énfasis mucho mayor de la calidad de vida<sup>46</sup> cabe aclarar que debido a la coyuntura el movimiento es catalogado como tal, pero lo cierto es que para la época en México ya se presentaban movimientos pos materiales, que tal como nos dice nuestro autor se

---

<sup>45</sup> Almond a, Gabriel y Verba Sidney, *la cultura política*, university press 1963.,p178

<sup>46</sup> Ronald Inglehard, *el cambio cultura en las sociedad industrialmente avanzadas*, siglo xxi, México, 2001, p36.

demandaban valores incidentes en cuanto a la calidad de vida del ciudadano. Bajo este panorama rescatamos que dentro de las implicaciones del movimiento se vislumbraba matices pos material ya que la CUD demandaba valores como dignidad, justicia, honestidad y solidaridad.

#### Modalidad de acción:

El movimiento principalmente se desarrolló a través de manifestaciones, comenzando por el del 26 de octubre—cabe mencionar que desde antes, a los tres días del movimiento telúrico, la población comenzó a movilizarse en marcha, la primera fue a los pinos en la exigencia de las demandas— la cual reunió a más de 30 000 damnificados. Posteriormente se dieron mítines actividades culturales como una forma simbólica de manifestación, entre estas actividades encontramos la realización de conciertos. Pues dentro del movimiento se realizaron Desde el principio se organizaron cine-clubes en los predios, fiestas, kermeses y ofrendas con la participación de muchos artistas. A lo largo de tres años, la CUD organizó más de 15 festivales culturales incluidos uno dedicado a John Lennon, además de encuentros callejeros de arte, danza, teatro y música; así como dos carreras de los barrios, documenta Fernando Betancourt, de la comisión cultural de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre. 47

Así el movimiento se caracterizó por ser pacífico y con distintas modalidades de acción que arriba ya describimos.

#### Temporalidad:

La temporalidad del movimiento fue a corto plazo puesto que como ya indique, fue un movimiento que nació por la el temblor de 1985 y termino en la siguiente coyuntura, pero esta electoral, en 1988. Durante el origen, apogeo y declive el movimiento de damnificados tuvo tres etapas, en donde en primer término vemos un movimiento que se caracterizó sin ningún fin político, partidario o lucrativo, pues éste se caracterizó más bien por un movimiento solidario en donde no

---

<sup>47</sup> Ramírez Cuevas, Jesús, Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985 Cuando los ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos, México, la Jornada, 11 de septiembre

importaba las clases sociales sino la ayuda que se podía otorgar hacia los damnificados del temblor, en un segundo momento el movimiento se caracterizó por la exigencia y demanda de bienes materiales, explicados arriba, en donde se distinguió por una movilización más visible como organización, es decir mediante los mítines y marchas, y por último el movimiento tomo un rumbo más sistemático al alinearse a las filas de las instituciones, ello mediante la unión que tuvieron muchos líderes a la conformación a una candidatura a la presidencia.

#### Ideología:

Por su cercanía del movimiento con la coordinadora nacional de movimientos urbanos populares, se pretendió que la CUD tomaría una tendencia de ideología marxista, a una lucha de clases tendientes a la conformación de un partido socialista, pero la CUD no se alineo a estas filas sin embargo retomo ciertos matices anti régimen, debido a que fue un movimiento que potencializado la salida del partido revolucionario institucional (PRI) en el Distrito Federal, pues el desamparo y la nula reacción del Estado en la coyuntura llevo que la población comenzara a cuestionar al gobierno, que antes ya se había iniciado este cuestionamiento, pero fue en este momento cuando se vio reflejado directamente en las elecciones de 1988. Otro factor contribuyo a este cambio de ideología fue que el partido hegemónico como lo determina Sartori comenzó a atender el problema pero desde una perspectiva de dadivas a hacia la población, así como una especie de clientela, y no como el deber del gobierno del cumplimiento de los derechos sociales.

#### Teoría de escenarios.

El escenario que obtuvo este movimiento fue realista y deseable a la vez, debido a que por un lado el gobierno inserto las demandas de la población en el programa popular de restructuración, en el de vivienda y en el convenio de concertación democrática para la reconstrucción. Fue realista debido a que el gobierno respondió a las obligaciones de este con la sociedad deseable ya que la

población, debido a la presión ejercida, logro que se tomara dichas demandas a primer lugar en la agenda del gobierno.

Respuesta de estado;

Como ya se dijo arriba en la respuesta del estado fue la esperada, lo que implica aquí es que fue una respuesta tardía, debido que en el momento de la coyuntura fue la sociedad la que actuó en lugar del Estado, sin embargo solución del Estado fue la óptima, pero ya no la ideal para la nueva sociedad que se estaba politizando en dicha coyuntura. Por lo que aunque la respuesta fue positiva, la sociedad ya no respondió de igual manera al patrón que se venía dando frente al partido hegemónico.

Porque se dio el nacimiento de súper barrio, como personaje y sintetiza una moral alternativa creada por el movimiento. Donde se visualizó la consolidación del movimiento en los espacios de gestión de vivienda la forma que fue madurando la reivindicación de la ciudad como espacio colectivo, y la aplicación de sus demandas en este sentido. Posteriormente en la coyuntura electoral el movimiento la encaro y de participar en el proceso , y se focaliza la candidatura de súper barrio a la presidencia de la republica lo cual se vio el cómo la campaña sintetízala forma en el que la asamblea de barrios proyecto sus valores y símbolos en el terreno electoral definido a sus enemigos y decidió no solo garra la vivienda , una ciudad, sino el país y el gobierno, cabe rescatar que dicho movimiento declino por el apoyo que dio la asamblea de barrios a la candidatura del frente democrático nacional (FDN) de Cuauhtémoc Cárdenas, recién escindido del PRI, traduciendo así sus demandas y propuestas en ese terreno identificándose así con el neo cardenismo. 48

La CUD como eje de incidencia en la cultura política del ciudadano mexicano.

---

<sup>48</sup> Cuellar Vázquez Angélica, la noche es de ustedes, el amanecer nuestro, México, UNAM, 1993, p.11.

El término general la cultura política es parte de la cultura general del ciudadano ya que esta última de algún modo inserta dentro de sí las relaciones históricas, religiosas, éticas y políticas de la ciudadanía — se entenderá por ciudadanía el individuo, persona, que está comprometida con el Estado sin distinción de edades, género, raza, ideología, condición socioeconómica, etc. —<sup>49</sup> las cuales influyen y afectan los valores y actitudes de la sociedad.

Con dicha razón el movimiento telúrico marco un eje histórico, por lo cual la cultura política del ciudadano de la capital cambió ya que con las siguientes declaraciones se visualizan los cambios:

La CUD produjo un movimiento plural y tolerante que convirtió la solidaridad inicial en organización social. Logró el programa de renovación y construcción de vivienda más grande en la historia. En 1987 estaba en su clímax, pero surgió un nuevo movimiento de 'los damnificados de la vida'. Ahí nace la Asamblea de Barrios y la CUD se diluye con la diáspora de las organizaciones. En lugar de consolidar su trabajo y profundizar la autogestión lograda, algunas organizaciones buscaron nuevos solicitantes de vivienda. Leslie Serna

Ese año lanza su candidatura Cuauhtémoc Cárdenas. La ruptura del PRI impacta a la izquierda y a las organizaciones sociales y civiles. La mayoría de ellas se suman al cardenismo y luego al PRD. Muchos dirigentes del movimiento de damnificados aparecen como candidatos a puestos de elección.

Según Raúl Bautista, el temblor detonó la participación ciudadana y rompió los mecanismos de control oficiales. En 1988 la participación electoral masiva contra el PRI fue un terremoto político que sepultó al PRI en la ciudad

Para Leslie Serna, uno de los errores de la izquierda fue forzar a los movimientos sociales a convertirse en espacios de fuerza política.

---

<sup>49</sup> En este sentido ciudadanía la entenderemos como algo dado, aludiendo a la teoría contractualista.

Muchos dirigentes sociales, convertidos en líderes políticos explican Raúl Bautista, trasladan su fuerza al interior del PRD para obtener candidaturas. Desde que Manuel Camacho estaba en el gobierno se restableció la cultura de las cuotas y la lógica corporativa que se hizo dominante en el PRD de la ciudad.

El impulso democratizador del temblor promovió la creación de la Asamblea Legislativa y del primer gobierno de la ciudad electo por los ciudadanos.

El triunfo de Cárdenas en 1997 planteó un reto para las organizaciones. El gobierno perredista cerró las puertas a los movimientos por miedo a la participación de la sociedad. Si cuestionabas las políticas de Cárdenas o de López Obrador decían que le hacíamos el juego al PRI y al PAN, dice Bautista, miembro del PRD.

Un gobierno democrático de izquierda prosigue debe sustentarse en la participación popular. El movimiento urbano tiene su responsabilidad, era la fuerza social más importante de la ciudad pero no tuvo proyecto democrático y muchos líderes se corrompieron. 50

Con estas declaraciones podemos observar un tipo de sociedad más crítica al partido que por más de media década veía captando y atrofiando la cultura política del ciudadano, ya no capital sino nacional. En el contexto que venía sucediendo en la ciudad de México. Sin duda la cultura política engloba aspectos un tanto abstractos lo cual no significa que estos pueden tomar la forma de variables para generar datos y evidencias que nos ayuden a comprender la realidad social, política por la cual está cursando la ciudadana a mexicana.

#### Conclusión:

Una coyuntura como la del 1985 deja ver los problemas arrastrados del sistema político mexicano, fue así como dicho fenómeno mostro la falta de organización y capacidad del Estado mexicano para enfrentarse a un fenómeno

---

<sup>50</sup> Ramírez Cuevas, Jesús, Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985 Cuando los ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos, México, la Jornada, 11 de septiembre.

de dicha magnitud. Por lo cual la movilización social se agudizó y comenzó a establecer un cierto grado de politización crítica y cuestionamiento de la sociedad hacia el gobierno. Tal fue como nació la CUD quien surgió en primera instancia como un movimiento social totalmente solidario a la causa, pero a la falta de atención las demandas se institucionaliza y tomo la característica de ser un movimiento social institucionalizado, lo cual lleva a ser una característica de la cultura política mexicana en donde la ciudadana politizada activa puede lograr escenarios realistas ante la omisión e ineficacia de las instituciones.