



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL**

**INTERVENCIÓN PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL DESDE LA  
TRANSVERSALIDAD DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES  
(GIRD), EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CASO DE LA UNIDAD HABITACIONAL  
VILLA CENTROAMERICANA EN TLÁHUAC**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRA EN TRABAJO SOCIAL**

**PRESENTA:**

**DIANA LIZBETH CALVO LÓPEZ**

**TUTOR PRINCIPAL**

**MTRO. IRVING VÁZQUEZ CRUZ  
ENTS, UNAM.**

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR**

**DR. MARTÍN CASTRO GUZMÁN (ENTS-UNAM)**

**DR. JAVIER DELGADILLO MACIAS (CRIM-UNAM)**

**DR. OMAR FERNANDO RAMÍREZ DE LA ROCHE (ENTS-UNAM)**

**DRA. MARGARITA DE JESÚS QUEZADA ORTEGA (ENTS-UNAM)**

Ciudad Universitaria CD. MX., junio 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **Agradecimientos**

*Principalmente agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México que en una nueva etapa de mi vida y formación académica me ha brindado nuevamente un espacio dentro de sus aulas, me siento afortunada por haber coincidido con compañeros y profesores que hicieron de este proceso una experiencia de vida inigualable, de la misma manera expreso mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo en concepto de beca de maestría que durante mi paso por el posgrado, me permitió solventar este proyecto.*

*Agradezco especialmente a mis compañeras que en tiempos difíciles me brindaron todo su apoyo y acompañamiento.*

*A mi familia por estar incondicionalmente conmigo en cada paso que doy y por demostrarme siempre su cariño y afecto, gracias por ser siempre mi motivación y motor de vida.*

*Finalmente, este agradecimiento es para mí, por cumplir una meta más y no rendirme, por demostrarme que es posible y porque definitivamente la mejor parte de tener miedo es verse haciendo lo que en un momento se miraba imposible realizar.*

## Tabla de Contenido

Introducción .....	8
CAPÍTULO I .....	12
Relevancia del Estudio de la Gestión Integral de Riesgos Desde la Disciplina de Trabajo Social .....	12
1.1 Incidencia del Trabajo Social en la Gestión Integral de Riesgos .....	12
1.2 Estado del arte .....	14
1.3 Problemática Social Sobre el Abordaje de los Riesgos.....	21
1.4. Objetivos de investigación .....	24
1.5. Supuesto Hipotético .....	25
1.6 Proceso Metodológico .....	25
CAPÍTULO II .....	29
Acercamiento teórico al estudio de riesgos como proceso social .....	29
2.1. Abordaje Teórico de los Riesgos en la Sociedad Moderna .....	29
2.1.1. <i>Sociedad del Riesgo de Ulrich Beck</i> .....	29
2.1.2 <i>Dependencia, Urbanización y Marginalidad de Aníbal Quijano</i> .....	32
2.2. Desastre como Proceso Social.....	36
2.3 Construcción social del riesgo y vulnerabilidad social.....	40
2.4 Procesos Socio Territoriales en las Dinámicas de Interacción Entre Conglomerados Rurales y Urbanos.....	45
2.6 Configuración de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD) .....	51
CAPÍTULO III .....	57
Análisis de vulnerabilidad y contexto de riesgo .....	57
en la ciudad de México .....	57
3.1 Riesgos Socialmente Construidos en la Ciudad de México y Vulnerabilidad .....	57
3.1.1 <i>Ordenamiento Territorial</i> .....	58
3.1.2 <i>Caracterización Socioeconómica-Demográfica</i> .....	61
3.1.3 <i>Cambio Climático y Recursos Naturales</i> .....	65
3.2 Grupos vulnerables .....	66
3.3 Amenazas en la Ciudad de México Que Pueden Generar Desastres .....	71
3.3.1 <i>Urbanización</i> .....	71
3.3.2 <i>Políticas de Fomento Inmobiliario</i> .....	74
3.3 Instituciones Públicas .....	74
3.4 Organizaciones de la Sociedad Civil.....	77

CAPÍTULO IV .....	80
Disposiciones normativas federales y locales en materia de atención a desastres .....	80
4.1. Antecedentes Institucionales y Legislativos de la Protección Civil en México .....	81
4.1.1 <i>Abordaje de Riesgos e Intervención en Desastres en los Planes Nacionales de Desarrollo de 1983 a 2019</i> .....	85
4.1.2 <i>Articulación del Sistema Nacional de Protección Civil Frente a Riesgos en México</i> 89	
4.1.3 <i>Programa Nacional de Protección Civil como Instrumento de Actuación en Casos de Desastre en México</i> .....	91
4.2 Marco Legal y Programático Nacional de Protección Civil Hacia la Gestión de Riesgos..	98
4.2.1 <i>Ley General de Protección Civil. Prevención y Acciones en Casos de Riesgo y Desastre</i> .....	99
4.2.2 <i>Reglamento de la Ley General de Protección Civil, Como Instrumento de Política Pública.</i> 102	
4.2.3 <i>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), Como Instrumento de Orden y Regulación del Territorio Federal</i> 103	
4.3 Leyes y Programas Sobre la Protección Civil e Intervención en Desastres en el Distrito Federal – Ciudad de México.....	106
4.3.1 <i>Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX)</i> .....	106
4.3.2 <i>Ley de Protección Civil del Distrito Federal (1996)</i> .....	107
4.3.3 <i>Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal (2014), Hacia Una Incorporación de la Gestión Integral para el Abordaje de Riesgos y Desastres</i> .....	109
4.3.4 <i>Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (2019), Como Instrumento Normativo Para Garantizar la Seguridad Nacional</i> .....	111
4.4 Atlas de Riesgos de la Ciudad de México.....	115
4.4.1 <i>Atlas de Riesgos de Tláhuac</i> .....	116
CAPÍTULO V .....	122
Hallazgos de la investigación, Gestión Integral de Riesgos y Trabajo Social .....	122
5.1 Riesgo .....	123
5.1.1 <i>Subcategoría Definición de riesgo</i> .....	124
5.1.2 <i>Subcategoría riesgos en comunidad</i> .....	126
5.1.3 <i>Subcategoría vulnerabilidad social</i> .....	127
5.1.4 <i>Subcategoría Factores subyacentes del riesgo</i> .....	129
5.1.5 <i>Intervención institucional sobre el abordaje de riesgos</i> .....	133
5.1.6 <i>Subcategoría Enfoque naturalista y social para el abordaje de los riesgos</i> .....	136

5.2 Desastre .....	138
5.2.1 Subcategoría Definición de desastre.....	138
5.2.2 Subcategoría Impacto de los desastres .....	140
5.2.3 Subcategoría intervención profesional en desastres .....	142
5.2.4 Subcategoría Urbanización .....	143
5.3 Gestión Integral de Riesgo .....	145
5.3.1 Subcategoría Definición de gestión de riesgos.....	145
5.3.2 Subcategoría Lineamiento legal institucional.....	147
5.3.3 Subcategoría Contraste entre intervenciones reactivas y proactivas.....	149
5.3.4 Subcategoría Ejes normativos y etapas de la Gestión Integral de Riesgos .....	152
5.3.5 Subcategoría Multidisciplinariedad.....	154
5.3.6 Subcategoría Transversalidad en la gestión Integral de Riesgos .....	155
5.4 Trabajo Social .....	157
5.4.1 Subcategoría Trabajo social en desastres .....	157
5.4.2 Subcategoría Interdisciplinariedad .....	158
5.4.3 Subcategoría Ejercicio institucional.....	159
5.4.4 Subcategoría Aportes de la disciplina .....	162
5.5 Comunidad .....	164
5.5.1 Subcategoría Rol de la comunidad en la Gestión Integral de Riesgos .....	165
5.5.2 Subcategoría Participación comunitaria .....	167
5.5.3 Subcategoría Organización comunitaria.....	169
Conclusiones .....	172
Retribución social.....	175
Referencias bibliográficas y otras fuentes .....	177
Anexos.....	199

## **Siglas y acrónimos.**

CEPAL -----	Comisión Económica para América Latina
CEPREDENAC-----	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
COPRED-----	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la CDMX
CPCDMX -----	Constitución Política de la Ciudad de México
CPI -----	Índice de las Ciudades Prosperas
DOF -----	Diario Oficial de la Federación
FIAPAM -----	Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Adultas Mayores
GIR -----	Gestión Integral de Riesgos
GIRD -----	Gestión Integral de Riesgo de Desastre
IDH -----	Índice de Desarrollo Humano
INEGI -----	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGAHOTDU -----	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGPC -----	Ley General de Protección Civil
ONG -----	Organización No Gubernamental
ONU -----	Organización de las Naciones Unidas
PC -----	Protección Civil
PGDCDMX -----	Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México
PIB -----	Producto Interno Bruto
PND -----	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD -----	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAHOP ----- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

SEDEMA -----Secretaría del Medio Ambiente

SEDUE -----Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

SEDUVI -----Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

SINAPROC -----Sistema Nacional de Protección Civil

TGF ----- Tasa Global de Fecundidad

UNFPA ----- Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF ----- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## Introducción

La presente investigación establece un acercamiento teórico, conceptual y situacional de las diversas categorías identificadas en la temática de la gestión integral de riesgos desde un enfoque social, las cuales son construcción social del riesgo, desastre como proceso social, gestión integral de riesgos e intervención profesional, permitiendo generar un análisis y reflexión crítica en cada uno de los apartados que conforman el contenido que más que una conformación documental representa una retribución social por abordar un tema y problemática social que demanda ser retomada por las ciencias sociales y por el trabajo social específicamente en las líneas de investigación e intervención.

De manera tal, cada uno de los contenidos permiten dar cumplimiento al objetivo establecido el cual consiste en: Analizar desde una visión crítica y propositiva la integración e implementación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD) y la vinculación del trabajo social en la transversalidad de las intervenciones hacia la deconstrucción del riesgo, desde el caso particular de la Unidad habitacional Villa centroamericana en Alcaldía de Tláhuac, Ciudad de México, permitiendo dar respuesta también al cuestionamiento inicial sobre conocer la incidencia de los trabajadores sociales en la gestión de riesgos, en función de ello, se estableció el camino metodológico que en cada fase permitió profundizar en la problemática y plantear un escenario de oportunidad en el ejercicio profesional e institucional del trabajo social.

En el primer capítulo se establece la relevancia del estudio de la Gestión Integral de Riesgos desde la disciplina de Trabajo Social contextualizando aquellos elementos sociales y estructurales por lo que los riesgos son identificados como un problema social, se retoman algunos antecedentes de procesos sociales de desastres de importante impacto a nivel nacional como los sismos de 1985 y 2017, así como algunos antecedentes en materia de política pública que dieron origen al Sistema Nacional de Protección Civil, Programa Nacional de protección civil y reglamento de la ley general de

protección civil, que guían y determinan actualmente las acciones de respuesta y abordaje de los riesgos.

En el segundo capítulo se analizan los postulados teóricos que sustentan la investigación, inicialmente se retoma la teoría de la sociedad del riesgo de Ulrich Beck (1986) en la que se establece la relación entre riesgo y modernidad, de igual manera se consideran los aportes del sociólogo Aníbal Quijano de los años 60`s sobre dependencia, urbanización y marginalidad, con la finalidad de analizar de manera crítica el tema retomando cada una de las categorías.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de vulnerabilidad y contexto de riesgo en la Ciudad de México, para ello se integran las condiciones específicas de riesgo y vulnerabilidad que han provocado alteraciones en el tejido social tras la presencia de desastres en la Ciudad a partir del año 2000 a la fecha, que principalmente refieren al proceso acelerado de urbanización, las limitaciones al acceso a servicios básicos, así como condiciones de pobreza y desigualdad.

En el cuarto capítulo se abordan las disposiciones normativas Federales y Locales en materia de atención a desastres, para ello se analiza desde 1980 a la fecha, puesto que la década de los 80`s representa en el recorrido histórico del país una etapa importante de valoraciones y proyecciones en cuanto a la intervención en desastres, ya que fue una etapa que se vio severamente marcada por el terremoto de 1985, que, tras impactar en diversos aspectos al país, dio paso a la creación de todo un sistema dirigido a la protección civil a fin de resarcir los daños. Aunque para abonar al contexto y ampliar el análisis se retomaran algunos antecedentes relevantes previos al periodo señalado en materia de política pública en desastres.

En el capítulo quinto se presentan los hallazgos de la investigación, como resultado de un ejercicio analítico de contenidos y significados, mediante la articulación de los elementos teórico-conceptuales y la información obtenida del trabajo de campo, la

información es presentada esquemáticamente por categorías principales y subcategorías derivadas.

Finalmente se presenta al lector las conclusiones obtenidas y la retribución social específica resultado de la investigación.



# CAPÍTULO I

## Relevancia del Estudio de la Gestión Integral de Riesgos Desde la Disciplina de Trabajo Social

### 1.1 Incidencia del Trabajo Social en la Gestión Integral de Riesgos

Retomar el tema de la Gestión de riesgos desde ciencias sociales y desde trabajo social particularmente, permite abonar a una visión crítica de lo que es considerado como un problema social, respecto al abordaje integral y estructural de los riesgos. La intención de incidir en la problemática radica en conocer la implementación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD) en la Ciudad de México, en función de realizar un análisis de los protocolos de actuación y normatividades vigentes con enfoque de derechos humanos de acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales; a fin de contextualizar las problemáticas sociales que se derivan y las condiciones de vulnerabilidad que existen desde una construcción social del riesgo. Con base en lo anterior y considerando la interdisciplinariedad de la gestión integral de riesgos, se reconocen amplias capacidades profesionales de la disciplina de trabajo social hacia la construcción de conocimientos y en el ámbito de las intervenciones en situaciones de desastre, planteando la posibilidad de orientar acciones coordinadas epistemológica y metodológicamente; partiendo de un reconocimiento de las competencias y habilidades propias de la disciplina.

Analizar el riesgo desde una construcción social permite identificar aquellos elementos sociales, culturales, políticos, sociodemográficos y económicos que inciden en las condiciones de riesgo, también comprender las condiciones de desigualdad social, que ubican a individuos y comunidades en estados de vulnerabilidad, el presente trabajo se considera pertinente puesto que los procesos de desastre demandan una importante tarea de diagnóstico, prevención y atención, para poder cumplir con el objetivo de la GIRD que, para Alcántara *et al.*, (2019) consiste en implementar acciones coordinadas mediante la transversalidad de políticas públicas y estrategias de actores institucionales

y sociales para conocer y transformar necesidades desde la vulnerabilidad, para deconstruir el riesgo, tomando en cuenta cinco ejes normativos:

- Eficiencia y equidad.
- Integralidad.
- Transversalidad.
- Corresponsabilidad.
- Rendición de cuentas. (p. 7)

En la Ciudad de México existen diversas condiciones estructurales que considerando elementos: geográficos, políticos, culturales, sociales y económicos configuran situaciones de riesgo para la población, particularmente la alcaldía Tláhuac ubicada al suroriente de la Ciudad ha acontecido desastres sociales que han representado un impacto considerable en la estructura social, además de desencadenar otros riesgos latentes para los habitantes de esta demarcación, y más aún para los individuos, grupos y comunidades con vulnerabilidades de carácter social y económico. Los sismos acontecidos en el año 2017 pusieron en evidencia una deficiente aplicación de la prevención de desastres que impactó severamente a los habitantes de la Alcaldía antes mencionada, bajo este tenor, el abordaje de este tema parte de un interés universitario como maestrante del Programa de Maestría en trabajo social de la UNAM, que dentro de su misión plantea: formar investigadores útiles a la sociedad acerca de las condiciones y problemáticas nacionales respondiendo al presente y mirando el futuro.

En respuesta y como un compromiso académico se realizará un análisis profundo de la problemática, con bases teórico metodológicas resultado de un proyecto académico de carácter científico, crítico, y fundamentado que permita de ser posible proponer acciones viables para las organizaciones correspondientes y a la sociedad en general, que orientado por el Programa de Maestría en trabajo social integrará los elementos teórico conceptuales planteados en el programa a un problema social que se considera área emergente y de particular importancia abordar, dando pauta a poder desarrollar estrategias integradoras para incidir en procesos de organización, participación y gestión social.

## **1.2 Estado del arte**

La gestión de riesgos es un tema que predominantemente ha sido abordado por las ciencias duras, sin embargo, desde la década de 1990 también por parte de las ciencias sociales se han creado aportes significativos, en el caso específico de la disciplina de Trabajo Social, la participación en riesgos y desastres es poco abordada en ámbitos institucionales y de investigación; aunque, en cuestiones prácticas, la labor y los esfuerzos han contribuido de manera importante a la sociedad, se realizó una amplia búsqueda de antecedentes desde el año 2000 a la fecha en Europa, América Latina y México específicamente y se identificó una orientación hacia la intervención emergente en procesos de desastres.

### **Durante el año de 2000**

Una revista de la Universidad Nacional de Colombia publicó el artículo titulado Intervención de Trabajo Social en situación de desastre. En donde se plantean tres fases o momentos de intervención:

#### *Primera fase: Antes del desastre (Reducción)*

Incluye las actividades de reducción de los efectos del desastre y se subdivide en las fases de Previsión, Prevención, Mitigación, Preparación y Alerta.

El objetivo de la previsión es determinar las posibles amenazas y las condiciones de vulnerabilidad de la comunidad, la prevención evitar que ocurra el evento o tratar de reducir sus efectos, la mitigación es la reducción de los riesgos, es decir, la atenuación de los daños potenciales sobre la vida y los bienes, la preparación estructura la respuesta y la alerta corresponde a la notificación formal de un peligro inminente. (López & García, 2000, p. 94)

En esta etapa la autora sugiere un análisis de vulnerabilidad, que contempla: La identificación y clasificación de riesgos y estudio de posibilidad de desastres, tanto naturales como provocados por el hombre y el inventario de recursos, tanto públicos, como privados, los mismos son parte del estudio para definir asimismo las características sociales, económicas y culturales de la población en riesgo, su organización y necesidades.

La participación de trabajo social en esta fase supone la coordinación institucional e interinstitucional, trabaja en la educación y organización de la comunidad, interpreta la formación y permite la reflexión. En esta perspectiva el TRABAJO EN RED constituye una herramienta fundamental para la construcción de tejido social y para la orientación de la acción social a nivel intra e intercomunitario. (IBIDEM, p.94)

#### *Segunda fase: Durante el desastre (Atención)*

Comprende las fases de Impacto y Respuesta, en la práctica esta etapa se extiende hasta la asistencia directa y la fase de recuperación y rehabilitación. En esta fase se coordina la participación de la ciudadanía, de los comités y las instituciones con pautas claras y objetivas, en coordinación con los grupos especializados y entrenados.

El trabajo social participa en la organización funcional de la emergencia en la coordinación interinstitucional e inter-disciplinaria, interviene como unidad de apoyo en las actividades intra-hospitalarias, realizando la recepción e identificación de víctimas y pacientes, tanto en las fases de atención directa como en la valoración psicosocial de los mismos y en el proceso de ubicación física, institucional y familiar.

#### *Tercera fase: Después del desastre (Recuperación)*

Esta fase es entendida como la rehabilitación e inicio del proceso y recuperación psicosocial. Reorganización del marco de vida, de la vivienda, del trabajo y la aceptación del nuevo estado, final de la fase de duelo. La comunidad se organiza y es productiva

afectiva y socialmente. La etapa de reconstrucción es el proceso completo del retorno a la normalidad de la comunidad y del ambiente físico en procura del desarrollo.

Para lograr la recuperación de la comunidad afectada por el desastre es necesario desarrollar las siguientes acciones: Atención inicial e identificación de damnificados y afectados, evaluación de daños y análisis de necesidades, Instalación y manejo adecuado de albergues temporales, manejo adecuado de suministros, donaciones y recursos económicos, restablecimiento de Redes sociales, etc.

En dicho artículo se rescata la importancia de realizar procesos de investigación en las comunidades para identificar las necesidades socio-economicas, medio-ambientales, políticas y culturales de la población en situaciones de riesgo, para dirigir su intervención hacia el factor humano, considerado éste como el elemento fundamental que con su actividad, permite y/o agrava el desastre.

## **En año de 2002**

La revista de la Universidad Autónoma de Yucatán publicó el artículo: “Intervención psicosocial en situaciones de desastre” en el cual se define un desastre como: como un “evento concreto natural o producido por el hombre en el tiempo y espacio en el cual la población sufre un severo daño, pérdidas físicas y/o la ruptura de su funcionamiento rutinario” (Castillo, 2002, p. 01)

El artículo muestra un análisis psicológico, así como la latente necesidad de la intervención en crisis ante una situación de emergencia, y también permite identificar la necesidad de una intervención multidisciplinaria para dar atención a la satisfacción de las necesidades alimentarias, de higiene y salud física de los afectados, así como aspectos de la vivienda y producción.

## **En año 2011**

En una revista argentina se publicó el artículo titulado: Los Trabajadores Sociales en situaciones de crisis, emergencias y catástrofes, Herrero (2011) menciona que el papel de los Trabajadores Sociales en situaciones de crisis, emergencias y catástrofes se asienta sobre tres pilares básicos.

En primer lugar, debemos tener claras cuáles son las funciones que podemos desempeñar dentro de nuestro rol profesional, en segundo lugar, analizamos las situaciones en las que podemos intervenir y, por último, el proceso de evaluación y todos sus componentes. (p,01)

Como parte de los aportes se enlistan diversas actividades competentes de los trabajadores sociales divididas en tres momentos importantes: preemergencia, emergencia y post emergencia.

## **En el año 2014**

En España, Aranda Francisco rescata la importancia de la intervención de los trabajadores sociales en emergencias en Latinoamérica.

La intervención por parte de las políticas sociales y con el refuerzo del trabajo social, se encuentra altamente protocolizada en estos países con fenómenos de inestabilidad geográfica. Dichas políticas van desde campañas de información para la prevención hasta la actuación in situ, para minimizar los daños y gestionar recursos, amén de ayudar a las familias a reubicarse y hacerles autónomos en su nueva situación. Todo este protocolo, como es lógico, finaliza con los procesos de evaluación de la situación que a veces sólo surgen de la experiencia acumulada del pasado y de la praxis. (García & Melián, 1993, p.07).

En la reflexión final que comparte Aranda (2014) sobre los procesos efectivos de gestión, menciona que las y los trabajadores sociales colaboran en mejorar las situaciones de

vida de las personas y en el caso particular de las emergencias “El cambio que supone para el ciudadano es en ocasiones muy importante y además se da de forma aguda y en corto plazo de tiempo, por lo que es muy importante tener un especialista en generar este tipo de visiones y cambios.” (p.24)

Propone además la formación de un equipo multidisciplinario para la intervención en emergencias, en el que se integre Trabajo Social con una formación previa y completa en materia de prevención y gestión.

El cambio que supone una emergencia es muy difícil de asumir por parte de los que han sufrido el problema, no sólo por el cambio en sí, sino por el advenimiento repentino y la nueva situación que se crea, y por lo tanto nosotros, los trabajadores sociales que entendemos de cambios somos los profesionales idóneos para poder ayudarles. Esto supone que al sufrir un hecho o una noticia inesperada se modifican en parte las rutinas y espacios de los afectados y es esencial afrontar estos acontecimientos para hallar el equilibrio. Hay que valorar que el trabajo social no sólo interviene ante pérdidas de sus referentes físicos o materiales, sino por la afectividad que conlleva y el sentimiento de vulnerabilidad que queda. (Aranda, 2018, p.26)

## **En el año de 2018**

En 2018 la CNDH, publicó un estudio con el título “Protección Civil y Derechos Humanos” en el cual se aborda la importancia de dar atención a las situaciones de emergencia con un enfoque de derechos humanos, a partir del impacto de los desastres y las estrategias de protección civil en México; de manera general se refiere a las instituciones gubernamentales como las responsables de dar atención inmediata, y resalta que deben regir sus acciones dando prioridad a la integridad de la vida.

Al ocurrir un desastre las condiciones de vida de las personas son afectadas y en defensa de su dignidad deben recibir protección y asistencia. No obstante, en contextos de devastación humana, social, material y económica, los estados nacionales incurren con frecuencia en acciones autoritarias, empezando por caracterizar a la población afectada

como incapaz de gestionar procesos de respuesta inmediata, desconociendo que los primeros respondientes no son los cuerpos especializados en auxilio y rescate (civiles o militares), sino las propias personas de las comunidades y localidades devastadas (Rodríguez, et al, 2018, p.10)

Sobre la población vulnerable se aborda principalmente el tema de la desigualdad social, bajo la premisa de Wilches-Chaux que la define como todo un conjunto de condiciones institucionales y políticas, dado que una sociedad con estructuras de gobierno frágiles y condiciones globales inseguras es más susceptible a los riesgos de desastres.

Es importante tener en cuenta que la vulnerabilidad social en el ámbito de la protección civil se refiere a la condición estructural e histórica para padecer mayores daños, pero también es a la vez el contexto del predesastre y la capacidad para mitigar y recuperarse de situaciones de devastación. Esto significa que la vulnerabilidad no es un atributo particular que implica debilidad por razones de edad, sexo o cualquier otra característica ante el impacto asociado con peligros naturales o antropogénicos, sino la posibilidad de prever futuros escenarios y lograr poseer las herramientas necesarias para enfrentarlos. (IBIDEM, et al, 2018, p.12)

En dicho documento se hace una revisión de los lineamientos nacionales e internacionales hacia la conformación de un marco teórico-metodológico, se plantean una serie de objetivos y un conjunto de hipótesis que se orientan a comprender los alcances y obstáculos de la gestión de riesgos en el marco de los derechos humanos y la dignidad de las personas, los desastres y las políticas de protección civil.

## En el año 2020

En una conferencia presentada en la Universidad Adventista de Chile titulada “El rol del Trabajador Social en contextos de emergencia”, se reconoció la histórica labor de las y los trabajadores sociales en los desafíos sociales incluida la pandemia mundial por COVID-19.

Los desafíos nos convocan, nacimos a partir de desafíos, eso significa que nuestra capacidad profesional sigue intacta para imaginar una sociedad más equitativa, donde nuestro ejercicio profesional sea de calidad, cada vez preocupándonos de perfeccionarnos, de tener más aprendizajes por el bien de las personas con las cuales trabajamos, por el ejercicio de los derechos de las personas, de los ciudadanos finalmente y ahí está nuestra capacidad de compromiso y la capacidad también de innovar en nuestras prácticas, en este caso especial cómo enfrentar emergencias, catástrofes y pensar y repensar nuestras prácticas profesionales y las concepciones profesionales que tenemos al respecto y los métodos de intervención y las estrategias que implementamos o que vemos que se están implementando en la actualidad en nuestro país (Venegas, 2020, p. 01)

En dicho evento se definió la pandemia mundial por coronavirus como una emergencia transversal con vulnerabilidades evidentes que no distingue de economía, ni de razas, ni de religiones, ni de absolutamente nada, por lo que el trabajador social resulta un actor transversal

La crisis es una ruptura del ciclo normal de vida y es una oportunidad, tenemos ahora una oportunidad para aprender, para mejorar nuestra respuesta a la población, para establecer mecanismos de coordinación, ahondar en el conocimiento científico de la profesión en sí misma y darnos cuenta de que la burocratización excesiva de las ayudas y de la profesión nos ralentiza a la hora de cumplir con nuestro objetivo prioritario que es el acompañamiento a toda la sociedad. (Herrero, 2020, p.03)

El Trabajo social es una disciplina que complementa y enriquece las intervenciones de equipos multidisciplinarios, los antecedentes antes expuestos invitan a tener mayor

incidencia en el tema considerando implementar estrategias de organización, participación social y gestión, así como la generación de propuestas desde el aspecto teórico y metodológico, se identifican diversas áreas de oportunidad para los y las trabajadoras sociales en cuanto a la gestión y tratamiento de los riesgos, como se puede apreciar en la mayoría de los antecedentes retomados se hace referencia a la atención emergente, lo que permite visualizar un escenario un tanto carente de investigaciones y propuestas metodológicos sobre intervención del Trabajo Social en riesgos y procesos de desastres.

### **1.3 Problemática Social Sobre el Abordaje de los Riesgos**

Históricamente la sociedad no solo de nuestro país, sino a nivel mundial ha acontecido por diversas situaciones que en menor o mayor medida han escenificado desastres, indudablemente estos hechos han requerido de intervenciones inmediatas y constantes, a fin de resarcir los daños (tangibles e intangibles) que en su mayoría tiene que ver con vivienda, servicios médicos, educación, infraestructura, desempleo y no menos importante las afectaciones en la dinámica social. Respecto a los daños y pérdidas, considerando los sectores: económico, social y de infraestructura la CEPAL realizó en el año 2005 diversas evaluaciones del impacto de eventos específicos asociados a desastres en El Salvador, Guatemala y México.

En términos generales, más allá del impacto económico, destacan los impactos sociales, al sumarse a vulnerabilidades preexistentes, y ello refleja la necesidad de reducir el riesgo de las comunidades afectadas, hace evidente que más allá del monto económico de los daños y pérdidas, el efecto se resiente sobre todo en el ámbito social, con consecuencias difíciles de cuantificar en el tejido social, en las redes comunitarias, y con afectaciones diferenciadas entre hombres y mujeres y respecto de los diversos grupos étnicos y culturales que definen el carácter multicultural del país, zona o región afectada. (Zapata, 2006, p. 28)

Abordar el tema requiere de un análisis complejo que permita identificar no solo las consecuencias sino también comprender aquellas causas que desde una construcción social del riesgo tendrían que ver con cuestiones estructurales, considerando elementos de tipo político, económico, cultural, y social que permiten a su vez mediante una articulación de elementos interpretar otras problemáticas sociales derivadas.

Institucional y jurídicamente corresponde a los gobiernos nacionales y locales intervenir en la atención de las problemáticas y demandas que surjan considerando que pudieran incluso en ocasiones generarse nuevos riesgos ante amenazas y ubicar a la población en cierto grado de vulnerabilidad, a la que se refieren Rodríguez *et al.*, (2018) como la condición estructural e histórica a sufrir mayores daños; las acciones reactivas aplican deficientemente un enfoque de Derechos Humanos, pues los individuos no son vistos como sujetos de derechos sino como solicitantes de asistencia ante la incapacidad de recuperarse, la realidad de una sociedad severamente afectada demanda acciones dirigidas a la prevención y deconstrucción de los riesgos, desde la Gestión Integral de Riesgos de Desastre, que Alcántara *et al.*, (2019) define como:

El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerados por su origen multifactorial y dentro de 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, involucrando las etapas de identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción. (p. 07)

En el caso de la Ciudad de México, que ha pasado por procesos sociales de desastres de importante impacto a nivel nacional como los sismos de 1985 y 2017; y que, debido a condiciones desfavorables de tipo estructural, ha tenido severas consecuencias en la dinámica social, se han planteado estrategias en materia de política pública.

Inicialmente en 1996 se implementó el primer Programa de protección civil, que de manera general planteaba proteger a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado, durante dos sexenios más sufrió modificaciones y para la administración de Enrique Peña Nieto en 2012, se estableció el Programa Sectorial de Protección Civil, con el objetivo de impulsar una política pública con base en la Gestión Integral de Riesgos que es una estrategia propuesta por la Organización de las Naciones Unidas y en aquel entonces fue la apuesta por sustituir al antiguo Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Actualmente en el DOF (2020), se encuentra vigente el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana, considerando en el 5to de sus objetivos: “Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente” (p. 01), en busca de combatir las causas estructurales de los desastres y fortalecer las capacidades de resiliencia de la sociedad.

Conocer el contexto previo en materia de riesgos y desastres y las acciones implementadas en materia de protección civil, en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México nos permite visualizar como las intervenciones de las diferentes administraciones gubernamentales han estado prácticamente dirigidas a proteger parcialmente la integridad física de la población a través de acciones reactivas de protección civil que se caracterizan por brindar atención inmediata en caso de emergencia, restándole atención al diseño de estrategias preventivas orientadas a mediano y largo plazo, así como a la reducción de los factores de vulnerabilidad y exposición al riesgo. Si bien es cierto, las acciones implementadas bajo el enfoque de protección civil han subsanado algunas necesidades sociales abordadas desde diferentes vertientes y siempre en función de nuevas demandas, y que de manera inmediata han mejorado las condiciones perjudiciales que traen consigo los desastres, sin embargo las acciones han sido inmediatas reactivas y no con orientación sistemática preventiva, esto ha limitado el desarrollo de acciones, evaluaciones, y retroalimentaciones transversales interdisciplinarias para la mejora en cuanto a las respuestas de atención, generándose un problema político y técnico que excluye la participación social; bajo este tenor y en vinculación con los objetivos específicos de la investigación, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- En un tránsito histórico-político de la Protección Civil a la Gestión Integral de Riesgo de Desastre, ¿De qué forma se han modificado los planes, programas y estrategias en función de incorporar un enfoque basado en acciones sistemáticas preventivas?
- Considerando una construcción social del riesgo de desastre, ¿De qué forma se encuentra preparada la Ciudad de México para afrontar una situación de desastre?
- Desde el enfoque transversal de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre ¿De qué manera se considera integrar a los sectores, público, privado y social en el diseño, implementación y evaluación de acciones específicas?
- Considerando la interdisciplinariedad de las intervenciones en situaciones de desastre, mediante acciones coordinadas y orientadas epistemológica y metodológicamente, ¿De qué manera podría aportar la disciplina de Trabajo Social en el cumplimiento efectivo del objetivo que plantea la GIRD?

#### **1.4. Objetivos de investigación**

*Objetivo general:* Analizar desde una visión crítica y propositiva la integración e implementación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD) y la vinculación del trabajo social en la transversalidad de las intervenciones hacia la deconstrucción del riesgo, desde el caso particular de la Unidad habitacional Villa centroamericana en Alcaldía de Tláhuac, Ciudad de México.

*Objetivos específicos:*

- Conocer el diseño y aplicación de la gestión integral de riesgo de desastre en la Ciudad de México, considerando planes, programas y estrategias en función de un nuevo objetivo de política pública que plantea pasar de acciones reactivas a sistemáticas preventivas.

- Vincular lo establecido en el enfoque transversal de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre en el diseño, implementación y evaluación de las acciones específicas que consideran integrar los sectores, público, privado y social.
- Definir los aportes de trabajo social en la interdisciplinariedad de las intervenciones en situaciones de desastre, traducidas en acciones coordinadas y orientadas epistemológica y metodológicamente hacia el cumplimiento efectivo del objetivo que plantea la GIRD.

### **1.5. Supuesto Hipotético**

A pesar de que la disciplina de Trabajo Social cuenta con bases sólidas, no se han establecido fundamentos teóricos metodológicos en cuanto al área de la gestión integral de riesgos de desastre, por lo que se considera que no hay participación de la disciplina.

### **1.6 Proceso Metodológico**

La presente investigación académica es resultado de la articulación de dos etapas sistemáticas y complementarias: el trabajo de gabinete y el trabajo de campo, en este sentido las actividades específicas que se realizaron en la investigación fueron las siguientes: la investigación se trabajó bajo el método deductivo, primeramente, se conformó un marco teórico conceptual, se eligió como técnica de investigación la entrevista semiestructurada, para lo cual se identificaron categorías y subcategorías de análisis con las que se elaboraron los 4 instrumentos: guía de entrevista a comunidad, guía de entrevista a académicos, guía de entrevista a trabajador social y guía de entrevista institucional (ver anexo 2).

El corte en la investigación es decir la estimación temporal para recopilar y analizar los datos obtenidos; fue transversal en tanto que se definieron las categorías que fueron abordadas en cada uno de las etapas, incluyendo el trabajo de campo durante un periodo de tiempo específico de diciembre de 2021 a mayo de 2022; en cuanto al abordaje de la

problemática planteada se consideró abarcar un periodo de 1985 a 1999 que comprende los antecedentes y un periodo de los años 2000-2020 que comprende el contexto actual

La aplicación de las entrevistas se realizó en 4 espacios identificados metodológicamente como el universo de la investigación, los cuales fueron: institucional vinculado a la protección civil y gestión de riesgos, profesional de trabajo social, comunitario y académico.

En cuanto a la población específica y los criterios de inclusión, en el primer espacio relacionado con las instituciones públicas vinculadas a la protección civil en la Ciudad de México, se entrevistó a una persona que desempeña sus actividades laborales vinculadas a la protección civil y gestión de riesgos, con la finalidad de obtener de viva voz la información que describa la realidad y las limitaciones en la implementación de acciones competentes.

Respecto al espacio en el que se entrevistó a profesionales de trabajo social, fue necesario identificar principalmente si se contaba con trabajadores sociales en instituciones públicas relacionadas con el problema de investigación, es decir con la protección civil y gestión de riesgos y resultado de ello, se entrevistó a un trabajador social.

En el espacio comunitario se aplicó la entrevista semiestructurada a dos residentes de la ciudad de México que vivieron una situación de riesgo a desastre, específicamente en la Unidad habitacional villa centroamericana en la alcaldía Tláhuac, para ello fue necesario realizar la identificación de líderes comunitarios, se identificó un grupo conformado en su mayoría por mujeres y dos de ellas fueron las entrevistadas.

En relación al espacio académico, se consideró aplicar dos entrevistas, una a un académico de las ciencias sociales y una entrevista a un académico de las ciencias naturales lo cual permitió aportar y contrastar información relevante teórica y metodológicamente, para realizar dichas entrevistas se estableció comunicación con ambos académicos, en el área de ciencias sociales se entrevistó al Mtro. Mario Garza

Salinas investigador de ciencias sociales en la Universidad Iberoamericana y en el área de ciencias naturales al Dr. Víctor Magaña quien es profesor investigador del Instituto de Geografía de la UNAM, para esta investigación el único criterio de exclusión considerado fue no tomar en cuenta a participantes que no hayan tenido vinculación directa e indirecta con riesgos y procesos de desastre.

Debidamente se estableció comunicación en campo para realizar la aplicación, una vez obtenida la información se procesaron los resultados, analizando contenidos y significados retomando las categorías y subcategorías; posteriormente, se organizó y procesó la información por medio de una matriz general de resultados considerando los aportes de los 4 actores entrevistados; la información se categorizó y de esta manera se identificaron conceptos principales, la información para conceptualizar dichas categorías se seleccionó de los contenidos de la investigación y se analizó a fin de comprender con claridad la problemática, de esta manera la interpretación de la información fue un ejercicio dialectico entre los elementos teóricos conceptuales y los resultados de investigación empírica dando lugar a poder generar las conclusiones.

Es importante señalar que la investigación inició dentro de una modalidad de educación en línea debido a la pandemia por COVID-19 declarada en México el 24 de marzo de 2020, por lo que, se consideraron algunas alternativas respecto a las limitaciones en cuanto al vínculo institucional considerado en el trabajo de campo, por lo tanto, se conformó un directorio institucional y de residentes de la Alcaldía Tláhuac, que contempló los medios posibles para enlazar comunicación, algunas entrevistas se realizaron con el apoyo de medios digitales (ver anexo 3.).

La información documental recabada, su análisis y contraste en el trabajo de campo permitió comprender el problema de investigación, que consiste en identificar de qué manera se ha abordado la atención en desastres en la Ciudad de México, caso particular la Unidad habitacional Villa centroamericana en Alcaldía de Tláhuac, identificar las limitantes y en su caso áreas de oportunidad para la disciplina de trabajo social, con la intención de establecer y configurar las acciones que, desde un enfoque multidisciplinario

e interdisciplinario, trabajo social puede aportar en materia de prevención, atención y evaluación integral. La investigación fue realizada en un periodo de dos años y las actividades fueron calendarizadas en un cronograma trimestral (ver anexo 1.)

## **CAPÍTULO II**

### **Acercamiento teórico al estudio de riesgos como proceso social**

#### **2.1. Abordaje Teórico de los Riesgos en la Sociedad Moderna**

Para poder interpretar la realidad de la problemática planteada en relación a los riesgos y desastres sociales se retomarán 2 referentes teóricos, inicialmente uno de ellos será la teoría de la sociedad del riesgo, planteada por Ulrich Beck en 1986 por medio de la cual se realizará una interpretación general del riesgo desde la mirada europea, y de manera complementaria y contemporánea se retomaran los aportes del sociólogo peruano Aníbal Quijano de los años 60`s sobre dependencia, urbanización y marginalidad.

##### ***2.1.1. Sociedad del Riesgo de Ulrich Beck***

La teoría planteada por Ulrich Beck, establece una estrecha relación entre riesgo y modernidad, en la que se definen los riesgos como una característica principal de la sociedad moderna; siendo así se considera que las sociedades posmodernas incluyen en su conformación identitaria una carga de riesgo; partiendo del supuesto de que con la modernidad se anteponen intereses económicos afectando las condiciones del entorno natural por lo que la sociedad en desarrollo puede ubicarse en un estado intermedio entre seguridad y destrucción.

Tradicionalmente en el abordaje de los desastres, los riesgos eran relacionados a cuestiones naturales que podían ser únicamente perceptibles a los sentidos, sin embargo, la sociedad del riesgo establece que se pueden agregar elementos que se sustraen de la percepción, elementos subjetivos relacionados a componentes estructurales que permiten mirar de manera compleja los riesgos y posibles daños, es decir aquellos factores sociales, económicos, históricos, y políticos que, a diferencia de

estimaciones probabilísticas o matemáticas, dan la posibilidad de transformar ampliar o reducir los efectos por medio de acciones específicas.

Al plantear como premisa la vinculación entre riesgo y desarrollo, considerando que la sociedad industrial produce con intereses económicos riesgos en la sociedad, se da lugar a generar situaciones de desigualdad entre clases, sin embargo se establece una lógica de reparto en la que no se atribuye más riesgo a quien es más o menos pobre, de tal manera que se considera que: “los riesgos de la modernización afectan más tarde o más temprano también a quienes los producen o se benefician de ellos.” (Beck, 1986, p. 29). Aportando un elemento que no da lugar a limitaciones tiempo-espacio.

Lo geográfico si bien es cierto, puede ser un elemento detonante del cual se derive un desastre, mas no es un factor único que permite representar en su totalidad un riesgo, el incorporar elementos más allá del espacio natural permite comprender que las problemáticas son consecuencia del desarrollo técnico-económico mismo. En materia de efectos o consecuencias tampoco se limita a aspectos medioambientales en el territorio, pues se reconocen efectos secundarios que pueden ser sociales, económicos y políticos.

La sociedad del riesgo parte de un escenario global en el que la vulnerabilidad y desigualdad social tienen su origen en “fuentes de riqueza que están «contaminadas» por las crecientes «amenazas de los efectos secundarios».” (Beck, 1986, p. 28), una dualidad causa- efecto que produce un ciclo difícil de cortar, pues los riesgos no culminan en un efecto o daño consecuente, es decir el mismo efecto conforma un componente causal para el futuro. Por lo tanto, la importancia de la prevención toma un papel que reformula el abordaje de los riesgos dando lugar a la posibilidad de poder cortar un ciclo causa-efecto-causa.

La teoría establece que, tras los efectos de la modernidad, se demandan acciones como respuesta adquiriendo un responsabilidad social y jurídica con la población, a fin de establecer pactos sociales que contrarresten dichos efectos.

Involucrando a todos los seres humanos sin distinción alguna, ni por rango ni lugar; ni social, económico, cultural o genérico, simplemente porque a todos/as atañe el destino de la humanidad y a todos/as preocupa e interesa la seguridad del futuro. Por supuesto que los gobernantes y todo el aparato estatal deben asumir la responsabilidad institucional de prevenir y resguardar la seguridad de la sociedad, para no lamentar después. (Ballesteros, 2014, p. 07)

Sin lugar a duda los riesgos y efectos de desastre son cambiantes de acuerdo con las condiciones particulares de cada espacio y contexto. Es inevitable que las sociedades se transformen continuamente y con ello sus demandas y necesidades también, por ende, las intervenciones deben redireccionar sus objetivos en cuanto al abordaje y tratamiento de los riesgos.

La gestión integral de riesgo de desastre como tema de esta investigación, permite integrar lo que la teoría de la sociedad del riesgo propone, incorporando un carácter multifactorial al estudio previo de los riesgos considerando en todo momento la relación individuo - sociedad.

Hay que añadir una interpretación causal que haga aparecer esto como producto del modo industrial de producción, como efecto secundario sistemático de los procesos de modernización. Así pues, en los riesgos reconocidos socialmente se presuponen las instancias y los actores del proceso de modernización con todos sus intereses parciales. (Beck, 1986, p. 33).

Es importante precisar que el abordaje de los riesgos, desde la teoría de la sociedad del riesgo no reside en el presente inmediato, sino en las acciones futuras por construir en función de evitar, prevenir o deconstruir los riesgos.

El debate sobre el futuro se basa en una «variable proyectada», en una «causa proyectada» de la actuación presente (personal y política) cuya relevancia y significado crecen de una manera directamente proporcional a su incalculabilidad y a su contenido de

amenaza; una causa que proyectamos (que tenemos que proyectar) para determinar y organizar nuestra actuación presente. (Beck, 1986, p. 40).

Considerar este primer referente teórico permite establecer una ruptura clara entre el abordaje natural tradicional de los riesgos y uno social, desde un enfoque sistemático no local, permitiendo el involucramiento de diversos actores, condiciones, reacciones y contra reacciones, por su parte el segundo referente es un aporte contemporáneo, que de la misma manera establece elementos que desde una visión compleja permiten interpretar la problemática enfocada en América Latina.

### ***2.1.2 Dependencia, Urbanización y Marginalidad de Aníbal Quijano***

Los aportes contemporáneos para la comprensión de la realidad Latinoamericana son por supuesto una perspectiva diferente a la visión euro centrista que para efectos de esta investigación brinda argumentos que permiten establecer una base sólida, aunque no toma total distancia de los aportes europeos, pues se identifican algunos puntos de encuentro.

Es importante mencionar que este planteamiento sobre la teoría de la dependencia se origina en la década de los años 60`s en los que la cuestión social cobraba peso y era punto central de las reflexiones a nivel mundial. La dependencia como termino y postulado inicial hace referencia a dos sectores interconectados dentro del cual un sector es dominante sobre los demás, por medio de factores externos que por dicha relación pueden afectar el desarrollo de una sociedad débil (si se compara); pues la dependencia se refiere a acciones unilaterales en las que las sociedades de mayor poder ejercen contra las de menor poder, aunque es indudable que al existir dos extremos, se enfrentan los intereses de la sociedad dominante y dependiente.

La dependencia se refiere a un sistema de relaciones estrechas, en el caso de América Latina se asocia a los sistemas de producción y mercado que tienen que ver con el origen colonizador de países o en su caso regiones.

Ciertamente, no se trata de una relación unilateral y mecánica entre ambos procesos. Se trata de una relación de interdependencia, desde que los cambios que ocurren en el carácter concreto de la estructura de poder en nuestras sociedades afectan también las formas específicas en que se encarnan las relaciones con los intereses metropolitanos (Quijano, 2017, p. 80).

Las relaciones interdependientes en las que se involucra América latina establecen que a pesar de existir una sociedad identificada como dominada, no deja de ser autónoma, aunque se vea fuertemente permeada por la influencia global en diversas dimensiones, pues las relaciones de dependencia no son únicamente sobre factores económicos o políticos, sino que se involucran otros sectores básicos por ejemplo lo social, psicosocial y cultural. La dependencia y todos los procesos que se generan por el intercambio directo e indirecto tienen a crecer, a expandirse, acentuarse o hacerse más coherentes, lo cual desencadena y potencia los procesos de urbanización.

En el caso de México es clara la relación y estrecha vinculación que se tiene con países desarrollados, principalmente con Estados Unidos, esto da cuenta de la realidad en la que hoy se encuentra el país, los intercambios mercantiles y de mano de obra principalmente, llevan a identificar a México en una relación de interdependencia, que por la influencia norteamericana ha acelerado procesos de urbanización y con ello han complejizado la realidad aumentando los índices de desigualdad y pobreza principalmente, lo cual sitúa a ciertos sectores de la población en condiciones sociales de riesgo y estados de vulnerabilidad ante desastres.

### *Urbanización*

Mediante el estudio a fondo de los procesos de dependencia, se puede interpretar de manera compleja el fenómeno de urbanización, el cual cobra un papel importante, aunque en un primer momento desde un enfoque capitalista se pensara que la urbanización puede ser sinónimo de desarrollo, veremos cómo en América Latina la influencia por la relación de dependencia, es más visible en las sociedades dependientes

que en las dominantes y sobre todo con una carga negativa; en relación con el tema de esta investigación, los riesgos sociales son asumidos como expresiones de desigualdad y pobreza, principalmente en sitios en tránsito rural-urbano en los que las condiciones y servicios limitan la vida plena de las personas y no garantizan un estado de seguridad ante la presencia de riesgos y desastres.

La vinculación entre urbano y rural es de acuerdo con esta teoría, una relación dependiente en donde lo urbano tiene dominio y poder sobre lo rural mediante la expansión económica, afectando severamente primero la estructura económica de las zonas rurales y también la esfera psicosocial y cultural. “El hecho es que la expansión económica urbana, que altera profundamente las relaciones económicas urbano-rurales, encuentra a los sectores rurales en su mayor parte en un desnivel gigantesco en relación con el nivel de desarrollo de la economía urbana.” (Quijano, 2014, p. 117).

En América Latina los procesos económicos en los sectores rurales se han visto influenciados y transformados por los efectos dependientes en la sociedad condicionando la forma de articulación geográfico-económica de ciertas regiones. Los impactos que se identifican por la clara dependencia entre los sectores rural y urbano en América Latina recaen en comunidades rurales o en tránsito identificadas como semi urbanas, las cuales normalmente son segregadas, con limitaciones económicas u ocupacionales lo cual sitúa a los habitantes en un estado vulnerable, en el caso de México se generan estas situaciones en las periferias, en donde las problemáticas incluyen cuestiones de movilidad, empleo, educación, salud, o vivienda.

La amplitud, el nivel y los impactos de este proceso de urbanización económica en el resto de la sociedad en su conjunto y en cada uno de sus órdenes estructurales, dependen de las formas específicas con que en cada país se presenta el fenómeno de expansión y modificación de las relaciones económicas de dependencia. (IBIDEM, p. 105)

Un elemento importante es el crecimiento poblacional que se llega a generar y que, al alcanzar índices altos, supera la capacidad de cubrir y dar respuesta a las necesidades por lo que, principalmente la población rural se ve orillada a migrar a las ciudades en las

que la economía urbana brinda alternativas aunque restrictivas de empleo y mercado, pero que resulta en buena medida mejor opción; en relación a los riesgos es evidente que la población en su entorno de origen identifica situaciones de riesgo resultado de una construcción social, aunque el hecho de desplazarse hacia un entorno con mayores oportunidades no garantiza un estado de seguridad, al contrario los riesgos se dimensionan en un espacio social económico y culturalmente diferente, pero un entorno urbano no garantiza un estado de seguridad total.

### *Marginalidad*

Con la dependencia y la urbanización, y desde un reconocimiento de los procesos de movilidad social que se generan en busca de cubrir necesidades básicas, se desprende la categoría de marginalidad que para Aníbal Quijano:

Un concepto que da cuenta de la inserción indirecta, fragmentaria e inestable de crecientes segmentos de la población en el modo de producción capitalista dependiente. Estos segmentos ocupan el nivel más dominado del orden social. Luego, la “situación de marginalidad” es analíticamente independiente de los individuos que la experimentan, ya que es el resultado de las tendencias propias de las relaciones de producción de la periferia dependiente. (Cortés, 2017, p. 6)

Aunque en América Latina la marginalidad es considerada una condición de existencia y desarrollo del capitalismo en las periferias dependientes, no se asocia únicamente con procesos de movilidad o migración, tiene que ver inicialmente con las relaciones específicas históricas, sociales, políticas y culturales de las sociedades que ciertamente se pueden complejizar al insertarse en un espacio urbano.

Los marginalizados del campo, al llegar a la ciudad, se encuentran con el carácter restrictivo del mercado urbano de trabajo dominante, el cual no da cuenta de las crecientes ondas migratorias ni de las nuevas generaciones de populares nacidos en las mismas ciudades. La industrialización dependiente es excluyente y su lógica contiene la inevitabilidad de la “marginalización” de amplios sectores de la población urbana, sea

porque los dislocados no encuentran un rol en el nuevo sistema industrial, sea por la progresiva declinación de algunos ramos de la actividad productiva frente a otras de mayor tecnología y frente a los monopolios extranjeros. (Quijano, 2014 p. 115)

Las problemáticas sociales que se desatan generan un desequilibrio para la relación dependiente y quienes la integran, por lo tanto, se acentúan las practicas, desiguales y discriminatorias; en las que no se excluyen las vertientes de riesgos sociales que por una posición de desventaja pueden enfrentar algunos sectores vulnerables de la sociedad, pero que no deben ser adjudicadas como características de los marginalizados ni mucho menos culparles por encontrarse en esa condición, es más bien requerido el ejercicio de vincular las problemáticas con el capitalismo dominante a fin de comprender el origen y plantear soluciones.

Derivado de la marginalidad en 1972, Quijano elaboró el concepto de polo marginal el cual es aquel estrato social derivado de algún sector de la economía y que no forma parte de los sectores más productivos por lo tanto es considerado de bajo valor dentro del sector de producción, en materia de riesgos podríamos identificar como polo marginal a aquellas comunidades que se ven afectadas por algún desastre y son reubicadas en espacios con mayor accesibilidad pero con limitaciones, principalmente mercado reducido y salarios bajos

Considerando los aportes teóricos antes enunciados de Ulrich Beck y Aníbal Quijano sobre el abordaje de los riesgos respecto a los efectos subjetivos del crecimiento y desarrollo, se realizará una revisión teórico conceptual de diversos elementos que resultan indispensables en el abordaje del tema, permitiendo establecer claramente el enfoque social desde el que está siendo interpretada esta investigación.

## **2.2. Desastre como Proceso Social**

Los desastres que afectan a diversos sectores de la población impactan severamente la dinámica de la sociedad, desde una visión crítica deben ser entendidos como procesos sociales vinculados a diversas causas dentro de las cuales se pueden considerar

factores económicos, políticos, culturales o sociales, esta interrelación dota de cierta complejidad el poder definir un desastre, predecirlo, precisar sus causas o delimitarlo.

Abordar el desastre como un proceso complejo y de carácter social, requiere también tomar en cuenta perspectivas colectivas e individuales, el involucramiento directo e indirecto con el suceso y las experiencias que expresan a viva voz los momentos y problemáticas vividas, esta investigación trasciende las interpretaciones provenientes del sentido común y del empirismo, y propone construir teóricamente el concepto “desastre”, para ello se conformará un marco teórico conceptual que dará apertura a la investigación de este problema social, y orientará las siguientes etapas del proceso de investigación consideradas en la metodología. Los diversos conceptos retomados serán planteados conforme a los postulados académico-científicos.

Inicialmente es indispensable conocer el origen del término, al respecto en Gala López *et al.*, (2003) se menciona que la palabra “desastre” es de procedencia híbrida grecolatina, deriva de *duz* que significa en griego: malamente y “astrum” que en latín significa: astro o hado, por lo tanto, se puede traducir en “suerte mala” o de las fuerzas en contra. Es decir, aquel evento que puede alterar en un momento específico la dinámica social y otras esferas de la reproducción de la sociedad.

Aunado a ello, e incorporando además elementos estructurales, Kreps (1984), define los desastres como: “Eventos observables en el tiempo y en el espacio, en los cuales las sociedades o sus subunidades mayores (comunidades, regiones) sufren daños, pérdidas físicas y/o rupturas de su funcionamiento rutinario.” (p. 302) y aunque tradicionalmente se relaciona el desastre con un impacto físico en un lugar específico, tanto las causas como las consecuencias de estos eventos están relacionadas con las estructuras y procesos sociales de las sociedades y su conjunto.

Al respecto Lavell (2000), permite reafirmarlo precisando que el desastre:

No es un sismo o huracán, sino los efectos que éstos producen en la sociedad. Los eventos físicos son evidentemente necesarios y un prerequisite para que sucedan los desastres,

pero no son suficientes en sí para que se materialicen. Debe haber una sociedad o un subconjunto de la sociedad vulnerable a sus impactos; una sociedad que, por su forma particular de desarrollo infraestructural, productivo, territorial, institucional, cultural, político, ambiental y social, resulte incapacitada para absorber o recuperarse autónomamente de los impactos de los eventos físicos “externos” (p. 06)

Los aportes de Lavell sobre los desastres permiten acercarnos más a poder identificarlos como procesos sociales, en donde existe una vinculación entre el aspecto natural (que bien puede ser un detonante) y elementos preexistentes relacionados con la reproducción del medio social, lo cual le dota de un carácter complejo y diverso de interpretación.

Pero, así como la interpretación de un desastre requiere amplitud en el análisis y comprensión, de la misma forma lo demanda la intervención, pues resultan ser dos momentos complementarios en el abordaje de los desastres, al respecto Quarantelli (1985) considera que un desastre es: “Un evento crítico en el que las demandas empiezan a tomar lugar en el sistema humano debido a que el evento excede la capacidad de responder del sistema” (p. 43). Por ello, si las intervenciones se enfocan en reacciones inmediatas de intervención, no logran tener un alcance óptimo, presentándose dinámicas generadoras de riesgos latentes.

En relación con ello, Britton (1986 citado por Valero et.al., s.f.) concibe el desastre como suceso con mayor estrés colectivo y con una “amplia y casi completa ruptura de todos los procesos sociales, estructura social e interacciones primarias y secundarias” y “una amplia destrucción de la infraestructura funcional como edificios, redes de comunicación y de apoyo social” (p.267), además de afectar al orden biológico y motivacional de cada sujeto.

Considerando diversos elementos que hasta ahora han sido retomados para comprender más que un término, una categoría de análisis como lo es: el desastre, configuraremos una definición que tendrá lugar en esta investigación; entendemos entonces al desastre como un proceso social resultado de una expresión multifactorial

de riesgos socialmente contruidos resultado de la interacción entre condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y demográficas, que en diversas escalas ubican a los individuos, grupos o sociedades como vulnerables, por tanto el impacto puede ser variable y en su momento requerir de manera inmediata movilizaciones para atender demandas sociales así como el planteamiento de estrategias para los estragos que representa un reajuste en los aspectos económico, político y sobre todo social.

El origen de los desastres según la CEPAL (2014), es resultado de la combinación de dos factores: de los fenómenos naturales capaces de desencadenar procesos que provocan daños físicos y pérdidas de vidas humanas y de capital; con la vulnerabilidad de las personas y los asentamientos humanos.

Un desastre de forma genérica puede incluir un suceso provocado por el hombre (choque de trenes o bombardeo) o un suceso natural (terremoto), sin faltar los eventos fruto de la combinación de un suceso natural y la actuación del hombre (el reventón de una presa mal diseñada, en unas condiciones climatológicas especiales). (Keller, 1990, p. 03).

Es importante considerar la dimensión compleja y multidimensional de los desastres que aunque pueden tener una causa natural detonante, sin embargo, la complejidad radica en tener a bien la información previa y objetiva sobre la construcción social de los riesgos, esto es tomando en cuenta elementos previos y también actuales de aquellos condicionantes sociales que pudieran abordarse en materia de prevención de desastres, permitiendo comprender y abordar al desastre como un proceso complejo, así como diferenciar y caracterizar cada una de las etapas o momentos que lo conforman; incluso podría hablarse de un desastre antes de que este se presente, sin omitir que el desastre es una expresión de la vulnerabilidad como lo aseguraría Britton en 1986.

El abordaje teórico y el tratamiento de los desastres no son hechos aislados, pues existe una estrecha relación con las acciones implementadas y el escenario que por su naturaleza diversa puede requerir sumar acciones por tiempo indeterminado, no solo para la recuperación de espacios físicos o reactivaciones económicas que sin duda son

importantes, pero no más que la atención integral hacia el colectivo social que directa o indirectamente se encuentren en situación de riesgo, riesgo que no solo depende de una ubicación geográfica, sino de una serie de factores que inducen a un estado de vulnerabilidad en un proceso social de desastre.

### **2.3 Construcción social del riesgo y vulnerabilidad social**

La palabra riesgo remite a encontrarse en una situación y contexto en el que, en algún momento debido al grado de vulnerabilidad social se predispone a perder el estado de seguridad, esto refiere a una eventualidad, contingencia, circunstancia, o suceso no seguro donde existe la posibilidad de sufrir algún daño o perjuicio cuyo resultado no se encuentra del todo garantizado.

El riesgo ante la posibilidad de un desastre, no solo remite a cuestiones antropogénicas, integra diversos elementos observables y no observables además de ser el resultado de la correlación de dos variables: la amenaza y la vulnerabilidad, como refiere la CEPAL (2014); si bien el riesgo de un desastre se puede detonar por un fenómeno natural, la magnitud del impacto está sujeta a la fragilidad previa de las condiciones físicas, sociales y económicas de las entidades expuestas al daño, y la existencia de estas condiciones es lo que caracteriza y conforma la “vulnerabilidad a desastres”.

Las amenazas hacen referencia en términos genéricos, a la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino para la sociedad, y las vulnerabilidades, a la propensidad de la sociedad (o un subconjunto de ésta) de sufrir daños debido a sus propias características particulares. No puede haber amenaza sin vulnerabilidad, y viceversa. La relación entre ambos factores es dialéctica y dinámica, cambiante y cambiante. Estos cambios se deben, tanto a la dinámica de la naturaleza, como a la dinámica de la sociedad. (Lavell, 2000, p. 08).

La dinámica social es un elemento fundamental considerado en la construcción social del riesgo que es un concepto edificado con el paso del tiempo, derivado de

concepciones, interpretaciones y percepciones diversas, dicha construcción social, históricamente tiene origen en la cuestión religiosa vinculada a creencias relacionadas con el miedo a la condena eterna y al castigo de Dios al hombre, expresado en pandemias, desastres y hambruna; posteriormente los elementos políticos y culturales fueron y hasta la fecha siguen determinando esta concepción marcada por sucesos históricos y económicos, relacionados principalmente con seguridad, salud y educación.

Sin embargo, de acuerdo con Peretti-Watel (2005) la cultura es un “condicionante de la construcción social del riesgo, dado que la percepción que tengamos del riesgo se define de acuerdo con el horizonte temporal y éste se encuentra culturalmente determinado.” (p. 177). Otros elementos pueden interrelacionarse, esta relación permitirá en un sentido amplio interpretar el riesgo desde una conformación estructural que aporte elementos que favorezcan a la configuración, prevención y deconstrucción del riesgo.

Al respecto, Douglas y Wildavsky (1982) refieren tres sistemas de valor dentro del conjunto social; estos tres sistemas corresponden, simultáneamente, a distintos tipos de organización:

- Individualista, heroico y competitivo, que sólo es sensible a los riesgos económicos que acepta correr y que es inestable;
- El burocrático, que sólo percibe el riesgo por medio de las amenazas de guerra o de desestabilización de las instituciones, y que es jerárquico y autorregulador;
- El sectario que, por el contrario, sobrestima el riesgo tecnológico ya que el catastrofismo le permite reforzar su estatus marginal; consiste en una organización fundada con base en la adhesión voluntaria en la que el reclutamiento de miembros es precario. (Douglas, 1982, citado por García, 2005, p. 16)

El equilibrio entre esos tres sistemas de valor permite explicar la emergencia histórica de las diferentes amenazas, sean construidas o de origen natural. De la misma manera, cada uno de estos tipos de organización social ha dado lugar a diferentes formas de percibir el riesgo y, como tal, a conformaciones diversas de una construcción social del riesgo, en donde es importante no descartar la relación sujeto- entorno que no solamente

aparece como la vinculación en un resultado desfavorable en un proceso social de desastre, sino también en una etapa previa (no temporalmente del desastre) si no, contextualmente. La vulnerabilidad es considerada una variable importante y determinante en el abordaje de los riesgos.

Según la Real academia española, etimológicamente el término vulnerabilidad ...emana del latín *vulnus*, que puede traducirse como «herida» y la partícula – *abilis*, que es equivalente a «poder de»; y el sufijo –dad, que significa «cualidad». De este modo, la vulnerabilidad puede ser entendida como la «cualidad que tiene alguien o algo para poder ser herido o dañado». (Araujo, 2015, p. 90)

Retomando lo anterior, la vulnerabilidad vista desde un enfoque estructural es un concepto que tiene estrecha relación con condicionantes sociales, políticas y económicas que le otorga un carácter dinámico y puede conceptualizarse como: “El riesgo o probabilidad de que un individuo, un hogar o una comunidad pueda ser lesionada o dañada a raíz de cambios en las condiciones del contexto en que se ubica o en virtud de sus propias limitaciones” (Villa, 2001, pp. 3-4)

También puede definirse conceptualmente como “La capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos” Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, 2021).

Bajo este tenor, la vulnerabilidad es más que un concepto, es una variable importante que, en relación con la construcción social del riesgo y el desastre como proceso social, nos permite entonces tener más elementos para poder interpretar la realidad en situaciones desfavorables, permitiendo la comprensión integral de las situaciones de riesgo y en otras, también de desastre.

En la sociedad encontramos cuatro pilares importantes que se interrelacionan y que de acuerdo con ciertas particularidades del entorno pueden expresar diferentes realidades, estos son: económico, cultural, político y el social, siendo este último un elemento complejo de analizar y comprender por la gran variedad de factores que intervienen. En el caso de los riesgos que pueden dar lugar a un desastre social, hay diversos ambientes y situaciones que interactúan entre sí, por mencionar algunas las situaciones de marginalidad y delincuencia, la discriminación racial o de género, la exclusión social, los problemas de salud mental y la ubicación geográfica. Esto sin duda representa en algún punto de la reproducción de la vida cotidiana, un grado de vulnerabilidad frente a condiciones sociales y también predispone a riesgos de desastre que exponen a la población a mayores riesgos, a situaciones de falta de poder o control, a la imposibilidad de cambiar sus circunstancias, y, por tanto, a la desprotección.

Para Chambers (1983, citado por Feito, 2007) la vulnerabilidad tiene dos dimensiones: la primera la exposición a contingencias y tensiones, y segunda la dificultad de enfrentarse a ellas.

Estas dos dimensiones es importante considerarlas, por un lado la cuestión estructural que se refiere a las condiciones de desigualdad, que espacial y temporalmente han adquirido los individuos, y que se ven expresadas en violaciones de derechos humanos, exclusión, acceso limitado a servicios básicos y pobreza, por otro lado se encuentra la dimensión coyuntural que a raíz de una situación de riesgo o desastre detona diversas problemáticas en función o no de las características que propiamente presentaba el individuo, grupo o comunidad y que en cierta medida hace evidente la indefensión, en la ausencia de medios para atender riesgos y evitar mayores daños.

Para comprender más a fondo la vulnerabilidad social se pueden abordar tres coordenadas que articuladas dan sentido a su expresión en la sociedad:

- La exposición o riesgo de ser expuestos a situaciones de crisis.
- La capacidad, o riesgo de no tener recursos necesarios para enfrentarse dichas situaciones.

- La potencialidad, o riesgo de sufrir serias consecuencias como resultado de las crisis.

La vulnerabilidad social es entonces una susceptibilidad al daño, que pudiera estar condicionada a factores estructurales observables y no observables, el énfasis puesto en lo relacional y lo contextual, permite considerar que la vulnerabilidad, no es una característica estable e inmutable, antes bien es dependiente, al menos en parte, de factores que pueden cambiarse, en los que se puede intervenir. De ahí que ésta sea la clave que sustenta la obligación moral de una acción, preventiva, social, económica, o de cualquier otra índole, que pueda minimizar, paliar o evitar estas condiciones favorables al daño, en espacios, que por diferentes elementos puedan ser socialmente vulnerables.

En la construcción social del riesgo, la vulnerabilidad es un elemento importante que además de expresar pobreza, discriminación y violación a los derechos humanos, evidencia la desigualdad en las relaciones y conflictos de poder, así como delimitaciones socio territoriales que vulneran a la población a situaciones de riesgo.

La vulnerabilidad a un riesgo de desastre tiene que ver con las características y circunstancias en las que se ubique una población determinada por ejemplo exposición climática y geográfica a amenazas naturales, factores internos de exposición económica, social, institucional y ambiental al daño, incluidas las carencias en la capacidad de respuesta y de resiliencia.

Las comunidades siempre tendrán que enfrentar riesgos naturales, como inundaciones, sequías, tormentas o terremotos. Sin embargo, hoy en día los desastres se deben tanto a las actividades humanas como a las fuerzas de la naturaleza. El 90% de las víctimas de los desastres viven en países en desarrollo, donde la pobreza y la presión de la población obligan a un número creciente de pobres a vivir en lugares peligrosos (áreas inundables, zonas propensas a sufrir terremotos o laderas inestables). La vulnerabilidad de aquellos que viven en áreas de riesgo quizás sea la causa más importante de las pérdidas y los daños causados por los desastres. Las prácticas ambientales y de desarrollo insostenibles exacerbaban el problema. Las talas masivas de bosques y la destrucción de humedales

reducen la capacidad del suelo para absorber lluvias intensas, lo que facilita los procesos de erosión y las inundaciones. Sobre todo, nunca debemos olvidar que la gente no vive en áreas de riesgo por elección, sino a causa de la pobreza. Un desarrollo económico equitativo y sostenible no solo es bueno por sí mismo; también es una de las mejores formas de seguridad frente a los desastres. (Annan 1999, citado por CEPAL, 2017).

## **2.4 Procesos Socio Territoriales en las Dinámicas de Interacción Entre Conglomerados Rurales y Urbanos**

Conceptualmente y de forma general el INEGI (2010) define un espacio urbano como relativo a la ciudad, en cifras, es una población que supera los 2,500 habitantes; A diferencia (y conservando la misma visión general), lo rural es aquel espacio habitado por 2,500 personas o menos. Sin embargo, permitiendo ampliar la perspectiva, desde un enfoque de análisis socio territorial, lo rural y lo urbano adquiere otros matices, no segmenta la dualidad por delimitación geográfica o número de habitantes, y da lugar a incorporar más elementos, para más que definirlos, comprenderlos como construcciones sociales con particularidades que se interrelacionan.

De acuerdo con Dirven (2011) Se considera que un territorio es rural cuando el proceso histórico de construcción social que lo define se sustenta principalmente por los recursos naturales y mantiene esta dependencia estructural de articulación, su especificidad radica en la dependencia de los recursos naturales y su base económica se estructura alrededor de la oferta ambiental en que se sustenta. (p. 15)

Por otro lado, en lo que respecta a la construcción social del ámbito urbano consideraremos lo mencionado por Crespo (1981), en donde se menciona que:

Implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento. (Ozuna, 2017, p. 21)

Ambas definiciones superan el dualismo urbano-rural propio de las definiciones tradicionales revisadas al inicio del apartado y refiere principalmente a los territorios como resultado de interacciones entre actores sociales y políticos que los habitan y gestan relaciones, en este sentido lo socio territorial es resultado de una articulación, de una dependencia, que retomando nuestro referente teórico Aníbal Quijano, se refiere a la dependencia como el proceso en el que existe un territorio que ejerce poder y dominación sobre otro.

Considerando la flexibilidad de la propia dinámica social que existe entre lo rural y urbano que converge en un determinado lugar, surgen nuevos territorios que denominamos como periferias, una cuestión importante a subrayar es que “los conceptos Centro y la Periferia, surgen de las Ciencias Sociales para ofrecer una explicación al modo en que opera la desigualdad del poder en la escala global” (Españeira, 2009, p. 2), premisa que nos permitirá comprender las problemáticas presentadas en materia de riesgos y vulnerabilidad.

El concepto periferia se refiere a “... la relación de un territorio con otro dentro de un continuo urbano en expansión. Por ello, se trata de una voz esencialmente relacional: para que exista una periferia debe existir un centro. En otras palabras, un territorio solo puede ser periférico con relación a otro central.” (Lindón, 2020, p. 19); esta expansión implica, además, una transformación territorial, social, económica y cultural que se caracteriza por la difusión de funciones tradicionalmente urbanas desde las ciudades hacia su espacio rural inmediato, entre ellas, la residencial, la industrial y la comercial, alterando la estructura previa de los usos de suelo.

Como se ha venido describiendo, el riesgo y la vulnerabilidad es relativa a formas internas, estructuras, funciones, organización y dinámicas sociales que puede generar procesos de desastre y que, pueden presentarse en todos los territorios, sean urbanos, rurales o periféricos, aunque en los dos últimos presentan expresiones particulares de riesgo, por sus condiciones estructurales de vulnerabilidad social y dependencia en la que son dominados por un territorio que ejerce poder sobre su estructura.

En la Ciudad de México, se pueden identificar zonas rurales, urbanas y en cuanto a las periferias es importante mencionar que tiene un contexto histórico social desde la época virreinal en donde las zonas ubicadas en los límites de la ciudad eran llamadas arrabales habitados principalmente por indígenas y barrios mestizos.

En el siglo XIX aparecieron otras palabras para referirse a la integración de nuevos territorios a la ciudad. En dicho siglo el ensanchamiento de la ciudad ya mostraba una diferenciación social y económica respecto de los poblados que ocupaban su zona limítrofe. Por una parte, se mantuvo el uso del término arrabal con una connotación despectiva y de rechazo, que aludía a la existencia de barrios estigmatizados como peligrosos, criminales, inmundos, sin reglas morales (Cruz & Jiménez, 2019, p.10).

Posteriormente fueron consolidándose barrios y colonias que hasta la fecha continúan formando parte de la ciudad. En el caso de la alcaldía Tláhuac específicamente, se identifican problemáticas relacionadas con los tipos de asentamientos que debido al tipo de suelo identificado como de conservación, por encontrarse en una zona originalmente lacustre; ubican en condiciones de riesgo a sus habitantes, actualmente es considerada como una zona urbana periférica, sin embargo, su historia remite a ser una región importante y predominantemente rural, que con el paso de los años vivió un acelerado crecimiento demográfico y las incesantes necesidades sociales y de movilidad acrecentaron en las últimas décadas el flujo poblacional, que a raíz de la desecación por la extracción de agua subterránea que alimenta la capital del país, ha significado importantes consecuencias en los asentamientos regulares e irregulares, provocado algunas consecuencias en el territorio, como inundaciones tras fuertes lluvias, limitación en el acceso a servicios básicos (agua, drenaje y luz), hundimientos paulatinos de la tierra así como problemas en caminos en donde se han visto severamente afectados los pobladores, lo cual permite situarlos en condiciones de vulnerabilidad y riesgo ante un desastre.

Para Reyes (2012), el riesgo urbano es un subgrupo de condiciones de riesgo que se pueden encontrar en pueblos y ciudades de diferente tamaño, complejidad y ubicación.

Los procesos que se pueden presentar y a su vez representar un riesgo son el crecimiento poblacional y la migración; la transformación y degradación ambiental; la concentración y densificación de la población y de la actividad económica; y la especialización especial o discriminación basada en la ubicación de la población, la industria, los servicios y el comercio. (p.03)

El problema del riesgo y desastre urbano gira en torno a tres tipos de situaciones relacionadas entre sí:

- Los factores causales del riesgo urbano, sus distintas expresiones y naturaleza cambiante, así como las opciones de gestión en aras de su reducción o control,
- La respuesta social a los desastres una vez ocurridos y los condicionantes impuestos por las características multifacéticas de las ciudades como entornos de acción;
- La problemática de la reconstrucción en el entorno urbano.

La discusión de estas tres vertientes debe permitir la identificación de opciones reales para la gestión de la reducción del riesgo y la vulnerabilidad de las ciudades hacia el futuro, así como para el mejoramiento de los sistemas de respuesta (CEPRENAC, 2008, citado por Caballero, 2013).

Las ciudades son el resultado de una constante búsqueda de mejores condiciones en cuanto a calidad de vida se refiere, sin embargo, crecientes asentamientos poblacionales han llevado a los individuos a ocupar zonas de riesgo, autoconstruidas, por lo que han quedado fuera de las normativas de construcción.

En este sentido, además de ocupar zonas de riesgo o terrenos menos aptos para vivir, los sistemas constructivos no poseen las mínimas normas de seguridad, a pesar de que la autoproducción es la inversión de toda una vida de centenares de familias que han llegado a ocupar más del 50% de la mancha urbana de la ciudad y que son la más viva expresión de la vulnerabilidad urbana. (Caballero, 2013, p. 09)

La complejidad de los riesgos urbanos de desastre implica analizar e integrar cada elemento que tiene relación directa o indirecta con la heterogeneidad de la dinámica social, incluyendo aquellos elementos que permitan mirar con un enfoque sistémico la o las problemáticas que presente situaciones de riesgo a desastres, considerando una perspectiva dinámica y contextual, mucho más vinculado al tipo de interacciones que puedan existir dentro de la sociedad urbana y con su ambiente, que al tipo de amenaza que a la ciudad, como sistema socio-espacial se enfrente. Según el Banco Mundial (2021), las últimas cifras corresponden al año 2019 y reflejan que la población urbana en el mundo ocupa un 55.7% mientras que, en México, la población urbana representa el 80% del total.

La urbanización y su constante y acelerado crecimiento en la Ciudad de México y la alcaldía Tláhuac [donde la sobreexplotación de acuíferos causa subsidencia: hundimientos y agrietamientos] particularmente, además de aumentar significativamente el índice poblacional ha generado que los nuevos habitantes que producto de flujos migratorios en busca de lugares cercanos a las zonas céntricas donde generalmente se ubican los centros de trabajo, se han establecido en las periferias con la intención de poder disminuir el tiempo y costo de desplazamiento, sin embargo esta situación es también una representación de riesgo y simboliza también la violación a los derechos humanos hacia la población que es identificada como vulnerable; sin excluir a los residentes que aunque originalmente habitan el territorio, identifican el deterioro no solo en las limitaciones al acceso de servicios básicos, sino a las problemáticas relacionadas con los asentamientos irregulares.

Si bien es cierto que en las urbes se cuenta considerablemente con más oportunidades y mejores condiciones de vida, estas no son las mismas para todos, pues existe también cierta segregación principalmente por el factor económico, esto lleva a poblar además del centro, las periferias sobre todo para quien tiene menos posibilidades, donde no existe planificación ni una correcta gestión de los procesos territoriales urbanos, esto representa un tipo de vulnerabilidad e implica exposición a riesgos; asentamientos irregulares, ausencia de servicios básicos o límites de comunicación, son

algunos factores de riesgo en hogares de asentamiento precario que de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas (2006, citado por Rey, 2020) son grupos de personas que viven en zonas urbanas que carece de una o más de las siguientes condiciones:

- Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas.
- Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación.
- Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable.
- Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas.
- Tenencia segura para evitar los desalojos forzados. (p. 1)

El proceso constructivo de la sociedad implica nuevas dinámicas territoriales, y a partir de la creciente urbanización en espacios determinados se generan procesos socio territoriales, independientemente de la delimitación territorial que considera un espacio ubicado en la ciudad y sus periferias, existen interrelaciones sociedad-territorio e indudablemente se configuran situaciones de riesgo por condicionantes sociales, económicos, culturales o históricos, es por ello que las ciudades son consideradas construcciones sociales e históricas que se encuentran determinados por las relaciones de poder emergentes de la estructuración social que secundan las sociedades.

Existen motivos que impulsan a la población de sitios alejados a trasladarse a territorios colindantes a la ciudad, por diversos motivos: principalmente, mejorar las condiciones de accesibilidad, empleo, vivienda, educación y servicios de salud y si bien es cierto que el panorama es en cierta medida favorable, también existen algunos condicionantes negativos como: “precariedad laboral, segregación, marginalidad social y territorial, especulación inmobiliaria, incidencia de la pobreza, entre otras limitantes al acceso y usufructo equitativo de las potencialidades ciudadinas”. (Morínigo, 1998, en Zavattiero & Ortiz, 2019).

Los habitantes de territorios periféricos a las urbes generan dinámicas sociales y tienen elementos importantes que determinan un modo de cotidianidad con cierto grado de vulnerabilidad y riesgo (que ya se ha mencionado antes en cuanto a las limitaciones hacia el acceso a los principales servicios básicos). Existe cierta relación entre urbanización y desigualdades sociales en función de la distribución inequitativa de los recursos, los bienes y la riqueza, “apropiados obscenamente y con una fuerza inaudita en los tiempos que corren por parte de una minoría concentradora del poder económico y político global a través de las corporaciones multinacionales deslocalizadas territorialmente” (Giraldo *et al* 2009, citado por Zavattiero & Ortiz, 2019 p.05).

Es importante señalar que, aunque conceptualmente existen diferencias claras entre ciudad y periferia, en el análisis complejo de la configuración social del riesgo, las dinámicas socio territoriales permiten identificar una estrecha vinculación en la que, la periferia es parte de la ciudad y la ciudad de la periferia, y los riesgos de alguna manera inciden en la estructura organizacional, social, cultural e histórica del espacio en que se relacionan los individuos, de esta manera los individuos, grupos o comunidades vulnerables por condiciones de desigualdad social con ciertas limitaciones, dan lugar a configuraciones territoriales de la desigualdad y por ende de vulnerabilidad social, limitando el ejercicio pleno de los derechos de la población.

## **2.6 Configuración de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD)**

Las diversas expresiones de riesgos y estados de vulnerabilidad en procesos sociales de desastre demandan incidir en las causas y efectos desde un análisis complejo. La GIRD centra su atención en la dimensión preventiva, partiendo del análisis y correlación de los temas revisados anteriormente, los cuales son: el desastre como proceso social, la construcción social del riesgo, la vulnerabilidad social, los riesgos urbanos y periféricos, y los procesos socio territoriales; se precisa que los desastres no son simplemente una eventualidades de carácter natural, sino una serie de diversos factores

estructurales que se interrelacionan y que inciden en la construcción social del riesgo y las condiciones de vulnerabilidad.

Entendemos que los casos de desastre pueden entonces conllevar diversas causas pero también diversas serán sus consecuencias, de acuerdo a la particularidad de cada grupo o comunidad y pueden ser de menor o gran dimensión; necesariamente ante una situación de este tipo, se requieren intervenciones de las instancias correspondientes que más allá de proteger la integridad física, genere acciones orientadas, a mediano y largo plazo, para la reducción de los factores de vulnerabilidad y exposición ante riesgos de desastre.

Ante diversos desastres a nivel mundial que han cobrado la vida de un alto número de víctimas dentro de escenarios de riesgo y vulnerabilidad, y como parte de una construcción de estrategias de prevención e intervención, surge la Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD), que es una de las estrategias que propone la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el propósito de diseñar e implementar estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo, de manera conceptual Alcántara *et al.*, (2019), lo definen como:

Proceso complejo sistemático conformado por una serie de decisiones, acciones y actividades, así como una coordinación transversal, entre los diferentes actores institucionales y sociales, para conocer y transformar las necesidades y debilidades expresadas en las diferentes vertientes de la vulnerabilidad y exposición, en respuestas puntuales y soluciones colectivas, cuyo objetivo principal sea la deconstrucción del riesgo (p. 01)

En la Ciudad de México la Gestión Integral del Riesgo (GIR), es una apuesta por transformar la práctica tradicional y reactiva del enfoque de protección civil, el cual surgió como una necesidad de salvaguardar la vida y el patrimonio de la población y de la ciudad ante los desastres, sobre todo los más representativos como lo fueron los sismos de 1985 y de 2017.

De manera general la gestión integral de riesgos se conforma por cinco ejes normativos, que retomando a Alcántara *et al.*, (2019), consisten en lo siguiente:

- Eficiencia y equidad, en cuanto a condiciones de información, conocimiento, oportunidad y atención para toda la población.
- Integralidad, considerando retroalimentación constante del conocimiento sobre los diversos tipos de amenazas, los factores que generan vulnerabilidad y exposición, así como de las acciones necesarias para reducir la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a un desastre, en el marco de un proceso integrado.
- Transversalidad entre los diferentes órdenes de gobierno, en donde el Estado es el principal actor en la construcción social del riesgo de desastre, y tiene la responsabilidad de coordinar de manera congruente y sistemática la toma de decisiones intra e intersectorialmente.
- Corresponsabilidad en donde se asume que la responsabilidad de la protección de la población es tarea fundamental del gobierno, pero que cada uno de los individuos tienen el derecho de conocer el riesgo al que se está expuesto. Por ello, las diferentes dependencias gubernamentales, deben brindar a la población accesibilidad a la información que le garantice el conocimiento sobre las dimensiones de riesgo en las que está inmersa, así como brindar las opciones e instrumentos para mitigarlo.
- Rendición de cuentas a través de mecanismos como la transparencia y la fiscalización, partiendo asimismo de que el riesgo es socialmente construido, la rendición de cuentas debe ser un compromiso de todos los actores sociales del proceso de construcción y deconstrucción social del riesgo de desastre. La rendición de cuentas debe ser un referente para limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y hacer más transparente y eficiente la gestión pública, así como la asignación de recursos en prevención y mitigación. (p. 8-9)

El Programa de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México 2020-2024, permite replantear los programas y acciones en la atención de la ciudadanía, los cambios principales que menciona el programa son los siguientes: el primero radica en que el objeto de estudio se centra en el conocimiento de los riesgos así como las

causas de fondo que los generan y no únicamente en la atención y auxilio de la población en caso de emergencia, y el segundo cambio consiste en impulsar una recuperación sostenible, a través del incremento de la resiliencia (p. 02).

En la Ley General de Protección Civil (2017), se definen las etapas sistemáticas para la implementación de la gestión integral de riesgos, que específicamente consisten en lo siguiente:

- **Identificación de Riesgos:** Reconocer y valorar las pérdidas o daños probables sobre los agentes afectables y su distribución geográfica, a través del análisis de los peligros y la vulnerabilidad.
- **Previsión:** Tomar conciencia de los riesgos que pueden causarse y las necesidades para enfrentarlos a través de las etapas de identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias, recuperación y reconstrucción.
- **Prevención:** Conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos.
- **Mitigación:** Es toda acción orientada a disminuir el impacto o daños ante la presencia de un agente perturbador sobre un agente afectable.
- **Preparación:** Actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de un fenómeno perturbador en el corto, mediano y largo plazo.
- **Auxilio:** respuesta de ayuda a las personas en riesgo o las víctimas de un siniestro, emergencia o desastre, por parte de grupos especializados públicos o privados, o por las unidades internas de protección civil, así como las acciones para salvaguardar los demás agentes afectables.
- **Recuperación:** Proceso que inicia durante la emergencia, consistente en acciones encaminadas al retorno a la normalidad de la comunidad afectada.
- **Reconstrucción:** La acción transitoria orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos

producidos por un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción. Este proceso debe buscar en la medida de lo posible la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes. (pp. 2-6)

Gestionar los riesgos implica abordar de forma compleja el tema, aunque es importante resaltar que si no se trabaja en el abordaje de los riesgos de raíz, los procesos de desastre son inevitables, por lo tanto persistirán vacíos que seguirán exacerbando las vulnerabilidades existentes y agudizando un círculo vicioso de procesos de reconstrucción incompletos elevando las condiciones para que se materialice el riesgo de desastres, considerando que en algunos casos el riesgo genera una situación de desastre, generalmente parte de sus consecuencias es desencadenar otro tipo de riesgos, lo cual perpetúa no solo las condiciones de riesgo sino también de vulnerabilidad en la población.



## **CAPÍTULO III**

### **Análisis de vulnerabilidad y contexto de riesgo en la ciudad de México**

El tercer capítulo de la investigación, tiene el objetivo de presentar el contexto territorial en materia de riesgos y vulnerabilidad social de la Ciudad de México, en donde se ubica Tláhuac, una de las 16 Alcaldías que es considerada en este proyecto y que se analizará respecto al desastre originado a partir del sismo del 19 de septiembre del año 2017; esto responde a un proceso de trabajo sistemático y articulado que permite la vinculación con elementos antes enunciados así como los posteriormente desarrollados.

#### **3.1 Riesgos Socialmente Construidos en la Ciudad de México y Vulnerabilidad**

De acuerdo con lo publicado en el sitio web del Gobierno de la Ciudad de México en 2016, la ciudad ocupa 1,485 kilómetros cuadrados del territorio. Desde 1970 con la promulgación de La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el territorio fue dividido en 16 alcaldías: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco y según el Censo de Población y Vivienda del INEGI, en el año 2020 el número total de habitantes de la CDMX era de 9, 209, 944.

En la capital del país operan los núcleos financieros, logísticos y de distribución de mercancías más importantes de todo México y posee el primer lugar nacional en competitividad urbana, “El PIB per cápita de la Ciudad de México se encuentra dentro de las 25 ciudades más ricas del mundo y como la primera más rica de América Latina” (Foro Global de Economía Social, 2021. p. 02). Además de representar también uno de los centros culturales y financieros más importantes en América Latina.

Sin embargo, lo cierto es que la estructura social en la Ciudad se ha visto permeada por un proceso de desarrollo y urbanización incontenible lo cual ha generado un grado de complejidad en la reproducción de la sociedad, por lo tanto, han cambiado las condiciones de vida y con ello los problemas sociales, las necesidades y demandas también y esto hoy en día ha representado estados diversos de riesgo para la población, evidenciando sobre todo problemáticas de pobreza, desigualdad y discriminación; lo cual se reduce a una privación de la población a vivir una vida libre y de pleno ejercicio de sus derechos, ya que en alto o menor grado se encuentran vulnerables sobre todo en casos de desastre ya que el estado de seguridad se ve trastocado en muchos aspectos de su cotidianeidad, limitando y fragmentando a la población.

Para realizar un análisis de aquellos riesgos estructurales que se encuentran latentes en la Ciudad de México basáremos la revisión en los factores subyacentes de riesgo o impulsores de riesgo que la Organización de las Naciones Unidas establece y define como "procesos, tanto físicos como sociales, que contribuyen, conducen o determinan de manera importante la construcción, creación o existencia de condiciones del riesgo de desastres en la sociedad" (Silva, 2020, p. 22) que aumentan el riesgo de desastres, de manera general los factores subyacentes pueden identificarse en 4 dimensiones: Ordenamiento territorial, caracterización socioeconómica-demográfica, cambio climático y recursos naturales y gobernanza.

### ***3.1.1 Ordenamiento Territorial***

En la Ciudad de México los temas referentes al ordenamiento territorial se deben en buena parte a la dinámica actual que ha generado el crecimiento, urbanización y desarrollo de la Ciudad. Esto indudablemente ha contribuido a dificultar los conflictos estructurales, que han evidenciado y aumentado en relación con la desigualdad, exclusión y segregación que se experimentan actualmente.

De acuerdo al Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGDCDMX), 2020; los instrumentos de planeación urbana y ambiental no han respondido a la dinámica actual de crecimiento, por lo tanto existe una desarticulación entre la realidad

y las medidas implementadas lo que ha generado que debido a la dispersión de nuevas áreas en la ciudad, se requiera de inversiones en infraestructura, movilidad, agua potable y espacios públicos, sobre todo en las áreas de mayor densidad habitacional, lo cual no es cubierto en su totalidad dando lugar a necesidades sociales insatisfechas.

La Ciudad de México se divide en suelo urbano y suelo de conservación, la mayor parte de la población se ubica en la zona urbana y corresponde principalmente a la zona centro de la ciudad, por su parte el suelo de conservación alberga a casi una cuarta parte de la población y abarca áreas importantes de 8 delegaciones: Cuajimalapa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; sin olvidar que en medio de estos estratos se desarrollan procesos socio territoriales en áreas y vinculaciones periféricas en las que las problemáticas sociales que representan expresiones de riesgos no son menores; dentro de las principales problemáticas que enfrentan las periferias se encuentran “el bajo nivel educativo, las dificultades de inserción en la economía formal o la precariedad en las condiciones de salud” (Blanco, 2012, p. 5), se agrega además, que muchas viviendas son asentamientos irregulares y por ende se ven limitados en cuanto al acceso a servicios básicos principalmente drenaje, agua, luz, teléfono y conectividad a internet.

En cuanto a la regulación del suelo existe una ordenación urbana y ambiental deficiente, lo cual ha dado pie a que se generen conflictos por el impacto que representa para los habitantes el desarrollo de proyectos de escala urbana.

En el Oriente se ha agravado la situación de algunas zonas donde todavía se requieren acciones que consoliden las condiciones de habitabilidad existentes y dirijan de manera integral la inversión y el desarrollo en este territorio. En estos casos, a diferencia del centro y el poniente, se ha carecido de la aplicación de instrumentos de gestión que favorezcan la regeneración y utilización de zonas que cuentan con condiciones para el desarrollo de actividades económicas y sociales, pero tampoco se cuenta con los instrumentos de regulación que permitan el desarrollo. De esta forma, la ineficiente regulación del suelo se ha convertido en uno más de los factores que conducen a un estancamiento y empobrecimiento de dichas zonas, lo que en última instancia dificulta la progresividad de

los derechos de todas las personas que habitan en la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 2020, p. 112)

Actualmente la secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) es la dependencia encargada de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la Ciudad de México en lo que respecta a los usos de suelo y las intensidades de construcción y por ende el desarrollo urbano. Al respecto en la Ciudad de México existen condiciones de riesgo que tienen que ver con las diversas edificaciones familiares, industriales o de servicios que son ubicadas en suelos inadecuados en su mayoría blandos por su origen lacustre o sobre agrietamientos, lo cual con la presencia de un detonante que no necesariamente se reduce a lo natural y que también podría tener un impacto igual o mayor, es la construcción de grandes obras.

En cuanto a la vivienda una de las problemáticas es el encarecimiento y especulación que ha ido en aumento y que ha repercutido generando exclusión y desigualdad social, esto se debe principalmente a que en la zona centro de la Ciudad el uso habitacional se ha transformado a un uso de suelo que resulta más rentable orientado al comercio o producción, lo cual no responde a un acceso equitativa e incluyente, sino que da prioridad a un sector de ingresos medios y altos.

La falta de alternativas se traduce en hacinamiento, sobre todo en sectores que viven en pobreza, con deficientes condiciones sanitarias y espacios que dificultan la convivencia; alienta la ocupación irregular del suelo de conservación y en zonas de alto riesgo e incluso genera situaciones que obligan a las familias a enfrentar la decisión de relocalizarse fuera de la ciudad, en zonas donde sus ingresos lo permiten, lo que en última instancia contribuye a la segregación de la población, afecta la convivencia e impacta en muchos otros aspectos asociados a la localización y el ingreso real de los hogares. (IBIDEM, p. 115)

La problemática en materia de vivienda y sus efectos son expresiones del riesgo social al que está expuesta la población con menos oportunidades es decir con mayor vulnerabilidad frente a desastres y que muy difícilmente se puede evitar desencadenar a

su vez otras problemáticas, sino es que de manera oportuna se aborden preventivamente, se contextualicen y se deconstruyan.

Por otro lado, los diferentes sistemas de movilidad en la Ciudad de México representan también una serie de problemáticas para la población por la falta de mantenimiento en la infraestructura y mala calidad del servicio público.

El sistema de movilidad en la Ciudad de México ha sido un factor de desigualdad, que se refleja especialmente en diferencias en los tiempos promedio de traslado. Aun cuando un viaje cotidiano tiene una duración estimada de 52 minutos en promedio, esta cifra es un 32% mayor en aquellos viajes que utilizan algún modo de transporte público, que es como se mueve la mayor parte de la población de menores ingresos que vive en la periferia (IBIDEM, p. 122)

Debido a problemas estructurales de planeación, gestión y financiamiento de infraestructura, en la ciudad se carece de una política efectiva de movilidad que garantice condiciones adecuadas de traslado particularmente en los desplazamientos de centro a periferias.

### ***3.1.2 Caracterización Socioeconómica-Demográfica.***

Otro factor que permite contextualizar los riesgos sociales y estados de vulnerabilidad en la ciudad de México es el componente socioeconómico y demográfico, que por su carácter diverso y cambiante resulta importante abordar, pues variables como las actividades económicas, el ingreso familiar, la estructura social y características propias de la población, permiten identificar elementos que en materia de riesgos con el tiempo, pueden complejizar las formas en las que se reproduce el tejido social y con ello los riesgos que pueden intensificarse aumentando las probabilidades desfavorables en el caso de producirse algún desastre social.

### **3.1.2.1 Situación socioeconómica en la Ciudad de México.**

En el País y en la Ciudad de México existe concentración de la riqueza y poder en un sector menor que es privilegiado, lo cual genera repercusiones directas e indirectas para la mayoría que corresponde al sector pobre, lo cual los sitúa en una situación de pobreza, riesgo y vulnerabilidad principalmente por la percepción de salarios bajos, así como precariedad en el modo de vida y limitado acceso a servicios básicos, la desigualdad supone la competencia principalmente económica en la que resulta con mayor ventaja el sector privado, con alto poder económico y político.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la ONU en su informe Transformando México desde lo local de 2010 a 2015 ubicó a las Alcaldías Benito Juárez y Miguel Hidalgo como las de mejor calidad de vida en el País.

El IDH de la alcaldía Benito Juárez se coloca en los 0.944 puntos. No solo es el lugar de México con la mayor calidad de vida, según el informe, sino que su Índice de Desarrollo Humano se ubica incluso por arriba del de Suiza, que tiene un puntaje de 0.942. La alcaldía Miguel Hidalgo, que se ubica en el segundo lugar de la lista, tiene un puntaje de 0.917 en su IDH, casi a la par del de Reino Unido, el cual se coloca en 0.918 puntos. (Diario de México Benito Juárez, 2019, p. 3)

Sin embargo, a pesar de poder realizar una comparación de tal magnitud en cuanto al puntaje, por retomar como ejemplo la alcaldía Benito Juárez, es importante mencionar que se encuentra en un crecimiento poblacional acelerado lo cual, aunque ha significado movimiento de capitales por la compra y venta inmobiliaria, también ha afectado la calidad de los servicios para los habitantes y ha generado la construcción de obras irregulares; dando pie a la configuración de factores de riesgo y vulnerabilidad, así como en otras alcaldías de la Ciudad.

La ciudad de México al ser un espacio que se caracteriza por su heterogeneidad y diversidad manifiesta diariamente y en todos los ámbitos de la vida diaria desigualdad social y económica principalmente, que consecuentemente se ve reflejado en lo laboral,

escolar, de vivienda, acceso a servicios, inseguridad, violencia, entre otros, y que evidencia las limitaciones de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas y los índices de pobreza que expresan derechos sociales no garantizados.

La pobreza extrema se incrementó en la Ciudad de México un 163% en dos años, al pasar de 152,100 personas en esta condición en 2018 a 400,400 en 2020, de acuerdo con el informe Medición de la Pobreza 2020 elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Navarrete, 2021, p.03)

Las condiciones de pobreza y de vulnerabilidad en la Ciudad de México crean un ciclo que perpetúa la desigualdad y desencadena condiciones de riesgo que son causas y consecuencias de desastres para la población, por ello resulta importante comprender y complejizar los factores que inciden en que la población se encuentre vulnerable a fin de atenuar y si es posible eliminar los riesgos.

### ***3.1.2.2 Situación demográfica en la Ciudad de México***

En la conformación territorial de la Ciudad de México habitan 9, 209 944 personas de las cuales:

Un promedio de 4, 805, 017 son mujeres (52.2%) y 4, 404, 927 son hombres (47.8%). La demarcación territorial Iztapalapa, con 1 millón 835 mil 486 habitantes, resulta ser la más poblada, seguida de Gustavo A. Madero con 1 173 351 habitantes. Por el contrario, las demarcaciones territoriales con menor población son Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta con 217 686 y 152 685 personas respectivamente. (INEGI, 2020, p. 01)

En la Capital del País se desarrollan 3 dinámicas demográficas importantes, por un lado, se encuentra la disminución en la tasa de fecundidad, la Tasa Global de Fecundidad (TGF): es el número promedio de hijos que tendría una mujer durante su vida reproductiva (15 a 49 años.)

De acuerdo con el artículo titulado: En 2020 cayó la natalidad en México (2020), del diario expansión: “La tasa de natalidad en México (número de nacimientos por cada mil

habitantes en un año) fue en 2020 del 17,01%, y el índice de Fecundidad (número medio de hijos por mujer) de 2,08.” (p. 02)

Este índice a largo plazo supone que no se garantiza una pirámide de población estable, por lo tanto, las condiciones de riesgo y vulnerabilidad, así como en general de la dinámica social tendrán que responder a la realidad social y demográfica, así como a las nuevas problemáticas y demandas sociales.

La segunda dinámica demográfica tiene que ver con el envejecimiento de la población capitalina específicamente

Entre el año 2000 y el 2015, el número de niños y niñas (población menor de 18 años) disminuyó en más de un millón, mientras que aumentó en casi la misma magnitud el número de personas con 60 años o más. Al término de estos 15 años, la población infantil se había reducido 21% respecto de su tamaño en 2000 (de 2.7 millones a 2.2 de niños y niñas), mientras el número de personas adultas mayores había aumentado 75% (de 731,000 a 1.3 millones). (Gobierno de la Ciudad de México, 2020, p. 36)

La tercera dinámica demográfica que caracteriza a la población es la jefatura de mujeres al frente de los hogares en la Ciudad de México

Dadas las desigualdades persistentes entre los niveles salariales registrados para mujeres y hombres, además de las menores oportunidades de acceso a empleos bien remunerados para ellas, el crecimiento del número y porcentaje de hogares con jefatura exclusiva de mujeres y niños pequeños puede traducirse en mayor riesgo de pobreza, producto de un sistema en el que prevalecen las ventajas para los hombres. (IBIDEM, p. 37)

Las tres dinámicas demográficas inciden en los factores subyacentes de los riesgos en la capital del país, pues representan cambios no solo en las estadísticas, sino en la dinámica social y económica, demandando tomar en cuenta las características de la población y las familias en las investigaciones previas, así como en las estrategias e intervenciones en desastres por parte de las instituciones correspondientes.

### **3.1.3 Cambio Climático y Recursos Naturales.**

El suelo de conservación de la ciudad de México, es decir el suelo rural, aporta importantes beneficios ambientales para la sostenibilidad de la región, sin embargo, debido al proceso expansivo de urbanización se han generado algunas repercusiones.

El suelo de conservación capta alrededor del 70% del agua, y actualmente se encuentra sujeto a una fuerte presión, que pone en riesgo los servicios ambientales que nos brinda, y que representan la viabilidad futura para la ciudad. El crecimiento de la zona urbana incrementa los suelos sellados; impidiendo que el suelo realice sus funciones naturales, con consecuencias económicas y de salud importantes. (Reyes, 2019, p. 01)

En diferentes zonas de la ciudad se han evidenciado severas asimetrías entre los espacios urbanos y rurales, existe degradación ambiental por presiones económicas asociadas al uso de suelo para la vivienda, industria, comercio, o prácticas poco sustentables, representando problemáticas sobre todo relacionadas con el abasto de agua, pérdida de biodiversidad y deterioro ambiental, lo cual ha generado alta vulnerabilidad, necesidades de restauración y preservación. “Sin considerar el suelo de conservación, el área verde promedio por habitante en la Ciudad de México es de 7.54 metros cuadrados por habitante, pero algunas alcaldías tienen hasta quince y otras menos de tres metros cuadrados” (sedema, 2017, p. 4).

El impacto ambientalmente se ve reflejado en la desaparición y deterioro de áreas verdes, así como su función reguladora climática, de flora y fauna, lugares de infiltración y recarga de acuíferos, espacios públicos de recreación y otras que tienen efectos positivos sobre la salud y seguridad, los mayores problemas que las afectaciones a las áreas naturales protegidas y áreas de valor ambiental, representan para los habitantes de la Ciudad de México son:

El cambio de uso de suelo por asentamientos humanos irregulares, sitios clandestinos de desechos sólidos y residuos de la construcción, contaminación por descarga de afluentes

y vertido de líquidos a cuerpos de agua, incendios forestales, plagas y enfermedades fitosanitarias, pérdida de suelo por erosión, alteración de ecosistemas por flora y fauna. (Gobierno de la Ciudad de México, 2020, p. 87)

Para los habitantes, sobre todo la degradación del suelo a representado afectaciones directas e indirectas en los espacios habitacionales, debido a que los hundimientos o agrietamientos implica riesgos severos de habitabilidad y es un condicionante de importante atención en casos de desastres.

### **3.2 Grupos vulnerables**

El crecimiento demográfico en la Ciudad es una situación que ha generado riesgos en un escenario de discriminación, desigualdad, pobreza y violencia, afectando el ejercicio pleno de los derechos humanos, sin embargo, esto no es igual para todos los estratos de la población, tampoco quiere decir que sea en delimitados territorios, sino que, tiene que ver con decisiones políticas y económicas, que en una dinámica socio territorial, tiene efectos desfavorables más en algunos grupos que en otros de acuerdo a los factores de vulnerabilidad a los que se encuentren expuestos.

Como hemos visto los desastres son un proceso social y aquella máxima expresión de riesgos socialmente contruidos, por lo tanto, las dinámicas, relaciones y estructuras sociales pueden incidir de forma importante en las afectaciones de comunidades y familias completas, pero principalmente en mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y población indígena.

A consecuencia de los desastres se han visto afectados tanto hombres como mujeres, aunque no en igual proporción, se han realizado diversos estudios en materia de género en los que se expresan las causas por las que resultan más afectadas las mujeres que los hombres, y que, más que ver con una distribución poblacional por género, se encuentran relacionadas con cuestiones sociales y de violencia.

Una de las razones y expresión de desigualdad es la división del trabajo por género, en donde mayormente los hombres participan activamente en el trabajo remunerado y

aunque las mujeres también, lo es en menor medida, debido a que se dedican a actividades domésticas o relacionadas con el cuidado.

Mientras que 43% de los hombres en la CDMX se dedican de manera prácticamente exclusiva al trabajo remunerado, sólo 10% de las mujeres lo hacen. En cambio, 43% de las mujeres sólo se dedican al trabajo no remunerado, frente a 8% de los varones. (Solís & Núñez, 2017, p. 04)

Por mencionar un ejemplo, en los sismos del 19 de septiembre del año 2017, la mayor parte de inmuebles colapsados eran de tipo habitacional, la hora exacta: 13:14:40, un horario y una dinámica en la que la mayoría de los hombres salen de casa para emplearse y las mujeres realizan trabajo doméstico (muchas de ellas no remunerado), por lo que, del número total de personas fallecidas por colapsos, más del 60% fue de mujeres. “Se registraron 228 pérdidas humanas de las cuales el 60.5% correspondía a mujeres (esto es 138 mujeres: 122 adultas y 16 menores) y únicamente el 39.5% correspondía a hombres (esto es 90 hombres: 72 adultos y 18 menores).” (Catalán, 2021, p. 06)

En diferentes esferas de la realidad las mujeres además del cuidado se dedican a actividades laborales o de producción lo cual genera dobles o triples tareas en la vida diaria a comparación de los hombres.

Los patrones de desigualdad, es decir, las formas y estructuras sociales, discursos y construcciones simbólicas que han configurado relaciones sociales marcadas por la pobreza, la marginación y la violencia, han tenido como un agente clave a las mujeres, como sujetos y objetos de una subordinación en los sistemas que operan las lógicas del género. (Velázquez, 2018, p. 153)

Las prácticas de violencia de género hacia las mujeres se acentúan presentando un escenario de desigualdad y perpetuando un ciclo causa- efecto-causa de los riesgos estructurales que continúan incluso en etapas post desastre.

Según informes del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), en contextos de emergencia post-desastres aumentan los casos de embarazos y de enfermedades e infecciones de transmisión sexual debido a que se incrementan las condiciones para el ejercicio de la violencia, y en particular la violencia sexual contra las mujeres. (IBIDEM, p. 157)

En el caso de los adultos mayores, es un sector que por sus condiciones biológicas y sociales es considerado como grupo vulnerable a riesgos y desastres, no únicamente por la edad avanzada sino, principalmente por problemáticas sociales, de salud y económicas que son las que les predisponen a sufrir mayores efectos, con el paso del tiempo los individuos acumulan situaciones que los va haciendo gradualmente dependientes por la disminución de la fuerza física, deficiencia de algunas capacidades como la visual, auditiva y cognitiva; así como problemáticas económicas y de violencia.

La violencia que se ejerce sobre los adultos mayores es en relación con las personas que están a cargo de su manutención y cuidado “Los principales victimarios de los adultos mayores son sus propios hijos adultos, con el 44,4%, los cónyuges, con el 14,6%, pareja actual (afectivo y/o sexual) 9,7%, u otros familiares (nuera, yerno, etc.) 17%.” (FIAPAM, 2015, p. 05)

Por ende, los riesgos e impactos de procesos de desastre en adultos mayores dependen mucho de las condiciones estructurales en las que se ubiquen que en conjunción con limitaciones propias de salud, movilidad y asilamiento complejizan la realidad en momentos previos, durante y después de un desastre, en parte debido a la tasa elevada de enfermedades crónicas que presentan.

En cuanto a las personas con discapacidad, aunque la exposición a riesgos estructurales y efectos es la misma que el resto de la población, las condiciones los exponen a mayores limitantes.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, del total de personas en la Ciudad de México, para ese año, el 83.8% (7, 431,420 personas) no

presentaba alguna discapacidad o limitación para realizar sus actividades. Del resto, 4.7% (417,460) tiene una discapacidad y 11.5% (1, 021,742) una limitación. Este porcentaje es más bajo que el nacional, pues 6.0% de las personas que viven en México tienen alguna discapacidad y 13.2% una limitación. En la CDMX, son las mujeres quienes presentan porcentajes más elevados, en relación con los hombres, en cuanto a discapacidad (5.4% frente a 4.0%) y en limitación de la actividad (12.4% comparado con 10.5%). (COPRED, 2018, p. 07)

Su situación se complejiza, pues se ubican en un estado de vulnerabilidad ya que el sobre llevar elementos sociales, económicos y en ocasiones culturales, resulta más complicado que para la población en general, pues se encuentran latentes prácticas de discriminación, pobreza, desigualdad y violencia por parte del conglomerado social y las instituciones, por medio de las cuales no se generan prácticas igualitarias que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos, por lo tanto, las personas con discapacidad se ven afectadas de manera desproporcionada en procesos de desastre.

La alteración de las redes físicas, sociales, económicas, ambientales y de los sistemas de apoyo suele afectar mucho más a las personas con discapacidad que a la población general. Existe discriminación por motivos de discapacidad cuando escasean los recursos. Las dificultades de acceso que enfrentan las personas con discapacidad en tiempos normales, se incrementan y se hacen más complejas durante las situaciones de desastre, y sin embargo, tradicionalmente se ha hecho omisión de las necesidades particulares para la atención de esta población (...) Además, las necesidades de esta población no se tienen en cuenta en los planes de recuperación y reconstrucción a largo plazo, con lo que se pierde una nueva oportunidad de incorporar medidas para hacer frente a desastres futuros. (UNICEF, 2016, p.14)

El nivel de dependencia que presentan algunas personas con discapacidad hacia otros individuos disminuye sus posibilidades de afrontamiento ante riesgos y procesos de desastre.

Por otro lado, en cuanto a la comunidad indígena es un sector importante de la población. Según la encuesta intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y

Geografía (INEGI), en la Ciudad de México para ese entonces “había 8 millones 918 mil 653 habitantes, de las cuales 8.8% se auto adscriben como indígenas, es decir: 785 mil. (...) la mayoría de las poblaciones indígenas se concentran en Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Iztacalco y Venustiano Carranza.” (Excelsior, 2017, p. 02)

Este sector continúa siendo discriminado y excluido del poder económico y las decisiones políticas, por lo tanto, es un segmento pobre y vulnerable de la sociedad, que enfrenta marginación, falta de infraestructura, analfabetismo, deserción escolar y pobreza.

En emergencias, las mujeres y los hombres enfrentan diferentes tipos de experiencias. Debido a la pobreza, la falta de posesiones, documentos, y el acceso inadecuado a los servicios sociales, a menudo empeorados por el desplazamiento geográfico o por la falta de estructuras sociales tradicionales, son sistemáticamente confrontadas y se les deja sin poder alguno. (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2021, p. 05)

Otro factor importante de vulnerabilidad es que por lo general familias indígenas a menudo viven en zonas alejadas en las que carecen de servicios básicos como educación y salud, por lo que se encuentran en condiciones de riesgo que se agravan al presentarse algún proceso de desastre.

Las consecuencias de las emergencias o desastres se ven potenciadas por la carencia de medios para compartir, las estrategias y mejores prácticas para la prevención, atención y recuperación, en formas culturalmente apropiadas y que respeten el conocimiento que existe en las comunidades indígenas. (IBIDEM, p.09)

Además, las comunidades indígenas pueden enfrentar otros riesgos relacionados con la salud que en casos de desastre pueden afectarles, por ejemplo: brotes de enfermedades infecciosas, falta de agua potable, y de acceso al saneamiento adecuado.

Un aspecto importante es que la mayor parte de la información generada en materia de prevención y atención es por personas no indígenas, y por lo general las personas

indígenas no tienen oportunidad de participar en el diseño, ejecución y evaluación al respecto.

### **3.3 Amenazas en la Ciudad de México Que Pueden Generar Desastres**

La ciudad de México, así como cualquier otro territorio específico que se analice no se encuentra exento a la posibilidad de enfrentar un proceso de desastre, desde el enfoque social como se ha mencionado anteriormente y conservando la misma línea, el desastre puede detonarse por una amenaza que es considerada como aquel elemento social que representa un peligro probable y que, en caso de que ocurra pueda perjudicar en diferentes escalas a un sector social importante como lo es la Ciudad de México, aunque es importante señalar que no se descarta en su totalidad las cuestiones naturales que pueden adquirir un carácter detonante.

#### **3.3.1 Urbanización**

La ciudad de México es una de las ciudades más grandes del mundo con 9, 209, 944 habitantes (INEGI, 2020), en los último 20 años ha tenido un crecimiento exponencial debido a la acelerada urbanización que se ha caracterizado por ser un proceso continuo y dinámico no regulado, por lo que resulta evidente la falta de planeación por parte de gobiernos limitando la organización y cobertura en materia de bienes y servicios educativos, laborales, recreativos, alimentarios y de vivienda.

De acuerdo con el Índice de las ciudades prosperas (CPI) de la ONU- hábitat, realizado en el año 2018

La relación entre la tasa de consumo de suelo y la tasa de crecimiento de la población urbana calculada con base a los indicadores de CPI indica que la aglomeración urbana de la Ciudad de México sigue un patrón de crecimiento expansivo y de baja densidad. Este tipo de crecimiento implica un consumo ineficiente del suelo, genera estructuras urbanas discontinuas y con alto grado de fragmentación, lo que es ineficaz, inequitativo y financieramente insostenible. (ONU, 2018, p. 02)

Para los habitantes de la Ciudad de México, dentro de las condiciones complejas de demanda por el incremento demográfico bajo las que se han conformado viviendas, centros laborales, y escolares, los ha ubicado en estados constantes de riesgo y como ya se mencionó anteriormente, dentro de los factores subyacentes que explican de alguna manera aquellas condiciones en las que se encuentran los habitantes, son principalmente los altos índices de pobreza y desigualdad, resultado de diversos procesos sociales de alto impacto como migración, desempleo, deserción escolar, entre otros, de esta manera y rompiendo con una visión naturalista es que se pueden comprender y abordar los desastres como resultado de una construcción social por factores sociales, históricos, económicos y políticos y no como eventos adversos de la naturaleza.

La Ciudad de México es una urbe construida sobre lagos, por ello el hecho de asentarse sobre suelos blandos influye también en las numerosas afectaciones por sismicidad.

Cada año la ciudad se hunde 10 cm aproximadamente. Esta distancia parece imperceptible, pero dista mucho de ser insignificante a largo plazo y acarrea numerosos problemas relacionados con el terreno. El hundimiento de la ciudad se debe a que esta se encuentra construida encima de los sedimentos del lago Texcoco y de tres capas de restos de civilización, la prehispánica, la colonial y la moderna. Por lo tanto, la capacidad de resistencia del suelo es baja. (Ojeda, 2020, p. 04)

Debido a la expansión demográfica que no solo implica la construcción de viviendas habitacionales, sino también de industria y comercio, en la ciudad se ha realizado una sobre explotación de los mantos acuíferos lo cual incrementa los riesgos en los asentamientos regulares e irregulares ante situaciones de tipo natural por ejemplo los sismos, pero también por cuestiones que tienen que ver con la realización de grandes obras, o apertura de caminos alternos. Aunado a ello, las políticas que tradicionalmente han estado orientadas a la seguridad nacional, han dirigido su atención a las consecuencias y no a las causas, por lo que, es evidente identificar que la política carece de carácter preventivo, repercutiendo severamente en situaciones de desastres causal y

consecuentemente, no necesariamente vinculados a la cuestión climática o antropogénica.

En la ciudad de México a raíz del crecimiento demográfico los desastres que han afectado a la población (no necesariamente relacionados con algún fenómeno natural), han visibilizado un sistema de prevención de riesgos débil para todos estratos de la población, por lo que las consecuencias en algunos casos aun con las estrategias de reconstrucción implementadas por las autoridades correspondientes no alcanzan a ser cubiertas.

El CPI apunta que entre el centro de la ciudad y la periferia existen desigualdades significativas en cuanto a nivel de ingresos, acceso a servicios y productividad. Los estudios de ONU-hábitat también señalan que en la mayor aglomeración urbana del país, las personas se enfrentan a una movilidad ineficiente. (ONU, 2018, p. 05)

La Ciudad de México representa la transformación geográfica de un territorio lacustre a una zona de expansión urbana, y la urbanización como proceso acelerado continúa caracterizando a la Ciudad, sin embargo, la pobreza y desigualdad son dos categorías importantes que a la par también incrementan las condiciones de precariedad y ello ha ubicado a la población ante la exposición de riesgos y vulnerabilidades sociales.

Las grandes obras en suelos blandos de la mayoría del territorio de la ciudad de México conllevan severas afectaciones para los habitantes, condicionándolos a situaciones de riesgo incluso a familias y comunidades enteras; algunos riesgos pueden relacionarse con afectaciones parciales o totales de las viviendas, limitaciones para el acceso a servicios, afectaciones en la movilidad y desplazamiento, consecuencias en el estado de salud, entre otros.

### **3.3.2 Políticas de Fomento Inmobiliario**

Con el crecimiento poblacional en la Ciudad de México, se ha producido una inadecuada distribución de la población, lo que ha generado una serie de problemas sociales, urbanos, de servicios, de traslado, de desempleo, así como de acceso a servicios, por lo que satisfacer el aspecto de vivienda resulta indispensable y como respuesta surgen políticas de fomento inmobiliario a fin de facilitar las posibilidades de acceso.

Mediante la facilitación de créditos se abren las posibilidades para adquirir una vivienda dentro de conjuntos habitacionales, esto es comúnmente adquiriendo terrenos o viviendas ya construidas a muy bajo costo en las periferias dado que en el centro el valor aumenta, de mayor accesibilidad las opciones son comúnmente en la lejanía de las zonas conurbadas, insertas en zonas agrícolas, sin la infraestructura y equipamiento adecuados y con grandes problemas de transporte.

Estas políticas de fomento inmobiliario han cubierto en buena medida el objetivo inicial que es brindar las opciones de fácil acceso a la vivienda, sin embargo ha tenido efectos negativos sobre la calidad de vida de algunos habitantes de los grandes conjuntos habitacionales alejados de la ciudad, ubicados en zonas rurales y carentes de equipamiento, infraestructura y servicios; para las autoridades también ha representado problemáticas sobre todo por la incapacidad de satisfacer y dar cobertura a las zonas y todas las viviendas. “Lo anterior se reflejó en el deterioro de la calidad de vida que se ofreció a los nuevos habitantes, en los requerimientos de inversión no previstos de las autoridades municipales y servicios insatisfechos”. (Ornelas, 2018, p. 33)

### **3.3 Instituciones Públicas**

Los diferentes estados de riesgo que representan para la población una amenaza latente por el grado de exposición o nivel de vulnerabilidad se ven traducidos en demandas y necesidades sociales importantes y como parte del aparato gubernamental que brinda atención de las necesidades y demandas sociales que la Ciudad de México en constante

estado de expansión expresa, se han establecido instituciones y delegado responsabilidades dando forma a una estructura orgánica que se compone por:

- *Secretaría de Protección Civil.* Su objetivo es fortalecer el sistema de Protección Civil y la Gestión Integral de Riesgos de la Ciudad de México, para reducir y controlar el riesgo de desastres.

Algunos de sus objetivos específicos son:

- ✓ Coordinar las acciones de Gestión Integral de Riesgos que realicen los diversos órdenes de gobierno, incorporando la participación de la sociedad, para prever, reducir y controlar el riesgo de desastres
  - ✓ Promover la cultura de protección civil, a través de programas de capacitación y difusión dirigidos a todos los sectores para sensibilizar sobre los riesgos y la formación de capacidades para evitar la construcción de nuevos riesgos, reducir los existentes y responder efectivamente en situaciones de emergencia.
  - ✓ Establecer las políticas de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos en la Ciudad de México a través de diferentes instrumentos como Normas Técnicas y los Términos de Referencia, el Programa General de Protección Civil, Programas Internos, Específicos y Especiales para una mejor coordinación y definición del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México.
  - ✓ Asesorar en materia de gestión integral de riesgos y protección civil, a las dependencias; órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, s/f, p. 02)
- 
- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la CDMX.* Es la dependencia encargada de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la Ciudad de México. La planeación urbana de la Ciudad incluye orientación de su crecimiento, recuperación de espacios públicos, reactivación de zonas en desuso, protección y conservación del paisaje urbano y promoción de la construcción de vivienda social autosustentable. (secretaria de Desarrollo Urbano y vivienda, s/f, p. 01)

- *Secretaría del Medio Ambiente de la CDMX.* La Secretaría del Medio Ambiente trabaja en una agenda enfocada a cinco rubros prioritarios para la protección del entorno ambiental y para promover un desarrollo sustentable del medio ambiente, con metas y acciones claras para el aprovechamiento integral y eficiente del capital natural y una nueva gobernanza ambiental que nos permita invertir, mantener y hacer una buena gestión de nuestros recursos naturales. (secretaria de medio ambiente, 2022, p. 01)

Los cinco rubros prioritarios de trabajo de esta dependencia son:

- ✓ Calidad del aire y cambio climático.
  - ✓ Suelo de conservación y biodiversidad.
  - ✓ Infraestructura urbana verde.
  - ✓ Abastecimiento y Calidad del Agua.
  - ✓ Educación y comunicación ambiental.
- *Consejo Económico y Social de la CDMX.* El Consejo Económico, Social y Ambiental es un Órgano de diálogo social y concertación pública, que colabora con el Gobierno Local, las Alcaldías y el Cabildo en la promoción del desarrollo social incluyente, el cumplimiento de los derechos, el fomento del crecimiento económico sustentable, en la viabilidad y equilibrio fiscales de la Ciudad y el empleo, y la justa distribución del ingreso.  
A través del Consejo, el Gobierno y las Alcaldías garantizan la participación y coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, instituciones académicas, de trabajadores y de profesionistas en la constitución de un Estado social y democrático de pleno ejercicio de los derechos con valores de libertad, igualdad, cohesión social y participación ciudadana como una instancia de carácter consultivo y propositivo. (Congreso de la Ciudad de México, 2019, p. 03)

Sin duda, cada una de las dependencias antes mencionadas forma parte de un aparato gubernamental que tiene como deber, incidir en el diseño de estrategias, planes, programas y acciones concretas a fin de atender problemáticas sociales presentes y prevenir algunas futuras; sin embargo, específicamente en materia de riesgos, aunque

pueden compartir algunos marcos legales, las acciones no un son ejercicio coordinado e interrelacionado que permita ampliar y fortalecer las intervenciones.

### **3.4 Organizaciones de la Sociedad Civil**

En la CDMX la organización de la sociedad civil se ha hecho presente en procesos comunitarios de participación y autogestión, mediante la práctica de la sensibilización, movilización, organización y cooperación. Las acciones colectivas que las personas como actores sociales realizan, en su mayoría son acciones de respuesta ante una emergencia, sin embargo, pueden incidir antes, durante y después de un desastre o en etapas previas en la identificación y tratamiento de riesgos en función de disminuir futuros efectos; ya que pueden también participar activamente en la construcción de alternativas, actividades e iniciativas como parte de un ejercicio dinámico y de prevención, en el que se considera la comunicación entre diversos actores tomando en cuenta los intereses de la sociedad.

Es importante rescatar la importancia de que exista una coordinación entre el estado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad, pues de esta manera se permite fortalecer las iniciativas y acciones favorecedoras del bien común.

En el contexto particular de desastre, implica que las comunidades debieran ser partícipes de la toma de decisiones sobre la reconstrucción y que los actores presentes en el territorio (como ONG's) deberían también estar descentralizadas en la toma de decisiones debido a su mayor capacidad para cumplir con el criterio de pertinencia. (Pérez S., *et al.*, 2016, p. 358)

En la Ciudad de México, la sociedad civil independiente y organizada nace a raíz del sismo de 1985, momento en el que debido a las necesidades múltiples que trajo consigo el desastre social fue necesaria la improvisación de acciones para la atención de los efectos, en el caso de los sismos del año 2017, no fue la excepción, sin embargo 32 años después además de organizarse fueron utilizadas herramientas digitales que indudablemente fueron de gran ayuda para sumar esfuerzos y consolidar alianzas que

hasta la fecha continúan vigentes, por ejemplo tal es el caso de *Damnificados unidos*, la cual es una agrupación de personas damnificadas de la Ciudad de México que vieron afectado su patrimonio y buscan se respete su derecho a la vivienda digna.

También es importante considerar que cada organización enfoca su trabajo con distinto énfasis en las dimensiones de la gestión de riesgos, algunas en materia preventiva y otras más en cuanto a acciones reactivas ante emergencias, algunas Organizaciones no gubernamentales son: reconstruyendo México que actúa ante el desastre, hábitat del buen vivir que se enfoca en la prevención, Ciudadanía 19s que actúa ante el desastre y autocrítica, cadena e incide social que se enfocan en la prevención.

Los riesgos socialmente construidos en la ciudad de México se han visto permeados por los procesos acelerados de urbanización y desarrollo, lo cual limita el vivir una vida libre y pleno goce de sus derechos para las personas y grupos que, por problemáticas sociales vinculadas con el ordenamiento territorial, la vivienda, movilidad y condiciones de desigualdad y discriminación, se ubican en condiciones de vulnerabilidad en la que mucho influye la toma de decisiones políticas y económicas de los gobiernos locales y federales.

El análisis de riesgos y vulnerabilidad nos permite contextualizar diversas problemáticas que se presentan en la CDMX y que adquieren ciertas particularidades según la alcaldía y zona específica que se aborde, en el caso de Tláhuac el análisis de estas problemáticas sociales resulta importante ya que por amenazas de tipo natural o social se pueden desencadenar procesos complicados de desastre y los habitantes encontrarse expuestos a estados latentes de riesgo.



## **CAPÍTULO IV**

### **Disposiciones normativas federales y locales en materia de atención a desastres**

En el presente capítulo se aborda el contexto nacional y posteriormente local respecto al abordaje de riesgos e intervenciones en caso de desastres, identificando objetivos, estrategias y alcances; se valorará su enfoque y orientación; lo que permitirá contextualizar la realidad actual del tema, permitiendo además ampliar el análisis de los subtemas que se tienen contemplados abordar en próximos capítulos.

Como se ha mencionado anteriormente, las acciones diseñadas e implementadas en materia de protección civil; se basan en un enfoque reactivo e inmediato enfocado a la atención en casos auxilio y rescate. Por ello, mediante la recuperación de antecedentes en cuanto al marco normativo y su respectivo análisis se abrirá la reflexión sobre como los diferentes gobiernos han actuado en situaciones de desastre, considerando en todo momento uno de los argumentos que sustenta este trabajo en el que se establece la necesidad paradigmática de incorporar una visión integral que tome en cuenta la estructura sociopolítica y económica en la comprensión e intervención ante un desastre, esto es a partir de la valoración de riesgos y vulnerabilidades socialmente construidos y que trasciende por mucho el enfoque naturalista que se enfoca en considerar una visión unidimensional en donde los riesgos se definen en función de amenazas climáticas o geográficas.

Considerando el objetivo principal de la investigación, el cual es: analizar la implementación de la gestión integral de riesgo de desastre, este capítulo permite articular y reflexionar sobre lo establecido en materia institucional, legislativa y operativa, preventiva y de reconstrucción en la Ciudad de México, con la intención de generar reflexiones sobre cómo han sido incorporados y tratados los riesgos, cuáles han sido las estrategias, así como valorar si existe una cultura preventiva ante desastres, esto permitirá estructurar de manera más objetiva y fundamentada cada una de las etapas

siguientes en el proyecto de investigación, sobre todo el trabajo de campo en el área institucional.

#### **4.1. Antecedentes Institucionales y Legislativos de la Protección Civil en México**

Las demandas y necesidades de la población motivan y movilizan acciones inmediatas por parte de los gobiernos, que en general pretenden dar atención prioritaria a las víctimas en casos de desastre. En el capítulo I se analizan las interrelaciones entre los efectos y las condiciones de riesgo y vulnerabilidad socialmente construidas, un desastre remite a lo emergente, a las reacciones inmediatas; sin embargo, incorporar una perspectiva compleja a la comprensión y abordaje del tema, permite ampliar no solo su comprensión sino el alcance que debe adquirir el diseño y aplicación de medidas; partiendo de esta diferenciación es que se analizará de qué manera se ha procedido en México.

En el año 1976, tras modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con las atribuciones principales de atender la problemática entorno al desarrollo urbano, asentamientos humanos y problemas ecológicos de la vivienda; esta secretaría se encontraba conformada por 36 Direcciones generales una de ellas enfocada a la atención de emergencias, nombrada: Dirección General de prevención y atención de emergencias urbanas, la cual tenía el objetivo de reducir los riesgos producidos por desastres, identificar asentamientos humanos vulnerables, realizar programas y campañas de capacitación preventiva para disminuir los efectos; y de acuerdo al reglamento interior de la SAHOP (artículo 23), esta dependencia tenía diversas obligaciones, destacando :

- I.- Elaborar programas de obras de prevención y atención a los asentamientos humanos afectados por desastres producidos por fenómenos físicos y siniestros;
- II.- Intervenir en coordinación con las dependencias y Entidades que deban participar en la atención de las emergencias, en la ejecución de las obras correspondientes;

- III.- Elaborar en coordinación con las demás dependencias competentes, programas para motivar, educar y organizar a la comunidad, para su activa participación en la prevención y rehabilitación de zonas devastadas;
- IV.- Realizar estudios para diagnosticar posibles efectos y riesgos en áreas expuestas a desastres;
- V.- Elaborar un inventario y diagnóstico de las poblaciones susceptibles de desastres por inundaciones, sismos, meteoros, incendios, explosiones, fenómenos físicos, u otros;
- VI.- Proponer sistemas de predicción, información y alerta de desastres;
- VII.- Participar conjuntamente con otras dependencias, entidades o particulares, en acciones para evacuar a los damnificados en zonas devastadas, así como en el abastecimientos y distribución de víveres, ropa, atención médica, y demás requerimientos;
- VIII.- Prestar asesoría técnica para evaluar daños en las zonas afectadas por desastres;
- IX.- Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Diario Oficial de la Federación, 1977. p. 08.)

Es destacable el enfoque naturalista que se puede identificar en cada una de las obligaciones que establecidas en el reglamento, fueron atribuidas a dicha dependencia, aunque se habla de acciones conjuntas entre dependencias y entidades, se asocia el riesgo a delimitaciones geográficas y condiciones climáticas, se aborda la intervención con los grupos afectados desde una educación que fomente la participación activa de la población en zonas de desastre a fin de sumar esfuerzos y también en materia de prevención se destacan la previsión y alerta como elementos para diagnosticar futuros eventos (desastres); lo cual difiere de un análisis complejo e integral que prevea los riesgos y valore las vulnerabilidades a fin de garantizar como objetivo principal la prevención.

Posteriormente, en el año 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), teniendo el objetivo primordial de: "Atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología" (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2018, p. 02). A la cual se le otorgaron atribuciones que tenía la SAHOP en materia de asentamientos humanos, las correspondientes a la formulación y conducción

de la política de saneamiento ambiental, entre otras. La SEDUE se conformaba por diversas direcciones generales dentro de las que destaca la dirección general de equipamiento urbano y edificios que establece como uno de sus objetivos:

Llevar a cabo en coordinación con los Gobiernos de Estados, importantes obras de restauración de Palacios Federales, construcción de sus propios edificios, así como edificios de oficinas del servicio público federal en diversas entidades del País a fin de agilizar los trámites y servicios que proporciona el Gobierno Federal. (Anaya, 1988, p. 05)

Entre sus atribuciones destacan: el controlar obras públicas en cuanto a recursos económicos, procedimientos constructivos, condiciones de contratación, así como programación de actividades con la finalidad de ejecutar las obras en tiempo y costo planeado, así como “salvaguardar la seguridad del habitante de edificios públicos” (Anaya, 1988, p. 12). Las acciones continuaron desarrollándose desde un enfoque que delimitaba los riesgos a elementos relacionados con daños materiales que pudieran suceder a consecuencia de desastres por algún motivo de causa natural o climática. Las supervisiones cumplían su papel regulatorio, sin embargo, con el sismo del 19 de septiembre de 1985 se evidenciarían muchas deficiencias lo cual provocó daños graves materialmente hablando y un alto número de pérdidas humanas.

El sismo de 1985 fue un momento sumamente importante que aconteció principalmente en la Ciudad de México (en aquel entonces Distrito Federal) y que se retoma en esta investigación porque permite realizar un análisis desde diversas aristas y ejemplificar las condiciones de riesgos y vulnerabilidades sociales que a raíz del sismo evidenciaron una carente cultura de prevención en el País, en términos de política pública y considerando el papel de las dependencias institucionales esta etapa en la historia de México, se considera un parte aguas, en donde el abordaje de los riesgos comienza a tener más atención por parte de los gobiernos aunque continuó prevaleciendo el enfoque naturalista desde el cual se dictaron medidas en materia de previsión y alerta así como asistencia.

Social y económicamente México en el año 1985 se encontraba en un momento de inestabilidad macroeconómica, de esta manera la falta de recursos, la destrucción y obstrucción de la capacidad productiva, la incontable cifra de decesos y la paralización de la ciudad, agravó los efectos del terremoto y dificultó la pronta recuperación de la sociedad.

El número preciso de muertos, heridos y daños materiales no se conoció con precisión. En cuanto a las personas fallecidas, sólo existen estimaciones: 3,192 fue la cifra oficial, mientras que 20,000 fue el dato resultante de los cálculos de algunas organizaciones. (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, 2020 p. 1)

Tras el sismo, las acciones inmediatas de atención y rescate fueron asumidas como responsabilidad del gobierno federal, sin embargo, hubo una importante suma de esfuerzos por parte de la población que se solidarizó.

Con objeto de coordinar y aplicar las acciones más urgentes, se establecieron las comisiones nacional y metropolitana de emergencia, encargadas de evaluar los daños e instrumentar las medidas más adecuadas para la atención de las zonas afectadas por los sismos. (Valdez y Martínez, 1985, p. 3)

En respuesta a las múltiples demandas y como estrategia para la reconstrucción de la Ciudad, el Gobierno Federal creó la Comisión Nacional de Reconstrucción “como órgano de consulta y participación en las acciones de los sectores público, privado y social para enfrentar y resolver los problemas causados por los sismos” (DOF, 1985, p. 01)

Algunos criterios de operación que incluyó la comisión fueron: auxilio a los damnificados, coordinación de acciones entre los sectores público y social para la reconstrucción de inmuebles, formulación de adecuaciones a los planes y programas de desarrollo nacional, así como acciones enfocadas a la promoción, organización y participación social.

El sismo de 1985 detonó severas consecuencias para la Ciudad de México, hubo miles de pérdidas materiales, de infraestructura, viviendas y servicios públicos, Las pérdidas

económicas llegaron a 4,103.5 millones de dólares (mdd), que en precios actuales significarían 9,268.5 mdd, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL. (Celis, 2017, p. 1)

#### ***4.1.1 Abordaje de Riesgos e Intervención en Desastres en los Planes Nacionales de Desarrollo de 1983 a 2019***

Los planes nacionales de desarrollo en México, según el periodo en el que han sido diseñados y aplicados, han establecido diversos objetivos y estrategias prioritarias durante los sexenios correspondientes, en donde han sido incorporados algunos ejes relacionados con la intervención del Estado ante desastres, desde la política de protección civil y, en menor grado, incorporando disposiciones de reducción del riesgo de desastres, dicha intervención ha girado en torno a la concepción de la seguridad nacional, vinculada con la actuación de las fuerzas armadas.

Como ya se mencionó anteriormente el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el soporte de planeación y programación de las acciones del gobierno federal en beneficio de la población y por ende debe ser considerado en todas las decisiones que se relacionen con la protección civil. En todos los PND, se inscribe la intervención gubernamental ante desastres en los respectivos capítulos relativos a seguridad nacional.

Desde el primer PND 1983-1988 se planteó la postura gubernamental de carácter militar frente a los desastres, en este caso exclusivamente en el apartado 2.3.2 “Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional” (DOF, 1983, p. 9).

##### *Disposiciones en materia de riesgos e intervención en desastres en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.*

En el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari se incluyó un acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, en el que se establecieron estrategias para impulsar el desarrollo regional y urbano considerando diversos sectores en los que se encontraron: salud, educación, transporte, vivienda, agua potable, electricidad, alcantarillado y saneamiento, con la principal finalidad de contribuir al mejoramiento de condiciones para elevar la calidad de vida.

### Diagrama 1. PND 1989-1994

Se hablaba también de una integración urbano-rural que contribuyera a mejorar el acceso de la población rural a los servicios.

En los apartados “3.2.1 Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional y al desarrollo” y “3.2.3 Acciones” se menciona expresamente la protección civil, en el ámbito de la seguridad nacional (DOF, 31 de mayo de 1989).

**Fuente:** Elaboración propia (2022) con base en Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (1989)

*Disposiciones en materia de riesgos e intervención en desastres en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*

En este periodo presidencial de Ernesto Zedillo se plantea ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos principalmente: educación, salud y vivienda.

### Diagrama 2. PND 1995-2000

Se Incluye una línea de grupos vulnerables en donde enfatiza la atención a jóvenes con desventajas económicas y sociales planteando integrarles social y productivamente

Dentro de las estrategias y acciones planteadas en el documento se aborda la intervención del Estado ante desastres en el apartado 1.3.1, “Para garantizar la seguridad nacional de México”, donde se hace mención expresa a la actuación de las fuerzas armadas ante emergencias y desastres, no refiere protección civil, por demás confundida con seguridad pública, tal y como indica se puede leer en el anexo, página 97 de la versión publicada en el DOF el día 31 de mayo de 1995.

**Fuente:** Elaboración propia (2022) con base en Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995).

*Disposiciones en materia de riesgos e intervención en desastres en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*

Sin embargo, haciendo un ejercicio comparativo en el Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2006 de Vicente Fox hubo cambios significativos.

### Diagrama 3. PND 2001-2006

Incorporó como parte de sus 5 ejes generales, el último Titulado: Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, que tenía por objeto: Diseñar estrategias de respuesta eficaz antes situaciones no previstas de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que fueren su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales. (Presidencia de la república, 2001: p.

La intención radicaba en recuperar la credibilidad en las estructuras institucionales pues por deficiencias en las anteriores administraciones se partía de un panorama de desconfianza del pueblo mexicano frente a las respuestas del gobierno.

**Fuente:** Elaboración propia (2022) con base en Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001)

### *Disposiciones en materia de riesgos e intervención en desastres en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa el PND estableció 5 ejes de acción, de los cuales el número 3 “Igualdad de oportunidades”, establece como objetivo 3: Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.

### Diagrama 4. PND 2007-2012

Prevenir y atender los riesgos naturales, en la que se pretendía sensibilizar a las autoridades y a la población de la existencia de riesgos y la necesidad de incorporar criterios para la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano y en los marcos normativos locales.

Se orienta a hacer de la prevención de desastres y la gestión del riesgo una política de desarrollo sustentable, a través de la promoción de un mayor financiamiento entre los sectores público, social y privado; y a fortalecer prácticas de cooperación entre la Federación, estados y sociedad civil, que permitan atender con mayor oportunidad a la población afectada por fenómenos naturales. (Presidencia de la República, 2007, p. 149)

**Fuente:** Elaboración propia (2022) con base en Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (2012)

Durante esta administración de gobierno se continuó manejando un enfoque reactivo de atención, partiendo de una visión unidimensional y estableciendo como finalidad garantizar un estado de seguridad, sin considerar la prevención como estrategia y fin, y es evidente que sin incorporar la gestión de riesgos como proceso integral y estructural, se pretendía diseñar e implementar nuevos programas dirigidos a mitigar la exposición de la población frente a amenazas de origen natural, evitar la concentración y proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgo; y reducir los efectos del calentamiento global con políticas públicas transversales que permitan, en el corto plazo, reducir el riesgo de la población más vulnerable.

#### Disposiciones en materia de riesgos e intervención en desastres en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se estableció en el PND fortalecer las acciones de prevención para reducir los riesgos y mitigar las consecuencias adversas. Por lo que la protección civil debería privilegiar las acciones preventivas ante desastres, sería incluyente y le apostaría a la innovación científica, eficacia tecnológica, organización y capacidad, esperando por medio de la organización y capacitación, enfrentar los retos presentes y futuros.

El Plan incluyó en sus acciones el aseguramiento financiero ante desastres y se estableció una política estratégica para la prevención de desastres.

#### **Diagrama 5. PND 2013-2018**

La política estratégica para la prevención de desastres pretendía: Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.

##### Objetivos principales:

- Fortalecer la capacidad logística y de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en la atención de emergencias y desastres naturales.
- Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas para proporcionar apoyo a la población civil en casos de desastres naturales.
- Coordinar los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal en el caso de emergencias y desastres naturales.

**Fuente:** Elaboración propia (2022) con base en Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013)

## *Disposiciones en materia de riesgos e intervención en desastres en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*

Bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se genera un cambio importante, pues en los sexenios anteriores las actividades y competencias en materia de riesgos y desastres establecidas en los planes nacionales de desarrollo correspondían a la secretaria de gobernación, para el sexenio 2019-2024 el cambio radica en ser competencia ahora a la secretaria de seguridad y protección ciudadana, enfatizando más en intervenciones de carácter militar.

Específicamente en el PND se considera dentro del primer eje titulado: Política y gobierno, en el apartado correspondiente a: Cambio de paradigma en seguridad; los puntos 8 y 9 en los que se aboca al tema de riesgos y desastres.

### **Diagrama 6. PND 2019-2024**

8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz.

Seguridad Nacional como condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera.

9. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las fuerzas armadas.

El Ejército mexicano y la Armada de México preservarán la seguridad nacional y la integridad territorial del país y la asistencia a la población en casos de desastres.

**Fuente:** Elaboración propia (2022) con datos del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 (2020)

### **4.1.2 Articulación del Sistema Nacional de Protección Civil Frente a Riesgos en México**

Se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) por medio de un decreto presidencial, un año después del sismo de 1985, específicamente el 6 de mayo de 1986

con el propósito de proteger a la población mediante el diseño y aplicación de estrategias coordinadas ante los riesgos o desastres futuros, el decreto estableció las funciones que giraban en torno a llevar a cabo estudios, análisis e investigaciones que permitieran planear, organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil a fin de garantizar la pronosticación, prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones de riesgo o desastre, una vez más apostando a la previsión y alerta como ejes indispensables de actuación (reactiva) sin incorporar elementos de carácter social que en el país.

Además, fueron creados 9 Subcomités, en donde confluyó la participación de partidos políticos, organismos públicos, sociales y privados, institutos de investigación y docencia, especialistas en las distintas disciplinas relacionadas con la seguridad civil para que de manera articulada se conformara el Sistema Nacional de Protección Civil como:

Un instrumento eficaz para el logro de la conservación por cada mexicano, de su integridad física, posesiones y derechos, mediante un conjunto organizado y sistemático de estructuras y acciones que realicen los sectores público, social y privado para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres que la sociedad mexicana deba afrontar en el futuro. (Diario Oficial de la Federación, 1986: p. 1)

Las bases del SINAPROC fueron establecidas como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre dependencias, organizaciones, colectivos y autoridades a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a un objetivo principal: la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos, la organización de dicho sistema se planteó debería incorporar y coordinar los distintos sectores, es decir la estructura institucional.

Los gobiernos estatales y municipales serían los responsables de coordinar los sistemas locales de protección civil, con base a los principios y normatividad del sistema nacional y de la legislación, por lo que, al asumir dichas funciones se deberían instalar unidades y consejos estatales y municipales de protección civil con la responsabilidad de diseñar, instrumentar y operar, incorporando la participación de dependencias y organismos locales, representaciones federales y sociedad en su conjunto.

Sobre los consejos y Unidades de protección civil según las bases son los órganos de consulta de los gobiernos federal, estatales y municipales y se proponen como instrumentos formales para encauzar una mayor participación de la sociedad en las acciones de prevención y auxilio.

Un punto importante que plantea el Sistema Nacional de Protección Civil es la corresponsabilidad de los consejos en los tres niveles de gobierno, que permite diseñar, articular y coordinar las acciones en la integración, coordinación y dirección de los sistemas de protección civil en sus respectivos ámbitos.

#### ***4.1.3 Programa Nacional de Protección Civil como Instrumento de Actuación en Casos de Desastre en México***

El instrumento que establece las líneas de acción y operación del Sistema Nacional de Protección Civil es el Programa Nacional de Protección Civil, el cual se define como un instrumento de planeación en el que se marca el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones de desastre generadas por riesgos, con la intención de reducir de manera significativa y sistemática la incidencia de los desastres y sus crisis correlativas, de manera general las acciones establecidas, constituyen un compromiso institucional asentado en el programa nacional de protección civil mismo que se encuentra establecido en el Capítulo VI, artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley General de Protección Civil vigente.

Desde sus inicios dichas acciones han estado orientadas a la transferencia del conocimiento en materia preventiva y al desarrollo de la ciencia, la investigación y la tecnología, para mejorar el registro y la divulgación oportuna de información sobre fenómenos cuya manifestación y efectos se consideran precursores de los desastres, también se promueve el desarrollo legislativo para armonizar el marco jurídico de la protección civil y el fortalecimiento financiero, en tres subprogramas:

- **Prevención:** Con la finalidad de prever o eliminar la presencia de agentes destructivos y sus posibles daños.

- Auxilio: Brindar a la población sus bienes y entorno.
- Recuperación: Que coadyuve a restablecer los servicios públicos y equipamiento urbano dañado.

La intención de los programas nacionales de protección civil es la construcción de sinergias para la mitigación del riesgo de desastres y el fortalecimiento mismo del sistema, mediante la capacitación de autoridades locales, sensibilización de las comunidades en riesgo, así como a través de la intervención directa en situaciones críticas de impacto y aunque en sus inicios se hablaba de un trabajo conjunto y colaborativo que pudiera apuntar al diseño de estrategias y acciones integrales, lo cierto es que los tres ejes de acción denominados subprogramas se enfocaban en una participación desde la asistencia a fin de intervenir en la evitabilidad de sufrir mayores daños o pérdidas.

El programa nacional de protección civil es renovado de manera periódica para que los objetivos generales evolucionen de acuerdo con los nuevos retos que se presentan, para poder identificar dichas variaciones se revisaran por medio de 4 programas, desde el año 2001 a la fecha. En todos los casos se enuncia la vinculación de estos programas con los planes nacionales de desarrollo.

#### ***4.1.3.1 Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006, Orientación y Estrategias de las Intervenciones en Desastres para Atenuar los Efectos***

Durante el gobierno del expresidente Vicente Fox Quesada el diseño de programa nacional de protección civil pretendía “pasar de una estrategia reactiva a un sistema capaz de anticipar desastres y de atenuar sus consecuencias” (secretaría de Gobernación, 2001, p. 7).

Para ello se establecieron 8 estrategias sectoriales con sus respectivas líneas de acción.

**Tabla 1. Programa Nacional de Protección Civil (2001-2006)**

Objetivo	“Pasar de una estrategia reactiva a un sistema capaz de anticipar desastres y de atenuar sus consecuencias” (secretaría de Gobernación, 2001, p. 7).
Estrategias sectoriales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la Eficacia Preventiva y Operativa del Sistema Nacional de Protección Civil, y Unidades Estatales y Municipales de Protección Civil, así como modernizar los sistemas de monitoreo o alertamiento, y los sistemas de comunicaciones e información.</li> <li>2. Identificar y Mejorar el Conocimiento de Amenazas y Riesgos ampliando los estudios, involucrando autoridades educativas en el estudio de disciplinas tales como hidrología, meteorología, geofísica, sismología etc.</li> <li>3. Promover la Reducción de la Vulnerabilidad Física considerando la reubicación de las comunidades en condiciones de riesgo, promoviendo una comprometida participación social, tanto en su diseño, como en su instrumentación.</li> <li>4. Fortalecer la Investigación Aplicada. Desarrollar o Mejorar la Tecnología para la Mitigación y Recuperación enfocado en el desarrollo tecnológico</li> <li>5. Implantar una Política y Cultura de Autoprotección Mediante la elaboración, estructura y promoción de campañas de comunicación social sobre identificación y protocolo de las vulnerabilidades.</li> <li>6. Ejercer los Recursos del FONDEN Procurando dar Atención a los Grupos más Vulnerables de la Población, partiendo de evaluar el impacto socioeconómico de los desastres sobre los grupos más vulnerables de la población y desarrollar a través del FONDEN, modelos financieros de asignación prioritaria de recursos para la mitigación de sus efectos.</li> </ol>

**Fuente:** Elaboración propia (2022) con base en Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006 (2001)

De manera específica, el programa establecía en sus inicios trascender de un enfoque reactivo a preventivo las acciones a nivel nacional en materia de protección civil, sin embargo, es importante reconocer que cada una de las estrategias no tuvo esta orientación pues se daba prioridad a la intervención post desastre, partiendo de las consecuencias y valoraciones de impactos, sin dimensionar las causas, ni el contexto; por lo que se identifica una orientación hacia la atención de emergencias, más que a la prevención.

#### **4.1.3.2 Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, Orientación y Objetivos Específicos Hacia el Fortalecimiento de la en Atención a Desastres**

Se trató de una herramienta de programación gubernamental, en la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa cuyo objetivo fue hacer eficiente y perfeccionar la política pública de protección civil, con la participación de las comunidades, los grupos sociales organizados

y las autoridades de los tres órdenes gobierno, permitiendo diseñarla y operarla con juntamente, estableciendo:

La activación de estas áreas de vinculación con la sociedad permitirá, además, identificar las necesidades reales de la población, consolidar un posicionamiento estratégico y resolver uno de los mayores desafíos que enfrenta la protección civil, lograr la confianza del ciudadano en la actuación y resultados del Sistema Nacional de Protección Civil, así como su participación constante. (Diario Oficial de la Federación, 2008, p. 03)

El programa se realizó de acuerdo con los 3 ejes considerados en el Plan Nacional de Desarrollo y se estructuró estableciendo 4 objetivos específicos, 9 metas y 52 líneas de acción.

**Tabla 2. Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012**

Objetivo	Hacer eficiente y perfeccionar la política pública de protección civil, con la participación de las comunidades, los grupos sociales organizados y las autoridades de los tres órdenes gobierno, permitiendo diseñarla y operarla conjuntamente
Objetivos específicos	<p>Objetivo 1. Transferencia del Conocimiento. En sus líneas de acción estableció promover la adopción de un enfoque para el manejo integral de riesgos, en el modelo educativo nacional e intercambiar conocimientos con otros países en la materia.</p> <p>Objetivo 2. Investigación, Ciencia y Tecnología. Establecía desarrollar mejores esquemas de investigación y tecnologías que incrementen el conocimiento sobre los fenómenos perturbadores y contribuyan a mejorar los procesos de planeación de la prevención, reducción y atención de los desastres.</p> <p>Objetivo 3. Desarrollo Legislativo y Fortalecimiento Financiero Las líneas de acción que integraban este objetivo se centraban en Impulsar la actualización de las políticas de gobierno, su normatividad, y el manejo de fondos públicos, así como esquemas de transferencia de riesgos para fortalecer las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil.</p> <p>Objetivo 4. Sinergia y Fortalecimiento del Sistema Se pretendía establecer esquemas de vinculación social e institucional para consolidar al Sistema a fin de permitir establecer una plataforma sólida de respuesta frente a los retos derivados de los fenómenos perturbadores de origen natural y antrópico, en un marco de desarrollo sustentable.</p>

**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 (2008)

En el planteamiento de este programa se puede visualizar como se propone una integración de diversos sectores apostando a la participación y al trabajo conjunto, pues dentro de su contenido metas y líneas de acción específicamente proponen reformular cuestiones relacionadas a la política pública a fin de fortalecer el sistema nacional de protección civil, sin embargo, el enfoque de atención abordado principalmente en el objetivo 4, se enfatiza en acciones reactivas, a fin de garantizar respuesta optima a

situaciones de emergencia, por lo que, en este periodo no se precisan acciones hacia la prevención.

#### ***4.1.3.3 Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, Orientación y Objetivos Hacia la Incorporación de la Gestión de Riesgos***

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, el Programa Nacional de Protección Civil plantea formalmente una orientación distinta a los programas anteriores toda vez que menciona:

Aun cuando en México se han realizado investigaciones sobre los fenómenos de origen natural y antrópico, especialmente en el ámbito de su identificación, características, distribución y frecuencia de los factores que lo detonan y su impacto, todavía existen grandes retos en la determinación de la vulnerabilidad física y social, así como en los mecanismos que constituyen la construcción social del riesgo. Asimismo, se encuentran los desastres que se generan directamente por las actividades humanas, por los procesos de modernización y por la actividad industrial que conlleva el transporte, manejo y almacenamiento de materiales peligrosos, inclusive es necesario considerar aquéllos provocados deliberadamente y que también generan pérdidas humanas y económicas. (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 08)

El programa se basó en el establecimiento de 6 objetivos.

**Tabla 3. Programa Nacional de Protección Civil 2014-201**

Objetivo	Alcanzar seis objetivos encaminados a fomentar la acción preventiva en la gestión integral de riesgos, promover la cultura de protección civil, mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, generar un mejor marco jurídico en la materia, incrementar la innovación y el uso de tecnología y fomentar la eficiencia de los instrumentos financieros de gestión de riesgos.
Objetivos específicos	<p>Objetivo 1.- Fomentar la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores. Señalando la importancia de las acciones preventivas que coadyuven a la disminución del riesgo ante desastres de origen natural, fortalecidos con los conocimientos de las vulnerabilidades existentes en las comunidades.</p> <p>Objetivo 2.- Fortalecer la cultura de la protección civil mediante la vinculación nacional e internacional. Se propone enfocar los esquemas de capacitación y formación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, para fortalecer la cultura de la autoprotección e incidir con las comunidades para disminuir los riesgos y resistir el impacto de los desastres.</p> <p>Objetivo 3.- Mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres. Considerando que las autoridades deben contar con protocolos definidos para cada caso. Por lo tanto, se fortalecerá la corresponsabilidad entre los integrantes del sistema, además de sumar instrumentos innovadores para la administración de situaciones catastróficas y la prevención como una herramienta de mejora continua hacia donde el sistema deberá ir evolucionando.</p> <p>Objetivo 4.- Generar un marco jurídico consistente que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil. En este objetivo se reconoce que en la Ley General de Protección Civil se considera la Gestión de Riesgos como eje de actuación para la protección civil y la integración de ésta en la normatividad local, lo cual permite tener leyes articuladas brindando un soporte jurídico a las autoridades de la materia, por eso es fundamental promover ante las autoridades locales las reformas a sus normas.</p> <p>Objetivo 5.- Fomentar la adopción y el uso de innovación tecnológica aplicable a la protección civil. Se identifica la innovación como eje fundamental en el mundo moderno, lo cual conlleva a actualizar y mejorar las tecnologías actuales a fin de mantener al Sistema Nacional de Protección Civil a la vanguardia en el conocimiento, permitiendo contar con mayores elementos para la mejora de los procesos de planeación en la prevención, atención y reducción de los desastres.</p> <p>Objetivo 6.- Fomentar la eficiencia en la asignación y distribución de recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos. El último objetivo considera una diferenciación entre un enfoque reactivo y un enfoque integral, precisando que los desastres acontecidos en México se han sostenido en un modelo de intervención reactivo, ocasionado que los recursos tendientes a la protección civil sean orientados considerablemente a la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural, lo que no necesariamente ha garantizado la eficiencia de los recursos autorizados.</p>

**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 (2014)

El hecho de incorporar la cuestión social a la determinación de la vulnerabilidad (sin descartar lo físico), amplía la dimensión desde la que se habían estado anteriormente analizando y abordando los riesgos y desastres en México, pues permite además replantear las acciones y la orientación de la política pública.

En este sentido, se plantea como indispensable la adopción de diversas líneas de acción que permitan ampliar y fortalecer la intervención gubernamental, sustituyendo al desastre como el centro de las gestiones y hacer eficiente el destino de los recursos asignados a

protección civil. El enfoque integral se plantea en los objetivos y en diversas líneas de acción, en comparación con programas anteriores se evidencia un giro en la forma de mirar la causalidad de los desastres permitiendo proyectar nuevos horizontes en cuanto a la intervención.

#### ***4.1.3.4 Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, Orientación y Objetivo de las Intervenciones en Desastres Para la Seguridad Nacional***

La política de protección civil, incluyendo los programas anteriormente referidos, se inscribieron en un marco político-institucional formalmente coordinado por la Secretaría de Gobernación desde 1986 a 2018, con fuerte participación de las fuerzas armadas, sin embargo, en la actual administración federal hay un cambio sectorial, al pasar al ámbito de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con una definición más cercana a la seguridad de corte militar.

Actualmente, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador definió el Programa Sectorial de Seguridad Ciudadana, en el cual se definen 5 objetivos prioritarios de los cuales el núm. 5 se enfoca en fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente.

**Tabla 4. Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024**

Objetivo	El Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 busca fortalecer los mecanismos de coordinación; priorizar el uso de inteligencia sobre el uso de la fuerza; el fortalecimiento de capacidades institucionales; la intervención en regiones prioritarias; el desarrollo social y el respeto a los derechos humanos; el fortalecimiento tecnológico; impulsar el Nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica; el fortalecimiento del Sistema Penitenciario; erradicar la corrupción; reformular el combate a las drogas; articular la seguridad pública, la seguridad nacional y la paz; establecer la Guardia Nacional y, construir una sociedad más resiliente y sustentable ante los riesgos de fenómenos perturbadores.
Objetivos específicos	<p>Objetivo 5. fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente.</p> <p>Estrategias:</p> <p>1.- Prevenir riesgos y desastres por fenómenos perturbadores, mejorar su conocimiento y establecer acciones que promuevan el acceso igualitario a la protección civil y la resiliencia en la sociedad</p> <p>2.- Fortalecer la gestión integral de riesgos a través del marco legal y políticas públicas transversales, con la participación del sector público, privado y social, para prevenir, reducir y controlar el riesgo de desastres. (DOF, 2012, p. 29)</p>

**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 (2020)

El enfoque actual del programa da continuidad al anterior (2014-2018), permitiendo incorporar elementos que trascienden el enfoque naturalista que por mucho tiempo predominó en documentos oficiales y guio acciones en materia de prevención y atención de desastres; sin embargo la aplicación y ejecución de medidas marcan la diferencia, por ende las evaluaciones permitirán identificar el grado bajo el cual se incorporó esta nueva perspectiva integral y si sus efectos fueron óptimos en el cumplimiento del objetivo inicial que establece construir un país, sostenible, seguro y resiliente.

## 4.2 Marco Legal y Programático Nacional de Protección Civil Hacia la Gestión de Riesgos

Todas las medidas y estrategias en materia de intervención en situaciones de riesgo o desastre como las planteadas anteriormente han sido asumidas como responsabilidad del estado, pues en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que es la ley suprema que organiza los poderes del estado y garantiza el pleno ejercicio de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, se estipula que:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (p. 10)

El artículo 73, sobre las facultades que se le otorgan al congreso de la unión, fracción XXIX-I. a la letra indica que tiene atribución para:

Expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil. (p. 75)

#### ***4.2.1 Ley General de Protección Civil. Prevención y Acciones en Casos de Riesgo y Desastre***

Las acciones y estrategias realizadas enfocadas a la protección civil llevaron a concretar en el año 2000 la primera Ley General de Protección Civil (LGPC), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de mayo, entendida como "un conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre" (Méndez, 2017, p. 14). En esta primera legislación federal se atribuía al poder ejecutivo federal determinar los lineamientos generales para inducir y conducir las labores de protección civil, 15 años después del sismo de 1985, prevalecía una visión reactiva y asistencialista que intervenía como respuesta y no desde la prevención, tomando en cuenta las causas estructurales de la población, de esta manera las demandas de atención a grupos prioritarios o vulnerables resultaban parcialmente cubiertas sin garantizar la prevención ante una situación de desastre.

Actualmente la ley vigente (promulgada en 2012) define una primera aproximación jurídica de Gestión Integral del Riesgo a nivel federal, definida como:

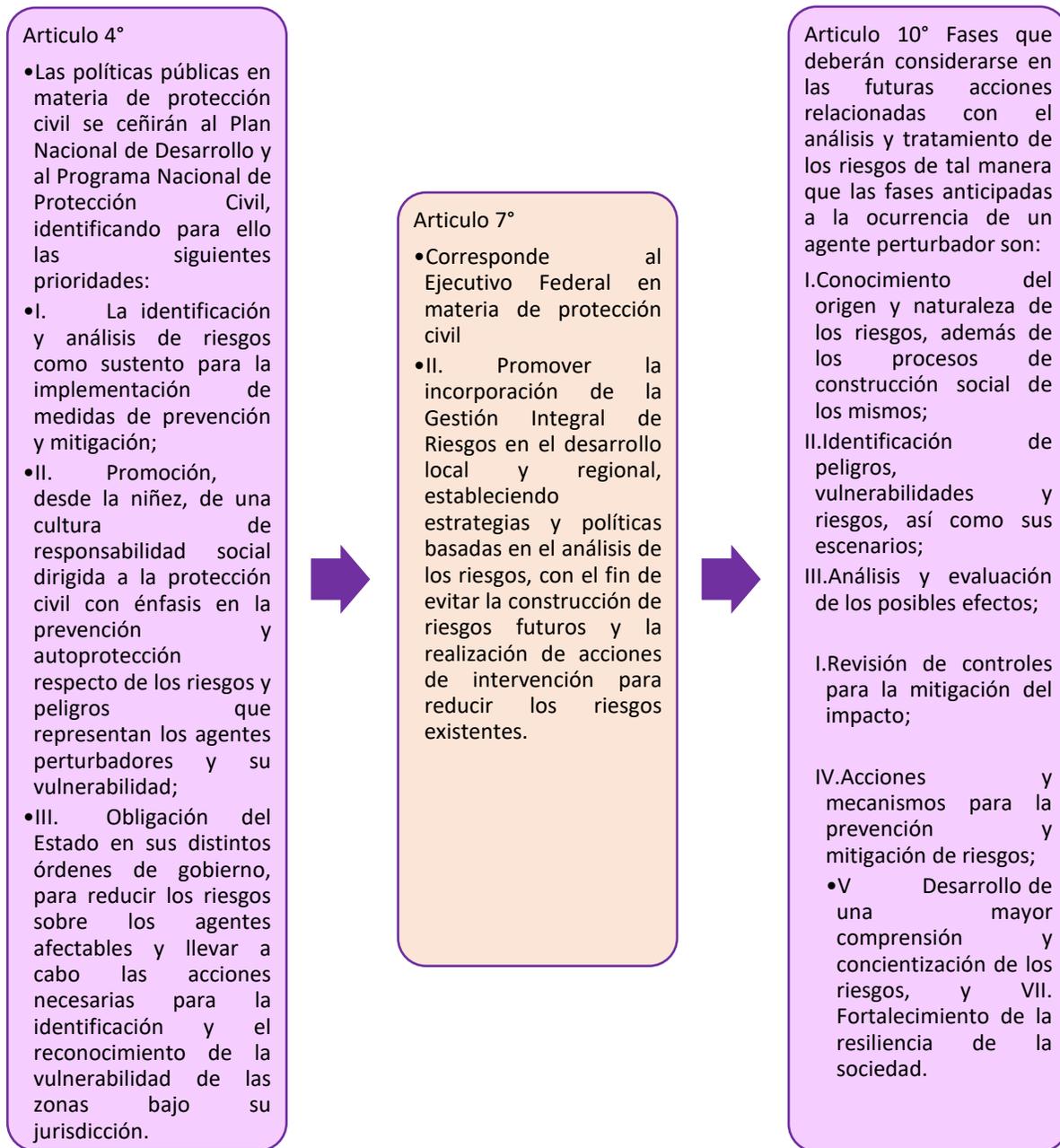
El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso

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. (Diario Oficial de la Federación Art.02., 2012, p. 04)

El incorporar una visión multifactorial en la identificación y valoración de los riesgos en materia legislativa implica una reconfiguración en la manera de identificar y de valorar; lo que anteriormente se encontraba como parte de lo previsible o medible (a condiciones climáticas o geográficas), desde la gestión integral se permite dimensionar de mejor manera el aspecto preventivo desde la causalidad que expresan las condiciones sociales, económicas e históricas.

En el cuadro que se muestra a continuación se recuperan como importantes los artículos 4°, 7° y 10° en los cuales se establecen los mecanismos de actuación, así como las responsabilidades de cada una de las administraciones de gobierno de diseñar sus propias estrategias de acuerdo con sus objetivos del sexenio, sin descartar 3 elementos indispensables: identificación y análisis de riesgos, promoción social y reducción de riesgos.

**Diagrama 7. Artículos 4°, 7° y 10° de la Ley General de Protección Civil (LGPC)**



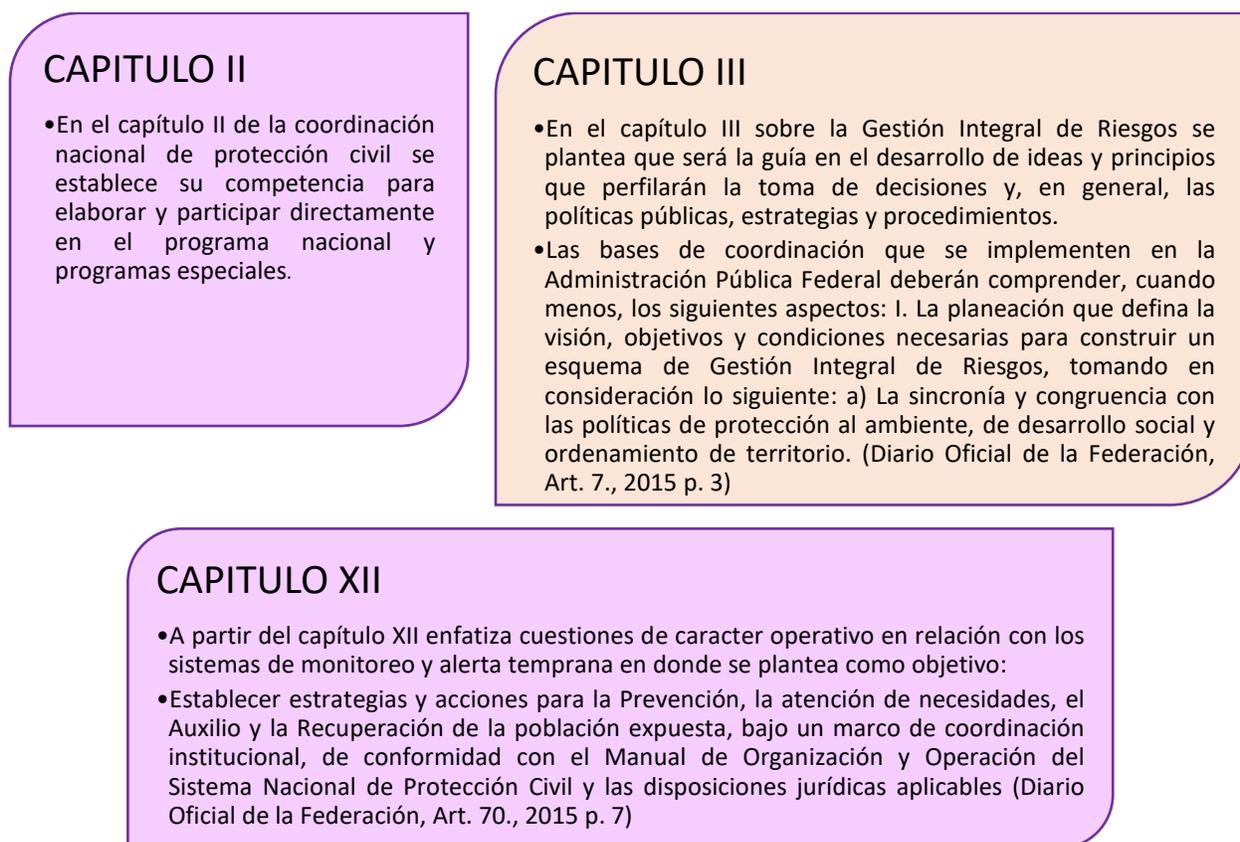
**Fuente.** Elaboración propia (2022), con base en Ley General de Protección civil (2012)

## 4.2.2 Reglamento de la Ley General de Protección Civil, Como Instrumento de Política Pública.

El reglamento de la ley antes enunciada pretende guiar las acciones y decisiones de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de protección civil.

En el año 2015 se realizaron algunas modificaciones y precisiones del reglamento que consta de 8 capítulos. De los diversos puntos que se establecen se rescatan las siguientes consideraciones en los capítulos: II, III, XII, XV, XVI y XVII.

**Diagrama 8.** Capítulos II, III y XII del Reglamento de la Ley General de Protección Civil



**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en el Reglamento de la Ley General de Protección Civil (2015)

Tras la revisión, se permite entrever que en este planteamiento se continua con una línea de acción reactiva en función de atender lo inmediato, sin considerar elementos

estructurales de los riesgos que permitan prevenir no instantáneamente, sino atender los riesgos y vulnerabilidades a desastres de fondo, a fin de garantizar la protección civil desde la gestión de riesgos.

### Diagrama 9

#### **Capítulos XV, XVI y XVII del Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

##### **CAPITULO XV**

- En el capítulo XV sobre la cultura de protección civil se designa al Consejo Consultivo del Consejo Nacional como el mecanismo ideal que corresponde al gobierno federal por medio del cual la sociedad participa en la planeación y supervisión de la Protección Civil.

##### **CAPITULO XVI**

- En el capítulo XVI refiere a los instrumentos financieros de gestión de riesgos con los que se pretende fomentar la actividad preventiva de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, instituciones académicas y de investigación, para reducir los Riesgos y disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo originado por Fenómenos Naturales Perturbadores, al respecto a la sección I correspondiente a las disposiciones generales, artículo 99 se especifica que:
- Los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos estarán orientados al financiamiento y cofinanciamiento de acciones que tengan como fin la Identificación, análisis, evaluación, control y Reducción de Riesgos de Emergencias o Desastres por Fenómenos Naturales Perturbadores, considerando además las etapas de Previsión, Prevención, Mitigación, Preparación, Auxilio, Recuperación y Reconstrucción. (Diario Oficial de la Federación, Art. 99., 2015, p.26)

##### **CAPITULO XVII**

- En el capítulo XVII sobre el Análisis de Riesgos. Se establece que consiste en un método ordenado y sistemático para identificar y evaluar los daños que pudieran resultar de los Riesgos y Peligros naturales y antropogénicos, así como las Vulnerabilidades de construcciones, edificaciones, infraestructura o asentamientos humanos.
- El resultado del análisis de Riesgos estará contenido en un documento impreso y digital que deberá ser resguardado por las autoridades competentes, y podrá ser tomado en cuenta como insumo para enriquecer el contenido del Atlas Nacional de Riesgos correspondiente. Artículo 111. El análisis de Riesgos deberá contener: I. La información siguiente:  
a) Datos generales del inmueble y, en su caso, de la persona que elaboró el análisis. (Diario Oficial de la Federación, Art. 111., 2015, p. 28)

**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en el Reglamento de la Ley General de Protección Civil (2015)

### **4.2.3 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), Como Instrumento de Orden y Regulación del Territorio Federal**

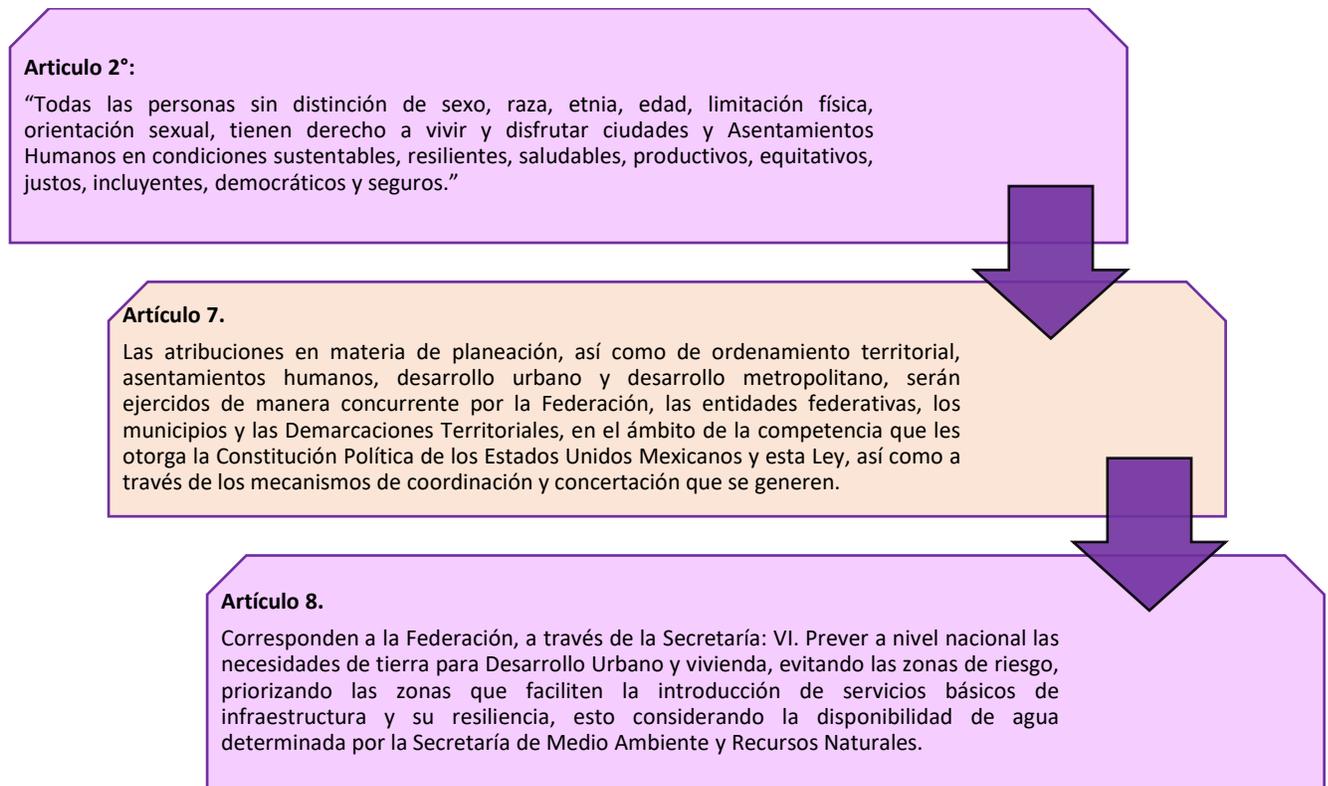
La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) establece los lineamientos, normas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en México, con base en criterios de planeación, ordenación y regulación; fue promulgada para responder a las condiciones sociales y económicas resultado del propio proceso de desarrollo en que se requiere replantear instrumental y operativamente las medidas para resolver la problemática urbana, le antecede la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1993, versión en la que no se incluyeron contenidos relevantes en materia de diagnóstico, prevención y tratamiento de riesgos.

En el año 2016 fue promovida una reforma constitucional en la que se planteó un nuevo rumbo en la regulación y planeación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, toda vez que precisa la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos. Por lo que, deja de ser competencia exclusiva de la Federación, involucrando a todos los órdenes de gobierno y actores interesados, en un enfoque de gobernanza. De esta manera se publicó la Ley como un cuerpo normativo que responde a la nueva dinámica social presentada en diversas zonas de la urbe, señalando las periferias como áreas particulares en las que por su conformación adquiere cierta irregularidad y por ende los habitantes pueden carecer de uno o varios servicios básicos, además de encontrarse en condiciones de vulnerabilidad frente a riesgos o desastres no solo por la ubicación distante del centro, sino por las limitantes en el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

En los 3 últimos años esta ley ha tenido diversas reformas, retomando el último cambio en el año 2021, se analizan tres artículos importantes, que señalan lo siguiente:

## Diagrama 10

### Artículos 2°, 7° y 8° de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.



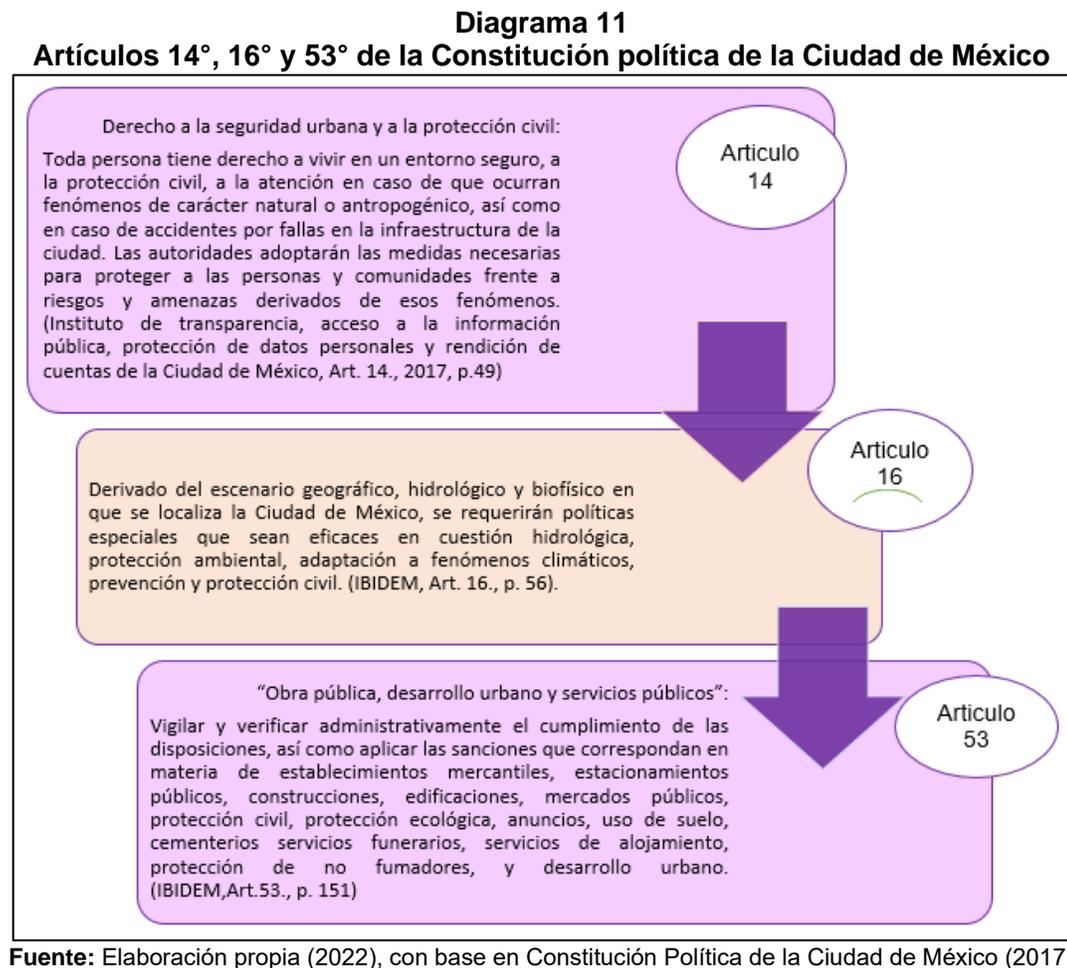
**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)

La LGAHOTDU, es un instrumento que permite poder orientar los diagnósticos y valoraciones desde un enfoque integral en materia de riesgos, pues el hecho de considerar las consecuencias de los procesos de desarrollo habla de contextualizar riesgos y vulnerabilidades no solo asociados a determinantes geográficos o climáticos y esto amplía la perspectiva y futuras intervenciones.

## 4.3 Leyes y Programas Sobre la Protección Civil e Intervención en Desastres en el Distrito Federal – Ciudad de México.

### 4.3.1 Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX).

En este documento se reconoce a la Ciudad de México como una entidad integrante de la Federación, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, además libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. En relación con la gestión de riesgos y protección civil se recupera lo contenido en los siguientes artículos:



De lo establecido en la constitución como instrumento normativo al que deben acatarse las 16 alcaldías, se identifica que se aborda la protección civil relacionada con garantizar la

seguridad ciudadana, estableciendo las condiciones de riesgo vinculadas principalmente al proceso de urbanización, aunque también se establece que son determinantes las condiciones climáticas o geográficas, por lo que, carece de incorporar un enfoque integral desde la prevención que garantice la seguridad y protección civil.

### 4.3.2 Ley de Protección Civil del Distrito Federal (1996)

Fue publicada durante la administración de Espinosa Villarreal como jefe del Departamento del Distrito Federal y Zedillo Ponce de León en el país. Para su análisis se revisarán inicialmente 3 variables que son consideradas elementos importantes en el desarrollo de esta investigación, las cuales son riesgo, desastre y protección civil, y que en el documento se encuentran definidas de la siguiente manera:

#### Diagrama 12 Definición de riesgo, desastre y protección civil en la Ley de Protección Civil del Distrito Federal.

##### RIESGO

- Grado de probabilidad de pérdidas de vidas, personas heridas, propiedad dañada y actividad económica detenida, durante un período de referencia en una región dada, para un peligro en particular. Riesgo es el producto de la amenaza y la vulnerabilidad.

##### DESASTRE

- Una interrupción seria en el funcionamiento de una sociedad causando grandes pérdidas humanas, materiales o ambientales, suficientes para que la sociedad afectada no pueda salir adelante por sus propios medios.

##### PROTECCION CIVIL

- Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre. (Diario Oficial de la Federación, Art. 3., 1996, p. 02)

**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en la Ley de Protección Civil del Distrito Federal. (1996)

Como toda ley, resulta fundamental definir en términos generales los conceptos que se abordan e interrelacionan, sin embargo en este caso además de saber a qué se refieren permite identificar el enfoque desde el cual se está abordando la problemática, y en este caso puede observarse la tendencia hacia lo naturalista, partiendo de reconocer que los daños tienen estrecha relación con la ubicación geográfica; así como el desastre resultante de factores externos que perjudican el funcionamiento de la sociedad sin mirarlo desde lo socialmente construido; lo que permite además comprender el por qué en relación a la protección civil se hace referencia a lo inmediato reactivo, considerando intervenciones emergentes y no programáticas preventivas.

Bajo este entendido, es que se rescatan algunos artículos establecidos, los cuales son los siguientes:

**Diagrama 13**  
**Artículos 7° y 11° de Ley de Protección Civil del Distrito Federal (1996)**

<p style="text-align: center;">Artículo 7o.-</p> <p>Corresponde a las Delegaciones, en materia de protección civil, las siguientes atribuciones:</p> <p>I.- Constituir un Consejo Delegacional de Protección Civil, que será un órgano consultivo, de opinión y de coordinación de las acciones en la materia;</p> <p>II.- Instalar y operar la Unidad de Protección Civil que coordinará las acciones en la materia;</p> <p>III.- Formular y ejecutar el Programa Delegacional de Protección Civil</p>	<p style="text-align: center;">Artículo 11.- El Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, tiene los siguientes objetivos:</p> <p>I.- Dar permanencia y precisión a la coordinación entre los diversos participantes en las tareas de protección civil, tanto en el cumplimiento interno de sus funciones en la materia, como en sus interrelaciones con los sectores público, privado, social y académico;</p> <p>II.- Establecer los mecanismos de prevención más adecuados aplicando los avances tecnológicos que permitan reducir o mitigar los efectos de los fenómenos destructivos;</p> <p>III.- Hacer compatibles las disposiciones jurídicas en la materia con el fin de establecer criterios y procedimientos para la acción uniforme de las personas e instituciones públicas, privadas, sociales y académicas en las tareas de protección civil;</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia (2022), con base en la Ley de Protección Civil del Distrito Federal. (1996)

Como se puede identificar ambos artículos de la ley establecen fortalecer el sistema de protección civil, estableciendo inicialmente consolidar una estructura orgánica, delegando responsabilidades y competencias, a fin de generar y operar estrategias de intervención en desastres.

### Diagrama 14.

#### *Capítulos II y III de Ley de Protección Civil del Distrito Federal. (1996)*

<p>CAPITULO II DE LA INTEGRACION Y ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS DELEGACIONALES</p> <p>Artículo 23.- En cada una de las Delegaciones, se constituirá un Consejo Delegacional de Protección Civil, que será un órgano de carácter consultivo, de opinión y de coordinación de las acciones en la materia.</p>	<p>CAPITULO III DE LA OPERACION DE LA PROTECCION CIVIL</p> <p>Artículo 42.- Se consideran instrumentos operativos de la protección civil, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I.- Los planes generales de contingencia ante fenómenos destructivos, o de riesgo de diverso origen, en los términos del Programa Nacional de Protección Civil;</li><li>II.- El Atlas de Riesgo de Protección Civil;</li><li>III.- Las normas técnicas complementarias y términos de referencia;</li><li>IV.- Los catálogos de acciones ante contingencias o riesgos, para el Distrito Federal</li></ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia (2022), base en la Ley de Protección Civil del Distrito Federal. (1996)

Los capítulos II y III complementan la consolidación de la estructura orgánica y también se establecen los instrumentos operativos para poner en marcha acciones concretas de protección civil en desastres.

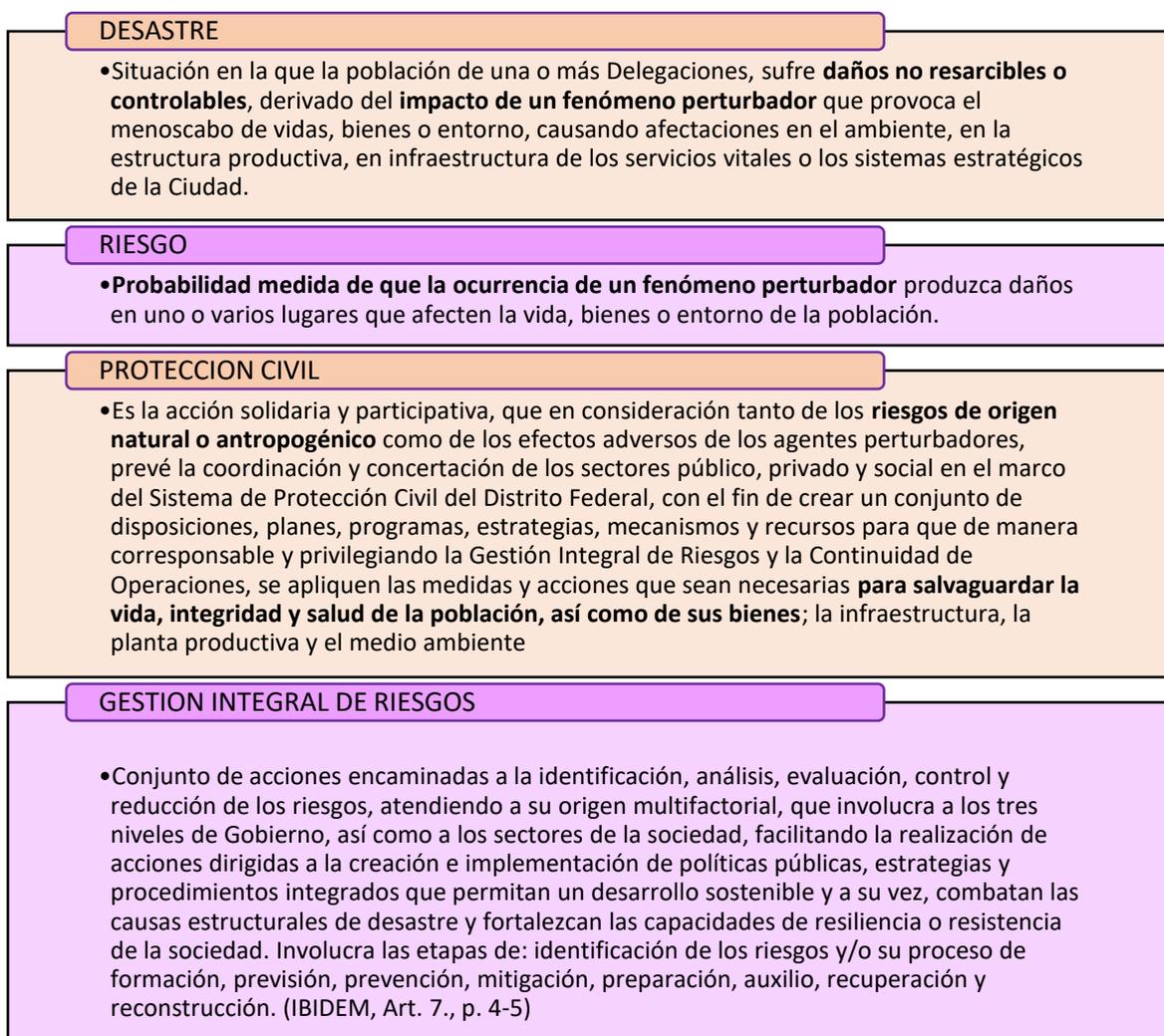
#### ***4.3.3 Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal (2014), Hacia Una Incorporación de la Gestión Integral para el Abordaje de Riesgos y Desastres***

Durante el gobierno de Marcelo Ebrard en la Ciudad de México y Peña Nieto en el país fue publicada la Ley del sistema de protección civil del Distrito Federal en el año 2014, teniendo como objetivo:

Regular la integración, organización, coordinación y funcionamiento del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como establecer las obligaciones del gobierno y los derechos y obligaciones de los particulares, en la aplicación de los mecanismos y medidas de prevención, auxilio y recuperación para la salvaguarda de las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos ante la eventualidad de una emergencia, siniestro o desastre. (Gaceta Oficial del Distrito Federal, Art.1., 2014, p. 01)

Los conceptos establecidos en el artículo 7º, permiten comprender la orientación y enfoque de las acciones, para ello se considerarán los mismos que se analizaron en la ley de protección civil del Distrito Federal de 1996, y además se agrega la gestión integral de riesgos, permitiendo dar un giro a la interpretación; las definiciones son las siguientes:

**Diagrama 15**  
**Definición de desastre, riesgo, protección civil y Gestión integral de riesgos en la Ley del sistema de protección civil del Distrito Federal (2014)**



**Fuente:** Elaboración propia (2022), con base en Ley del sistema de protección civil del Distrito Federal (2014).

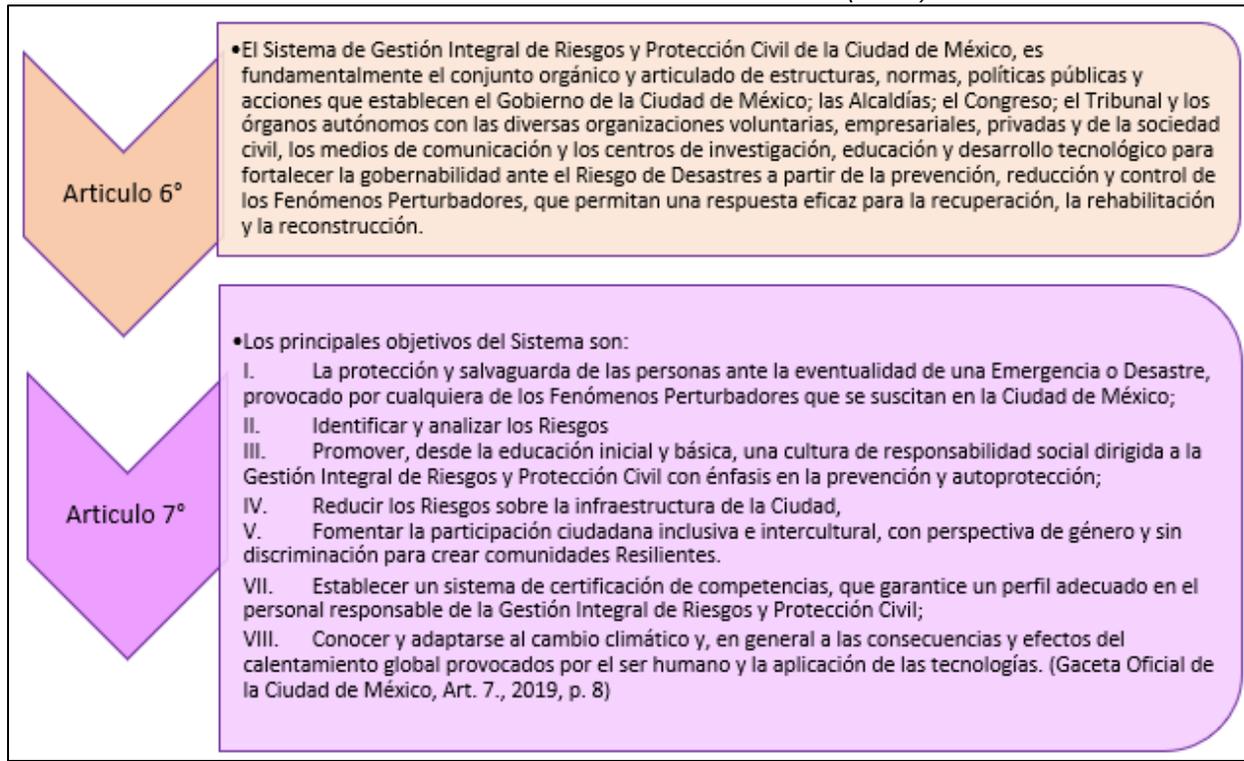
La incorporación en el año 2014 de una cuestión integral en este instrumento normativo abrió las posibilidades no solo de plantear directamente un nuevo enfoque de abordaje en cuanto a vulnerabilidades, riesgos y desastres se refiere, sino permitió también plantear la inserción de una visión multifactorial en las diversas etapas desde el abordaje

y tratamiento de los riesgos, trascendiendo con ello una visión que por muchas administraciones de gobierno no había sido considerada.

#### ***4.3.4 Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (2019), Como Instrumento Normativo Para Garantizar la Seguridad Nacional***

Después de valorar la pertinencia de sustituir el marco jurídico aplicable a desastres en la capital del país, en el año 2019 es publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto por el que se expide la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, que en los artículos 6º y 7º precisa modificaciones en la formulación de la definición y objetivos centrales:

**Diagrama 16**  
*Artículos 6° y 7° de Ley de Gestión Integral de Riesgos y  
 Protección Civil de la Ciudad de México (2019)*



Fuente: Elaboración propia (2022), con base en la Ley de Gestión Integral de Riesgos y  
 Protección Civil de la Ciudad de México (2019)

Las diversas modificaciones y especificaciones derivadas de la incorporación de un enfoque integral y complejo a la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, permite vincular cuestiones sociales a aspectos naturales de geolocalización con la intención de realizar las acciones adecuadas para prevenir, es decir incidir en lo evitable; si bien no eliminando por completo las problemáticas, si incidiendo en transformar situaciones de riesgo y vulnerabilidad particularmente en grupos sociales con condiciones que los sitúa como menos favorables; es importante mencionar que lo programático y lo operativo entonces debe ser adecuado a lo local por lo que, deben centrarse las acciones en las condiciones particulares de la estructura social y no a partir de generalizaciones.

A pesar de mencionar la consideración de una articulación en el diseño y generación de estrategias; los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2019, evidenciaron en diversas

zonas centro y periferias además de diversos daños materiales, una severa afectación en el tejido social, que hasta la fecha continúan vigentes y que no fue más que una expresión de una política pública integral inexistente que continua privilegiando lo emergente y naturalista, destacando indudablemente la necesidad de incorporar en la practica una visión estructural e integral para la gestión y tratamiento de los riesgos.

En el año 2021 se publicaron en la gaceta oficial de la Ciudad de México una serie de modificaciones a la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México. En cada una de las consideraciones se destacan cambios importantes sin embargo se retomarán solo algunos puntos para analizar y reflexionar bajo que postura están siendo planteados.

En un primer momento se establece la definición de vulnerabilidad como: La susceptibilidad o propensión de un agente afectable a sufrir daños o pérdidas ante la presencia de un agente perturbador, determinado por factores físicos, sociales, económicos y ambientales; desde la cual deberá ser entendida la ley sin embargo, a pesar de incluir la consideración de factores sociales y económicos, se resalta sobre todo la influencia de un agente afectable que pudiera ocasionar daños o perdidas, por lo que, esta definición no permite integrar las diversas condiciones estructurales que deberían ser consideradas para poder configurar de una manera más amplia el riesgo y por ende la vulnerabilidad en miras de poder prevenir diversas consecuencias.

En las modificaciones a la ley, se habla sobre los Programas Internos en cada demarcación o alcaldía para que de manera local se cuente con un estudio integral y detallado de cada inmueble o establecimiento del sector público, privado y social para salvaguardar la integridad física de las personas que se encuentren en el mismo y donde aquellos que cumplan con los parámetros específicos de riesgo se verán también obligados a contar con un programa interno de Protección Civil.

Respecto al Sistema de Alerta Temprana, se establece en la ley como un derecho para los residentes de la Ciudad de México, que deberá hacerse valido a través de

tecnologías de la información y comunicación clara y oportuna con base en el conocimiento del Riesgo y monitoreo del potencial Peligro. Los procedimientos para optimizar una respuesta adecuada ante las Alertas deberán incluir protocolos para el alertamiento, así como la implementación de acciones coordinadas por la autoridad para la preparación de la población, por lo que se establece lo siguiente:

Artículo 88. En todo inmueble de la administración pública de la Ciudad de México deberá existir un Sistema de Alertamiento para diversos tipos de Fenómenos Perturbadores y un sistema de detección, alarma y supresión de incendios de acuerdo con el riesgo de incendio que presente el inmueble. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Art. 88., 2021 p. 19)

Entre las reformas a esta ley, se establece el contenido específico de los estudios de riesgo, que es una herramienta documental en la que se indica de forma puntual los daños probables, define y valora las características de los peligros o amenazas naturales o antropogénicos al interior o exterior, al respecto se definen los elementos que deben conformar dicho estudio:

- I. Datos generales del sitio y descripción de este
- II. Identificación y análisis de riesgos
- III. Plan de reducción de riesgos
- IV. Datos generales del ROPC (responsable oficial de protección civil)
- V. El contenido que se pormenoriza en los lineamientos para la elaboración de Estudio de Riesgos.
- VI. Póliza de seguro de responsabilidad civil no cancelable, vigente en todo momento, que cubra a los terceros en sus bienes y personas. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Art. 98., 2021, p. 19)

Los estudios de riesgo son una herramienta oportuna, interesante y de gran alcance, sin embargo, el enfoque es deficiente, pues se está considerando solo documentar a manera de censo las características, recursos y estrategias sobre peligros o amenazas naturales, lo cual limita un revisión amplia y compleja de todas las vertientes que pueden influir en la configuración y tratamiento de los riesgos probables.

Otro elemento que está siendo considerado en la ley es el diagnóstico de Resiliencia en el cual:

Se incorporan evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación frente al cambio climático a fin de fundamentar políticas, programas y acciones dirigidos a atenderlo, mediante los enfoques de adaptación basada en ecosistemas, adaptación de los sistemas productivos y de la infraestructura estratégica, adaptación del sector social y reducción del riesgo de desastres. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Art. 164., 2021, p. 21)

El punto de vista desde el cual está siendo abordada la resiliencia es un tema interesante, aunque se centra en cuestiones climáticas que pudieran tener un alcance más óptimo si además del elemento medioambiental se integraran otros que de manera transversal influyen en las condiciones de vulnerabilidad y adaptabilidad por ejemplo los asentamientos irregulares y las nuevas dinámicas que se configuran a partir de algún suceso de riesgo no necesariamente desastre.

#### **4.4 Atlas de Riesgos de la Ciudad de México.**

Los atlas de riesgos son instrumentos que sirven de base en cuanto al conocimiento de determinados territorios, así como de los peligros a los que se encuentre expuesta la población, con la finalidad de planear de mejor manera y tomar mejores decisiones para la reducción de riesgos de desastres. En la Ciudad de México, el atlas de riesgos se encuentra enfocado específicamente a la protección civil, y se encuentra definido en la Ley de Gestión de riesgos y protección civil de la ciudad de México como:

Sistema integral de información de la Ciudad de México, que conjunta los Atlas de Riesgos de las Alcaldías, sobre los daños y pérdidas esperados, resultado de un análisis espacial y temporal, sobre la interacción entre los Peligros, la Vulnerabilidad, la Exposición y los Sistemas Expuestos. (Congreso de la Ciudad de México, 2021, p. 02)

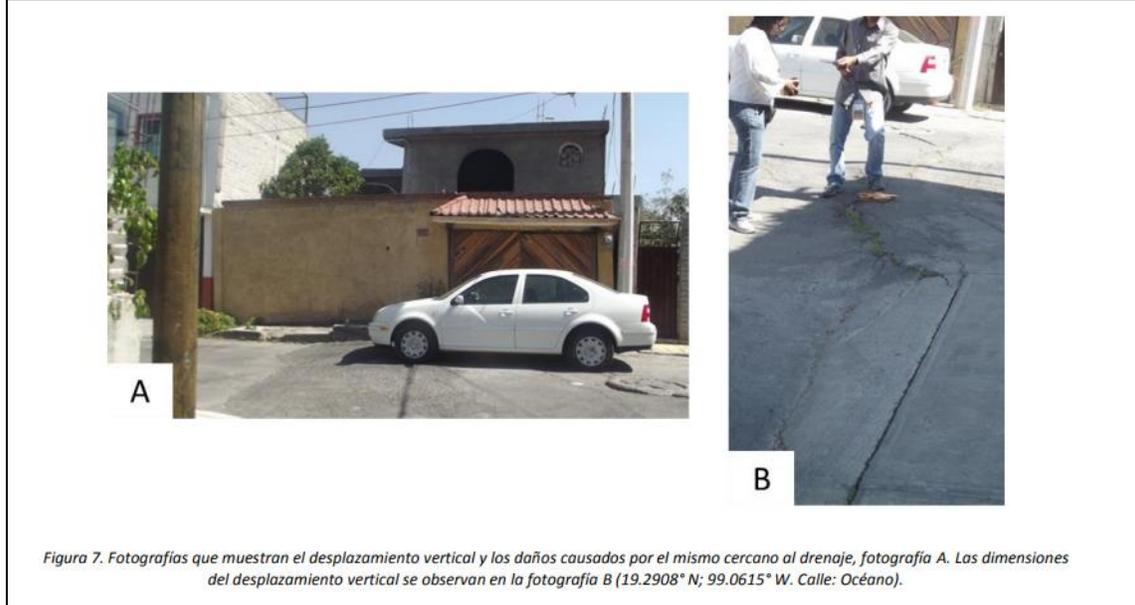
Algunos elementos que conforman el atlas de riesgos de la Ciudad de México incluyen: inestabilidad de laderas, peligros ecológicos, escenarios de inundación, peligros geológicos, peligros hidrometeorológicos y sistemas expuestos.

#### ***4.4.1 Atlas de Riesgos de Tláhuac***

En el caso de la alcaldía Tláhuac, el atlas de riesgos se encuentra conformado por: Tomografía de resistividad eléctrica, Atlas de peligros y riesgos geológicos, afectaciones hidrometeorológicas, mapa de peligros por hundimiento y fracturas, los cuales se conforman de informes y mapas específicos.

En cuanto a la tomografía de resistividad eléctrica, únicamente se enfoca a una zona específica que es la colonia del mar, es un estudio de tipo técnico realizado en 2014, con el objetivo de conocer las características y condiciones de los materiales en el subsuelo del sitio, por medio de métodos indirectos (tomografía eléctrica). Se conforma de fotografías que evidencian algunas consecuencias del desplazamiento del suelo, como afectaciones a viviendas o avenidas principales, como la que se muestra a continuación.

**Imagen 1**  
**Fotografía retomada del Atlas de riesgos de Tláhuac que muestra hundimiento**



**Fuente:** Atlas de riesgos de Tláhuac (2014).

En la imagen es posible identificar el hundimiento en una zona de tránsito que atraviesa incluso una vivienda, por lo que es considerando un factor de riesgo.

Sobre el Atlas de peligros y riesgos geológicos, es un documento de 2018 realizado por la dirección de protección civil de la Alcaldía, en el que se menciona que “sus habitantes están expuestos principalmente a dos tipos de peligros en la mayor parte de su extensión territorial, los cuales son: hundimientos e Inundaciones.” (Atlas de riesgos y riesgos geológicos, 2018, p. 05)

Las principales causas que se enlistan sobre los casos de hundimiento son: extracción de agua, suelos porosos, edificación de viviendas en canales, relleno de materiales extraordinarios sin normas técnicas, construcciones de más de 40 años, construcciones y viviendas establecidas sin considerar los reglamentos vigentes, se agregan además mapas relacionados con impactos posteriores al sismo de 19 de septiembre de 2017, se señalan las zonas de la alcaldía que resultaron afectados, por ejemplo, el siguiente:

## Imagen 2

Mapa que muestra las zonas afectadas en Tláhuac, tras los sismos de 2017



Fuente: Atlas de peligros y riesgos geológicos (2018).

En la imagen es posible identificar 4 pueblos y una colonia que fueron identificados con afectaciones a consecuencia de los sismos de 2017.

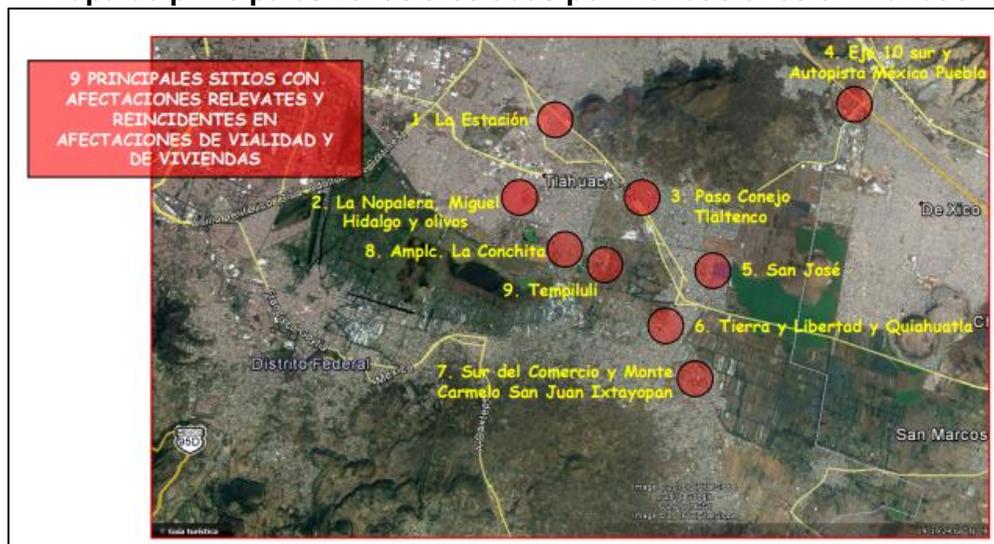
En lo que respecta a afectaciones hidrometeorológicas, el atlas de riesgos de Tláhuac contiene un documento titulado: actualización, integración y afectaciones hidrometeorológicas en la Delegación Tláhuac. En dicho documento se establecen las zonas en peligro por inundación, y se presentan mapas para ubicar zonas en peligro o afectadas, por ejemplo, los siguientes:

**Imagen 3**  
**Mapa de riesgo por inundación en Tláhuac**



**Fuente:** Actualización, integración y afectaciones hidrometeorológicas en la Delegación Tláhuac (2018).

**Imagen 4**  
**Mapa de principales zonas afectadas por inundaciones en Tláhuac**

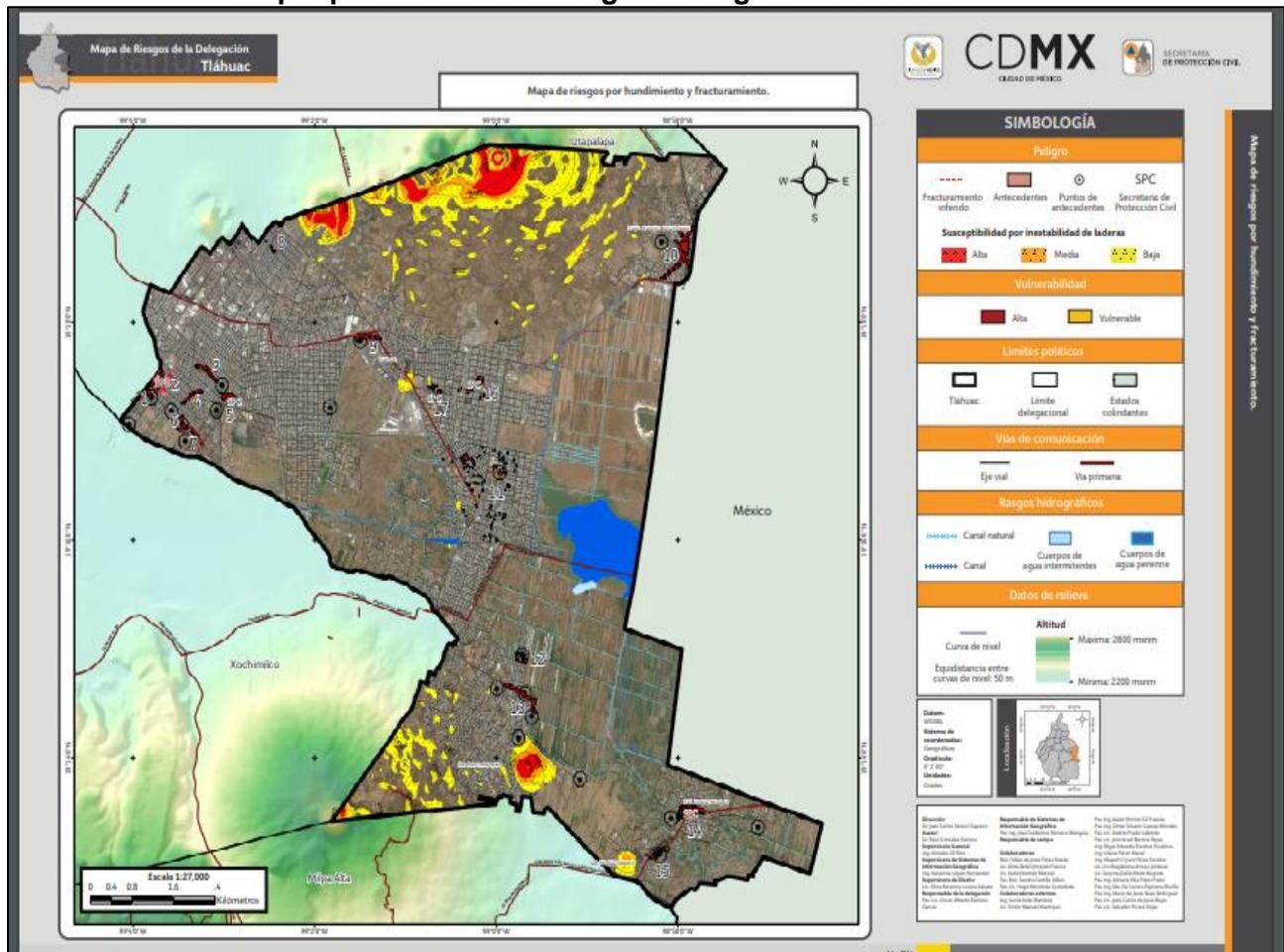


**Fuente:** Actualización, integración y afectaciones hidrometeorológicas en la Delegación Tláhuac (2018).

Las dos imágenes anteriores reflejan la ubicación de zonas vulnerables por inundación en Tláhuac, identificando colonias y específicamente inmuebles afectados.

El atlas de riesgos también incluye un mapa de peligros por hundimientos y fracturación como el que se muestra a continuación, en el que se señalan los peligros, la susceptibilidad por inestabilidad de laderas alta, media o baja; los riesgos hidrográficos sean por un canal natural, cuerpos de agua intermitentes o cuerpos de agua; así como datos de relieve.

**Imagen 5**  
**Mapa que muestra los riesgos hidrográficos en Tláhuac**



**Fuente:** Mapa de peligros por hundimiento y fracturación (2014).

Como se puede observar el mapa indica, además, 4 tipos de riesgos, 3 índices de susceptibilidad y 2 grados de vulnerabilidad (alta y vulnerable).



## CAPÍTULO V

### Hallazgos de la investigación, Gestión Integral de Riesgos y Trabajo Social

En el capítulo que a continuación se desglosa, se presentarán los hallazgos de la investigación, mediante un análisis que permitirá articular los elementos teórico-conceptuales y la información obtenida del trabajo de campo, momento que en el proceso metodológico se estableció como el resultado de una articulación entre dos etapas sistemáticas y complementarias entre el trabajo de gabinete y el trabajo de campo. Para realizar el análisis correspondiente se trabajó bajo la selección de 5 categorías principales, de las cuales se derivaron subcategorías en correlación con los instrumentos de investigación aplicados; de esta manera la interpretación de los resultados permitió realizarse bajo un ejercicio analítico de contenidos y significados.

Los instrumentos de investigación fueron entrevistas semiestructuradas, en total se aplicaron 6 y a cada una le fue asignado un código de identificación que corresponde al actor social (comunidad, academia, institucional o trabajo social), de esta manera la codificación fue la siguiente:

**Tabla 5**  
**Codificación de personas entrevistadas**

C1, 2022	Comunidad persona 1
C2, 2022	Comunidad persona 2
ACN, 2022	Académico de ciencias naturales
ACS, 2022	Académico de ciencias sociales
IPC, 2022	Institucional de protección civil
TS, 2022	Profesional de Trabajo social

**Fuente.** Elaboración propia (2022), con base en la codificación establecida para el procesamiento de la información.

Las cinco categorías principales establecidas son las siguientes:

**Diagrama 17**  
**Categorías principales para el análisis de resultados**



Fuente: Elaboración propia (2023).

Cada una representa un elemento importante para la investigación, pues dan sentido al objetivo general establecido el cual es: “Analizar desde una visión crítica y propositiva la integración e implementación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD) y la vinculación del trabajo social en la transversalidad de las intervenciones hacia la deconstrucción del riesgo, desde el caso particular de la Unidad habitacional Villa centroamericana en Alcaldía de Tláhuac, Ciudad de México.” En función de lo anterior, en el presente capítulo se abordará cada categoría a manera de apartados para desglosar los hallazgos, se retomarán fragmentos recuperados de las entrevistas en los cuales se subrayó con *negritas* aquellos aportes más relevantes y se complementó el análisis retomando el referente teórico y conceptual de esta investigación.

## 5.1 Riesgo

La primera categoría corresponde al Riesgo, y las subcategorías que lo integran son:

**Diagrama 18**  
**El riesgo como categoría y subcategorías de análisis que lo integran**



Fuente: Elaboración propia (2023).

### **5.1.1 Subcategoría Definición de riesgo**

El riesgo como categoría en la investigación representó un eje rector que permitió definir y guiar la orientación de los contenidos, la primer subcategoría corresponde a la definición del riesgo, al respecto, uno de los postulados teóricos retomado fue la teoría de la sociedad del riesgo planteada por Ulrich Beck en 1986, en donde se menciona que los riesgos sociales son asumidos como expresiones de desigualdad y pobreza, principalmente en sitios en tránsito rural-urbano en los que las condiciones y servicios limitan la vida plena de las personas y no garantizan un estado de seguridad ante la presencia de riesgos y desastres. (Ulrich Beck, 1986)

Las dos personas entrevistadas como académicos de ciencias naturales y ciencias sociales respectivamente aportaron elementos interesantes a la definición desde su perspectiva.

**"El riesgo es esa combinación de un peligro en un contexto vulnerable** y son vulnerables porque se exponen, porque su condición en términos de física y su territorio los hace estar vulnerables, porque la parte ambiental no les prevé los

servicios que antes preveía, porque su condición económica no les permite ejecutar acciones o porque sus condiciones de cultura no les permiten si quiera entender de que les estás hablando, entonces ese es un peligro en un contexto vulnerable" (ACN, 2022)

"El riesgo lo podemos entender como la probabilidad de sufrir un daño o una pérdida, si es un daño muchas veces está asociado a la pérdida. Todas las condiciones que vas construyendo históricamente y las situaciones de riesgo de tipo biológico, sanitario, químico, incluso hay una nueva connotación de lo astronómico, que en algún momento puede suceder (...) ***El riesgo es importante porque se acepta, se transfiere, se reduce, pero no se puede eliminar.*** La vulnerabilidad si puedes ponerla en cero, porque son condiciones son más cuestiones sociales, pero el riesgo no, el riesgo siempre está presente, no lo puedes eliminar, solo reducir. ...Ulrich Beck habla de los riesgos como una oportunidad, no se ve como una pérdida, sino que hay que manejarlo, conocerlo, controlarlo y te puede ayudar a tomar buenas decisiones. Niklas Lumman por su parte, te da mucha claridad, él decía sobre la sociedad de riesgo que no hay ninguna conducta exenta de riesgo, simplemente existe y existirá, no hay algo que te garantice que hay absoluta y total, nadie te la puede garantizar porque siempre hay una conducta de riesgo, siempre está presente el riesgo, aunque este muy disminuido." (ACS, 2022)

Podemos identificar que, por un lado, la definición que comparte el académico de ciencias naturales ciertamente se refiere al riesgo en relación con elementos físicos y ambientales, mientras que el académico de ciencias sociales hace referencia a las condiciones construidas histórica y situacionalmente.

Con lo anterior, resulta complejo poder definir el riesgo de forma estricta, pues se pueden agregar elementos que se sustraen de la percepción, elementos subjetivos relacionados a componentes estructurales que permiten mirar de manera compleja los riesgos y posibles daños, es decir aquellos factores sociales, económicos, históricos y políticos.

El abordaje de los riesgos, por lo tanto, no reside en el presente inmediato, sino en las acciones futuras por construir en función de evitar, prevenir y deconstruir los riesgos.

### **5.1.2 Subcategoría riesgos en comunidad**

La segunda subcategoría que se deriva del riesgo es el riesgo en comunidad, al respecto, para ello fue necesario preguntar directamente a personas habitantes de la Unidad Habitacional Villa centroamericana si identificaban o habían presenciado algún riesgo en su comunidad, al respecto compartieron lo siguiente:

"sí, sí, a raíz del sismo sí, porque nos dimos cuenta que en el lugar donde vivimos es un lugar muy pantanoso, a lo mejor ya nos lo habían dicho pero dijimos: -ah si, si, es muy pantanoso y tuvimos la fortuna de andar con los geólogos, con las geólogas y el hecho de decirnos ¿saben que pasa? que su unidad tuvo muchas grietas, pero las grietas se hicieron así escalonadas, y eso es mucho más peligroso que las grietas separadas ¿por qué? porque nos argumentaban que era más peligroso para nosotros tener unas grietas así porque pudiéramos, o sea era más factible que nuestra vivienda colapsara ¿sí?, digo aquí en la unidad tuvieron que demoler por que se afectaron 3 edificios, que tú a simple vista veías uno nada más deteriorado que estaba para caerse; pero ese se llevó uno y otro o sea fueron tres lo que se demolieron." (C1,2022)

**"claro, es que es el riesgo para todos,** volvemos a lo mismo mientras los vecinos no estén conscientes de la situación en la que estamos viviendo no lo toman como riesgo, si se ladea un edificio se sigue en cadena por que se va recargar en el otro edificio y así sucesivamente, entonces es ver donde está ubicado el edificio y se genera el efecto domino, hay otros edificios que por ejemplo el área de tinacos que está en mal estado a raíz del sismo de 2017 y a raíz de estudios que han estado realizando a lo largo de estos años, nos han dicho que la unidad está en mal estado pero lo que está peor es el área de tinacos, eso se tiene que rehabilitar o construir, en varios edificios el área de tinacos esta echa de manera muy extraña, los que saben me han dicho, no debería de estar construido así, porque hay dos edificios

unidos con una loza y sobre esa loza se encuentran los tinacos, esa loza tiene abajo vigas que ya están muy maltratadas, deterioradas y hasta picadas, entonces hay que demoler esa área de tinacos y volver a construir y con el sismo se agravó. (C2, 2022)

Las respuestas obtenidas compaginan con el postulado teórico de la sociedad del riesgo planteado por Ulrich Beck (1986), en el que se asegura que se determina que una dualidad causa- efecto produce un ciclo difícil de cortar, pues los riesgos no culminan en un efecto o daño consecuente, es decir el mismo efecto conforma un componente causal de riesgo para el futuro, tal como lo aseguran las dos personas entrevistadas de la comunidad al identificar consecuencias tras los sismos de 2017, que las sitúa de nuevo en condiciones de riesgo e incluso peligro.

Por lo tanto, se reafirma la importancia de la prevención ya que permite comprender y abordar de manera diferente los riesgos, y de esta manera generar también oportunidades para poder cortar ciclos causa- efecto- causa.

### **5.1.3 Subcategoría vulnerabilidad social**

La siguiente subcategoría gira en torno a la vulnerabilidad social, que es un factor determinante en procesos de desastre, ciertamente es un concepto que tiene estrecha relación con condicionantes estructurales de tipo social, político y económico que le otorga un carácter dinámico y puede conceptualizarse como: “El riesgo o probabilidad de que un individuo, un hogar o una comunidad pueda ser lesionada o dañada a raíz de cambios en las condiciones del contexto en que se ubica o en virtud de sus propias limitaciones” (Villa, 2001, pp. 3-4)

Al respecto, durante las entrevistas los dos académicos refirieron lo siguiente:

“(…) **la vulnerabilidad es la susceptibilidad de sufrir un daño, el riesgo son situaciones y la vulnerabilidad son condiciones**, si combinas las condiciones y las situaciones es lo que te da el desastre como proceso, no como evento.” (ACS, 2022)

"¿cómo lo puedes explicar?, porque no han implementado acciones que reducen la vulnerabilidad (...) Creo que hay que hacer verdaderamente un trabajo crítico (...) Los atlas de riesgos, ¿para qué sirven? ¿previnieron más muertes? y dicen: -es que no tenían atlas de riesgo. Pues si hay un atlas nacional de riesgos de CENAPRED, si lo revisas dice que esa es zona que se va a inundar ¿en qué lo usaron? El saber que ahí se iba a inundar ¿Qué?, así están las cosas, entonces mi visión de todo esto, yo sigo siendo básicamente un físico que quiere hacer meteorología y clima, pero sé que esto solo va a aterrizar si lo convertimos a riesgo y reconozco que no lo puedo hacer yo solo, eso sería muy arrogante de mi parte, tengo que hablar con los sociales, y no son físicos, no son de mi comunidad, pero sé que tengo que hablar con ellos y ellos saben que tienen que hablar conmigo" (ACN, 2022)

"Muchas cosas requieren de un estudio de impacto ambiental, **el crecimiento de las ciudades requiere una estimación del riesgo y prospectiva de riesgo**, y si tú ves que ese riesgo va a afectar y no hay manera de evitar lo que va a afectar, no hay permisos." (ACN, 2022)

En procesos de desastres, la magnitud de los impactos es variable y está sujeta a la fragilidad previa de las condiciones físicas, sociales y económicas de las entidades expuestas al daño, y la existencia de estas condiciones es lo que caracteriza y conforma la vulnerabilidad a desastres.

Al respecto la comunidad expresó de qué manera se han visto vulnerables, sobre todo por no contar con la información adecuada y al alcance de todos.

"Se te deteriora y aquí afuerita tenemos una grieta, es muy chiquita, pero es una grieta al fin, pero bueno con todo lo que nos entregan y lo que nos empiezan a explicar pues las grietas vienen desde bien lejos y atravesaron la colonia del mar y nos atravesaron a nosotros y partieron el lago del bosque de Tláhuac, entonces ¿si te das cuenta de esta situación? **de que pues es un riesgo estar aquí...** Yo digo que es la información, que no están informados todos por que de verdad que, si estuvieran informados todos de la situación en la que estamos, que tenemos abajo,

pues la pensarían para tirar la basura, para agarrar los espacios, o sea de verdad que yo siento que es eso, que no hay tanta información que nos cubra del conocimiento.” (C1, 2022)

“Si, si, volvemos a lo que te dije. **Ellos sabían sobre de donde estaban construyendo, si se pudo haber evitado.** Esta era la forma de evitar, ya te conté la historia. Se pudo haber evitado si se hubieran respetado los humedales y si se hubieran respetado muchas otras cosas, y la naturaleza nos estuvo avisando.” (C2, 2022)

Conservando un enfoque estructural para definir la vulnerabilidad es que se considera que las situaciones de marginalidad y delincuencia, la discriminación racial o de género, la exclusión social, los problemas de salud mental, ubicación geográfica y la falta de información representan en algún punto de la reproducción de la vida cotidiana, un grado de vulnerabilidad frente a condiciones sociales y también predispone a riesgos de desastre que exponen a la población a mayores riesgos, a situaciones de falta de poder o control, a la imposibilidad de cambiar sus circunstancias, y, por tanto, a la desprotección. La vulnerabilidad, no es una característica estable e inmutable, antes bien es dependiente, al menos en parte, de factores que pueden cambiarse, en los que se puede intervenir y tiene que ver con decisiones políticas y económicas que excluyen a ciertos sectores de la población.

#### **5.1.4 Subcategoría Factores subyacentes del riesgo**

La siguiente subcategoría es sobre los factores subyacentes del riesgo que aumentan las probabilidades de desastres y que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define como: “procesos, tanto físicos como sociales, que contribuyen, conducen o determinan de manera importante la construcción, creación o existencia de condiciones del riesgo de desastres en la sociedad” (Silva, 2020, p. 22), al respecto, el académico de ciencias naturales mencionó lo siguiente:

"¿Qué es mucho riesgo o poco riesgo?, o dicen: -somos muy vulnerables, ¿Qué tan vulnerable eres? ¿existe un vulnerabilometro?, entonces lo primero que hice fue cuestionar esos conceptos de vulnerabilidad y que hay mil categorías: social, cultural, económica, deportiva, televisiva, la que quieras, pero en particular eso de la vulnerabilidad social siempre ha sido algo que me resulta abstracto, porque a veces no lo puedo aterrizar y no todo es social, mucho de la vulnerabilidad es ambiental, es físico (...) está relacionado pero hay que visualizarlas desde diferentes puntos de vista y entonces si uno construye un modelo de riesgo, el modelo de riesgo tiene que explicar algo, está bien hablar de pobreza y vulnerabilidad, sí, pero a la hora de poner en práctica todo esto para realmente saber cuándo actuar."(ACN, 2022)

La experiencia académica y científica compartida permitió dar cuenta de lo importante y a la vez complejo que resulta a partir de la identificación de un elemento físico de riesgo, indagar sobre los componentes sociales que poseen un carácter multifactorial y que tienen como resultado expresiones de vulnerabilidad en las comunidades; pero que, realizado como ejercicio incluso de planeación, favorece de manera óptima las intervenciones.

"Pues sí, porque estuvimos mucho tiempo con las grietas abiertas y tan simple la lechería se tuvo que cerrar ¿Por qué? Porque una de las indicaciones que nos daban los geólogos era que por las grietas no pasaran vehículos pesados. Se tuvo que cerrar principalmente por las grietas, para que no se estuvieran haciendo más y se estuvieran hundiendo más, realmente no tenemos lechería desde el sismo y eso no es algo que digamos a pues lo dejamos así, ¡no! Se ha gestionado con alcaldía, con la Liconsa y uno y otro se echan la bolita, no que las llaves las tienen ellos, el inmueble es de ellos, ellos lo tienen que arreglar (...) se supone que protección civil ya vino, hizo una revisión y el inmueble esta dañado, pero como el inmueble es de alcaldía quien te tiene que arreglar el inmueble es alcaldía, para que puedas abrir una lechería de Liconsa, porque Liconsa lo que hace es viene y te surte pero que estén en las mejores condiciones el inmueble" (C1, 2022)

De manera general los factores subyacentes pueden identificarse en 4 dimensiones: Ordenamiento territorial, caracterización socioeconómica-demográfica, cambio climático y recursos naturales y gobernanza.

En cuanto al ordenamiento territorial, de acuerdo al Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGDCDMX), 2020; los instrumentos de planeación urbana y ambiental no han respondido a la dinámica actual de crecimiento, por lo tanto existe una desarticulación entre la realidad y las medidas implementadas lo que ha generado que debido a la dispersión de nuevas áreas en la ciudad, se requiera de inversiones en infraestructura, movilidad, agua potable y espacios públicos, sobre todo en las áreas de mayor densidad habitacional, lo cual no es cubierto en su totalidad dando lugar a necesidades sociales insatisfechas.

Al respecto en la comunidad se identifican las siguientes problemáticas derivadas.

"También está el detalle del drenaje, nos lo van a cambiar por que a raíz del temblor colapso el drenaje, en la manzana 2 tuvimos el problema de que se estaba saliendo de algún departamento ya la suciedad y todo, empiezan a buscar y no pues esta tapado el drenaje, empieza a venir la alcaldía a checar y no pues el drenaje está colapsado. Para pronto un departamento había agarrado parte de jardín y en el jardín tenía un pozo, o sea tuvieron que abrir ahí para buscar lo del drenaje, el drenaje ya no estaba completo ya está roto, o sea el drenaje está a mediacaña que le llaman, y todo lo demás ¿a dónde se va? Para todo el subsuelo, tuvieron que abrir la sala de un vecino que agarro de más porque se amplió, pues le abrieron la sala para poder buscar el drenaje... pues sí, tenemos varios vecinos que siguen en la lucha de sus departamentos que están afectados y que no se les han atendido... Pues también las escuelas se tardaron en volver a recibir a los niños, se supone que se les pidió que dieran el dictamen de cómo estaba, yo te voy a decir que a la fecha la primaria... al director que está ahorita hace poco una señora le dijo que si había un dictamen de este último temblor y no lo presento nunca el maestro, no lo dio pero en su momento en aquella ocasión hasta después de un buen rato se permitió que los niños fueran, porque si se había afectado ***pero si, esa situación***

***del drenaje sobre todo es lo que más hasta la fecha nos sigue afectando.***" (C1, 2022)

En las problemáticas relacionadas con las deficiencias en cuanto al ordenamiento territorial que inciden en la construcción social de riesgos es importante no descartar la relación sujeto- entorno que no solamente aparece como la vinculación en un resultado desfavorable en un proceso social de desastre, sino también en una etapa previa (no temporalmente del desastre) si no, contextualmente.

"Si, si, volvemos a lo que te dije. Ellos sabían sobre de donde estaban construyendo, si se pudo haber evitado." (C2, 2022)

Otra dimensión importante de los factores subyacentes es el cambio climático y recursos naturales, el proceso expansivo de urbanización ha generado repercusiones y severas asimetrías entre los espacios urbanos y rurales. Existe degradación ambiental por presiones económicas asociadas al uso de suelo para la vivienda, industria, comercio, o prácticas poco sustentables, representando problemáticas sobre todo relacionadas con el abasto de agua, pérdida de biodiversidad y deterioro ambiental, lo cual ha generado alta vulnerabilidad, necesidades de restauración y preservación.

De igual manera el impacto ambiental se ve reflejado en la desaparición y deterioro de áreas verdes, así como su función reguladora climática, de flora y fauna, lugares de infiltración y recarga de acuíferos, espacios públicos de recreación y otras que tienen efectos positivos sobre la salud y seguridad, tal es el caso de la Unidad habitacional Villa centroamericana.

"hay otros departamentos que son muy chiquitos pero el caso da a que no solo se mete una sola constructora, son varias, la calidad de construcción es mala porque aparte se consideraba que a los 3 años se iba a demoler, también por eso las construcciones no son tan grandes, solo es planta baja y primer piso por que se iba demoler (...), nos explican que, era para que cuando lloviera el agua pasara al subsuelo y se mantuviera la humedad ***y en parte nosotros afectamos con las construcciones, los cimientos dicen que no están hechos para construir un***

***segundo piso, si aguanta, pero lo correcto es no construir, por eso los espacios de tantas áreas verdes para poder hacer las recargas*** pero a la hora de que algunos vecinos hacen la ampliación y se amplían demasiado se van cerrando esas áreas de recarga, el drenaje pluvial era para seguir manteniendo las áreas en buen estado, ***pero el inicio estuvo mal por haber construido una unidad arriba de un humedal lleno de escombros del 85***, hacer una construcción que no iba a tener más de 3 años de vida y que por cuestiones políticas, de que en ese momento que cursaba el país y los trabajadores de la Ciudad de México exigen la vivienda y se les da a ellos está unidad (...) pero era para poder sufragar la cantidad de viviendas que estaban pidiendo los trabajadores de la Ciudad de México ***¿Cuál es la raíz de esto? la raíz de esto es que desde un principio se hizo mal.***" (C2, 2022)

Para los habitantes, sobre todo la degradación del suelo a representado afectaciones directas e indirectas en los espacios habitacionales, debido a que los hundimientos o agrietamientos implica riesgos severos de habitabilidad y es un condicionante de importante atención en casos de desastre.

### ***5.1.5 Intervención institucional sobre el abordaje de riesgos***

La subcategoría siguiente es la intervención institucional en el abordaje de riesgos, el referente teórico sobre la sociedad del riesgo de Ulrich Beck establece que, los riesgos como efectos de la modernidad, demandan acciones como respuesta adquiriendo una responsabilidad social y jurídica con la población, a fin de establecer pactos sociales que contrarresten dichos efectos.

***"En el riesgo haces prevención, en el desastre haces recuperación. La planeación es fundamental***, los ordenamientos no deben de ser letra muerta y deben cuantificarse en términos de riesgo crítico, que tan lejos o que tan cerca estas y bajo que acciones puedes cambiar el escenario, y para hacer escenarios necesitas modelos en los que confíes porque hay factores que no son del clima y que determinan algo."(ACN, 2022)

"Nosotros creemos que la resiliencia es el resultado de la creación de capacidades, en términos básicos, resiliencia es igual a creación de capacidades."(IPC, 2022)

Se cuestionó a la comunidad para saber de qué manera habían tenido presencia las instituciones específicamente tras los sismos ocurridos en 2017.

**"Se acercó la facultad de geología de la UNAM, tenemos los dictámenes de ellos, se acercó gobierno, Alcaldía.** Nosotros como vecinos nos organizamos para pedir que viniera gobierno a darnos los dictámenes. Después de gobierno vino la facultad, y de las primeritas que nos dio el dictamen fue la facultad de geología (...) Había roces, realmente alcaldía no era de apoyar tanto en esto y la facultad decía ¿sabes qué? yo lo que puedo hacer es darte el dictamen y ustedes tienen que ir a las instancias correspondientes a solicitar el apoyo y fue lo que se hizo con los vecinos de allá que se les cayó y tuvieron que demoler su casa." (C1, 2022)

"sí, si se cuenta con el apoyo, ahorita con la alcaldesa que está, ha habido mucho apoyo, y a final de cuentas con tantos años de trabajo ya nos conocen, si no nos conocen a cada una, **al menos si saben que hay un grupo que está organizado.**" (C2, 2022)

"Políticamente hablando, por eso les somos atractivos a ellos, somos para ellos un sembradero, ellos si logran comprar la villa centroamericana es una cantidad enorme, estamos hablando de alrededor 2600 departamentos aproximadamente ¿Cuánta gente vive? (...) **Ningún gobierno está preparado para esto**, no le miden el agua a los tamales, es eso, efectivamente después del sismo, casi enseguida nos mandaron a los RO, entonces nosotros inocentemente creímos y no es minimizar a nadie, volvemos a lo mismo esto nos rebasa, si hay un programa, a lo mejor si esta todo fijo y se tiene una cantidad de personal pero lo que uno nunca se imagina es que te va a rebasar, entonces los RO que nos mandaron era gente que eran estudiantes de ingeniería, no estoy minimizando sus conocimientos, es obvio que sabían más que nosotros, pero eran estudiantes o eran pasantes y los tuvieron

que hacer porque era demasiado trabajo, ¿ahora entiendes?, si, **el gobierno quiso hacer su trabajo, el problema fue que lo rebaso.**”(C2, 2022)

En atención de las necesidades y demandas sociales por riesgos y desastres que la Ciudad de México en constante estado de expansión expresa, se han establecido instituciones y delegado responsabilidades dando forma a una estructura orgánica que se compone principalmente por la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.

Su objetivo es fortalecer el sistema de Protección Civil y la Gestión Integral de Riesgos de la Ciudad de México, para reducir y controlar el riesgo de desastres. (Gobierno de la Ciudad de México, s/f p 01), en función de ello se entrevistó al director general de resiliencia, como representante de esta institución:

"En este momento me toca dirigir la dirección general de resiliencia en la secretaria de gestión integral de riesgos y fundamentalmente **esta dirección busca crear las condiciones de política pública para la construcción de resiliencia con la finalidad de que la Ciudad de México pueda recuperarse lo más pronto posible derivado de un desastre**, una emergencia o una atención crónica, definida la atención crónica como aquel evento que se va gestando por mucho tiempo y que puede en algún momento afectar la cotidianidad de la población en México." (IPC, 2022)

"Si, tratamos de que sean evaluadas pero en el día a día de la administración pública es complejo tener evaluaciones eficaces, tenemos un órgano interno de control, pero una evaluación integral de como impacta tu trabajo a la sociedad creo que ahí nos quedamos cortos y creo que es un defecto que tienen todas las políticas públicas, no solo en la ciudad sino a nivel del País, son pocos los programas que son evaluados para que valga la redundancia, evaluar la efectividad que tienen en las políticas ¿no?, porque es un tema complejo la evaluación. Yo en mi calidad de Mtro. En políticas públicas, te digo **es complejo medir la efectividad de una política pública en gestión de riesgos o prevención porque luego no tienes**

**indicadores suficientes** (...) estamos todavía en ese camino de diseñarlos, más que el tema de prevención es un tema complejo porque si tú haces una intervención en prevención generalmente estas evitando algo que nunca lo vas a ver." (IPC, 2022)

Si bien es cierto las acciones implementadas desde el enfoque de protección civil han subsanado algunas necesidades sociales que han sido abordadas desde diferentes vertientes y siempre en función de nuevas demandas, y que de manera inmediata han mejorado las condiciones perjudiciales que traen consigo los desastres, sin embargo, las acciones han sido inmediatas reactivas y no sistemáticas preventivas, por lo que no se ha implementado del todo la gestión integral de riesgos.

### **5.1.6 Subcategoría Enfoque naturalista y social para el abordaje de los riesgos**

La siguiente subcategoría del riesgo es el enfoque naturalista y social para el abordaje de los riesgos que, aunque la investigación se basó en un enfoque social, fue necesario abordar también el enfoque naturalista para complementar y contrastar la información.

De acuerdo con la reflexión teórica, tradicionalmente en el abordaje de los desastres, los riesgos eran únicamente relacionados a cuestiones naturales que podían ser solo perceptibles a los sentidos, pero la sociedad del riesgo propone, incorporar un carácter multifactorial al estudio previo de los riesgos considerando en todo momento la relación individuo – sociedad; por lo tanto los riesgos sociales son asumidos como expresiones de desigualdad y pobreza, principalmente en sitios en tránsito rural-urbano en los que las condiciones y servicios limitan la vida plena de las personas y no garantizan un estado de seguridad ante un proceso de desastre.

Para obtener información al respecto y poder contrastar ambos enfoques se cuestionó sobre las definiciones de riesgo y desastre:

**"El riesgo es esa combinación de un peligro en un contexto vulnerable** (...) tú puedes hablar del riesgo, evaluado por esas probabilidades de que ocurra, o sea

yo sé que esa zona es inundable porque el día que llegue a presentarse una tormenta, el riesgo se va a materializar en desastre, pero también puede evaluar el riesgo con la amenaza, y puedes hablar tu del riesgo evaluado con lo que yo llamo peligro que son las probabilidades de que ocurra algo, esa evaluación te sirve para la planeación, para ordenamiento territorial, para la generación de cultura del riesgo etc... no es muy complicado pensar en que quiere decir riesgo y sin embargo traemos una ensalada de conceptos. " (ACN, 2022)

"Es cuando viene la corriente social alternativa, que es multifactorial y hablamos de una construcción social del riesgo y ***muchos de estos factores están históricamente ahí estructurados y que, cuando viene el fenómeno natural, lo detona y se convierte en desastre, pero ya estaban ahí esas causalidades históricamente listas para actuar*** (...) Si, es un proceso complejo porque tiene que ver con la interrelación de muchos factores y no solo es uno, tiene que ver un poco el lugar, lo más construido, que no hay rutas de evacuación, que no haya un programa de protección civil, que la gente tenga vulnerabilidad cultural, social, económica, espacial, etc. lo que llama Gustavo Wilchies: la vulnerabilidad global, que son distintos tipos de vulnerabilidad que tiene bastantes connotaciones y eso hace parte de la ecuación del desastre, entonces por eso el desastre está asociado al riesgo y a la vulnerabilidad." (ACS, 2022)

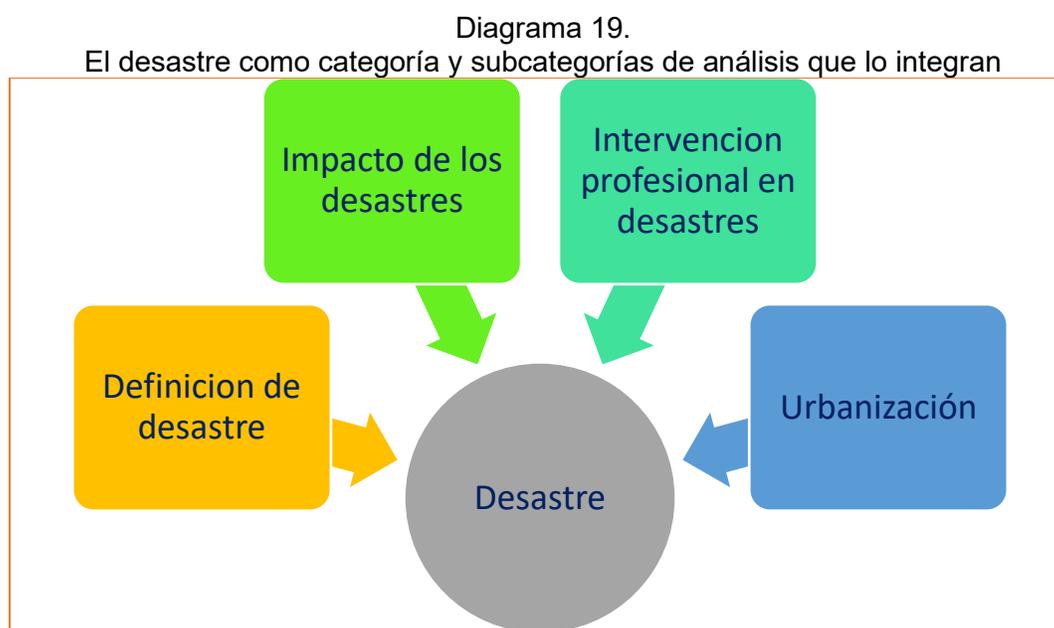
"Muy poca gente sabe de dónde viene la palabra riesgo, y viene de rizq que los atenienses que eran buenos navegantes decían rizq que quiere decir arrecife, que se llegaba la embarcación chocaba, entonces de ahí viene la palabra riesgo, de los arrecifes(...)" (ACS, 2022)

"El riesgo lo integran tres componentes fundamentales: un peligro o amenaza que puede ser lluvia, un ciclón, el sismo, etc. Una vulnerabilidad que es el sistema expuesto, la vulnerabilidad puede ser física del inmueble, social, económica, política, ambiental; y un sistema expuesto que es donde va a interactuar la vulnerabilidad y el peligro." (IPC, 2022)

Tanto el enfoque naturalista como el enfoque social tienen sus particularidades, las personas entrevistadas en este caso académicos y personal de la secretaría de gestión integral de riesgos y protección civil, no establecieron una postura específica, más bien expresaron cierta flexibilidad al incorporar elementos naturalistas relacionados con cuestiones naturales, medioambientales y físicas, así como elementos sociales, históricos y económicos de vulnerabilidad.

## 5.2 Desastre

La segunda subcategoría corresponde al desastre y las subcategorías consideradas para el análisis son:



Fuente: Elaboración propia (2023).

### 5.2.1 Subcategoría Definición de desastre

La primera subcategoría es la definición del desastre, retomando diversos elementos que hacen referencia al desastre considerados en la investigación, se formuló la siguiente definición general: Un desastre es un proceso social resultado de una expresión multifactorial de riesgos socialmente construidos resultado de la interacción entre

condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y demográficas que en diversas escalas ubican a los individuos, grupos o sociedades como vulnerables, por tanto el impacto puede ser variable y en su momento requerir de manera inmediata movilizaciones para atender demandas sociales así como el planteamiento de estrategias para los estragos que representa un reajuste en los aspectos económico, político y sobre todo social.

Para agregar más elementos se cuestionó al respecto y se obtuvieron las siguientes concepciones por parte de los entrevistados.

**"El desastre es la materialización del riesgo**, hay veces que el riesgo alcanza niveles tan altos que se refleja en desastre, esto nos lleva a un concepto que, aunque la gente sabe que ahí está, no sabe cómo interpretarlo, por ejemplo: riesgo crítico o riesgo intolerable. Todo el tiempo estamos en riesgo, pero existe la probabilidad, y si la probabilidad se considera baja, puedes vivir con ella. Hay que cuantificar, y a veces vas a fallar y a veces le vas a atinar. " (ACN, 2022)

"La palabra desastre nadie sabe de dónde viene, viene del latín des astrum, sin astro, sin estrella, mala fortuna, por eso es el desastre. (ACS, 2022)

"El desastre es la materialización del riesgo, no hay más." (IPC, 2022)

Las respuestas coincidieron en ver al desastre como un resultado, como una expresión máxima de riesgo no como un proceso, que, considerando la reflexión teórica y desde una visión crítica, los desastres deben ser entendidos como procesos sociales vinculados a diversas causas dentro de las cuales se pueden considerar factores económicos, políticos, culturales o sociales.

La complejidad radica en tener a bien la información previa y objetiva sobre la construcción social de los riesgos, esto es tomando en cuenta elementos previos y también actuales de aquellos condicionantes sociales que pudieran abordarse en materia de prevención de desastres, permitiendo comprender y abordar al desastre como un

proceso complejo, así como diferenciar y caracterizar cada una de las etapas o momentos que lo conforman.

### **5.2.2 Subcategoría Impacto de los desastres**

La segunda categoría es el impacto de los desastres, considerando la reflexión desde un enfoque crítico en el que los desastres son abordados desde su multifactorialidad, comprendemos que pueden ser diversas sus consecuencias, esto de acuerdo con la particularidad de cada grupo o comunidad y pueden ser de menor o gran dimensión, por lo tanto, el impacto es variable.

Para conocer las afectaciones se cuestionó a la comunidad si a partir de la identificación de riesgos en la unidad habitacional villa centroamericana, reconocían que se hubiera generado algún desastre, al respecto compartieron lo siguiente:

**"Si claro que fue un desastre** ... como nos teníamos que transportar, que es lo que teníamos que hacer, como nos teníamos que mover para salir de aquí, si fue por un tiempo un desastre." (C1, 2022)

"Cuando paso lo del sismo de 2017 empezó a desatarse aquí la inseguridad y mis hijos y yo teníamos que ir a apoyar una de las puertas de la unidad en donde se controlaba el acceso, no había más que esa vigilancia y ya se estaban metiendo a los departamentos a robar, (...) Pues volvemos a lo del drenaje, el drenaje se colapsó. **¿En qué nos afecta todo esto? Pues en la inseguridad.** (C2, 2022)

"Tres fisuras, son dos grandes pero ahí se magnifican y a pesar de que si pasaron por nosotros, esas grietas son las que cruzan debajo de nosotros y las que llamaron más la atención, es la que está a la altura del hospital y la que está en el parque de los Pericos, pero no quiere decir que son las únicas, pero pasan por ahí y se magnifican y nos dañó el drenaje a raíz del sismo 2017, (...) fíjate que eso es algo que no nos han entendido, **la Unidad Villa Centro americana está muy mal, mientras se siga extrayendo el agua va a seguir habiendo problemas.** Después

del sismo se demolieron 3 edificios de entrada por que quedaron muy mal, **con el paso de los meses se han encontrado otros edificios y con el paso del tiempo se han empezado a ver los estragos del sismo de 2017, que de momento no se vieron pero hasta apenas se están viendo** (...) El problema que hubo después del sismo fue la negación, para empezar el delegado de ese entonces negó que hubiera aquí algo, dijo que Tláhuac estaba bien y que a Tláhuac no le había pasado nada, después Mancera negó que la situación de la CDMX fuera grave, había dos mapas de riesgo, uno era el que manejaba la Ciudad de México y otro el que manejaba la UNAM y los geólogos que están en la UNAM hicieron un mapa y nosotros otro, de hecho hay una noticia donde Mancera dice que la UNAM no tenía por qué dar esa información, por que a nosotros nos abrieron los ojos, el grupo de personas que en ese entonces estuvimos pegados a gente preparada fue la que nos informa, la que nos quita la venda de los ojos, nos hizo conscientes del riesgo en el que vivíamos, y somos un puñado de vecinos que si nos pegamos con esta gente, nos estuvimos informando y que si estamos conscientes de todo esto (...) A raíz de 2017 muchos vecinos se quedaron sin empleo, entonces la situación de la unidad es complicada porque volvemos a lo mismo, como sacas adelante a tu familia si no hay recursos, si hemos tenido la humildad de irnos inventando, si no se le ocurre a uno se le ocurre a otro, por ejemplo, el vecino dijo hagamos un grupo de ventas, se hizo el grupo y ya llevamos muchos grupos."(C2, 2022)

Los testimonios de la comunidad permitieron identificar que los sismos de 2017 trajeron consigo un impacto que no solo fue el evento físico, sino todo un proceso social complicado, un impacto que se sumó a vulnerabilidades ya existentes y que evidencio además de daños y pérdidas materiales, efectos desfavorables difíciles de cuantificar en la dinámica social, familiar y comunitaria.

### **5.2.3 Subcategoría intervención profesional en desastres**

El mismo impacto del desastre nos lleva a la siguiente subcategoría que se refiere a la intervención profesional en desastres, sobre ello la comunidad compartió que profesionales o instituciones atendieron en ese momento:

"sí, ingenieros y arquitectos fueron los que estuvieron trabajando." (C1, 2022)

"Geólogos e ingenieros" (C2, 2022)

Por su parte, uno de los académicos, desde su experiencia compartió como se interviene profesionalmente en una situación de riesgo y/o desastre.

"No, es que aquí las políticas públicas en gestión integral de riesgo de desastre y en protección civil, lamentablemente son políticas públicas de atención, para dar atención, para solucionar el momento, **son políticas públicas a corto plazo, no para prever acciones**, un indicador de ello es el presupuesto, y es fundamental." (ACS, 2022)

Metodológicamente una intervención profesional en desastres enfocada en la prevención requiere de un análisis de vulnerabilidad para definir características sociales, económicas y culturales de la población en riesgo, su organización y necesidades, para así contemplar la identificación y clasificación de los riesgos, probabilidad de un desastre, así como contar con recursos humanos, institucionales, públicos o privados; sin embargo se pudo identificar que aunque académicamente e institucionalmente se cuenta con una idea clara de cómo intervenir integralmente, en la realidad no se lleva a cabo, pues las intervenciones en desastres son generalmente reactivas y en el caso de la Unidad habitacional villa centroamericana fueron además de tipo técnico.

#### 5.2.4 Subcategoría Urbanización

La siguiente subcategoría del desastre se refiere a la urbanización, elemento importante en la investigación y que retomando el referente teórico sobre la teoría de la Dependencia, Urbanización y Marginalidad de Aníbal Quijano de 1967, es un proceso acelerado a raíz de una influencia norteamericana en México resultado de una relación de interdependencia, que ha complejizado la realidad aumentando los índices de pobreza y desigualdad principalmente, lo cual sitúa a ciertos sectores de la población en condiciones sociales de riesgo y estados de vulnerabilidad ante desastres.

"y algo muy importante que aprendimos ahora que hemos andado en reuniones en conferencias, es que no tienen que fincar, no tienen que tapar lo verde, el área verde es muy importante porque no mantiene el agua el suelo firme (...) aquí quitaron las áreas comunes que eran jardines, era área verde y eso todo tenía que caer al suelo y hay gente que por ejemplo, lo que cae del techo no lo deja caer al jardín a la calle, si no que cae al drenaje directo, esa es otra de las causas que nos dicen tiene que tener humedad, debe estar mojado, y digo ¿lo hemos aprendido? (...) No se la verdad, si las autoridades ya sabían de las grietas a lo mejor no te lo dicen para no alarmarte o sea finalmente yo creo que es eso, porque además **yo pienso eres autoridad y como autoridad debes estar pendiente de esas ampliaciones y a lo mejor hasta ellos mismos desconocían** (...) y yo creo que no estaban empapados de esa situación como para decir no, si es un riesgo que estén haciendo eso y el día de mañana que nos llegue un temblor puede pasar esto y a lo mejor ni siquiera ellos ¿no?, pero quienes lo sabían, que yo **desconozco quienes estaban al tanto de eso y nos lo pudieran haber dicho, nos hubieran prevenido**, por ahorita te vuelvo a repetir lo del área de tinacos, vinieron los geólogos, vinieron los R2, no sé bien el nombre, la gente que viene y te revisa, vino protección civil y ellos una de las indicaciones que nos daban era: atiendan el área de tinacos porque es mucho peso el que tiene y es de las áreas que puede colapsar y no colapsa nada más el área, jala los departamentos de a un lado, los jala, se los trae, porque son unos departamentos en donde hay paredes prefabricadas entonces pues no son tan fuertes, tan firmes" (C1, 2022)

“Esta era la forma de evitar (...) **Se pudo haber evitado si se hubieran respetado los humedales y si se hubieran respetado muchas otras cosas**, y la naturaleza nos estuvo avisando. (C2, 2022)

"Aquí viene algo bien triste y eso que nos fuimos a enterar hasta el sismo del 2017, ya investigando nos enteramos y que hasta ahorita seguimos sin entenderlas, **la unidad se construyó arriba de un humedal, eso quiere decir que esto era agua** y los que vivían aquí desde hace cientos de años, que ahora son vecinos de nosotros nos decían que ellos venían a jugar aquí y que el agua les llegaba a las rodillas, para el sismo del 85 salió escombros por todos lados y vienen y lo avientan aquí en el bosque de Tláhuac y la unidad villa centroamericana (...) en esta zona fueron a aventar todo el escombros del 85, (...) y luego se construye la unidad que era para usarla los jugadores que venían a los juegos panamericanos, el proyecto era que a los 3 años de la construcción se iba a demoler por eso se hizo exprés (...) las habitaciones son muy pequeñas, no cumplen las medidas mínimas necesarias, pero era porque todo fue exprés y entraron varias constructoras y te das cuenta que sí son varias constructoras las que entraron aquí, por qué hay varios modelos de departamentos no hay uno solo, pero si lo que cubren es la cantidad de metros requeridos." (C2, 2022)

"Después del sismo si llegaron y metieron pavimento, pero nosotros sabíamos que estaban “maquillando”, pero ahorita tú vas caminando por las **calles que en su momento arreglaron y que quedaron aparentemente bonitas y tú las ves ya con las grietas, ya se está rompiendo el suelo.**"(C2, 2022)

Con los recorridos y la información brindada por parte de la comunidad, se pudo identificar que el área que ocupa la unidad habitacional villa centroamericana es resultado de un proceso de urbanización en la zona, que a la fecha continúa aumentando, y que debido a que las construcciones se han excedido de capacidad y espacio han traído consigo afectaciones sociales para el conjunto habitacional,

principalmente en cuanto al drenaje, así como eliminación de espacios verdes y áreas comunes.

### 5.3 Gestión Integral de Riesgo

La tercera categoría se refiere a la Gestión integral de riesgo y las subcategorías consideradas para el análisis son:



Fuente. Elaboración propia (2023).

#### 5.3.1 Subcategoría Definición de gestión de riesgos

La primera subcategoría es la definición de gestión integral de riesgos, entendida como una serie de etapas sistemáticas que incluyen decisiones, acciones y actividades enfocadas a la prevención de riesgos, en las que participan de forma transversal todos los actores sociales.

Alcántara *et al.*, (2019) lo define de forma estricta como:

El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerados por su origen multifactorial y dentro de 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, involucrando las etapas de identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción. (p. 07)

Para comprender mejor y agregar elementos desde lo empírico a la definición se cuestionó desde la experiencia laboral, académica e institucional, y al respecto se obtuvo la siguiente información.

"La gestión integral de riesgos también tiene capacidades, a parte de las etapas y procesos, también tiene una serie de capacidades programáticas, organizativas, de evaluación, etc. que también intervienen en la gestión de riesgos de desastres, no solo el proceso sino también las capacidades institucionales incluso. La gente se queda corta con la gestión integral de riesgos, el enfoque actual tiene categorías marxistas, eso de hablar de que los desastres no son naturales es marxista, por que cuestiona. La corriente marxista muchas veces habla de que **los desastres son detonadores de cambios políticos y sociales**. (ACS, 2022)

"El tema de gestión de riesgos transita por diferentes estados entonces, lo van retomando ciertas personas y el paradigma conceptual cambia y es mucho más complejo, está bien, si lo sabemos los desastres no son naturales pero ya debemos avanzar para otra parte, pero todavía estamos en la discusión de que – hay que enseñar a la gente que los desastres no son naturales- y luego yo digo bueno luego hablan de riesgos así, (...) es complejo, **todavía entre la comunidad de la gestión integral de riesgos no nos ponemos de acuerdo, porque para unos significa una cosa y para otros, otra.**" (IPC, 2022)

### **5.3.2 Subcategoría Lineamiento legal institucional**

La siguiente subcategoría es sobre los lineamientos legales e institucionales de la gestión integral de riesgos, inicialmente es una estrategia propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el propósito de diseñar e implementar estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo a través de cinco ejes normativos; eficiencia y equidad, integralidad, transversalidad, corresponsabilidad y rendición de cuentas.

Al respecto, en México se ha abordado el tema en los planes nacionales de desarrollo, en diferentes periodos de gobierno se han establecido diversos objetivos y estrategias prioritarias, en donde han sido incorporados algunos ejes relacionados con la intervención del Estado ante desastres, desde la política de protección civil y, en menor grado, incorporando disposiciones de reducción del riesgo de desastres, dicha intervención ha girado en torno a la concepción de la seguridad nacional, vinculada con la actuación de las fuerzas armadas.

En la administración de Enrique Peña Nieto en 2012, se estableció el Programa Sectorial de Protección Civil, con el objetivo de impulsar una política pública con base en la Gestión Integral de Riesgos que en aquel entonces fue la apuesta por sustituir al antiguo Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Actualmente en el DOF (2020), se encuentra vigente el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana, considerando en el 5to de sus objetivos: “Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente” (p. 01), en busca de combatir las causas estructurales de los desastres y fortalecer las capacidades de resiliencia de la sociedad.

Al respecto el director general de resiliencia de la secretaria de gestión integral de riesgos y protección civil argumento lo siguiente:

"En primera instancia decirte que la constitución política de la Ciudad de México que es de reciente creación como tu sabrás, trae el tema de resiliencia y eso es

muy bueno y también la gestión de riesgos como un derecho para el ciudadano, vivir en un entorno seguro, son de las constituciones de los estados, es de las pocas yo creo porque es de las más jóvenes también, pero es de las pocas que te toca el tema de esta parte de gestión de riesgos de protección civil y resiliencia, posterior a ello está la ley de gestión integral de riesgos y protección civil de la CDMX, donde en el artículo 165° se menciona que para conducir la política pública en temas de resiliencia se crea el consejo de resiliencia de la CDMX, es un mecanismo único en su tipo a nivel nacional, a nivel de las Américas, creo que hasta de los pocos a nivel mundial."(IPC, 2022)

Como se estipula en el Diario Oficial de la Federación el Sistema Nacional de Protección Civil requiere de la corresponsabilidad de los consejos en los tres niveles de gobierno, para diseñar, articular y coordinar las acciones que integran, coordinan y dirigen los sistemas de protección civil en sus respectivos ámbitos, considerando siempre el programa nacional de protección civil el cual es un instrumento de planeación en el que se marca el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones de desastre generadas por riesgos, y el reglamento de la ley general de protección civil que guía las acciones y decisiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de protección civil.

En cuanto a los lineamientos legales e institucionales, el académico de ciencias sociales, comento lo siguiente:

" Tu designas presupuesto de acuerdo con el interés que tengas, si tú tienes interés en algo tú le dedicas más presupuesto, **actual e históricamente el 98% del presupuesto está enfocado a la atención del desastre y el 2% es destinado a la prevención** del desastre cuando debería ser al revés." (ACS, 2022)

### **5.3.3 Subcategoría Contraste entre intervenciones reactivas y proactivas**

En relación con las intervenciones, la siguiente subcategoría se refiere justamente al contraste entre intervenciones reactivas y proactivas en desastres.

Las intervenciones reactivas son aquellas llevadas a cabo de manera inmediata ante un evento considerado como desastre, en dichas intervenciones de acuerdo con lo establecido por Rodríguez *et al.*, (2018), las acciones realizadas aplican deficientemente un enfoque de Derechos Humanos, pues los individuos no son vistos como sujetos de derechos sino como solicitantes de asistencia, suponiendo una incapacidad de recuperarse.

Con base en lo anterior, se identifica que el enfoque reactivo e inmediato está enfocado a la atención en casos auxilio y rescate, partiendo de una visión unidimensional y estableciendo como finalidad garantizar un estado de seguridad, sin considerar la prevención como estrategia y fin.

Por otro lado, las intervenciones proactivas son aquellas que se inician antes de presentarse un desastre, es decir en una etapa previa, por lo que, de manera simple y directa, la proactividad es el actuar rápidamente para evitar futuras complicaciones. Mediante la recuperación de información documental sobre los antecedentes de intervenciones en procesos de desastre se pudo identificar la orientación hacia lo reactivo en diversas intervenciones, por lo que, se cuestionó a los entrevistados su opinión al respecto.

"Pues no conozco mucho de estas proactivas, lo que más he notado es la gente organizándose, que es lo más proactivo que conozco, pero si no se le brindan elementos sólidos de por qué y hacia a donde, pues puede ser una organización que termine con fines casi políticos, por ejemplo, la defensa del agua, la reconstrucción. ***Me hace pensar que no hay muchos ejemplos que calculen el riesgo para tomar acciones de planeación proactivas, seguimos una cultura reactiva.***" (ACN, 2022)

"En hacer la gestión, se puede llamar como sea, pero deben hacer acciones de prevención. El CENAPRED incluye dos cosas, la prevención desde el órgano oficial y la autogestión del riesgo. Pero **la cultura de la autogestión del riesgo en temporada de huracanes hace referencia a "sálvense quien pueda."** (ACN, 2022)

"si, a la preparación y que está bien, es importante estar preparado, pero hay que ir más allá, en la prevención que es anticiparse a un acontecimiento destructivo, y yo voy más allá, desde la prospectiva, que va hacia el futuro, a largo plazo y uno de los elementos de la prospectiva es la prevención (....) si, la prospectiva son estrategias a largo plazo, **la prevención si es anticiparse a algún evento catastrófico pero la prospectiva es hacer una prevención de cultura incluso**, a largo plazo, la prospectiva ve a 10, 15, 20 o 50 años. Hay que ver cuáles son los riesgos que van a suceder en 50 años, es la visualización de los riesgos a futuro, la prospectiva se construye desde el futuro, no desde la retrospectiva. Tu para construir prospectiva (...) es como un eje central y de un lado está el pasado y del otro el futuro, entonces tu estas en la retrospectiva y hay varios escenarios, si tu no tocas la prospectiva y la prevención en tema de riesgos estas fatal y fuera de foco, entonces hay que abordarlo desde este punto de vista. Hay estrategias a futuro y es el diseño de escenarios, hay escenario utópico que es lo deseable, el escenario lógico que lleva una secuencia lógica, el escenario tendencial, el escenario futurista que es lo posible y luego está el escenario catastrófico que es lo no deseable (...) Son escenarios, para construir el riesgo, tú tienes que ubicarte en la prospectiva y tú tienes que visualizar desde el futuro, ¿Qué acciones debo hacer? Y se llama planeación estratégica y luego esta un central que divide el pasado con el futuro que es el análisis coyuntural, es muy importante para atender los riesgos, hacer un análisis coyuntural del momento. Haces un análisis de coyuntura y producto del análisis haces un diagnóstico y después tomas decisiones, por eso en políticas públicas, el diagnóstico es fundamental. Si no haces diagnóstico, tienes una mala política pública, **debes hacer diagnósticos perfectos, precisos, muy completos**,

***muy claros porque el diagnostico te va a servir para hacer estrategias, diseñar estrategias en políticas públicas a futuro.***" (ACS, 2022)

***" En México la protección civil se enfoca como un problema de inteligencia militar y seguridad nacional y la protección civil es entendida como un asunto de seguridad pública... que funciona muy bien, y es muy bueno operativamente, pero es operativo totalmente, no es preventiva."*** (ACS, 2022)

"Pues mira la verdad es que nosotros nos enfocamos a puras cuestiones preventivas, estamos decididos en esta administración pasar del paradigma reactivo a uno preventivo, entonces en una Ciudad como la CDMX, nunca vas a poder dejar la parte reactiva, eso es imposible, no hay riesgo cero, entonces siempre va a haber eventos que te permitan tener un cuerpo de emergencia en todo momento, pero en la mayoría de las políticas nos hemos centrado en la prevención ¿qué es esto?, en la creación de capacidades, capacitación, conocimiento de los riesgos a través de un atlas de riesgos de la CDMX, en el tema de mitigación hemos estado por ejemplo trabajando intensamente en el cerro del chiquihuite que tu igual supiste que se desgajó una parte y hay que reubicar a esas personas, pues eso es mitigar riesgos, entonces estamos enfocados mucho en el proceso del antes, del prever todas estas condiciones."(IPC, 2022)

Con base en el análisis de las acciones implementadas en situaciones de riesgos y desastres en la Ciudad de México, es que puede decirse que las intervenciones de las diferentes administraciones gubernamentales han estado prácticamente dirigidas a proteger parcialmente la integridad física de la población a través de acciones reactivas desde la protección civil que se caracteriza por brindar atención inmediata en caso de emergencia, y si bien han tenido como objetivo atenuar los efectos y en función de ello se han atendido necesidades, demandas y problemáticas sociales, se ha restado atención al diseño de estrategias proactivas y preventivas orientadas a mediano y largo plazo, así como a la reducción de los factores de vulnerabilidad y exposición al riesgo,

por lo que este contraste permite constatar que se actúa a partir de los efectos y no en atender las causas.

Las intervenciones en su mayoría reactivas han tenido un resultado favorable en situaciones de emergencia, aunque es parte de valorar los alcances también considerar como siguiente subcategoría la aplicación de los ejes normativos y etapas de la gestión integral de riesgos.

#### **5.3.4 Subcategoría Ejes normativos y etapas de la Gestión Integral de Riesgos**

Sobre los 5 ejes normativos, que determinan la aplicación efectiva de la gestión Integral de Riesgos (eficiencia y equidad, Integralidad, transversalidad, corresponsabilidad y rendición de cuentas), se cuestionó a los académicos de ciencias sociales y ciencias naturales, su opinión al respecto:

“Gobiernos van y vienen ¿ha cambiado algo?, esto sigue sin avanzar y creo que es mucho algo que tiene que ver con la capacidad de implementar conocimiento en acciones y rendir cuentas (...) me aparece en otro lado, porque no tenía capacidad de hacer prospectiva, ni de planeación. ¿Cómo hacer prospectiva? ¿Cómo hacer planeación? Que es lo que le falta a este país. Muchas cosas requieren de un estudio de impacto ambiental, el crecimiento de las ciudades requiere una estimación del riesgo y prospectiva de riesgo y si tú ves que ese riesgo va a afectar y no hay manera de evitar lo que va a afectar, no hay permisos.” (ACN, 2022)

**“La Gestión integral de riesgos es un proceso dialéctico entre sociedad y naturaleza** en donde siempre ha estado antagónico y debe haber una unión entre naturaleza y sociedad, debe haber una dialéctica porque no entiendes una cosa sin otra, y esa relación dialéctica lo que busca es la transformación social, el fondo de la gestión integral de riesgos es la transformación de la sociedad para llegar a otro estado de las cosas como una política de desarrollo social, está bien el proceso no estoy en contra, pero yo voy más allá, **el fondo de la gestión de riesgo de**

***desastre no es el proceso de las etapas, es la transformación de la sociedad*** y lo que busca cuando tu aplicas categorías marxistas, lo que buscas es transformar la sociedad, no es dejarla como esta y los movimientos sociales lo logran, transformar la sociedad hacia su mejoramiento (...)están bien las etapas, se deben llevar a cabo, es parte del proceso, pero lo que debe buscar la gestión de riesgos de desastres, es una política social para transformar la sociedad. Entonces la gestión integral de riesgos debe ser una política pública social, no una política económica, no una política pública emergente operativa, debe ser de desarrollo social (...) debe ser bajo un enfoque propositivo, dinámico, dialectico, y no se aplica." (ACS, 2022)

De la misma manera se cuestionó sobre la aplicación sistemática de las 7 etapas de la GIRD definidas en la ley General de protección civil de 2017, las cuales son: identificación de riesgos, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación, y reconstrucción.

El director general de resiliencia respondió lo siguiente:

" La gestión integral de riesgos es esta metodología, donde haces análisis de riesgo desde 8 grandes aspectos que es: el conocimiento de los riesgos, la previsión, la prevención, la mitigación, la preparación, la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción y si estas 8 etapas de la gestión integral de riesgos tú las haces correctamente o tú tienes algún programa, estrategia o acciones encaminadas a solventar cada una de esas 8 etapas, tu estás haciendo resiliencia en tu territorio, por que en teoría estas atacando las 8 fases para la creación de políticas públicas encaminadas a la reducción de riesgos, si estas 8 etapas tú las interpretas, analizas de tal forma que creas políticas públicas en cada una de estas 8 etapas estas siendo resiliente en todo el proceso de la gestión de riesgos (...) digamos que se pueden establecer mecanismos de resiliencia en cualquiera de las 8 etapas, eso es muy importante, tu pregunta es buena porque hay resiliencia asociada a desastres que es como nos recuperamos más pronto, que hacemos para que ya que ya este el desastre como hacemos para rehabilitar,

para reconstruir, para darle a esas personas afectadas lo que necesiten para que se recuperen lo más pronto posible, pero también hay una resiliencia social a los riesgos que es decir, una resiliencia que te anticipas al evento, a construcción de capacidades, a prevenir a conocer los riesgos, a mitigarlos, entonces si tú haces en el antes del evento, tú te enfocas a la construcción de resiliencia pues también en cada una de esas etapas tú puedes construir resiliencia y a través de todo un proceso pues es la culminación de todas esas acciones de resiliencia que hiciste en cada etapa, pues vas a obtener una resiliencia al final."(IPC, 2022)

### **5.3.5 Subcategoría Multidisciplinarietà**

La siguiente subcategoría es sobre la multidisciplinarietà de la gestión integral de riesgos, como se ha mencionado anteriormente el abordaje de los riesgos y las intervenciones en procesos de desastre demandan acciones de diversas disciplinas que, con sus particularidades y objetos de estudio distintos, aunque no necesariamente trabajen de forma integrada o coordinada, coadyuvan en el cumplimiento de un fin común, al respecto se cuestionó la opinión sobre trabajar en equipos multidisciplinarios para la gestión y tratamiento de los riesgos y los aportes fueron los siguientes:

"Empezando por el lenguaje, el lenguaje no puede ser uno de las ciencias sociales y otro de la física, **si no hay un lenguaje común y un entendimiento de lo que queremos decir va a seguir el mismo discurso y no vamos a ningún lado.** Yo estaba dirigiendo el seminario universitario de riesgos socioambientales y me corrieron de ahí, combinábamos la parte de muchos institutos sociales, geofísica, ingeniería etc. y lo que yo decía era: vamos a tener un lenguaje común, pero todos son muy celosos de su saber. **Si tú juntas dos cosas no pasa mucho, pero si lo entrelazas entonces ya construyes algo.** No sé si llamarle multi, trans, inter (...) pero si sé que hay que hacer, hay que establecer ese dialogo, combinar lo físico, lo social y lo económico (...) como la física y las matemáticas las puedes ir traduciendo a conceptos sociales, si yo te dijera cambia la cultura de riesgo de la gente, no, tú sabes que cambiarla te va a tomar tiempo revertir eso, pero una vez que restablezcas no se les va a olvidar de un día para otro, y hay soluciones que deben

ser estructurales y te va a costar tiempo pero son robustas en términos de la vulnerabilidad. (ACN, 2022)

"La cuestión es que **el desastre es multidisciplinario**, entra el físico, el geólogo, el contador, el juez, el médico, el politólogo; para poder entender y abordar el tema de desastres debe ser **desde una óptica multidisciplinaria y ahí los trabajadores sociales son muy importantes en la gestión de riesgos**. (ACS, 2022)

"Es que son necesarias, creo que la gestión integral de riesgos no la puede ver una sola ciencia, no la puede ver una sola persona" (IPC, 2022)

De manera general se reconoció la importancia de intervenir de manera conjunta, aunque se hizo mención también de algunas barreras que en el ejercicio profesional limitan el enriquecimiento de las intervenciones.

### **5.3.6 Subcategoría Transversalidad en la gestión Integral de Riesgos**

La siguiente subcategoría es la transversalidad de la gestión integral de riesgos, la cual es entendida como aquel conjunto de estructuras, planes y relaciones entre las diversas dependencias federales, estatales y municipales (o sus equivalentes en la Ciudad de México), con la sociedad civil, la academia y la comunidad, que representa un punto relevante en la naturaleza de la GIRD.

La visión transversal de la Política Pública de la GIRD puede entenderse desde las diversas interacciones que son necesarias entre gobierno y sociedad, para superar aquellos desafíos que suponen condiciones de desarrollo excluyentes, mismas que generan las vulnerabilidades que ocasionan los desastres.

Al respecto se cuestionó a los entrevistados para conocer su opinión:

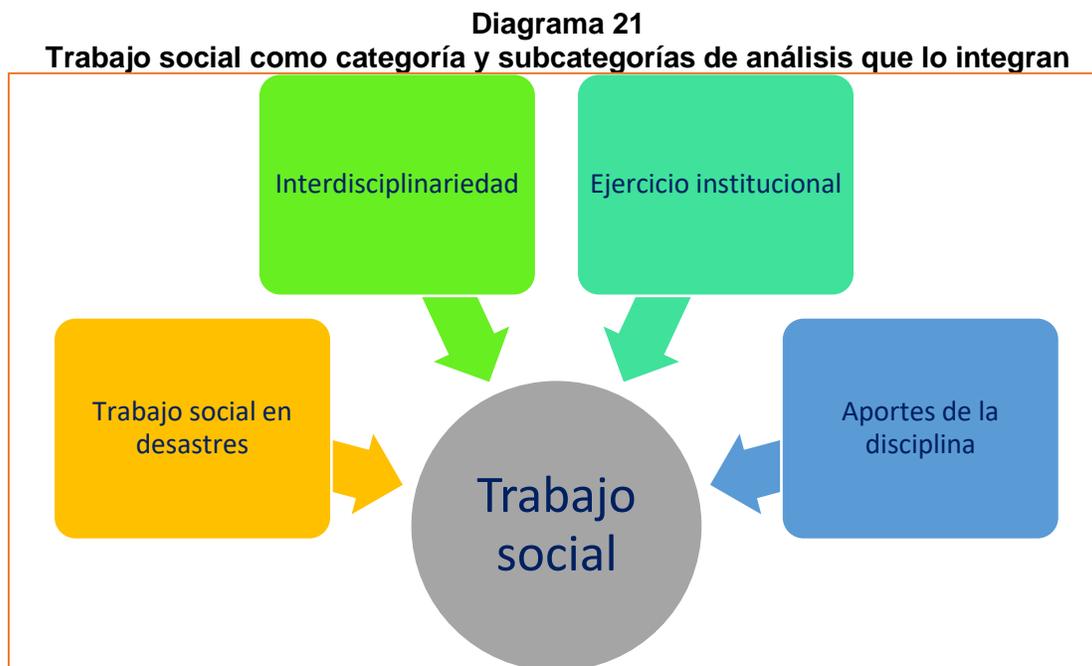
"Estaría muy bien porque mira, yo te voy a decir una cosa, de repente tenemos un problema con el parque y yo como vecina llego y aunque tengo una representación y lo que tú quieras no me hacen caso o me ignoran, nos enfrentamos con esas situaciones ¿sí?, si viene una autoridad con nosotros acompañándonos para darles una información o para decirles o prevenirles, es otra situación totalmente."(C1, 2022)

"Es bastante complejo porque más en este tema, es un tema multidisciplinario, multi actor, el tema va pasando por diferentes (...) se enfoca por ejemplo dependiendo del estado en que quieras basarte."(IPC, 2022)

"nosotros creamos este consejo de resiliencia hace tres años, el cual busca sentar a los actores principales del gobierno de la CDMX, de la academia, del sector privado, sector social, ONG´s para que podamos construir sinergias en la creación de políticas públicas para la construcción de resiliencia, ha sido un espacio bastante novedoso, la gente se siente muy integrada, hay muchas voces, por ejemplo si tú tienes un proyecto que quiere que haga sinergia con la iniciativa privada, con los investigadores o alguna ONG, o con el mismo gobierno tú vas y lo presentas ahí, entonces se están dando cosas interesantes."(IPC, 2022)

## 5.4 Trabajo Social

La categoría correspondiente a trabajo social considera las siguientes subcategorías:



Fuente. Elaboración propia (2023).

### 5.4.1 Subcategoría Trabajo social en desastres

La primera subcategoría es trabajo social en desastres, con base en el referente teórico y la reflexión analítica del tema, se considera que el acercamiento desde trabajo social es pertinente pues las situaciones de desastre demandan una importante tarea de diagnóstico, prevención y atención, para poder dar cumplimiento al objetivo de la gestión integral de riesgos.

"yo soy trabajadora social y siempre he dicho no trabajé en una institución, pero lo trato de llevar en mi comunidad, trato de hacer trabajo social y lo he venido haciendo de toda la vida, desde que yo llegué aquí me involucré tanto y tú sabes debes tener esa relación publica para que puedas mantener estos contactos y en el futuro te puedan ayudar y creo que lo he llevado, lo he hecho bien para poder ayudar." (C1, 2022)

La gestión integral de riesgos para la disciplina representa no solo una línea de investigación, sino un área emergente en el ejercicio profesional.

#### **5.4.2 Subcategoría Interdisciplinariedad**

La siguiente subcategoría es interdisciplinariedad de trabajo social.

Interdisciplinariedad puede entenderse como una transformación de los enfoques con que se aborda un objeto específico de conocimiento, sea abstracto o concreto; como la interacción existente entre dos o más disciplinas. Esta interacción puede ir desde la simple comunicación de ideas hasta la integración mutua de los conceptos fundamentales del saber: ya sea de la epistemología, de la terminología, de la metodología, de los procedimientos, de los datos o de la organización de la investigación y de la enseñanza correspondiente. (Rugarcía en Jiménez *et al.*, 2005)

Considerando que mediante un enfoque interdisciplinar pudieran generarse más y mejores estrategias de intervención, se cuestionó si se considera oportuna la interdisciplinariedad en la orientación de conocimientos y metodologías de intervención en la gestión y tratamiento de riesgos, al respecto los entrevistados mencionaron lo siguiente:

"Es importante la participación de lo social dentro de cualquier ámbito, digamos si puedes tener no solamente los conocimientos prácticos sino también las partes teóricas, pero también de qué forma puedes crear estos manuales de prevención que no solamente sean para el uso en el momento de un siniestro, sino que también tengan el alcance de poderlos promocionar, que sean de fácil acceso, que puedas crear un manual, distribuirlo por ejemplo en una escuela y se pueda consultar, ya cuando eres especialista obviamente necesitas un lenguaje técnico y teórico, pero **desde lo social se puede comenzar a hacer este trabajo de prevención, que hacer en caso de riesgo**, sobre todo a partir de los sismos del año 2017 es cuando comenzó nuevamente a resurgir esta temática de trabajar en cuestiones de riesgos, prepararnos, capacitarnos (...) entonces creo que el trabajo social tiene que estar

más en esta parte de la promoción e incentivar a la capacitación y bueno estar en un trabajo multidisciplinario." (TS, 2022)

"Claro, en base a lo vivido (...) retomar y sistematizar todo ese proceso, sí, pero también incluir el trabajo de un especialista, en este caso tendrían que haber ingenieros o arquitectos que nos pudiese apoyar en la evaluación del riesgo de las estructuras, no solamente participar desde lo social, tenemos también que tener esa apertura y puedes buscar un curso especializado, pero ahí si es un trabajo conjunto con las áreas especializadas." (TS, 2022)

"Claro, para poder abordar el tema de desastres debe de ser un grupo multidisciplinario, incluso interinstitucional." (ACS, 2022)

En Trabajo Social resulta indispensable y necesaria la interdisciplinariedad, puesto que la complejidad en la que se incide requiere de una integración de saberes, métodos y metodologías de intervención que fortalezcan las acciones para establecer bases sólidas de la gestión integral de riesgos.

### **5.4.3 Subcategoría Ejercicio institucional**

La siguiente subcategoría corresponde al ejercicio institucional de trabajo social, el cual refiere al conjunto de intervenciones realizadas por los Trabajadores Sociales en su desempeño laboral, relativas al desarrollo de procesos de atención individual, grupal, familiar, comunitario, de investigación, administrativos y de formulación de políticas sociales, en materia de gestión integral de riesgos y protección civil.

Al respecto el profesional de trabajo social entrevistado compartió desde su experiencia como es que se ejerce el trabajo social en instituciones públicas y privadas.

"En esta temática me ha llamado la atención en como lo podemos ir trabajando, ahora hemos podido intervenir desde la parte de la promoción, de la capacitación y

temas de la prevención e inclusive con los conocimientos que tenemos podemos hacer una buena planeación en el tema de riesgos. " (TS, 2022)

"Dentro de la institución, no. Ahí **son las mismas barreras que nos vamos poniendo nosotros**, digamos en cuanto a temas de capacitación, de derechos humanos, es abierto nosotros estamos en el área de educación, nos dedicamos a capacitar a promover temas de derechos humanos, pero nos dejan hacerlo desde nuestra postura, desde la visión social. Como tal no hay ninguna limitante, en donde la podría encontrar es en el sector privado, como tal no se tiene un acercamiento con trabajo social por que se le relaciona con la parte de recursos humanos. " (TS, 2022)

"Todavía hay una parte que nos va adoleciendo dentro de la academia, todavía tenemos esta deficiencia en cuanto incluso saber definir que es el trabajo social, está bien que haya diferentes definiciones y podamos reformar, pero incluso he tenido oportunidad de platicar con algunos colegas dentro de las instituciones y todavía no hay una definición muy clara, **podría ser esto un área emergente, el trabajo social en protección civil, pero aun así les cuesta trabajo como se van a posicionar ante otra profesión**, por ejemplo el ingeniero ya sabe cuál es su área, igual el físico (...) y en trabajo social a veces es muy amplio y es una oportunidad, también implica conocer acerca de estas cuestiones de protección civil, pero también como puedes tener una reacción rápida con la gente." (TS, 2022)

"En esta parte es más hacia la capacitación, se elaboran cursos, se capacitan a los demás compañeros, pero siempre con una sensibilidad hacia la otra persona, digamos no es que aquí se trabaje con víctimas sino, más bien en como reaccionaria una persona ante un siniestro, por ejemplo que hubiera algún tipo de sismo (...) es esta parte más como de empatía, la capacitación y formación." (TS, 2022)

"Dentro de la institución, en la comisión de derechos humanos se tienen ciertos protocolos sobre todo para el caso de sismos, hace más de 6 meses tuvimos cursos para cómo reaccionar en caso de sismo y precisamente formar a los brigadistas, básicamente son aquellas personas que se colocan para direccionar a los demás compañeros hacia una zona segura, como tal hacer una evaluación de los daños y eso ya le corresponde al área especializada de la misma comisión, y en ese tema si nos han capacitado en cómo reaccionar ante un sismo y si es que quieres formar parte de las brigadas, una vez que ya perteneces a esto ya te mandan a ciertos cursos como básicos de primeros auxilios" (TS, 2022)

"Si son diseñadas, nos falta todavía la parte de la evaluación, aquí si se ha perdido por las mismas actividades, ya no te permiten hacer una retroalimentación del trabajo que se hace, aunque dentro del tema de protección civil si se debe tener una evaluación." (TS, 2022) "

Por su parte el académico de ciencias sociales rescató la importancia de incidir como trabajadores sociales en actividades de prevención como los diagnósticos sociales.

"Yo creo que es importante (...) claro valorar también las prioridades, después del diagnóstico valorar las líneas de acción. El diagnóstico lo que te da son dos cosas, son necesidades y prioridades. Tú no puedes hacer un diagnóstico sin análisis, entonces es importante hacer buenos análisis, porque la materia prima es la información y si esa información no es verídica, no es confiable, no es oportuna, no sirve. **Producto del análisis sacas el diagnóstico que es una representación fotográfica de la realidad, y con esa información obtienes el diagnóstico y dices estas son las necesidades y estas son las prioridades, que eso no se hace y es metodología.**" (ACS, 2022)

Respecto al ejercicio institucional se consideró importante preguntar al director general de resiliencia si contaba con trabajadores sociales dentro de su equipo de trabajo, a lo que se respondió que no, fue un hallazgo que resulta importante destacar pues son espacios y actividades institucionales que demandan ser abordadas por profesionales de las

ciencias sociales con incidencia directa en la realidad como lo son los trabajadores sociales.

"Que yo sepa no, en brigadas comunitarias la líder es una persona que es ordenadora territorial y socióloga y ahí en ese equipo tenemos mucha gente que está enfocada a dar capacitación, psicólogos y gente que ha hecho muchos programas de entrenamiento para dar cursos, que no tienen una carrera pero si tienen muchos certificados y están capacitados en primeros auxilios, refugios temporales, centro de acopio, muchos temas ligados a la gestión de riesgos, pero si, tienes razón no tenemos, en un futuro sería importante tener." (IPC, 2022)

#### **5.4.4 Subcategoría Aportes de la disciplina**

La siguiente subcategoría son los aportes de la disciplina de trabajo social en el abordaje de los riesgos y las intervenciones en caso de desastre, para obtener información al respecto se preguntó a los entrevistados que aportes específicos de trabajo social identificaban, como parte de las respuestas se reconocen importantes contribuciones:

"concientizar a la población de que como está viviendo y como se pueden organizar para el bien común, es cierto es una labor única porque todos tienen que colaborar no es trabajo de unos cuantos (...) ¿Cómo se involucra trabajo social en estas labores? Muy fácil, primero hay que reconocer que tienes que sensibilizar y concientizar a la gente de la situación por la que está viviendo, no es algo que paso ahorita y se va a resolver en tres días, toda tragedia lleva tiempo, ninguna se recupera en tres días o en un mes, entonces **para seguir trabajando el trabajador social tiene que estar insertado para que la población este consciente de cuál es la problemática que están viviendo**, porque entra el ser humano en una negación. Y que muchas veces los problemas vienen ya con capas, una tragedia como la del sismo de 2017 venia ya con capas de manera individual, ¿Qué estaba pasando en tu familia? O ¿Qué te estaba pasando a ti? (...) esto detonó más problemáticas. Es eso, **no hay que ver un evento de una forma aislada**, y como siempre lo ha dicho la misma carrera, son capas y tienes que ver a la gente de manera individual aun cuando todos estén viviendo lo mismo, a todos no les pega igual, como han enfrentado la vida y como se les ha ido presentando la vida, pero

el trabajador social tiene que ser integrado para concientizar a la gente ¿Qué necesita en específico? la villa centroamericana no es igual que la villa de los trabajadores o la colonia del mar, y estamos en la misma Alcaldía, sobre la misma calle, la misma problemática, eso es lo que tenemos que hacer aprender a individualizar las áreas de trabajo o las comunidades y saber en qué le afecta a esa comunidad, de forma general y después individual, pero tenemos que concientizarla primero y lo que nos dio en la torre en la CDMX fue la apatía, mientras a mí no me afecte, no me importa lo que le afecte al vecino (...) Lo malo de los programas sociales es que quieren llegar y abarcar todo, no, no se puede abarcar todo, tienes que ver a quien le vas a dar prioridad, no quiere decir que las demás no sean importantes, siempre va haber una más importante que la otra, la que es más importante debes meterle todos los kilos, concientizar a la gente y hacer que la gente trabaje, hacerla más solidaria, siempre pasa, hay gente egoísta, pesimista, gente que entra en negación y es tiempo eh, es trabajo de años, no es de un mes. Y es el problema por el cual nos siguen pegando las cuestiones sociales, porque se quiere trabajar, hacer programas de 6 meses y no son de 6 meses, sobre la marcha va cambiando, va evolucionando, y te tienes que ir adaptando a lo que se va presentando." (C2, 2022)

"Muy importante su intervención en los refugios temporales, hay cuestiones de género, población de tercera edad, y de manera preventiva hacer trabajos de tesis de prevención con propuestas abordando la cuestión de gestión de riesgos de desastre." (ACS, 2022)

"Yo creo que hace falta que más personas de trabajo social se inmiscuyan en esta parte de la gestión integral de riesgos, **yo creo que hay muchas oportunidades de desarrollo del trabajador social en la gestión integral de riesgos**, primero en cuestiones de percepción, en cuanto a vulnerabilidad social, en cuanto a metodologías para evaluar si una persona es sujeto a un beneficio o no, creo que el trabajador social puede estar bien en todas las etapas, en el conocimiento de los riesgos, como la persona y su entorno están conscientes de los riesgos y las

medidas preventivas, porque las personas no las adoptan, en la parte de la emergencia ni se diga, en el establecimiento de refugios temporales, en la etapa de reconstrucción, todos esos análisis socioeconómicos que se necesitan. Pero creo que ahí la materia igual no sé, pero se ha quedado corta, ***se necesitan más investigadores, en el sentido que el trabajo social pueda sacar más provecho en todas las etapas de la gestión integral de riesgo, porque el quehacer del trabajo social y creo que es importante en todas las etapas***, porque en todas las etapas esta la sociedad y es un actor protagónico y es un actor que es actor y protagonista y coprotagonista y siempre está ahí la población entonces creo que si es necesario." (IPC, 2022)

Con base en el análisis crítico sobre el tema y teniendo presente el referente teórico, se reconocen amplias posibilidades profesionales de la disciplina de trabajo social hacia la construcción de conocimientos y en el ámbito de las intervenciones en situaciones de desastre, planteando la posibilidad de orientar acciones coordinadas epistemológica y metodológicamente; partiendo de un reconocimiento de las competencias y habilidades propias de la disciplina.

## **5.5 Comunidad**

Respecto a la última categoría que corresponde a comunidad, las subcategorías que la integran son:

## Diagrama 22.

*Comunidad como categoría de análisis y subcategorías que lo integran.*



Fuente: Elaboración propia (2023).

Es importante mencionar que parte de los hallazgos fue identificar que en la unidad habitacional villa centroamericana existe organización y participación que, aunque es un grupo minoritario de vecinos ha tenido logros importantes que han beneficiado no solo a quienes participan activamente sino a un gran número de habitantes del conjunto habitacional, como todo proceso se identificaron limitantes y barreras que a la fecha continúan siendo motivo de lucha y colaboración, sobre todo relacionadas con apatía y falta de información.

### **5.5.1 Subcategoría Rol de la comunidad en la Gestión Integral de Riesgos**

La primera subcategoría es el rol de la comunidad en el abordaje de los riesgos y en intervenciones en procesos desastre, momentos que demandan atención y acciones como lo son los procesos comunitarios de organización, participación y autogestión, que de acuerdo a la ONU (2019), son aquellas decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas, para identificarlo se cuestionó directamente a los entrevistados sobre cuál

es el papel de la comunidad y de qué manera se integra en la implementación de la gestión integral de riesgos.

"Es importante, no solamente en cuanto a temas de riesgo, hay muy poca gente que se especializa en el tema o que tiene las nociones básicas para poderlo llevar a cabo, aquí se tendría que hacer un trabajo más amplio, **sensibilizar a la gente, incentivarlos a que tengan esta participación activa.**" (TS, 2022)

"La comunidad es casi casi el actor que recibe todo el beneficio de la creación de las políticas aquí en la ciudad, con ellos estamos trabajando en la conformación de brigadas comunitarias, que como te comente la ciudad tiene 846 cuadrantes, queremos instaurar al menos una brigada comunitaria en cada uno de sus cuadrantes y está siendo bastante complejo porque tenemos que luchar con todos esos muchos años en los que la población no se tomaba en cuenta, entonces estamos batallando con eso, el hecho de que a la población por mucho tiempo no se le tomara en cuenta en las decisiones pues significa que ella no se hiciera participe en la detección de sus riesgos, de la prevención de los mismos y así hay muchos temas, entonces, lo que generó ese abandono es que ahora no quiere participar y le cuesta o no se siente parte, no cree que es bueno participar, entonces a través de estas brigadas comunitarias estamos sensibilizando a la población, en que primero nosotros nos acercamos a ellos porque ellos son parte importante en la reducción de los riesgos, porque la reducción de los riesgos implica reducirlos desde tu entorno, desde tu familia, entonces en base a ello estamos promoviendo el plan familiar de protección civil y otros temas para que la comunidad haga completo uso de herramientas para la detección de sus riesgos y que podamos ser cómplices en la detección (...) entonces los estamos capacitando para que sean nuestras voces en el territorio." (IPC, 2022)

"No todos, pero muchos desastres son producto de las circunstancias y agentes detonadores de cambios políticos y sociales (...) en México hubo dos parte aguas en la historia contemporánea que vivimos, uno fue el movimiento de 1968 y otro los sismos de 1985, eso fue un parte aguas de lo que estamos viviendo, la sociedad

cambio mucho con esos dos eventos, fue un México antes del 68 y fue otro México después del 68, ahí despertó la sociedad civil y gracias al sismo se hizo la reforma política en la CDMX, que antes estaban cancelados los derechos políticos en la CDMX, después del 85, gracias a los movimientos urbanos populares hubieron cambios, ***el calor del desastre tuvo esas movilizaciones urbanas, populares***, fue la coordinadora única de damnificados, movimiento popular independiente, el super barrio (...) gracias a esas movilizaciones sociales se hizo la reconstrucción en 5 años, fabulosa, y recibió premios internacionales, lo que hoy después de 2017 todavía no termina la reconstrucción. Por eso es por lo que ***la vuelta a la normalidad no existe, la vuelta a la normalidad es regresar a la miseria a la pobreza y a un estado predesastre***, que es algo que pregona la resiliencia (...) en el enfoque físico naturalista el agente pasivo es la sociedad y el agente activo es la naturaleza” (ACS, 2022)

Es bien reconocido el papel tan importante que juega la comunidad en la transversalidad del abordaje de los riesgos en donde no únicamente representa al sujeto de atención, sino al actor como sujeto activo en procesos de participación y sobre todo en el diseño de alternativas y estrategias en procesos de desastre.

### ***5.5.2 Subcategoría Participación comunitaria***

La siguiente subcategoría es la participación comunitaria que de modo operativo de acuerdo con Raya (2005), para trabajo social puede definirse como el acceso de las personas a las decisiones que les afectan y a las que consideran importantes. Es decir, que las personas de la comunidad (ni elegidas, ni designadas) puedan influir en las decisiones asumiendo su propia responsabilidad, al respecto se cuestionó como se ejerce la participación en el abordaje de los riesgos y en intervenciones en procesos de desastre, a lo cual se expresaron las principales barreras y limitantes.

"Primero organizarse, y convertirse en comunidad. Yo les digo que hemos perdido el concepto de comunidad por el concepto de individuo, ya no hay comunidad, hoy somos individuos, con que a mí no me vaya mal (...) después del sismo de 1985 cuando la gente se organizó para responder, lo primero que hizo el gobierno fue

desorganizarlos porque era muy peligroso tener gente organizada y enojada, la organización y la recuperación del concepto de comunidad es básico, ***muchas de las acciones que tú puedes implementar solo tienen sentido si tienes una sociedad organizada*** con el concepto de comunidad, de algo común, de algo para todos, por ejemplo el agua. Pasamos de ese sentido de comunidad de los 60's que se estaba construyendo, a un sentido de individuos." (ACN, 2022)

"La gente aquí es muy apática, muy muy apática. Por ejemplo, hay mucha gente aquí que se va muy temprano y regresa muy tarde." (C1, 2022)

"Hemos tenido problemas por los intereses políticos de personas ajenas a nosotros, que nos ponen el pie y que hemos venido luchando contra eso, hasta ahorita hemos podido después de tantos años, ahorita nos han dejado en paz, pero también nosotras recibimos amenazas contra nosotras (...) y esto es más complicado de lo que nosotros hemos podido pensar, que nos podemos organizar sí, pero primero es organizarse y segunda el tener que aceptar como ciudadano donde estamos parados, no está funcionando aquí en la unidad habitacional villa centro americana, nadie pone de su parte y aquí mismo en la unidad somos muy contradictorios, porque así como encuentras la empatía encuentras la solidaridad(...) mientras a mí no me afecte, a mí no me interesa." (C2, 2022)

Se logró identificar que el proceso de participación en la Unidad habitacional Villa Centroamericana, aunque es un acto que puede realizarse de manera libre y bajo las posibilidades e intención de cada persona, tiene poco alcance por la falta de interés de los vecinos que cohabitan el conjunto habitacional y por limitaciones de tiempo y disponibilidad.

### **5.5.3 Subcategoría Organización comunitaria**

La siguiente y última subcategoría corresponde a la organización comunitaria, que de acuerdo con Flores y Contreras (2003) en un sentido amplio hace referencia a un sistema integrado por individuos que asumen la responsabilidad del funcionamiento de sus competencias, son actores colectivos que emprenden acciones, utilizan recursos, generan cambios y poseen bienes.

Para conocer los procesos de organización que se generaron al presentarse los sismos del 19 de septiembre de 2017, se cuestionó a dos personas de la Unidad habitacional villa centroamericana que compartieron sus experiencias y sentimientos en el proceso organizativo, de autogestión y participación.

"Tenemos 15 años trabajando para la comunidad (...) **cuando vino la pandemia, hubo gente que aquí en la unidad nos organizamos varios grupos de ventas** para que la gente pueda ofrecer sus servicios, gracias a estos tipos de ventas nos ayudaron a reorganizarnos (...) nos organizamos y en el mismo grupo de ventas ayudamos a la gente, empiezan a dejar lo que deseen a las casetas que tenemos en las entradas y se organizan, les decimos pasa por tu despensa. Tienes que recordar que después del sismo de 2017 hubo depresión, la gente entró en depresión y yo estaba en depresión entonces yo no tenía humor para guisar ni para nada, pero me armaba de fuerza para ir a cuidar las puertas y nos dividimos dos horarios, entonces yo padecía de insomnio y prefería ir en la madrugada y llegaba entre las 11:00 y las 2:00 am a cuidar puertas, los vecinos apoyaban para darnos de cenar, nos llevaban café, nos llevaban cenas y gracias a eso yo comía (...) **si, si, si, hemos logrado muchas cosas a lo largo de estos años, hemos logrado lámparas solares que nos pongan en determinadas zonas, así es que cuando paso lo del sismo de 2017, esas lámparas solares era nuestro único alumbrado que había en la unidad** y tenían wifi, la gente nos quedamos sin electricidad dos semanas y la parte de la unidad que sí tenía electricidad apoyaba a la otra parte, y volvemos a la parte contradictoria y como tengo la ventaja de conocer a mucha gente le decía: -oye no seas malo déjame conectar mi celular

para que se cargue(...) - oye déjame guardar el medicamento de mi vecino porque es insulina (...) -¡Ah! si ven, yo lo guardo, o me regalaban hielo. No teníamos internet porque no había luz y la única zona donde había wifi era precisamente en esas lámparas solares que se habían puesto y mucha gente criticó y pensaban que nosotras sacábamos ventajas y ¡ahí está! en momentos críticos."(C2, 2022)

**"Nosotros nos organizamos, entre nosotros nos organizamos** (...) por ejemplo lo de la cerrada de las puertas, eran brigadas, eran quienes se quedaban en la noche y otros en las mañanas y así estuvimos un buen rato, así hasta que ya después de meses que se contrató una empresa para que estuviera encargada de cerrar y abrir las puertas como control vehicular para que no entren camiones pesados, hay camiones pesados que la indicación es que deben entrar por canal de Chalco, que no pueden pasar por enfrente del hospital, por que ahorita finalmente ya se volvió a hacer el hundimiento, ahorita como están cambiando el drenaje trataban de componer y arreglar esa grieta que esta mero enfrente del hospital y ya de este lado del parque ya está hundido, entonces esperemos que cuando arreglen eso del drenaje, arreglen lo de la grieta."(C1, 2022)

Se pudo identificar que sucesos como la pandemia y los sismos de 2017 a pesar de surgir dentro de una infinidad de intereses, pensares y sentires se lograron unir esfuerzos para cuidar su espacio de la inseguridad, se evidenciaron muestras de solidaridad, se mostró interés por conformar grupos y brigadas, se fortaleció la economía local y se obtuvieron recursos para solventar los daños físicos en las viviendas afectadas, sin embargo se percibe que el sistema de organización y participación aunque continua sumando esfuerzos, se encuentra fracturado socialmente, y aunque tienen una importante representación a nivel local en la alcaldía y a nivel institucional con algunas facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México, su estructura y alcance es débil por la falta de participación.



## Conclusiones

El acercamiento al tema de riesgos desde la disciplina de trabajo social permitió profundizar de manera crítica en diversas problemáticas sociales que pudieron ser contextualizadas y de las cuales se identificaron factores de vulnerabilidad considerando una construcción social del riesgo en la población. La recuperación y vinculación de los fundamentos teóricos fortaleció de manera sustancial el análisis pues se permitió identificar que, procesos como el desarrollo y la urbanización han derivado problemáticas de ordenamiento territorial, vivienda, movilidad, pobreza, desigualdad y discriminación como factores de riesgo.

La consideración de procesos de desastre en la Ciudad de México, como los sismos de 1985 y 2017 como antecedentes dio pauta para identificar efectos importantes en el tejido social, elementos que fortalecen la idea de considerar la gestión de riesgos como área emergente, demandando una necesidad de desarrollar estrategias integradoras para incidir en procesos de organización, participación y gestión social, además considerando la interdisciplinariedad de la gestión integral de riesgos, se reconocen también amplias capacidades profesionales hacia la construcción de conocimientos, planteando la posibilidad de orientar acciones coordinadas epistemológica y metodológicamente.

El retomar el marco normativo permitió conocer las medidas gubernamentales, alcances y limitaciones, considerando en todo momento uno de los argumentos que sustenta este trabajo en el que se establece la necesidad paradigmática de incorporar una visión integral que tome en cuenta la estructura sociopolítica y económica a fin de generar mejores estrategias y fortalecer las intervenciones.

Cada etapa de la investigación permitió dar cumplimiento al objetivo general establecido, el cual consistió en: Analizar desde una visión crítica y propositiva la integración e implementación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD) y la vinculación del trabajo social en la transversalidad de las intervenciones hacia la

deconstrucción del riesgo, desde el caso particular de la Unidad habitacional Villa centroamericana en Alcaldía de Tláhuac, Ciudad de México.

Mediante la estructuración de los capítulos con la información documental recabada y de campo fue posible revisar algunos planes, programas y estrategias para conocer el diseño y aplicación de la GIRD, y de esta manera se logró diferenciar de manera objetiva las intervenciones reactivas de las preventivas, por lo que una de las conclusiones de este trabajo es reconocer que la mayoría de las intervenciones han sido de carácter emergente y aunque se han tenido logros importantes, la gestión de riesgos demanda actuar de manera preventiva, es decir anticipando y en la manera de lo posible disminuyendo los efectos.

Al diseñar el proyecto de investigación se formularon cuatro preguntas de investigación las cuales fueron resueltas durante todo el proceso, inicialmente se cuestionó ¿De qué forma se han modificado los planes, programas y estrategias en función de incorporar un enfoque basado en acciones sistemáticas preventivas?, al revisar los lineamientos legales se identificó y señaló que son medidas orientadas directamente por los planes nacionales de desarrollo que adquieren una orientación distinta de acuerdo a lo establecido por cada gobierno, lo cual repercute en la forma en la que se ejecutan las acciones.

Respecto a conocer si, ¿Se encuentra preparada la Ciudad de México para afrontar una situación de desastre? una vez finalizada la investigación resulta complejo poder establecer una respuesta afirmativa en su totalidad, pues al considerarse los riesgos y los efectos como parte de una conformación social, son muchos los elementos que actualmente requieren fortalecerse y demandan toda la atención en materia de política pública para que de esta manera se logre que la ciudad tenga un grado óptimo de prevención más que de preparación y con ello fortalecer las acciones e intervenciones.

En cuanto a la transversalidad de la GIRD en donde se cuestionó ¿De qué manera se integra a los sectores, público, privado y social en el diseño, implementación y evaluación

de acciones específicas?, fue posible identificar la importancia y valor del ejercicio de la transversalidad en las intervenciones considerando la participación de los sectores público, privado y social por medio de actividades propias del sector gubernamental, por parte de la académica y la comunidad como actor social principal, aunque realmente no es del todo implementada, pues las acciones son aisladas y no existe coordinación, ni orientación sobre objetivos comunes, lo cual debilita un poco el alcance de la gestión de riesgos.

En cuanto al último cuestionamiento para saber ¿De qué manera puede aportar la disciplina de Trabajo Social en el cumplimiento efectivo del objetivo que plantea la GIRD?, se logró identificar que puede tener aportes importantes al involucrarse en el tema, por ejemplo en la formación y dirección de equipos multidisciplinarios, realización de investigaciones sociales sobre construcción social de riesgos, diseño de estrategias de prevención de desastres, así como en el fortalecimiento de acciones reactivas que no dejan de requerirse y que son importantes para la atención de demandas y necesidades sociales.

Al finalizar la investigación, se comprobó el supuesto hipotético en el que se estableció que a pesar de que la disciplina de Trabajo Social cuenta con bases sólidas, no se han establecido fundamentos teóricos metodológicos en cuanto al área de la gestión integral de riesgos de desastre, por lo que se considera que no hay participación de la disciplina; pues mediante la búsqueda y localización de trabajadores sociales fue complicado encontrarles en las instituciones y equipos de trabajo, pues quienes se encuentran ocupando los espacios son sociólogos, psicólogos, o técnicos en alguna rama afín, también en la conformación del estado del arte se logró identificar que no existe al momento algún fundamento teórico o metodológico desde trabajo social que establezca las bases para abordar la gestión de riesgos.

Con base en los hallazgos de la investigación se logró identificar que existen deficiencias en la aplicación de la gestión integral de riesgos pues hasta a la fecha sigue permeando un enfoque de protección civil desde la seguridad nacional limitado en cuanto

a medidas preventivas que garanticen un estado seguro para la población, considerando la seguridad no como sinónimo de resguardo y protección sino como un estado garante de derechos.

Es importante rescatar el papel de la comunidad en la transversalidad de la GIRD como estrategia en el diseño y aplicación de medidas para el logro y fortalecimiento de las acciones y al mismo tiempo reconocer el valor que representa su participación coordinada con otros actores sociales o políticos, pues de esta manera se permite conocer los escenarios reales y crear estrategias adecuadas a los entornos sociales.

### **Retribución social**

Parte de la retribución a la sociedad que brinda esta investigación realizada durante dos años, es inicialmente tener como origen la disciplina de trabajo social perteneciente a las ciencias sociales, sobre un tema que ha sido abordado tradicionalmente por las ciencias naturales, pero que como parte de una realidad compleja, requiere ampliar la visión hacia lo social, es por ello que en reiteradas ocasiones se ha hecho mención sobre que la gestión de riesgos es un tema emergente para el trabajo social, pero no solo tema sino incluso un área potencial en la que se identifican la investigación, la intervención, el diseño y la evaluación (no solo como una etapa final en un proceso, sino como un elemento de cambio y mejora en las futuras intervenciones para el desarrollo social), como actividades propias de la disciplina que sin duda pueden enriquecer los equipos multidisciplinarios de atención.

La presente investigación reconoce y hace propia la heterogeneidad que caracteriza a la sociedad y que manifiesta diariamente problemáticas, necesidades y demandas sociales en todos los ámbitos de la vida diaria, desigualdad social y económica principalmente que consecuentemente se ve reflejado en lo laboral, escolar, de vivienda, acceso a servicios, inseguridad, violencia, entre otros.

Es por ello por lo que la población enfrenta diversos estados de riesgo construidos socialmente sobre todo por situaciones de pobreza, desigualdad y discriminación, esto

se reduce a una privación a vivir una vida libre donde se garantice el ejercicio de sus derechos, ya que en alto o menor grado se encuentran vulnerables a sufrir algún tipo de afectación sobre todo en procesos de desastre puesto que el estado de seguridad se ve trastocado en muchos aspectos de su cotidianidad, limitando y fragmentando a la población.

Lo cierto es que es inevitable que las comunidades se encuentren en situaciones de riesgo, sin embargo, la realización del presente trabajo permite ampliar la perspectiva desde lo social preventivo, dejando ver que el trabajo social puede incidir de manera profesional en la gestión de riesgos.

Esta investigación invita además a fortalecer la línea de investigación en materia de gestión integral de riesgos de desastre, ya que es un tema social con sustento teórico que permite la inserción directa en la realidad, fomenta la participación e incidencia política y por ello el trabajo social es una disciplina óptima para abordar el tema que puede vincularse también con derechos humanos, equidad, igualdad, justicia social, sustentabilidad y solidaridad. Se reconoce también que el carácter multidisciplinario e interinstitucional permite el intercambio y colaboración con otras áreas y disciplinas, enriqueciendo aún más las intervenciones.

## Referencias bibliográficas y otras fuentes

Aburto, S. (2017). Marco jurídico de la protección civil. Disponible en:

<http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/11/2.MARCO-LEGAL-DE-PC-Y-LA-RRD.pdf>

Actualización, integración y afectaciones hidrometeorológicas en la Delegación Tláhuac (2018).

Dirección de protección civil. Disponible en: <https://www.atlas.cdmx.gob.mx/datospdf.html>

Alcántara I., Garza M., López A., Magaña V., Oropeza O., Puente S., Rodríguez D., Lucatello S., Ruiz N., Tena R., Urzua M., & Vázquez G. (2019) Gestión Integral de Riesgo de

Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia. Disponible en:

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112019000100002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112019000100002)

Alcántara I., Garza M., López A., Magaña V., Oropeza O., Puente S., Rodríguez D., Lucatello S., Ruiz N., Tena R., Urzua M., & Vázquez G. (2019) Gestión Integral de Riesgo de

Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia. Disponible en:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112019000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112019000100002)

Alcántara I., Rodríguez D., Garnica R., & Maldonado Al. (2020) Multi-Sectoral Reflections and Efforts in Strengthening Partnerships to Reduce Disaster Risk in Mexico: The First MuSe-

IDRiM Conference. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-020-00302-w#citeas>

Álvarez A. (2012) Vulnerabilidad social: un estudio exploratorio. (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México). Disponible en:

<http://132.248.9.195/ptd2013/enero/0686628/Index.html>.

Álvarez I. (2005) Plan escolar. Una herramienta para estar preparados ante una emergencia.

Departamento de ayuda humanitaria de la Unión Europea. Disponible

en: [https://www.eird.org/cd/toolkit08/material/planes-escolares/plan\\_escolar\\_para\\_la\\_preencion/plan.pdf](https://www.eird.org/cd/toolkit08/material/planes-escolares/plan_escolar_para_la_preencion/plan.pdf)

Anaya Jesús (1988). "Supervisión de obras en el sector público (SEDUE)". (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de

<https://repositorio.unam.mx/contenidos/305384>

Annan K. (1999), "Una vulnerabilidad creciente a los desastres", The Internacional Herald Tribune

- Antuñano, Alejandro (s/f). Cinco décadas de acelerado desarrollo urbano en la ciudad de México. Disponible en: <http://realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/18355-cinco-decadas-de-acelerado-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico>
- Aranda F. (2014). Intervención del Trabajo Social en emergencias. [Tesis de licenciatura, Universidad de Jaén. Disponible en: <http://tauja.ujaen.es/bitstream/10953.1/734/1/TFG-Aranda%20Merino%2C%20Francisco%20Eulalio.pdf>
- Araujo R. (2015). Vulnerabilidad y riesgo en salud: ¿dos conceptos concomitantes? Novedades en población. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v11n21/rnp070115.pdf>
- Arcos P., González F., Huerta M., & Cueto A. (1994). El concepto de desastre y su aplicación en Asturias. Revista San Hig N° 68 vol 5. Disponible en: [https://www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos\\_propios/resp/revista](https://www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista)
- Atlas de peligros y riesgos de la Ciudad de México Tlahuac. (2014). Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: [http://www.sadsma.cdmx.gob.mx:9000/datos/storage/app/media/docpub/atlasriesgo/MR\\_Tlahuac.pdf](http://www.sadsma.cdmx.gob.mx:9000/datos/storage/app/media/docpub/atlasriesgo/MR_Tlahuac.pdf)
- Atlas de peligros y riesgos geológicos (2018). Dirección de protección civil. Disponible en: <https://www.atlas.cdmx.gob.mx/datospdf.html>
- Ballesteros B. (2014). Reflexión sobre la teoría de la sociedad del riesgo. Disponible en: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0040-29152014000200008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152014000200008&lng=es&nrm=iso)
- Ballis T. (s/f) Tipos y fases de los desastres. (presentación de diapositivas). Disponible en: <https://www.ispch.cl/sites/default/files/1.-%20Tipos%20y%20Fases%20de%20Desastres.pdf>
- Banco Mundial (2021). Población urbana (% del total). Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Barbosa, M. (2004). Entre naturales, ajenos y vecindados: crecimiento urbano en Xochimilco, 1929-2004. En Terrones, M. (Ed.). A la orilla del agua. Política, urbanización y medio ambiente: historia de Xochimilco en el Siglo XX. México: Instituto Mora, pp. 153- 207.
- BBC News Mundo (2021). Línea 12 de metro: las primeras conclusiones sobre las causas del accidente en Ciudad de México que provocó 26 muertos. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57506096>
- Beck, U. (1986). La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional->

emergencias/files/documentos/publicaciones/La%2Bsociedad%2Bdel%2Briesgo%  
2Bhacia%2Buna%2Bnueva%2Bmodernidad%20-BECK.pdf

Blaikie, P., Cannon T., David I. & Wisner B. (1996), Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en America Latina (LA RED). Disponible en:

<https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/>

Blanco I. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792012000300001#:~:text=Socialmente%2C%20las%20periferias%20suelen%20ser,de%20baja%20calidad%20medioambiental%20y](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300001#:~:text=Socialmente%2C%20las%20periferias%20suelen%20ser,de%20baja%20calidad%20medioambiental%20y)

Britton, N. (1986): "Developing an understanding of disaster" en Australian & New Zealand journal of sociology, 22 (2), pp. 254 – 271. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/277557632\\_The\\_construction\\_and\\_development\\_of\\_the\\_concept\\_of\\_disaster\\_in\\_medicine\\_and\\_public\\_health\\_in\\_emergencias\\_in\\_Spanish](https://www.researchgate.net/publication/277557632_The_construction_and_development_of_the_concept_of_disaster_in_medicine_and_public_health_in_emergencias_in_Spanish).

Busso G. (s/f). Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población. Disponible en:

<https://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/B10/Busso,%20Gustavo.pdf>.

Caballero E. (2013) Los riesgos urbanos y la justicia urbana en Centroamérica. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/152/15233381002.pdf>.

Callalle C. (2016). gestión de riesgo de desastres en zona urbana periférica. Análisis del riesgo en el asentamiento humano: Lomas de Nocheto, Santa Anita, Lima. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Peru). Disponible en:

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7672>.

Carrera C. (2017). Tláhuac: grietas, falta de agua y hogares inhabitables. IDIGO Disponible en:

<https://www.reporteindigo.com/reporte/tlahuac-viviendas-en-alto-riesgo-tras-sismo/>

Castillo T. (2002). Intervención psicosocial en situaciones de desastre, Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). Mérida Yucatán.

Catalan Vania (2021). La pérdida del hogar como consecuencia de los sismos y su impacto a grupos vulnerables en CDMX. FundarQMX. Disponible en:

<https://www.fundarqmx.com/post/19s-la-p%C3%A9rdida-del-hogar-como-consecuencia-de-los-sismos-y-su-impacto-a-grupos-vulnerables-en-cdmx#:~:text=Dentro%20de%20los%20grupos%20que,pobres%20y%20personas%20con%20discapacidad>.

- Celis, F. (2017). ¿Por qué el costo de los sismos de 2017 no se compara al de 1985? Revista Forbes. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/por-que-el-costo-de-los-sismos-de-2017-no-se-compara-al-de-1985/>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria- CEDRSSA (2018). Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL. Disponible en: [http://www.cedrssa.gob.mx/post\\_secretarn-a\\_de\\_desarrollo\\_social\\_-\\_n-sedesol-n.htm#:~:text=En%201976%20se%20publicaron%20modificaciones,y%20problema%20ecol](http://www.cedrssa.gob.mx/post_secretarn-a_de_desarrollo_social_-_n-sedesol-n.htm#:~:text=En%201976%20se%20publicaron%20modificaciones,y%20problema%20ecol)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2018). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT. Disponible en: [http://www.cedrssa.gob.mx/post\\_secretarn-a\\_de\\_medio\\_ambiente\\_y\\_recursos\\_naturales\\_-\\_n-semarnat-n.htm](http://www.cedrssa.gob.mx/post_secretarn-a_de_medio_ambiente_y_recursos_naturales_-_n-semarnat-n.htm)
- Centro Nacional de Prevención de Desastres (2020). 34 aniversario del Sistema Nacional de Protección Civil. Disponible en: <https://www.gob.mx/cenapred/articulos/34-aniversario-del-sistema-nacional-de-proteccion-civil>
- Centro Nacional de Prevención de Desastres (2021). Qué es el SINAPROC y cómo se consolidó en nuestro país. Disponible en: <https://www.gob.mx/cenapred/es/articulos/que-es-el-sinaproc-y-como-se-consolido-en-nuestro-pais-enterate-271588?idiom=es>
- CEPAL (2017). Protección social de la infancia frente a los desastres. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres (LC/MEX/L.428), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15833/un-tema-del-desarrollo-la-reduccion-de-la-vulnerabilidad-frente-los-desastres>.
- CEPRENAC. (2008). Disposiciones Generales para Estudios de Riesgo Urbano. Disponible en: <https://www.preventionweb.net/organizations/532>.
- Chambers, R. (1983) Rural development: putting the last first. Longman. Londres. Disponible en: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/178>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en México. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-general-de-asentamientos-humanos-ordenamiento-territorial-y-desarrollo>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2014). Manual para la evaluación de desastres. Disponible en:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (1993) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en:  
<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II30.pdf>.
- Congreso de la Ciudad de México (25 de julio de 2019). Ley Orgánica del Consejo, Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México. Disponible en:  
[https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY\\_ORGANICA\\_DEL\\_CONSEJO\\_ECONOMICO\\_AMBIENTAL\\_Y\\_SOCIAL\\_DE\\_LA\\_CDMX.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_ORGANICA_DEL_CONSEJO_ECONOMICO_AMBIENTAL_Y_SOCIAL_DE_LA_CDMX.pdf)
- Consejo para prevenir y eliminar la discriminación de la Ciudad de México- Copred (2018). Personas con discapacidad. Disponible en:  
<https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/ef6/a6e/5a1ef6a6e926a447715839.pdf>
- Coordinación Nacional de Protección Civil. (2016). Programa Interno de Protección Civil Disponible en:  
[http://www.cenapred.unam.mx/es/documentosWeb/Enaproc/Programa\\_Interno.pdf](http://www.cenapred.unam.mx/es/documentosWeb/Enaproc/Programa_Interno.pdf),
- Corona, S. (2015). El precio de un terremoto. Disponible en:  
[https://elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442353390\\_646617.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442353390_646617.html)
- Cortés A. (2017) Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682017000100221](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682017000100221)
- Crespo Francisca (1981). Análisis jurídico, económico, sobre la ley general de asentamientos humanos en materia municipal. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [0008064.pdf \(unam.mx\)](#)
- Cruz M. & Jiménez E. (2019). Transformaciones socio territoriales de las periferias urbanas. Carta económica regional. La periferia: voz y sentidos en los estudios urbanos. Papeles de Población Disponible en:  
<http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx/index.php/CER/article/view/7765>
- Danel Paula (2017) Intervenciones profesionales de los Trabajadores Sociales. Universidad Nacional de la Plata. Disponible en:  
<https://entredichos.trabajosocial.unlp.edu.ar/2017/09/02/986/>  
de 2022)

De Miguel T. (2020). La obra que amenaza Xochimilco, el último humedal de Ciudad de México. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-07-15/la-obra-que-amenaza-xochimilco-el-ultimo-humedal-de-ciudad-de-mexico.html>

Diario de México Benito Juárez (2019). Alcaldía Benito Juárez con índice de desarrollo humano similar al de Suiza. Disponible en: <https://ddmbj.mx/alcaldia-benito-juarez-con-indice-de-desarrollo-humano-similar-al-de-suiza#:~:text=El%20IDH%20de%20la%20alcald%C3%ADa,tiene%20un%20puntaje%20de%200.942.>

Diario de México Benito Juárez (2019). Alcaldía Benito Juárez con índice de desarrollo humano similar al de Suiza. Disponible en: <https://ddmbj.mx/alcaldia-benito-juarez-con-indice-de-desarrollo-humano-similar-al-de-suiza#:~:text=El%20IDH%20de%20la%20alcald%C3%ADa,tiene%20un%20puntaje%20de%200.942.>

Diario Oficial (01 de junio de 2021). Secretaria de desarrollo agrario, territorial y urbano. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595683&fecha=26/06/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595683&fecha=26/06/2020)

Diario Oficial (12 de mayo de 2000). Ley General de protección civil. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgpc/LGPC\\_orig\\_12may00\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgpc/LGPC_orig_12may00_ima.pdf)

Diario Oficial (1983). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1983-1988\\_31may83\\_decre.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83_decre.pdf)

Diario Oficial (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)

Diario Oficial (1997). Programa delegacional de desarrollo urbano de Tláhuac. Disponible en: <https://paot.org.mx/centro/programas/delegacion/tlahuac.html>

Diario Oficial (26 de julio de 1994). Estatuto de gobierno del Distrito Federal. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/egdf/EGDF\\_orig\\_26jul94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/egdf/EGDF_orig_26jul94_ima.pdf)

Diario Oficial de la Federación (02 de febrero de 1996). Ley de protección civil para el Distrito Federal. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4868802&fecha=02/02/1996&print=true](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4868802&fecha=02/02/1996&print=true)

Diario Oficial de la Federación (02 de julio de 2020). Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020)

Diario Oficial de la Federación (06 de junio de 2012). Ley General de Protección Civil. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC\\_061120.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf)

Diario Oficial de la Federación (06 de mayo de 1986). DECRETO por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4792590&fecha=06/05/1986](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4792590&fecha=06/05/1986)

Diario Oficial de la Federación (06 de noviembre de 2020). Ley general de protección civil.

Disponible en: <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-general-de-proteccion-civil-60762>

Diario Oficial de la federación (10 de octubre 1985) Acuerdo por el que se crea el Comité de Intervención de Seguridad Civil. Disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4770326&fecha=10/10/1985](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770326&fecha=10/10/1985).

Diario Oficial de la Federación (12 de julio de 2019). PLAN Nacional de Desarrollo 2019- 2024.

Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

Diario Oficial de la Federación (13 de mayo de 2014). Reglamento de la ley general de protección civil. Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGPC\\_091215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPC_091215.pdf) (Acceso 10 de marzo de 2022)

Diario Oficial de la Federación (16 de agosto de 1977). Reglamento Interior de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4641848&fecha=16/08/1977](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4641848&fecha=16/08/1977)

Diario Oficial de la Federación (19 de septiembre de 2008). Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012. Disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5060600&fecha=19/09/2008#:~:text=El%20Programa%20Nacional%20de%20Protecci%C3%B3n%20Civil%202008%2D2012%20orientar%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Federal%2C%20as%20C3%A1%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Federal%2C%20as%20C3%A1](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5060600&fecha=19/09/2008#:~:text=El%20Programa%20Nacional%20de%20Protecci%C3%B3n%20Civil%202008%2D2012%20orientar%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Federal%2C%20as%20C3%A1%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Federal%2C%20as%20C3%A1)

Diario Oficial de la Federación (20 de mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018.

Disponible en: <https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>

Diario Oficial de la Federación (2020). PROGRAMA Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020)

Diario Oficial de la Federación (28 de noviembre de 2016). Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)

Diario Oficial de la Federación (30 de abril de 2014). Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018. Disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014)

Diario Oficial de la Federación (31 de mayo de 1995). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1937/22.pdf>

Diario Oficial. (31 de mayo de 1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)

Dirección de Fomento Económico y Cooperativo. (2018). Monografía alcaldía de Tlahuac. Disponible en: [http://www.tlahuac.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/Tlh\\_monografiaTlahuac\\_28072021.pdf](http://www.tlahuac.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/Tlh_monografiaTlahuac_28072021.pdf)

Dirven M. (2019). Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe en el marco de FAO para una reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5509es/ca5509es.pdf>

Dirven M., Echeverri R., Sabalain C., Rodríguez A., Candia D., Peña C. & Faiguenbaum S. (2011) Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL Disponible en:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3858/1/S2011960\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3858/1/S2011960_es.pdf)

DOF. (2020). Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020)

Dohvehnain C. Riesgos y desastres en la Ciudad de México, una perspectiva social. Disponible en: <http://www.cienciamx.com/index.php/ciencia/ambiente/24138-riesgos-desastres-cdmx-perspectiva-social>

Douglas M. & Wildavsky A. (1982), Riesgo y Cultura. Ensayo sobre la selección de peligros tecnológicos y ambientales, Universidad de California, Berkeley, Los Ángeles.

Douglas M. (1986), Risk Acceptability According to the Social Sciences, Russell Sage Foundation, Nueva York. Disponible en:  
[https://books.google.com.mx/books/about/Risk\\_Acceptability\\_According\\_to\\_the\\_Soci.html?id=XHJbY4BdGgsC&redir\\_esc=y#:~:text=First%20published%20in%201985%2C%20Mary,the%20state%20of%20risk%20theory.&text=Douglas%20raises%20questions%20about%20rational,the%20autonomy%20of%20the%20individual.](https://books.google.com.mx/books/about/Risk_Acceptability_According_to_the_Soci.html?id=XHJbY4BdGgsC&redir_esc=y#:~:text=First%20published%20in%201985%2C%20Mary,the%20state%20of%20risk%20theory.&text=Douglas%20raises%20questions%20about%20rational,the%20autonomy%20of%20the%20individual.)

- Espiñeira Kenia (2009) El Centro y la Periferia. Una reconceptualización desde el pensamiento Descolonial. III Training Seminario de Jóvenes Investigadores en Dinámicas Interculturales, disponible en:  
file:///C:/Users/diali/Downloads/ponencia\_III\_training\_programa\_keinaEspineira.pdf
- Excelsior (2017) Nacional Global Dinero Comunidad Deportes Espectáculos Hacker Expresiones Opinión Trending Gentleman Viven en la CDMX 785 mil indígenas: Inegi. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/08/08/1180280>
- Expansión (2020). En 2020 cayó la natalidad en México. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/natalidad/>
- Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Adultas Mayores (2015). Los adultos mayores, vulnerables contra el maltrato. Disponible en: <https://fiapam.org/los-adultos-mayores-vulnerables-contra-el-maltrato/#:~:text=Los%20factores%20que%20hacen%20del,o%20a%20depende%20econ%C3%B3micamente%20de%20ellos>
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja- IFRC, (2021). ¿Qué es un desastre?. Disponible en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/>
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, 2021). ¿Qué es la vulnerabilidad?. Disponible en: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>.
- Feito L. (2007) Vulnerabilidad. Disponible en: [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1137-66272007000600002](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272007000600002).
- Fernandez J., Fernández M. & Soloaga I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44905/1/S1900977\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44905/1/S1900977_es.pdf)
- Flores S. & Contreras M. (2003). Organización y promoción social. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [https://www.trabajosocial.unam.mx/plan96/ensenanza/SUAcuartosemestre/organizacion\\_promocion\\_social.pdf](https://www.trabajosocial.unam.mx/plan96/ensenanza/SUAcuartosemestre/organizacion_promocion_social.pdf)

- Flores, L. López, O., Pacheco, M., Reyes, C. & Rivera D. (2021). Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de peligros y riesgos. Disponible en: <https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/57.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF (2016). Normas la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres. Proyecto: participación y protección de las personas con discapacidad en emergencias y desastres en América Central. Disponible en: [https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-06/P.2.3.%20Documento-Normas-Inclusion-Proteccion\\_13.08.2016-WEB.PDF](https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-06/P.2.3.%20Documento-Normas-Inclusion-Proteccion_13.08.2016-WEB.PDF)
- Foro Global de Economía Social (2021). Economía Social y Solidaria Ciudad de México. Disponible en: <https://www.gsef2021.org/index.php/es/rumbogsef-es-es/ciudad-de-mexico-es-es#:~:text=El%20PIB%20per%20c%C3%A1pita%20de,m%C3%A1s%20rica%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.>
- Gaceta de la Ciudad de México (2018). Decreto por el que se expide la ley para la reconstrucción integral de la Ciudad de México. Disponible en: [https://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MARCO\\_TEORICO/LEY\\_PARA\\_LA\\_RECONSTRUCCION\\_DE\\_LA\\_CIUADAD\\_DE\\_MEXICO.pdf](https://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MARCO_TEORICO/LEY_PARA_LA_RECONSTRUCCION_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO.pdf)
- Gaceta del senado (2016). Solicitud asentamientos humanos irregulares. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/66095](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66095)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (02 de marzo de 2021). Decreto por el que se modifica la denominación de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal; y se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, así como del Código Civil para el Distrito Federal. Disponible en: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/3c1ec8425e959b9e5e0e04472b288df7.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/3c1ec8425e959b9e5e0e04472b288df7.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (05 de junio de 2019). Ley de gestión integral de riesgos y protección civil de la Ciudad de México. Disponible en: [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY\\_GEST\\_RIESGO\\_PROTECC\\_CIVIL\\_CD MX\\_05\\_06\\_19.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_GEST_RIESGO_PROTECC_CIVIL_CD MX_05_06_19.pdf)
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (05 de junio de 2019). Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México. Disponible en:

[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/1c69e280b18ca637d0f0910c14b28e85.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/1c69e280b18ca637d0f0910c14b28e85.pdf)

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2019) Reglamento de la ley de gestión integral de riesgos protección civil de la ciudad de México. Disponible en:

[https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/proteccion\\_civil/wp-content/uploads/4\\_RGTO\\_DE\\_LA\\_LEY\\_DE\\_GIRPC\\_CDMX.pdf](https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/proteccion_civil/wp-content/uploads/4_RGTO_DE_LA_LEY_DE_GIRPC_CDMX.pdf)

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2019, 05 de junio). Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México. Disponible en:

[https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/proteccion\\_civil/wp-content/uploads/3\\_LEY\\_DE\\_GIRPC\\_CDMX.pdf](https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/proteccion_civil/wp-content/uploads/3_LEY_DE_GIRPC_CDMX.pdf)

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2017) Ley del sistema de protección civil del Distrito Federal.

Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-fb161f42cc12fcc2ce254cc18225a79e.pdf>

Gala F., Lupianni M., Guillen C., & Alva I. (2003) Catástrofes, desastres y emergencias: concepto, clasificación, tipos y generalidades. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/322702057\\_catastrofes\\_desastres\\_y\\_emergencias\\_concepto\\_clasificacion\\_tipos\\_y\\_generalidades](https://www.researchgate.net/publication/322702057_catastrofes_desastres_y_emergencias_concepto_clasificacion_tipos_y_generalidades).

García, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos.

Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n19/n19a2.pdf>

Giraldo F., Jon G., Ferrari C. & Bateman A. (2009). urbanización para el desarrollo humano.

políticas para un mundo de ciudades, ONU-Habitat, Bogota. Disponible en:

<http://ie.u.nal.edu.co/nuevas-adq/item/81-urbanizacion-desarrollo-humano-pol%C3%ADticas-mundo-ciudades>.

[gob/articulos/que-es-el-sinaproc-30anosproteccioncivil](http://gob/articulos/que-es-el-sinaproc-30anosproteccioncivil)

Gobierno de la Ciudad de México (2016). Sobre nuestra ciudad. Disponible en:

<https://www.archivo.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad>

Gobierno de la Ciudad de México (2020). “Ciudad Resiliente: Retrospectiva y Proyección de una Ciudad vulnerable. Disponible en:

<https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/601/b5b/6ea/601b5b6eafd5a157875160.pdf>

Gobierno de la Ciudad de México (2020). Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México.

Disponible en:

[https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX\\_completo.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX_completo.pdf)

- Gobierno de la Ciudad de México (s/f). Código de conducta secretaría de gestión integral de riesgos y protección civil. Disponible en:  
<https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5cf/6a6/0ad/5cf6a60ad3925602768517.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020) Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México. Disponible en:  
[https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX\\_completo.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX_completo.pdf)
- Gobierno de México (2016). ¿Cómo y por qué nace el CENAPRED?. Disponible en:  
<https://www.gob.mx/cenapred/articulos/como-y-por-que-nace-el-cenapred>
- Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2021). Recomendaciones de protección civil dirigidas a las Autoridades Municipales para la atención de Personas indígenas en emergencia y/o desastre. Secretaria de protección civil, dirección general de prevención de riesgos. Disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/wp-content/uploads/sites/5/2021/06/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-.pdf>
- Gómez L. & Canto J. (2000) “Masas, emergencias y desastres colectivos”, en L. Gómez et. al, Psicología social. Ed Eudema; Madrid, 1995. Disponible en:  
[https://www.uma.es/media/files/Masasemergencias\\_y\\_desastres\\_colectivos.PDF](https://www.uma.es/media/files/Masasemergencias_y_desastres_colectivos.PDF).
- González S. & Larralde A. (2013) Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México. Disponible en:  
[http://www.omi.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1740/1/images/8\\_Conceptualizacion\\_y\\_medicion\\_de\\_lo\\_rural.pdf](http://www.omi.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1740/1/images/8_Conceptualizacion_y_medicion_de_lo_rural.pdf)
- Guerrero N. & Yépez M. (2015). Factores asociados a la vulnerabilidad del adulto mayor con alteraciones de salud. Revista Universidad y Salud Num. 17. Disponible en:  
<http://www.scielo.org.co/pdf/reus/v17n1/v17n1a11.pdf>
- Hernández R. (s/f). Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Disponible en:  
<http://seduv.edomexico.gob.mx/docs/metro/leyasentamientos.pdf>
- Herrero I. (2011) Los Trabajadores Sociales en situaciones de crisis, emergencias y catástrofes. Revista de trabajo social y ciencias sociales N° 63. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=38410699>
- Herrero I. (2020). El rol del trabajador social en contextos e emergencia. [Encuentro virtual, Universidad adventista de Chile]. Chillan, Chile. Disponible en:

<https://www.unach.cl/2020/07/unach-realiza-conferencia-sobre-el-rol-del-trabajador-social-en-contextos-de-emergencia/>

Hiernaux D. & Lindón A. (2004). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos.

Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252004000400005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252004000400005)

[https://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000\\_mar-1-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf)

INAFED Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.(2010). Enciclopedia de de los municipios y delegaciones de México. Disponible en:

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/index.html>

INEGI (2004). Indicadores sociodemográficos del Distrito Federal (1930-2002). Disponible en:

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825497781/702825497781\\_1.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825497781/702825497781_1.pdf)

INEGI (2010) Población rural y rural ampliada en México 2000-2015. Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825498122/702825498122\\_2.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825498122/702825498122_2.pdf)

Instituto de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y rendición de cuentas de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en:

[https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CD MX.pdf](https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CD MX.pdf)

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2007). Historia del Instituto de Ecología (INE). Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/historia.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2021). Comunicado de prensa núm 98/21.

Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_CdMx.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_CdMx.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2021). Comunicado de prensa núm 98/21.

Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_CdMx.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_CdMx.pdf)

Instituto Politécnico Nacional (2010). 25 Aniversario del sismo de 1985 y el surgimiento de la Protección Civil en México. Disponible en:

[https://www.cofaa.ipn.mx/boletin/2010/boltin\\_especial/reportaje/1985/index.html](https://www.cofaa.ipn.mx/boletin/2010/boltin_especial/reportaje/1985/index.html)

- Jimenez J., Pallares D. & Bustamante M. (2005). Interdisciplinariedad y formación en trabajo social. Revista tendencias y retos N. 10. Disponible en:  
file:///C:/Users/diali/Downloads/Dialnet-InterdisciplinariedadYFormacionEnTrabajoSocial-4929380%20(1).pdf
- Keller A. & Wilson H. (Eds) (1990): "Disaster prevention, planning and limitation". Proceeding of the First Conference University of Bradford 12-13 September 1989. The British Library, University of Bradford, DDPLU; Londres.
- Kreps G. (1984): "Sociological inquiry and disaster research", en Annual review of sociology, 3, pp. 309 – 330. Disponible en:  
<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.so.10.080184.001521>.
- Lavell A. (2000). Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica. Disponible en: [https://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000\\_mar-1-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf)
- Lindón A. (2020) La periferia: fragmentos inestables de la ciudad vivida. Revista perspectiva geográfica (25) (2). Disponible en:  
<http://www.scielo.org.co/pdf/pgeo/v25n2/0123-3769-pgeo-25-02-15.pdf>
- Lopez M. & Garcia C, (2000). Intervención de trabajo social en situación de desastre. Revista de Trabajo Social, N° 2. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3841069>
- Mansilla E. (Ed) (1996). Desastres, Modelo para Armar Colección de Piezas de un Rompecabezas Social. Cap. II Desastres y catástrofes: condiciones y consecuencias para el desarrollo Social. Disponible en: <https://www.worldcat.org/title/desastres-modelo-para-armar-coleccion-de-piezas-de-un-rompecabezas-social/oclc/318214379>
- Mapa de peligros por hundimiento y fracturamiento (2014). Secretaria de protección civil. Disponible en: file:///C:/Users/diali/Downloads/Mapa\_Tlahuac\_2014%20(2).pdf
- Marchezini Victor (2014) La producción silenciada de los desastres naturales en catástrofes sociales. Disponible en:  
<http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/46431/41699>
- Medina A. (2006). Las fronteras simbólicas de un "pueblo originario": una mirada etnográfica a las comunidades de Tláhuac, Distrito Federal. LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos, vol. IV, núm. 1 Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/745/74540107.pdf>

- Méndez C. (2017). Antecedentes de la protección civil, Internacional, Nacional, Estatal. (presentación de diapositivas). Disponible en: <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/11/1.-Antecedentes-de-la-Protecci%C3%B3n-Civil.pdf>
- México previene A.C. (s/f). CDMX en riesgo, desastres naturales y resiliencia. Disponible en: <https://mexicoprevieneac.org/wp-content/uploads/2020/09/DesastresyResiliencia.pdf>
- Miguelé, K. (s/f). Introducción a la estrategia internacional para la reducción de desastres. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/71821738.pdf>.
- Morales, A. (2006). Unidad territorial Jamaica: cambios físicos y sociales a consecuencia del sismo de 1985. (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México) Disponible en: <http://132.248.9.195/pd2007/0613952/Index.html>
- Moreno D. & Carrillo J. (2020) Normas APA, 7ª edición, guía de citación y referenciación. Universidad Central. Bogotá, Colombia.
- Morínigo J. (1998) “Modernización económica, cultura urbano-industrial y el proceso de urbanización”, en: Realidad Social del Paraguay, pp. 313-321, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, Paraguay. Disponible en: [https://www.academia.edu/42110849/\\_2019\\_-\\_Vol.\\_37\\_-\\_N.2\\_-](https://www.academia.edu/42110849/_2019_-_Vol._37_-_N.2_-)
- Naciones Unidas (2015) Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- Navarrete (2021). La pobreza extrema creció 163% en la CDMX entre 2018 y 2020, advierte el Coneval. Disponible en: [https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/08/18/la-pobreza-extrema-crecio-163-en-la-cdmx-entre-2018-y-2020-advierte-el-coneval#:~:text=La%20pobreza%20extrema%20se%20increment%C3%B3,de%20Desarrollo%20Social%20\(Coneval\).](https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/08/18/la-pobreza-extrema-crecio-163-en-la-cdmx-entre-2018-y-2020-advierte-el-coneval#:~:text=La%20pobreza%20extrema%20se%20increment%C3%B3,de%20Desarrollo%20Social%20(Coneval).)
- Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión (2019) Gestión del Riesgo de Desastres por desastre en México. Disponible en: [https://foroconsultivo.org.mx/INCYTU/documentos/Completa/INCYTU\\_19-033.pdf](https://foroconsultivo.org.mx/INCYTU/documentos/Completa/INCYTU_19-033.pdf)
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres (2001). Marco de acción para la implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). Disponible en: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>.
- Oficina Nacional de Emergencia (2015). Acción estratégica 4.1.2. Transferir al SNPC Metodología de Identificación y Caracterización de los Factores Subyacentes del Riesgo nivel comunal. Disponible en:

[https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/factores\\_subyacentes\\_del\\_riesgo\\_a\\_nivel\\_comunal\\_-\\_juan\\_piedra.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/factores_subyacentes_del_riesgo_a_nivel_comunal_-_juan_piedra.pdf)

Ojeda Adriana (2020). El suelo de México DF: Problemática geotécnica. Geotecnia fácil.

Disponible en: <https://geotecniafacil.com/suelo-ciudad-mexico-geotecnia/>

ONU-Habitat (s/f). Superficie de CDMX crece a ritmo tres veces superior al de su

población. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/superficie-de-cdmx-crece-a-ritmo-tres-veces-superior-al-de-su-poblacion>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2009). Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres Una Guía. Disponible en:

<http://www.fao.org/3/i0304s/i0304s.pdf>.

Ornelas M. (2018) La problemática de la calidad de vida en los grandes conjuntos

habitacionales de la periferia: caso estudio parque san mateo. Disponible en:

<http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/5891>

Orozco G., & Guevara O. (2015). Gestión Integrada de Riesgo de Desastres. Universidad de San Buenaventura seccional Cartagena. Disponible en:

[http://srala.org/wp-](http://srala.org/wp-content/uploads/2015/11/GestionIntegradaRiesgosDesastres_Colombia2011.pdf)

[content/uploads/2015/11/GestionIntegradaRiesgosDesastres\\_Colombia2011.pdf](http://srala.org/wp-content/uploads/2015/11/GestionIntegradaRiesgosDesastres_Colombia2011.pdf)

Ozuna R. (2017). Espacio urbano. conocimiento, cultura y orden urbano. Entre textos (9)(26).

Disponible en: [http://entretextos.leon.uia.mx/num/26/labor-de\\_punto/PDF/ENTRETEXTOS-26-L2.pdf](http://entretextos.leon.uia.mx/num/26/labor-de_punto/PDF/ENTRETEXTOS-26-L2.pdf)

Pardo M., & I. M. (2018). ¿Un evento complejo? La historia de la puesta en marcha de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro en la Ciudad de México. Gest. polít. pública vol.27 no.3. Disponible en:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792018000300019](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000300019)

Peretti W. (2000) Sociologie du risque, Armand Colin, París. Disponible en:

[https://www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_2001\\_num\\_89\\_1\\_2397\\_t1\\_0177\\_0000\\_3](https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_2001_num_89_1_2397_t1_0177_0000_3).

Pérez J. (2014). El crecimiento exponencial de las ciudades mexicanas del siglo xx y su impacto económico y social en el entorno. Disponible en:

<https://www.uv.mx/iic/files/2018/01/17-C071148.pdf>

Pérez M. (2016). Las territorialidades urbano rurales contemporáneas. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en:

<http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v26n2/v26n2a13.pdf>

Perez S., Astudillo V., Lillo M., & Briones S., (2016). Organizaciones de la sociedad civil en contexto de desastre: entre la subjetividad y la norma. *Revista sul americana de psicología* Vol.4 N.2. Disponible en: <http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/RSAP/article/view/1789/1649>

Presidencia de la República (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000. Disponible en: [http://www.coespo.sonora.gob.mx/documentos/Normatividad/PND/PND\\_1995-2000.pdf](http://www.coespo.sonora.gob.mx/documentos/Normatividad/PND/PND_1995-2000.pdf)

Presidencia de la República (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Disponible en: <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>

Presidencia de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

Prieto R. & González H. La movilidad sustentable: el otro desastre de la Línea 12. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-movilidad-sustentable-el-otro-desastre-de-la-linea-12/>

Programa de gestión integral de riesgos y protección civil de la Ciudad de México (2020). GCDMX. Disponible en: <https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Gestión del riesgo de desastres, ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe? Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para América Latina y el Caribe en Panamá. Disponible en: <https://infoinundaciones.com/recursos/item/%C2%BFque-hace-el-pnud-en-gestion-del-riesgo-de-desastres-en-america-latina-y-el-caribe/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Nicaragua (2014) Informe final. Reducción de los riesgos y la vulnerabilidad en base a las inundaciones y las sequias de la cuenca del estero real. Disponible en: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/8086>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2006). State of the World's Cities 2006/7. Kenia: ONU-Habitat. Disponible en: [http://mirror.unhabitat.org/documents/media\\_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf](http://mirror.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf).

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2006). State of the World's Cities 2006/7. Kenia: ONU-Habitat. Disponible en: [http://mirror.unhabitat.org/documents/media\\_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf](http://mirror.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf)

Protección Civil Zacatecas (2018). ¿Qué es protección civil?. Disponible en: <https://proteccioncivil.capitaldezacatecas.gob.mx/nosotros/historia/>

- Quarantelli E. (1985). What is disaster? the need for clarification in definition and conceptualization in research. Disponible en: <https://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/1119/ART177.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.
- Quijano A. (2014) Cuestiones y Horizontes De la Dependencia Histórico-Estructural
- Raphael B. (1986): When disaster strikes. Basic Books, Inc., Publishers. Nueva York. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/When-disaster-strikes-%3A-a-handbook-for-the-caring-Raphael/1bb70655384dc3c84150bd49621b3302eaaa8d07>
- Rebotier J. (2009). La dimensión territorial del riesgo urbano en Caracas: características y alcances. Una propuesta integradora para pensar el riesgo en una realidad socio-espacial compleja. Disponible en: <https://journals.openedition.org/trace/1419>
- Revista de estudios latinoamericanos sobre reducción del riesgo de desastres – REDER (2022) El Diálogo Continúa: Descolonización de la Ciencia de los Desastres en Latinoamérica y el Caribe. Disponible en: <https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder>
- Rey, Julieta. (202) "Procesos de reurbanización e integración socio urbana en la ciudad de Buenos Aires: El caso de villa 20 (2016-2019)", Georgetown University. Disponible en: [Rey\\_georgetown\\_0076M\\_14805.pdf](#)
- Reyes I. (2019). Una mirada a la problemática de los suelos de la Ciudad de México CDMX- Disponible en: <https://contactos.izt.uam.mx/index.php/contactos/article/view/39/37>
- Reyes J. (2012) ¿Qué es riesgo urbano?. Disponible en: <https://do.municipiosaldia.com/opinion/item/4494-%C2%BFqu%C3%A9-es-riesgo-urbano>.
- Rodríguez D. & Lucatello S. (2019). ¿Cuál es el futuro inmediato de la protección civil y la gestión integral del riesgo de desastres en México?. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/instituto-mora/cual-es-el-futuro-inmediato-de-la-proteccion-civil-y-la-gestion-integral-del>
- Rodríguez D. & Lucatello S. (2021). Los desastres en las políticas de la 4T; Disponible en: <https://medioambiente.nexos.com.mx/los-desastres-en-las-politicas-de-la-4t/>
- Rodríguez D. (2001). Prevención de desastres, un vacío legislativo: análisis de una ley que nació muerta. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2001/01/29/eco-daniel.html>
- Rodríguez D. (2014). El derecho a la Vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México. Disponible en: <https://journals.openedition.org/bifea/5917>,
- Rodríguez D. (2017). Construyamos una gestión democrática en la reducción del riesgo de desastres. Disponible en:

- <https://www.unisdr.org/files/globalplatform/Declaracin%20Plataforma%20Global%20Sen dai%20-%20UNAM%20%20Red%20%20M.pdf>
- Rodríguez D. (2017). Sociedad, desastres y sismos en la Ciudad de México. Tres décadas después. ENTS-UNAM. Disponible en:  
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/67458>
- Rodriguez D. (autor líder), Briones, M.; Garza, M.; & Mejia, A. (2018). Protección civil y Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Ciudad de México. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Proteccion-Civil-DH.pdf>, (30 de mayo de 2021)
- Rodríguez D., Briones, M.; Garza, M.; & Mejia, A. (2018). Protección civil y Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Ciudad de México. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Proteccion-Civil-DH.pdf>,
- Roque, M., Nosedá C., Hayden J., & González F., (2016). Enfoque socio territorial en la nueva institucionalidad. Disponible en:  
<http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Tutuy.pdf>.
- Rosales J. (2021) Evolución histórica de la concepción de la gestión de riesgos de desastres: algunas consideraciones. Disponible en:  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/23577>
- Rugarcía, A. La Interdisciplinariedad: El Reino de la Confusión. Centro Golfo: Universidad Iberoamericana, 2005.
- Saffon M., Vera J., Gomez P., Mora M., Ortiz M. & Felix A. (2019). Contra el desamparo del estado: violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo 19s. UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5854/13.pdf>
- San Miguel R. (2010) La expansión urbana en suelo de conservación en la Delegación Tlahuac D.F. (tesis de maestría, FLACSO). Disponible en:  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2819/1/TFLACSO-03-2010RTSMV.pdf>
- Sánchez L. (s/f). Ley General de Asentamientos Humanos. Disponible en:  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3370/3907>
- Santiago G. (s/f) Evolución legislativa de la protección civil en México. Instituto de Investigaciones jurídicas -UNAM. Disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3076/14.pdf>
- Santiago G. (s/f). Evolución legislativa de la protección civil en México. Disponible en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3076/14.pdf>

Santos A. (2021) Los desastres naturales se ensañan con el México más pobre. El País.  
Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-10-11/los-desastres-naturales-se-ensanan-con-el-mexico-mas-pobre.html>

Secretaria de Comunicaciones y transportes (2016). Programa General de protección civil 2016. Disponible en:  
<http://sct.gob.mx/fileadmin/ProteccionCivil/programaGeneralProteccionCivil.pdf>

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (s/f). Disponible en:  
<https://datos.cdmx.gob.mx/organization/about/secretaria-de-desarrollo-urbano-y-vivienda>

Secretaria de Gobernación (2001). Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006.  
Disponible en: <https://www.acapulco.gob.mx/proteccioncivil/fasiculos/progpc.pdf>

Secretaria de Gobernación (2016). ¿Qué es el #SINAPROC? #30AñosProtecciónCivil.  
Disponible en: <https://www.gob.mx/se>

Secretaria de Gobernación (s/f). De las facultades del congreso. Unidad general de asuntos jurídicos. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/73.pdf>

Secretaria de Gobernación (s/f). Organización para la prevención de desastres en México.  
Disponible en:  
[http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/7/1/images/lamina\\_exp\\_cenapred.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/7/1/images/lamina_exp_cenapred.pdf)

Secretaria de protección civil (2014) Atlas de peligros y riesgos de la Ciudad de México.  
Disponible en:  
<http://www.sadsma.cdmx.gob.mx:9000/datos/storage/app/media/docpub/atlasriesgo/MR>

Secretaría del Medio Ambiente (2022). Objetivos. Disponible en:  
<https://www.sedema.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>

Serna Leslie (2018). La Coordinadora Única de Damnificados: Reconstrucción democrática de la ciudad. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/67464>

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (2020). Conmemoración del terremoto de México de 1985 Disponible en: <https://www.gob.mx/siap/es/articulos/terremoto-mexico-1985?idiom=es>

Silva N. (2020) Identificación de los factores subyacentes del riesgo de desastres en el nivel comunal en Chile. Disponible en:  
<https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/39#:~:text=Se%20consideran%20cuatro%20dimensiones%20para,recursos%20naturales%20y%20cambio%20clim%C3%A1tico.>

- Silva, L. (2019). Crónica de seis siglos de sismos en México, lecciones aprendidas y perspectivas. Disponible en: <https://www.amis.com.mx//amiswp/wp-content/uploads/2019/05/LIBROSISMOS2.pdf>
- Solis P. & Nuñez A. (2017) ¿Por qué murieron mas mujeres el 19S? Un análisis inicial. Nexos digital. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=34076>
- Thomas J. (2013). Evaluación de la vulnerabilidad social ante amenazas naturales en Manzanillo (Colima). Un aporte de método. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112013000200007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112013000200007).
- Valdez C. & Martínez G. (1985). El terremoto de México de 1985 efectos e implicaciones en el sector salud. Centro de documentación y archivo secretaria de salud. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc7499/doc7499-contenido.pdf>
- Valero M., García M., & Gil J. (s/f). Conceptualización y delimitación del término desastre. Universidad Jaume. Disponible en: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/79712/forum\\_2001\\_17.pdf](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/79712/forum_2001_17.pdf). (Acc eso: 06 de junio de 2021)
- Velázquez Gutiérrez Margarita (2018). Desastres sociales: sismos, reconstrucción e igualdad de género. Revista Mexicana de sociología Num. 80. Disponible en: <file:///C:/Users/diali/Downloads/57777-166297-1-PB.pdf>
- Vera, G. (2019). Organización y funcionamiento del sistema nacional de protección civil a tres décadas de su creación. Disponible en: <http://www.revistas.filos.unam.mx/index.php/tlalli/article/view/382>
- Villa, M. (junio de 2001). Vulnerabilidad social: notas preliminares. En Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Villalibre C. (2013). Concepto de urgencia, emergencia, catástrofe y desastre. revisión histórica y bibliográfica [Tesis de maestría, Universidad de Oviedo]. Disponible en: <http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/17739/3/TFM%20cristina.pdf> ,
- Woitrin E., Martínez J., Ramos Y. (2015). Crecimiento urbano e incremento de riesgos hidrológicos en la ciudad de Guanajuato, México. Disponible en: <https://journals.openedition.org/orda/1937>.
- Zapata R. (2006). Los efectos de los desastres en 2004 y 2005: la necesidad de adaptación de largo plazo- CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4976/S0600590\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4976/S0600590_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Zaragoza, Á., Rigel, A., Landázuri, B., & Vega E. (2016) Disturbio antropogénico como consecuencia del crecimiento urbano. El caso de la zona lacustre y de montaña en la delegación Xochimilco, México. *Sociedad y Ambiente*. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455748464004>

Zavattiero G., & Ortiz L., (2019, 15 de agosto) Territorio, población y vivienda en el área metropolitana de asunción: representaciones sociales en perspectiva de la desigualdad de clases. *Estudios Paraguayos* vol. 37., Nº. 2. Disponible en: <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/636897?show=full>

Zepeda, O. & González, S. (eds.) (2014). Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México. Centro Nacional de prevención de Desastres (CENAPRED). Ciudad de México. Disponible en: <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/36-DIAGNOSTICODEPELIGROSEIDENTIFICACINDERIESGOSDEDESASTRESENMXICO>. PDF

## Anexos.

### Anexo 1. Cronograma de actividades

ACTIVIDAD	FEB, MAR, ABRIL 2021	MAYO, JUNIO, JULIO 2021	AGOSTO, SEPT, OCTUBRE 2021	NOVIEMBRE, DICIEMBRE, ENERO 2021	FEBRERO, MARZO, ABRIL 2022	MAYO, JUNIO, JULIO 2022	AGOSTO, SEPTIEMBRE, OCTUBRE 2022	NOVIEMBRE, DICIEMBRE, ENERO 2022	
Diseño de protocolo de investigación									
reformulación del protocolo de investigación									
Conformación de maco referencial									
Primer capítulo									
Diseño y elaboración de instrumentos de investigación									
Segundo capítulo									
Tercer capítulo									
Inicio de trabajo de campo									
Cuarto capítulo									
Procesamiento de la información									
Análisis de la información y conclusiones									

## Anexo 2. Instrumentos de investigación



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL



### Entrevista semiestructurada Institucional

**Proyecto de investigación: Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), en la Ciudad de México.**

#### Introducción:

La presente entrevista tiene el objetivo de conocer de que manera se aborda y ejecuta la gestión integral de riesgo de desastre como política integral en el espacio institucional, la información obtenida permitirá ahondar en el tema y vincular dos categorías importantes las cuales son: riesgo y vulnerabilidad social; partiendo de ello se realizará una valoración académica en la que se identificará si las políticas y el marco normativo que sustenta las acciones institucionales son de carácter reactivo o preventivo.

Es importante también reconocer y nombrar las áreas de oportunidad para la disciplina de trabajo social en el trabajo multidisciplinario que destaca las acciones en procesos de desastre, por lo que, se considera pertinente conocer su opinión al respecto.

#### Datos generales.

1. ¿En qué institución y área labora?
2. ¿Cuál es su formación académica?
3. ¿Cuánto tiempo tienen trabajando en la institución?
4. ¿Cuáles son las principales actividades que realiza?

#### Diseño y aplicación de GIRD.

5. ¿De qué forma participa su área de trabajo en la gestión y tratamiento de los riesgos?
6. ¿Existen programas específicos Gestión Integral de Riesgos de Desastre que actualmente determinan y guían sus actividades laborales?
7. ¿Como identifica usted en sus intervenciones laborales, reactivas o preventivas? ¿Por qué?

#### Transversalidad de la GIRD.

8. ¿Considera que las acciones que realiza en su área de trabajo son diseñadas, implementadas y finalmente evaluadas? ¿Por qué?
9. ¿De qué manera se integra el sector privado en sus actividades laborales?
10. ¿De qué manera se integra a la comunidad en sus actividades laborales?

#### Trabajo social.

11. ¿Qué opina sobre trabajar en equipos multidisciplinarios para la gestión y tratamiento de los riesgos?
12. ¿Considera importante la incorporación de trabajadores sociales en los equipos de trabajo?
13. En un equipo multidisciplinario, ¿Cuál identifica que sea el aporte específico de trabajo social?
14. Pensando en la generación de más y mejores estrategias de intervención, ¿considera oportuna la creación de equipos interdisciplinarios que participen en la orientación de conocimientos y metodologías de intervención en la gestión y tratamiento de riesgos?



**Entrevista semiestructurada. Profesional de trabajo social**

**Proyecto de investigación: Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), en la Ciudad de México.**

Introducción: La presente entrevista tiene el objetivo de conocer la labor práctica y de investigación del trabajo social dentro de actividades vinculadas con la prevención atención y tratamiento de los riesgos en caso de desastre en el ámbito gubernamental o privado, la información obtenida permitirá ahondar en el tema y vincular dos categorías importantes las cuales son: riesgo y vulnerabilidad social; partiendo de ello se realizará una valoración académica en la que se identificará si las actividades consideran la política pública y el marco normativo y con ello se reconocerá si las acciones son de carácter reactivo o preventivo.

Es importante también reconocer y nombrar las áreas de oportunidad para la disciplina de trabajo social en el trabajo multidisciplinario que destaca las acciones en situaciones de desastre, por lo que, se considera pertinente conocer su opinión al respecto.

**Datos generales.**

1. ¿En qué institución y área labora?
2. ¿Cuál es su formación académica?
3. ¿Cuánto tiempo tienen trabajando en la institución?
4. ¿Cuáles son las principales actividades que realiza?

**Diseño y aplicación de GIRD.**

5. ¿De qué forma participa como trabajador social en la gestión y tratamiento de los riesgos?
6. ¿Existen programas específicos Gestión Integral de Riesgos de Desastre que actualmente determinan y guían sus actividades laborales?
7. ¿Como identifica usted en sus intervenciones laborales, reactivas o preventivas? ¿Por qué?

**Transversalidad de la GIRD.**

8. ¿Considera que las acciones que realiza en su área de trabajo son diseñadas, implementadas y finalmente evaluadas? ¿Por qué?
9. ¿De qué manera se integra el sector privado en sus actividades laborales?
10. ¿De qué manera se integra a la comunidad en sus actividades laborales?

**Trabajo social.**

11. ¿En la institución que labora, existe el área o departamento de Trabajo social? Si, si ¿Qué funciones tiene?
12. ¿Qué opina sobre trabajar en equipos multidisciplinarios para la gestión y tratamiento de los riesgos?
13. En un equipo multidisciplinario, ¿Cuál identifica que sea el aporte específico de trabajo social?
14. ¿Considera importante la participación de trabajadores sociales en los equipos de trabajo?
15. Pensando en la generación de más y mejores estrategias de intervención, ¿considera oportuna la creación de equipos interdisciplinarios que participen en la orientación de conocimientos y metodologías de intervención en la gestión y tratamiento de riesgos?



#### Entrevista semiestructurada. Comunidad

**Proyecto de investigación: Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), en la Ciudad de México.**

Introducción: La presente entrevista tiene el objetivo de conocer la opinión de las víctimas de un proceso de desastre, considerando como detonante los sismos 19-S, se indagará sobre las afectaciones directas e indirectas así como las formas de organización y participación social.

Se identificarán elementos asociados al riesgo y vulnerabilidad social que condicione y expuso de alguna manera su situación; así como las intervenciones inmediatas y subsecuentes que dieron respuesta, permitiendo valorar de que manera fue atendida su situación y reconocer si las acciones incorporan un enfoque integral en el abordaje de los riesgos.

Con la información obtenida se podrá realizar una vinculación de la realidad de los habitantes de la Unidad habitacional villa centroamericana de la alcaldía Tláhuac, que se han visto afectados directa o indirectamente por algún riesgo o desastre, con los elementos teóricos abordados en la investigación, por lo que, su participación enriquecerá favorablemente a la investigación antes mencionada

1. ¿Usted ha presenciado una situación de riesgo a desastre? Si, si especificar ¿Cuál?
2. ¿Cuáles fueron las causas de esta situación que le afectó?
3. ¿De que manera intervinieron las instituciones en la situación de riesgo que presento?
4. En su momento, ¿Qué profesionales en representación de la institución atendieron sus requerimientos?
5. En la atención de la situación de riesgo, ¿se incorporó en algún momento al sector privado? Si, si ¿de que manera?
6. En la atención de la situación de riesgo, ¿se incorporó en algún momento a la comunidad? ¿de que manera?
7. Después de lo sucedido y la intervención de las instituciones ¿tuvo alguna problemática o demanda pendiente sin resolver? Si, si ¿Cuál?
8. ¿Cuál considera que fue el motivo por el que no tuvo respuesta?
9. ¿Considera que la situación de riesgo que se presento pudo haber sido prevenible? ¿Por qué?
10. ¿Qué opina sobre la integración de equipos multidisciplinarios que atienden situaciones de riesgo?
11. ¿Considera importante la integración de trabajadores sociales en la atención de situaciones de riesgo? ¿Por qué?



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE MAestrÍA EN TRABAJO SOCIAL**

**Entrevista semiestructurada. Academia**

**Proyecto de investigación: Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), en la Ciudad de México.**

Introducción: La presente entrevista tiene el objetivo de contrastar dos visiones desde donde puede ser abordado el riesgo en el ámbito académico, por un lado, las ciencias sociales y por otro no menos importante las ciencias naturales; se pretende identificar desde cada área como se definen los riesgos y desastres identificando diferencias y puntos de encuentro. Respecto a la gestión integral de riesgo de desastre se indagará para conocer de que manera se incorpora en las acciones diseñadas, ejecutadas y evaluadas.

Es importante también reconocer y nombrar las áreas de oportunidad para la disciplina de trabajo social en el trabajo multidisciplinario que destaca las acciones en situaciones de desastre, por lo que, se considera pertinente conocer su opinión al respecto.

¿Cuál es su formación académica?

¿En dónde desempeña laboralmente?

En sus actividades laborales ¿de qué manera usted incide en la gestión y tratamiento de los riesgos?

¿Cómo definiría usted una situación de riesgo?

¿Cómo definiría usted una situación de desastre?

Desde su formación y experiencia ¿Como se interviene profesionalmente en una situación de riesgo y/o desastre?

**Diseño y aplicación GIRD.**

¿Identifica algún programa en materia de política pública que esté relacionada con la Gestión Integral de Riesgos de Desastre, que actualmente determine y guie sus actividades académicas y/o laborales?

De acuerdo con su formación y su experiencia laboral ¿qué opinión tiene respecto a intervenciones reactivas y proactivas en situaciones de riesgo?

De acuerdo con las etapas sistemáticas de diseño, implementación y evaluación de la gestión integral de riesgos, ¿en dónde considera que debería reforzarse la atención y por qué?

**Transversalidad GIRD.**

¿Como identifica el papel de la comunidad en la gestión y tratamiento de riesgos?

¿Cuál es su opinión sobre incorporar al sector privado en la gestión y tratamiento de riesgos?

**Trabajo social y GIRD.**

¿Qué opina sobre trabajar en equipos multidisciplinarios para la gestión y tratamiento de los riesgos?

En un equipo multidisciplinario, ¿Cuál identifica que sea el aporte específico de trabajo social?

¿Considera importante la participación de trabajadores sociales en los equipos de trabajo?

Pensando en la generación de más y mejores estrategias de intervención, ¿considera oportuna la creación de equipos interdisciplinarios que participen en la orientación de conocimientos y metodologías de intervención en la gestión y tratamiento de riesgos?

**Anexo 3. Formato de datos.**

<b>DATOS.</b>  <b>ESPACIO</b>	NOMBRE	CORREO (S)ELECTRONICO (S)	TELEFONO (S) DE CONTACTO	MEDIOS DIGITALES POR LOS QUE PODRÍA ENLAZARSE
INSITUCIONAL				
PROFESIONAL DE TRABAJO SOCIAL				
COMUNITARIO				
ACADEMICO				

## Anexo 4. Solicitudes de entrevista

Tláhuac, Ciudad de México, a 15 de febrero de 2022.

**A quien corresponda**  
**Habitante de la Alcaldía Tláhuac**  
Presente:

Por medio de la presente, me dirijo a usted haciéndole llegar un cordial saludo, al mismo tiempo me permito exponer los motivos que me llevan a solicitar una entrevista con usted.

Actualmente soy alumna de posgrado, inscrita en el tercer semestre del Programa de Maestría en Trabajo Social (PMTS) de la UNAM, en el cual desde hace un año me encuentro realizando la investigación titulada: *Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), en la Ciudad de México*, bajo la tutoría del Dr. Daniel Rodríguez Velázquez.

Es de mi interés vincular las cuestiones teóricas con los elementos y la dinámica real de los habitantes de Tláhuac que se han visto afectados directa o indirectamente por algún riesgo o desastre, por lo que, considero que su participación enriquecerá favorablemente a la investigación antes mencionada.

Hago de su conocimiento que en caso de ser afirmativa su respuesta, me adaptaré sin algún inconveniente a su disponibilidad y considerando las condiciones sociosanitarias por COVID-19, podríamos efectuar la actividad por medio de alguna plataforma digital.

Al mismo tiempo le informo que la información será procesada respetando la confidencialidad y la protección de sus datos personales, para tal efecto, se resguardará el anonimato, considerando lo que usted considere al respecto.

Esperando contar con su apoyo, agradezco la atención brindada a esta solicitud.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



---

Lic. Diana Lizbeth Calvo López  
Maestrante del PMTS-UNAM

Ciudad de México, a 11 de febrero de 2022.

Dr. Victor Magaña Rueda  
Instituto de Geografía, UNAM.  
Presente:

Por medio de la presente me dirijo a usted haciéndole llegar un cordial saludo, al mismo tiempo me permito presentarme como alumna de posgrado, inscrita en el tercer semestre del Programa de Maestría en Trabajo Social (PMTS) de la UNAM, en el cual desde hace un año me encuentro realizando la investigación titulada: *Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), en la Ciudad de México*, bajo la tutoría del Dr. Daniel Rodríguez Velázquez.

Considerando su reconocida experiencia en la materia, le escribo solicitándole una entrevista relacionada con el tema de la investigación referida, haciendo de su conocimiento que me adaptaré sin algún inconveniente a su disponibilidad y, en el caso de ser afirmativa su respuesta a mi solicitud, considerando las condiciones sociosanitarias por COVID-19, podríamos efectuar dicha entrevista por medio de alguna plataforma digital.

Esperando contar con su valiosa participación, agradezco la atención brindada a esta solicitud.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



---

Lic. Diana Lizbeth Calvo López  
Maestrante del PMTS-UNAM

Ciudad de México, a 11 de febrero de 2022.

Mtro. Mario Garza Salinas  
Universidad Iberoamericana  
Presente:

Por medio de la presente me dirijo a usted haciéndole llegar un cordial saludo, al mismo tiempo me permito presentarme como alumna de posgrado, inscrita en el tercer semestre del Programa de Maestría en Trabajo Social (PMTS) de la UNAM, en el cual desde hace un año me encuentro realizando la investigación titulada: *Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgos de desastres (GIRD), en la Ciudad de México*, bajo la tutoría del Dr. Daniel Rodríguez Velázquez.

Considerando su reconocida experiencia en la materia, le escribo solicitándole una entrevista relacionada con el tema de la investigación referida, haciendo de su conocimiento que me adaptaré sin algún inconveniente a su disponibilidad y, en el caso de ser afirmativa su respuesta a mi solicitud, considerando las condiciones sociosanitarias por COVID-19, podríamos efectuar dicha entrevista por medio de alguna plataforma digital.

Esperando contar con su valiosa participación, agradezco la atención brindada a esta solicitud.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



---

Lic. Diana Lizbeth Calvo López  
Maestrante del PMTS-UNAM

Ciudad de México, a 15 de febrero de 2022.

Mtro. Norlang Marcel García Arróliga  
Director General de Resiliencia  
Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil  
Gobierno de la Ciudad de México  
Presente

Por medio de la presente me dirijo a usted haciéndole llegar un cordial saludo, al mismo tiempo me permito presentarme como alumna de posgrado, inscrita en el tercer semestre del Programa de Maestría en Trabajo Social (PMTS) de la UNAM, en el cual desde hace un año me encuentro realizando la investigación titulada: *Intervención profesional del trabajo social desde la transversalidad de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), en la Ciudad de México*, bajo la tutoría del Dr. Daniel Rodríguez Velázquez.

Considerando su experiencia y vinculación con el tema y por su reconocida labor institucional, le escribo con la intención de solicitar una entrevista relacionada con el tema de la investigación referida, haciendo de su conocimiento que me adaptaré sin algún inconveniente a su disponibilidad y, en el caso de ser afirmativa su respuesta a mi solicitud, considerando las condiciones socio sanitarias por COVID-19, podríamos efectuar la actividad por medio de alguna plataforma digital.

Esperando contar con su valiosa participación, agradezco la atención brindada a esta solicitud.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



---

Lic. Diana Lizbeth Calvo López  
Maestrante del PMTS-UNAM

## **Anexo. 5. Matriz de categorías, subcategorías y preguntas**

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	PREGUNTAS QUE CORRESPONDEN
<b>RIESGO</b>	DEFINICION DE RIESGO	¿Cómo definiría usted una situación de riesgo? (ACN, 2022) (ACS, 2022) ¿Cómo definiría el riesgo y el desastre? (IPC, 2022)
	RIESGOS EN COMUNIDAD	¿Usted ha presenciado una situación de riesgo a desastre? Si, si especificar ¿Cuál? (C1,2022) (C2, 2022)
	VULNERABILIDAD SOCIAL	¿Cuáles fueron las causas de esta situación que le afecto? (C1, 2022) ¿Considera que la situación de riesgo que se presento pudo haber sido prevenible? ¿Por qué? (C2, 2022) ¿Cuál cree que sea la razon por la que no se cumple la GIRD? (ACN, 2022)
	FACTORES SUBYACENTES DEL RIESGO	Después de lo sucedido y la intervención de las instituciones ¿tuvo alguna problemática o demanda pendiente sin resolver? Si, si ¿Cuál? (C1, 2022) A partir de la identificación de las grietas como riesgo latente ¿podria reconocer que se genero un desastre? (C1, 2022) En sus actividades laborales ¿de qué manera usted incide en la gestión y tratamiento de los riesgos? (ACN, 2022)
	INTERVENCION INSTITUCIONAL SOBRE EL ABORDAJE DE LOS RIESGOS	¿De que manera intervinieron las instituciones en la situación de riesgo que presento? (C1,2022) (C2, 2022) Desde su formación y experiencia ¿Como se interviene profesionalmente en una situación de riesgo y/o desastre? (ACN, 2022) ¿Considera que las acciones que realiza en su área de trabajo son diseñadas, implementadas y finalmente evaluadas? ¿Por qué? (IPC, 2022) 5. ¿De qué forma participa su área de trabajo en la gestión y tratamiento de los riesgos? (TS, 2022) ¿Existen programas específicos Gestión Integral de Riesgos de Desastre que actualmente determinan y guían sus actividades laborales? (TS, 2022)
	INTERVENCION PROFESIONAL	Desde su formación y experiencia ¿Como se interviene profesionalmente en una situación de riesgo y/o desastre? (ACS, 2022)
	ENFOQUE PARA EL ABORDAJE DE LOS RIESGOS NATURALISTA/SOCIAL	En sus actividades laborales ¿de qué manera usted incide en la gestión y tratamiento de los riesgos? (ACN, 2022) ¿Cómo definiría usted una situación de riesgo? (ACN, 2022) En sus actividades laborales ¿de qué manera usted incide en la gestión y tratamiento de los riesgos? (ACS, 2022) ¿Cómo definiría usted una situación de riesgo? (ACS, 2022) ¿Cómo definiría el riesgo y el desastre? (IPC, 2022)
<b>DESASTRE</b>	DEFINICION DE DESASTRE	¿Cómo definiría usted una situación de desastre? (ACN, 2022) (ACS, 2022)
	IMPACTO DE LOS DESASTRES	A partir de la identificación de las grietas como riesgo latente ¿podria reconocer que se genero un desastre? (C1, 2022) ¿Cómo le han efectuado estos riesgos a usted y a su familia? (C2, 2022) Después de lo sucedido y la intervención de las instituciones ¿tuvo alguna problemática o demanda pendiente sin resolver? Si, si ¿Cuál? (C1, 2022) (C2, 2022) En sus actividades laborales ¿de qué manera usted incide en la gestión y tratamiento de los riesgos? (ACS, 2022)
	INTERVENCION PROFESIONAL EN DESASTRES	En su momento, ¿Qué profesionales en representación de la institución atendieron sus requerimientos? (C1, 2022)(C2, 2022) Desde su formación y experiencia ¿Como se interviene profesionalmente en una situación de riesgo y/o desastre? (ACN, 2022) Desde su experiencia ¿Cómo es que se ha intervenido profesionalmente en materia de desastres? (ACN, 2022) ¿De qué forma participa su área de trabajo en la gestión y tratamiento de los riesgos? (IPC, 2022)

	URBANIZACION	¿Considera que la situación de riesgo que se presentó pudo haber sido prevenible? ¿Por qué? (C1, 2022) (C2, 2022) ¿Cuáles fueron las causas de esta situación que le afectó? (C2, 2022) ¿Cómo le han afectado estos riesgos a usted y a su familia? (C2, 2022)
<b>GESTION INTEGRAL DE RIESGOS</b>	DEFINICION DE GESTION INTEGRAL DE RIESGOS	De acuerdo con las etapas sistemáticas de diseño, implementación y evaluación de la gestión integral de riesgos, ¿en dónde considera que debería reforzarse la atención y por qué? (ACS,2022)
	IMPACTO DE RIESGO	En la atención de la situación de riesgo, ¿se incorporó en algún momento a la comunidad? ¿de que manera? (C1, 2022) Después de lo sucedido y la intervención de las instituciones ¿tuvo alguna problemática o demanda pendiente sin resolver? Si, si ¿Cuál? (C1, 2022) ¿Como lo afectaron este tipo de riesgos? (C1,2022) Pensando en la generación de más y mejores estrategias de intervención, ¿considera oportuna la creación de equipos interdisciplinarios que participen en la orientación de conocimientos y metodologías de intervención en la gestión y tratamiento de riesgos? (IPC, 2022)
	DECONSTRUCCION DE LOS RIESGOS	Desde su formación y experiencia ¿Como se interviene profesionalmente en una situación de riesgo y/o desastre? (ACN, 2022) ¿Cómo definiría usted una situación de riesgo? (ACS, 2022) ¿Como identifica usted en sus intervenciones laborales, reactivas o preventivas? ¿Por qué? (IPC, 2022)
	LINEAMIENTO LEGAL INSTITUCIONAL	¿Existen programas específicos Gestión Integral de Riesgos de Desastre que actualmente determinan y guían sus actividades laborales? (IPC, 2022) Desde su experiencia ¿Cómo es que se ha intervenido profesionalmente en materia de desastres? (ACS, 2022)
	CONTRASTE ENTRE INTERVENCIONES REACTIVAS Y PROACTIVAS	De acuerdo con su formación y su experiencia laboral ¿qué opinión tiene respecto a intervenciones reactivas y proactivas en situaciones de riesgo? (ACN, 2022) De acuerdo con las etapas sistemáticas de diseño, implementación y evaluación de la gestión integral de riesgos, ¿en dónde considera que debería reforzarse la atención y por qué? (ACN, 2022) Desde su formación y experiencia ¿Como se interviene profesionalmente en una situación de riesgo y/o desastre? (ACS, 2022) Desde su experiencia ¿Cómo es que se ha intervenido profesionalmente en materia de desastres? (ACS, 2022) ¿Como identifica usted en sus intervenciones laborales, reactivas o preventivas? ¿Por qué? (IPC, 2022) ¿Como identifica usted en sus intervenciones laborales, reactivas o preventivas? ¿Por qué? (TS, 2022)
	DEFICIENCIAS DE LA GIRD	¿Cuál cree que sea la razón por la que no se cumple la GIRD? (ACN, 2022)
	APLICACIÓN DE ETAPAS SISTEMATICAS DE LA GIRD	De acuerdo con las etapas sistemáticas de diseño, implementación y evaluación de la gestión integral de riesgos, ¿en dónde considera que debería reforzarse la atención y por qué? (ACN, 2022) (ACS, 2022) ¿Cuáles son las principales actividades que realiza? (IPC, 2022) ¿De qué forma participa su área de trabajo en la gestión y tratamiento de los riesgos? (IPC, 2022)

	INTERVENCION INSTITUCIONAL	¿De que manera intervinieron las instituciones en la situación de riesgo que presento? (C1,2022) (C2, 2022) ¿Cuál considera que fue el motivo por el que no tuvo respuesta? (C2, 2022) ¿Cuentan con el apoyo de la Alcaldía? (C2, 2022) ¿En qué institución y área labora? (IPC, 2022) ¿De qué forma participa su área de trabajo en la gestión y tratamiento de los riesgos? (IPC, 2022) ¿Considera que las acciones que realiza en su área de trabajo son diseñadas, implementadas y finalmente evaluadas? ¿Por qué? (IPC, 2022)
	PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA GIRD	¿De qué manera se integra a la comunidad en sus actividades laborales? (IPC, 2022)
	MULTIDISCIPLINARIEDAD DE LA GIRD	¿Qué opina sobre la integración de equipos multidisciplinarios que atienden situaciones de riesgo? (C1, 2022) (ACN, 2022) (ACS, 2022) ¿Qué opina sobre trabajar en equipos multidisciplinarios para la gestión y tratamiento de los riesgos? (IPC, 2022) (TS, 2022)
	TRANSVERSALIDAD DE LA GIRD	¿Considera que las acciones que realiza en su área de trabajo son diseñadas, implementadas y finalmente evaluadas? ¿Por qué? (TS, 2022) ¿De qué manera se integra el sector privado en sus actividades laborales? (TS, 2022) 10. ¿De qué manera se integra a la comunidad en sus actividades laborales? (TS, 2022)
<b>TRABAJO SOCIAL</b>	TRABAJO SOCIAL EN DESASTRES	¿Considera importante la integración de trabajadores sociales en la atención de situaciones de riesgo? ¿Por qué? (C1, 2022) (TS, 2022)
	INTERDISCIPLINARIEDAD DE TRABAJO SOCIAL	
	EJERCICIO INSTITUCIONAL	¿Considera importante la participación de trabajadores sociales en los equipos de trabajo? (ACS, 2022) ¿Dentro del equipo de trabajo hay trabajadores sociales? (IPC, 2022) (TS, 2022)
	APORTES DE LA DISCIPLINA	¿Considera importante la integración de trabajadores sociales en la atención de situaciones de riesgo? ¿Por qué? (C2, 2022) En un equipo multidisciplinario, ¿Cuál identifica que sea el aporte específico de trabajo social? (ACS, 2022) (TS, 2022) ¿Considera importante la incorporación de trabajadores sociales en los equipos de trabajo? (IPC, 2022)
<b>COMUNIDAD</b>	ROL DE LA COMUNIDAD EN LA GIRD	¿De qué manera se integra a la comunidad en sus actividades laborales? (IPC, 2022)
	INTERVENCION INSTITUCIONAL	
	PARTICIPACION COMUNITARIA	¿Cuál considera que fue el motivo por el que no tuvo respuesta? (C1, 2022) ¿por qué no llega toda la información a todos? o ¿no se involucran? (C1, 2022) ¿Como identifica el papel de la comunidad en la gestión y tratamiento de riesgos? (ACN, 2022) ¿Como organización que problemáticas han tenido? (C2, 2022)
	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	En la atención de la situación de riesgo, ¿se incorporó en algún momento a la comunidad? ¿de qué manera? (C2, 2022) En la atención de la situación de riesgo, ¿se incorporó en algún momento a la comunidad? ¿de que manera? (C1, 2022)