



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Las políticas de renovación y reconstrucción habitacional en la Ciudad de México después de los sismos del 19 de septiembre. Un estudio comparado.
El Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal (1985)
y el Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México (2017)

TESIS

que para obtener el grado de
Maestra en Ciencia Política

Presenta:

Dafne Villagrán Ocádiz

Director de tesis:

Dr. José Luis Méndez Martínez

Ciudad de México, noviembre 2019.

AGRADECIMIENTOS

A El Colegio de México por acogernos y formarnos en el camino del conocimiento. Al Comité Ejecutivo para la Administración de los Fondos para Personas Damnificados 19S de El Colegio de México por apoyarme en aquellos días catastróficos después del sismo de 2017, y ser muestra de solidaridad de una gran institución. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología porque sin su apoyo concluir la maestría y la tesis hubiera sido imposible.

Al Dr. José Luis Méndez por guiarme, apoyarme y asesorarme en todo el proceso de tesis. A la Dra. Melina Altamirano por sus consejos, comentarios y apoyo en la elaboración de la tesis. Al Dr. Ilán Bizberg por siempre estar abierto al diálogo y sus comentarios a esta tesis. Y a todos los profesores del CEI y El Colegio, por ser la guía a lo largo de este hermoso camino llamado maestría.

A mi padre y a mi madre por su amor, temple y fortaleza, por ser los pilares de mi vida, siempre han sido mis grandes ejemplos a seguir. A mi hermano por seguir apoyándome y ponerme la vara alta, voy atrasito de ti siguiendo tus pasos. A Mike por su amor y siempre estar en las buenas y en las malas a mi lado. A toda mi familia por su apoyo y amor, porque por ellos soy lo que soy y siempre seré por ellos.

A mis compañeros de la maestría, sin su apoyo y consejos permanecer en la maestría y terminar la tesis no hubiera sido igual. En especial a Frasua, Alex (Fidel), Alynne, Iván, Vilchis y Sicabí por ser muy buenos amigos, escucharme y darme ánimos en aquellos días donde todo parecía estar perdido. A mis amigos Uameros, Karla, Víctor, Poncho y Jasso, por su apoyo y acompañamiento en mis locuras.

A la vida que me ha regalado buenos momentos y me ha enseñado a resistir y recuperarme de aquellos malos. Siempre a la vida ...

El puño en alto

Eres del lugar donde recoges la basura.
Donde dos rayos caen en el mismo sitio.
Porque viste el primero, esperas el
segundo.

Y aquí sigues.
Donde la tierra se abre y la gente se junta.
* * *

Otra vez llegaste tarde:
estás vivo por impuntual,
por no asistir a la cita que a las 13:14 te
había dado la muerte,
treinta dos años después de la otra cita,
a la que tampoco llegaste a tiempo.

Eres la víctima omitida.
El edificio se cimbró y no viste pasar
la vida ante tus ojos, como sucede
en las películas.
Te dolió una parte del cuerpo que
no sabías que no existía:
La piel de la memoria, que no
traía escenas de tu vida, sino del
animal que oye crujir a la materia.
También el agua recordó lo que fue
cuando era dueña de este sitio.
Tembló en los ríos.
Tembló en las casas que inventamos
en los ríos.
Recogiste los libros de otro tiempo,
el que fuiste hace mucho ante esas páginas.
* * *

Llovió sobre mojado
después de las fiestas de la patria,
Más cercanas al jolgorio que a la
grandeza.
¿Queda cupo para los héroes en
septiembre?
Tienes miedo.
Tienes el valor de tener miedo.
No sabes qué hacer, pero haces algo.
No fundaste la ciudad
ni la defendiste de invasores.
* * *

Eres, si acaso, un pordiosero de la historia.
El que recoge desperdicios
después de la tragedia.
El que acomoda ladrillos,
junta piedras,
encuentra un peine,

dos zapatos que no hacen juego,
una cartera con fotografías.
El que ordena partes sueltas,
trozos de trozos,
restos, sólo restos.
Lo que cabe en las manos.
* * *

El que no tiene guantes.
El que reparte agua.
El que regala sus medicinas
porque ya se curó de espanto.
El que vio la luna y soñó cosas raras,
pero no supo interpretarlas.
El que oyó maullar a su gato
media hora antes y sólo lo entendió
con la primera sacudida, cuando el
agua salía del excusado.

El que rezó en una lengua extraña
porque olvidó cómo se reza.
El que recordó quién estaba
en qué lugar.
El que fue por sus hijos a la escuela.
El que pensó en los que tenían
hijos en la escuela.
El que se quedó sin pila.
El que salió a la calle a ofrecer
su celular.
El que entró a robar a un comercio
abandonado y se arrepintió en un
centro de acopio.
El que supo que salía sobrando.
El que estuvo despierto para que
los demás durmieran.
* * *

El que es de aquí.
El que acaba de llegar y ya es de aquí.
El que dice "ciudad" por decir
tú y yo y Pedro y Marta y Francisco
y Guadalupe.
El que lleva dos días sin luz ni agua.
El que todavía respira.
El que levantó un puño para pedir silencio.
Los que le hicieron caso.
Los que levantaron el puño para
escuchar si alguien vivía.
Los que levantaron el puño para
escuchar si alguien vivía
y oyeron un murmullo.
Los que no dejan de escuchar.

Juan Villoro

***Dedicada a todos aquellos
que mantuvieron el puño en alto
aquellos días oscuros.***

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1. Marco teórico – metodológico	11
El Estado y la formulación de políticas públicas ante desastres	11
a. Políticas de prevención y atención del riesgo ante desastres.	
Conceptos y origen	17
i) ¿Qué es un desastre?	19
ii) Riesgo, vulnerabilidad, prevención, mitigación, preparación y amenaza	22
iii) Los desastres y las acciones de la comunidad internacional	25
iv) El origen de las políticas de prevención y atención de desastres	28
v) Las políticas de prevención y atención de desastres en Chile	32
b. Políticas públicas de recuperación de desastres	38
1. Debate agente – estructura en la formulación de políticas públicas	42
1.1 La ideología de los actores	44
1.1.1 El neoliberalismo como ideología	47
1.2 La elección racional institucional	51
1.3 Los movimientos sociales	54
2. Metodología. Método comparativo, casos más similares	58
2.1 Objetivos, pregunta de investigación e hipótesis	58
2.2 Método comparativo. Técnicas de investigación y construcción del modelo	58

Capítulo 2. Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal 70

1. La capital de la República Mexicana. Estructura geográfica y las Políticas habitacionales antes de los sismos de 1985 71

1.1 Características geofísicas y efectos sísmicos 71

1.2 Las políticas habitacionales en el Distrito Federal, antes de los sismos de 1985 74

2. El sismo de 1985, efectos y soluciones a la emergencia 77

2.1 El 19 de septiembre de 1985, los efectos de un desastre 77

2.2 La solución al desastre. El Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal 84

3. La interacción de los elementos en la formulación de la política de reconstrucción en el Distrito Federal 88

3.1 La ideología de protección estatal en vías de cambio (neoliberal) 89

3.2 Estructura político – administrativa local centralizada 91

3.3 La fuerte movilización de damnificados 94

Capítulo 3. Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México 99

1. La capital mexicana después de los sismos de 1985. Las políticas de protección civil y de vivienda 100

1.1 El aprendizaje y acciones después del desastre. La creación de las políticas de protección civil y prevención de desastre 100

1.2 Dinámica habitacional después de los sismos de 1985 y antes del sismo de 2017 109

2. El sismo de 2017, efectos y soluciones a la emergencia 111

2.1 El 19 de septiembre de 2017, los efectos de un desastre 111

2.2 La solución al desastre. El Programa para la reconstrucción de la Ciudad de México 116

3. La interacción de los elementos en la formulación de la política de reconstrucción en la Ciudad de México	118
3.1 La ideología de mercado (neoliberal)	119
3.2 Estructura político – administrativa local descentralizada	122
3.3 La débil movilización de damnificados	124
4. Un nuevo gobierno. Cambio de ideología y la desmovilización de los damnificados	128
Conclusiones	130
1. Resultados	130
2. Recomendaciones e implicaciones	132
<i>i. Pasar a una política de gestión del riesgo ante desastres</i>	132
<i>ii. Implicaciones</i>	136
Fuentes consultadas	141

Introducción

En los últimos tiempos se ha documentado la tendencia permanente en el aumento de los desastres. Esto sucede por la notable vulnerabilidad de las grandes ciudades, producto de la complejidad y fragilidad de los sistemas urbanos que lo componen, es decir, el crecimiento de la población mundial que se traduce en mayores superficies ocupadas.

Los desastres son diferentes en alcance y naturaleza de los accidentes y emergencias diarias. Un terremoto puede ser grave, pero si ocurre en áreas poco pobladas o en una habitada que se han preparado para los desastres, el efecto será mínimo porque no excede de la capacidad de la sociedad para ser resiliente. Es por eso que el desarrollo económico de una comunidad puede aumentar o disminuir su nivel de vulnerabilidad.

El territorio mexicano es un país altamente expuesto a distintas amenazas o peligros naturales, como sismos o inundaciones; y de actividades humanas, como los químico-tecnológicos o los sanitario-ecológicos. México se encuentra situada en una de las regiones más sísmicas del mundo. El área es conocida como el Cinturón Circumpacífico donde tiene lugar el 90% de todos los sismos del mundo y el 80% de los terremotos más grandes.¹ Su actividad se debe a la interacción entre las placas de Norteamérica, la de Cocos, la del Pacífico, la de Rivera y la del Caribe.

La placa de Cocos tiende a penetrar bajo de la de Norteamérica a lo largo de una trinchera que se encuentra a varias decenas de kilómetros de distancia de la costa del Pacífico mexicano. Este fenómeno lleva por nombre subducción, manifestándose en forma de deslizamientos súbitos a lo largo de tramos de la superficie de contacto entre las dos placas. Mientras mayor sea el tamaño de la zona de contacto que entra en movimiento, mayor será la magnitud del terremoto generado. Debido a este fenómeno, el país presenta elevados eventos sísmicos de gran magnitud.

Estos tipos de sismos producen movimientos intensos de la superficie terrestre, aun en sitios alejados de la zona donde se originó el evento. Por tal razón, gran parte

¹ “Por qué México es proclive a sufrir tantos terremotos y tan fuertes”, BBC Mundo Ciencia, 17 de febrero de 2018, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-41201053>, consultado el 8 de octubre de 2018.

del país está sujeta a un peligro sísmico elevado. Sólo el noreste y la península de Yucatán están prácticamente exentos. Al producirse el deslizamiento brusco en el contacto entre las placas tectónicas, en un sismo de gran magnitud, se libera una extraordinaria cantidad de energía, lo que ocasiona el movimiento vibratorio de la corteza terrestre. Las ondas sísmicas se transmiten a grandes distancias de la zona de ruptura y a medida que se alejan van atenuando y modificando sus características. Esta vibración del terreno es la que ocasiona daños en las construcciones y sus características se registran con instrumentos llamados acelerógrafos.

Meli afirma:

Esta característica del movimiento del terreno en la zona epicentral explica los ligeros daños que experimentaron las construcciones de pocos pisos, cuyas frecuencias fundamentales de vibración son altas, mientras que fueron más severos los daños en los edificios de varios pisos que tienden a vibrar con frecuencia más bajas. Esto se debe a que el movimiento del terreno tiende a excitar y afectar más gravemente a las construcciones que tienen una frecuencia natural de vibración cercana a la de las ondas sísmicas predominantes en la vibración propia del terreno. Así, los edificios de poca altura son más vulnerables ante vibraciones de alta frecuencia del terreno, mientras que los edificios altos son más afectados por los movimientos lentos del suelo.²

A pesar de que la Ciudad de México no se encuentra en la costa (zonas más receptivas a movimientos telúricos), sí es una zona receptora de sismos debido a la naturaleza de su suelo. La zona del lago de la Ciudad de México, el centro de la ciudad y otras partes de ella están construidas sobre el fondo de antiguos lagos (Texcoco, Xochimilco, Chalco Zumpango) cuyo subsuelo contiene gruesos depósitos de arcillas con alto contenido de agua y sumamente deformables. Por esta razón, el suelo de la zona del lago responde siempre a la misma forma a las ondas sísmicas que provienen de sismos generados en la costa del Pacífico, y poco dependen de la ubicación precisa del epicentro y de la magnitud del sismo.³ Aunque el sismo de 2017 no se originó en la costa, sí tuvo un efecto similar y potenciador por el tipo de suelo de la capital.

² Roberto Meli, "El sismo de 1985 en México" en Hubp, José Lugo e Inbar Moshe (comp.), *Desastres Naturales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 129-132.

³ *Ibid.*, p. 132.

Habitar en la Ciudad de México implica una situación de riesgo constante a causa de fenómenos naturales disruptivos que producen condiciones de vulnerabilidad para la población afectada, siendo la misma población constructora de su riesgo y vulnerabilidad. El 19 de septiembre de 1985 y de 2017 la capital del país sufrió movimientos telúricos, provocando daños a inmuebles y dejando a personas en calidad de damnificados. Después de los sismos ocurridos y ante la emergencia de solucionar el problema de vivienda de los damnificados, el gobierno federal y el capitalino diseñaron programas para la reconstrucción y renovación habitacional de viviendas afectadas por los siniestros. En 1985, el gobierno federal decretó el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal; y en 2017, el gobierno capitalino elaboró el Programa para la reconstrucción de la CDMX derivado de la Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente.

Estos programas gubernamentales se enmarcan en las políticas de prevención y atención de desastres, concretamente en las políticas de recuperación o reconstrucción. Posiblemente, de todas las etapas de un desastre, la reconstrucción es la más larga, la más costosa y la más compleja desde el punto de vista de los problemas de una catástrofe. El proceso de reconstrucción puede durar años y, en ocasiones, evolucionar en programas de desarrollo. Para que estas políticas sean exitosas necesitan una correcta gestión del gobierno en situaciones de riesgo.

La disciplina de las políticas públicas contribuye a la elaboración de decisiones públicas más eficaces, capaces de ir identificando de forma oportuna y sistemática problemas y defectos públicos. Su principal interés y objeto central de estudio es el proceso de decisión, por el cual se elige y se hace una política. En dicho proceso intervienen múltiples actores quienes seleccionan los hechos concretos, relativos a problemas públicos precisos.⁴

Siendo que la problemática de los desastres es un asunto de orden público, es el Estado quien debe actuar ante escenarios disruptivos, porque los desastres son procesos históricamente contruidos, producto de la acumulación de riesgo y de

⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

vulnerabilidad.⁵ En este sentido, desde hace más de diez años, el Estado mexicano ha diseñado y ejecutado planes para la reducción del riesgo de desastre⁶, en el cual se basa la gestión de la emergencia y la prevención, así como la gestión correctiva o compensatoria del riesgo, aunque no ha desarrollado una cultura de prevención y corresponsabilidad del riesgo. Además, los principales actores de la formulación de las políticas de prevención y atención de desastres continúan viendo a los desastres como factores externos al proceso político, económico y social del país, impidiendo el desarrollo de una cultura de mitigación y gestión del riesgo.

Es en este marco que el presente estudio tiene como objetivo principal analizar y comparar las políticas públicas en materia de vivienda que el gobierno federal, en 1985 y de la Ciudad de México en 2017, formularon como respuesta a los daños ocasionados por los sismos del 19 de septiembre en la capital del país.

Las políticas de prevención y atención de desastres tienen inmersos múltiples actores que diagnostican, formulan e implementan dichas políticas. En esto estriba la importancia de estudiar y explicar las decisiones tomadas por los actores que participan en el proceso de formulación de estas políticas públicas.

La principal motivación que guía esta investigación es que la Ciudad de México es una zona de alto riesgo a desastres por terremotos, y después del 19 de septiembre de 2017 la ciudad ha quedado más vulnerable a los sismos que en años anteriores.⁷ Una de las principales razones es que el gobierno no ha logrado elaborar un censo de todos los edificios dañados en la ciudad, incrementando el riesgo de posibles colapsos por una incorrecta valorización. Además, el gobierno tampoco cuenta con un censo de todas las personas damnificadas, violentando sus derechos y aumentando su vulnerabilidad.

El estudio de los desastres, y de los actos de gobierno que pretenden reducir los daños ocasionados por los mismos, requiere revisar los distintos factores que se

⁵ Virginia García Acosta, “El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI y Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 92-113.

⁶ Plan de El Marco de Acción Hyogo (HFA por sus siglas en inglés) realizado en Kobe, Japón, en 2005.

⁷ Jorge Carrasco Araizaga, “La Ciudad de México, más frágil ahora”, *Proceso*, 2018, núm. 2185, pp. 10-

conjugar en la generación de un suceso desastroso. Las políticas de prevención y atención de desastres son un conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Su objetivo es evitar o reducir las pérdidas de vida y los efectos que pueden ocurrir sobre los bienes materiales y ambientales como consecuencia de los riesgos existentes.⁸

Para disminuir los efectos negativos es necesario conocer y analizar los mecanismos de acción y responsabilidad de los gobiernos para hacer frente a situaciones de desastre y mitigación del riesgo. Específicamente para esta investigación, analizar las dos políticas permitirá comprender cuáles han sido las estrategias de acción del gobierno federal y local para enfrentar situaciones de desastre. Además, conociendo las anteriores estrategias gubernamentales, se abre la posibilidad de mejorar la formulación e implementación de nuevas políticas públicas de prevención y atención de desastres. En este sentido, el análisis nos permitirá actuar de la misma forma, o no, ante eventos desastrosos.

Con los casos seleccionados, surge la principal pregunta que guía la investigación, ¿qué factores permiten entender que, en un caso, el gobierno apoyara a la población damnificada con herramientas estatales, y en otro, el gobierno aplicara soluciones con herramientas de mercado?

Como hipótesis principal sugiero que la respuesta de gobierno está relacionada con:

1. La ideología con la que operan los dos gobiernos mexicanos en turno.
2. Las estructuras político-administrativas, que facilitan o retrasan la aplicación de las políticas públicas de reconstrucción y renovación de viviendas.
3. El grado de participación y las demandas de la población afectada al gobierno para solucionar su problema de vivienda.

Como preguntas secundarias y a tratar de forma más general surgen las siguientes: ¿Qué enseñanza dejan los desastres (en este caso sismo) en el orden público y cultural de la Ciudad de México y en todo el país? La pregunta surge de los actos de

⁸ Gabriela Estrada Díaz, “Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México”, *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, no. 43 (3), 2014, p. 612.

solidaridad de los capitalinos después de los sismos y a los procesos de organización de la sociedad civil, como los grupos de damnificados; y ¿qué conflictos políticos, sociales y económicos nos develan los desastres? Pregunta derivada del reporte de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, el cual muestra algunos de los actos de corrupción y el incumplimiento en las normas de construcción en la ciudad.⁹

Para dar respuesta a las anteriores preguntas, se desarrollará un estudio comparado de casos más similares. La comparación se enfocará en la etapa de formulación de las políticas habitacionales de renovación y reconstrucción arriba mencionadas. La principal razón es la temporalidad seleccionada para el análisis. Mientras se desarrollaba esta investigación, la política de reconstrucción de 2017 iniciaba la primera etapa de ejecución; por el contrario, la política de renovación de 1985 ya ha sido evaluada. Es por tal que la etapa de formulación permite encontrar los aspectos comparables.

De igual manera, la investigación solo se centra en las políticas de vivienda diseñadas para atender los daños ocasionados de los sismos porque han sido las acciones más visibles del gobierno para atender el desastre, además de la constante participación de la población afectada en el pronto diseño de una solución a sus demandas, para no quedarse sin hogares o endeudados por la reparación de éstos.

Es necesario advertir que los cifras y las bases de datos retomados para la investigación pueden estar incompletas o pueden ser no tan precisas porque el gobierno no ha recolectado toda la información necesaria, además de estar mal clasificada.

La presente investigación se divide en tres capítulos. El primer capítulo constituye el apartado teórico, el cual presenta las etapas de la política pública, y los conceptos de las políticas públicas de prevención y atención del riesgo ante desastre, así como de las políticas de recuperación después de estos. Además, se presenta el origen y avance de las políticas de prevención y atención de desastres, con la finalidad de conocer cuáles son las áreas de oportunidad y la importancia de modificar su marco

⁹ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), “¿Por qué se cayó mi edificio? La corrupción y la negligencia que acabaron con vidas y patrimonio”, <https://miedificio.contralacorrupcion.mx/>, consultado el 12 de septiembre de 2018.

de acción a políticas de gestión del riesgo ante desastres, para así evitar la pérdida de vidas y el patrimonio de las poblaciones en riesgo. También, presenta el debate agente – estructura dentro de la etapa de la formulación. Por último, describe el apartado metodológico y las técnicas que se llevaron a cabo para el análisis y construcción de los casos.

El segundo capítulo es la descripción y análisis del primer caso, el programa de renovación de 1985; y el tercer capítulo es el análisis del programa de reconstrucción de 2017. En estos dos capítulos se retoma el contexto histórico, social, económico y político de México, centrándose en la evolución de la Ciudad de México como una entidad política – económica autónoma. En este sentido, comprender la variación de las variables independientes, sólo será posible conociendo el desarrollo del contexto de la capital del país.

Es necesario contar con investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas públicas en relación con los éxitos y fracasos en áreas de asuntos públicos, como lo es la prevención y atención de desastres, y la gestión del riesgo. Además, si ya se han registrado dos sismos con capacidades de destrucción similar en la capital, es muy probable que vuelva a suceder un evento de igual o mayor magnitud. Por tal razón, el estudio se enfoca en la etapa de formulación del ciclo de la política porque es en ésta donde los hacedores de políticas eligen los instrumentos y herramientas para diseñarla, y su definición dependerá de esa elección. Así, la decisión que tomen los actores al elegir una estrategia de solución repercutirá en la etapa de implementación.

Por último, se debe tener presente que cuando suceden desastres, la tragedia es el principal hecho que consideran la sociedad y las autoridades para actuar, sin embargo, también debemos ser conscientes de la gama de oportunidades que un evento de este tipo presenta para mejorar los sistemas de participación de una comunidad. Tal como sucedió con los sismos de 1985, la sociedad civil capitalina luchó por modificar su condición de ciudadanos de segunda mano, para convertirse en los principales edificadores de la democracia capitalina.

Capítulo 1. Marco teórico – metodológico

El Estado y la formulación de políticas públicas ante desastres

El Estado es el conjunto institucional diferenciado y centralizado que ejerce en un territorio específico el monopolio de la creación de reglas, y desarrolla la capacidad de otorgar bienes públicos a su población.¹⁰ El gobierno se sustenta en las instituciones y organismos públicos para realizar actividades administrativas y de orden social. El gobierno actúa también para solucionar problemas públicos específicos por medio de políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas toma relevancia con la escuela de las ciencias de políticas (policy sciences) en la década de los cincuenta en los Estados Unidos, a partir de las propuestas de Harold Lasswell y D. Lerner Laswell, su mayor exponente. Ellos definen las ciencias de políticas “como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado”.¹¹

Antes de describir la formulación de las políticas públicas, es pertinente diferenciar términos y conceptos que han confundido a científicos políticos, en la traducción al idioma español. El primer término es *polity*, que hace referencia a la noción de Estado tomando también el sistema jurídico con leyes, normas y reglas. El segundo término es *politics* o la política, que son las relaciones de poder y de negociación, es la actividad que realizan distintos grupos por acceder al poder estatal y conservarlo. Por último, el término de *policy* o las políticas son las relaciones de gobierno o las estrategias desarrolladas por los actores autorizados por el poder estatal, con el objetivo de tomar decisiones determinadas.¹²

¹⁰ Concepto construido de Michael Mann, “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results”, en John A. Hall (ed.), *States in History*, Oxford, Blackwell, 1986; y Robert I. Rotberg, “Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators”, en su libro *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, World Peace Foundation, 2003, pp. 1-28.

¹¹ Harold Laswell, “La orientación hacia las políticas” en Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 79-103.

¹² Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, *Las Políticas Públicas*, trad. Salvador del Carril, Barcelona, Editorial Ariel, 1992.

Así, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios. Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. En el proceso de las políticas públicas, situar un problema en la agenda significa formular una definición del problema aceptable para el público y tratable para el gobierno, retomando toda la información disponible. De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, la definición del problema es “el proceso por el cual una cuestión es estudiada, explorada, organizada y cuantificada por los interesados actuando dentro de un margen”.¹³

La forma en que se desarrollan las políticas públicas conlleva un proceso que se le denomina el ciclo de las políticas públicas.¹⁴ Un ciclo conlleva fases o etapas por las cuales un acontecimiento transcurre en orden, hasta llegar al último paso y volver a suceder en el mismo orden. Pero en el área de políticas públicas, el proceso no siempre es lineal y se debe analizar por etapas, las cuales contienen diferentes tareas por realizar. La mayoría de los estudiosos de políticas públicas las han esquematizado en cuatro etapas generales y en ellas existen sub divisiones, como es posible observar en el esquema de la página 14.

La primera etapa es la **agenda**. En esta etapa, las políticas públicas surgen de un interés común, los cuales son problemas públicos y específicos. Todo problema proviene de la sociedad y debe ser reconocida por la autoridad. Meny y Thoening definen como agenda al conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas. También definen dos tipos de agenda; la primera es la agenda institucional que reúne los problemas dependientes, funcionalmente o por consenso, de la competencia de la autoridad pública considerada. La segunda agenda es la coyuntural o sistemática, constituida por problemas que no pertenecen a la competencia “habitual” o “natural” de la autoridad pública.

¹³ Luis Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

¹⁴ Estudios de Herbert Simon, Harold Lasswell, Meny y Thoening, Luis A. Villanueva y José Luis Méndez permiten organizar en etapas el ciclo de la política pública.

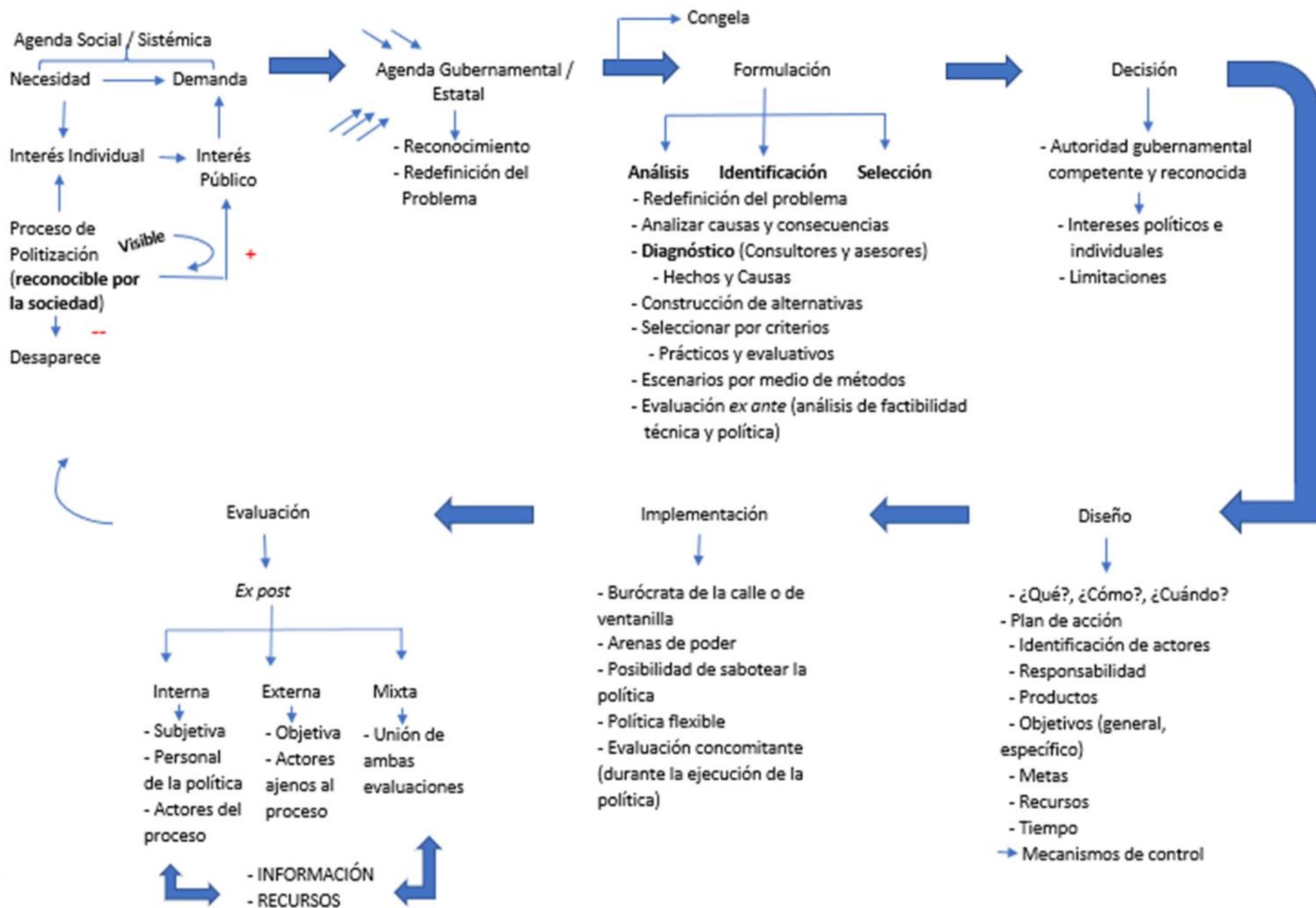
La segunda etapa es la **formulación**. José L. Méndez menciona que en esta etapa se decide qué es lo que se va realizar y cuáles serán las directrices a usar para diseñar la política pública. Antes de llegar a la formulación de la política está la etapa del diagnóstico, en la cual se construye el problema desde la presencia de hechos y sus causas; y se definen alternativas para mitigar el problema. Después del diagnóstico se diseña la política con la alternativa elegida. En sí, esta es la etapa donde se discute la elaboración de la política, pero también, cómo se eligen y se aplican los instrumentos de la política pública.

La tercera etapa es la **implementación**. Meny y Thoening, y Aguilar Villanueva definen que la implementación es poner en práctica la decisión y el diseño; aquí se generan actos y efectos a partir de un marco normativo. Dentro de la multiplicidad de actores destaca el burócrata de ventanilla por la importancia que tiene como ejecutor de la política. Ellos poseen intereses, juicios, limitantes y poder propio que pueden ser ventajas u obstáculos para la implementación de las políticas.

La ejecución o implementación se encuentra en función de tres factores. El primero es el programa, el cual establece los actos de participación de acuerdo a lo preestablecido por medio de los objetivos, recursos y metas del programa. Un programa bien diseñado no necesariamente es garantía de una buena implementación. El segundo es el comportamiento de los ejecutores, de los cuales destaca el burócrata; si la política va en contra de sus intereses o de su ética particular, difícilmente se puede implementar de la misma manera que se diseñó, es así que el comportamiento de los ejecutores también influye en la implementación. Y el tercero es la reacción del grupo – objetivo frente a las directrices de la política.

La cuarta etapa es la **evaluación**. En todo el ciclo de la política pública es necesario realizar evaluaciones para conocer la pertinencia de elaborarla. En la formulación se aplica una evaluación ex-ante, cuya función es conocer el panorama antes de su ejecución; en la implementación es la evaluación concomitante, su función es conocer qué puede mejorarse o si debe suspenderse la política; por último, en la etapa de evaluación se realiza la ex-post, puede ser interna, realizada por la misma dependencia con resultados subjetivos y sesgados, una externa con personal que no pertenece a la dependencia, y la mixta que es la mezcla de las anteriores.

Ciclo de la política pública



Fuente: Elaboración propia

Para efectos de este trabajo, la etapa que toma relevancia es la formulación. Esta etapa es el proceso de selección y diseño de la política conforme a los valores y objetivos preferidos (con el fin de acercar los medios con los fines), utilizando la racionalidad en la decisión. Sus principales componentes son: *a priori* valorativo-cognoscitivo, evaluación ex – ante, toma de decisión y construcción de argumentos.¹⁵ La formulación es la etapa menos politizada, pero si la política es elaborada sin consultar a la población afectada puede llegar a politizarse. En esta etapa se distinguen cuatro subetapas:

1. La interacción entre distintos actores para establecer un diagnóstico del problema.
2. La decisión de las propuestas que se tomaron para analizar la que se eligió. El proceso es primero sondear y luego definirse una propuesta y una estrategia.
3. La justificación de la elección con los considerandos de la ley.
4. La presentación pública. En esta subetapa existe el dilema si primero es pertinente sondear o realizar una pre negociación. Es aquí donde puede haber una reformulación y una negociación de la política.

El primer componente indica que las opciones de políticas se construyen y seleccionan desde marcos axiológicos que pueden, o no, ser explicados. De igual manera, la teoría con la que plantean el problema incide en la formulación de nexos causales. El segundo componente refiere a la evaluación realizada para decidir entre varias opciones de políticas, utilizando criterios de racionalidad técnica, de las cuales, las variables destacadas son las económico–financieras. Se trata de seleccionar la mejor opción según los objetivos planteados por medio de tres criterios: eficiencia, eficacia y efectividad. Para lograrlo, se pueden utilizar métodos como: árboles de decisión, análisis financiero, análisis costo-eficacia, análisis costo-beneficio y teoría de juegos.

El tercer componente es la decisión con respecto a la política a implementar, plasmada en una ley o programa para insertarse en la agenda gubernamental. En esta etapa también depende el número de participantes y la calidad con la cual

¹⁵ Doraldina Reyes Chargoy, *Las políticas públicas y la problemática de los desastres en México (1985-2000)*, tesis, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 69.

participan. En el cuarto y último componente, destaca la importancia de construir argumentos sólidos que sean incorporados al proceso de hechura de las políticas. Estos argumentos deben ser estructurados para lograr convencer a la población objetivo, y a los funcionarios encargados de operar las acciones de que la política elegida es la correcta y la mejor opción.¹⁶

Entre las teorías que han tratado de explicar el proceso de formulación encontramos: el pluralismo, el elitismo, el neo pluralismo, el corporativismo desde la interacción de los actores políticos, el neo institucionalismo (tomando relevancia desde los años ochenta), el enfoque de redes y el enfoque de los actores que surge en los años sesenta, pero cobró importancia después de los noventa. Para este estudio se retomaron las teorías del enfoque de los actores, tanto su ideología como el de movimientos sociales, además de la estructura de las instituciones.

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Mientras que la política pública se refiere a procesos políticos y sociales desarrollados en el tiempo, el programa remite a una construcción técnica sin negar el componente político, con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. Los programas son conformados desde un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos; son los responsables de establecer las prioridades de la intervención porque permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.¹⁷

La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.¹⁸ En todo el proceso existe un grado de politización en el cual los actores inmersos cuentan con intereses personales, poder político y discrecionalidad. Ante este escenario, es necesario prestar atención en la forma que se percibe y define el problema. La manera en que la población afectada y el gobierno entiendan y definan un problema público será la

¹⁶ *Ibid.*, p.70.

¹⁷ Fernández Arroyo y Schejtman, *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, CIPPEC y UNICEF, 2012.

¹⁸ *Ibid.*

manera de elegir los mecanismos de solución, y en esa concepción va de por medio los sistemas de creencias con los que actúa el gobierno en turno.

a. Políticas de prevención y atención del riesgo ante desastres.

Conceptos y origen

Como ya se mencionó anteriormente, las políticas públicas se refieren a aquellas cuyas características son ser discretas, singulares, descentralizadas, solidarias y corresponsables, pertenecientes a un periodo histórico-político del Estado, en el cual se reformula el nivel de intervención que debe tener el gobierno y se insiste en la distinción entre el ámbito público y el privado.¹⁹

Este trabajo centra su atención en cómo el Estado actúa ante los desastres para mitigar los daños a la población afectada. La Carta Magna consagra al Estado como principal agente responsable de salvaguardar la vida y los bienes de la población en todos los ámbitos. Por tal que está obligado a brindar el derecho a conocer el nivel de riesgo que se encuentra una población ante un desastre anunciado, si no se llevan a cabo las medidas de mitigación y prevención pertinentes.²⁰ La principal acción gubernamental es brindar auxilio y apoyo a los damnificados por el desastre, todo esto por medio de instrumentos públicos, como las políticas gubernamentales y políticas públicas.²¹ Una de las principales acciones que han realizado los gobiernos, dentro de este marco ante eventos desastrosos, es la creación de políticas de prevención y atención de desastres.

Se entiende por políticas de prevención y atención de desastres al conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Estas políticas tienen una duración específica para solucionar la

¹⁹ Doraldina Reyes Chargoy, *op. cit.*, p. 57

²⁰ Sergio Puente, “Una Megalópolis en Riesgo: la Ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 190-215.

²¹ Las políticas públicas son específicas en objetivos, tiempos, instrumentos, modos, procedimientos y agentes, y hace deseable la participación directa y activa de los grupos ciudadanos beneficiados en una o varias etapas del ciclo de la política. Mientras que las políticas gubernamentales son expresadas en programas de gobierno que uniforman la problemática, homologan las políticas para resolverlo y donde la autoridad puede abrir espacios de consulta ciudadana, pero la sociedad no participa en el ciclo de las políticas. (Doraldina Reyes Chargoy, *op. cit.*, p. 57)

problemática, aunque sus efectos sean a largo plazo.²² Estas políticas buscan conocer las amenazas, la disminución de los riesgos y la reducción de la vulnerabilidad. Su objetivo es evitar o reducir las pérdidas de vida y los efectos que puedan ocurrir sobre los bienes materiales y ambientales como consecuencia de los riesgos existentes.²³

En sí, las medidas de mitigación de los desastres consisten en “políticas tomadas antes de un acontecimiento, las cuales tienen por objeto minimizar la extensión del peligro cuando se presenta el acontecimiento. Dichas medidas incluyen regulaciones para uso de la tierra para controlar patrones de desarrollo y asentamientos”.²⁴ Entonces, una política de prevención y atención de desastres es exitosa cuando existe una correcta gestión del gobierno en situaciones de riesgo.

El riesgo es una situación en la cual se conjugan ciertas condiciones del medio natural, como una forma particular de ocupación y distribución de las poblaciones humanas, que puede llevar a la ocurrencia de un suceso desastroso que afecte a las personas y sus bienes.²⁵ En este sentido, los desastres deben entenderse como las consecuencias del impacto de un peligro natural en un sistema socioeconómico con un nivel dado de vulnerabilidad, lo que impide que la sociedad afectada le haga frente a tal impacto.²⁶ Son productos de las relaciones que las personas establecen con sus pares y su entorno. Es así que, los desastres son procesos socialmente construidos donde se reconoce la existencia de riesgos, amenazas y condiciones de vulnerabilidad como factores relevantes de estos fenómenos.²⁷

Los eventos desastrosos recientes (como los terremotos ocurridos en la Ciudad de México) muestran que la eficiencia de la organización gubernamental para la atención y prevención de desastres no es del todo aceptable para la población afectada. Las respuestas que el Estado ha ejecutado para atender la emergencia

²² Gabriela Estrada Díaz, *op. cit.*, p. 612.

²³ *Ibid.*, p. 612.

²⁴ Thomas E. Drabek, “Temas importantes en la preparación para los desastres e investigación de respuestas” en Lavell, Allan (comp.), *Al norte del Río Grande. Ciencias Sociales, desastres: una perspectiva norteamericana*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994, p. 113.

²⁵ Gabriela Estrada Díaz, *op. cit.*, p. 614.

²⁶ Concepto de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).

²⁷ Jorge Damián Morán Escamilla, *Escenarios de riesgos y desastres por sismos e inundaciones en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de San Luis, 2017, p. 22.

ponen en duda la capacidad y eficiencia de respuesta derivado de la negligencia, corrupción, omisión y la falta de recursos técnicos, financieros y humanos.

La falta de recursos permitió un proceso de crecimiento urbano no controlado en escenarios peligrosas, provocando la existencia de la condición de vulnerabilidad en la población. Es en este punto donde los agentes gubernamentales deben responsabilizarse de proteger las vidas, propiedades y los medios de producción de la sociedad. Por tal razón, este apartado retomará la evolución del estudio de los desastres, la prevención y atención del riesgo.

Además, ante el aumento de fenómenos naturales en la última década, las poblaciones se encuentran cada vez más en situaciones de riesgo, aumentando su nivel de vulnerabilidad. Para disminuir estos efectos, es necesario conocer y observar los mecanismos de acción y responsabilidad de los gobiernos para hacer frente a situaciones de desastres con la correcta coordinación e implementación de estrategias y políticas de prevención y atención del desastre.

Así, el estudio de los desastres y de los actos de gobierno, que pretenden reducir los daños ocasionados por los mismos, requiere revisar los distintos factores que se conjugan en la generación de un suceso desastroso. La mayoría de los estudios referentes a cómo atender los efectos, incluso de diferentes organizaciones internacionales y nacionales, han definido de diversas formas los conceptos principales para entender la magnitud del problema. Es por tal que, se desarrollarán los principales conceptos para el estudio de las políticas de prevención y atención de desastres.

i) ¿Qué es un desastre?

El primer concepto a definir es desastre. Los desastres siempre han sido una característica común en las sociedades humanas. Muchos de los estudios enfocados en los desastres indican el incremento en la frecuencia de desastres en gran escala, y este aumento afecta en mayor medida a países en desarrollo.²⁸ Es complicado definir

²⁸ Peter Curson, "Introduction" en John I. Clarke *et al.* (eds.) *Population and Disaster*, Oxford, Institute of British Geographers, 1989, pp. 1-23.

de manera precisa qué son los desastres. Sin embargo, para Wilches-Chaux, gran exponente y creador de la teoría de vulnerabilidad global más utilizada por los estudiosos del tema, un desastre es el producto de la convergencia en un momento y lugar determinado de dos factores: riesgo y vulnerabilidad. En términos lógicos se expresa: Desastre=Riesgo x Vulnerabilidad.

Existen múltiples marcos teóricos desarrollados para el estudio de los desastres y sus aplicaciones en el campo. Estos se agrupan en cinco enfoques: el mítico/mágico/religioso, el naturalista, el ingenieril, el sociológico y el operativo pragmático²⁹, y en casi todos los enfoques existe una etapa primaria para disminuir los efectos del desastre.

El enfoque mítico/mágico/religioso define a los desastres como producto de castigos divinos y fenómenos sobrenaturales que representan avisos. Para este enfoque no existe ninguna etapa prioritaria de intervención porque los sucesos ocurrirán “como tengan que ser”, enviados por entes divinos que expresan sus humores en los fenómenos naturales. Este es el enfoque menos utilizado para el análisis de los desastres, aunque no ha dejado de estar presente porque existen comunidades afectadas que llevan arraigadas creencias y tradiciones basadas en un ser sobrehumano que envía los desastres, y con ellos las tragedias. Para los decisores de políticas es importante conocer las creencias de las poblaciones, para modificar sus actuaciones y lograr implementar mecanismos de seguridad ante los desastres.

Para el enfoque naturalista los desastres son naturales y lograr prevenirlos se necesita comprender el fenómeno por medio de la medición del mismo y así lograr anticiparse a sus efectos. Quienes se encargan de lograr prevenir, medir y predecirlos son los científicos y los agentes gubernamentales que utilizan modelos y estrategias de acción. A pesar de que es el primer paso para conocer los efectos de los fenómenos, los especialistas no pueden quedarse solo con este enfoque, es necesaria la participación de la población.

El enfoque sociológico define a los desastres como consecuencias de procesos sociales, cuyos principales componentes son el peligro o amenaza, la vulnerabilidad

²⁹ Doraldina Reyes Chargoy, *op. cit.*, p. 9.

y el riesgo, y para lograr prevenir los efectos de estos es necesaria la educación y la comunicación del riesgo. Para tal tarea, es necesario el financiamiento, sea público o privado, para la investigación y la participación de la comunidad afectada.

El enfoque ingenieril señala como principal factor de daño y desastre al colapso de estructuras físicas. Para evitar daños mayores y prevenirlos es necesario el fortalecimiento de estructuras físicas o la rehabilitación de éstas. Por último, para el enfoque operativo/pragmático lo que evita o reduce el desastre es la capacidad de respuesta del sistema. Conocer esa capacidad es necesaria la intervención gubernamental durante la emergencia, y también contar con recursos humanos capacitados y el financiamiento para la operación de las rutinas de emergencia y los procedimientos operativos.³⁰

A pesar de la anterior categorización, los desastres no son naturales, son fenómenos eminentemente humanos y sociales. El desastre no son los sismos o las inundaciones, sino los daños que resultan de la convergencia de diversas variables (culturales, económicas, políticas) con la ocurrencia del fenómeno que actúa como detonante.³¹ Es por tal que la interacción de todos los enfoques es necesaria para lograr una correcta atención y prevención del riesgo.

Es importante puntualizar que los desastres suceden gracias a la suma de eventos ocasionados por el hombre, producto de las relaciones que las personas establecen con sus pares y su entorno, y para que el Estado intervenga en reducir la vulnerabilidad que los individuos no pueden mitigar por sí solos, la sociedad debe aceptar el riesgo en el que vive, y así el Estado responsabilizarse del mismo. Además, son eventos que afectan a todo el sistema interno de un país porque es la misma comunidad que genera los escenarios de riesgo, y por consecuencia, los daños son dirigidos a la cotidianidad de un país.

³⁰ *Ibid.*, pp. 6-7.

³¹ *Ibid.*, p. 28

ii) Riesgo, vulnerabilidad, prevención, mitigación, preparación y amenaza

Como se mencionó anteriormente, un desastre es el producto de la convergencia de dos factores: riesgo y vulnerabilidad. Para reducir los efectos de un desastre es necesario identificar los riesgos y las vulnerabilidades para así, prepararse ante la contingencia o emergencia. Para Wilches-Chaux el riesgo es cualquier fenómeno de origen natural o humano que signifique un cambio en el medio ambiente de una comunidad determinada vulnerable a ese fenómeno.³² Y por tal hecho es imposible impedir el factor riesgo.

La vulnerabilidad es la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, es decir, es la inflexibilidad ante el cambio y la incapacidad para adaptarse al cambio, que para la comunidad constituye un riesgo.³³ En sí, la vulnerabilidad es un sinónimo de inseguridad, la inseguridad para la existencia e incertidumbre por la continuidad de la vida.

Para que un evento se considere riesgoso o no, dependerá del lugar donde se manifieste y, al mismo tiempo, dependerá de si la comunidad es en mayor o menor medida vulnerable. A pesar de que el riesgo depende del lugar y el objeto, debemos distinguir dos tipos de riesgos, los de origen natural y los de origen humano. Entre los naturales encontramos los terremotos, las erupciones volcánicas, los huracanes, ciclones, tornados, inundaciones, sequías, entre otros. Mientras que los riesgos de origen humano se derivan de la actividad del hombre. Aunque existe esta división, no siempre será posible establecer una frontera entre ambos riesgos, porque los riesgos de origen humano pueden generar riesgos de origen natural, como son las respuestas de la naturaleza ante la explotación del medio ambiente.

Para Wilches-Chaux existe la vulnerabilidad global en la cual, un sistema dinámico surge como consecuencia de la interacción de factores y características. De esta gran vulnerabilidad, él la divide en once tipos de vulnerabilidad: natural, física,

³² Gustavo Wilches-Chaux, "La vulnerabilidad global" en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 50-91.

³³ *Ibid.*, pp. 50-91.

económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional.³⁴ La vulnerabilidad natural es aquella incertidumbre que todo ser vivo posee, determinada por sus límites ambientales que permiten la vida y por sus mismos límites orgánicos. Un ejemplo de ellos son las sequías, estos riesgos ponen en un alto grado de vulnerabilidad a los seres vivos porque todos necesitan de líquido para sobrevivir.

La vulnerabilidad física es debido a la incorrecta localización de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, y a sus deficiencias estructurales para lograr absorber los efectos del riesgo, principalmente sísmico, inundaciones o deslizamientos. Para evitar y disminuir los efectos del desastre, es necesario reforzar las estructuras de los edificios e imponer reglas para el uso del suelo. La vulnerabilidad económica es la referencia directa a las poblaciones con menor desarrollo y mayor marginación, porque son éstas las que tienen mayor probabilidad de sufrir los efectos del desastre. Es decir, en los países con mayor ingreso real per cápita, los números de víctimas ante desastres es mucho menor que en los países con bajos ingresos por habitante.³⁵

La vulnerabilidad social es proporcional al nivel de cohesión interna que posee una comunidad. Éstas serán vulnerables en la medida en que los miembros se relacionen y vinculan entre sí, y con el conjunto social. Es decir, estas relaciones no deben pasar a ser simples relaciones de vecindad, debe existir verdaderos sentimientos de pertenencia para formar y organizar una sociedad civil, y se traduzcan en acciones concretas. La vulnerabilidad política va ligada a la anterior. Ésta constituye el valor recíproco del nivel de autonomía que posee una comunidad para la toma de decisiones que la afectan. A mayor autonomía, menor será la vulnerabilidad política de la comunidad; así, entre más independencia económica y fortalecimiento de la sociedad civil es posible edificar una democracia local y participativa.

La vulnerabilidad técnica va de la mano con la física y la educativa. En sí, esta vulnerabilidad es la ausencia de diseños y estructuras sismo – resistentes en zonas propensas a terremotos, pero también debe aclararse que no existen construcciones totalmente antisísmicas porque siempre habrá nuevos eventos con características

³⁴ *Ibid.*, pp. 64-85.

³⁵ *Ibid.*, p. 70.

diferentes. La vulnerabilidad ideológica es la respuesta que una comunidad logra desplegar ante un desastre, pero depende en mayor medida de la concepción que tenga la comunidad ante estos hechos. La vulnerabilidad viene en el momento que la comunidad no modifica su respuesta ante las amenazas y riesgos.

La vulnerabilidad cultural es creada por las aportaciones que la humanidad ha hecho para su configuración en el mundo que vivimos, la creación de una identidad cultural y la relación que une a los seres vivos con el ambiente natural. La vulnerabilidad educativa es el procesamiento de información con el propósito de reducirla. Es decir, dependerá el tipo de información que las autoridades distribuyan y socialicen para reducir los riesgos y la vulnerabilidad educativa, pero también será responsabilidad de las comunidades conseguir y exigir la información adecuada para reducir sus riesgos.

La vulnerabilidad ecológica es derivada de las alteraciones climáticas y del comportamiento de la biosfera por la destrucción masiva de los ecosistemas. Esta vulnerabilidad depende de que los seres humanos aprendamos a reinterpretar nuestra función y nuestra posición en el planeta, como comunidades sociales y dentro de la biósfera. Por último, pero de las más importantes, la vulnerabilidad institucional lleva mayor peso en la práctica porque sin instituciones sólidas ninguna de las acciones gubernamentales y de la sociedad pueden desarrollarse. En este sentido, todos los sistemas deben dotar a las instituciones pertinentes de mecanismos y herramientas para desarrollar sociedades resilientes, y evitar cada vez más los efectos de los desastres.

Estas vulnerabilidades llevan al desarrollo de los problemas por los cuales las políticas de prevención y atención de los desastres no pueden virar a una correcta gestión del riesgo. Mientras las sociedades no aprendan de sus vulnerabilidades y se adapten a ellas, difícilmente lograrán la correcta implementación de sus políticas.

Para los casos analizados en este trabajo, son de importancia tres vulnerabilidades: la institucional, la social y la técnica. La vulnerabilidad institucional implica que las instituciones estén diseñadas para una realidad que no está sincronizada con los hechos que enfrentan las zonas de riesgo. Esta

vulnerabilidad es importante superarla porque refleja la obsolescencia y rigidez de las instituciones, especialmente jurídicas, donde los funcionarios públicos toman las decisiones políticas a ejecutar y dominan los criterios personalistas, impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente.

La vulnerabilidad social implica que las comunidades afectadas por desastres logren construir lazos entre ellos, consolidar una cohesión interna de los grupos afectados y la creación de líderes con gran legitimidad. Para superar esta vulnerabilidad es necesario que la sociedad genere acciones concretas para mejorar sus condiciones de vida. Y la vulnerabilidad técnica implica la ausencia de diseños y estructuras resistentes a los desastres (en este caso, a los sismos). Para mitigarla es necesario que los gobiernos formulen normas de construcción adecuadas para zonas con alta probabilidad de sufrir desastres. La suma de varias vulnerabilidades explica por qué una situación se convierte en desastre.

El concepto de prevención es decirle no al riesgo. La mitigación es decirle no a la vulnerabilidad y es la reducción de la misma, pero adquiere importancia cuando no es posible evitarlo. La preparación es reducir los efectos negativos del desastre, esto se logra con la prevención y la mitigación para evitar el desastre. Por último, la amenaza es la probabilidad de que ocurra un riesgo frente al cual una comunidad es vulnerable.³⁶

iii) Los desastres y las acciones de la comunidad internacional

Frente a escenarios de desastres, diversos actores responden con distintas acciones. Uno de los principales es el gobierno y las acciones emprendidas por la comunidad internacional para auxiliar a países vecinos en situaciones de riesgo. Los efectos de los desastres se agudizaron a finales del siglo XX, provocando que los gobiernos intervinieran y cooperaran entre sí por medio de la creación de organismos internacionales, los cuales integraron y operaron con sus funciones sustanciales: prevenir, mitigar, enfrentar y recuperarse de escenarios de riesgo.

³⁶ *Ibid.*, p. 91.

La situación global surgida después de la última gran crisis internacional ha llevado a replantear la forma cómo se toman las decisiones económicas, sociales y ambientales que afectan a toda la humanidad. El multilateralismo ha resurgido con fuerza y los países emergentes reclaman una mayor presencia en el debate internacional. Éste apunta a la gestación de una nueva forma de gobernanza global y al diseño de nuevos mecanismos de cooperación con los países en desarrollo.

Los daños por desastres han aumentado en gran medida. Los fenómenos climáticos extremos provocan un incremento significativo de las víctimas y de los daños materiales. “Cada año, una medida de 221 millones de personas se ven directamente afectados por los desastres naturales, representando cinco veces el número de víctimas de conflictos armados.”³⁷ En la actualidad, el 70% de los desastres naturales están relacionados con el clima, el doble que hace 20 años.³⁸

Las variaciones del clima cambian el medio ambiente regional y global, y esto afecta la vida de los seres humanos que habitan en él. El cambio climático exige mecanismos de cooperación y responsabilidad de orden mundial y generalizada. Entre las medidas que se deben tomar para mitigar los efectos del cambio climático son: limitaciones en las emisiones de gases de efecto invernadero, ayuda a las poblaciones para adaptarse a las nuevas condiciones climáticas e inversión en la prevención de riesgos.

La Organización de las Naciones Unidas ha creado grupos y programas para proporcionar fuentes científicas del efecto del cambio climático en el mundo. En 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) tuvo como objetivo prevenir la interferencia humana con el sistema climático. En 1995, los países iniciaron negociaciones para fortalecer la respuesta mundial al cambio climático. Dos años después, los países adoptaron el Protocolo de Kyoto, el cual obligaba jurídicamente a los países desarrollados a cumplir con metas de reducción de las emisiones. En 2015, en la 21ª Conferencia en París, la CMNUCC alcanzó un nuevo objetivo, donde lo primordial fue reforzar la respuesta mundial a

³⁷ Naciones Unidas, “Las Naciones Unidas y la asistencia humanitaria”, mayo de 2013, www.un.org/es/humanitarian/overview/disaster.shtml, consultado el 30 de marzo de 2018.

³⁸ *Loc. cit.*

la amenaza del cambio climático, manteniendo el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir con los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C. Además, plantearon dar un mayor apoyo a los países en vías de desarrollo para que cumplieran con los mismos objetivos.

A pesar de los acuerdos por disminuir los efectos del calentamiento global, en los últimos años, se ha observado un deterioro del medio ambiente. La cantidad de desastres casi se ha cuadruplicado desde 1970. Tan solo en el año de 2017, el informe de las Naciones Unidas indicó que 2,087 personas murieron por fenómenos naturales.³⁹ Los esfuerzos por mitigar las crisis provocadas por desastres van desde acuerdos internacionales y compromisos de las autoridades locales para anticiparse y reducir el riesgo de los desastres y la pronta actuación en el caso de que ocurran.

La creciente conectividad global abre nuevas oportunidades para hacer frente a los problemas de la antigüedad (pobreza global, propagación de enfermedades, entre otros), y temas más recientes como la degradación del medio ambiente. Las tecnologías de gran alcance y el movimiento intenso de personas, bienes, servicios y capital asociados con la economía global de hoy, proporcionan nuevas maneras de avanzar en los objetivos del programa Desarrollo del Milenio y más allá del 2015 de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y para cumplir con las partes clave de la Agenda Climática de 2015 en París.⁴⁰

Compartir la responsabilidad entre naciones ha sido un desafío central en las negociaciones globales. Después de décadas de negociaciones, los países retomaron la división del trabajo para luchar contra el cambio climático de una manera sorprendente: en su mayoría evitaron el problema. La conexión exacta entre las contribuciones a la política nacional de mitigación y los objetivos de la política global no está bien definida.⁴¹ Sin embargo, el nuevo acuerdo climático es de *laissez-faire* entre las naciones, dejando el contenido de la política interna a los gobiernos, pero

³⁹ “ONU: Desastres naturales se han cuadruplicado desde 1970”, *El Debate*, 5 de septiembre de 2017 (sec. Mundo).

⁴⁰ *Loc. cit.*

⁴¹ Radoslav S Dimitrov, “The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors”, *Global Environmental Politics*, 16:3 (2016), p. 8.

no crea obligaciones legales internacionales para desarrollar, implementar y fortalecer regularmente las acciones.⁴²

Las acciones acordadas en las Naciones Unidas para combatir el cambio climático se conjugan en las acciones por prevenir y atender los desastres por medio de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR), la cual ha implementado políticas locales e internacionales para actuar en casos de desastres. En este sentido, para comprender dichas políticas, es necesario conocer las acciones locales que realiza cada país para enfrentar los desastres.

Las estrategias que utilizan este tipo de política son:

- Conocimiento sobre riesgos de origen natural y tecnológicos.
- Incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación.
- Fortalecimiento del desarrollo institucional.
- Socialización y concientización de la prevención y la mitigación de desastres.

La finalidad de las estrategias es construir una cultura de la prevención y de la mitigación. Para desarrollarlo, las políticas públicas deben retomar la prospectiva, que es pensar en el futuro, retomando el pasado y actuando en el presente. Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas mencionó: “el edificar una cultura de la prevención no es fácil. En tanto que los costos deben pagarse ahora, sus dividendos se hallan en el futuro remoto. Además, los beneficios no son tangibles: son los desastres que no sucedieron”.

iv) El origen de las políticas de prevención y atención de desastres

A pesar de los acuerdos y estrategias arriba mencionados, en el período comprendido entre 1960 y el 2010 se presenciaron un incremento significativo en la ocurrencia, severidad e intensidad de los fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales, ciclones tropicales, tsunamis y

⁴² *Ibid.*, p. 2. Enfatiza la importancia de la diplomacia estatal tradicional y el multilateralismo intergubernamental.

erupciones volcánicas), especialmente durante la década de los 90.⁴³ Estos hechos representaron y representan una importante amenaza al desarrollo sostenible y, por ende, se debe actuar con urgencia.

La primera acción realizada por la comunidad internacional fue el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN, 1990-1999), su propósito fue concientizar la importancia que representa la reducción de los desastres. Pero sólo fue un programa planeado para dar simples respuestas a los desastres que ocurrían sin marcos generales a implementar.

En diciembre de 1999, la Asamblea General de la ONU adoptó la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y estableció la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo del Desastre (UNISDR), secretaría encargada de su aplicación. La EIRD es la evolución de la DIRDN, ésta permite a las sociedades resistir el impacto negativo de los peligros naturales, al igual que los desastres tecnológicos y ambientales. Está diseñada para pasar de la protección de los peligros, a la gestión del riesgo mediante la integración de la reducción dentro del desarrollo sostenible. Es decir, son las medidas a adoptar para reducir o limitar la severidad de los desastres, pero también se incluye la prevención, donde la acción humana desempeña un papel importante.

La Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres gira en torno a tres conceptos principales: peligros naturales, vulnerabilidad y riesgo frente a los desastres. La EIRD define estos conceptos de la siguiente manera:

- Peligros naturales: comprenden fenómenos tales como terremotos, actividades volcánicas, tsunamis, ciclones tropicales y otras tormentas severas, tornados y fuertes vientos, inundaciones ribereñas y costeras; incendios forestales y la neblina causada por éstos; tormentas de arena y polvo y plagas.
- Vulnerabilidad: está en función de las acciones y el comportamiento humano. Describe el grado de resistencia o susceptibilidad de un sistema

⁴³ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), “Marco de acción para la implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD)”, junio de 2001, <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>, consultado el 27 de marzo de 2018.

socioeconómico con respecto al impacto de los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales. El grado de vulnerabilidad se determina por una combinación de factores, incluyendo la concientización existente sobre estos peligros, las condiciones que presentan los asentamientos humanos y la infraestructura, las políticas y la administración pública, y las habilidades organizativas en todos los campos relacionados con la gestión de desastres. La pobreza también es una de las causas principales de la vulnerabilidad presente en la mayoría de las regiones del mundo.

La EIRD incluye los desastres tecnológicos y ambientales solamente cuando son causados por peligros naturales, como ejemplo, el caso de la planta nuclear de Japón y el desastre que ocasionó por el tsunami de 2011.

- Riesgo: es la probabilidad de que éste suceda. La valoración del riesgo incluye la evaluación de la vulnerabilidad y la predicción del impacto, tomando en consideración los márgenes que definen un riesgo aceptable dentro de una sociedad determinada.

El principal objetivo de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres es: “Habilitar a las sociedades para resistir a los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales.”⁴⁴ Este objetivo podrá realizarse centrándose en:

- Incrementar la concientización pública.
- Alcanzar compromisos con las autoridades públicas.
- Estimular la formación de sociedades interdisciplinarias e intersectoriales y ampliar la creación de redes sobre reducción de los riesgos a todo nivel.
- Mejorar el fomento del conocimiento científico relacionado con las causas de los desastres y los efectos de los peligros naturales, y de los desastres ambientales y tecnológicos que ocurren en las sociedades.

⁴⁴ *Loc. cit.*

Sólo esto puede llevarse a cabo mediante políticas gubernamentales que necesitan formación de sociedades y redes multidisciplinarias e intersectoriales. Por esto, la EIRD actúa de manera interdisciplinaria e intersectorial, dichas acciones servirán para la plataforma internacional de la reducción de desastres.

En 2005, 165 países presentes en Kobe (Japón), aprobaron el marco de acción de *Hyogo: Hyogo Framework for Action 2005-2015*, que pretendía alcanzar: "una reducción de las pérdidas de las vidas y de bienes sociales, económicos y ambientales ocasionadas por las catástrofes" por medio de cinco acciones prioritarias:

1. Asegurando que la reducción de riesgos de desastres es una prioridad para los gobiernos locales, regionales y nacionales con una base institucional sólida para su implementación;
2. Identificar, evaluar y controlar el riesgo de desastres y promover sistemas de alerta temprana;
3. Usar el conocimiento, innovación y educación en la construcción de la cultura y la resiliencia en todos los niveles;
4. Reducir los factores de riesgos secundarios;
5. Reforzar la prevención de riesgo de desastres para una respuesta eficaz en todos los niveles.⁴⁵

La tendencia urbanización del mundo implica que la población se concentre en ciudades principales, provocando el aumento del impacto ante un desastre. En este sentido, los gobiernos locales o regionales tienen a su disposición competencias que les permiten reducir el riesgo de desastres, como son la planificación territorial y el uso del suelo en zonas específicas.

En 2008, durante el Congreso Mundial en Estambul, se reafirma el compromiso de las autoridades locales para anticiparse, reducir el riesgo de desastres y de acción en el caso de que ocurran. Se ha desarrollado la Campaña de "Ciudades Resilientes", la cual refiere a ciudades con capacidades para adaptarse positivamente a

⁴⁵ Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG), "Los gobiernos locales y regionales comprometidos hacia Post-2015 en la Reducción de Riesgo de Desastres", <https://www.uclg.org/es/temas/reduccion-de-riesgo-de-desastres-y-crisis-humanitarias>, consultado el 28 de abril de 2018.

situaciones adversas. Más de 1,000 ciudades se han unido a esta iniciativa para crear conciencia sobre la reducción de riesgos ante desastre.

La Oficina de la Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres ha respaldado la aplicación, el seguimiento y la revisión del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado el 18 de marzo de 2015. El Marco Sendai reconoce el papel clave que desempeñan autoridades locales y el nivel local en la reducción de riesgos de catástrofes. Plantea relacionar la lucha contra la pobreza, la agenda urbana, lucha contra el cambio climático y la agenda post 2015. Este Marco, se complementa con la Agenda global de Gobiernos Locales y Regionales, la cual marca la perspectiva y las aspiraciones de los gobiernos subnacionales, y explica las contribuciones que podemos realizar para alcanzar un desarrollo sostenible en el cambiante entorno actual.

Aunque es un acuerdo voluntario no vinculante de 15 años de duración. En otras palabras, los países (de buena voluntad) firman dichos acuerdos, pero no contraen ninguna acción obligatoria para implementarlos, ni sanciones si hay un incumplimiento. El verdadero problema ante los desastres son los países vulnerables a sufrirlos. En mayor medida, los países en desarrollo son los más propensos a adquirir mayor vulnerabilidad por las deficientes instituciones, estrategias y condiciones socioeconómicas en las que se encuentra su país.

v) Las políticas de prevención y atención de desastres en Chile

Durante los últimos años, América Latina ha sufrido diferentes desastres disruptivos, entre las más significativas han sido los sismos de Chile (1960 con 9.5°, 2010 con 8.8°), en la ciudad de Mangua (1972), en la Ciudad de México (1985 con 8.1 y 2017 con 7.1), en Haití (2010 con 7.0), las erupciones volcánicas en México y Colombia, y las inundaciones y deslizamientos en Colombia, Perú, Brasil y Guatemala.

La distribución geográfica de los desastres indica que las zonas más afectadas son el Caribe, el sur de México, Centroamérica y la zona andina de Sudamérica.⁴⁶ En toda América Latina el crecimiento de la población y la falta de medidas preventivas determinó que las zonas de mayor riesgo, como las cercanas a las faldas de los volcanes activos o las vecindades con los ríos, fueran pobladas sin mecanismos de prevención o mitigación del riesgo. En el contexto centroamericano, Lavell destaca la naturaleza centralizada de las estructuras gubernamentales. Los niveles locales e intermedios, es decir las provincias, son débiles y por consiguiente muchas fallas de coordinación obstaculizan las respuestas a los desastres.⁴⁷

Como ya se mencionó anteriormente, de las once vulnerabilidades enunciadas dos son esenciales para lograr la resiliencia de las comunidades a nivel mundial, la social y la institucional. Estas dos llevan al desarrollo de uno de los mecanismos que han logrado salvaguardar la integridad física y material de las personas, las edificaciones antisísmicas. Cabe mencionar que dependiendo el país será necesario precisar las vulnerabilidades a mitigar.

Chile, al igual que México, es un país altamente sísmico, su ubicación está en el cinturón de fuego del Pacífico por lo que es considerado el país sísmicamente más activo del mundo. Gran parte de su territorio yace junto a la zona de subducción de la placa de Nazca bajo la placa Sudamericana. Después del sismo de 1922, la Institución Carnegie de Washington publicó un libro que pretendió enseñar al campesino chileno a fabricar casas de adobe reforzado con caña y con ramas.⁴⁸ En la actualidad es un método obsoleto en todo el mundo. Sin embargo, dicha técnica fue el inicio de mecanismos más estructurados para la construcción de edificios resistentes a sismos.

El 22 de mayo de 1960 se produjo en la costa del sur de Chile un sismo magnitud 9.5 grados, dicho terremoto ha sido el más fuerte que se haya producido a lo largo de

⁴⁶ José Lugo Hubp y Moshe Inbar, “Desastres en América Latina” en José Lugo Hubp y Moshe Inbar (comp.), *Desastres Naturales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 9-33.

⁴⁷ Thomas E. Drabek, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁸ Cinna Lomnitz, “Chile 1960 y Managua 1972: rumbo a la seguridad sísmica total” en José Lugo Hubp y Moshe Inbar (comp.), *Desastres Naturales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 161-169.

la historia de la humanidad. Este fenómeno ocasionó un tsunami que cobró la vida de 3,000 personas y daños por más de 880 millones de dólares.

“El terremoto de Valdivia tuvo grandes repercusiones, no solo para los sismólogos sino también para los legisladores que ante tamaña catástrofe iniciaron el estudio de la que sería su primera norma de diseño sísmico para las edificaciones. A nivel mundial se crea la “International Association for Earthquake Engineering” (I.A.E.E.) que tuvo su primera conferencia en 1956 y Chile crea la Asociación Chilena sismológica e Ingeniería Antisísmica (ACHISINA) en 1963. (...) En 1966 se inició el estudio y desarrollo de la NCh 433 o norma técnica de cálculo antisísmico de edificios, la cual hicieron oficial finalmente el año 1972”.⁴⁹

La norma NCh 433 de Diseño Sísmico, después del terremoto de Antofagasta de 1995, otorga cambios que se estiman necesarios para poder solventar dicha norma técnica y dotarla de mayor precisión a las necesidades de la realidad sísmica. En 2003, oficializan las normas técnicas NCh 2369 de Diseño Sísmico de Estructuras e Instalaciones Industriales y la NCh 2745 de Análisis y Diseño Sísmico de Edificios con Aislación Sísmica, la última referida al diseño asísmico.⁵⁰

Como consecuencia del sismo de 2010, con una magnitud de 8.8 grados, dejó más de 500 personas fallecidas. Por tal razón, el gobierno chileno implementó una normativa nacional antisísmica en materia de construcción cuyo objetivo es que las construcciones no sufran daños de ninguna especie dentro de su vida útil (entre 50 y 70 años) durante los eventos sísmicos. Esto indica que los edificios no puedan ser demolidos si sufren severos daños después de un sismo, pero la normativa que regula la construcción exige que el edificio quede en pie para salvar vidas. Dicha norma logra que el nivel del siniestro y del daño material sea menor que otros países ubicados en zonas sísmicas.

“Aunque existen nuevas tecnologías para minimizar daños en infraestructuras, como los aisladores sísmicos y los disipadores de energía, la mayor parte de las construcciones en Chile son tradicionales. Es decir, de concreto armado y acero en cantidades reguladas para que resistan. A ello se suman estudios de ingeniería

⁴⁹ José Miguel Saez del Pino, Normativa nacional antisísmica en materia de construcción. Bases y proyecciones, tesis, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2011, p. 10.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 11

exhaustivos, que incluyen la calidad del suelo”.⁵¹ “Los expertos coinciden en que una clave está en la estructura de hormigón armado y acero, suficientemente flexible y resistente para dejar que el edificio se mueva, se balancee y no se caiga”.⁵²

Las normas chilenas prevén tres tipos de terremotos en función de su intensidad. En los sismos moderados, las construcciones deben estar preparadas para moverse y regresar a su posición original sin daños. En los sismos fuertes, las construcciones pueden sufrir pequeñas fisuras y deformaciones, pero no colapsos. Por último, en los terremotos severos, las edificaciones tendrán daños considerables que pueden impedir su reparación, pero una vez más, no colapsarán.

¿Por qué Chile, el país con mayor actividad sísmica, logra resistir los efectos del desastre a comparación de otros países? La respuesta de los especialistas es contundente: el hormigón armado, disipadores de energía y estudios de suelo exigidos por una normatividad muy estricta. Y una de las principales estrategias para generar una cultura de la prevención y mitigación de los desastres, es el fortalecimiento del desarrollo institucional.

Kurtz estudia, describe y compara los terremotos ocurridos en Chile y Haití en 2010. Mientras el terremoto ocurrido en Chile tuvo una magnitud de 8.8 grados en la escala Richter, dejó 521 muertos y más de 2,000 personas afectadas; el terremoto en Haití tuvo una magnitud de 7.0 grados (menor al sucedido en Chile), dejó a 316,000 personas fallecidas y afectó a más de 300,000 personas. Se pregunta, porqué en Chile, donde la magnitud del sismo fue mayor, los daños fueron menores que en Haití siendo un sismo de magnitud menor. Kurtz apunta que el gobierno chileno, desde 1920, ha instituido e implementado códigos de construcción diseñados para protegerse contra los daños ocasionados por los terremotos, aplicando el uso de muros de contención.⁵³

⁵¹ “La construcción antisísmica de Chile ya es modelo del mundo”, *Los Andes*, 31 de diciembre de 2015 (sec. Sociedad).

⁵² Abraham Zamorano, “Terremotos en Chile: el secreto de sus construcciones antisísmicas”, *BBC Mundo*, 17 de septiembre de 2015 (sec. América Latina).

⁵³ Marcus J. Kurtz, “The Difficulties of Studying State Building”, en *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Institutional Order*, Cambridge, University Press, 2013, pp. 1-17.

Actualmente, se han implementado políticas antisísmicas, tal es el caso de la normativa nacional antisísmica en materia de construcción anteriormente señalada. En un marco más general, Kurtz plantea fortalecer los mecanismos institucionales para que exista un desarrollo institucional donde se favorezcan la implementación de políticas públicas.

En Chile, el estudio de políticas públicas para enfrentar los desastres se ha desarrollado por el aumento a la exposición de amenazas naturales, generándose mayores niveles de vulnerabilidad. A pesar de que el país cuenta con normativas antisísmicas, las investigaciones desarrolladas muestran las fallas de coordinación que existen en el diseño y gestión de las políticas públicas, en las distintas áreas de la acción gubernamental chilena.

Dichas investigaciones plantean la existencia de políticas para enfrentar los desastres que no cumplen con mecanismo de coordinación, tanto en el interior del gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales. Así, existen vacíos que generan incoherencias en las políticas públicas, poniendo en práctica a los distintos sectores y niveles de gobierno. También, muestran que prevenir y controlar los riesgos de desastres es casi imposible, siendo las políticas de emergencia la solución más rápida para el gobierno.⁵⁴

El análisis de los casos en las políticas públicas de prevención y atención de desastres en Chile, muestra que los gobiernos locales no tienen el desarrollo institucional necesario para diseñar e implementar políticas de prevención de los desastres (no así el gobierno federal que ha logrado desarrollar una capacidad institucional y normativa para las edificaciones); sin embargo, tienen la capacidad de actuar de forma inmediata con políticas de atención de desastres, aunque dichas actuaciones no implican que la atención sea la adecuada ni la mejor opción; y si no se consulta a la población afectada, aumenta la crítica de la formulación de estas políticas.

⁵⁴ Antonia Alejandra Bordas Coddou, "Políticas públicas para enfrentar los desastres naturales en Chile", enero 2006, https://www.researchgate.net/publication/30756200_Politicasy_publicas_para_enfrentar_los_desastres_naturales_en_Chile, consultado el 23 de octubre de 2018.

En el marco general para lograr un análisis de políticas en materia de prevención y atención de desastre y formularlas de manera correcta, Doraldina propone algunos de los principales supuestos que deben incorporarse:

“la problemática de los desastres es un asunto del orden público; los desastres pueden evitarse, una vez entendido el desastre como un proceso social construido; lo que define al desastre es la ruptura del equilibrio interno del sistema afectado y su incapacidad de prevenir, afrontar y recuperarse; la existencia de una sociedad que participa en el proceso de reducir la vulnerabilidad y la capacidad de un conjunto de instituciones que tienen la facultad de estructurar e implementar las políticas de prevención y atención de desastres; y la construcción de sistemas y políticas de protección civil cuyo objetivo es la salvaguarda de la vida y de los bienes de los habitantes”.⁵⁵

A pesar de los supuestos mencionados arriba, para la construcción de políticas públicas en esta materia, no hay supuestos de validez universal, por lo que se construye y se reconstruye a partir de diversas concepciones del mundo. Por tal razón, se requiere de un sistema referente universal y tratable para todos. Así, la formulación de una política en esta materia, tanto sus objetivos como la importancia de los mismos, estarán fuertemente relacionados por el conocimiento previo y la creencia de las mismas.

Ante escenarios de desastres, diferentes actores responden con distintas acciones. Uno de los principales actores es el gobierno cuyas acciones deben encaminarse a brindar soluciones rápidas con una buena gestión de los recursos. Pero la característica fundamental del gobierno es su “falta de neutralidad como consecuencia de los componentes ideológicos y políticos bajo los cuales una política pública es concebida y ejecutada”.⁵⁶ Sin embargo, existen grupos de interés que no han identificado claramente ni definido posturas en cómo gestionar el riesgo, por lo que han conspirado contra el compromiso político y económico con la reducción del riesgo en desastres.⁵⁷

⁵⁵ Doraldina Reyes Chargoy, *op. cit.*, p. 95.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁵⁷ Alan Lavell y Andrew Maskrey, “El futuro de la gestión del riesgo de desastres” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 133-162.

b. Políticas públicas de recuperación de desastre

En las políticas de prevención y atención del riesgo es necesaria la participación de tres elementos importantes: los agentes gubernamentales, la sociedad y el marco institucional para diseñar y ejecutar una política de desastre acorde al riesgo y a la vulnerabilidad de cada sociedad. Estos elementos demandan coordinación y apoyo desde lo local, nacional e internacional; además de una combinación de planeación formal gubernamental y de su implementación, pero también de organizaciones no gubernamentales en los procesos.

Entre las políticas de prevención y atención del riesgo, por excelencia, encontramos a las políticas de protección civil, cuyo objetivo principal (que guía y fundamenta cualquier política de desastre) es salvaguardar la vida y los bienes de la población que permanezca en riesgo, pero sólo se logra con una correcta gestión y concepción del riesgo, lo que conlleva muchos estudios, planificación y tiempo. Existen otro tipo de políticas que son creadas de forma inmediata para atender la emergencia, éstas son las políticas de recuperación o reconstrucción de desastres, y son en las que se basará este estudio.

El proceso de recuperación implica el restablecimiento de funciones normales para cada aspecto de la sociedad, incluyendo los servicios básicos y la reestructuración de instituciones sociales, políticas, económicas y culturales.⁵⁸ Para Anthony Oliver-Smith:

“La reconstrucción es primordialmente un proceso social que incluye un complejo de interacciones entre instituciones, grupos e individuos que tienen que ver con la asignación y forma de recursos materiales y no materiales hacia metas culturalmente derivadas para la sociedad”.⁵⁹

Este autor propone que la reconstrucción después del desastre puede ser medida de cuatro maneras:

⁵⁸ Anthony Oliver-Smith, “Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas” en Lavell, Allan (comp.), *Al norte del Río Grande. Ciencias Sociales, desastres: una perspectiva norteamericana*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994, p. 25

⁵⁹ *Ibid.*, p. 27

- 1) La recuperación emocional de las víctimas;
- 2) La recuperación económica, inclusive remplazo del ingreso perdido, la restauración de empleos y/o los medios de producción y restauración de los mercados;
- 3) El remplazo de pérdidas físicas, incluyendo la sustitución de pertenencias personales, del hogar, o de la tierra; y
- 4) El remplazo de la oportunidad.⁶⁰

No podemos mencionar que son excluyentes, de hecho, para una mejor medición de los efectos de la reconstrucción es necesario retomarlas conjuntamente. El avance de la tecnología de las naciones y organizaciones especializadas en atender y responder ante desastres, permite la modernización de instrumentos de rastreo (como fotografías satelitales y conexiones telefónicas a nivel mundial) para conocer rápida y gráficamente las urgencias.

La primera acción de las políticas de recuperación es buscar los preparativos para atender coyunturalmente la primera fase del desastre, esto mediante la combinación de acciones de control social por medio de la intervención de las fuerzas armadas y la aplicación de acciones asistenciales.⁶¹ En México, los mejores ejemplos de acciones de este tipo fueron los hechos ocurridos los días después a los sismos del 19 de septiembre de 1985 y de 2017.

La segunda fase son los programas de reconstrucción de viviendas que fueron dañados por el fenómeno natural. Estos programas buscan dotar de características sismo – resistentes a las viviendas populares, autoconstruidas comunitariamente por sus propietarios, pertenecientes todos a sectores de bajos ingresos⁶², pero también existen programas para apoyar a sectores de clase media.

En México se puede observar cinco tipos de relaciones entre el gobierno y la sociedad en condiciones de desastre:

⁶⁰ *Ibid.*, p. 26.

⁶¹ Daniel Rodríguez Velázquez, “El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 264-291.

⁶² Gustavo Wilches-Chaux, *op. cit.*, p. 67.

- I. *Concentración y acuerdos operativos*. Esta relación es la deseada porque entre gobierno y población acuerdan las estrategias a ejecutar.
- II. *Conflicto y ruptura del tejido social*. Esta es la peor relación que puede suceder, el gobierno reubica a las personas damnificadas entregando créditos para adquirir viviendas en zonas distantes y en condiciones de abandono institucional, y las familias viven procesos de individualización por lo que se pierde el referente colectivo.
- III. *Reconstrucción fragmentada*. Es la respuesta diferencial y atención parcial del gobierno ante las demandas de la población afectada. Esta relación y modelo es la que más se replica año con año en las poblaciones afectadas.
- IV. *Emigración*. Es cuando una población, por efectos del fenómeno natural, modifican su lugar de habitar. La relación entre Estado y sociedad se caracteriza por la sustitución parcial de la interlocución entre los pobladores y los gobiernos nacional y local por nuevas relaciones de los primeros con instituciones exógenas.
- V. *Reubicación forzosa*. Es una estrategia unilateral, no consensuada con la población afectada (o beneficiada), consiste en imponer la reubicación a zonas seguras, para reducir los desastres en zonas de “alto riesgo”.⁶³

Rodríguez Velázquez (2018) identifica tres modelos de recuperación posdesastre:

- El modelo “A” refiere a la atención coyuntural del desastre entendido como emergencia y retorno a la normalidad sin fortalecer las capacidades comunitarias.
- El modelo “B” se enfoca en la reducción del riesgo de desastre y en la transformación de las condiciones previas, donde la organización y la participación de la comunidad y la cooperación externa confluyen para reorientar las soluciones. El autor lo denomina como participativo y de transformación social.

⁶³ Daniel Rodríguez Velázquez, *op, cit.*, pp. 266-268.

- El modelo “C” es definido como autoritario y de degradación de las condiciones generales de producción de la sociedad.⁶⁴

Los programas de reconstrucción de vivienda se caracterizan por perpetuar la precarización, porque en su normativa se encuentra la “vuelta a la normalidad” que se refiere a regresar a las mismas condiciones en las que se encontraba la población dañada, sin lograr la concientización del riesgo y la vulnerabilidad en la que vive la sociedad, es por tal que dicho concepto recuerda al gatopardismo: “cambiar todo para que todo siga igual”.⁶⁵

En el caso mexicano, el programa de Renovación Habitacional Popular y el programa para la reconstrucción de la Ciudad de México son claros ejemplos de soluciones inmediatas, que han tenido efectos positivos en la población afectada, así como en grupos que no contaban con una vivienda propia. También claros ejemplos de programas para regresar a la normalidad, porque después de treinta y dos años, la experiencia del sismo de 1985 no sirvió para mitigar los daños del sismo de 2017. Sin embargo, también son ejemplos del modelo B por la interacción entre el gobierno y la participación de la comunidad, logrando en 1985 una transformación social.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 268-269.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 276.

1. Debate agente – estructura en la formulación de políticas públicas

Siendo la etapa de formulación en la cual se eligen los instrumentos y herramientas para diseñar la política pública, Howlett explicita la relación entre los modos de gobernanza y las herramientas de política que sirven para la formulación de políticas públicas. La definición de la política pública depende, en mayor medida, de la herramienta o del instrumento que se utiliza para el éxito o fracaso de la misma.⁶⁶ Y para tomar una decisión importa el contexto, la estructura y cómo los actores definen el problema.

Las teorías más recientes que han explicado el proceso de formulación han sido el enfoque de redes y el enfoque de los actores, este último menciona que las instituciones necesitan de la interacción de los actores para lograr la formulación de una política, sin dejar de lado el enfoque de la estructura. Es en este debate donde centraremos la discusión de las políticas de reconstrucción seleccionadas, porque en la etapa de formulación es relevante el sistema de creencias de los individuos inmersos en el proceso, pero estas creencias están enmarcadas en una estructura jerárquica, política, administrativa y económica.

Elinor Ostrom puntualiza que:

“El actor en una situación puede pensarse como un único individuo o como un grupo que funciona como actor colectivo. El término “acción” se refiere a aquellos comportamientos humanos a los cuales el individuo actuante atribuye un significado subjetivo e instrumental.”⁶⁷

Existen autores que centran sus estudios en los actores y otros en la estructura. En el primer bloque encontramos a Sabatier, cuya principal unidad de análisis es el estudio del cambio político y las políticas públicas como el subsistema de decisiones públicas. Este subsistema consiste en todos los actores comprometidos con una política pública y que influyen la toma de decisiones; así, toda política pública y

⁶⁶ Michael Howlett, “Policy Design as Policy Formuation”, en Michael Howlett, *Designing Public Policies*, Londres, Routledge, 2011, pp. 127-137.

⁶⁷ Elinor Ostrom, “La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional” en Paul A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*, trad. Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, 2010, p. 32.

el método para implementarla, suponen ideologías y sistemas de creencias firmemente enraizadas en la conciencia de los actores.

Los actores poseen sistemas de creencias que guían su modo de actuar y forcejean dentro de un conjunto de interacciones no triviales para lograr sus objetivos. Sabatier se centra en tres elementos:

1. Las coaliciones promotoras, donde la principal unión son los sistemas de creencias compartidos entre los actores y las preferencias de los actores.
2. Las estrategias dentro de la coalición, los actores compartirán los valores fundamentales del sistema de creencias que pueden cambiar y ser sometidos a negociación.
3. Eventos exógenos o shock exógenos. El núcleo de las políticas públicas de la coalición promotora puede ser alterado por factores externos al subsistema de toma de decisiones, como los cambios legales o socioeconómicos.⁶⁸

Las perturbaciones externas proveen una oportunidad para lograr modificar las políticas públicas, pero ese cambio sólo se dará cuando las coaliciones actúen sobre la estructura. Sabatier y Jenkins-Smith distinguen entre cambios de políticas importantes (en las mismas políticas) y los cambios de políticas menores (en los instrumentos aplicables). En sí,

“las perturbaciones significativas incluyen los cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, repercusiones de otros subsistemas o desastres. Estos shocks externos pueden cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la atención de los gobernantes clave que se ocupan en tomar decisiones.”⁶⁹

Es en este punto que el trabajo toma relevancia, ya que a partir de un evento externo (como lo son los fenómenos naturales, y en particular sismos, que generan efectos negativos, pero también oportunidades de crecimiento) el subsistema de políticas logra la formulación de políticas públicas para atender el desastre.

⁶⁸ Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework” en Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Colorado, Westview Press, 1999.

⁶⁹ Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible, “El marco de las coaliciones promotoras” en Paul A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*, trad. Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, 2010, p. 214.

Para Sabatier

“Este shock externo provee un estímulo para el cambio que está lejos de ser controlado por los actores del subsistema. Estos sucesos captan la atención de la opinión pública resaltando la vulnerabilidad, fallas o negligencias de las anteriores políticas e introducen nueva información en el proceso de políticas públicas.”⁷⁰

En el marco de las políticas de prevención y atención de desastres arriba mencionado, y en el de las coaliciones promotoras (políticas públicas como decisiones públicas), sería necesario que los desastres en México dejen de apreciarse como factores ajenos al sistema político, es decir, como shocks exógenos. Toda vez que en México se constata con la persistente ideología de la inevitabilidad de los desastres asociados con fenómenos naturales⁷¹, debe modificarse el paradigma para ser visto como un shock interno, a fin de modificar las creencias, porque son procesos sociales construidos que alteran la estructura política, social y económica.

Una visión más, desde la perspectiva del agente, es el enfoque de redes, las cuales constituyen una nueva forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, informales y descentralizadas. Su valor analítico recae en el hecho de que conceptualiza la formulación de políticas como un proceso que involucra una diversidad de actores que son mutuamente independientes.⁷² Las redes de políticas constituyen patrones estables de relaciones sociales entre actores independientes que suelen constituirse alrededor de una política pública. Y lo que define una política pública depende del tipo de red que esté inmersa junto con sus estrategias.

1.1 La ideología de los actores

Los individuos actúan según un sistema de creencias o ideas. Para Marx, Nietzsche y Freud el tema de la ideología apunta hacia los fundamentos ocultos de los discursos y de la racionalidad en la que ellos se basan, “los cuales no enmascaran una realidad

⁷⁰ *Ibid.*, p. 220.

⁷¹ Daniel Rodríguez Velázquez, *op. cit.*, p. 268.

⁷² Silke Adam y Hanspeter Kriesi, “El enfoque de redes” en Paul A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*, trad. Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, 2010, pp. 139-166.

fundante, sino una posición del sujeto enunciante que oculta los condicionamientos materiales de su enunciación. Para estos autores, dicha materialidad se refiere a una corporalidad atravesada por conflictos de poder; más aún, constituida por ellos” .⁷³

El término ideología para Althusser es retomado de los artículos de la *Gaceta Renana* de Marx, en los cuales el sentido de ideología pasaba a ser parte del sistema de ideas y de representaciones que domina el espíritu de un hombre o de un grupo social.⁷⁴ Althusser menciona tres supuestos principales acerca de su concepción de ideología. El primero es que la ideología representa la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia; el segundo es que la ideología no tiene una existencia ideal o idealista, sino material, en los aparatos ideológicos del Estado; y el tercero es que la ideología sólo existe por el sujeto para los sujetos, es decir, esta distinción es formulada y utilizada por el sujeto. Y a pesar de que podría confundirse sujeto con individuo, no es posible retomar la idea de un sujeto concreto sin relacionarlo con un individuo concreto.

En el enfoque actor – ideología, la teoría de la ideología de Slavoj Žižek asume a la ideología como un proceso de producción de prácticas y sentido cuya función es la producción y legitimación de relaciones de poder. Caracteriza la ideología como la matriz generadora que regula la relación entre lo visible y lo invisible, entre lo imaginable y lo no imaginable; así como los cambios en estas relaciones.⁷⁵ Concuere con Marx y Lacan al considerar la ideología como una relativa clausura a nivel representación, dentro de ciertas condiciones históricas que limitan estructuralmente la producción de sentido de las sociedades. El análisis ideológico remite siempre a lo extra-discursivo, a prácticas que son mediatizadas por el lenguaje, sin por ello estancarse en éste. Caracteriza la ideología (y su crítica) a partir de tres momentos básicos: la ideología en sí, en tanto conjunto de ideas; la ideología para sí, en su materialidad (aparatos ideológicos del Estado); y la ideología en y para sí, cuando entra en funcionamiento en las prácticas sociales.

⁷³ George García y Carlos Aguilar, “Psicoanálisis y política: la teoría de la ideología de Slavoj Žižek”, en Grupo Pensamiento Crítico, www.pensamientocritico.info/index.php/articulos-1/otros-autores2/psicoanalisis-y-politica-la-teoria-de-la-ideologia-de-slavoj-zizek, consultado el 2 de mayo de 2018.

⁷⁴ Louis Althusser, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Práctica teórica y lucha ideológica*, México, Grupo Editorial Tomo, 2008, p. 44.

⁷⁵ Slavoj Žižek, *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

La ideología en y para sí es condición de posibilidad de la identidad, en tanto que el sujeto se inserta en estructuras simbólicas que regulan sus prácticas y representaciones; tal como señala este teórico:

“en la red de relaciones intersubjetivas, cada uno de nosotros es identificado y atribuido a cierto lugar fantasmático en la estructura simbólica del otro. Es desde esta red simbólica que el sujeto formula, en primera instancia, su visión –parcial– del mundo.”⁷⁶

Así, la ideología funciona como una “elusiva red de actitudes y presupuestos implícitos, casi “espontáneos”, que constituyen un momento irreductible de la reproducción de las prácticas “no ideológicas” (económicas, legales, políticas, sexuales)”.⁷⁷ La ideología entonces no depende, según Žižek, de que en su praxis los seres humanos no lo saben (que actúan en beneficio de ciertos grupos de poder), pero lo hacen, sino que perfectamente pueden saberlo, pero actúan como si no lo supieran. La ideología en y para sí no radica en el saber, sino en el hacer. Si bien el término ideología conlleva una connotación marxista, sirve para orientar las agendas gubernamentales y cómo serán resueltos los problemas políticos, económicos y sociales de un país.

Una de las principales teorías que se han utilizado para analizar al individuo ha sido la racionalidad y la maximización de sus recursos. Esta teoría parte de la premisa de que el individuo es un *homo economicus*, en el cual los actores tienen preferencias cabales y bien ordenadas con una información completa de lo que realiza; además, maximiza el valor neto de los rendimientos esperados para ellos mismos. Se supondría que los distintos arreglos institucionales que los individuos utilizan para gobernar y administrar los recursos de uso común, les ofrece diferentes incentivos y oportunidades de aprender.

Para desarrollar este tipo de análisis se debe contemplar supuestos de cómo y qué valoran los actores; qué recursos, información y creencias adoptan; cuáles son sus capacidades de procesamiento de información; y qué mecanismos internos utilizan para decidir entre estrategias. En este sentido, también se debe considerar que la

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ George García y Carlos Aguilar, *loc. cit.*

información no es perfecta, además de ser costosa. Con la información incompleta y con capacidades de procesamiento de información imperfecta, los individuos pueden cometer errores al elegir estrategias diseñadas para lograr un conjunto de objetivos.

Las personas, posiblemente, tienen la intención de ser racionales, pero solo de forma limitada. Lo anterior expuesto toma importancia en el sentido teórico, lo cual parte de que el individuo podrá ser racional y elegir las opciones que generen beneficios a un menor costo, siendo el principio de maximización. A pesar de esto, el individuo también es un ser egoísta que buscará la mayor ganancia sin importar la suerte de los demás. Tal es el caso del modelo neoliberal y la teoría conocida como “curva de Laffer”. La idea es más o menos simple, en el sentido de factibilidad y de comprensión. La tesis básica es la siguiente: al reducir los impuestos a las empresas y el impuesto al ingreso de las personas se favorece para que aumenten las ganancias de quienes tienen rentas más altas, a la larga toda la sociedad se beneficiaría de ello porque aumentaría la producción.⁷⁸

Su premisa era sencilla de observar, el principio económico aplicaba a la perfección, pero los teóricos no pensaron en todo el sistema de creencias que los individuos tienen en su conformación como seres humanos. Dicha teoría sólo provocó que los ricos se hicieran más ricos, mientras que los pobres seguían siendo pobres, y el Estado generó un bajo rendimiento al reducir los impuestos. El anterior caso ejemplifica como la estructura no puede ser analizada sin tener presente a los actores que se encuentran en ella. Y analizar a los actores por sí solos tampoco es conveniente, porque son las estructuras sociales, económicas y políticas que moldean su forma de pensar, es decir, las instituciones.

1.1.1. El neoliberalismo como ideología

La escuela de las políticas públicas se acompaña de un discurso ideológico liberal, correspondiente al debate del papel del Estado y del mercado, y que va a encaminar las herramientas e instrumentos seleccionados para solucionar el problema. A lo

⁷⁸ Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015, p. 127.

largo de estas páginas se ha puesto un interés específico en el comportamiento de los individuos y como éstos generan sus creencias por medio de estructuras que las reafirman y consolidan.

Para los casos que se estudiarán (las políticas de recuperación ante desastres) es fundamental centrarse en cómo los individuos han adoptado un sistema de creencias o de ideas basados en el mercado, en la individualización y en la aceptación de políticas privatizadoras.

Primero, debemos iniciar por definir qué es el neoliberalismo. Es un programa intelectual, es decir, un conjunto de ideas cuya trama básica es compartida por economistas, filósofos, sociólogos, juristas, entre otros; pero también es un programa político con una serie de leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica, fiscal, derivados de aquellas ideas, y que tienen el propósito de frenar, y contrarrestar el colectivismo en aspectos muy concretos.⁷⁹ Es una tradición intelectual de varias ramificaciones, y también es un movimiento cultural, cuyo eje central es el ideal de la economía y el mercado.⁸⁰ Por tal razón, el neoliberalismo es una ideología en el sentido más clásico y exigente.

El neoliberalismo se fundamenta en la convicción de que el mercado no es un hecho natural, y por tal debe ser creado, apuntalado y defendido por el Estado. Se basa en cuatro fundamentos:

- No pretende eliminar el Estado, por el contrario, es éste quien debe sostenerlo y expandir su lógica de mercado.
- El mercado ofrece la única opción para procesar toda la información y ofrecer una solución eficiente para los problemas económicos, y es este el que da garantías de libertad individual.
- La idea de la superioridad técnica, moral y lógica de lo privado sobre lo público.
- La naturaleza del individuo por conseguir el mayor beneficio posible, y la semejanza de todo al mercado.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 141.

A partir de estas ideas, los gobiernos han desarrollado e implementado un conjunto de reformas legales e institucionales alrededor del mundo. Estas reformas se fundamentan en principios o criterios empresariales, junto con mecanismos de mercado, para hacer más eficiente los servicios públicos. Los nuevos programas económico – político se basaron en la reducción de impuestos, reducción del gasto público, supresión de regulaciones, y privatización de empresas públicas, es decir, menos Estado y más mercado.

Para efectos prácticos, el neoliberalismo económico está orientado

“a acrecentar el papel del mercado como mecanismo de asignación óptimo de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado las funciones económicas asignadas al Estado”.⁸¹

El programa neoliberal fue impuesto en países periféricos gracias a organizaciones internacionales, utilizando su poder de persuasión, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dichas instituciones ofrecían créditos y programas de ayuda, pero condicionaron a los países a la firma de un compromiso para adoptar un conjunto de medidas económicas llamado Plan de Ajuste Estructural.⁸² Este plan constaba de la apertura de los mercados, liberalización comercial, control de la inflación, disminución del gasto público, reducción del déficit público, privatización de activos públicos, reforma de la administración pública y evitar la intervención del Estado en la economía. En pocas palabras, era dejar actuar al mercado con protección del Estado.

Estas medidas dieron inicio a la transición cultural hacia el orden de la sociedad neoliberal, dando como origen a una sociedad individualista, privatista, insolidaria, desigual y satisfecha, conforme con esa desigualdad.⁸³ El modelo neoliberal implica priorizar las fuerzas del mercado para lograr la eficiencia económica desplazando un

⁸¹ Sergio A. Magaña Martínez, “La intervención del sector público en la economía: un análisis comparativo del periodo del Desarrollo Estabilizador versus el Neoliberalismo Económico” en Morteno Álvarez, Inelvo, Desarrollo económico y proceso legislativo, México, UNAM, pp. 107.

⁸² Fernando Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 131.

⁸³ *Ibid.*, p. 111.

régimen enfocado en los ciudadanos, en el cual la ganancia está por encima de las personas. Es así que este programa cultural avanza sobre el territorio local y federal imponiendo valores, dinámicas y jerarquías.⁸⁴

En México, a finales del sexenio de López Portillo (1982) imperaba la incertidumbre y el deterioro del nivel de vida de la población. La administración del presidente López Portillo dejó al país en una crisis económica y con un endeudamiento casi tres veces superior al inicio de su sexenio.⁸⁵ Ante la situación económica en el desequilibrio de las finanzas públicas, saqueos y malos manejos en el sector público, deterioro de la cuenta corriente, sobrevaluación del tipo de cambio, fuga de capitales y escasez de crédito externo, el presidente anunció la nacionalización de la banca privada y la interrupción temporal de las transacciones en divisas.⁸⁶

Con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República, a finales de 1982, se implementó el programa de ajuste exigido por el FMI a cambio de los empréstitos. Aunado, la reforma estructural del Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE) buscó la estabilización económica en tres años, cuyos propósitos fueron disminuir el déficit público y la inflación, poner en vigencia el régimen de economía mixta y reestructurar la administración pública basada en tres ejes: la reestructuración administrativa, la modificación o simplificación de trámites y la descentralización de funciones o dependencias.

Estas medidas fueron el inicio del cambio de modelo estatista o un modelo neoliberal. En este contexto, el Programa Emergente de Renovación Popular fue diseñado bajo una ideología de protección estatal con miras al cambio de modelo de atención gubernamental. Así, la ideología es el primer factor a analizar del argumento de esta tesis.

⁸⁴ Lilita López Levi y Alejandra Toscana Aparicio, "La ciudad de México: entre el espacio neoliberal y la ciudad progresista" en Alejandra Toscana y Mario Alejandro Carrillo (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, México, UAM-Xochimilco, 2017, pp. 33-49.

⁸⁵ Cecilia Cadena Inostroza, *Administración pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense, 2005.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 168.

1.2 La elección racional institucional

El institucionalismo de la elección racional tiene su enfoque en la escuela de la elección racional. Este enfoque basa su premisa en que los individuos se mueven en una lógica de cálculo para maximizar sus preferencias por medio de una visión estratégica de costo-beneficio. En esta visión, las instituciones son creadas para resolver problemas de acción colectiva; además, los actores crean las instituciones para evitar los conflictos y lograr escenarios de cooperación entre los involucrados. Para algunos científicos sociales las instituciones determinan la conducta de los individuos gracias a su marco institucional.

Para North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad que dan forma a la interacción humana, y está integrado por ligas ideológico – culturales. Éstas estructuran incentivos en el intercambio humano, político, económico o social. Para formar la interacción, es necesario también el cambio institucional porque conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, es la clave para entender el cambio histórico que surge del vínculo entre política y economía. Así, es la racionalidad procesal, los mercados imperfectos, la satisfacción y la información limitada, pero dinámica lo que propone North en la teoría económica. En este sentido, los países se basan en el tipo de instituciones que han creado para el desarrollo de su economía y de su estructura.⁸⁷

En el segundo bloque del debate agente – estructura, encontramos a Elinor Ostrom, autora centrada en la estructura, sin excluir la elección del individuo como factor relevante. Menciona que se debe distinguir tres niveles en la toma de decisiones y las relaciones entre ellos: la constitucional, la elección colectiva y las decisiones operacionales.⁸⁸ El término institución que la autora retoma es para referirse

“a los conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizados por reglas, normas y estrategias. (...) Las reglas son las prescripciones compartidas (debe, no debe o puede), comprendidas por todas las

⁸⁷ Douglas C. North, *Institución, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

⁸⁸ Elinor Ostrom, *op. cit.*, p. 24.

partes y que se hacen cumplir en forma predecible por los agentes responsables de controlar conductas e imponer sanciones. Las normas son las prescripciones compartidas que tienden a cumplirse por los participantes mismos, mediante costos e incentivos (...) las estrategias son los planes regularizados que los individuos hacen dentro de la estructura de incentivos producidos por reglas, normas y expectativas del comportamiento probable de los demás”.⁸⁹

Ostrom indica que las instituciones son prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacción repetidas y estructuradas. Pero la estructura está creada por los individuos y por lo tanto no determina su comportamiento. Además, las reglas que influyen en una situación también han sido creadas por individuos que interactúan en otras de nivel más profundo.

Su unidad de análisis son las arenas de acción, y los factores que influyen en la estructura de una arena de acción incluyen: 1. Reglas que emplean los participantes para ordenar sus relaciones; 2. Características del mundo biofísico sobre el que se intervienen en estos campos; y 3. La estructura de la comunidad de carácter más general en la que se ubica cualquier campo de acción. En las arenas de acción hay reglas y actores. Las reglas son el entendimiento compartido por los participantes acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten.⁹⁰

Para analizar los patrones de las interacciones y resultados, es necesario identificar la arena. Pero también puede ser el nivel de una política, o elección colectiva en el que los responsables de adoptar decisiones deben escoger dentro de las limitaciones de un conjunto de reglas de elección colectiva. Es así que las decisiones de políticas afectan las estructuras de las arenas donde los individuos están tomando decisiones operacionales, afectando directamente a la población. En este sentido, la formulación de políticas se lleva a cabo en una o más arenas de elección colectiva, y dependiendo de las reglas es el resultado en las políticas públicas.

Una situación de acción puede caracterizarse por medio de siete grupos de variables: (1) participantes, (2) posiciones, (3) resultados, (4) conexiones acción -

⁸⁹ *Ibid.*, p. 25.

⁹⁰ Elinor Ostrom, *Comprender la diversidad institucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

resultado, (5) control que ejercen los participantes, (6) información, y (7) costos y beneficios asignados a los resultados. Así, un actor, ya sea individual o colectivo, incluye supuestos sobre cuatro grupos de variables:

1. Los recursos que un actor trae a una situación;
2. La valoración que los actores asignan a los estados del mundo y a las acciones;
3. La forma en que los actores adquieren, procesan, retienen y utilizan las contingencias del conocimiento y la información; y
4. Los procesos que usan los actores para seleccionar los cursos de acción específicos.⁹¹

Ostrom plantea observar todos los componentes con los cuales los actores toman decisiones enmarcados en estructuras, formándolos por medio de reglas y normas que conforman, a su vez, a las instituciones. En la teoría del nuevo institucionalismo, las instituciones son el conjunto de ideas y tradiciones que configuran un referente axiológico o valorativo; es decir, configuran un esquema tradicional. Este esquema es un patrón de comportamiento, el cual usan los individuos para reorientar sus acciones.

Para el caso de las políticas públicas de recuperación posdesastre, las instituciones formales generalmente responden con programas de asistencia inmediata y reconstrucción a largo plazo. Especialistas en reconstrucción puntualizan la importancia de los grados de centralización de la autoridad para aplicar los programas de recuperación. Aunque, “la centralización gubernamental, en la forma de dirección profesional de élite del proceso, puede conducir a formas de reconstrucción, particularmente en vivienda y diseño urbano, que no se conforman con las necesidades de la cultura local”.⁹² Por el contrario, un proceso descentralizado mantiene mayor flexibilidad de respuesta y reflexión más exacta de las percepciones locales de las necesidades y valores.

Así, las instituciones son un factor fundamental; por un lado, cuando están centralizadas permiten implementar las políticas públicas, a pesar de que no sean

⁹¹ Elinor Ostrom, *op. cit.*, p. 30.

⁹² Anthony Oliver-Smith, *op. cit.*, pp. 28-29.

acordes a la realidad local y dejen un marco limitado de acción a sus ejecutores. Por otro lado, cuando están descentralizadas las políticas se enmarcan en aspectos locales y permiten a sus actores un mayor grado de dinamismo en la ejecución de los programas, pero representan un obstáculo para la implementación de políticas. Es por tal que, las instituciones y sus estructuras político – administrativo es el segundo factor a analizar en la tesis.

1.3 Los movimientos sociales

Actualmente, los estudios de movimientos sociales enfocan su marco teórico en la sociología. En particular, centran su perspectiva en la movilización de recursos (humanos, económicos y materiales) para influir en el funcionamiento de los sistemas políticos. En la teoría sociológica, la acción colectiva y los movimientos sociales no es el mismo concepto. Sin embargo, la acción colectiva es la base de todo movimiento social; aunque, tienen ciertas características que lo distingue.

Para los teóricos clásicos, la acción colectiva se diferencia de los movimientos sociales. Marx enfocaba su análisis en las clases sociales, la consciencia de clase, donde existe movilización de recursos según sus condiciones de vida, y donde existen oportunidades políticas para lograr formar movilizaciones sociales. Así, para Marx, la acción colectiva modifica y transforma la realidad. John Stuart Mill toma a la acción colectiva como los intereses individuales; mientras que los movimientos se basan en una estrategia colectiva. Sin embargo, para Weber la acción colectiva ya es un movimiento social.

La literatura reciente centra su análisis en los movimientos sociales según la perspectiva de Charles Tilly, enfocada en la movilización de recursos. Esta perspectiva trata a los movimientos sociales desde su capacidad para influir en el sistema de poder de una sociedad, y busca ser una teoría generalizada de las acciones sociales. El modelo de movilización, propuesto por el autor, se centra en los contendientes que luchan por el poder, basándose en el actuar de los individuos. Los elementos endógenos que influyen en el modelo son los intereses, la organización, la movilización y la acción colectiva.

Según Tilly, la acción colectiva es la acción conjunta que produce bienes indivisibles, inclusivos e ideales. En este sentido, la acción colectiva no sucede sólo porque está bien organizado un movimiento, sino porque existe un incentivo. Puede ser el poder, la represión, la oportunidad o la amenaza. Es así que la acción colectiva se produce por una oportunidad, siendo un elemento exógeno del modelo.⁹³

Para efectos en el sistema político, Tilly examina los movimientos sociales desde la perspectiva de sus estrategias y fines para aprovechar las oportunidades, e imponer su poder o influencia sobre el gobierno. Analiza los movimientos en función de su capacidad de consolidarse internamente y de los recursos que utilizan para ello. Distingue el carácter de los movimientos sociales en función de si son competitivos, reactivos o proactivos, aunque no analiza el sentido o el significado de su acción. En esta distinción, sólo centra su estudio en la estructura externa de los movimientos.⁹⁴

La contraparte de este análisis es la perspectiva de Alain Touraine, quién analiza y explica a los movimientos desde su significado, el interior del movimiento. Para desarrollar su análisis utiliza el método de la intervención sociológica. Para este autor, los movimientos sociales no son acciones críticas, sino acciones afirmativas.⁹⁵ Mientras Tilly afirma que el movimiento por excelencia es la Revolución, Touraine afirma que las revoluciones son movimientos históricos, pero no son los únicos movimientos sociales.

En palabras de Touraine, el movimiento social es la construcción teórica de los participantes junto con sus acciones. Para ejemplificar las acciones de los participantes, centra su estudio en el movimiento obrero. En él, menciona que no sólo son acciones, sino la importancia que ponen los participantes al significado de éstas. El modelo que el autor propone para pasar de una acción social a un movimiento social consta de tres principios: identidad, oposición y totalidad.

⁹³ Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, New York, Mc Graw Hill, 1978.

⁹⁴ *Op. cit.*; Ilán Bizberg, “Los nuevos movimientos sociales en México: el movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y #YoSoy132”, *Foro Internacional*, Vol. 55, No. 1, 2015, p. 264.

⁹⁵ Alain Touraine, “The social movements” en su libro *The Voice and the Eye* (traducción al inglés), Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

La identidad, según Touraine, supone que el actor posea una definición de sí mismo con el que adquiere su distinción con respecto a otros actores en el escenario de un conflicto, contraponiéndolo en el campo de la acción social. “Un movimiento social no puede organizarse solo, es el conflicto el que sitúa y organiza al actor”.⁹⁶ Menciona que la identidad logra una unión entre los actores porque tienen conciencia de ser ellos mismos, debido a que se enfrentan a un adversario que se apoya en algo más que en su propia fuerza y que tiene objetivos que no le son propios, esto es lo que hace que surja el principio de identidad.⁹⁷

La oposición implica necesariamente un opositor o enemigo. Para Touraine, el conflicto hace surgir al adversario y forma la conciencia de los actores presentes. Un movimiento no tendría sentido si no conoce a su adversario, pero su acción no presupone esta implicación. Si el conflicto está limitado por las fuerzas que moviliza o por su apuesta inmediata, entonces señala un principio de oposición que supone al actor enfrentado a una fuerza social en lucha, y las orientaciones generales de la vida social son puestas en tela de juicio. “Conocer la dimensión del conflicto es fundamental para cualquier movimiento social, pues éste puede ser llevado a instancias de nivel institucional, aunque sólo sea parcialmente”.⁹⁸

El sentido que Touraine le da a este principio es que cuando los actores han adquirido conciencia del lugar que ocupan dentro de la sociedad y cuentan con una organización comprometida y solidaria entre ellos, al surgir un conflicto que los contrapone en el campo de acción social, éste hace surgir al adversario y forma, de una u otra manera, en los actores presentes la conciencia de clase.

Por último, Touraine afirma que no existe un movimiento social que se defina únicamente por el conflicto, sino que todos ellos poseen el principio de totalidad, el cual implica un sistema de acción histórica, donde los adversarios situados en la doble dialéctica de las clases sociales tienden a disputarse el dominio. Es el objetivo por lo que se lucha. Estos principios llevarán a la formación de un movimiento social que se definirá, no solo por el conflicto entre los actores, sino por la suma de éste,

⁹⁶ María I. Orozco Castañeda, *Alain Touraine. Teoría de los movimientos sociales*, tesis, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2000, p. 13.

⁹⁷ Alain Touraine, *op. cit.*

⁹⁸ María I. Orozco Castañeda, *op. cit.*, p. 15.

sus recursos, características y orientaciones diferentes que buscan alcanzar su objetivo.

En una situación posdesastre, la capacidad de una comunidad afectada para organizarse será el eje central de su reconstrucción. Es de gran importancia la participación de la comunidad en todas las etapas de su programa de reconstrucción para que genere resultados exitosos. El problema central para la participación es la movilización contestaria, las prácticas corporativas y clientelares bajo estas coyunturas. Del deseo de continuidad de las víctimas del desastre, generalmente, se refleja en un apego al sitio original en la comunidad y en esfuerzos por reconstruir allí. Para que un proyecto de reubicación sea mayormente exitoso, debe existir una participación constante de la comunidad afectada, organizarse para el proceso de toma de decisiones y llegar a formar sistemas multiorganizacionales.⁹⁹

Lo importante y sustantivo de un movimiento social es analizar el significado que éste conlleva, incluso, la fuerte carga ética de los miembros que puede o no dar seguimiento al movimiento. En este sentido, la organización de los damnificados después de los sismos del 19 de septiembre, tanto en 1985 y en 2017, es un claro ejemplo de un movimiento que puede ser analizado desde la movilización de recursos, logrando incidir en la formulación de una política pública; aunque a la par, estas organizaciones están cargadas de fuertes sentimientos de pertenencia, formando así otro movimiento fuera de los objetivos de reconstrucción y regreso a los hogares. Ejemplo de lo anterior fueron las demandas por una mayor participación y democratización en la capital del país, después de 1985.

De las anteriores teorías deriva el tercer factor del argumento esta tesis, la fuerte o débil movilización de los damnificados.

⁹⁹ Anthony Oliver-Smith, *op. cit.*, pp. 33, 35.

2. Metodología. Método comparativo, casos más similares

2.1 Objetivos, pregunta de investigación e hipótesis

Los principales objetivos de esta investigación son:

- Analizar y comparar las políticas públicas en materia de vivienda que el gobierno federal y de la Ciudad de México formularon como respuesta a los daños ocasionados por los sismos del 19 de septiembre en la capital del país; y
- Explicar las decisiones tomadas por los actores inmersos en el proceso de formulación de políticas públicas.

Tomando como pregunta de investigación: ¿qué factores permiten entender que, en un caso, el gobierno apoyara a la población damnificada con herramientas estatales, y en otro, el gobierno aplicara soluciones con herramientas de mercado?, sugiero como hipótesis principal que la respuesta de gobierno está relacionada con tres factores:

1. La ideología con la que operan los dos gobiernos mexicanos en turno.
2. Las estructuras político-administrativas, que facilitan o retrasan la aplicación de las políticas públicas de reconstrucción y renovación de viviendas.
3. El grado de participación y las demandas de la población afectada al gobierno para solucionar su problema de vivienda.

2.2 Método comparativo. Técnicas de investigación y construcción del modelo

El desarrollo y uso de los modelos hacen supuestos precisos sobre un conjunto limitado de parámetros y variables.¹⁰⁰ Así, los modelos son útiles en el análisis de políticas públicas cuando están bien adaptados al problema particular que se analiza. La ciencia política se basa en diversos métodos y técnicas para recabar información

¹⁰⁰ Elinor Ostrom, “La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional” en Paul A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*, trad. Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, 2010, pp. 23-68.

y tratar de explicar los fenómenos sociales y políticos en el mundo. Uno de estos métodos es el comparativo.

Desde la última década, la política comparada, como sector específico de investigación, ha experimentado una fuerte expansión. Lijphart definió el método comparativo “como el análisis de un número reducido de casos, de dos o menos de veinte”.¹⁰¹ También, señaló que el foco de la comparación ha de centrarse en los casos que realmente pudieran ser comparados, lo cual indica que los casos presenten variables similares consideradas constantes, pero también variables disimilares contrastantes.¹⁰²

Cuando Sartori escribía acerca del método comparativo, siempre cuestionaba: ¿por qué comparar?, ¿qué es comparable?, y ¿cómo comparar? La respuesta a la primera interrogante era “porque la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones o leyes del tipo ‘si . . . entonces . . .’.”¹⁰³ La idea de que la comparación es algo útil nace de nuestra forma intuitiva de entender las cosas. De alguna manera siempre comparamos. La comparación agudiza nuestra capacidad de descripción y puede constituir un válido estímulo para formular conceptos. A la vez, nos otorga criterios para verificar hipótesis, generadas con base al descubrimiento inductivo, y para construir teorías de medio alcance.¹⁰⁴

Entonces, para Sartori, el método comparativo tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes. Dado que la comparación se basa en el criterio de homogeneidad, siendo la identidad de clase el elemento que legitima la comparación, se compara lo que pertenece al mismo género o especie. Los disimiles se presentan como lo que diferencia a la especie de su género, y esto no es lo mismo que señalar las variaciones internas de una misma clase; por lo cual se requiere de

¹⁰¹ David Collier, “El método comparativo: dos décadas de cambio” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 53-55.

¹⁰² Graciela Tonon, “La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral”, *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, Año 15, No. 27, 2011, p. 7.

¹⁰³ Giovanni Sartori, “El método de la comparación y la política comparada” en su libro *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 261-262.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 261-269.

un trabajo sistemático y riguroso que implique la definición previa de las propiedades y los atributos posibles de ser comparados.¹⁰⁵

La pregunta no debe ser ¿qué es comparable?, sino comparable ¿en qué aspecto? Una vez establecidos las entidades comparables y bajo qué aspectos, el investigador establecerá la estrategia comparativa a utilizar. Son dos enfoques a elegir según las características a comparar: el sistema de más semejantes (o casos más similares), en el cual se distinguen las similitudes, es decir, se asume que los factores comunes son irrelevantes para los objetivos de la explicación de sus diferencias, por lo que se recomienda elegir entidades similares en todas las variables consideradas (control) con excepción del fenómeno estudiado¹⁰⁶; o el sistema de más diferentes (o casos más diferentes), en el cual se distinguen diferencias¹⁰⁷, que refiere a elegir los casos que difieren, tanto sea posible, en todas sus variables menos en el fenómeno que se investiga.¹⁰⁸

La comparación permite desarrollar un análisis pormenorizado del fenómeno estudiado. El método comparativo está asociado al estudio y la comparación de fenómenos sociales a distintos niveles de la estructura social. Busca explicar las diferencias, así como las semejanzas entre países; explora patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales. Al mismo tiempo, se interesa por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados. De esta forma intenta desarrollar proposiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin por ello forzar la reducción de procesos diferentes a la uniformidad. Es por tal que realizar un estudio comparativo exige claridad en la sistematicidad y rigurosidad del método, puesto que no conocemos en profundidad realidades distintas y complejas a priori.

¹⁰⁵ Giovanni Sartori, “Comparación y método comparativo” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 29-49.

¹⁰⁶ Giovanni Sartori, “Comparar y comparar mal” en su libro *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, México, Editorial Taurus, 2012, pp. 300-301.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 40.

¹⁰⁸ Para Przeworski y Teune, incluso si existe una minuciosa selección de los casos en el diseño de sistemas más similares, siempre habrá supradeterminación porque el investigador no elimina interpretaciones rivales; por el contrario, proponen el sistema de más diferentes que se fundamenta en la elección de casos lo más diferente posible y el investigador identifica procesos análogos al cambio. [Przeworski, Adam and Teune Henry, “Research Designs” en su libro *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley-Interscience, 1970, pp. 31-46.]

En este trabajo se utiliza el método comparativo, y el modelo propuesto para sustentar empíricamente la hipótesis antes explicitada es el de casos más similares. Este método consiste, como se mencionó anteriormente, en comparar sistemas que comparten un rango total de similitudes políticas, sociales, demográficas, económicas, culturales y que difieren en una variable que permitirá entender la relación entre la causa y el efecto. Para este estudio, se ocuparán más de una variable que explique la formulación de las políticas.

Para poder construir el modelo explicativo, se utilizaron técnicas de investigación como: la revisión de contexto histórico mexicano, principalmente en su estructura política, económica y administrativa (desde 1980 a 2018) enfocada a la Ciudad de México; la revisión y análisis de las fuentes primarias que son los Programas de renovación y rehabilitación de vivienda formulados por los gobiernos en turno de 1985 y de 2017; revisión de archivos y datos estadísticos del gobierno acerca de los edificios dañados y de los damnificados; artículos periodísticos del tema y pronunciamientos de los damnificados. Para la construcción del segundo caso, en específico, se realizaron quince entrevistas semi estructuradas a damnificados y una observación participante, cuya duración fue aproximadamente de cuatro meses con visitas a las Asambleas vecinales de Damnificados Unidos, en el Multifamiliar Tlalpan.

Los casos seleccionados son las políticas públicas de recuperación del desastre, el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal y el Programa para la reconstrucción de la CDMX derivado de la Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente. Estos programas son los únicos elegibles por la naturaleza del fenómeno social a estudiar, siendo el desastre ocasionado por un sismo en la capital del país y los programas de recuperación posdesastre formulado por los gobiernos.

Además, estos casos contribuyen al debate agente – estructura arriba expuesto por la dinámica de los actores y mecanismos que intervienen en la formulación de una política pública. Se relaciona porque es importante la acción tanto del gobierno como de la sociedad para su concientización del riesgo y vulnerabilidad, como la correcta

gestión del riesgo, junto con estructuras sólidas (a nivel federal y local) y marcos institucionales.

Este a su vez, aporta al debate del ciclo de la política. Enfocándose en la etapa de formulación y con un correcto diseño de la política pública, conlleva una alta probabilidad de una ejecución adecuada, a pesar de los múltiples actores que participen en la implementación. Ya que las políticas públicas son un ciclo, la correcta fundamentación y desarrollo de una etapa será el preámbulo de una correcta secuencia y culminación. En este sentido, permite realizar propuestas para la elaboración de políticas de prevención y atención de desastre. Con lo anterior explicitado, se debe advertir que no existe comparación perfecta y en los estudios de corte cualitativo se entiende a los fenómenos como únicos, por lo que no se puede generalizar, sólo tal vez establecer tendencias más que generalidades.¹⁰⁹

En un modelo de casos más similares es necesario controlar variables para encontrar y conocer las variables causales. Conociendo que ningún modelo es puramente igual, este trabajo, por la naturaleza del fenómeno y la dinámica de los casos seleccionados, es argumentable un control relativo de las variables; sin embargo, sí se construyen variables similares que permiten justificar el mecanismo causal que se argumenta en este apartado. Para la explicación del modelo, se construyeron cinco variables similares; mientras que tres son las variables causales.

La explicación causal propuesta es la siguiente:

Variable dependiente (Y) = política pública de renovación y reconstrucción habitacional después de los sismos del 19 de septiembre.

Variabes independientes (X) =

V1 → ideologías y sistemas de creencias de los gobiernos, junto con

V2 → la estructura político – administrativa del gobierno local; sumando

V3 → el tipo de movilización de damnificados

¹⁰⁹ Jonathan Hopkin, “The Comparative Method” en Marsh, David and Stoker Gerry (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, London, Palgrave MacMillan, 2010.

Las variaciones de cada variable son las siguientes:

<i>Variables</i> CASOS	INDEPENDIENTE	DEPENDIENTE
	Ideologías y sistemas de creencias de los gobiernos; estructura político-administrativa local; tipo de movilización de damnificados	Política pública de renovación y reconstrucción habitacional
1985	- Ideología de protección estatal en vías de cambio (neoliberal) - Estructura político – administrativa local centralizada (Departamento del D.F.) + - Movilización de damnificados fuerte.	Política con intervención estatal con la expropiación de 4,323 predios en colonias del centro de la ciudad.
2017	- Ideología de mercado (neoliberal) - Estructura político – administrativa local descentralizada (Jefatura del Gobierno de la CDMX) + - Movilización de damnificados débil.	Política con intervención de instrumentos de mercado con Créditos estatales y bancarios (2,285 créditos emergentes, 300 millones de pesos ¹¹⁰) o Redensificación (25 proyectos con costo al erario de 600 millones de pesos ¹¹¹)

Tomar como variable dependiente a una política pública permitirá comprender el funcionamiento del ciclo de las políticas y generar mejores mecanismos de

¹¹⁰ Página del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, consultado 23 de marzo 2018. Además, hasta el 29 de marzo de 2018, la Secretaría de Finanzas otorgó 1, 762 créditos para inmuebles clasificados como rojos (listos para demolición) dando un total de 250 millones 724 mil pesos. Por su parte, la SEDECO otorgó créditos por un monto de 89 millones 205 mil 790 pesos.

¹¹¹ Rocío González Alvarado, “Desarrolladoras pretendían 600 mdp por reconstrucción”, *La Jornada*, 13 de marzo de 2019 (sec. Capital)

implementación por medio de enfoques que contribuyan a explicar las causas que originan el diseño de las políticas públicas.¹¹² Con los ejemplos arriba mencionados, podemos definir a las políticas públicas de renovación y reconstrucción habitacional como las acciones emprendidas o la respuesta de los gobiernos para planificar, atender y verificar los daños ocasionados en inmuebles por movimientos sísmicos y actuar rápidamente ante la emergencia.

Para el caso mexicano, que compete a este trabajo, son las acciones que el gobierno Federal y de la Ciudad de México diseñaron para planificar la reconstrucción, reparación, rehabilitación y verificación de las edificaciones dañadas por los sismos del 19 de septiembre de 1985 y de 2017. Por la dinámica del programa ideológico del neoliberalismo, explicada en el apartado teórico, y por las políticas estructurales que el Estado mexicano implementó bajo observancia del FMI, la variable dependiente tomará dos valores: política con intervención estatal o política con intervención de instrumentos de mercado.

Entonces, entenderemos a la variable independiente uno como las ideologías y sistemas de creencias del gobierno, afectadas por un factor externo, en este caso un evento sísmico. La ideología es el sistema de creencias que guían el modo de actuar y que se encuentran en constante interacción para lograr sus objetivos. La ideología forma la acción pública de acuerdo con las circunstancias políticas.¹¹³ También, las estrategias de desarrollo y las ideologías colocan límites en el rango de enfoques políticamente viables.¹¹⁴ Así, la ideología y su sistema de creencias que adopta un gobierno y su administración será la guía en su gestión. En este sentido, el gobierno tomará decisiones para seleccionar las herramientas necesarias y elaborar políticas públicas acordes a su sistema de creencias.

A su vez, el gobierno se basa en su ideología para elegir un modelo económico con el que guiará sus decisiones y acciones en su administración. Por tal razón, los valores de esta variable son: la ideología de protección estatal en vías del cambio

¹¹² José Luis Méndez Martínez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas” en su libro *Análisis de políticas públicas: Teorías y casos*, México, El Colegio de México, 1ª reimpr., 2016, pp. 71-124.

¹¹³ Marcus J. Kurtz, “Understanding the Third World Welfare State after Neoliberalism: The Politics of Social Provision in Chile and Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 34, no. 3, 2002, p. 301.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 309.

político – económico (neoliberal) o la ideología de mercado (neoliberal). El primer valor se refiere a un ejecutivo autoritario, con su corporativismo decadente, pero que permitía la jerarquización de las acciones estatales. Además, la protección estatal se basaba en que el Estado proveía de servicios, en su totalidad, en cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes de un país. El segundo valor refiere a un ejecutivo incluyente y abierto al diálogo, con una descentralización de las acciones estatales. La ideología de mercado o neoliberal es aquella que busca reducir el gasto público y su intervención en asuntos públicos; y permite al sector privado participar en éstos como actor principal, en otras palabras, el adelgazamiento del Estado.

En cuanto a la segunda variable, el tipo de estructura político – administrativa local desarrolla el marco institucional por el cual los actores pueden tomar decisiones y guías para su gestión. Entenderemos esta variable como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, que componen la administración pública paraestatal.¹¹⁵ En este contexto, la administración pública puede ser descentralizada, centralizada o desconcentrada.

Para efectos de este trabajo, los valores que tomará la variable son: estructura político – administrativa local centralizada (Departamento del D.F., dependiente del Gobierno Federal) y estructura político – administrativa local descentralizada (Jefatura del Gobierno de la CDMX). Por un lado, los organismos centralizados son aquellos que dependen por completo del ejecutivo, no tienen facultades ni atributos propios, como lo fue en su momento el Departamento del D.F., donde el encargado de la administración de la capital del país (Regente) era designado por el presidente de la República, y dependía política y económicamente de él. Por otro lado, los organismos descentralizados cuentan con facultades y atributos propios, son organismos autónomos, como ahora lo es la Jefatura de Gobierno de la CDMX, pasando de ser un departamento administrativo a una entidad federativa con propio poder de decisión y ejercicio de su administración.

¹¹⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2018, Art. 1.

La tercera variable que también afectará a la política de reconstrucción o renovación habitacional serán las movilizaciones de damnificados. Los movimientos son un grupo de personas que tienen como finalidad lograr su objetivo por el que fueron conformados. El movimiento de damnificados es el grupo de personas unidas por la misma circunstancia (el daño de sus hogares a causa del sismo), que buscan la reconstrucción o reparación de sus viviendas con dinero público a fondo perdido. Para efectos de este trabajo, los valores que tomará la variable serán: un movimiento fuerte o débil.

Un movimiento fuerte se debe a factores sociales, culturales, al tipo de individuo y a su contexto habitacional que permiten la creación de lazos sólidos de la población objetivo, y esta movilización permitirá modificar una política pública en su formulación, como lo hicieron la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) en 1985. Un movimiento débil se debe a los factores antes mencionados, pero que no logran consolidar lazos fuertes en la población objetivo, por lo que esta movilización no será un factor de decisión en la formulación de políticas públicas o para su modificación, como lo ejemplifica el movimiento de Damnificados Unidos de la CDMX (DUCM).

Si bien los movimientos de damnificados no surgieron ni se organizaron de la misma forma, sí buscaban el mismo fin, regresar a sus hogares con apoyo del gobierno y sin quedar como personas endeudas por la adquisición de créditos.¹¹⁶ La medición de la variable se basó en el grado de movilización, contemplando el número de movilizaciones, los asistentes a las marchas y sus exigencias o demandas.

¹¹⁶ Entrevista con personas de Damnificados Unidos, quienes hicieron alusión al movimiento de 1985.

El esquema de variación es el siguiente:



En cuanto a las variables similares, se retomaron las siguientes:

	<i>Tamaño de la ciudad y poblacional</i>	<i>Solidaridad posdesastre en la capital del país</i>	<i>Afectaciones y damnificados</i>	<i>Instrumentos financieros para la reconstrucción</i>	<i>Comisión para la reconstrucción</i>
1985	1, 495 km 8, 831, 079 habitantes ¹¹⁷	La población del DF organizada para ayudar a los damnificados	33,224 damnificados 412 edificios colapsados 5,728 inmuebles afectados (centro)*	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)	Se creó con autoridad centralizada y participación del ejecutivo
2017	1, 495 km 8, 918, 653 habitantes ¹¹⁸	La población de la CDMX organizada para ayudar a los damnificados	30,000 damnificados 38 edificios colapsados 11,495 inmuebles afectados **	Fideicomiso para la reconstrucción - Fopreden - Fonden	Se creó con autoridad descentralizada y participación del legislativo

* Cuarto Informe de Gobierno (1 de septiembre de 1986).

** Datos del gobierno de la Ciudad de México y de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) y de la plataforma de reconstrucción de la CDMX, 2018.

¹¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Poblacional y Vivienda*, 1980.

¹¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Poblacional y Vivienda*, 2015.

Entonces, entenderemos a las variables similares de la siguiente manera:

Tamaño de la ciudad y población. Esta variable es el espacio geográfico de la capital del país y la densidad demográfica que habita la misma, sin contar el total de la población metropolitana. En ambos casos conserva su dimensión original sin pérdida de sus municipios, como sucedió en 1928, y sin adherencia de barrios o alcaldías. Los anteriores datos permiten cierto control del crecimiento poblacional y de la extensión territorial.

Solidaridad posdesastre en la capital del país. Esta variable toma importancia porque en todo evento de desastre la ayuda de la población local e internacional, hacia los damnificados, visualiza la reacción espontánea que ilustra el potencial existente para participar en situaciones de emergencia.¹¹⁹ Es “la solidaridad, la generosidad, la vivencia de una comunidad real, la crítica abierta a las medidas o las ausencias gubernamentales”.¹²⁰

Afectaciones y damnificados por los sismos. Las afectaciones son los daños ocasionados a los inmuebles después de los sismos del 19 de septiembre tales como: colapsos, daños estructurales o daños superficiales. También son las afectaciones en la población como: muertos y desaparecidos; y los damnificados son aquellas personas que han sufrido un daño como consecuencia de una desgracia colectiva.

Esta variable se divide en tres categorías: edificios colapsados, edificios dañados y damnificados. Es necesario aclarar la existencia de varias fuentes de datos, pero se retoman los datos oficiales del gobierno Federal y de la Ciudad de México por medio de la aplicación del censo socioeconómico realizado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso).

Instrumentos financieros para la reconstrucción. Son instrumentos y programas que funcionan como un mecanismo de transferencia de recursos mediante el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Proporcionan auxilio y asistencia ante

¹¹⁹ Sergio Puente, *op. cit.*, p. 191.

¹²⁰ Reyna Sánchez Estévez, *Los símbolos en los movimientos sociales. El caso de Superbarrio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2004, p.50.

situaciones de emergencia y desastre como sismos y huracanes. La Ley General de Protección Civil define a los “Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos” como

“aquellos programas y mecanismos de financiamiento y cofinanciamiento con el que cuenta el gobierno federal para apoyar a las instancias públicas federales y locales, en la ejecución de proyectos y acciones derivadas de la gestión integral de riesgos, para la prevención y atención de situaciones de emergencia o desastre de origen natural”.¹²¹

Así, los fideicomisos para la reconstrucción fueron creados para solventar los gastos exclusivamente de inmuebles para su rehabilitación o reconstrucción a causa del sismo del 19 de septiembre.¹²² El cual no debe confundirse con el Fonden y el Fopreden, pero sí deriva de la misma lógica.

Comisión para la reconstrucción. Es el órgano creado para la correcta implementación de la política pública de reconstrucción. En eventos posdesastre es normal y adecuado la conformación de dichas comisiones.

En casos como los seleccionados aquí, las variables que pueden tomarse para el análisis son diversos, una realidad tan compleja no es tan sencilla abstraerla. Sin embargo, para el desarrollo de este trabajo y para el enfoque de políticas públicas, las variables arriba definidas permitirán explicar la variación en la respuesta del Estado después de desastres por medio de los programas de reconstrucción y renovación. Dentro del planteamiento, y con la construcción del modelo, este trabajo trata de proveer evidencia empírica al enfoque de políticas públicas, centradas en el debate agente – estructura.

¹²¹ Sergio Puente, “Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública de protección civil. Los desafíos de su implementación” en Sergio Puente y Aguilar (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 23-49.

¹²² Programa para la reconstrucción de la CDMX. Directrices generales, 2018.

Capítulo 2

Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal

La Ciudad de México es la capital de la República Mexicana. Esta demarcación reúne los tres poderes federales y las sedes más destacadas de organizaciones políticas, empresariales y sociales, lo que la hace el centro administrativo, económico y cultural más importante en el ámbito nacional, contando con una amplia infraestructura urbana, cultural, educativa, de salud y de investigación científica. Al igual que es particularmente vulnerable al riesgo sísmico.

El 19 de septiembre de 1985, dos temblores sacudieron la capital del país provocando el colapso de más 400 edificios, la muerte de más de 10 mil personas y más de 30 mil damnificados.¹²³ La tragedia provocó la organización y acción de los afectados para exigir al gobierno una solución a su situación de vulnerabilidad. A dos meses de los siniestros, el gobierno federal decretó el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal. Este programa planteó tres objetivos principales: reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos, establecer una política de desarrollo social que garantizara el disfrute de una vivienda digna y combatir la especulación del suelo urbano.

Para comprender los efectos del sismo en la ciudad y las acciones gubernamentales emprendidas para solucionar los daños, primero se debe considerar la zona en la que fue edificada la ciudad y cómo el tipo de suelo es un factor importante ante los efectos de un sismo.

¹²³ Los datos pueden variar según la fuente consultada, Hubp e Inbar mencionan en su libro *Desastres Naturales en América Latina* (2002) “Cerca de 500 edificios de varios pisos se derrumbaron totalmente o fueron severamente dañados. Muchas viviendas pequeñas y de materiales pobres en zonas marginadas quedaron afectadas. Se estima en 13,000 el número de inmuebles dañados. Las autoridades informaron del fallecimiento de 4,539 personas, el número de heridos fue aproximadamente de 20,000 y más de 100,000 familias afectadas en sus viviendas”, p. 128.

1. La capital de la República Mexicana. Estructura geográfica y las políticas habitacionales antes de los sismos de 1985

1.1 Características geofísicas y efectos sísmicos

La Ciudad de México (antes Distrito Federal) cuenta con una extensión de 1,495 kilómetros, desde su creación hasta la actualidad. Su edificación fue hecha sobre un islote, lo que antes comprendía el Lago de Texcoco, la cuenca hidrológica del Valle de México. Con el tiempo, el nivel del lago fue disminuyendo y permitió que diversos asentamientos humanos se ubicaran en las riberas. Fue así que la ciudad se formó en las áreas de desecación del lago, en las faldas de las montañas de las cordilleras y de las sierras. Además, la población se asentó en las zonas blandas construyendo su método antiguo de agricultura y expansión territorial, las chinampas.¹²⁴

El suelo de la Ciudad de México se clasifica en tres tipos: una zona firme o de loma, la cual comprende las partes más altas de la cuenca mostrando poca incidencia sísmica. Una segunda zona denominada de transición, de la cual, sus características comprenden zonas intermedias entre el suelo firme y la zona de lagos. Y la tercera zona abarca el lacustre de la cuenca, cuya composición favorece la amplificación de las ondas sísmicas.¹²⁵

De la anterior clasificación del tipo de suelo, se conoce que las alcaldías con mayor riesgo sísmico son la Cuauhtémoc, la parte oriente de Benito Juárez y Coyoacán, el norte de Tlalpan, la mitad de Iztapalapa, el sur de Iztacalco, Gustavo A. Madero, el poniente de Venustiano Carranza, Xochimilco y Tláhuac ¹²⁶, tal como se puede observar en el mapa 1.

A pesar de la distancia que existe entre el epicentro de un sismo ubicado en la costa del Pacífico¹²⁷ y la capital del país, éstos constituyen la mayor amenaza a la ciudad debido a las características de las ondas sísmicas y el tipo del suelo. Esta es la razón

¹²⁴ Ernesto Ortega Valadéz, *Las organizaciones vecinales y las políticas habitacionales después de los sismos. El caso del Programa de Renovación Habitacional*, tesis, México, El Colegio de México, 1989, p. 65.

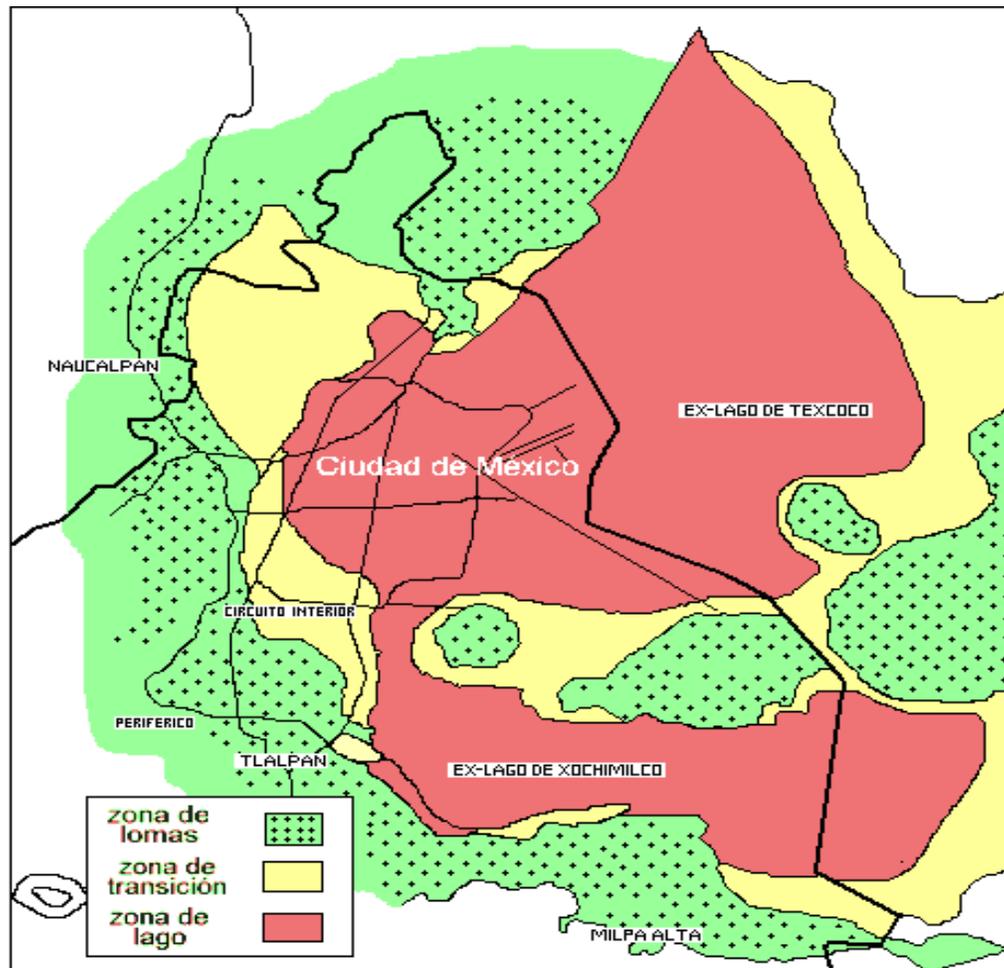
¹²⁵ Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, p. 135.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 137.

¹²⁷ El área donde se reportan los grandes sismos, la mayor recurrencia y aceleraciones que sobrepasan 70% el valor de la gravedad se ubican estados como Colima, una parte de Baja California, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. La distancia entre estos estados y la Ciudad de México es mayor a 300 km.

por la que cualquier sismo de elevadas magnitudes que ocurra en las costas entre Jalisco y Oaxaca, representa un peligro potencial para la capital, y específicamente la zona lacustre.

Mapa 1. Tipos de suelo de la Ciudad de México



Fuente: Sismología de México, <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Sismologia-de-Mexico.html>

Los sismos, y los desastres ocasionado por ellos, serán una condición geológica ineludible. Existen registros periódicos de sismos significativos desde 1455 en la ciudad.

“En el Valle de México hubo dislocación de cerros, así como el desmoronamiento de montes y sierras y en el Distrito Federal los temblores arruinaron casi todas las casas y edificios de la ciudad, se abrió en algunas partes la tierra y se hundieron las cumbres

de algunos cerros. Y el 4 de mayo de 1820 ocurrió un temblor llamado “de Santa Mónica” causando daños en un acueducto y edificios en el Distrito Federal.”¹²⁸

En el último siglo, se han registrado 17 sismos mayores a 7° Richter con efectos en la Ciudad de México.¹²⁹ Los más recordados por los daños ocasionados fueron: el 28 de julio de 1957 con una intensidad de 7.7°, y con epicentro en Guerrero, destruyó casas y edificios, además derribó el Ángel de la Independencia y levantó el pavimento en varias zonas. Las estimaciones de personas fallecidas fueron de cien personas, aproximadamente. Para estos años, la población de la capital ascendía a 4,232,859 habitantes y la población de la Zona Metropolitana era de 4,340,714 habitantes; los segundos sismos ocurrieron el 19 y 20 de septiembre de 1985, con intensidades de 8.1° y 7.9°, respectivamente; con epicentro en la costa de Michoacán, destruyeron gran parte de la zona centro de la capital del país y provocaron severos daños a la red de agua y drenaje. En estos años, la población del Distrito Federal era de 8,831,079 habitantes, mientras que la Zona Metropolitana era de 14,360,782 habitantes.

Los datos presentados por Morán (2018) permiten observar que los fenómenos sísmicos no son ajenos a la vida cotidiana de los capitalinos. En la época prehispánica las afectaciones que se producían ante un evento sísmico solo repercutían en la escasez de los alimentos dado que provocaba daños a las chinampas de los aztecas; sin embargo, con la complejidad y evolución de la capital, los escenarios de desastre ante un sismo pueden ser diversos.

En 1985, el mayor daño ocasionado fue el alto número de muertos y daños a viviendas. Las autoridades de la ciudad y especialistas del tema señalan que estos daños son resultado de la conjugación de diversos factores como son la magnitud del fenómeno, el tamaño y la densidad poblacional, las condiciones de los inmuebles e infraestructura, la utilización de edificaciones para actividades distintas para las que fueron construidas, la calidad de la construcción y la escasa cultura sísmica que existía en la población de la ciudad.¹³⁰

¹²⁸ Sergio Puente, “Una Megalópolis en Riesgo: la Ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en la metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, p. 197.

¹²⁹ Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, pp. 147-149.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 146.

Con el contexto arriba descrito es imposible pensar que los eventos sísmicos son sorprendidos, porque en realidad la calidad del suelo y la zona geográfica del país, y en específico de la capital, son áreas donde han ocurrido sismos con anterioridad. Ante estos escenarios, lo único que se puede hacer es esperar que ocurran más eventos similares de mayor o menor magnitud. Es aquí donde los actores gubernamentales deben elaborar programas y proyectos en los cuales la gestión de riesgos sea adecuada para evitar fallas en los sistemas de control y atención.

1.2 Las políticas habitacionales en el Distrito Federal, antes de los sismos de 1985

La capital de la República Mexicana ha tenido diversas modificaciones a sus estatutos político – administrativo. El aumento progresivo de la población en el Distrito Federal y la reducción de facultades de gestión a nivel local provocaron la incapacidad de las autoridades por resolver los problemas cotidianos de los habitantes de la ciudad capital, como el servicio a transporte, la dotación de vivienda, pavimentación de las calles, suministro de agua, drenaje, regulación de mercados vecinales, recaudación de impuestos locales, entre otros.¹³¹

Debido a la falta de apoyo gubernamental hacia los habitantes para adquirir una vivienda, las primeras acciones que realizaron los ciudadanos fue ocupar terrenos pagando renta al propietario¹³², vivienda destinada a familias con bajos ingresos. Después, entre 1942 y 1948, el Estado empezó a elaborar políticas habitacionales para los sectores populares considerando alquileres de bajo costo. A nivel mundial se hizo patente la escasez de vivienda, por lo que inició una demanda social para que el Estado solucionara el problema de vivienda. En estos años, el Estado mexicano se encontraba fortalecido financieramente por lo que creó instituciones de seguridad

¹³¹ Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Federalismo, Constitución y hegemonía en la Ciudad de México” en Alejandra Toscana Aparicio y Mario Alejandro Carrillo Luvianos (coord.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución, México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2017, p. 176.

¹³² Esta acción es el antecedente de las ciudades perdidas que son los predios otorgados a grupos de personas clientelares, pero sin contar con escrituras. Reciben el nombre de perdidas porque se encuentran en medio de grandes complejos inmobiliarios o casas residenciales que resulta imposible y hasta folclórico encontrarlas.

social y crediticias, como el INFONAVIT y el FOVISSSTE que benefician a los trabajadores del sector público y privado, es decir, la clase media.

Entre los años cincuenta y sesenta, la zona urbana se extendió más allá de los límites de la ciudad, iniciando el proceso de conurbación. Este hecho tiene dos causas básicas, la primera es que las autoridades capitalinas buscaron contener la expansión periférica, controlando las organizaciones populares de colonos que comenzaban a inconformarse por sus condiciones, mostrando resistencia contra los abusos del poder, buscando organizarse fuera de los grupos del partido del Estado; y la segunda era que buscaban una planificación más adecuada para la expansión industrial.¹³³

Ante el impacto del proceso de urbanización y el incremento del costo del suelo, se generó el proceso conocido como invasión o fraccionamiento clandestino, ya sea por parte de los campesinos que usufructuaban estas tierras, o por líderes de las estructuras del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es así que el frente de organización vecinal se impulsó de las colonias periféricas de la ciudad, pero no dejó de lado a algunas vecindades que emprendieron acciones de organización con el PRI, aunque solo se redujeron a periodos electorales.

Para mediados de los setenta, el Estado propuso una nueva política de reordenamiento urbano, del centro a la periferia, provocando la reacción de diferentes organizaciones vecinales y la creación de nuevas. Un ejemplo fue la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero cuyo lema era “queremos morir en la Guerrero, pero no aplastados”.¹³⁴ Esta consigna deja evidencia del fuerte arraigo de las personas al centro de la ciudad (demanda principal del movimiento de damnificados) con un fuerte sentido de pertenencia y de identidad en los movimientos de vivienda.

Hasta principios de los años ochenta, las políticas del Estado mexicano beneficiaron principalmente a la población que laboraba en el sector formal; es decir, obreros y burócratas. La razón principal fue que los trabajadores estaban incorporados a algún organismo de vivienda. Este tipo de políticas solo beneficiaban

¹³³ Reyna Sánchez Estévez, *Los símbolos en los movimientos sociales. El caso de Superbarrio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2004, pp. 37-38.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 44.

a un sector de la población. Grupos de población cuyas actividades económicas estaban tipificadas como informales recibían apoyos de organismos como INDECO o BANOBRAS.¹³⁵

Con la creación del Fondo de Habitación Popular (FONHAPO) en 1981, surgió un cambio en la dinámica habitacional planteada por el Estado mexicano. Uno de sus principales objetivos fue canalizar sus acciones hacia la población que no se encontraba afiliada a ninguno de los organismos de vivienda existente.¹³⁶ Además, contribuyó a la igualdad de oportunidades, para que la población de escasos recursos mejorara su calidad de vida mediante el otorgamiento de un subsidio para la ampliación, mejoramiento y/o construcción de una vivienda.

Dentro de las políticas de vivienda, enfocadas en el dinamismo del centro de la capital, se encuentran dos importantes. La principal fue la renta congelada, la cual fue un esquema impuesto por decreto presidencial a varias viviendas de la zona céntrica, la finalidad fue apoyar a personas con escasos recursos económicos, pero el conflicto entre habitantes de estas viviendas y propietarios de los inmuebles fue agravándose. La segunda fueron los programas de renovación habitacional. Esporádicos, aislados y pilotos, que implicaron la canalización de recursos limitados y eventuales hacia estos programas.

A pesar de que el gobierno generó políticas habitacionales antes del sismo de 1985, la situación de las organizaciones de inquilinatos no mejoró; por el contrario, una nueva ley inquilinaria apareció generando especulación y acaparamiento entre los vecinos, provocando desalojos, crecimiento anárquico y complicidad en los jueces. Se llegó a la cifra de 200 mil inquilinos en proceso de desalojo y un déficit habitacional de ocho millones de personas.¹³⁷ Por otra parte, el PRI realizó invasiones a predios baldíos como estrategia de hostigamiento a quienes no se encontraban bajo su control.

“El problema de la falta de vivienda en las grandes ciudades no es reciente; aunque no existe un acuerdo entre los investigadores que atienden los asuntos urbanos, se

¹³⁵ Ernesto Ortega Valadéz, *op. cit.*, p. 29.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 30.

¹³⁷ Reyna Sánchez Estévez, *op. cit.*, p. 49.

habla de luchas inquilinarias prácticamente en todas las décadas del siglo veinte”.¹³⁸ Estas luchas muestran el surgimiento de un fuerte simbolismo vecinal generando una nueva cultura de protesta en la ciudad. En relación con lo anterior, las políticas habitacionales y los movimientos vecinales están estrechamente relacionados.

2. El sismo de 1985, efectos y soluciones a la emergencia

2.1 El 19 de septiembre de 1985, los efectos de un desastre

El sismo comenzó a las 7:19 horas del 19 de septiembre de 1985.

“Fue generado por dos corrimientos principales que se generaron en la zona de subducción de las placas de Cocos y de Norteamérica. La zona de contacto que entró en movimiento calculada en 170 km de longitud por 70 km de profundidad, generando un sismo de 8.1 en la escala de Richter”.¹³⁹

La zona de ruptura se ubicó en los límites entre los estados de Michoacán y Guerrero, en el océano Pacífico mexicano, cerca de la desembocadura del río Balsas.

“Los movimientos telúricos que se presentaron fueron oscilatorios y trepidatorios, es decir, que la tierra se movió en todas direcciones, primero de manera circular y posteriormente como un golpe -hacia arriba y hacia abajo- y pendular al mismo tiempo, lo cual provocó aún mayor inestabilidad en las edificaciones, cercenando los edificios en diversos elementos estructurales como trabes o columnas”.¹⁴⁰

La duración de la fase sensible del evento fue de aproximadamente 40 segundos en la zona epicentral. Del principal sismo se desencadenaron numerosas réplicas, la mayor ocurrió 36 horas después, con una magnitud de 7.5 y se debió a la ruptura de un tramo adicional de la zona de subducción, al sureste de la que se rompió en el sismo anterior.¹⁴¹ Las ondas vibratorias generadas por el sismo produjeron movimientos considerables del terreno que se propagaron a gran distancia de la zona

¹³⁸ *Ibid.*, p. 22.

¹³⁹ Roberto Meli, *op. cit.*, p. 126.

¹⁴⁰ María Bustamante Harfush, “1985: la Ciudad de México se ha reconstruido sobre sí misma”, *Obras-Arquitectura*, 15 de septiembre de 2015, <https://obrasweb.mx/arquitectura/2015/09/17/1985-la-ciudad-de-mexico-se-ha-reconstruido-sobre-si-misma>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

¹⁴¹ Roberto Meli, *op. cit.*, p. 127.

de ruptura. En la costa, los mayores daños se registraron en el puerto de Lázaro Cárdenas; sin embargo, la capital mexicana, ubicada a 373 km del epicentro, sufrió los mayores daños.¹⁴²

El número preciso de muertos, heridos y daños materiales nunca 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.¹⁴³ Otro tipo de pérdidas fue la económica, se ha calculado que fueron 8,000 millones de dólares, 250,000 personas quedaron sin casa y aproximadamente 900,000 se vieron obligadas a abandonar sus hogares.¹⁴⁴

La gran intensidad del movimiento telúrico demolió 1,200 edificios ubicados principalmente en la zona centro de la capital; y poco más de 5,700 edificios afectados.¹⁴⁵ La zona con más daños fue la delegación Cuauhtémoc, como se observa en el mapa 2, en colonias como: Centro, Alameda, Guerrero, Juárez, Roma y Doctores. En esta delegación se registraron el 60% de los inmuebles que sufrieron derrumbe y 56% de los inmuebles con daños estructurales.¹⁴⁶

Los edificios colapsados más emblemáticos fueron: el Hotel San Regis, el edificio Nuevo León en el conjunto habitacional Nonoalco Tlatelolco, el Conjunto Juárez, el Hospital General y el Centro Médico Nacional; Televisa Chapultepec y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes SCOP. La segunda delegación con mayores afectaciones fue Venustiano Carranza (18% de los edificios dañados), seguido de Benito Juárez (17% del daño a infraestructura).

¹⁴² *Ibid.*, p. 127.

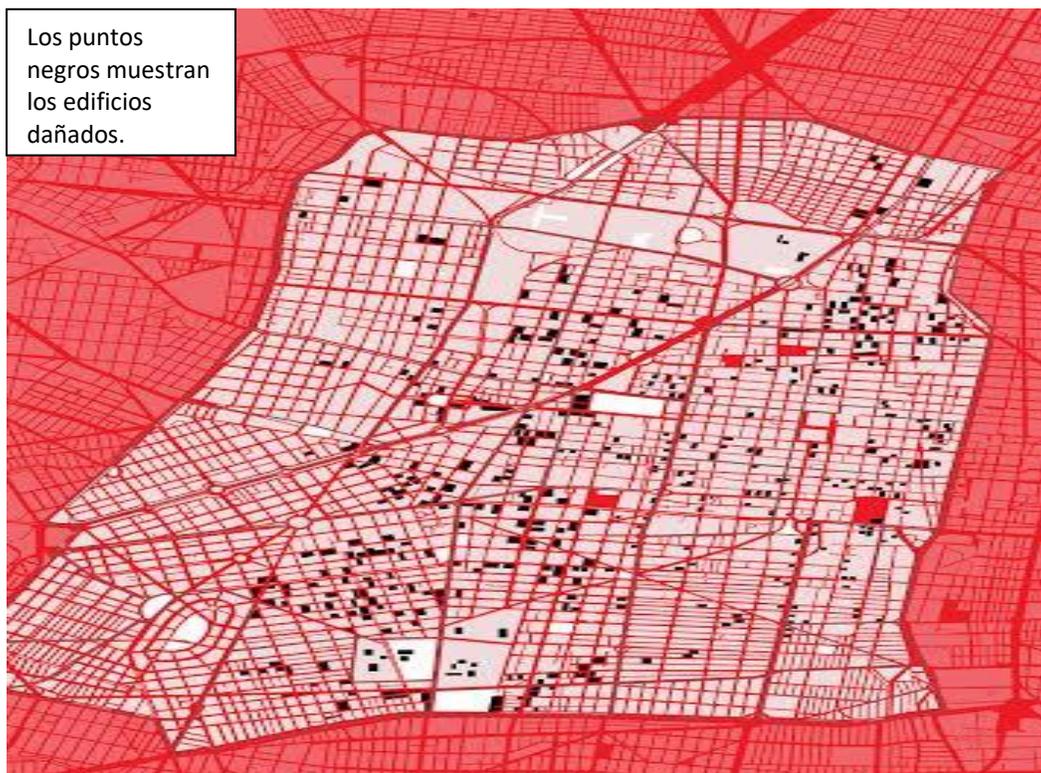
¹⁴³ Sergio Puente, *op. cit.*, p. 197. Puente muestra cifras oficiales de las cuales 6,000 fueron víctimas fatales y 20,000 desaparecidos.

¹⁴⁴ Ignacio Marván Laborde, “Dos sismos frente a frente: 1985-2017”, *Nexos*, México, 1 de noviembre de 2017.

¹⁴⁵ María Bustamante Harfush, *loc. cit.*

¹⁴⁶ Sergio Puente, *op. cit.*, p. 199.

Mapa 2. Edificios dañados por el terremoto de 1985. Zona Centro Histórico.



Fuente: Plano FUNDARQMX elaborado digitalmente por Raúl Huerta Máynez y Marion González Busto basado en información publicada por la UNAM a un año del terremoto, 1986. Recuperado del trabajo de María Bustamante Harfush, “1985: la Ciudad de México se ha reconstruido sobre sí misma”, 2015.

Los datos oficiales que el gobierno de la Madrid presentó fueron de 412 edificios colapsados, el número de edificios dañados fueron 5,728, y el número de damnificados fueron 33,224.¹⁴⁷ De los edificios dañados 47% tuvieron un daño menor, 38% con fracturas y desplome de sus estructuras y 15% con derrumbe total o parcial. Se calculó que los daños de vivienda significaron 180,000 millones de pesos, cifra derivada de los derrumbes de 30,000 viviendas y con daños menores de 60,000.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Miguel de la Madrid, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1986. Los datos presentados son oficiales, pero son estimaciones, ya que otras fuentes marcan la diferencia en damnificados llegando a ser más de 250,000 personas y más de 1,000 edificios colapsados. **El informe de Bitrán por medio de la CENAPRED (2001) contabiliza 6,000 muertos, 30,000 heridos y 150,000 damnificados.**

¹⁴⁸ Ernesto Ortega Valadéz, *op. cit.*, pp. 68-70.

Otro tipo de daños fueron:

“el levantamiento de la carpeta asfáltica, banquetas y guarniciones, se registraron 5,285 fugas de gas, 40% del servicio de transporte de Ruta 100 se paralizó, 13% de las estaciones del metro se cerraron, 14,500 líneas telefónicas dejaron de funcionar en el interior de la capital, el servicio de larga distancia se paralizó, 40% de la energía eléctrica fue suspendida (...) El sector salud perdió gran parte de su infraestructura de especialidad médica (ginecología y pediatría), el sismo dañó 716 escuelas oficiales y se reportaron 1,500 fugas de agua.”¹⁴⁹

Los daños causados a las construcciones por el sismo de 1985 siguieron patrones muy diferentes en comparación con otras partes del mundo. Lo anterior se debe a que la magnitud de un sismo no siempre estará relacionada directamente con los daños generados en las construcciones. “El potencial destructivo de un sismo depende de las aceleraciones máximas que genera en el terreno, así como de la duración y del contenido de frecuencias del movimiento”.¹⁵⁰

En la capital mexicana, el daño se concentró en la zona de lago (principalmente el centro de la ciudad) y en menor grado en la zona de transición. Dentro de la zona de lago, el nivel de daño fue muy variable y se concentró en áreas con edificios altos. “El estudio estadístico de los edificios dañados y colapsados indica que la variable influyente fue la altura de la construcción y no la edad o el tipo de estructura del inmueble”.¹⁵¹ Tal como lo muestra el cuadro 1.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pp. 69-70. Los datos presentados pueden variar, Roberto Meli (2002) muestra datos similares, por ejemplo: “en las instituciones hospitalarias, más de 3,467 de las camas disponibles quedaron fuera de servicio; más de 200 edificios escolares resultaron con daños y la falla de 62% de las centrales telefónicas redujo gravemente la capacidad del servicio de telecomunicaciones. En la red de agua potable, se presentaron cerca de 5,000 rupturas en la red de distribución secundaria y algunas fallas en un acueducto del sur de la ciudad. Las pérdidas se estiman cerca de 8 mil millones de dólares”, p. 128.

¹⁵⁰ Roberto Meli, *op. cit.*, p. 132.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 135. También lo atribuye al efecto de resonancia que puede llegar a amortiguarse según las condiciones de los edificios.

Cuadro 1. Porcentajes de casos de colapso o daño severo en edificios de distintas alturas, en la zona de máximo daño

Número de pisos del edificio	Porcentaje de casos con daño
De uno a dos	0.9
De tres a cinco	1.3
De seis a ocho	8.4
De siete a nueve	13.6
De nueve a doce	10.5

Fuente: Roberto Meli, 2002.

Los edificios con mayores daños fueron los de siete a nueve niveles. Los estudios técnicos posteriores al sismo mostraron que gran número de los edificios fracturados y colapsados no tenían un comportamiento dúctil, sino frágil y rígido. Esto se debió a las características de estructura empleada en los edificios altos, es decir, eran muy flexibles generando deformaciones en su estructura y al fallar las columnas. las losas caían una sobre otra, quedando como planchas sobre puestas con muy poca distancia entre sí¹⁵²; además, encontraron que varios edificios eran ocupados como bodegas o habían sido modificados para usarse como talleres de costura, peso que el edificio no podía soportar porque no fue construido ni calculado para soportar el peso adicional de las máquinas.

Es importante señalar que la gran mayoría de los edificios dañados eran relativamente modernos (construidos entre las décadas de los sesenta y setenta), bajo las normas de construcción vigentes. Por el contrario, edificios de pocos pisos, construcciones antiguas, iglesias y palacios de la época colonial, y obras subterráneas como el metro y el drenaje profundo no sufrieron daños severos debido a su tipo de construcción.¹⁵³

Por las características anteriormente mencionadas, la mayoría de los edificios con siniestro fueron oficinas y de servicios. La negligencia e ineficiencia de las autoridades provocó la inacción gubernamental ante la catástrofe (incluso algunos especialistas del tema lo llamaron la ausencia del Estado); sin embargo, fueron los

¹⁵² *Ibid.*, p. 136

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 137-138.

medios de comunicación, radio y televisión, los que acudieron de manera rápida para difundir la magnitud del desastre.

A raíz de estos acontecimientos, se produce un movimiento de la sociedad, que incluso, varios investigadores hablaron del “nacimiento” de la sociedad civil o, por lo menos, de una nueva presencia social que aparece después del siniestro: “la solidaridad, la generosidad, la vivencia de una comunidad real, la crítica abierta a las medidas o las ausencias gubernamentales”.¹⁵⁴

La magnitud del desastre moviliza a estratos diferenciados de la sociedad. El escritor Carlos Monsiváis dijo que “la Ciudad de México cambió” en muchos aspectos de su día a día. Tanto Monsiváis como Elena Poniatowska subrayan el despertar de la sociedad civil capitalina, la cual reacciona y se organiza para enfrentar la emergencia y luego pasa a la etapa de reconstrucción. Su tesis principal es que en la reconstrucción no se puede confiar en el gobierno.¹⁵⁵

Para Monsiváis, la solidaridad en la cultura política de México se reduce a condiciones decorativas, a un show de buenas intenciones del gobierno o de algunas clases empresariales hacia los pobres. El mismo gobierno impide la solidaridad como impulso popular. “El presidente Miguel de la Madrid no sabe qué hacer con la solidaridad. No la entiende y no la necesita, no le incumbe (...)”.¹⁵⁶ En 1985, Monsiváis toma a la sociedad civil como una utopía, pero que se va entendiendo como las acciones y las interpretaciones fuera de control del aparato gubernamental. “La sociedad civil: los distintos procesos organizativos, la voluntad de participación, el territorio psicológico y cultural donde las personas adquieren súbita importancia ante sí mismos, y la suma de esfuerzos construyen la realidad diferente”.¹⁵⁷

La tardía y mínima respuesta del gobierno para atender la emergencia provocó que diversas organizaciones no gubernamentales entraron en acción para apoyar a los grupos de damnificados. Tal es el caso de la Fundación para el Apoyo de la

¹⁵⁴ Reyna Sánchez Estévez, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵⁵ Andrea Mutolo, “*In Natura Veritas*: El sismo de 1985 y la fundación para el apoyo de la comunidad”, *Estudios* 121, Vol. XV, 2017, pp. 127-141.

¹⁵⁶ Carlos Monsiváis, “El terremoto de 1985. Reminiscencias, lecciones y consecuencias” en Fernando Betancourt E. (coord.), *Imágenes y testimonios del 85 (el despertar de la sociedad civil)*, México, Estampa Artes Gráfica, 2000, pp. 16-24.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 21.

Comunidad (FAC), una organización no gubernamental del Arzobispado en México, que entre 1986 y 1994 construyó o remodeló más de 8,000 viviendas.¹⁵⁸ Mutolo sostiene que el papel de esta fundación fue relevante porque trajo una conexión y apertura de la Iglesia católica hacia la sociedad civil y hacia el Estado.

También, Cáritas Arquidiócesis de México, en coordinación con la Federación Mexicana de Cáritas y con las Cáritas del resto del país, y la estructura parroquial de la Arquidiócesis de México, desarrolló diversas funciones de difusión a través de medios de comunicación y los propios de la Arquidiócesis. La finalidad fue buscar el apoyo solidario de la población, autoridades y sociedad civil organizada, para las labores de acopio de donativos en especie y efectivo, mismos que se destinaron de manera inmediata a los afectados, así como la clasificación, selección y envío de ayuda humanitaria.

Esta organización reafirmó el derecho a la información de la población e impulsó una cultura de prevención, para apoyar la relación entre sociedad civil y autoridades. Además, con la participación de grupos religiosos para apoyar a la población damnificada, los grupos eclesiásticos regresaron al escenario público y recuperaron la confianza de la población.

Otra organización importante en la atención del desastre ocasionado por los sismos fue la ONG Hábitat en México. Si bien, dicha organización fue importante para el acceso al debate acerca de la formulación de políticas públicas en materia de vivienda y asentamientos humanos, para las mayorías empobrecidas de la población, por medio de la formación de la Coalición Hábitat México (CHM)¹⁵⁹, su principal campo de acción se centra en la Ciudad de México, aunque buscaron expandirlo a un nivel nacional.

Después de los sismos, la ONG se apoyó de organismos internacionales como UNICEF, CRS y CEMAD que privilegiaron proyectos colectivos y autogestionarios; además, la relación entre la ONG y las personas damnificadas fue directa, predio por

¹⁵⁸ Andrea Mutolo, *op. cit.*, p. 129.

¹⁵⁹ René Coultumb y María Emilia Herrasti, "ONG y políticas habitacionales en México" en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 138.

predio, y por medio de la Coordinadora Única de Damnificados. Otras organizaciones que ayudaron de la misma forma fueron Cruz Roja Nacional e Internacional, Fundación para el apoyo a la comunidad, A.C., Centro Cívico de Solidaridad-Sistema de Operación Socorro S.O.S., y Unicef.

Después de los sismos, el término sociedad civil empezó a usarse con más frecuencia en los medios de comunicación y en la opinión pública. De forma romántica, se mencionaba que la sociedad civil “floreció” después del desastre. La actuación de los voluntarios para atender la emergencia y la capacidad de organización de los damnificados lograron incidir en la formulación de la política de reconstrucción, generando altas expectativas de la capacidad de gestión de la sociedad civil ante otros problemas públicos.¹⁶⁰

2.2 La solución al desastre. El Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal

Los días siguientes al sismo, el gobierno presentó acciones gubernamentales enfocadas a la reconstrucción de la capital, pero no fueron bien recibidas por los damnificados. El 21 de septiembre de 1985, el regente de la ciudad, Ramón Aguirre, anunció que no reconstruirían los edificios derrumbados, en su lugar adaptarían zonas verdes. Este hecho provocó el descontento entre la población afectada y los impulsó a defender sus viviendas en sus colonias céntricas.¹⁶¹

La presión ejercida por los damnificados aumentaba, al igual que la desconfianza social hacia el gobierno. El elevado costo del suelo en la zona centro de la ciudad era un foco de atención para la especulación inmobiliaria. Este hecho, pudo devenir en un proceso de desalojo de las familias para reubicarlas en la periferia y utilizar el suelo para actividades más rentables.¹⁶² La reacción de solidaridad de la población y la ausencia de una acción inmediata y eficiente del Estado, son lecciones de este

¹⁶⁰ Alejandra Toscana Aparicio, “Los sismos de 1985: sus alcances social y político en la Ciudad de México” en Grisela Landázuri Benítez, *et al.* (coords.), *Democracia y desarrollo: saldos de la transición*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2010, p. 225.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 214.

¹⁶² *Ibid.*, p. 217.

desastre, mostrando la ausencia de relaciones orgánicas y de corresponsabilidad entre sociedad civil y Estado.

Ante el descontento social, el gobierno federal por medio de la SEDUE y del Departamento del Distrito Federal decretaron la formación de la Comisión Nacional de la Reconstrucción. Con ella elaboraron cuatro programas para atender a la población damnificada según sus características socioeconómicas específicas. Los programas de reconstrucción fueron:

- *Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEV I)*. Este programa fue destinado a los damnificados que fueran trabajadores afiliados a cualquier sistema de seguridad social o que cumplieran con el perfil para acceder a un sistema de crédito bancario. Aquí incluyeron a los vecinos que vivían en condominios privados de las colonias Roma, Condesa, Narvarte con otras céntricas y las familias del multifamiliar Juárez.
- *Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco*. Este programa fue diseñado específicamente para este conjunto habitacional, por su régimen de propiedad; además, las autoridades reconocieron que el sismo agudizó problemas técnicos preexistentes. Así, por medio del Convenio de Reconstrucción Democrática, el gobierno se comprometió en atender las demandas de vivienda, aceptando la participación de las familias en la toma de decisiones.
- *Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP)*. Programa formulado para la reconstrucción de vecindades y edificaciones deterioradas en las colonias y barrios céntricos por medio de predios expropiados. También incluyó los espacios de trabajos dañados como talleres, locales comerciales y la pequeña industria. Este programa es el objeto de estudio principal porque ha sido el que tuvo mayor apoyo y beneficios para la población damnificada. Además, varios estudios de política pública la han nombrado como una política exitosa en cuanto a vivienda se refiere.
- *Programa Emergente de Vivienda Fase II (PEV II)*. Fue el último programa elaborado. Se encargó de atender a damnificados que vivían en vecindades o

construcciones del centro afectados por el sismo, pero que se habían quedado fuera de la atención en los anteriores programas.¹⁶³

El 9 de octubre de 1985 el gobierno federal crea la Comisión Nacional de Reconstrucción,

“órgano de consulta y participación de los sectores social, público y privado, con el propósito de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada y sentar las bases para el establecimiento de los mecanismos y organismos de atención para la población afectada en casos de desastre”.¹⁶⁴

Para su rápido funcionamiento, se construyeron seis comités, destacando el de Prevención de Seguridad Civil. Su principal función consistió en estudiar y proponer acciones concretas sobre seguridad civil. Dicha comisión sentó las bases del SINAPROC, órgano encargado de “prevenir, proteger y auxiliar a la población en caso de riesgo colectivo”.¹⁶⁵

El 14 de octubre de 1985, el gobierno federal decretó el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular. Este programa consistió en la reconstrucción o reparación de 40 mil viviendas para 250 mil personas, implementándose en las colonias del centro de la Ciudad de México como: Doctores, Obrera, Guerrero y Tepito. La principal acción ejecutada fue la expropiación de 4,323 predios en los viejos barrios céntricos de inquilinato popular.

Dicha acción propuso la renovación habitacional de viejas casonas de alquiler (vecindades). La mayoría estaba afectada no tanto por los sismos, sino por un fuerte proceso de deterioro en la zona desde hacía varias décadas. Para enfrentar las tareas de reconstrucción, el gobierno federal gestionó dos créditos ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, los cuales fueron en parte canalizados por medio del Fideicomiso Fondo Nacional de Habilitaciones Populares (FONHAPO).

Con el involucramiento de la población damnificada en la gestión de las acciones de reconstrucción, el programa operó durante 23 meses realizando 42 mil acciones

¹⁶³ *Ibid.*, p. 218.

¹⁶⁴ Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, p. 158.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 158.

de vivienda, con un costo total de 368 millones de dólares.¹⁶⁶ Los damnificados de los sismos conformaban tres grupos principales: los que poblaban las unidades habitacionales de Nonoalco-Tlatelolco y el Conjunto Benito Juárez, cuya administración recaía en el gobierno; los residentes de colonias de clase media (Roma, Juárez, Narvarte, Condesa y aledañas); y los habitantes de barrios céntricos (Tepito, Peralvillo, Morelos y Guerrero) conformados por familias de escasos recursos y con gran arraigo en estas zonas.¹⁶⁷

Tras varias reuniones y acuerdos tomados por las autoridades y los damnificados, el 21 de octubre se publicó en el Diario Oficial de la Federación un segundo decreto expropiatorio que corregía los errores del anterior. Este decreto constituyó la base de actuación del Programa de Renovación Habitacional Popular, y estableció que sus objetivos serían reparar, rehabilitar y reconstruir las viviendas de los predios expropiados, además brindar a la población de menores recursos la posibilidad de adquirir, como propiedad, la vivienda que habitaban antes del sismo, ya fuera rehabilitada o nueva.¹⁶⁸ En general, la población beneficiada con este programa fueron sectores que no contaban con un empleo formal y obtenían mínimas ganancias, por lo que acceder a un plan crediticio era imposible.

“El 13 de mayo de 1986 más de ochenta organizaciones sociales de damnificados, universidades, grupos técnicos de apoyo, colegios de profesionistas, cámaras, asociaciones y fundaciones civiles, firmaron con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal y el organismo Renovación Habitacional Popular, el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular”.¹⁶⁹

Mediante este programa, se estimó construir 42,336 viviendas y 2,100 accesorias. 4,485 viviendas y accesorias que sufrieron daños menores fueron rehabilitadas, 11,469 fueron objeto de reparaciones mayores y construyeron 28,302 viviendas nuevas. Los beneficiarios directos fueron aquellos inquilinos que residían en las viviendas

¹⁶⁶ René Coulumb y María Emilia Herrasti, *op. cit.*, p. 148.

¹⁶⁷ María Teresa Esquivel Hernández, “El Programa de Renovación Habitacional Popular: Habitabilidad y permanencia en áreas centrales de la Ciudad de México”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 80, año 37, 2016, p.72.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 73.

¹⁶⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción*, México, 1986.

expropiadas antes del sismo. El bien entregable fueron viviendas “dignas y decorosas” de 40 metros cuadrados, bajo el régimen de condominio de esa época. Este Convenio mostró la buena disposición de diferentes actores gubernamentales y organizaciones privadas, como inmobiliarias, para apoyar la reconstrucción de viviendas de todos los damnificados.

La construcción de las viviendas inició en marzo de 1986 y los últimos inmuebles fueron entregados en julio de 1987. Durante esta etapa de edificación fue necesario que la población desalojara sus viviendas. Para ello se llevaron a cabo dos programas de alojamiento temporal: por un lado, la construcción de poco más de 20,000 viviendas provisionales, y por el otro, un sistema de apoyo económico para el pago de renta y mudanza, el cual benefició a 19,875 familias.¹⁷⁰ A pesar de tener objetivos delimitados, también se planteó la dotación de equipamiento urbano y evitar especulación del suelo urbano.

Este programa fue evaluado por especialistas como una política exitosa que dio atención a los damnificados ante la emergencia, pero el mayor beneficio fue que el programa logró brindar de viviendas a familias que no contaban con un hogar propio, ya que no pertenecían a ningún régimen de vivienda de interés social o no eran sujetos de crédito. En ese sentido, el éxito de la política se observa en la entrega de un bien que, por derecho y por mandato constitucional, es un derecho de todo mexicano.

3. La interacción de los elementos en la formulación de la política de reconstrucción en el Distrito Federal

Si bien es cierto que el tipo de suelo, el diseño de construcción de los edificios y la naturaleza del sismo son los factores que determinan el grado del daño en una zona sísmica, son las acciones -o inacciones- de una comunidad y de los agentes gubernamentales los que provocan la magnitud del desastre, es decir, los desastres son el resultado de las decisiones y comportamiento de las personas ante amenazas,

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 76.

condiciones de vulnerabilidad y la insuficiente capacidad para reducir o actuar en el momento de la emergencia.

Por tal motivo, en este apartado se analizará el comportamiento de las variables causales descritas en el apartado metodológico. Para este caso, el valor que toman las variables crea el siguiente modelo:

La ideología de protección estatal en vías de cambio (neoliberal) [V1], en conjunto con La estructura político – administrativa local centralizada [V2], sumando una movilización de damnificados fuerte [V3], resulta en una política de renovación con intervención estatal.

A continuación se describirán y analizarán las variables.

3.1 La ideología de protección estatal en vías de cambio (neoliberal)

Comprender la forma en que el gobierno mexicano actúa ante los problemas públicos, es necesario describir la formación del Estado. En México, el régimen político construido después de la Revolución Mexicana tuvo su base en un carácter nacional – popular; es decir, sustentaba el proyecto nacional en una alianza entre el Estado y los sectores populares organizados, como los sindicatos y las organizaciones campesinas. Conforme se modernizaban las zonas urbanas con la industrialización, el apoyo viró a las clases emergentes que pedían mejores condiciones de vida en las ciudades.

Con el surgimiento de nuevos sectores, el Estado mexicano creó mecanismos de control que permitieron la participación de los sectores sociales más contestatarios, mejor organizados y situados en los sectores económicos más estratégicos¹⁷¹ por medio de corporaciones, acción que lleva por nombre corporativismo. El periodo comprendido desde la creación del Estado mexicano hasta los comicios electorales del 2000¹⁷², es posible referirse a un régimen mexicano autoritario que buscó

¹⁷¹ Ilán Bizberg, “Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia” en Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.), *Los grandes problemas de México. Movimientos Sociales*, México, El Colegio de México, 2010, p. 26.

¹⁷² Se toma esta fecha como indicador porque es cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde el gobierno federal, dando lugar a un cambio de partido (Partido Acción Nacional, PAN) en el poder, pero sin modificar el régimen político.

controlar a grandes sectores de la población incorporándolos al partido oficialista, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), subordinándolos a sus políticas.

Por cuatro décadas (de 1940 a 1980), el Distrito Federal y la Zona Metropolitana fueron el eje principal del crecimiento económico nacional, y la punta de lanza del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.¹⁷³ Este periodo es conocido como el desarrollo estabilizador, el cual

“sustentó una economía de mercado con un relevante intervencionismo del sector público como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias, e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos”.¹⁷⁴

El sexenio de José López Portillo (1976-1982) es recordado por los cambios administrativos y el declive de la estrategia estatal de crecimiento. El panorama económico era desalentador. La crisis financiera permitió el cambio de modelo económico, desapareciendo las bases financieras, económicas y políticas del corporativismo, creando una ruptura entre el Estado y las organizaciones populares. Quedó claro que el Estado ya no podía sustentar más el modelo anterior basado en relaciones de intercambio con los dirigentes y las bases de los sindicatos y las organizaciones campesinas más estratégicas.¹⁷⁵

Como consecuencia del modelo de desarrollo proteccionista, se produjeron problemas de déficit público elevado, debido al excesivo crecimiento del gasto público y la intervención del Estado en la economía. Sumado a lo anterior, las relaciones entre el empresariado y el gobierno se hallaban deterioradas a causa del efecto de las crisis económicas de los últimos sexenios. En este contexto, Miguel de la Madrid asume la presidencia de la República para el período de 1982-1988. Desde sus primeros días de gestión, aplicó el programa de ajuste exigido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de los empréstitos. Además, la primera

¹⁷³ Lisett Márquez-López, “Acumulación del capital inmobiliario y apropiación social del espacio público en el Paseo de la Reforma, Ciudad de México”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 50 (2016), pp. 71-101.

¹⁷⁴ Sergio A. Magaña Martínez, *op. cit.*, p. 105.

¹⁷⁵ Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 30.

reforma estructural implementada fue el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), cuyo propósito fue disminuir el déficit público y la inflación, poner en vigencia el régimen de economía mixta y reestructurar la administración pública.

En 1983 se inició un nuevo patrón de acumulación de capital de corte neoliberal, en función de éste, se puso en marcha el debilitamiento de la política intervencionista del estado, se dio paso a la apertura de la economía mexicana hacia el exterior, la privatización de las empresas públicas, la modernización y la flexibilización de los procesos de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías, el debilitamiento de las organizaciones sindicales y la contracción del salario real.¹⁷⁶

Para 1984 la economía parecía recuperarse, pero el recurso utilizado en la estimulación de la inversión fue aumentando el gasto corriente. Esta medida provocó, en un tiempo muy corto, el incremento del déficit y la inflación, ocasionando una nueva estabilidad en las finanzas públicas.

“Dichas situación llevó al gobierno en 1985 a aplicar un nuevo paquete de medidas que incluyeron el congelamiento de contrataciones en el sector público y la desincorporación de empresas estatales. Estas fueron las primeras políticas tendientes al cambio estructural que posteriormente comprenderían una amplia apertura comercial y el alejamiento del gobierno de la estructura económica productiva”.¹⁷⁷

3.2 Estructura político - administrativa local centralizada

El anterior escenario sucedía a nivel nacional, pero ¿qué problemas enfrentaba la capital mexicana, en esos años Departamento del Distrito Federal (DDF)? La centralización, tanto del poder político como de la administración pública en una sola zona, fue evidente hasta finales de la década de los ochenta. Desde la formación del Estado mexicano y hasta principios de los noventa se le consideraba como un régimen autoritario y centralizado.

¹⁷⁶ Lisett Márquez-López, *op. cit.*, p. 72.

¹⁷⁷ Cecilia Cadena Inostroza, *op. cit.*, pp. 174-175.

El lugar físico de los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se encontraban (y aún se encuentran) en la capital del país. De la misma manera, todo el conjunto institucional de la administración pública federal se ubicaba en el Distrito Federal. Como consecuencia de esto, la capital del país se encontraba bajo un esquema distinto al de todos los demás estados de la República. Mientras las 31 entidades federativas cuentan con tres poderes autónomos, dos de ellos electos de forma directa por la población, la capital del país no realizaba (hasta hace poco) elecciones democráticas para elegir a su poder ejecutivo y no contaba con un poder legislativo.

Desde la creación de la Constitución Política Mexicana, y la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, “se legisló que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador dependiente de forma directa del presidente de la República, nombrado y removido por éste”.¹⁷⁸ En 1928, por órdenes de Álvaro Obregón, el Congreso de la Unión eliminó los municipios por medio de una reforma al artículo 73. Esta acción, principalmente en la capital mexicana, provocó la desaparición de los derechos de los habitantes del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes locales, aunque conservaron su derecho a elegir diputados y senadores federales, y al presidente de la República.¹⁷⁹

En diciembre de 1970, una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal modificó la división política de la capital en 16 delegaciones. Fue un intento por descentralizar las funciones de atención a los servicios de la población, sin embargo, mantenía la centralización política de sus órganos de gobierno. La figura encargada del Departamento del Distrito Federal era conocida como regente, y estaba a cargo de las delegaciones con apoyo de los delegados que, al igual que el jefe de Departamento, eran nombrados y removidos por él, con previo acuerdo del Ejecutivo Federal.¹⁸⁰ “Hasta la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia, las

¹⁷⁸ Ernesto Soto Reyes Garmendia, *op. cit.*, p. 175.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 176

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 177-178.

relaciones administrativas y financieras de los gobiernos estatales con el federal eran prácticamente las mismas en cuanto a la dependencia de los recursos federales”.¹⁸¹

Los sismos de 1985 modificaron la estructura política del Distrito Federal, despertando nuevas formas de solidaridad y coordinación que habían sido borrados por el modelo central y autoritario del país. Jacqueline Peschard afirmó que después de los sismos fue muy fácil evidenciar la vulnerabilidad institucional centralizada a la que estaba sometida, no solo la capital mexicana, sino todo el país.

Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988) era el regente en turno cuando sucedieron los sismos, durante su gestión se encargó de ser el conducto entre el gobierno federal y las personas afectadas. Ante la negativa e ineficiente atención que ofreció el DDF hacia los damnificados, el descontento social no se hizo esperar y logró establecer nuevas formas de participación y organización en los habitantes.¹⁸²

La organización de damnificados demandó la pronta atención a la emergencia y una solución favorable ante la pérdida de sus hogares. Así, el gobierno federal decretó el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular, y el 9 de octubre de 1985 formaron la Comisión Nacional de Reconstrucción incluyendo seis comités. Uno fue el Comité de descentralización, cuyas principales funciones fueron: especificar el impacto del proceso de descentralización de la Administración Pública Federal en las actividades sociales y económicas; proponer formas de estimular los procesos de descentralización de la educación y los servicios de salud que ya están en funcionamiento; proponer políticas para descentralizar la actividad económica en general, así como los servicios públicos; analizar las formas de descentralizar la educación superior, la ciencia y la tecnología; proporcionar los medios para seleccionar las ciudades que se verán afectadas por la descentralización; y plantear la relación necesaria entre descentralización, producción agropecuaria y desarrollo regional.¹⁸³

¹⁸¹ Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008, p. 111.

¹⁸² Ernesto Soto Reyes Garmendia, *op. cit.*, p. 177.

¹⁸³ María Teresa Gutiérrez de MacGregor, “The Impact of the Disaster in Mexico City, September 1985” en Clarke, John I. *et al.* (eds.), *Population and Disaster*, Oxford, The Institute of British Geographers, 1989, pp. 71-80.

A pesar de los esfuerzos del comité por descentralizar algunos servicios, fue incapaz de concretarlo porque el poder político y económico seguía concentrándose en el centro del país. Sin embargo, y aunque no se logró la descentralización, la centralización de los órganos administrativos del DDF con sus esquemas tan estructurados, directos y jerarquizados, (además de sólo contar con organismos públicos necesarios para la atención de servicios públicos -es decir, no existía ningún instituto de vivienda o de protección civil, toda la acción se concentró en la Secretaría de Gobernación-), permitieron que el programa de renovación, formulado por el Ejecutivo Federal, se implementara de forma rápida en las colonias dañadas por los sismos.

Antes del sismo de 1985 las autoridades no tenían una idea clara ni una concepción del riesgo, vulnerabilidad o desastre. Esto lo afirma cuando el día del siniestro, el Estado no planificó las acciones a ejecutar; sólo hasta días más tarde, los gobiernos federal y local brindaron soluciones de las cuales no fueron bien recibidas por los grupos afectados. En esos años, la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal estaba organizada de forma jerárquica, en la cual el Regente acataba las órdenes del presidente de la República. De tal forma, que la estructura estatal no permitía margen de acción al gobierno local, dependiendo política, administrativa y económicamente de las facultades del gobierno federal. Para esos años, la norma principal era acatar las instrucciones del presidente.

3.3 La fuerte movilización de damnificados

En México, después de la Revolución Mexicana, la participación de la población era controlada por el Estado. Desde la década de los setenta se abrió la posibilidad para que grupos partidistas (principalmente de izquierda) influenciaran el desarrollo de organizaciones populares; y para la década de los ochenta, el gobierno apoyó el desarrollo de las clases medias urbanas para que éstas, a su vez, apoyaran el nuevo modelo económico.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Ilán Bizberg, *op. cit.*, pp. 29-30.

En esta década, el actor social toma otro perfil, aunque no destaca una representación dominante en la vida social, emergen ideologías políticas (nacionales) que definen al actor como un ciudadano proclamando el refuerzo de la acción colectiva, y la conquista del poder del Estado, imponiendo la liberación personal, la indiferencia o el rechazo.

En este contexto, las organizaciones vecinales se forman en la construcción histórica del espacio urbano de las grandes ciudades. Esta construcción debe ser pensada desde la conformación de los lugares, los roles y la ubicación de los agentes sociales en las urbes contemporáneas; y así situar las relaciones de poder intrínsecas en la lucha por la vivienda.¹⁸⁵

A raíz del sismo de 1985, se produce un movimiento de la sociedad, las organizaciones de damnificados. El movimiento de damnificados por el sismo surge por sentimientos detonadores de injusticia y de agravio moral, y que toman sentido por la forma en que ellos plantearon sus necesidades y demandas. La existencia de marcos de acción colectiva que proporcionan sentido e identidad a un movimiento pueden presentar nuevas estrategias y técnicas de protesta, dependiendo de los sectores sociales que lo desarrollen.

Los efectos del sismo fueron diferenciales socialmente, por lo que los damnificados de los sismos conformaban tres grupos principales: los que poblaban las unidades habitacionales de Nonoalco-Tlatelolco y el Conjunto Benito Juárez, cuya administración recaía en el gobierno; los residentes de colonias de clase media (Roma, Juárez, Narvarte, Condesa y aledañas); y los habitantes de barrios céntricos (Tepito, Peralvillo, Morelos y Guerrero) conformados por familias de escasos recursos y con gran arraigo en estas zonas.¹⁸⁶ Los niveles de organización, como las características socio-económicas, fueron dos aspectos a vencer para demandar al Estado la solución del problema habitacional de manera conjunta y organizada.

Las organizaciones de damnificados arriba mencionadas, se agruparon en la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), dando inicio a otra etapa del

¹⁸⁵ Reyna Sánchez Estévez, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸⁶ María Teresa Esquivel Hernández, *op. cit.*, p.72.

movimiento social. Este movimiento de damnificados se originó con las iniciativas de organizaciones preexistentes, como en la colonia Morelos y Tepito. Otro bloque principal fue la organización del centro, donde la estructura vecinal de la Unión Popular Nueva Tenochtitlán representó el nivel de aislamiento en que las vecindades vivían.

Los grupos sociales afectados eran mayormente vulnerables por su condición de escasos recursos y por la pérdida de su patrimonio. Desde el punto de vista de Touraine, los factores de las organizaciones anteriores, la misma condición económica y la pertenencia al centro permitieron generar una movilización fuerte que logró incidir, diseñar y modificar la política de renovación habitacional de 1985.

La CUD se constituyó en su Primer Foro de Damnificados, en Tlatelolco el 24 de octubre de 1985 con las demandas de:

“reconstrucción de la ciudad y participación de las organizaciones vecinales en el proceso -defendiendo su arraigo a las colonias y barrios del centro-, e indemnización para los habitantes de las unidades habitacionales construidas y administradas por organismos gubernamentales, y deslinde de responsabilidades por los derrumbes”.¹⁸⁷

En este contexto, los damnificados tenían claro que por medio de esfuerzos y negociaciones colectivas evitarían la reubicación hacia las periferias de la ciudad. La Coordinadora fue una expresión colectiva de un movimiento que ganó mucha simpatía y autoridad en todos los sectores de la ciudad.

Se distinguieron tres grupos de damnificados que serían atendidos por diferentes mecanismos. 1. Damnificados que habían perdido su vivienda localizados en grandes conjuntos habitacionales (como el multifamiliar Benito Juárez), 2. Damnificados cuyas viviendas se encontraban en las colonias populares del centro de la ciudad, viviendas o casas de construcción antigua y 3. Damnificados de colonias habitadas por personas de clase media.

Luego de arduas movilizaciones de los damnificados pidiendo una reconstrucción democrática, su participación en la elaboración de planes y el control de los recursos,

¹⁸⁷ Alejandra Toscana Aparicio, *op. cit.*, p. 218. Estas movilizaciones también tenían otro tipo de demandas sociales como aumento salarial, atención a los derechos laborales, la salud y educación pública, fuera de su eje de movilización, pero fueron de suma importancia para iniciar una cultura de demandas sociales.

el gobierno federal decretó el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular.

El sismo de 1985 reafirmó la consciencia de clase existente en las personas que vivían en las zonas céntricas de la ciudad. Los damnificados lucharon por quedarse en su barrio, por no ser expulsados de la ciudad o de sus colonias. Permanecer en los barrios del centro de la ciudad formó la imagen del tipo de vida citadina – urbana; personas habitando vecindades ruinosas, pero que tenían todo su estilo de vida cerca de ellas.

Para Marco Rascón, el movimiento de damnificados ganó el programa de renovación y construcción de vivienda más grande en la historia de la Ciudad de México. Esto motivó el optimismo en vastos sectores de la población para organizarse y luchar por el derecho de vivienda, originándose un nuevo movimiento urbano de la capital.

El nuevo marco de acción colectiva de las organizaciones vecinales y de barrio que inició a partir de 1985 fue:

- a) La obligación gubernamental de proporcionar auxilio a las víctimas hasta el último momento.
- b) La solidaridad como un valor fundamental de la sociedad.
- c) La urgencia de la reconstrucción con transparencia en el uso de los recursos y con la vigilancia de la sociedad.
- d) El derecho a mantenerse en el barrio y por lo tanto la necesidad de la expropiación.
- e) El derecho a una vivienda digna.¹⁸⁸

Al igual que las fuentes de información consultadas para conocer el número de damnificados y daños estructurales, no existen cifras oficiales de cuántas organizaciones participaron en las movilizaciones para demandar mejores condiciones de vivienda. Sin embargo, para 1986 más de ochenta organizaciones

¹⁸⁸ Reyna Sánchez Estévez, *op. cit.*, p. 31. Dicha acción fue la principal exigencia y demanda de todos los damnificados.

sociales de damnificados demandaron un nuevo programa de vivienda para la población afectada que aún no había recibido apoyo por parte del gobierno. Las movilizaciones no solo eran de los damnificados, sino de múltiples sectores de la población que se unían para apoyar sus demandas. Miguel Armas comenta que la organización de la Peña-Morelos, con un gran arraigo social y con lazos comunales anteriores, aglutinó más de 10 mil personas y conformaron el Frente Morelos.¹⁸⁹

Otro sector que sufrió los efectos del sismo fueron las trabajadoras de costura. El movimiento de damnificados junto con las trabajadoras creó espacios de organización y lucha, logrando importantes avances en su situación laboral, como la creación y reconocimiento de su sindicato. Así, la mayoría de las organizaciones que se unieron al movimiento de damnificados desarrollaron programas de tipo comunitario, con el objetivo de consolidar y cimentar sus organizaciones y demandas a largo plazo. Por tal razón, una de las particularidades del movimiento de damnificados fue la combinación de la denuncia política y las demandas sociales, propiamente dicho.¹⁹⁰

Aunque no existe una fecha precisa para apuntar la desintegración de la Coordinadora Única de Damnificados, las desarticulaciones ocurrieron en diferentes momentos hasta que nuevas estructuras de movilización social remplazaron las previas. En relación con lo anterior, los sismos de 1985 fueron el despertar de una población que empezó a exigir mejores condiciones de vida, participación y representación en la esfera pública.

Como puede observarse, la existencia de una política de renovación y reconstrucción habitacional con intervención estatal, descrita en la página 84, coincide con la existencia de una ideología de protección estatal en vías de cambio, una estructura político – administrativa local centralizada y una movilización fuerte de damnificados.

¹⁸⁹ Testimonios de la Coordinadora Única de Damnificados, p. 68.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 133.

Capítulo 3

Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México

La tragedia de los sismos de 1985 detonó en la población capitalina una nueva forma de participación en los asuntos públicos. Gestó una nueva forma de exigencia y de lucha por los derechos políticos y sociales; además, fueron el puente que logró crear una nueva relación entre el gobierno con la sociedad y con nuevos actores no gubernamentales, como organizaciones religiosas e internacionales.

Con la apertura comercial y la inserción del país en la globalización, la economía de la metrópoli ha experimentado un acelerado proceso de desindustrialización y terciarización polarizada, generando impactos económicos, sociales y territoriales de gran importancia. En esta lógica se ha estructurado una nueva forma de organización urbana en la capital, modificando el centro a los subcentros en la configuración de una red de corredores urbanos de especialización terciaria.

Después de 32 años, un sismo de 7.1° afectó la Ciudad de México dejando 225 personas fallecidas y 456 más desaparecidas. A pesar de que el Estado sí apoyó a la ciudadanía en las primeras horas de la emergencia, en las semanas y meses subsecuentes al desastre, el gobierno mostró una baja coordinación e ineficiencia para recabar información y elaborar programas para apoyar a los damnificados del sismo. No fue hasta el 1 de diciembre de 2017 que fue publicada la Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente, cuyo propósito era la reconstrucción de dos mil 100 edificaciones y la verificación de los demás edificios para su cumplimiento con las normas y reglas de construcción actual.

Analizar el nuevo programa de reconstrucción requiere del conocimiento de los avances en materia de protección civil, las nuevas políticas de vivienda, pero más importante, es necesario advertir el cambio en las relaciones de los elementos de formulación de las políticas de reconstrucción.

1. La capital mexicana después de los sismos de 1985. Las políticas de protección civil y de vivienda

1.1 El aprendizaje y acciones después del desastre. La creación de las políticas de protección civil y prevención de desastres

En México, el estudio de los desastres y el desarrollo de las políticas de atención y prevención de los mismos inició después de los eventos sísmicos del 19 de septiembre de 1985. La magnitud de los daños no se debió sólo a la intensidad del desastre, también se debió al incremento de su vulnerabilidad por la falta de construcciones resistentes ante sismos y edificaciones de mala calidad. Además, la situación fue agravada por los asentamientos humanos que se establecieron en barrancas, pendientes o en un tipo de suelo poco firme.

Algunos de los aprendizajes que dejaron los sismos de 1985 son numerables tres.

- 1) *El surgimiento de la cultura sísmica en la ciudad.* A pesar de que México es un país propenso a sufrir constantes movimientos telúricos y eventos hidrológicos potencialmente catastróficos, no existía una política o un programa para atender las emergencias ocasionados por fenómenos naturales.

Antes de los sismos de 1985 el Estado no contaba con una institución encargada para atender los desastres. La única acción existente era el Plan D-N-III fundamentada en la Ley Orgánica del Ejército y la Armada. Diseñado en los años sesenta, se utilizaba en situaciones de emergencia asociados a los fenómenos naturales, como el caso del desbordamiento del río Pánuco, y era ejecutado por la Secretaría de Defensa Nacional por órdenes del ejecutivo federal. A pesar de existir normativamente, el Plan fue inoperante en los sismos de 1985. El desastre de 1985 mostró la ineficiencia y el poco conocimiento que las autoridades tenían acerca de la atención y prevención de emergencias.

Con los sismos de 1985, las autoridades detectaron que los daños ocasionados en los edificios eran mayores en aquellos que tenían entre 5 y 15 pisos, es decir, la altura. Y el mayor daño fue observado en la zona donde el tipo de suelo es lago, en la parte

centro de la capital. 60% de los edificios que sufrieron derrumbe y 56% de los inmuebles que resultaron con daño estructural estaban ubicados en la Alcaldía Cuauhtémoc, el centro de la ciudad.¹⁹¹ Después del desastre, la sociedad tomó mayor interés en la construcción de edificios antisísmicos y demandaron mayores medidas para reducir la vulnerabilidad física y técnica que presentaban sus viviendas o sitios de trabajo.¹⁹²

En este sentido, son las autoridades mexicanas encargadas de gestionar los riesgos ante los desastres, y para ello es necesario un adecuado diseño de instrumentos y programas sustentados en las visiones ecológicas y sociales de desastres asociados al cambio ambiental, además de las complejas relaciones entre los fenómenos generadores de riesgos ante desastres. En relación con las visiones anteriores y los factores sociales asociados a ellos, destacan los factores de percepción y acción de los sectores societales involucrados.¹⁹³

Así, la primera política pública que el gobierno creó para prevenir los desastres fue el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) en octubre de 1986. En este marco, las dos visiones que prevalecieron para atender los desastres fueron de las autoridades ambientales (como la Secretaría de Medio Ambiente), quienes caracterizan a las actividades riesgosas y de situaciones de emergencia ambiental o de contingencia ambiental.

La segunda visión fue la creación del comité de Prevención de Seguridad Civil, primer intento por evitar futuros escenarios de desastre. Para su funcionamiento, el presidente Miguel de la Madrid decretó en 1986 la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) dependiente de la Secretaría de Gobernación, integrada por sistemas estatales y municipales que operan en coordinación.¹⁹⁴ El SINAPROC

¹⁹¹ Sergio Puente, "Una Megalópolis en Riesgo: la Ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado" en Sergio Puente (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 190-215.

¹⁹² Roberto Meli, *op. cit.*, pp. 125-146.

¹⁹³ Patricia Romero Lankao, "Visión gubernamental del cambio climático, los desastres y la vulnerabilidad" en Frances Rodríguez Vangort y Mario Garza Salinas (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 119-128.

¹⁹⁴ Alejandra Toscana Aparicio, *op. cit.*, p. 215.

“Es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra de los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.”¹⁹⁵

En 1988, por decreto presidencial, se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) para contribuir con las tareas de investigación con relación a situaciones de riesgo y desastre. Por último, en 1990 se decretó la creación del Centro Nacional de Protección Civil para replicarlo en los estados y municipios como instancias consultivas y de coordinación, con el fin de incluir la participación social en la formulación y ejecución de programas.

Desde su creación, el SINAPROC ha ido evolucionando con resultados positivos, la principal cifra que avala dicha afirmación es la disminución del número de víctimas ocasionadas por desastres, frente a la ocurrencia de fenómenos naturales, en específico hidrometeorológicos.¹⁹⁶

La reforma de la Ley General de Protección Civil, el 12 de mayo de 2000, planteó que la

“política pública a seguir en materia de protección civil, se ajustará a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y tendrá como propósito esencial promover la prevención y el trabajo independiente y coordinado de los órdenes locales de gobierno”.¹⁹⁷

Un avance más fue la reforma del 13 de junio de 2003, la cual establece en su artículo tercero transitorio la obligatoriedad del Ejecutivo Federal para expedir “las Reglas Relativas al Fondo de Prevención de Desastres, en un plazo no mayor a 90

¹⁹⁵ Daniel Bitrán, “Prevención y resiliencia de la infraestructura crítica frente a desastres en México” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 216-236.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 218. El promedio anual de fallecimientos era de 506 personas durante el periodo 1980-1999, el número de víctimas fatales descendió a 170 en el periodo 2000-2010 y a 124 en el periodo 2010-2015.

¹⁹⁷ Sergio Puente, “Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública de protección civil. Los desafíos de su implementación” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, p. 23.

días naturales”. Lo anterior no es más que la asignación de recursos del Fondo de Prevención de Desastres, Fopreden, para acciones específicas a la prevención de desastres.¹⁹⁸

Dentro de la estructura funcional del Sistema Nacional de Protección, el Fondo para la prevención del desastre (Fopreden) y el Fondo de desastres (Fonden) toman relevancia para la gestión del riesgo, que no sólo es la atención y recuperación de un desastre, sino también a su deconstrucción por medio de la identificación de las decisiones y acciones de los diferentes sectores sociales que generan situaciones de riesgo, y de aquellos otros que pueden mitigarlo o prevenirlo.

México es de los pocos países que cuentan con instrumentos financieros específicamente a la atención de la emergencia y reconstrucción (Fonden) y a la realización de acciones orientadas a la mitigación y prevención de riesgo de desastre (Fopreden). Lamentablemente, en nuestro país se destinan más recursos al fondo para atender la emergencia que al fondo de prevención de desastres. Los recursos otorgados para el periodo 2005-2015 permitió observar que en promedio se destinaron 225 millones de pesos al año en labores de prevención, contra un promedio de 13,737 millones de pesos destinados a labores de reconstrucción.¹⁹⁹

En el caso de los fondos de reconstrucción y prevención del desastre, resaltan las modificaciones realizadas en el ámbito federal. El caso de Fopreden, el cual se fusionó con el Fideicomiso Preventivo (Fipreden) para construir un instrumento más eficaz y flexible en la prevención de desastres. Por su parte, el Fonden tuvo modificaciones a sus reglas de operación, con el objetivo de mejorar la capacidad de respuesta ante una contingencia.

A pesar de ser un instrumento de atención, contempla cuatro aspectos preventivos: 1) mejoras y adiciones a los trabajos de reconstrucción, 2) la

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 24.

¹⁹⁹ Daniel Bitrán, *op. cit.*, p. 220. El trabajo de Sergio Puente, *op. cit.*, pp. 23-49, muestra la ausencia de una concepción de corresponsabilidad de todos los actores inmersos en la construcción del desastre, principalmente de los gobiernos locales. Su estudio presenta una relación inversa de dinero destinado a la atención del riesgo y de aquellos estados que no realizan ningún esfuerzo por mitigar los daños o implementación de programas de conscientización de los desastres. Tal es el caso de Veracruz, Oaxaca o Chiapas, estados que año con año sufren los embates de fenómenos meteorológicos por lo que se les asigna dinero del Fonden, pero no ejercen del Fopreden.

transferencia de riesgos mediante instrumentos financieros, 3) apoyo a las entidades para que constituyan sus propios programas de atención de desastre y 4) un programa de adquisición de equipo especializado para atender la contingencia.²⁰⁰

A parte de estos fondos, existe el Fondo de Reconstrucción cuyo propósito es apoyar a las entidades federativas y a las dependencias federales en la ejecución de acciones, autorizaciones y aplicación de recursos que permitan mitigar los efectos de un desastre. La finalidad es disminuir la carga financiera que enfrentan las instancias gubernamentales a causa de eventos de este tipo. En esencia, estos instrumentos financieros buscan transferir el riesgo de desastre al mercado de capitales, así el gobierno busca proteger las finanzas públicas ante el impacto económico que producen los desastres; de esta forma, estos instrumentos se constituyen en una estrategia para transferir responsabilidades y riesgos que asume el Fonden.²⁰¹

En 2006 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó la suscripción a un bono catastrófico por terremotos. Fue la primera emisión de bonos de riesgo catastrófico en América Latina con el monto de 160 millones de dólares y colocado por medio de Deutsche Bank y Swiss Re. Su principal objetivo fue proteger al Fonden durante tres años porque es el principal instrumento financiero para atender las declaratorias de emergencia y de desastre.

En octubre de 2009, el gobierno federal colocó un segundo bono denominado MultiCat México, con vigencia de 3 años, para ampliar la cobertura frente a sismos en tres zonas con profundidad de 200 km y magnitudes mayores de 7.4 grados en la escala de Richter, ampliando la cobertura de los riesgos de huracanes en categorías mayores a 3 en las costas del Pacífico y el Atlántico.²⁰² Estos instrumentos financieros son importantes mencionarlos para la comprensión de las respuestas que el gobierno capitalino emitió en el programa de reconstrucción en 2017.

²⁰⁰ Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, p. 166.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 166.

²⁰² Daniel Rodríguez Velázquez, *op. cit.*, pp. 277-278, 283-284 y Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, pp. 165-168.

- 2) *La elaboración de nuevos reglamentos de construcción*, la cual menciona que toda edificación deberá ser construida bajo rigurosas normas de seguridad estructural ante sismos.

Entre los puntos importantes al hablar de prevención de desastre en la capital del país, son las normas de construcción. Desde 1976, el marco normativo de construcción estableció que las estructuras debían ser diseñadas para soportar determinada aceleración máxima. El terremoto de 1985 evidenció anomalías, como la falta de aplicación en los reglamentos de construcción y actos deshonestos al utilizar materiales inadecuados. Sin embargo, también fue un evento que dejó lecciones sobre la amplificación sísmica que se produce en depósitos lacustres, con el fin de mejorar los diseños de cimentación y edificación.²⁰³

Después de los sismos de 1985 y de la creación del SNPC, los reglamentos de construcción fueron modificados para propiciar condiciones mucho más estrictas de seguridad ante eventos similares.

“Se elevaron las fuerzas sísmicas prescritas para el diseño estructural de los edificios y se incluyeron requisitos para hacer más regulares y eficientes los sistemas estructurales, más robustos y mejor reforzados los elementos resistentes (como columnas y vigas). Además, se incluyeron otros tendientes a mejorar los controles sobre la calidad de la construcción. Dichas modificaciones reglamentarias se aplicaron tanto a las nuevas construcciones como al refuerzo de los edificios dañados y de aquellos identificados como débiles”.²⁰⁴

La anterior modificación permitió que miles de edificios fueron reforzados en la Ciudad de México. Entre los programas que sobresalieron fueron: el refuerzo de edificios escolares de los cuales 1,687 planteles fueron atendidos, el refuerzo sísmico de instituciones hospitalarias y las instalaciones de telecomunicaciones.²⁰⁵ El mayor esfuerzo fue el Programa de Renovación Habitacional, el cual ya se ha mencionado anteriormente.

²⁰³ Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, p. 157.

²⁰⁴ Roberto Meli, *op. cit.*, p. 143.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 143.

Sismólogos y topógrafos han indicado que las áreas afectadas por un posible sismo proveniente de la brecha de Guerrero serán las mismas que resultaron dañadas en 1985. Zonas (el centro de la capital) en las que han construido edificaciones que no cumplen con las normas de seguridad estructural anti sísmicas en los últimos diez años; además existen edificaciones construidas antes de los sismos de 1985 que no cumplen con la normatividad actual, dejándolas vulnerables a cualquier evento sísmico.

El estudio realizado por Sergio Puente evalúa el riesgo objetivo del parque inmobiliario en las zonas que sufrieron el mayor daño con el sismo de 1985. Según la nueva norma aplicada después de 1985, todos los edificios construidos antes de esa fecha debían ser reforzados estructuralmente, advertir a los habitantes del riesgo y emprender acciones de corresponsabilidad con las autoridades correspondientes, es decir, más de 43,451 inmuebles debieron estar bajo estas medidas.

Aplicando encuestas sociodemográficas a las personas que habitan dichos inmuebles fue posible conocer la percepción de la población objetivo. Entre las preguntas formuladas más importantes fue conocer qué tan seguras son sus viviendas ante eventos sísmicos. Solo 35% conoce que su vivienda es segura y 45% contestó regular, respuesta ambivalente que denota incertidumbre. Estos simples datos indican que el insuficiente conocimiento de la vulnerabilidad estructural puede inducir acciones erráticas o la inacción²⁰⁶, aumentando más la vulnerabilidad de la comunidad.

Con el escenario arriba mencionado, el gobierno de la Ciudad de México decidió crear el Instituto para la Seguridad de las Construcciones “con el objeto de mantener un control sobre los edificios nuevos y los ya existentes, mediante el cumplimiento de las normas y medidas de seguridad estructural de diseño urbano y arquitectónico, y en materia de instalaciones”.²⁰⁷ Esta decisión permitió al gobierno capitalino retomar formalmente la responsabilidad de vigilar, supervisar y prevenir posibles escenarios de desastre resultantes del colapso de inmuebles ante un sismo como

²⁰⁶ Sergio Puente, “Una Megalópolis en Riesgo: la Ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado” en Sergio Puente (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 203-207.

²⁰⁷ Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, p. 160.

consecuencia de la irresponsabilidad y negligencia de particulares y autoridades. Lo anterior sólo después de permitir la construcción de edificios sin control ni responsabilidad de la autoridad.

Para tales casos, la reforma de 2012 a la Ley de Protección Civil tipifica, en sus artículos 84, 87 y 90, como delito grave el construir o urbanizar en zonas de riesgo, ya sea por iniciativa de cualquier agente social o por el otorgamiento de permisos de usos de suelo por servidores públicos, sin un previo análisis de riesgos y la autorización correspondiente.²⁰⁸ Con la evolución de la ciudad y por las restricciones presupuestarias del país, las mejoras en la infraestructura deberá contemplar una estricta definición de prioridades de inversión, en especial de la participación del sector privado, inversionistas y operadores de los mismos, siendo el Estado quien regule dichas acciones.²⁰⁹

El estudio de Puente muestra e indica el grado de vulnerabilidad y los riesgos a los que está expuesta la Ciudad de México. Si bien la zona centro es la más vulnerable, el sismo de 2017 mostró que toda la ciudad tiene un grado mayor o menor de riesgo a sufrir los mismos daños. Aunado el poco conocimiento que la población tiene de la materia y el poco interés que han manejado antes del sismo de 2017. Además, la mínima acción por parte de las autoridades y la poca retribución política al formular e implementar mecanismos para conocer el nivel de riesgo de las edificaciones en toda la ciudad.

- 3) *La nueva dinámica de participación ciudadana en la capital del país.* La emergente movilización de los damnificados detonó un conjunto de movilizaciones sociales desde septiembre de 1985 hasta diciembre de 1994. En este periodo se conforma una “nueva cultura de la protesta”²¹⁰, que va de

²⁰⁸ Sergio Puente, “Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública de protección civil. Los desafíos de su implementación” en Sergio Puente y Aguilar (comp.) *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, p. 33. Simplemente dejan un precedente a la norma, ya que no se han generado las leyes secundarias para hacerlos efectivos.

²⁰⁹ Daniel Bitrán, *op. cit.*, p. 226. Esta idea permite observar como el sector privado es un agente importante para atender los problemas públicos, y el Estado es un simple regulador de las acciones.

²¹⁰ Reyna Sánchez Estévez, *op. cit.*, p. 31 y 55.

la mano con el comportamiento de la organización posterior a la del movimiento de los damnificados, la Asamblea de Barrios creada y fundada por Marco Rascón el 4 de abril de 1987. Estas nuevas organizaciones permitieron a los grupos de izquierda captar miembros para sus organizaciones políticas, después de que los grupos del PRI habrían perdido el control en estas colonias.

Además de los aprendizajes arriba mencionados y de las modificaciones en la vida pública de los capitalinos; la acción más visible, y con mayor receptividad en la población, es el Sistema de Alerta Sísmica (SAS). Dicho sistema permite alertar a la población de sismos provenientes de la zona costera del Pacífico, en específico de Guerrero, Oaxaca y Michoacán. Este sistema genera un aviso sobre la actividad sísmica, dándole a las autoridades y a la población de la Ciudad de México un tiempo de cincuenta a sesenta segundos (aproximadamente) para que se desalojen inmuebles antes de que las ondas sísmicas lleguen desde el epicentro a la ciudad.

El sistema opera con doce estaciones censoras a lo largo de 275 km de la costa de Guerrero, emite una señal la cual debe ser detectada por al menos dos estaciones a la estación de registro (Cires). En caso de que el registro indique una magnitud superior a los 5° Richter produce una señal de alerta preventiva, y si ésta supera los 6° Richter entonces la señal se difunde de forma masiva a todos los usuarios. Después de conocer que la capital es perceptible a sismos de toda la costa del Pacífico, el SAS en conjunto con la Secretaría de Gobernación ampliaron las doce estaciones a 48 estaciones censoras para percibir los movimientos sísmicos.²¹¹ Lamentablemente, para el caso de 2017, el epicentro no tuvo lugar en el Pacífico, provocando el retraso de alerta a la población y a las autoridades.

²¹¹ Jorge Damián Morán Escamilla, *op. cit.*, p. 171-172.

1.2 Dinámica habitacional después de los sismos de 1985 y antes del sismo de 2017

En los últimos años, la Ciudad de México ha visto un incremento en el dinamismo inmobiliario. Desde el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal el capital inmobiliario ha estado inmerso en la dinámica de reforzamiento y revitalización de los inmuebles en las áreas centrales. El cambio del patrón de acumulación de capital, del intervencionista al neoliberal, abrió una nueva transformación a la estructura urbana de la ciudad, tanto sus funciones urbanas generales como en su apropiación diferencial y contradictoria por el uso privado y público, y los distintos sectores sociales.²¹²

En términos de vivienda, existía un déficit generado por el auge económico de mediados del siglo XX en el país, que llevó a un crecimiento demográfico. En el Distrito Federal, la situación fue notoria entre 1950 y 1990 donde aparecieron “por un lado, las ciudades perdidas, las colonias “paracaidistas” y los cinturones de miseria y, por otro lado, casas en arrendamiento con altos costos, hacinamiento y habitaciones inadecuadas ubicadas en las colonias céntricas.”²¹³

Los terremotos ocurridos en 1985 dejaron una destrucción física considerable en el centro de la ciudad. Esto permitió un replanteamiento sobre el uso del suelo urbano e hizo patente la competencia por el territorio entre grupos con fuerza política y económica. Esta situación permitió a los especuladores e inversionistas inmobiliarios recuperar el alto valor del suelo del centro de la ciudad y utilizarlo en actividades más rentables.

Actualmente la fisonomía del centro de la Ciudad de México es diferente. En el paisaje urbano destacan las grandes marcas y no las vecindades. Dicha renovación es producto de la inversión privada y el patrimonio histórico ha quedado camuflado con la imagen de una ciudad modernizada.²¹⁴ Las colonias del centro, la Roma, Condesa, Nápoles y Narvarte se han caracterizado por el proceso de gentrificación

²¹² Lisett Márquez-López, *op.cit.*, p.80.

²¹³ Liliana López Levi y Alejandra Toscana Aparicio, *op. cit.*, p. 43.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 45.

conocido como la expulsión de clases populares a las periferias para que den paso al ingreso de habitantes con mayor ingreso económico.

La liberación de los flujos internacionales de capitales abrió el camino al ingreso del capital financiero transnacional, asociándose al capital inmobiliario nacional o actuando por su cuenta, siendo factor fundamental en el impulso a las grandes construcciones en Santa Fe, Reforma y Polanco.²¹⁵ Por tal razón las vías de comunicación han sido construidas con inversión privada y han sido otorgados concesiones de calles a empresas que controlan el estacionamiento con parquímetros. Grupos vecinales gestionan su propia seguridad, emporios de comercio desplazan a la vivienda y la restructuración de espacios públicos y verdes son controlados por el negocio inmobiliario. Desde el punto de vista neoliberal, el argumento está a favor de las políticas privatizadoras.

En 1991, reaparece los créditos para vivienda y se reinicia la construcción de condominios privados, permitiendo que las personas no tengan derecho a la vivienda, sino derecho a un crédito para obtener una. Es la conformación de mercados hipotecarios en beneficio de los desarrolladores privados. Un año antes, el gobierno realizó modificaciones para derogar las rentas congeladas e insertar en el mercado inmobiliario a las viviendas que se habían regido bajo esa iniciativa, y así proteger al propietario y elevar la rentabilidad del inmueble. Dichas modificaciones fueron consolidadas en enero de 2002.²¹⁶

En el gobierno de Miguel Ángel Mancera “la producción de vivienda vertical registró un crecimiento de 32 puntos porcentuales, al pasar de una participación del 3% del total de casas hechas en 2006, a 35% en 2014”.²¹⁷ Inmobiliarias ligadas al ex Jefe de Gobierno recibían beneficios y permisos de construcción para edificar inmuebles en zonas restringidas por el tipo de suelo, como es el caso de DEKAH ASOCIADOS S.A. DE C.V. Este dato proporciona evidencia donde el gobierno de

²¹⁵ Lisett Márquez-López, *op.cit.*, p.80.

²¹⁶ Liliana López Levi y Alejandra Toscana Aparicio, *op. cit.*, p. 47.

²¹⁷ Claudia Alcántara, “Construcción de departamentos en México sube 32% en 8 años”, *El Financiero*, 19 de diciembre de 2014 (sec. Empresas).

Miguel Mancera favorece a grupos inmobiliarios y deja en segundo plano el control y regulación de grandes edificaciones en zonas inadecuadas para la construcción.

2. El sismo de 2017, efectos y soluciones a la emergencia

2.1 El 19 de septiembre de 2017, los efectos del desastre

El sismo comenzó a las 13:14 horas del 19 de septiembre de 2017. Tuvo una magnitud de 7.1° y se localizó 12 km al sureste de Axochiapan (Morelos), según el informe especial preliminar del Servicio Sismológico Nacional de México; mientras que el Servicio Geológico de los Estados Unidos ubicó el epicentro a un kilómetro de San Felipe Ayutla (Puebla). Tuvo su epicentro bajo la superficie del país, donde el proceso de subducción ejecuta un tipo diferente de esfuerzos extensivos entre las placas de Cocos y la Norteamericana.

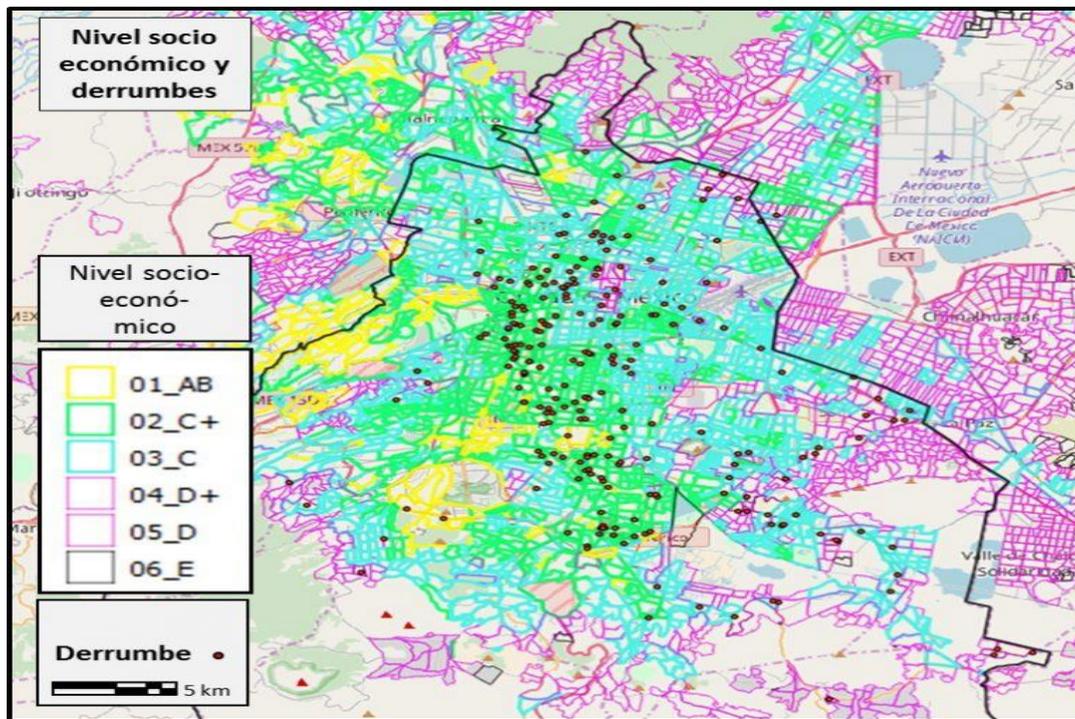
Específicamente, a este tipo de movimiento se le conoce con el nombre de sismo “intraplaca”. No fue un movimiento similar a todos los eventos sísmicos normales, es considerado como atípico y por su misma naturaleza no presentó réplicas, como sucedió en 1985. Algunas firmas independientes han cifrado las pérdidas entre 4,000 y 8,000 millones de dólares.²¹⁸

Con el avance tecnológico, horas después del siniestro, la plataforma *Google Maps* mostraba las construcciones derrumbadas y dañadas. El mayor daño se concentró en dos franjas que se extendieron de norte a sur pasando por las alcaldías Cuauhtémoc, Benito Juárez, Coyoacán, Tlalpan, Cuajimalpa, Tláhuac, Iztapalapa y Xochimilco. La mayoría de los edificios colapsados y dañados se ubicaron en colonias como: Roma, Condesa, Narvarte, Del Valle, Coapa y San Gregorio Atlapulco.²¹⁹ Nuevamente, el centro de la ciudad fue de las zonas con mayores siniestros como se observa en el mapa 2.

²¹⁸ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*

²¹⁹ Suárez *et al.*, “Fallas geológicas y fallas sociales”, Alcaldes de México, 9 de octubre de 2017, <https://www.alcaldesdemexico.com/de-puno-y-letra/fallas-geologicas-y-fallas-sociales/>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

Mapa 2. Edificios derrumbados y afectados por zonas de nivel socioeconómico



Fuente: Suárez *et al.*, “Fallas geológicas y fallas sociales”, Alcaldes de México, 9 de octubre de 2017, <https://www.alcaldesdemexico.com/de-puno-y-letra/fallas-geologicas-y-fallas-sociales/>. Los investigadores de mercado en México clasifican a los hogares en 6 niveles: AB, C+, C, D+, D y E. Donde AB reúne a los dos niveles más altos. C+ se conoce como clase media alta, hasta llegar al más bajo que es E. Los efectos más devastadores del sismo se dieron en zonas de nivel C+ y C. El mapa muestra la correlación del nivel C+ con la densidad de derrumbes.

Ante el evento, la ciudadanía y rescatistas de organizaciones civiles se volcaron a las calles para ayudar y rescatar a personas que aún se encontraban bajo los escombros; a la par, autoridades llegaron a coordinar las acciones. Algunos de los ciudadanos compartieron sus redes de wifi ante la caída de la red telefónica y organizaron puestos improvisados de auxilio en las calles.

Las autoridades capitalinas abrieron albergues y centros de acopio para resguardar y alimentar a las personas que fueron desalojadas de sus hogares o de edificios colapsados. Ante el caos vehicular en las calles y avenidas, colectivos de ciclistas y motociclistas organizaron el traslado de alimentos, insumos médicos y herramientas, desde los centros de acopio y casas de ciudadanos hacia los sitios más vulnerables, como lo fueron las alcaldías de Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Tláhuac.

El Jefe de Gobierno capitalino emitió la declaratoria de emergencia extraordinaria en la Ciudad de México, de esta forma se liberaron los fondos económicos necesarios para la atención a las víctimas del desastre. “La noche del día 19, se realizó la *Declaratoria de Desastre para las 16 delegaciones de la capital mexicana*, y se conformó el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano (C5).”²²⁰

Un día después del siniestro, vecinos y damnificados por el sismo se dieron a la tarea de buscar y organizarse entre ellos para conocer las afectaciones y, con base a eso, armar nuevas vías de trabajo para solucionar el problema, reconstruir sus hogares. Así lo cuenta una damnificada del Multifamiliar Tlalpan, lugar donde un edificio colapso.

“Cuando fue el sismo, que fue a la una y cuarto, la alerta sísmica sonó cuando ya estaba temblando, entonces todos salimos corriendo de los edificios. Tanto fue el miedo que se nos olvidó cerrar nuestras casas, incluso varios vecinos dejaron las puertas de par en par. Escuchamos un ruido muy fuerte y cuando menos vimos había una nube de polvo y gritos por todos lados. El edificio 1C había colapsado, fue cuestión de minutos para correr y empezar el rescate. En poco tiempo, gente de la calle se acercó corriendo para apoyar y poco después un mar de gente ya estaba aquí para ayudar. Hicimos cadenas humanas aquí entre estos edificios (*entre los edificios 3C y 4B*) para sacar y rescatar a las víctimas. Llegó la Marina, el Ejército, rescatistas de otros países, pero no hubo presencia del delegado. Un vecino tuvo que ir hacia el Tren Ligero y cortar el alambrado para desviar el tránsito porque no se podía pasar hacia Tlalpan norte a causa del derrumbe del edificio. Durante nueve días no hubo autoridad que viniera a conocer la gravedad de la situación, por lo que nosotros tuvimos la necesidad de organizarnos para proteger nuestro patrimonio. Desde ese día, todo ha sido una pesadilla y parece que el tiempo se detuvo ese día.”²²¹

La mayoría de los relatos de damnificados muestran que la solidaridad posdesastre fue inminente y, al igual que en el sismo de 1985, surgió de forma espontánea. A pesar de que el Estado atendió la emergencia, con presencia del Ejército y Marina, los gobiernos delegacionales se comportaron de una manera

²²⁰ “Segob emite declaratoria de emergencia en CDMX por sismo”, *Excélsior*, 19 de septiembre de 2017.

²²¹ Entrevista a un damnificado del Multifamiliar Tlalpan. Realizado el 23 de marzo de 2018.

diferente. En las delegaciones Coyoacán, Xochimilco, Tláhuac y Benito Juárez después de tres días los delegados se presentaron en los edificios dañados y con los damnificados.

Igual que el caso de 1985, las cifras de las afectaciones no son concretas. Datos proporcionados por el ex Comisionado de Reconstrucción, Ricardo Becerra, e información de la página de Reconstrucción de la Ciudad de México estiman²²², al mes de mayo de 2018, un total de 228 personas fallecidas, 44 edificios colapsados y 5,765 viviendas dañadas, de las cuales 2,273 sufrieron daño total. Mientras que 3,492 sufrieron daños parciales, y el número de damnificados fueron 108,000.²²³ Las autoridades mencionaron que las afectaciones ocurrieron en una franja muy amplia de la ciudad, el daño se concentró en 8 delegaciones y en 868 colonias con diferenciaciones socioeconómicas visibles.

Para agosto de 2018, la Secretaría de Desarrollo Social local ya había aplicado 11,495 cuestionarios, los cuales mostraron que 505 familias seguían en carpas en la calle. Por medio de estos instrumentos, el gobierno capitalino contabilizó oficialmente que los edificios colapsados fueron 38, los edificios dañados fueron 11,495, de las cuales 5,667 sufrieron daño total, mientras que 4,598 sufrieron daños parciales; y el número de damnificados fueron 30,000.²²⁴

La disminución de los damnificados se debe a que, al inicio de la atención de la emergencia, el gobierno de la Ciudad de México emitió apoyos para renta a todas las personas que mencionaran ser damnificados. Lamentablemente, y como es normal en situaciones de este tipo, ciertos grupos y personas buscaron su propio beneficio y lucraron con la situación. Pidieron el apoyo sin ser damnificados provocando una sobreestimación del número de afectados.²²⁵

²²² La información que se mencionan son datos oficiales, pero son aproximaciones. A la fecha, no se tiene un dato real de los inmuebles dañados porque existen predios que aún no cuentan con un dictamen post-sísmico. Información obtenida de las entrevistas con damnificados.

²²³ Ricardo Becerra, “La Comisión para la Reconstrucción de la CDMX”, conferencia pronunciada en el Foro de discusión sobre la Política de Reconstrucción de la Ciudad de México, México, El Colegio de México, 20 de marzo de 2018. El dato de los edificios dañados y de los damnificados son aproximaciones porque aún no se contaba con un censo oficial.

²²⁴ Phenélope Aldaz, “Sismo del 19-S afectó 11 mil 495 inmuebles”, *El Universal*, 20 de agosto de 2018 (sec. Metrópoli) y Gabriela Romero Sánchez, “Estima el gobierno que hay más de 30 mil personas damnificadas por el terremoto”, *La Jornada*, 20 de agosto de 2018 (sec. Capital)

²²⁵ Entrevista a damnificados por el sismo de 2017.

A diferencia de 1985, los efectos del movimiento vibratorio no afectaron a edificios de gran altura, las ondas sísmicas dañaron, en mayor medida, a edificios entre 4 y 5 pisos. Como lo fue el Multifamiliar Tlalpan y varios edificios del sur y centro de la ciudad. Otros daños ocasionados por el sismo fueron en el Aeropuerto de la Ciudad de México, el cual sufrió daños en una de sus pistas, obligando a suspender el servicio por algunas horas. También, suspendieron temporalmente el servicio de seis estaciones de la Línea 12 del metro debido a fallas en la estructura. La red de distribución de agua en la ciudad sufrió diversas rupturas, por lo que suspendieron el servicio en colonias de Iztapalapa, Tláhuac e Iztacalco.

Algunos de los edificios dañados colapsados fueron El Colegio Enrique Rébsamen, donde murieron 25 personas, en su mayoría niños; el edificio 1C del Multifamiliar Tlalpan donde fallecieron 27 personas. En el Tec de Monterrey, campus Ciudad de México, colapsó parte de su estructura provocando la muerte de 5 personas. Algunos edificios históricos sufrieron daños menores como: la Catedral Metropolitana, el Museo Nacional de Arte, el Monumento a la Madre, la Iglesia de Nuestra Señora de Loreto, el Colegio de la Santa Cruz de Tlatelolco, la Parroquia de San Juan Bautista en Coyoacán, el templo de San Francisco Culhuacán y la Parroquia de Nuestra Señora de los Ángeles, en la colonia Guerrero.

Desde el 19 de septiembre de 2017, organizaciones no gubernamentales han apoyado a los damnificados con la construcción de hogares temporales, como es el caso de *Techo*, asociación civil latinoamericana liderada por jóvenes cuyo objetivo es brindar casas temporales a poblaciones con bajos recursos, pero también apoya a poblaciones que han sufrido el embate de fenómenos naturales. La Cruz Roja nacional e internacional brindaron apoyo de despensa, y fundaciones como Slim, Azteca y Televisa brindaron apoyos económicos para que personas damnificadas construyeran sus hogares.

Las cifras presentadas arriba reflejan, nuevamente, la ineficiencia del gobierno por conocer los daños ocasionados por el desastre rápidamente. También, muestra la lentitud y mínima asertividad para decidir el mejor instrumento para solucionar los daños del desastre en la formulación de políticas de reconstrucción.

2.2. La solución del desastre. El Programa para la reconstrucción de la Ciudad de México

Después de más de dos meses, el gobierno capitalino publicó el 1 de diciembre de 2017 el Programa para la reconstrucción de la Ciudad de México, que se desprende de la Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente. Este programa tiene planificado la reconstrucción de 2,100 edificaciones y la verificación de los demás edificios para que cumplan con las normas y reglas de construcción actual.²²⁶

Busca dar certeza jurídica, brindar facilidades administrativas, fiscales y financieras para la reconstrucción a favor de los grupos más vulnerables, y garantizar la responsabilidad del gobierno de la ciudad para asumir gran parte de los costos en demolición de inmuebles y estudios técnicos. Reconoce los derechos humanos de las personas afectadas por el sismo a fin de evitar su vulnerabilidad y rezago social, bajo los principios de la protección de la persona como el fin supremo. El mantenimiento del bien común, atención a las necesidades de poblaciones diferenciadas en cada etapa del programa de ley, la no discriminación, el apego territorial, la participación comunitaria, la resiliencia, respeto al derecho a una vivienda digna, asequible y adecuada y con perspectiva de género.²²⁷

La ley contempla dos modelos financieros para la rehabilitación y reconstrucción de viviendas afectadas: uno que garantiza la obra con dinero público a través de un Fondo de Reconstrucción y otro con la asignación de créditos preferenciales que otorgarán organismos locales y federales de vivienda, como el Instituto de Vivienda de la CDMX, INVI. El Fondo de Reconstrucción es el que se integraría con los recursos que destinen el Gobierno Federal, el Gobierno de la Ciudad de México y otros provenientes del sector social y privado.

El Gobierno de la Ciudad, con base en una evaluación realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), destinaría el presupuesto necesario a personas que se encuentren en un nivel de vida medio o bajo, con inmuebles afectados de uso

²²⁶ Programa para la reconstrucción de la Ciudad de México, 2018.

²²⁷ Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente, 2017, art. 5.

habitacional y que estén sujetos al régimen de propiedad en condominio o copropiedad. Para los afectados que no se encuentren en el supuesto anterior, se tomará en cuenta su nivel de contribución fiscal, por medio de sus comprobantes fiscales de los últimos cinco ejercicios fiscales, en comparación con el promedio de contribución de la ciudad, así como un estudio socioeconómico realizado por la Sedeso. Esto implica que las diferencias respecto al modelo y tipo de apoyos que los damnificados recibirán para la rehabilitación de sus hogares serán según su nivel socioeconómico.

Una acción que el gobierno contempla por parte de la esfera privada es la redensificación, fenómeno por el cual un espacio urbano consolidado se transforma o adapta con el fin de poder albergar nuevas infraestructuras. Se contempla que los predios dañados por el sismo del 19 de septiembre y que puedan ser reforzados, sean los dueños del inmueble quienes acuerden con una inmobiliaria sea ella quien invierta y repare todos los daños, a cambio de obtener el 30% del predio y construir nuevos departamentos para así recuperar su inversión.²²⁸

Es decir, la inmobiliaria que repare el predio podrá construir el 30 por ciento del total de los departamentos. Por ejemplo, en un edificio de 40 departamentos, la inmobiliaria reforzará estos 40, pero a su vez podrá construir 12 departamentos más para recuperar la inversión. A finales de 2018, 25 proyectos para rehabilitación y reforzamiento de inmuebles, bajo esta modalidad, estaban siendo evaluados por la nueva Comisión de Reconstrucción del gobierno capitalino (2018-2024) con un costo al erario de 600 millones de pesos.²²⁹

Para la adecuada repartición de los fondos de reconstrucción y la correcta implementación del programa de reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente, la ley reconoce a la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más resiliente, como la representante del gobierno de la Ciudad de México ante las instituciones públicas, privadas, locales, federales y la población

²²⁸ *Ibid.*, art. 30.

²²⁹ Rocío González Alvarado, “Desarrolladoras pretendían 600 mdp por reconstrucción”, *La Jornada*, 13 de marzo de 2019 (sec. Capital)

afectada para llegar a acuerdos que solucionen la emergencia de los damnificados por el sismo del 19 de septiembre.

Desde la promulgación de la ley, los damnificados han luchado para que la política de reconstrucción contenga los deseos y atienda las necesidades de aquellas personas que fueron dañadas por el sismo de 2017. El pronunciamiento establecido desde que ocurrió el siniestro es que no aceptarán una reubicación de sus hogares y no pagarán un crédito para reforzar sus hogares. Crédito por el que ya han pagado cuando adquirieron sus viviendas. Su principal demanda es que el gobierno se responsabilice por los daños ocasionados y pague por los proyectos de reconstrucción y reforzamiento de las viviendas dañadas.

Mexicanos contra la corrupción y la Impunidad construyó una base de datos de 365 registros de edificios dañados por el sismo y eligieron 28 para realizar una autopsia de los daños. Los criterios de la elección fueron el nivel de daños, su ubicación y el año de construcción. El objetivo era entender cuáles fueron las causas de los daños a los edificios y si era posible evitarlo. La investigación mostró una cadena de negligencia, corrupción e impunidad por parte de las autoridades para emitir permisos de construcción, convirtiendo a los ciudadanos en una población altamente vulnerable.

Cabe resaltar que el Reglamento de Construcciones de la ciudad, catalogado como uno de los mejores del mundo, es ignorado tanto por las autoridades como por los constructores. Además, las autoridades ignoraron las denuncias ciudadanas ante violaciones del uso del suelo por parte de inmobiliarias, al mismo tiempo que otorgan permisos de construcción sin atender los Atlas de Riesgo de la Ciudad.

3. La interacción de los elementos en la formulación de la política de reconstrucción en la Ciudad de México

El sismo de 2017 evidenció que las políticas para mitigar los efectos de los sismos en la capital mexicana no han logrado consolidarse y que aún falta un gran camino por recorrer. Por tal razón, los responsables del daño ocasionado siguen siendo los actores involucrados en el evento desastroso. En 2015, la Ciudad de México contaba

con una población de 8,918,653²³⁰ aproximadamente; y más de 21 millones de habitantes en la Zona Metropolitana del Valle de México. Es necesario mencionar el dato porque a pesar de que la densidad poblacional no sea un factor explicativo de los daños a la ciudad, sí es un factor exponencial en el efecto de un desastre.

Igual que el capítulo anterior, en este apartado se analizará el comportamiento de las variables descritas en el apartado metodológico. Para este caso, el valor que toman las variables crea el siguiente modelo:

La ideología de mercado (neoliberal) [V1] en conjunto con la estructura político – administrativa local descentralizada [v2], sumando una movilización de damnificados débil [V3], resulta en una política con intervención de instrumentos de mercado.

A continuación se describen las variables y sus variaciones.

3.1 La ideología de mercado (neoliberal)

A pesar de las medidas aplicadas y de acuerdo con el balance económico realizado en 1986,

“ni la contención salarial, ni el control del tipo de cambio, ni la liberalización de precios, ni la firma en 1985 del acuerdo con los Estados Unidos para la disminución de aranceles y el compromiso de la posterior entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), ni el recorte de plazas en el sector público y ni la privatización de empresas estatales lograron el objetivo principal”.²³¹

Por el contrario, los sismos ocurridos en 1985 que destruyeron gran parte del centro de la ciudad, donde se realizaban los intercambios comerciales más importantes, la reducción de la demanda de hidrocarburos y la caída de los precios del petróleo en el segundo semestre de 1985 y 1986, las dificultades para la negociación de nuevos créditos y la profundización del deterioro de los niveles de vida de la población llevaron a que la inflación aumentara a 105.7%²³², provocando un descontento social generalizado y una movilización en apoyo a un sector diferente

²³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Poblacional y Vivienda*, 2015.

²³¹ Cecilia Cadena Inostroza, *op. cit.*, p. 175.

²³² *Ibid.*, p. 176.

de lo que se conocía hasta el momento. Me refiero al apoyo político que gran parte de la población mexicana le brindó a Cuauhtémoc Cárdenas.

México llegó al siglo XXI con una economía en crecimiento, pero de manera desigual. La liberalización comercial iniciada en 1985 y fortalecida por el TLCAN aumentó considerablemente las exportaciones, sobre todo las no petroleras. Otras reformas permitieron y facilitaron la entrada de la inversión extranjera directa, en específico la manufacturera. Para el gobierno de Zedillo el crecimiento promedio del PIB era de 3.14%.²³³

El empuje de las exportaciones con el que se logró superar la recesión de 1995 resultó insuficiente para alcanzar niveles de crecimiento esperados. Para el periodo entre 1985 y 2006, México alcanzó un crecimiento, en promedio anual, de la economía de 1.13%. Márquez y Meyer atribuyen tres factores por los cuales México no logró aumentar este crecimiento. El primero fue la reducción de créditos en un 68% entre 1994 y 2007, otorgados por los bancos a empresas y familias, frenando la inversión privada. El segundo fue la caída en la inversión pública en infraestructura y el tercero fue el insuficiente gasto en educación para incrementar el capital humano.²³⁴

En México, por un lado, la privatización se ha constituido como una estrategia para la retracción estatal, produciendo un redimensionamiento del tamaño del gobierno; un nuevo papel de la empresa pública en México y una administración pública paraestatal con mayor control y dirección en su gestión pública. Por otro lado, la descentralización y sus políticas para implementarlas son enfrentadas en un complejo conjunto de factores, intereses y resistencia al cambio, por lo que los resultados se producen después de un largo proceso de continuidad, permanencia y decisión política.

El gobierno de Salinas de Gortari impulsó la estrategia de simplificación administrativa para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. Es así que los asuntos públicos son observados como transacciones mercantiles. Se

²³³ Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, "Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010" en *Nueva Historia general de México*, México, El Colegio de México, p. 768.

²³⁴ *Ibid.*, p. 769.

construyeron un conjunto de doctrinas administrativas que buscan establecer procesos, estructuras y rutinas distintas, incorporando como eje de propuesta la orientación hacia la satisfacción del usuario identificándolo, bajo estas nuevas concepciones, como “cliente”. Estas ideas descansan en principios como la eficiencia, la eficacia y la orientación hacia resultados.²³⁵

Así, el mercado pasaba a ocupar un papel prioritario sobre el Estado.

“Los problemas estructurales de pobreza y distribución del ingreso se agravaron desde 1982, (...) Los retrocesos por la pérdida adquisitiva de los salarios y la expansión de empleos de baja productividad en el sector de servicios, disminuyeron el nivel de vida de amplios segmentos de la población”.²³⁶

Como respuesta al anterior panorama, a principios de los años noventa, la política social cambió de un enfoque de apoyos generalizados a programas focalizados. El programa que ejemplifica el anterior cambio fue el Programa Nacional de Solidaridad durante el gobierno de Salinas. A pesar de estos programas sociales, se observó el aumento de habitantes en extrema pobreza de 1984 y 1989, aunque disminuyó en 1994 sin regresar a los niveles de los años ochenta.²³⁷

La década entre 1980 y 1990 fue de profundos ajustes macroeconómicos y cambio en la orientación del modelo económico. Los sexenios posteriores al salinismo continuaron con el mismo modelo de crecimiento del país, con algunos ajustes, pero en esencia fue seguir con la apertura comercial, el adelgazamiento del Estado con políticas focalizada para atender los problemas públicos, acrecentando las desigualdades en la población mexicana.

²³⁵ Ma. del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/El Colegio de México, 1992.

²³⁶ Graciela Márquez, “De crisis u estancamiento: la economía mexicana, 1982-2012”, en su libro *Claves de la historia económica de México. El desempeño de largo plazo (Siglos XVI-XXI)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 203.

²³⁷ *Ibid.*, p. 203.

3.2 Estructura político – administrativa local descentralizada

La descentralización administrativa del país se inició con la modificación del artículo 115 de la Constitución en 1983, redefiniendo el papel del municipio en cuanto a sus ingresos, dotación de servicios públicos y reconocimiento de su autonomía. Otras de las acciones efectivas fue la descentralización del desarrollo urbano y la vivienda, la educación y la salud.²³⁸

Con el cambio de paradigma en la administración pública, las investigaciones comienzan a relacionar la modernización administrativa como instrumento para fortalecer al Estado y llegar a una gerencia de las actividades estatales. Es por tal que la administración pública en México es producto de las condiciones históricas, políticas y sociales en las que se han desarrollado, por lo que no se puede analizar la administración pública aislada del contexto histórico. La administración pública es y seguirá siendo una parte vital porque es el gobierno en acción.

Como consecuencia de los sismos de 1985 y con las demandas de la sociedad civil por crear un sistema democrático con participación política, el 10 de agosto de 1987 se decretó la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar normas, bandos, ordenanzas y reglamentos de política y buen gobierno, aunque las facultades legislativas de la Asamblea seguían siendo mínimas.²³⁹ Para 1994, después de varias movilizaciones sociales, logró transformarse en un órgano de gobierno con facultades legislativas, dejando de lado su capacidad únicamente reglamentaria, convirtiéndose en creadora de leyes para el Distrito Federal.²⁴⁰

Debido a la anterior modificación, en 1995 promulgaron la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Dicha ley permitía la elección mediante sufragio directo de los consejeros ciudadanos, cuyas funciones era gestionar, supervisar, evaluar y aprobar los programas de la administración pública del Distrito Federal. Estos consejos sustituyeron al Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las juntas de vecinos.

²³⁸ Cecilia Cadena Inostroza, *op. cit.*, p. 189.

²³⁹ Ernesto Soto Reyes Garmendia, *op. cit.*, p. 177-178.

²⁴⁰ Liliana López Levi y Alejandra Toscana Aparicio, *op. cit.*, p. 40.

En 1996, mediante decreto, la Asamblea de Representantes pasó a ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para conformarse por diputados electos por los habitantes del Distrito Federal. Para 1997 aprobaron la creación del Código Electoral del Distrito Federal junto con el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Y en 1998 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana. La creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal permitió a los capitalinos elegir desde el año 2000 a sus representantes principales, el Jefe de Gobierno y a sus delegados.²⁴¹

El 29 de enero de 2016, procedió la reforma al Distrito Federal creando el Estado 32. El objetivo fue modificar la estructura jurídica y administrativa de la capital del país para convertirse en la Ciudad de México. En este sentido, dota a la entidad federativa de autonomía, organización política y estructura administrativa. La reforma establece, mediante un ordenamiento, la elaboración de la Constitución Política local, cuya redacción correspondió a la Asamblea Constituyente convocada por el Instituto Nacional Electoral (INE) 15 días después de la entrada en vigor de la reforma.

La Ciudad de México seguirá siendo la sede de los Poderes de la Unión, así como la capital de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que los poderes cambien de sede, esta Entidad Federativa se convertirá en un estado de la Unión con el nombre de Ciudad de México. Los poderes federales tienen, con respecto a la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que se inscriben en la Constitución Federal. Asimismo, los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales. El sitio web del gobierno de la ciudad afirma:

“La Constitución CDMX es la nueva carta magna de la capital del país, la más joven de Latinoamérica y las más progresista e innovadora. Además de configurar a la Ciudad de México como una entidad federativa y establecer su estructura, gobierno y

²⁴¹ *Ibid.*, p. 40 y Ernesto Soto Reyes Garmendia, *op. cit.*, p. 178-179.

organización, otorga a las personas en nuestra ciudad un conjunto de derechos fundamentales vanguardistas que reflejan nuestra historia e identidad capitalina”.²⁴²

La modificación del esquema administrativo permitió el cambio de dinámica político-social en la capital del país, en conjunto con la nueva cultura de movilización social.

3.3 La débil movilización de damnificados

“1988 marcó un parteaguas en la historia de los movimientos sociales urbanos de la Ciudad de México. La participación electoral masiva de la población en contra del partido oficial y las definiciones políticas de las organizaciones sociales modificaron el escenario de la ciudad de manera sustancial”.²⁴³

La incompetencia del gobierno para enfrentar de manera decisiva la emergencia llevó a que la sociedad actuara por sí misma. Después de 1985, las movilizaciones sociales retomaron el sentido de protesta del 68, ponían en entredicho la naturaleza de un sistema autoritario y la capacidad estructural de éste para atender las demandas de una sociedad en crecimiento.

Los logros de la sociedad civil en la emergencia de 1985, dio pie al uso de nuevos discursos como el de la gobernanza y el de la solidaridad asumida en una mayor participación ciudadana. Los medios de comunicación comenzaron a utilizar el término sociedad civil para distinguir a los ciudadanos organizados de la burocracia y de los funcionarios públicos, así como de los ciudadanos pasivos.²⁴⁴ Pero las estructuras político – electorales inexistentes de la capital del país no permitieron canalizar dicha participación.

En este sentido, las movilizaciones sociales como El Movimiento Urbano Popular (MUP), la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios (AB) permitieron quitarle al PRI la hegemonía de las organizaciones locales e incidir

²⁴² Gobierno de la Ciudad de México, “Mi constitución CDMX”, <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>, consultado el 19 de mayo de 2019. Da gran importancia a la participación ciudadana para la redacción de la constitución.

²⁴³ Leslie Serna, *¡Aquí nos quedaremos...! Testimonios de la Coordinadora Única de Damnificados*, México, Universidad Iberoamericana, 1995, p. 147.

²⁴⁴ Liliana López Levi y Alejandra Toscana Aparicio, *op. cit.*, p. 37.

en la política urbana. Así, la dimensión cultural e histórica forma parte esencial del desarrollo de este nuevo movimiento. En este sentido, es la dinámica social la que nutre aquellos elementos simbólicos que dotan de significado el entorno. El trabajo principal de la Asamblea de Barrios era expropiar predios para construir viviendas para las personas que lo necesitaban, pero este apoyo era condicionado a aquellas personas que eran partidarias de un grupo específico.

Con el paso de los años, este movimiento perdió su objetivo y regresó a ser parte de un mecanismo utilizado por el gobierno capitalino para controlar a diversos sectores populares. Líderes como René Bejarano, Dolores Padierna, Marco Rascón y Javier Hidalgo lograron consolidarse en la esfera pública por medio de sus actividades en las organizaciones, y una vez constituido el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganaron posiciones ventajosas al interior del mismo.

Durante el gobierno de López Obrador, se trató de empoderar a los habitantes de la ciudad por medio de las asambleas vecinales democráticas, quienes definían las prioridades en materia social. “El gobierno de la ciudad entendía por participación ciudadana como eje articulador de las acciones de gobierno y establece la participación de la gente en la determinación, ejecución y evaluación y supervisión de las políticas públicas”.²⁴⁵

A pesar de que existían los mecanismos de participación ciudadana en la planificación de los programas sociales, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador disminuyó la participación de las organizaciones sociales y civiles, quedando excluidas de la operación y de la asesoría para emitir opiniones y propuestas para el diseño e implementación de los programas, tal es el caso de la Coalición Hábitat México, que después de los sismos de 1985 participó en la ejecución de varios programas de mejoramiento de vivienda en diferentes barrios de la ciudad.²⁴⁶ Por el contrario, dio total libertad a la Asamblea de Barrios para manejar los programas de vivienda discrecionalmente.

²⁴⁵ Ma. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández, “De actores y programas sociales en la Ciudad de México. El caso del programa de vivienda en Lote Familiar”, *Andamios*, 1 (2004), p. 81.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 92.

Las relaciones perversas entre autoridad y movimientos no permitieron el avance de una nueva estructura de participación. La desterritorialización de las luchas populares logró que las elites dirigentes de los movimientos urbanos perdieran su pertenencia al barrio, convirtiendo sus acciones de demandas por viviendas en una moneda de cambio por apoyo político.

Después del sismo de 2017, los vecinos del Multifamiliar de Tlalpan fueron los primeros en organizarse. El uso de herramientas tecnológicas, como las redes sociales de *Facebook*, *Twitter* y *WhatsApp*, permitieron a damnificados de otras zonas de la capital organizarse de forma rápida. Una vez reunidos, por medio de comisiones de trabajo hicieron llegar sus peticiones al personal de gobierno, demandas que no fueron atendidas con prontitud. Su principal demanda fue (y sigue siendo) que no aceptarían una reubicación de sus hogares; además, el gobierno debía responsabilizarse por los daños y rehabilitar las edificaciones dañadas con dinero público y sin créditos que dejaran endeudados a los damnificados.

Después de formar comisiones, los miembros del Multifamiliar crearon una Asamblea General de vecinos y vecinas donde también conformaron el grupo de Damnificados Unidos de la Ciudad de México (DUCM). Dicha agrupación reúne 600 predios afectados por el sismo en toda la ciudad. En este movimiento, el Multifamiliar cuenta con un gran liderazgo y son la cabeza de la organización vecinal. Toda la fuerza de DUCM se centra en las acciones de los vecinos de esta unidad habitacional, y no en la movilización de otros sectores.²⁴⁷ Los grupos organizados en Damnificados Unidos cuentan con un alto grado de diferenciación social, donde las afectaciones a sus inmuebles no son iguales. Entre los grupos más afectados son mujeres y personas de la tercera edad, cuyas viviendas dañadas representan el 50% total del daño.

Las diferencias económicas, edad y lugar de residencia entre los damnificados no permitieron generar una movilización fuerte, por lo que fueron una población reactiva a la política de reconstrucción habitacional, en la cual no fueron consultados para la formulación de la misma. A pesar de todos los esfuerzos por unirse en una

²⁴⁷ Discurso recurrente en las Asambleas de vecinas y vecinos del Multifamiliar Tlalpan y entrevista con personas de Damnificados Unidos, quienes hicieron alusión al movimiento de 1985.

sola organización, grupos de vecinos damnificados que se encontraban en desacuerdo con las acciones emprendidas por Damnificados Unidos, como tomar vialidades principales de la ciudad o seguir las mesas de diálogo con las autoridades, se separaron y formaron sus propias organizaciones. Entre ellas están Damnificados Unidos de Benito Juárez, Coyoacán y Cuauhtémoc. Sus principales líneas de acción fue entablar diálogos con las autoridades, pero por su propia cuenta, alejados de las líneas de acción de Damnificados Unidos.

Un grupo más fue Ciudadanía 19-S, organización que buscó brindar apoyo y recomendaciones a los damnificados para salir de su situación de vulnerabilidad. Pero sus acciones estaban encaminadas a que las personas afectadas decidieran la opción de redensificación, estrategia que nunca aceptó el grupo de Damnificados Unidos. Estos grupos fueron los que más fricción tuvieron con DUCM; sin embargo, en cada zona afectada se organizaron vecinos de forma interna sin pertenecer a DUCM, pero tampoco implicaba estar en contra de ellos, simplemente seguían líneas de acción diferentes e individuales para reforzar sus edificios.

Desde la publicación de la Ley y el Programa para la reconstrucción de la Ciudad de México en 2017, los grupos de damnificados lucharon por modificar las herramientas de solución que la política indicaba para su situación. No fue hasta el 20 de mayo de 2018 que los damnificados reaccionaron de forma disruptiva - bloqueando Calzada de Tlalpan -, logrando que el gobierno capitalino y la Asamblea Legislativa solicitaran destinar 2 mil millones de pesos a fondo perdido para la reconstrucción y rehabilitación de viviendas, infraestructura comercial y urbana.

Contrario a lo sucedido en 1985, la movilización de damnificados en 2017 tenía un propósito central, regresar a sus viviendas impidiendo que las inmobiliarias se quedaran con sus predios. Al ser un movimiento diversificado por la misma naturaleza del sismo, cada organización contaba con su propia cultura de arraigo, y el único sentimiento en común era ser damnificado por el sismo de 2017. Es esta condición la que impide que otros sectores de la población se unan a su causa.

En sí, para lograr una movilización fuerte y de grandes proporciones, los damnificados debían unirse a otras causas y movilizaciones, como la

conmemoración del movimiento del 68 o la marcha para exigir el regreso con vida de los alumnos de Ayotzinapa. A la inversa de los movimientos de 1985, DUCM tuvo que encontrar otras organizaciones para que sus demandas siguieran vigentes.

Como puede observarse, la existencia de una política de reconstrucción habitacional con intervención de instrumentos de mercado, descrita en la página 116, coincide con la existencia de una ideología de mercado, una estructura político-administrativa local descentralizada y una movilización débil de damnificados.

4. Un nuevo gobierno. Cambio de ideología y la desmovilización de los damnificados

Después de los comicios electorales de 2018, Claudia Sheinbaum, candidata de Morena, ganó la Jefatura de Gobierno. La agenda ideológica del partido político de Morena implica un cambio en el sistema de creencias, en comparación al anterior gobierno capitalino.

El nuevo gabinete político – administrativo de la Ciudad de México dio a conocer, en septiembre de 2018, la modificación de la política pública de reconstrucción. Cuando la Jefa de Gobierno electa presentó el nuevo proyecto mencionó que “la anterior administración invisibilizó por motivos políticos los daños causados por el sismo de 2017”.²⁴⁸ También, estimó que la reconstrucción total de la capital del país llevará unos dos años con un costo aproximado de 7 mil millones de pesos, de los cuales alrededor de 6 mil millones serán para la recuperación y rehabilitación de viviendas.²⁴⁹

Como punto a destacar, el programa del nuevo gobierno dejó la posibilidad de elegir la redensificación para aquellos damnificados que sea más factible dicha opción, pero la ganancia ya no será para la inmobiliaria, sino que el gobierno capitalino hará la reconstrucción o rehabilitación con costo para el gobierno.

²⁴⁸ Alejandro Cruz Flores, “Presenta Sheinbaum plan de reconstrucción”, *La Jornada*, 17 de diciembre de 2018 (sec. Capital)

²⁴⁹ *Ibid.*

Además, el gobierno se encargará de la revisión e inspección de las obras realizadas por las constructoras.

Si bien es cierto que la llegada de un gobierno con diferentes sistemas de creencias modificará el diseño de una política, también modifica el tipo de organización en la sociedad. En este caso, con la llegada de Sheinbaum al gobierno de la ciudad también llegó la desmovilización de Damnificados Unidos. En una reunión con ellos, la nueva Jefa de Gobierno les mencionó que se atenderían todos sus casos, pero de forma particular e individual, y reafirmó que no se atenderían los casos que llegaran en organizaciones o en colectivo.²⁵⁰

Por último, las administraciones locales de la Ciudad de México no han logrado crear mecanismos de atención rápida hacia los damnificados. Los gobiernos de las alcaldías y del gobierno central han vuelto a solicitarles documentación comprobatoria que ya habían entregado al anterior gobierno. Estas acciones indican poca organización y duplicación de los procesos sin herramientas de control por parte de la administración local, mostrando que las autoridades no han logrado aprender de los eventos pasados para mejorar procesos futuros.

²⁵⁰ Reunión de damnificados con la nueva Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, en Canal de Miramontes, de la alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, octubre de 2018.

Conclusiones

1. Resultados

En función del análisis de estas dos experiencias, se logra un diseño de casos más similares, donde se explica relativamente por estas variables independientes, y es posible sustentar empíricamente la existencia de un relativo control entre el tipo de política de renovación y reconstrucción habitacional, y los factores del tipo de ideología y sistemas de creencias de los gobiernos, la estructura político-administrativa local y el tipo de movilización de damnificados.

1. *Ideología del gobierno.*

Antes del gobierno de Miguel de la Madrid, el modelo económico dependía de la intervención del Estado para proveer de servicios públicos a la población. El sexenio de Miguel de la Madrid representó el inicio del cambio de modelo económico. Desde 1985 hasta 2018,²⁵¹ la apertura del mercado y la participación de sectores privados en asuntos públicos fue en aumento.

Es posible observar el cambio en las herramientas de solución en las políticas de reconstrucción. Mientras en 1985 la solución fue expropiar viviendas, en 2017 fue atender por medio de la participación de inmobiliarias y de créditos. El mayor cambio se observó cuando el equipo de transición de Claudia Sheinbaum presentó, en 2018, el nuevo programa de reconstrucción, el cual no modificó los instrumentos de solución, pero sí al actor quién las ejecutaría. Es decir, los apoyos de créditos seguirán, pero el gobierno se responsabilizará de los costos, así como de los estudios topográficos y apoyos para la renta. En cuanto a la participación de las inmobiliarias, el gobierno determinó que serían ellos quienes pagarán a las empresas para la reconstrucción, y no los damnificados.

Por consiguiente, la ideología de mercado con la que opera un gobierno es importante para elegir las herramientas e instrumentos de solución para un problema público.

²⁵¹ Fecha en que Morena, partido político con ideología y sistemas de creencias diferentes, gana los comicios electorales federales y de la Ciudad de México, llega al poder y su objetivo es modificar la economía del país.

2. La estructura político – administrativa local.

La variable se midió con respecto a la modificación de los estatutos administrativos y de la creación de órdenes políticos, como la Constitución Política de la Ciudad de México. Se observa que mientras la capital mexicana estuvo bajo un régimen autoritario centralizado, la implementación del programa de reconstrucción en 1985 fue más rápida, porque no existían tantos organismos descentralizados. Al contrario del caso de 2017, donde diversos organismos de la administración pública local atendieron a los damnificados, pero ninguno pudo concretar una solución para los afectados, ya sea que no era su competencia o duplicaban las acciones provocando un doble costo al gobierno.

A pesar de que la descentralización retrasó el proceso de formulación e implementación de la política de reconstrucción en 2017, es necesario contar con instituciones locales sólidas para atender los casos de emergencia.

3. Movilizaciones de los damnificados.

Mientras que las movilizaciones en 1985 tenían una base de apego al barrio, logrando consolidar fuertes lazos entre los integrantes de la organización, la movilización en 2017 fue conformada para evitar que las empresas inmobiliarias obtuvieran ganancias de sus predios a raíz del sismo.

Además, la movilización de damnificados de 2017 no logró empatizar con otras demandas de la población capitalina, y tampoco otros sectores de la sociedad se unieron a la causa. Es posible que el modelo neoliberal incentivó la individualización de las protestas; en este sentido, las personas sólo demandarán la solución a necesidades específicas. Lo contrario a lo sucedido en 1985, la protesta inició por regresar a una vivienda y terminó por modificar todo un régimen político autoritario–central de la capital mexicana.

Sin embargo, la llegada del nuevo gobierno capitalino desincentivó la movilización de los damnificados con la finalidad de controlar los procesos de apoyo individualmente y no en colectivo o por predios.

Se puede argumentar entonces que, en el caso de 1985, la política de renovación y reconstrucción habitacional con intervención estatal estará relacionada con la ideología de protección estatal en vías de cambio, la estructura político – administrativa local centralizada y la fuerte movilización de damnificados. A su vez, en el caso de 2017, la política de reconstrucción habitacional con intervención de instrumentos de mercado estará relacionada con la ideología de mercado, la estructura político – administrativo local descentralizada y la débil movilización de damnificados.

Los elementos determinantes de la política de reconstrucción, en los casos analizados, no actúan por separado. Los tres se conjuntan en una línea de tiempo progresiva, donde sin una no puede lograrse la otra. Por ejemplo, el cambio de ideología en el mercado permitió la modificación de los estatutos administrativos para descentralizar las acciones de los organismos públicos. A su vez, los cambios en el modelo económico provocaron el descontento en la sociedad por las nuevas políticas estructurales, lo que conllevó a la movilización de grupos sociales, cuyas demandas fueron exponenciadas por un desastre que mostró la ineficiencia de un gobierno, logrando modificar la estructura político – administrativa de la Ciudad de México y la consolidación de una nueva forma de participación en la ciudad.

2. Recomendaciones e implicaciones

i) Pasar a una política de gestión del riesgo ante desastres

Uno de los principales puntos y conclusiones de este trabajo es el cambio en la dinámica de acción en las políticas de prevención y atención de desastres, a una gestión del riesgo ante desastres. Muchos países de América Latina cuentan con disciplinas enfocadas a la gestión del riesgo, tal es el caso de Ecuador, Colombia, Chile y México. En Colombia, la Universidad de Antioquia, en conjunto con su disciplina para la gestión del riesgo para desastres, ha formulado e implementado una política de prevención de desastres. Primero formaron la parte humana con investigación, pertinencia social y actividades de extensión, para así lograr la

correcta formulación de políticas públicas y, a su vez, la construcción de una cultura de la prevención y de la mitigación del riesgo.

A pesar de todos los estudios realizados para prevenir los riesgos, la mayoría de las investigaciones se basan en las disposiciones de construcción sísmica o programas de manejo de desastres en comunidades muy específicas, sin enfocarse en las generalidades. Además, sólo centran su atención en la parte técnica de la solución; sin embargo, para lograr una eficiente respuesta y mitigación del riesgo es necesario la acción e involucramiento de la sociedad para que comprendan su nivel de vulnerabilidad.

Para lograr el correcto proceso de mitigación son necesarios tres factores socioculturales:

- a) *Las creencias y otros elementos culturales.* Nuevamente nos referimos a cómo la sociedad define los desastres. En comunidades donde conciben los desastres como producto de un mandato divino será poco probable que se desarrolle una correcta política de mitigación del riesgo, a pesar de que los instrumentos tengan altos grados de efectividad.
- b) *La economía política.* La práctica de la mitigación es un subproducto de la distribución del poder y la riqueza en la sociedad, y de decisiones que se toman en relación con la asignación de recursos.
- c) *El Estado.* Principal actor para lograr la disminución de la vulnerabilidad de las comunidades en riesgo. Dependiendo del contexto social será la posición que asuma el gobierno, es decir, si la comunidad cuenta con altos niveles de recursos y de participación social, el gobierno desempeñará un papel más activo que en sociedades con pocos recursos.²⁵²

Instituciones gubernamentales y académicas se han encargado de dar seguimiento y desarrollo a las políticas de atención y prevención de desastres para cambiar a políticas de gestión del riesgo. El Plan Nacional de Desarrollo de Protección Civil entiende por Gestión Integral de Riesgos

²⁵² Kathleen J. Tierney, "Aspectos socioeconómicos de la mitigación del peligro" en Allan Lavell (comp.), *Al norte del Río Grande. Ciencias Sociales, desastres: una perspectiva norteamericana*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994, pp. 93-112.

“al 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 a resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de identificación de los riesgos y su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción”.²⁵³

Mientras las primeras se centran en la atención inmediata de la emergencia y del desastre, la gestión del riesgo busca evitar, dentro de lo posible, los daños que puedan ocasionarse derivado del desastre. Para desarrollarlo es necesario de una planificación y mecanismos de evaluación en todos los niveles gubernamentales. Además, la preparación de todos los agentes involucrados será fundamental para la correcta gestión e implementación de las políticas.

La preparación busca reducir al máximo la duración del periodo de emergencia posdesastre, y acelerar el inicio de las etapas de rehabilitación y reconstrucción. Así, las políticas de gestión del riesgo buscan reducir la magnitud del sufrimiento individual y colectivo, y el traumatismo económico e institucional.²⁵⁴

Por tal razón, la gestión del riesgo es un proceso social complejo que conduce al planteamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de los fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes, servicios y el ambiente.²⁵⁵ Pero para lograr una gestión integral del riesgo debe deshacerse de la connotación de desastre y del paradigma de reducción. Quitando estos dos conceptos, la gestión puede convertirse en una cuestión de decisiones de desarrollo.

También, es preciso reconocer que el desastre constituye un indicador del desarrollo no sostenible como punto de partida. Así, la sostenibilidad implica la

²⁵³ Sergio Puente, *op. cit.*, pp. 23-49. Ley de Protección Civil, capítulo 1, artículo 2, fracción XXVIII.

²⁵⁴ Gustavo Wilches-Chaux, *op. cit.*, pp. 50-91.

²⁵⁵ Sergio Puente, *op. cit.*, p. 27.

construcción y la acumulación de la resiliencia y las capacidades de transformación de las sociedades y comunidades.²⁵⁶

A pesar de lograr modificar las políticas de prevención y atención de desastres a políticas de gestión integral del riesgo, la adecuada coordinación para la implementación a nivel federal, estatal y local será el eje principal de acción. El fortalecimiento de la autonomía local es fundamental para que los programas federales no sean la base de la reestructuración de una comunidad. Además, otorgando autonomía política y económica a los gobiernos locales, ellos serán sustentables para gestionar sus propios mecanismos de prevención y mitigación del riesgo. Sin embargo, existen varios factores que inhiben la armonización de leyes locales con las federales, e incluso en ocasiones carecen de exhaustivas reglamentaciones para hacer cumplir lo estipulado en la Ley.²⁵⁷

Realizar estudios de vulnerabilidad en una comunidad será necesario para conocer los riesgos que enfrenta una sociedad. Es de suma importancia identificar el grado de vulnerabilidad física y técnica en el que se encuentra la población, para así actuar de inmediato y prevenir los desastres. Sin embargo, los actores gubernamentales no deben quedarse solo en la elaboración de estudios técnicos, es imprescindible que logren identificar otro tipo de vulnerabilidades, como la social e institucional, para actuar de forma rápida.

Por una parte, si el gobierno conoce su vulnerabilidad institucional será posible que trabaje en la construcción de mecanismos de fortalecimiento, principalmente las instituciones locales, creando marcos normativos, éticos y jurídicos para la correcta implementación de las políticas de mitigación del riesgo. Por otra parte, si la sociedad es capaz de reconocer los riesgos de su entorno, será capaz de remediar su inseguridad. La vulnerabilidad social es incrementada por el desconocimiento que

²⁵⁶ Allan Lavell y Andrew Maskrey, “El futuro de la gestión del riesgo de desastres” en Sergio Puente (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 133-162.

²⁵⁷ Daniel Bitrán, “Prevención y resiliencia de la infraestructura crítica frente a desastres en México” en Puente, Sergio (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 216-236.

tiene una comunidad del riesgo en el cual vive; como ejemplo, el desconocimiento de estructuras resistentes a sismos en la ciudad.

Las acciones de los actores principales deben ir encaminadas a reducir la vulnerabilidad e incrementar la corresponsabilidad del gobierno y de la sociedad por habitar zonas de alto riesgo. Por último, un actor que casi no es mencionado en el proceso de mitigación del riesgo, pero que toma relevancia en los momentos de emergencia, son los medios de comunicación. La tarea de los medios masivos de comunicación no solo es informar de los desastres, sino que sean éstos participes en la difusión de la cultura y de la educación de la prevención. Esto ayudará a que la población esté mejor preparada para enfrentar cualquier evento desastroso.²⁵⁸ Al mismo tiempo, ayudan a reducir la vulnerabilidad educativa.

La adecuada participación de todos los actores inmersos en los procesos de riesgo será necesaria para lograr comunidades resilientes a los desastres. En este sentido, la sociedad es corresponsable de adquirir los conocimientos y la información adecuada para actuar ante eventos disruptivos, pero el Estado es el encargado de brindar la información a la comunidad para salvaguardar la vida de su población, porque cualquier Estado que no logre actuar ante las emergencias y contingencias es un Estado débil o fallido.

ii) Implicaciones

Este trabajo, con el análisis comparativo de las políticas de renovación y reconstrucción habitacional, contribuyó a la discusión de las políticas públicas en el debate agente – estructura de la etapa de formulación. Los resultados de la comparación permiten observar que los factores analizados son importantes para el correcto diseño, formulación e implementación de las políticas.

Importante resaltar que los marcos institucionales sólidos, con fuertes mecanismos de implementación, son necesarios para que una política sea exitosa,

²⁵⁸ Benjamín Ruiz Loyola, “La participación de los medios de comunicación” en Frances Rodríguez Vangort y Mario Garza Salinas (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 129-130.

como la política de renovación habitacional de 1985, y las políticas de prevención y atención del riesgo en Chile, donde sus instituciones (normas y leyes antisísmicas) son ejecutadas debido a sus estructuras institucionales. En este sentido, el sistema de creencias e ideas, y principios éticos de los individuos también son necesarios para lograr el seguimiento de las políticas.

De las fases del desastre, la mitigación y la recuperación son las que menos han estudiado los científicos sociales, mucho menos se conoce la fase de la preparación y respuesta al desastre. Es en este punto, donde el trabajo realizado aporta nuevos marcos de análisis, en cuanto a la toma de decisiones de un gobierno y las formas de actuar de una población ante los efectos de un desastre. El tema de los desastres es multidisciplinario, y el enfoque científico y tecnológico debe combinarse con la sociología, la economía, la planeación urbana y regional, la comunicación, la ciencia política, el derecho, entre otras más.

Con respecto a las políticas de prevención y atención del riesgo, en un esquema de gestión del riesgo, es necesario conscientizar el riesgo y la vulnerabilidad que viven las grandes ciudades. Es imprescindible que toda sociedad es propicia a sufrir los efectos de un desastre, la vulnerabilidad de cada sociedad dependerá de cómo gestione su riesgo y como los gobiernos actúen ante los desastres. El regreso a la normalidad de los damnificados después del sismo debe conllevar una retroalimentación de la experiencia adquirida de la resiliencia, es decir, las comunidades deben crear sus propios mecanismos de solución y prevención ante los desastres.

En relación a lo anterior, las políticas de gestión del riesgo deben ir acompañadas del cambio de concepción de un desastre. En otras palabras, el gobierno debe modificar los esquemas con los cuales observa y trata los problemas derivados de un desastre y fenómenos naturales. No deben ser vistos como factores exógenos a su sistema político, económico y social, sino como factores internos que afectan en gran medida a todo un ecosistema, incluyendo a las poblaciones y su entorno social.

De la misma manera, los gobiernos y las sociedades deben reconocer a los desastres como oportunidades para realizar cambios sociales muy necesarios, en

particular en sociedades caracterizadas por estratificaciones sociales rígidas, basada en ideologías raciales o étnicas de dominación. Para lograrlo, se requiere mayor fuerza en los gobiernos locales para la implementación de políticas de mitigación. Si los gobiernos modifican su concepción de los fenómenos naturales y los desastres, los problemas públicos derivados de eventos desastrosos lograrán incursionar en las agendas de gobierno para ser problemas tratables e iniciar a resolverlos desde una perspectiva de gestión del riesgo, es decir, llevar el desastre a la última consecuencia.

En los casos seleccionados, es observable que los apoyos de programas y financiamiento de los mismos, son otorgados a los grupos que más se movilizan. Un ejemplo es el caso de las colonias Roma y Condesa, cuya población damnificada no se organizó para pedir al gobierno apoyo económico; al contrario de las colonias centro, la Unidad habitacional de Tlalpan y Los Girasoles, las cuales se organizaron para exigir solución a sus viviendas y la responsabilidad del gobierno por los daños del sismo. Los primeros reforzaron sus edificios con dinero propio, mientras que los segundos lograron responsabilizar al gobierno y recibieron tanto apoyo económico de renta por parte del Instituto de Vivienda como apoyo derivado del fideicomiso para la reconstrucción.

El sismo de 1985 señaló un hecho importante en la historia de México por sus repercusiones, no sólo en las personas afectadas por el evento sísmico, sino en los habitantes de la ciudad y del país entero. Se revelaron carencias en los conocimientos científicos, en las tecnologías hasta entonces consideradas adecuadas, y en la organización social para enfrentar los fenómenos naturales. El desastre sirvió como detonador de un conjunto de cambios en los ámbitos político, social y científico.

El gobierno de izquierda entrante en 2018 modifica la anterior política de reconstrucción, pero no logra implementar ni dar mecanismos de operatividad a los gobiernos locales (alcaldías) para la correcta ayuda a los damnificados. Por el contrario, duplican los requisitos para acceder a apoyos del gobierno y no permiten la organización de los grupos de damnificados. Hasta junio de 2019, los apoyos que el nuevo gobierno emitió fueron a edificios de manera individual de acuerdo a sus necesidades.

Entre las implicaciones surgidas después del sismo de 2017 encontramos:

1. El cambio de régimen político de un Estado autoritario a un Estado plural. En un Estado plural y abierto es más difícil indicar las responsabilidades de cada actor. Además, la descentralización de las funciones gubernamentales, en algunos casos, no permite la correcta implementación de programas públicos debido a la multiplicidad de actores y de sus intereses.
2. Es necesario preguntarnos, ¿Cómo participan las personas? Actualmente, la construcción de la participación ciudadana, las movilizaciones, demandas y exigencias de la población hacia el gobierno se han vuelto más individualizadas. La sociedad se ha modificado para transformarse en una sociedad neoliberalizada con pocas o nulas demandas. En otras palabras, las demandas de la población se han individualizado.

El anterior escenario aumenta la vulnerabilidad social impidiendo la cohesión social entre la población. En escenarios de posdesastre, el problema central para la participación es la movilización contestaria y las prácticas corporativas y clientelares, como sucedió en 1985.

Dentro de las discusiones de la participación social encontramos si es preferible crear gobierno o sociedad civil. Para casos como los analizados aquí es fundamental crear y cimentar ambos, tanto un gobierno capaz de atender las emergencias como una sociedad que reaccione ante eventos que ponen en riesgo la vida, patrimonio y esencia de la vida. En este sentido, este modelo no sólo aplica para las políticas analizadas, sino que podría explicar diferentes dinámicas para la formulación de políticas públicas.

El reto consiste en transformar a la sociedad amorfa y pasiva en una sociedad organizada, con carácter activo y participativo. Volverlas proactivas a partir de la participación de éstas en el diseño de su presente y de su porvenir, dejar de ser habitantes para convertirse en ciudadanos. Es tradición en nuestro país que las autoridades confundan su papel como ejecutores de planes y programas, incurriendo en actitudes que privilegian el control político, dejando en segundo término sus funciones de atención a la sociedad.

3. Los desastres en la ciudad vislumbran hechos de corrupción y la falta de responsabilidad tanto del gobierno y de la sociedad por detectar los riesgos en los que vivimos constantemente. Así como lo documenta Mexicanos contra la Corrupción, en México existen los mecanismos sofisticados y necesarios para mitigar los efectos de desastre, pero la falta de voluntad de las autoridades y la falta de instituciones sólidas permiten que los desastres ocurran.

Los dos eventos analizados en este trabajo permiten observar la ineficiencia de los gobiernos por recaudar y difundir datos de las afectaciones. La falta de información permite que los escenarios de riesgo se consoliden e impide las buenas estrategias para atender los desastres. Lo anterior permite señalar que a pesar de que nuestro país cuenta con modelos de atención de desastres, aún existen elementos por subsanar y continuar con el proceso de construcción de buenas práctica y mejoramiento del Estado para gestionar el riesgo.

Este trabajo proporciona evidencia empírica para que el gobierno formule políticas para mitigar desastres desde una perspectiva prospectiva; aprendiendo de los eventos pasados, actuando en el presente, pero pensando en el futuro. Dentro de las causas de las desigualdades en un país, emerge rápidamente los efectos ocasionados por el cambio climático. Los desastres por el cambio climático van aumentando año con año, y es uno de los nuevos retos que la humanidad debe enfrentar y mitigar con urgencia. La correcta formulación de las políticas de gestión del riesgo, instituciones locales sólidas para su implementación y la presencia de la sociedad para actuar ante escenarios desastrosos serán de vital importancia para su funcionalidad.

Fuentes consultadas

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio” en *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 15-74.

-----, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed., 4ª reimpr., 2017.

Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Práctica teórica y lucha ideológica*, México, Grupo Editorial Tomo, 2008.

Anderson, Mary B., “¿Qué cuesta más, la prevención o la recuperación?” en Lavell, Allan (comp.), *Al norte del Río Grande. Ciencias Sociales, desastres: una perspectiva norteamericana*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994, pp. 1-24.

Amador, Gloria Elizabeth, “Tlatelolco, ejemplo de autogestión” en Rodríguez Vangort, Frances y Garza Salinas, Mario (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 47-55.

Bitrán, Daniel, *Características del impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México, en el período 1980-99*, México, Centro Nacional de Prevención de Desastres, 2001.

-----, “Prevención y resiliencia de la infraestructura crítica frente a desastres en México” en Puente, Sergio (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 216-236.

Bizberg, Ilán, “Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia” en Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coords.), *Los grandes*

- problemas de México. Movimientos Sociales*, México, El Colegio de México, 2010, p. 26.
- , “Los nuevos movimientos sociales en México: el movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y #YoSoy132”, *Foro Internacional*, Vol. 55, No. 1, 2015, p. 264.
- Cadena Inostroza, Cecilia, *Administración pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense, 2005.
- Collier, David, “El método comparativo: dos décadas de cambio” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 51-79
- Connolly P., Coulomb, R., y Duhau E., *Cambiar de casa, pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, México, CENVI/UAM-A, 1991.
- Coulomb, René y María Emilia Herrasti, “ONG y políticas habitacionales en México” en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 137-176.
- Curson, Peter, “Introduction” en Clarke, John I. *et al.* (eds.), *Population and Disaster*, Oxford, The Institute of British Geographers, 1989, pp. 1-23.
- Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal, 1985.
- De la Madrid, Miguel, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1986.
- Dimitrov, Radoslav S., “The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors”, *Global Environmental Politics*, 16:3 (2016).
- Drabek, Thomas E., “Temas importantes en la preparación para los desastres e investigación de respuestas” en Lavell, Allan (comp.), *Al norte del Río Grande. Ciencias Sociales, desastres: una perspectiva norteamericana*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994, pp. 113-126.

- Duhau, Emilio, “Las organizaciones no gubernamentales y su participación en la reconstrucción” en P. Connolley et al., *Cambiar de casa, pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, México, CENVI/UAM-A, 1991.
- , “La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México.”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, no. 1 (4), 1987, pp. 75-100.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015.
- Equipo de transición Ciudad de México 2018-2024, *Presentación del Programa de Reconstrucción Ciudad de México*, México, 2018.
- Esquivel Hernández, María Teresa, “El Programa de Renovación Habitacional Popular: Habitabilidad y permanencia en áreas centrales de la Ciudad de México”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 80, año 37, 2016, pp. 69-99.
- Estrada Díaz, Gabriela, “Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México”, *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, no. 43 (3), 2014, pp. 611-632.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L., *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF, 2012.
- Flores Peña, Sergio A., “Marco conceptual para la prevención de desastres en las ciudades. Un enfoque desde el urbanismo” en Garza Salinas, Mario y Rodríguez Velázquez, Daniel (coords.), *Los desastres en México: una perspectiva multidisciplinaria*, México, UNAM/Universidad Iberoamericana/UAM-X, 1998, pp. 97-121.
- Gamboa de Buen, Jorge y Revah Locouture, José Antonio, “Reconstrucción y política urbana en la Ciudad de México”, *Foro Internacional*, Vol. 30, no. 4, 1990, pp. 677-694.

- García Acosta, Virginia, “El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos” en Puente, Sergio (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 92-113.
- Geddes, Barbara, “How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics”, *Political Analysis*, 2 (1990), pp. 131-150.
- Gutiérrez de MacGregor, María Teresa, “The Impact of the Disaster in Mexico City, September 1985” en Clarke, John I. *et al.* (eds.), *Population and Disaster*, Oxford, The Institute of British Geographers, 1989, pp. 71-80.
- Hecló, Hugh, “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo” en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 257-284.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.
- Hopkin, Jonathan, “The Comparative Method” en Marsh, David and Stoker Gerry (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, London, Palgrave MacMillan, 2010, pp. 285-307.
- Howlett, Michael y M. Ramesh, “Policy Formulation, Policy Communities and Policy Networks” en Michael Howlett y M. Ramesh, *Studying Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1995, pp. 122-136.
- Howlett, Michael, “Policy Design as Policy Formuation” en Michael Howlett, *Designing Public Policies*, Londres, Routledge, 2011, pp. 127-137.
- Hubp, José Lugo e Inbar, Moshe, “Desastres en América Latina” en Hubp, José Lugo e Inbar, Moshe (comp.), *Desastres Naturales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 9-33.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Poblacional y Vivienda*, 1980.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Poblacional y Vivienda*, 2015.

- Johnson, Laurie A. y Olshansky, Robert B., *After Great Disasters. How Six Countries Managed Community Recovery*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- Kurtz, Marcus J., “Understanding the Third World Welfare State after Neoliberalism: The Politics of Social Provision in Chile and Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 34, no. 3, 2002, pp. 293-313.
- , “The Difficulties of Studying State Building” en *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Institutional Order*, Cambridge, University Press, 2013, pp. 1-17.
- Laswell, Harold, “La orientación hacia las políticas” en Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 79-103.
- Lavell, Allan y Maskrey, Andrew, “El futuro de la gestión del riesgo de desastres” en Puente, Sergio, (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 133-162.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente, 2017.
- Lomnitz, Cinna, “Chile 1960 y Managua 1972: rumbo a la seguridad sísmica total” en Hubp, José Lugo e Inbar Moshe (comp.), *Desastres Naturales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 161-169.
- López Levi, Liliana y Toscana Aparicio, Alejandra, “La ciudad de México: entre el espacio neoliberal y la ciudad progresista” en Toscana, Alejandra y Carrillo, Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, México, UAM-Xochimilco, 2017, pp. 33-49.
- Macías, Jesús Manuel (comp.), *Legislar para reducir desastres*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1999.

- Magaña Martínez, Sergio A., “La intervención del sector público en la economía: un análisis comparativo del periodo del Desarrollo Estabilizador versus el Neoliberalismo Económico” en Morteno Álvarez, Inelvo, *Desarrollo económico y proceso legislativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 103-116.
- Mann, Michael, “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results” en Hall, John A. (ed.), *States in History*, Oxford, Blackwell, 1986.
- Marambio Dennett, Eduardo, “Desastres, vulnerabilidad y restablecimiento” en Rodríguez Vangort, Frances y Garza Salinas, Mario (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 7-32.
- Márquez-López, Lisett, “Acumulación del capital inmobiliario y apropiación social del espacio público en el Paseo de la Reforma, Ciudad de México”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 50 (2016), pp. 71-101.
- Márquez, Graciela, “De crisis u estancamiento: la economía mexicana, 1982-2012” en su libro *Claves de la historia económica de México. El desempeño de largo plazo (Siglos XVI-XXI)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 179-215.
- Márquez, Graciela y Meyer, Lorenzo, “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010”, *Nueva Historia general de México*, México, El Colegio de México, 4ª reimpr., 2015, pp. 747-792.
- Meli, Roberto, “El sismo de 1985 en México” en Hubp, José Lugo e Inbar Moshe (comp.), *Desastres Naturales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 125-146.
- Méndez, José Luis, *Análisis de políticas públicas: teorías y casos*, México, El Colegio de México, 1ª reimpr., 2016.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude, *Las Políticas Públicas*, trad. Salvador del Carril, Barcelona, Editorial Ariel, 1992.

- Miklos, Tomás, *Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*, México, Limusa/Centro de estudios prospectivos Fundación Javier Barros Sierra, 2012.
- Monsiváis, Carlos, “El terremoto de 1985. Reminiscencias, lecciones y consecuencias” en Betancourt E., Fernando, (coord.), *Imágenes y testimonios del 85 (el despertar de la sociedad civil)*, México, Estampa Artes Gráfica, 2000, pp. 16-24.
- Morán Escamilla, Jorge Damián, *Escenarios de riesgos y desastres por sismos e inundaciones en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2017.
- Morlino, Leonardo, “Problemas y opciones en la comparación” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 13-28.
- Mutolo, Andrea, “*In Natura Veritas*: El sismo de 1985 y la fundación para el apoyo de la comunidad”, *Estudios 121*, Vol. XV, 2017, pp. 127-141.
- Noriega Tapia, Mises, “La participación social, ante los desastres” en Rodríguez Vangort, Frances y Garza Salinas, Mario (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 39-45.
- North, Douglas C., *Institución, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Oliver-Smith, Anthony, “Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas” en Lavell, Allan (comp.), *Al norte del Río Grande. Ciencias Sociales, desastres: una perspectiva norteamericana*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994, pp. 25-44.
- Orozco Castañeda, María Ieve, *Alain Touraine. Teoría de los movimientos sociales*, tesis, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2000.

- Ortega Valadéz, Ernesto, *Las organizaciones vecinales y las políticas habitacionales después de los sismos. El caso del Programa de Renovación Habitacional*, tesis, México, El Colegio de México, 1989.
- Ostrom, Elinor, “La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional” en Sabatier, Paul A., *Teorías del proceso de las políticas públicas*, trad. Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, 2010, pp. 23-68.
- , *Comprender la diversidad institucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Panbianco, Angelo, “Comparación y explicación” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp.
- Pardo, Ma. del Carmen, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/El Colegio de México, 1992.
- Programa para la reconstrucción de la CDMX. Directrices generales, 2018.
- Przeworski, Adam and Teune Henry, “Research Designs”, en su libro *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley-Interscience, 1970, pp. 31-46.
- Puente, Sergio, “Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública de protección civil. Los desafíos de su implementación” en Puente, Sergio (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 23-49.
- , “Una Megalópolis en Riesgo: la Ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado” en Puente, Sergio, (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 190-215.

- Reyes Chargoy, Doraldina, *Las políticas públicas y la problemática de los desastres en México (1985-2000)*, tesis, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Reyes Garmendia, Ernesto Soto, “Federalismo, Constitución y hegemonía en la Ciudad de México” en Toscana Aparicio, Alejandra y Carrillo Luvianos, Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, México, UAM-Xochimilco, 2017, pp. 173-193.
- Rodríguez Velázquez, Daniel, “La participación social en los desastres” en Rodríguez Vangort, Frances y Garza Salinas, Mario (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, p. 33.
- , “El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México” en Puente, Sergio (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 264-291.
- Romero Lankao, Patricia, “Visión gubernamental del cambio climático, los desastres y la vulnerabilidad” en Rodríguez Vangort, Frances y Garza Salinas, Mario (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 119-128.
- Rotberg, Robert I., “Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators”, en su libro *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, World Peace Foundation, 2003, pp. 1-28.
- Ruiz Loyola, Benjamín, “La participación de los medios de comunicación” en Rodríguez Vangort, Frances y Garza Salinas, Mario (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 129-130.

- Saez del Pino, José Miguel, Normativa nacional antisísmica en materia de construcción. Bases y proyecciones, tesis, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2011.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework” en Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Colorado, Westview Press, 1999, pp. 117-166.
- Sabatier, Paul A. y Weible, Christopher M., “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones” en Sabatier Paul A., *Teorías del proceso de las políticas públicas*, trad. Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, 2010, pp. 203-238.
- Sánchez, José Juan, “Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización” en Guerrero, Omar (coord.), *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Sánchez Estévez, Reyna, *Los símbolos en los movimientos sociales. El caso de Superbarrio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2004.
- Sánchez-Mejorada Fernández, Ma. Cristina, “De actores y programas sociales en la Ciudad de México. El caso del programa de vivienda en Lote Familiar”, *Andamios*, 1 (2004), pp. 77-108.
- Sandoval, Georgina, “Limitaciones y perspectivas de la participación social ante los desastres” en Rodríguez Vangort, Frances y Garza Salinas, Mario (coords.), *Memoria del Seminario: la Nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el Siglo XXI*, México, Red Mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres, 1999, pp. 35-37.
- Sartori, Giovanni, “El método de la comparación y la política comparada” en su libro *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 261-318.

- , “Comparación y método comparativo” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 29-49.
- , “Comparar y comparar mal” en su libro *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, México, Editorial Taurus, 2012, pp. 289-309.
- Scharpf, Fritz W., *Games Real Actors Play: Actor-centred institutionalism in Policy Research*, Colorado, Westview Press, 1997.
- Seawright, Jason and Gerring, John, “Case Selection Techniques in Case Study Research”, *Political Research Quarterly*, 2008, vol. 61, no. 2, pp. 294-308.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción*, México, 1986.
- Serna, Leslie, *¡Aquí nos quedaremos...! Testimonios de la Coordinadora Única de Damnificados*, México, Universidad Iberoamericana, 1995.
- Tierney, Kathleen J., “Aspectos socioeconómicos de la mitigación del peligro” en Lavell, Allan (comp.), *Al norte del Río Grande. Ciencias Sociales, desastres: una perspectiva norteamericana*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994, pp. 93-112.
- Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, New York, Mc Graw Hill, 1978.
- Tonon, Graciela, “La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral”, *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, Año 15, No. 27, 2011, pp. 1-12.
- Toscana Aparicio, Alejandra, “Los sismos de 1985: sus alcances social y político en la Ciudad de México” en Landázuri Benítez, Grisela *et al.* (coords.), *Democracia y desarrollo: saldos de la transición*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2010, pp. 209-228.
- Touraine, Alain, “The social movements” en su libro *The Voice and the Eye* (traducción al inglés), Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

- Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre, A.C., Universidad Iberoamericana, A.C., *¡Aquí nos quedaremos...! Testimonios de la Coordinadora Única de Damnificados*, México, Estampa Artes Gráfica, 1995.
- Vega-Centeno, Máximo, “Los terremotos, el crecimiento económico y el desarrollo”, *Economía*, Vol. XXXIV, No. 67, 2011, pp. 57-80.
- Wilches-Chaux, Gustavo, “La vulnerabilidad global” en Puente, Sergio (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2018, pp. 50-91.
- Zabaleta Solís, Dionisio, “Algunas implicaciones normativas de las redes de política desde la noción de espacio público” en María del Carmen Pardo (coord.) *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 67-93.
- Žižek, Slavoj, *El sublime objeto de la ideología*, México, Siglo XXI Editores, 1992.
- , *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Hemerografía

- Alcántara, Claudia, “Construcción de departamentos en México sube 32% en 8 años”, *El Financiero*, 19 de diciembre de 2014 (sec. Empresas).
- Aldaz, Phenélope, “Sismo del 19-S afectó 11 mil 495 inmuebles”, *El Universal*, 20 de agosto de 2018 (sec. Metrópoli).
- Carrasco Araizaga, Jorge, “La Ciudad de México, más frágil ahora”, *Proceso*, 2018, núm. 2185, pp. 10-13.
- Cruz Flores, Alejandro, “Presenta Sheinbaum plan de reconstrucción”, *La Jornada*, 17 de diciembre de 2018 (sec. Capital).

González Alvarado, Rocío, “Desarrolladoras pretendían 600 mdp por reconstrucción”, *La Jornada*, 13 de marzo de 2019 (sec. Capital).

“La construcción antisísmica de Chile ya es modelo del mundo”, *Los Andes*, 31 de diciembre de 2015 (sec. Sociedad).

Marván Laborde, Ignacio, “Dos sismos frente a frente: 1985-2017”, *Nexos*, México, 1 de noviembre de 2017.

“ONU: Desastres naturales se han cuadruplicado desde 1970”, *El Debate*, 5 de septiembre de 2017 (sec. Mundo).

Romero Sánchez, Gabriela, “Estima el gobierno que hay más de 30 mil personas damnificadas por el terremoto”, *La Jornada*, 20 de agosto de 2018 (sec. Capital).

“Segob emite declaratoria de emergencia en CDMX por sismo”, *Excélsior*, 19 de septiembre de 2017.

Zamorano, Abraham, “Terremotos en Chile: el secreto de sus construcciones antisísmicas”, *BBC Mundo*, 17 de septiembre de 2015 (sec. América Latina).

Sitios de internet

Bordas Coddou, Antonia Alejandra, “Políticas públicas para enfrentar los desastres naturales en Chile”, enero 2006,
[https://www.researchgate.net/publication/30756200 Politicasy_publicas_para_enfrentar_los_desastres_naturales_en_Chile](https://www.researchgate.net/publication/30756200_Politicasy_publicas_para_enfrentar_los_desastres_naturales_en_Chile), consultado el 23 de octubre de 2018.

Bustamante Harfush, María, “1985: la Ciudad de México se ha reconstruido sobre sí misma”, *Obras-Arquitectura*, 15 de septiembre de 2015,
<https://obrasweb.mx/arquitectura/2015/09/17/1985-la-ciudad-de-mexico-se-ha-reconstruido-sobre-si-misma>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

- “Edificios derrumbados por terremoto del 85”, Hoy Tamaulipas, Infografía, <http://www.hoytamaulipas.net/infografias/426/Edificios-derrumbados-por-terremoto-del-85.html>, consultado el 10 de noviembre de 2018.
- García, George y Aguilar, Carlos, “Psicoanálisis y política: la teoría de la ideología de Slavoj Žižek”, en Grupo Pensamiento Crítico, www.pensamientocritico.info/index.php/articulos-1/otros-autores2/psicoanalisis-y-politica-la-teoria-de-la-ideologia-de-slavoj-zizek, consultado el 2 de mayo de 2018.
- Glasser, Robert, “Por qué la prevención de desastres importa”, en la página *ONU México*, 24 de mayo de 2017, <http://www.onu.org.mx/por-que-la-prevencion-de-desastres-importa/>, consultado el 2 de mayo de 2018.
- Gobierno de la Ciudad de México, “Mi constitución CDMX”, <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>, consultado el 19 de mayo de 2019.
- Hernández Gálvez, Alejandro, “Reconstrucción 19S. Conversación con Félix Sánchez”, 4 de octubre de 2017, <http://www.arquine.com/reconstruccion-19s-conversacion-con-felix-sanchez/>, consultado el 15 de febrero de 2018.
- Herrera, Danae *et al.*, “En que consiste la Ley de Reconstrucción de la CDMX”, *Inmobiliare*, 21 de diciembre de 2017, <https://inmobiliare.com/ley-de-reconstruccion/>, consultado el 3 de mayo de 2018.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, <https://www.invi.cdmx.gob.mx/> consultado 23 de marzo 2018.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), “¿Por qué se cayó mi edificio? La corrupción y la negligencia que acabaron con vidas y patrimonio”, <https://miedificio.contralacorrupcion.mx/>, consultado el 12 de septiembre de 2018.
- Naciones Unidas, “Las Naciones Unidas y la asistencia humanitaria”, mayo de 2013, www.un.org/es/humanitarian/overview/disaster.shtml, consultado el 30 de marzo de 2018.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), “Marco de acción para la implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD)”, junio de 2001, <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>, consultado el 27 de marzo de 2018.

“Por qué México es proclive a sufrir tantos terremotos y tan fuertes”, BBC Mundo Ciencia, 17 de febrero de 2018, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-41201053>, consultado el 8 de octubre de 2018.

Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG), “Los gobiernos locales y regionales comprometidos hacia Post-2015 en la Reducción de Riesgo de Desastres”, <https://www.uclg.org/es/temas/reduccion-de-riesgo-de-desastres-y-crisis-humanitarias>, consultado el 28 de abril de 2018.

Reconstrucción de Ciudad de México, “Corte Informativo 29 de marzo 2018”, <http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/29-de-marzo-2018>, consultado el 13 de mayo de 2018.

Sismología de México, <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Sismologia-de-Mexico.html>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

Suárez *et al.*, “Fallas geológicas y fallas sociales”, Alcaldes de México, 9 de octubre de 2017, <https://www.alcaldesdemexico.com/de-puno-y-letra/fallas-geologicas-y-fallas-sociales/>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

Ureste, Manu y Aroche, Ernesto, “Lo que el 19S nos dejó: las víctimas, daños y damnificados en México”, *Animal Político*, 19 de octubre de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/10/cifras-oficiales-sismo-19s/>, consultado el 3 de mayo de 2018.

Conferencias

Azuela de la Cueva, Antonio, “La Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México, en una cada vez más resiliente”, conferencia pronunciada en el Foro de discusión sobre la Política de Reconstrucción de la Ciudad de México, México, El Colegio de México, 20 de marzo de 2018.

Becerra, Ricardo, “La Comisión para la Reconstrucción de la CDMX”, conferencia pronunciada en el Foro de discusión sobre la Política de Reconstrucción de la Ciudad de México, México, El Colegio de México, 20 de marzo de 2018.

Perló Cohen, Manuel, “Oportunidades urbanas del Programa de Reconstrucción en la CDMX”, conferencia pronunciada en el Foro de discusión sobre la Política de Reconstrucción de la Ciudad de México, México, El Colegio de México, 20 de marzo de 2018.

Ugalde Saldaña, Vicente, “Vulnerabilidad de la CDMX frente a los sismos, tipos de afectación y responsabilidad gubernamental”, conferencia pronunciada en el Foro de discusión sobre la Política de Reconstrucción de la Ciudad de México, México, El Colegio de México, 20 de marzo de 2018.

Entrevistas

Entrevista a Héctor de la Cueva, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México e integrante de la comisión técnica de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 23 de febrero de 2018.

Entrevista al Sr. Agustín, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México e integrante de la comisión técnica de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 23 de febrero de 2018.

Entrevista a Gibran, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México, 23 de febrero de 2018.

Entrevista a Juan Pablo Guerrero, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México e integrante de la comisión de comunicación de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 23 de febrero y 4 de mayo de 2018.

Entrevista al Sr. Ángel, integrante de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 23 de febrero, 4 de mayo y 11 de mayo de 2018.

Entrevista Juan Carlos Miranda, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México e integrante de la comisión de seguridad de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 2 de marzo de 2018.

Entrevista a vecino del Multifamiliar Tlalpan anónimo 1, 7 de marzo de 2018.

Entrevista a vecino del Multifamiliar Tlalpan anónimo 2, 16 de marzo de 2018.

Entrevista a Marisol Arriaga, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México y de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 23 de marzo de 2018.

Entrevista a Adelina Martínez, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México y encargada de los campamentos del Multifamiliar Tlalpan, 23 de marzo de 2018.

Entrevista a Alejandra Guerrero, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México, 26 de marzo de 2018.

Entrevista a Francia Gutiérrez, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México y de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 27 de abril de 2018.

Entrevista a Gabriel Macías, integrante de Damnificados Unidos de la Ciudad de México y administrador general del Multifamiliar Tlalpan, 27 de abril de 2018.

Entrevista al Sr. José Luis, representante de multi comisiones en la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 4 de mayo de 2018.

Entrevista a Israel Ballesteros, vocero de Damnificados Unidos de la Ciudad de México e integrante de la Asamblea de vecinos del Multifamiliar Tlalpan, 18 de mayo de 2018.

Asambleas

Asambleas generales de vecinos del Multifamiliar de Tlalpan, en la calle Gálvez y Fuentes, entre las calles Av. Erasmo Castellanos Quinto y Cerro San Antonio, de la alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. Todos los viernes del 2 de febrero al 2 de junio de 2018.

Asamblea de Damnificados Unidos de la Ciudad de México, en la calle Gálvez y Fuentes, entre las calles Av. Erasmo Castellanos Quinto y Cerro San Antonio, de la alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. El domingo 10 y 17 de junio de 2018.

Reunión del colectivo Damnificados Unidos de la Ciudad de México con el Comisionado de la Reconstrucción, Edgar Tungüí, en el Multifamiliar de Tlalpan. El viernes 23 de marzo de 2018.

Reunión de damnificados con la nueva Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, en Canal de Miramontes, de la alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, octubre de 2018.