

Ciudades en riesgo de desastre

Cities at risk of disaster

Alejandra Toscana-Aparicio

Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco
atoscana@correo.xoc.uam.mx

Resumen. Este dossier temático de la Revista Urbs se publica en el marco de la conmemoración de los 40 años de los sismos de 1985, eventos que, junto con los de 2017, marcaron puntos de inflexión en la gestión del territorio. La catástrofe de 1985 reveló la vulnerabilidad física y social de la Ciudad de México y detonó la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, inicialmente bajo una concepción fiscalista y emergencista de los desastres. Frente a la vulnerabilidad persistente de gran parte de la población mexicana que habita en zonas urbanas, la academia ha impulsado un cambio conceptual: el riesgo y el desastre no son fenómenos naturales inevitables, sino construcciones sociales. Esta perspectiva exige que el manejo de riesgos pase de una visión reactiva a una proactiva, centrada en la prevención y la mitigación de las causas estructurales. La vigencia de esta crítica se comprueba en desastres recientes como los desencadenados por el huracán Otis (2023), las prolongadas inundaciones en el municipio de Chalco, Estado de México y el desbordamiento del río Cazones (2025), que evidencian carencias en la práctica de la gestión de riesgos; por ello, la revista dedica este número a profundizar en dicho tema como una tarea estructural.

Palabras clave. Vulnerabilidad; construcción social del riesgo; sismos.

Abstract. This special issue of Urbs Magazine is published to commemorate the 40th anniversary of the 1985 earthquakes, events that, together with those of 2017, marked turning points in land management. The 1985 catastrophe revealed the physical and social vulnerability of Mexico City and triggered the creation of the National Civil Protection System, initially based on a physicalist and emergency-oriented conception of disasters. Faced with the persistent vulnerability of a large part of the Mexican population living in urban areas, academia has promoted a conceptual change: risk and disaster are not inevitable natural phenomena, but social constructs. This perspective requires risk management to shift from a reactive to a proactive approach, focused on prevention and mitigation of structural causes. The validity of this criticism is confirmed by recent disasters such as those triggered by Hurricane Otis (2023), the prolonged floods in the municipality of Chalco, State of Mexico, and the overflowing of the Cazones River (2025), which highlight shortcomings in risk management practices. For this reason, the magazine is dedicating this issue to exploring this topic in depth as a structural task.

Keywords. Vulnerability; social construction of risk; earthquakes.

Introducción

El mes de septiembre tiene un lugar particular en la historia sísmica de México, marcada por los devastadores terremotos de 1985 que afectaron la Ciudad de México y, posteriormente, por los de 2017 (el del 7 de septiembre en Chiapas y Oaxaca, y el del 19 de septiembre en la Ciudad de México). Estas catástrofes, vistas como efemérides trágicas, son también puntos de inflexión en la comprensión y gestión del territorio nacional, particularmente en sus zonas urbanas.

Hace cuatro décadas, la magnitud del sismo de 1985, con un saldo de muertos hasta ahora indefinido pero calculado entre 5 y 20 mil, y aproximadamente 150 mil damnificados, dejó al descubierto la vulnerabilidad física de las construcciones e infraestructura de la Ciudad de México, así como la fragilidad de su estructura social y administrativa. A raíz de esta catástrofe y la masiva movilización civil que sugió ante la tardanza gubernamental para atender la emergencia, se gestó la necesidad de una respuesta institucional formal y estructurada. Así, bajo una concepción fiscalista y emergencista de los desastres, nació el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en 1986.

Desde entonces, el estudio de riesgos y desastres se ha consolidado como un campo imprescindible para las ciencias sociales y urbanas. Cabe mencionar que México es un país propenso a los desastres, no solo por la diversidad de amenazas que se presentan en el territorio (erupciones volcánicas, sismos, ciclones, inundaciones, sequías, movimientos de ladera, epidemias, entre otros), sino también por la alta concentración de población vulnerable, cuyas características limitan su capacidad de anticiparse, responder y recuperarse del impacto de las amenazas (Wisner et al., 2004). La posibilidad de que las amenazas impacten a la población vulnerable se traduce en riesgos, los cuales deben ser gestionados para evitar que se materialicen en desastres, o que las pérdidas y daños sean los mínimos (Cardona, 2012).

Si bien la gestión de desastres ha estado dominada históricamente por la visión fiscalista y emergencista,

centrada en el fenómeno natural o amenaza (Hewitt, 1983), en las últimas décadas se ha posicionado en la discusión académica y burocrática la perspectiva que entiende a los riesgos como construcciones sociales (García Acosta, 2005). Autores como Lavell (2003) han concebido los desastres no como eventos naturales e inevitables, sino como el resultado de la mala gestión del riesgo y la vulnerabilidad social acumulada en el territorio. Este cambio implica pasar de una visión reactiva a una proactiva y preventiva, donde la prevención, la mitigación y la preparación, en conjunto con planes de alertamiento, respuesta y rehabilitación, son las acciones necesarias para evitar y reducir desastres (Toscana, 2025).

En la actualidad, más del 80% de la población mexicana vive en ciudades, lo que concentra tanto los activos económicos como las vulnerabilidades. El riesgo en las áreas urbanas es inherentemente complejo, pues es la convergencia entre las amenazas (de diversos tipos) y las vulnerabilidades socioeconómicas, físicas e institucionales que se construyen históricamente a través de la segregación y la informalidad, por lo que deben entenderse como consecuencia del modelo económico y de desarrollo.

Aunque el estudio de desastres en México y América Latina, referenciado por trabajos como los de Maskrey (1993) y Oliver-Smith et al. (2016) ha logrado permear poco a poco en el gobierno, la práctica no siempre refleja el cambio. El SINAPROC ha pasado, al menos en el discurso, de centrar sus esfuerzos en la atención de emergencias a la Gestión Integral de Riesgos (GIR), esto es, a enfocarse en la prevención y en la mitigación, así como en las causas y manifestaciones de la vulnerabilidad, y no solamente en las emergencias. Sin embargo, desastres recientes muestran las carencias en prevención y mitigación, entre ellos, el paso del huracán Otis por Guerrero en octubre de 2023, la prolongada inundación de Chalco en el Estado de México en agosto de 2024, y el desbordamiento del río Cazones que afectaron Poza Rica y diversos municipios de Veracruz, Puebla e Hidalgo en octubre de 2025. Estos desastres evidencian los altos niveles de vulnerabilidad de las poblaciones expuestas y la necesidad de enfatizar en el estudio de los contextos sociales en donde se gestan los desastres y la forma en que se gestionan los riesgos para evitar su materialización.

La recurrencia de riesgos no gestionados o mal gestionados confirma la urgencia de profundizar el enfoque de la Gestión Integral de Riesgos y llevar la visión construida socialmente desde la academia hasta la práctica gubernamental. Por ello, la Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales, en el marco de la conmemoración de los 40 años de los sismos de 1985, dedica este número temático a explorar las múltiples aristas del riesgo en las ciudades latinoamericanas, articulando la crítica teórica con el estudio de caso empírico.

Presentación de los Artículos del Número

Este dossier reúne cuatro contribuciones que tratan la complejidad del riesgo desde distintas ópticas territoriales y analíticas, ofreciendo una perspectiva amplia sobre las Ciudades en Riesgo de Desastre.

"Clarificar, desnaturalizar y politizar los desastres. Análisis de la construcción social del desastre en la legislación mexicana en materia de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos", de la autoría de Hugo Ignacio Rodríguez García, comienza con una crítica conceptual fundamental que identifica una contradicción persistente en el marco legal mexicano. El trabajo señala que, a pesar de la relevancia del construccionismo social del desastre en las últimas tres décadas y su incorporación teórica en la Gestión Integral de Riesgos (GIR), la legislación de Protección Civil aún se adhiere a la visión dominante y fiscalista de los desastres. Esta resistencia se evidencia en la definición legal de "Desastre" como el resultado de la ocurrencia de uno o más "agentes perturbadores" severos y externos, concibiéndolo como un evento determinado en tiempo y espacio. Este enfoque conlleva serias implicaciones negativas en términos analíticos, operativos, políticos e ideológicos.

El objetivo central del artículo de Rodríguez es contribuir al esclarecimiento teórico-conceptual de los

desastres, analizando cómo el término se utiliza en la ley. Se comprueba la vigencia y pertinencia del enfoque de la construcción social, destacando su función ideológica y analítica para clarificar, desnaturalizar y politizar los desastres en un entramado legal anacrónico. El autor concluye que la totalidad de la legislación sigue concibiendo al desastre como natural o producido por agentes perturbadores, lo que perpetúa la visión dominante. En este contexto, la metáfora de la construcción social se vuelve liberadora y urgente; su uso, con un alto compromiso político, es necesario para develar las intenciones de la idea del desastre como natural, hacer notar que los desastres y sus consecuencias son evitables, y asegurar que los recursos se destinen a combatir las dimensiones sociales, políticas y económicas que los producen, en lugar de enfocarse solo en el monitoreo de los fenómenos geofísicos.

Juan Carlos Gran, en "Ecología política urbana y vulnerabilidad social: un marco teórico-conceptual para analizar el riesgo de desastre en las ciudades", proporciona la herramienta analítica clave para responder a la urgencia de superar la visión dominante y la ambigüedad operativa de la Gestión Integral de Riesgos (GIR) en contextos urbanos. El artículo aborda la intensificación de la exposición y vulnerabilidad social a riesgos de desastre, resultado del crecimiento urbano acelerado, especialmente en América Latina. La tesis central es que la convergencia de la Ecología Política Urbana (EPU) y el enfoque de vulnerabilidad social permite una comprensión más integral de los desastres urbanos como fenómenos socialmente contruïdos, una visión esencialmente crítica de las estructuras económicas y políticas, diametralmente opuesta al enfoque emergencista. A través de una revisión teórica comparativa, el estudio identifica tres ejes fundamentales:

- La Ruptura de la dicotomía sociedad-naturaleza: Se enfatiza que los desastres no son simplemente eventos naturales, sino el resultado de relaciones de poder que configuran la naturaleza urbana (como en el caso de las inundaciones en Río Grande do Sul, Brasil).
- La Urbanización como proceso metabólico: La urbanización se analiza como un proceso que, al estructurar el espacio e integrar elementos como el suelo y el agua en los circuitos de acumulación de capital, genera y amplifica desigualdades persistentes en la distribución del riesgo, manifestadas en la re-territorialización de la vulnerabilidad.
- La Producción del riesgo como injusticia: El desastre se entiende como un reflejo de las desigualdades estructurales, donde las decisiones de planificación urbana perpetúan la vulnerabilidad social de ciertos grupos, abordando el problema desde el marco de la justicia ambiental (distributiva, procedimental y de reconocimiento).

El documento se consolida como una herramienta teórica-conceptual adecuada para investigar los factores y procesos que generan y amplifican el riesgo de desastre, vinculando directamente las fallas de la gestión con la producción desigual del espacio

En "El proceso del desastre detonado por inundación en el municipio de Atenango del Río, Guerrero", Misael Luna Barrera y Raymundo Padilla Lozoya presentan un interesante estudio de caso histórico-etnográfico, que valida la necesidad de estudiar el desastre como un proceso social (tal como lo define Lavell, 2000) y no solo como un fenómeno natural o amenaza. Se enfoca en el desastre ocurrido el 15 y 16 de septiembre de 2013 tras la interacción de los ciclones Ingrid y Manuel en el municipio de Atenango del Río, una comunidad ubicada históricamente en la ribera del Río Amacuzac.

El estudio utiliza una antropología del desastre con metodología cualitativa (revisión de Actas de Cabildo, Libros Parroquiales y entrevistas semiestructuradas a actores clave) para desentrañar las causas históricas y estructurales del riesgo, más allá de la amenaza hidrometeorológica. Los hallazgos confirman la reproducción de la vulnerabilidad de la población debido a:

- La Exposición histórica: El asentamiento original de Atenango se fundó y se amplió cerca del río, exponiendo viviendas a crecidas recurrentes.

- La Voluntad política omisa: A pesar de documentar daños y la necesidad de construir un muro de contención (1997), las autoridades omitieron acciones, lo que propició el desastre de 2013, que requirió apoyo del FONDEN.
- La Baja Percepción del Peligro: La población exhibía una inmunidad subjetiva al riesgo (Douglas, 1986), confiando en la familiaridad con el río y priorizando los beneficios del agua sobre el peligro de inundación, lo que explica la desatención a las alertas tempranas.
- El Foco Emergencista: Se documenta que, incluso después del desastre, la Dirección Municipal de Protección Civil se enfocó en atender situaciones de delincuencia, evidenciando la falta de políticas públicas locales de prevención y mitigación de riesgos de inundación.

Este caso de estudio de un "desastre pequeño" o extensivo subraya que los desastres se materializan sobre una historia de vulnerabilidad, demostrando que la reducción del riesgo en México no solo requiere estudios técnicos, sino, fundamentalmente, voluntad política y la integración de las dimensiones históricas, sociales y culturales en la gestión local.

Alma Susana Mungaray Lagarda, Rafael Humberto Marín Cambranis y Antonio Benavides Rosales en "La Pandemia por Covid-19: su impacto económico y social a través del estudio de las emergencias y desastres en la Ciudad de México" presentan un texto fundamental por su enfoque cuantitativo y sectorial para dimensionar los "nuevos desafíos" de la Gestión Integral de Riesgos (GIR) ante riesgos complejos como el sanitario-ecológico (COVID-19). Su objetivo es cuantificar los daños y pérdidas de diversos fenómenos perturbadores (geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, socio-organizativos) en la Ciudad de México durante 2019 y 2020, usando el Registro Estadístico Único de Situaciones de Emergencias (REUSE) y datos del Producto Interno Bruto (PIB).

Los autores abordan el impacto del COVID-19 como una sindemia (la conjunción de la enfermedad con comorbilidades y rezagos sociales preexistentes), y no como un evento sanitario aislado. Los resultados clave y hallazgos transversales varios: respecto al Impacto Económico Agravado: El monto económico total por daños por emergencias (no solo COVID-19) aumentó en 2020 respecto a 2019, mientras que el PIB de la Ciudad de México se contrajo fuertemente, especialmente en sectores dependientes como el turismo (-43.10%) y el transporte. Los daños representaron un porcentaje mayor del PIB (0.0101%) a pesar de la reducción del presupuesto de la SGIRPC. Encuentran también que hubo una Transformación de la Vulnerabilidad: El confinamiento alteró los patrones de riesgo: Aumento en Accidentes Terrestres: Se duplicaron los daños por accidentes terrestres en alcaldías con vías de acceso clave (Iztapalapa, G.A. Madero), probablemente por el aumento de velocidad ante la ausencia de tráfico. Aumento en Incendios en Vivienda: Los daños en vivienda por fenómenos químico-tecnológicos (incendios) aumentaron, atribuyéndose a la mayor permanencia y uso de conexiones eléctricas y gas doméstico debido al confinamiento. Y finalmente, apuntan que entre los desafíos transversales destaca el riesgo del Arbolado Urbano en Riesgo (139,713 habitantes afectados en 2020), un indicador que afecta la vivienda, el transporte y la infraestructura, y cuya gestión inadecuada evidencia fallas en la planificación y el cumplimiento normativo.

El análisis que presentan subraya la necesidad de una planificación económica integral y una inversión estratégica en la GIR, demostrando que la prevención reduce costos y que la vulnerabilidad es un factor económico, social y sanitario crucial para la resiliencia urbana.

En síntesis, el dossier presenta un texto que constituye una crítica conceptual y legal, en donde destaca la idea de que un desastre es un proceso social y no un agente perturbador. Un segundo texto propone un marco teórico crítico que enfatiza cómo la Ecología Política Urbana y el concepto de vulnerabilidad social son herramientas teóricas de gran utilidad para la comprensión de los riesgos y desastres. Un estudio de caso histórico sobre Atenango del Río, municipio o estado. Y finalmente, un estudio de caso actual sobre

el impacto de la pandemia por Covid-19 en la Ciudad de México. La publicación de estos trabajos en noviembre es un recordatorio de que la prevención del riesgo no es un asunto coyuntural, sino una tarea estructural y continua que debe permear todas las esferas de la política pública y la academia. Los problemas presentados—desde la reforma conceptual de la ley hasta la gestión de múltiples amenazas simultáneas—demuestran que la agenda de los estudios de riesgo está más vigente que nunca. Agradecemos a los autores por su invaluable contribución a este campo de estudio vital para la seguridad y el futuro de nuestras ciudades.

Referencias

- Cardona, O. D. (2012). Un marco conceptual común para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: encuentros y desencuentros de una iniciativa insoslayable. *Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en Latinoamérica*, 13-37.
- García-Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, 19, 11-24. <https://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n19/n19a2.pdf>
- Hewitt, K. (1983). La calamidad en la era tecnócrata. En: H. Kenneth (ed). *Interpretations of Calamity: From the Viewpoint of Ecology* (3-32). Londres: Allen and Unwin, pp. 3-32.
- Lavell, A. (2005). Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del huracán Mitch en Centroamérica. En Fernández, A. (comp.). *Comarcas vulnerables: riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*, CRIES, pp. 11-45.
- Lavell, A. (2003). *Gestión Local de Riesgo: Nociones y Precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC/PNUD.
- Maskery, Andrew (comp.), (1993). *Los desastres no son naturales*. La Red.
- Oliver-Smith, A. Alcántara-Ayala, I. Burton, I., Lavell, A. (2016). *Forensic Investigations of Disasters (FORIN): a conceptual framework and guide to research*. IRDR FORIN Publication No.2, Integrated Research on Disaster Risk.
- Toscana - Aparicio, A., (2024). Gestión de riesgos de Acapulco. De Paulina (1997) a Otis (2023). En: Frausto-Martínez, O., Aguilar Becerra, C. D., Morales-Hernández, J. C., Villaseñor-Franco, A. y Pérez- Gutiérrez, R., (Coordinadores) (2024). *Resiliencia ante el huracán Otis en Guerrero: lecciones aprendidas en la gestión del desastre en Acapulco y comunidades vecinas*. Universidad Autónoma de Guerrero, México.
- Wisner, B., Blaikie, P. M., Cannon, T. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.



Los textos publicados en esta revista están sujetos —si no se indica lo contrario— a una licencia de [Atribución CC 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Usted debe reconocer el crédito de la obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede compartir y adaptar la obra para cualquier propósito, incluso comercialmente. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace. No hay restricciones adicionales. Usted no puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier uso permitido por la licencia.