TÍTULO: ¿GESTIÓN DEL RIESGO O GESTIÓN DE LA EMERGENCIA? LA VISIÓN TECNOCRÁTICA EN LAS LEGISLACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Hugo Ignacio Rodríguez García [1]

Palabras Clave – Gestión del riesgo de desastre, Visión tecnocrática, Legislación de Protección Civil

INTRODUCCIÓN

La legislación en materia de Protección Civil en México constituye el marco institucional a partir del cual el Estado concibe, planifica y ejecuta la gestión del riesgo de desastre (GRD). Este trabajo examina 34 instrumentos normativos —la Ley General de Protección Civil (LGPC, última reforma 2023) y 33 leyes estatales vigentes— con el objetivo de identificar las visiones teóricas que los fundamentan, la forma en que definen los conceptos centrales de la GRD, su estructura normativa y los mecanismos de participación social previstos.

El argumento central es que el corpus legislativo mexicano reproduce una visión dominante tecnocrática de la GRD: reconoce la vulnerabilidad como factor constitutivo del riesgo, pero la trata como variable técnico-descriptiva, sin articularla con las relaciones estructurales de poder, desigualdad y exclusión que la producen históricamente. El resultado es un sistema normativo orientado, predominantemente, a la gestión de la emergencia y a la compensación de pérdidas económicas, más que a la transformación de las condiciones que generan el riesgo.

METODOLOGÍA

Se realizó un análisis documental comparado de 34 instrumentos normativos: la LGPC (2012, última reforma 2023) y las 33 leyes estatales vigentes en 2024–2025, que abarcan desde las leyes más antiguas (Veracruz, 2008; Estado de México, 2012) hasta las más recientes (Aguascalientes, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán, 2024). El análisis partió de un marco analítico con tres dimensiones: (1) la posición teórico-epistemológica de las leyes en relación con las tres visiones de la GRD —fisicalista, dominante tecnocrática y alternativa crítica—; (2) la definición operativa de los conceptos centrales (desastre, riesgo, vulnerabilidad, resiliencia y personas afectadas); y (3) los mecanismos de participación social previstos. Las leyes fueron cotejadas entre sí y con la LGPC como marco de referencia.

RESULTADOS

Definiciones de los conceptos centrales

La LGPC define el desastre como "el resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y/o extremos... que causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada" (Art. 2, fr. XVI). Esta fórmula es reproducida por la mayoría de los estados y enmarca el desastre como resultado de un evento externo, no como expresión de vulnerabilidades socialmente construidas. Únicamente Quintana Roo (2021) ofrece una definición alternativa —

1) Afiliación: Posgrado en Estudios de la Ciudad, Universidad Autónoma de la Ciudad de México; hugo.rodriguez“uacm.edu.mx

"hecho consistente en una interrupción grave en el funcionamiento de una sociedad"—, más cercana al enfoque de la UNDRR y a la perspectiva crítica.

El riesgo se define como "daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador" (LGPC, Art. 2, fr. XLIX). La inclusión de la vulnerabilidad como factor constitutivo representa un avance en relación con el paradigma fisicalista puro; sin embargo, la relación se formula como interacción técnica entre variables, sin cuestionar las relaciones sociales de poder que las producen.

La vulnerabilidad se define como "susceptibilidad o propensión de un agente afectable a sufrir daños o pérdidas... determinada por factores físicos, sociales, económicos y ambientales" (LGPC, Art. 2, fr. LVIII), definición adoptada por la casi totalidad de los estados. La inclusión de factores sociales y económicos es un avance, pero la vulnerabilidad se trata como atributo de la entidad expuesta —no como producto de dinámicas históricas de exclusión, políticas de desarrollo desiguales o decisiones de ordenamiento territorial.

La resiliencia se define como la "capacidad de un sistema, comunidad o sociedad... de resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales". Se trata de una concepción tecno-funcional: el objetivo es recuperar la normalidad previa, no transformar las condiciones que produjeron la vulnerabilidad.

Las personas afectadas son categorizadas en cuatro figuras —damnificado, albergado, evacuado y afectado— definidas por las pérdidas materiales y la dependencia de asistencia externa. Están ausentes dimensiones de género, etnia, discapacidad o clase social como condicionantes del impacto diferencial de los desastres. Solo Oaxaca (2024) incorpora enfoque de género e interculturalidad como principios normativos, y Zacatecas reconoce la discapacidad como factor de vulnerabilidad diferencial.

Visión teórica predominante

La literatura especializada distingue tres perspectivas epistemológicas en la GRD. La visión fisicalista entiende los desastres como fenómenos naturales cuya intensidad determina linealmente los daños. La visión dominante o tecnocrática —prevalente en los organismos internacionales desde los años 1990— incorpora la vulnerabilidad como variable técnica gestionable, sin cuestionar las relaciones de poder que la producen. La visión alternativa o crítica —desarrollada por Blaikie, Wisner, Hewitt y, en América Latina, por Macías Medrano, Calderón Aragón y Lavell— entiende los desastres como fenómenos socialmente construidos, expresión de vulnerabilidades históricamente producidas por relaciones de desigualdad y exclusión (Wisner et al., 2003; Macías Medrano, 1999).

El corpus analizado se localiza predominantemente en la visión dominante tecnocrática, con rasgos fisicalistas remanentes y elementos incipientes de la perspectiva alternativa que no llegan a transformar el paradigma de base. Los indicadores son: (a) el desastre se define a partir del agente perturbador externo; (b) la vulnerabilidad se incorpora como variable técnico-descriptiva; (c) los instrumentos normativos más desarrollados son los de respuesta a la emergencia —fondos, albergues, declaratorias—, mientras que la prevención y la reducción estructural de la vulnerabilidad carecen de mecanismos operativos equivalentes; (d) los fondos de desastre están concebidos para compensar pérdidas, no para invertir en la transformación de las condiciones de riesgo.

Estructura normativa

La LGPC se organiza en 18 capítulos, desde las disposiciones generales y la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) hasta los instrumentos financieros, los grupos voluntarios y las sanciones. Las leyes estatales reproducen una estructura altamente homogénea, producto de la progresiva armonización con las reformas nacionales entre 2017 y 2024. Las ocho partes comunes

son: disposiciones generales; sistema estatal de PC; instrumentos de planeación (Programa Estatal y Atlas de Riesgos); fases operativas (prevención, auxilio, recuperación); participación social; infraestructura de información; instrumentos financieros; y régimen sancionatorio. Destaca que ninguna ley dedica un capítulo a la reducción de la vulnerabilidad estructural ni a la articulación con políticas de desarrollo social, vivienda, ordenamiento territorial o combate a la desigualdad —laguna que revela los límites del paradigma dominante.

Participación social en la gestión del riesgo

La legislación reconoce la participación social a través de cuatro mecanismos: los Grupos Voluntarios (Cap. X de la LGPC), las Redes de Brigadistas Comunitarios, los Consejos Estatales de PC y las disposiciones sobre Cultura de Protección Civil. En todos los casos, la participación es de carácter consultivo y auxiliar, subordinada al control gubernamental: los grupos voluntarios solo pueden actuar si están registrados ante la autoridad; los brigadistas son formados y coordinados por el Estado; los Consejos tienen carácter exclusivamente consultivo, sin facultades decisorias.

Algunas leyes enuncian la participación social como principio rector —SLP, Hidalgo, Campeche, Chihuahua y Zacatecas indican que debe estar presente "en todas las fases de la protección civil, pero particularmente en la de prevención"—, sin embargo, sin instrumentos específicos que lo hagan efectivo. La participación real se concentra en las fases de respuesta y preparación, no en la prevención estructural. No existe, en ninguna ley, mecanismo de consulta previa, libre e informada para comunidades indígenas, a pesar de las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT. La participación de las mujeres, en contextos donde la desigualdad de género amplifica significativamente la vulnerabilidad ante desastres, tampoco se traduce en instrumentos específicos.

CONCLUSIONES

El corpus legislativo mexicano de Protección Civil configura un sistema normativo técnicamente sofisticado y coherente, con avances progresivos desde el fisicalismo puro hacia el reconocimiento de la vulnerabilidad como factor constitutivo del riesgo. Sin embargo, se mantiene firmemente en la visión dominante tecnocrática: los desastres se conciben como resultado de eventos externos; la vulnerabilidad se trata como variable técnica; los instrumentos más desarrollados son los de respuesta a la emergencia y compensación de pérdidas; y la participación social está institucionalizada en formas auxiliares y consultivas.

La perspectiva alternativa —que entiende los desastres como fenómenos socialmente construidos por la acumulación de vulnerabilidades históricas, producto de relaciones de poder y dinámicas de exclusión— permanece ausente como fundamento operativo. Avanzar en ese sentido implicaría reconocer que la reducción del riesgo requiere la transformación de las políticas de desarrollo, de las relaciones de poder territorial y de los mecanismos de participación de las comunidades. Los instrumentos normativos más recientes (Oaxaca, SLP, Yucatán y Jalisco, 2024) indican que este avance es posible y está, aunque de manera incipiente, en curso.

REFERENCIAS

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red/ITDG.

Hewitt, K. (Ed.). (1983). *Interpretations of calamity*. Allen & Unwin.

Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC/PNUD.

Ley de Protección Civil del Estado de Aguascalientes. (2024). *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*.

Ley de Protección Civil del Estado de Baja California. (s.f.). *Periódico Oficial del Estado de Baja California*.

Ley de Protección Civil del Estado de Baja California Sur. (2024). *Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur*.

Ley de Protección Civil del Estado de Campeche. (2023). *Periódico Oficial del Estado de Campeche*.

Ley de Protección Civil del Estado de Chiapas. (s.f.). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Ley de Protección Civil del Estado de Chihuahua. (2023). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*.

Ley de Protección Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2021). *Periódico Oficial del Estado de Coahuila*.

Ley de Protección Civil del Estado de Colima. (2020). *Periódico Oficial del Estado de Colima*.

Ley de Protección Civil del Estado de Durango. (2022). *Periódico Oficial del Estado de Durango*.

Ley de Protección Civil del Estado de Guanajuato. (2018). *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*.

Ley de Protección Civil del Estado de Guerrero. (2016). *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*.

Ley de Protección Civil del Estado de Hidalgo. (2023). *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*.

Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco. (2024). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.

Ley de Protección Civil del Estado de México. (2012). *Gaceta del Gobierno del Estado de México*.

Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo. (2016). *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.

Ley de Protección Civil del Estado de Morelos. (2020). *Periódico Oficial del Estado de Morelos*.

Ley de Protección Civil del Estado de Nayarit. (2019). *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*.

Ley de Protección Civil del Estado de Nuevo León. (2023). *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*.

Ley de Protección Civil del Estado de Oaxaca. (2024). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*.

Ley de Protección Civil del Estado de Puebla. (2022). *Periódico Oficial del Estado de Puebla*.

Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro. (2021). *La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Estado de Querétaro*.

Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo. (2021). *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*.

Ley de Protección Civil del Estado de San Luis Potosí. (2024). *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*.

Ley de Protección Civil del Estado de Sinaloa. (2017). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley de Protección Civil del Estado de Sonora. (2021). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*.

Ley de Protección Civil del Estado de Tabasco. (2019). *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*.

Ley de Protección Civil del Estado de Tamaulipas. (2023). *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*.

Ley de Protección Civil del Estado de Tlaxcala. (2013). *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*.

Ley de Protección Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2008). *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*.

Ley de Protección Civil del Estado de Yucatán. (2024). *Diario Oficial del Estado de Yucatán*.

Ley de Protección Civil del Estado de Zacatecas. (2018). *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*.

Ley General de Protección Civil [LGPC]. (2023). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 21 de diciembre de 2023. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC.pdf

Macías Medrano, J. M. (1999). *¿Qué es un desastre?: Acercamiento al marco interpretativo del riesgo y los desastres*. CIESAS.

UNDRR. (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. UNDRR.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2003). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2.ª ed.). Routledge.