
La dinámica político-administrativa en la implementación de políticas públicas: El Caso del Huracán Otis, Acapulco Guerrero.

Recibido: 10 octubre 2025 Aceptado: 28 enero 2026

Paola Parra García¹

Resumen:

La presente investigación tiene como objetivo describir y explicar la dinámica político-administrativa en la implementación de las políticas públicas, a partir del análisis del Acuerdo Político-Administrativo (APA) y del Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA), tomando como estudio de caso el huracán Otis. La pregunta central que guía la investigación es la siguiente: ¿cómo se configura la dinámica político-administrativa en la implementación de las políticas públicas?

Pese a los avances significativos en la comprensión teórica del campo de la implementación de políticas públicas, persisten importantes lagunas de conocimiento que limitan la capacidad de los gobiernos para llevar dichas políticas a la práctica de manera efectiva. En este contexto, la investigación analiza la dinámica administrativa del proceso de implementación, así como algunos elementos de su dimensión política, y examina los componentes y estructuras del Acuerdo Político-

Administrativo (APA) que permiten abordar la implementación desde una perspectiva de coordinación y colaboración entre entidades gubernamentales y actores sociales en la gestión de apoyos posteriores al paso del huracán Otis en Acapulco de Juárez, Guerrero.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas, Huracán Otis, Acuerdo Político-Administrativo, Programa de Actuación Político-Administrativo.

Abstract

This research aims to describe and explain the political-administrative dynamics in the implementation of public policies through the analysis of the Political-Administrative Agreement (PAA) and the Political-Administrative Action Program (PAAP), using Hurricane Otis as a case study. The central question guiding this study is: How are political-administrative dynamics configured during the implementation of public policies?

¹ Estudiante de Ciencia Política en la FCPYS UNAM.-Mexicana. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9735-2744> Correo-e: 2203068895@correo.ler.uam.mx

Despite significant advances in the theoretical understanding of public policy implementation, critical knowledge gaps persist that limit the ability of governments to effectively put these policies into practice. In this context, the research analyzes the administrative dynamics of the implementation process, as well as key elements of its political dimension. Furthermore, it examines the components and structures of the Political-Administrative Agreement (PAA) that facilitate an

implementation approach based on coordination and collaboration between government entities and social actors in the management of relief efforts following Hurricane Otis in Acapulco de Juárez, Guerrero.

Key words: Implementation of Public Policies, Hurricane Otis, Political-Administrative Agreement, Political-Administrative Action Program.

Introducción

El proceso de implementación es uno de los procesos complejos y multifacéticos de la política pública. Particularmente en la gestión de fenómenos naturales porque pone a prueba la capacidad de coordinación y respuesta de las autoridades gubernamentales. La presente investigación tiene el objetivo de explicar los elementos del proceso de implementación del Plan de Reconstrucción y apoyo a Damnificados por el Huracán Otis mediante el análisis de la dinámica política y la dinámica administrativa. componentes y estructuras del Acuerdo Político Administrativo (APA) en la coordinación y colaboración entre entidades gubernamentales y actores sociales para la gestión de apoyos después del paso del Huracán Otis, en Acapulco de Juárez, Guerrero.

La pregunta de investigación es ¿Cómo es la dinámica-político administrativa en la implementación de políticas públicas? Con el objetivo de realizar un análisis del proceso de implementación e identificar los alcances y limitantes del plan de apoyo y reconstrucción, después del paso del huracán Otis, en Acapulco de Juarez, Guerrero².

² Cabe señalar que el Plan General de Reconstrucción se implementó a nivel municipal en dos de los municipios afectados por el huracán Otis: Coyuca de Benítez y Acapulco de Juárez. Para este estudio de caso se seleccionó el municipio de Acapulco de Juárez, debido a su relevancia como destino turístico y porque, a partir de las entrevistas en profundidad realizadas a las burocracias de nivel de calle, se identificó una concentración prioritaria de recursos, atención institucional y esfuerzos de implementación en dicho municipio. Esta prioridad se reflejó, además, en la

La hipótesis se deriva de la teoría de las organizaciones de los estudios de Bennis, 1966; Downs, 1967; Gross, 1971; Katz y Kahn, 1966. Estos estudios agrupan en tres categorías principales: i) la teoría de la organización, con énfasis en los trabajos sobre control y cambio dentro de las organizaciones (innovación); ii) el impacto de las políticas públicas; y iii) estudios selectos sobre las relaciones intergubernamentales. En ese sentido la investigación contribuye a los estudios sobre las relaciones intergubernamentales.

La presente investigación aporta evidencia empírica en el campo de estudio, además de responder a las lagunas en el campo de conocimiento en la gestión de fenómenos naturales desde la ciencia sociales³.

En este sentido desde la toma de decisión política, se debe de tener en cuenta los tiempos de la política pública y teniendo en cuenta que el proceso de reconstrucción se estima de acuerdo con el gobierno y su plan de reconstrucción, para este estudio de caso. Desde la literatura clásica del análisis de políticas públicas, el monitoreo y el seguimiento no constituyen un componente accesorio o complementario, sino una fase estructural del ciclo de la política pública, inseparable del diseño, la implementación y la evaluación (Dunn, 2018; Howlett, Ramesh y Perl, 2020). En este enfoque, el monitoreo cumple la función de generar información sistemática y oportuna sobre el desempeño de la política, permitiendo comparar los resultados observados con los objetivos originalmente planteados.

Para que un sistema de monitoreo y seguimiento sea viable y funcional, la política pública debe incorporar, desde su fase de diseño, una estructura mínima de gestión por resultados. Dicha estructura incluye, al menos: objetivos claramente definidos y jerarquizados, que permitan distinguir entre fines generales y resultados intermedios; una teoría de cambio, que establezca la lógica causal entre las intervenciones gubernamentales y los resultados esperados; indicadores verificables, capaces de traducir los objetivos en medidas observables; responsables institucionales claramente asignados, con competencias y atribuciones específicas; y mecanismos formales de reporte y retroalimentación,

documentación oficial disponible, la cual hace referencia predominantemente al puerto de Acapulco, lo que convierte a este municipio en un caso clave para analizar los resultados del Plan General de Reconstrucción y la atención gubernamental recibida antes, durante y después de su implementación.

³ La devastación en Acapulco resalta la vulnerabilidad de regiones costeras frente a huracanes de alta intensidad y subraya la necesidad urgente de mejorar los sistemas de alerta temprana y las capacidades de respuesta. Este evento también pone demuestr la importancia de la preparación comunitaria y la resiliencia infraestructural para enfrentar fenómenos meteorológicos.

que aseguren el uso sistemático de la información generada para la toma de decisiones.

Cuando estos elementos no se incorporan desde el diseño de la política, el monitoreo no puede desarrollarse de manera *ex post*, ya que no existen parámetros claros contra los cuales observar, medir o comparar el avance y desempeño de la intervención pública. Como señalan Kusek y Rist (2004), los sistemas de monitoreo y evaluación no pueden improvisarse durante la implementación, sino que requieren ser institucionalizados desde el inicio para cumplir su función de aprendizaje, corrección y rendición de cuentas.

Por otro lado, la literatura especializada en gestión de desastres y políticas públicas distingue de manera analítica entre dos tipos de intervenciones estatales. Por un lado, las respuestas de emergencia, orientadas a la atención inmediata de la crisis, se caracterizan por su énfasis en la rapidez de actuación, la centralización de decisiones y un mayor grado de discrecionalidad administrativa. Por otro lado, las políticas de reconstrucción constituyen intervenciones de mediano y largo plazo que requieren procesos sistemáticos de planificación, mecanismos de coordinación interinstitucional y la institucionalización de sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan evaluar su avance y resultados (Boin, 2017; OECD, 2019).

El Plan de Reconstrucción de Acapulco, implementado tras el paso del huracán Otis, se inscribe predominantemente en la lógica de respuesta inmediata, más que en la de una política pública institucionalizada orientada a la reconstrucción integral. Esta orientación tiene consecuencias directas sobre su gestión. En primer lugar, se prioriza la ejecución inmediata del gasto público sobre la construcción de mecanismos de trazabilidad que permitan dar seguimiento a los resultados y efectos de las intervenciones. En segundo lugar, se privilegia la centralización política de la toma de decisiones en detrimento de esquemas de coordinación técnica interinstitucional, necesarios para la gestión de políticas complejas y multisectoriales. De manera análoga, se asume implícitamente que la urgencia del contexto post-desastre justifica la ausencia o postergación indefinida de mecanismos formales de seguimiento y monitoreo.

Como advierte Peters (2015), las políticas públicas adoptadas bajo condiciones de excepción tienden a suspender temporalmente los controles administrativos, los sistemas de información y los procedimientos ordinarios de gestión, con el argumento de maximizar la rapidez y flexibilidad de la acción gubernamental. Sin embargo, esta suspensión tiene como efecto colateral la debilitación de las capacidades estatales para producir información sistemática sobre el desempeño

de las políticas, lo que explica la ausencia de sistemas de monitoreo robustos en muchos procesos de reconstrucción post-desastre, incluido el caso de Acapulco.

Dentro de la información pública y en la página de gobernación el plan de reconstrucción no cuenta con sistema de monitoreo o seguimiento.

Desde el enfoque de la gobernanza y del análisis de políticas públicas, la literatura coincide en que los sistemas de monitoreo y seguimiento requieren la existencia de una entidad claramente mandatada, dotada de capacidad técnica, autoridad política y atribuciones formales para coordinar, recopilar y sistematizar información sobre la implementación de la política (May, 2015; OECD, 2020). En ausencia de una instancia rectora, el monitoreo tiende a fragmentarse o a diluirse entre múltiples actores, lo que reduce su coherencia y limita su utilidad para la toma de decisiones.

En el caso de planes de reconstrucción caracterizados por su naturaleza multisectorial y por la concurrencia de distintos niveles de gobierno, la función de seguimiento suele descansar en una arquitectura institucional específica que integra, al menos, tres componentes: i) un organismo coordinador central con un mandato explícito para conducir el proceso de reconstrucción; ii) un sistema interinstitucional de información que permita consolidar datos provenientes de las distintas dependencias y actores involucrados; y iii) un marco común de reporte y rendición de cuentas que establezca criterios homogéneos para informar sobre avances, resultados y uso de recursos.

Sin embargo, el caso de la reconstrucción de Acapulco, el proceso involucra a una pluralidad de actores dependencias del gobierno federal, fuerzas armadas, gobiernos locales y empresas públicas y privadas, sin que exista una arquitectura institucional explícita para el seguimiento transversal del plan. La ausencia de una instancia coordinadora formal y de un sistema integrado de información impide articular los esfuerzos dispersos bajo una lógica común de gestión por resultados, lo que limita de manera significativa la capacidad estatal para realizar un seguimiento sistemático del avance de la reconstrucción.

Esta situación genera lo que Pressman y Wildavsky (1984) denominan *implementation gaps*: brechas entre los objetivos y compromisos anunciados en el plano discursivo y las acciones que efectivamente se ejecutan en la práctica. Sin mecanismos institucionalizados de monitoreo, dichas brechas no solo permanecen invisibles, sino que tampoco pueden ser detectadas ni corregidas oportunamente, lo que debilita la efectividad, la coherencia y la rendición de cuentas del proceso de reconstrucción.

En este sentido, el Plan de Reconstrucción de Acapulco no carece de un sistema de seguimiento y monitoreo como resultado de una omisión accidental o meramente administrativa, sino como consecuencia de una combinación de factores estructurales ampliamente identificados por la literatura especializada en análisis de políticas públicas y gobernanza. En primer lugar, el plan fue concebido predominantemente como una respuesta de emergencia, orientada a la atención inmediata de los efectos del huracán, y no como una política pública institucionalizada susceptible de ser evaluada sistemáticamente en términos de resultados y desempeño.

En segundo lugar, si bien la literatura reconoce que la teoría de cambio no siempre se encuentra explícitamente formulada en los documentos de política, también subraya que resulta indispensable que el diseño de la intervención permita reconstruirla analíticamente a partir de objetivos, líneas de acción y supuestos causales mínimamente definidas (Weiss, 1998; Kusek y Rist, 2004). En el caso del Plan de Reconstrucción de Acapulco, el problema no radica necesariamente en la inexistencia de una teoría de cambio, sino en la ausencia de condiciones institucionales que faciliten su reconstrucción *ex post*, debido a la falta de información sistemática, criterios claros de priorización y mecanismos formales de documentación de las decisiones públicas.

En tercer lugar, el plan presenta una fragmentación institucional significativa, caracterizada por la participación simultánea de múltiples actores dependencias del gobierno federal, fuerzas armadas, gobiernos locales y empresas públicas y privadas sin la existencia de una autoridad rectora claramente mandatada para el seguimiento transversal del proceso de implementación. Esta fragmentación dificulta la articulación de las acciones bajo una lógica común orientada a resultados y limita la generación de información consolidada sobre los avances y efectos del proceso de reconstrucción.

Asimismo, el plan operó en un contexto de incentivos políticos y administrativos poco favorables a la generación sistemática de información, en el que la urgencia de la acción y la alta visibilidad política del proceso tendieron a privilegiar la ejecución inmediata por encima de la construcción de mecanismos formales de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas. Como señala la literatura sobre gobernanza pública, la producción de información no cumple únicamente una función técnica, sino también una función política, en la medida en que hace visibles responsabilidades, decisiones y resultados (Power, 1997; Peters, 2015).

Esta combinación de factores configura un déficit de gobernanza, en tanto la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo limita severamente la capacidad del Estado para garantizar la efectividad y eficiencia de la intervención, promover el aprendizaje institucional y asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones públicas. En un proceso de reconstrucción de alto impacto social y presupuestal como el de Acapulco, la falta de mecanismos que permitan dar seguimiento a las decisiones y resultados de todos los actores involucrados en la implementación no solo debilita la gestión pública, sino que también compromete la legitimidad y sostenibilidad de la política en el mediano y largo plazo.

Lo que desde la perspectiva del Acuerdo Político-Administrativo (APA), este déficit de seguimiento y monitoreo puede entenderse como una expresión de los arreglos informales y formales que estructuran la coordinación entre actores durante la implementación. Más que un problema exclusivamente técnico, la ausencia de una estructura institucional para el seguimiento refleja los términos bajo los cuales los actores gubernamentales y no gubernamentales acuerdan -explícita o implícitamente- prioridades, responsabilidades y márgenes de acción en un contexto de alta presión política y administrativa. En este sentido, el APA permite identificar cómo la fragmentación institucional y la débil producción de información no son anomalías del proceso, sino resultados coherentes con un arreglo político-administrativo orientado a la ejecución inmediata y al control operativo, más que a la generación de capacidades sostenidas de gestión, monitoreo y rendición de cuentas.

Acuerdo Político Administrativo (APA) y Programa Político-Administrativo (PPA)

El APA integra, de forma articulada, cinco elementos centrales. En primer lugar, la definición del problema público, que implica un acuerdo sobre su naturaleza, causas y efectos, así como sobre los grupos-objetivo cuyos comportamientos se pretende modificar y los beneficiarios finales de la intervención. En segundo lugar, la hipótesis causal, entendida como la teoría de intervención que vincula las causas del problema con los instrumentos de política seleccionados. En tercer lugar, el modelo de intervención, que precisa cómo la acción pública incidirá sobre los grupos-objetivo. En cuarto lugar, la asignación de recursos –legales, financieros, humanos y organizativos– necesarios para ejecutar la política. Finalmente, el APA define los arreglos institucionales, es decir, las estructuras administrativas responsables y los mecanismos de coordinación entre actores y niveles de gobierno (Subirats et al., 2008).

En el enfoque de análisis de políticas públicas desarrollado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, el Programa Político-Administrativo (PPA) constituye el producto central de la fase de programación y representa el momento en el que los consensos políticos alcanzados en el Acuerdo Político-Administrativo (APA) se traducen en reglas, procedimientos, instrumentos y arreglos institucionales formalizados que orientan la acción pública (Subirats et al., 2008). Desde esta perspectiva, el PPA no es un documento aislado ni meramente técnico, sino un marco normativo y operativo que hace posible la implementación efectiva de una política pública.

Desde el punto de vista teórico, el PPA se define como el conjunto de disposiciones jurídico-administrativas y organizativas que especifican cómo debe ejecutarse una política, quiénes son los actores responsables, con qué recursos cuentan y mediante qué instrumentos se pretende incidir sobre los grupos-objetivo. Mientras el APA expresa el consenso político en torno a qué hacer frente a un problema público, el PPA delimita con precisión cómo hacerlo, reduciendo la ambigüedad operativa y estableciendo condiciones mínimas de viabilidad administrativa (Subirats, 2008).

Componentes estructurales del PPA

De acuerdo con Subirats y sus coautores, el PPA integra varios componentes interdependientes. En primer lugar, define con precisión a los actores de la política, distinguiendo entre grupos-objetivo aquellos cuyos comportamientos se busca modificar, beneficiarios finales y actores públicos y privados involucrados en la implementación. Esta delimitación resulta fundamental para evitar vacíos de responsabilidad y conflictos de competencia durante la ejecución.

En segundo lugar, el PPA operacionaliza la hipótesis causal contenida en el APA mediante una teoría del cambio explícita, que vincula recursos, actividades, productos, resultados e impactos. Esta cadena lógica permite evaluar empíricamente si la intervención funciona conforme a lo previsto o si los problemas observados se derivan de fallas de diseño o de implementación (Subirats et al., 2008; Knoepfel et al., 2011).

Un tercer componente central es el arreglo institucional, que establece qué instituciones intervienen, en qué niveles territoriales actúan y cómo se coordinan entre sí. En políticas caracterizadas por una alta complejidad organizativa como la gestión del riesgo y de los desastres, esta definición resulta determinante para asegurar la coherencia de la acción pública y la coordinación intergubernamental.

El PPA también especifica los recursos disponibles, incluyendo recursos legales, financieros, humanos, informativos, organizativos y temporales. La literatura coincide en que la incongruencia entre objetivos ambiciosos y recursos limitados constituye una de las principales fuentes de fracaso en la implementación (Pressman y Wildavsky, 1984).

Asimismo, el PPA define los instrumentos de intervención regulatorios, económicos, informativos u organizativos, a través de los cuales se busca modificar los comportamientos de los grupos-objetivo. La elección de estos instrumentos no es neutral, pues refleja equilibrios políticos, capacidades administrativas y supuestos causales sobre los mecanismos de cambio social (Lascoumes y Le Galès, 2007). De ese modo, el PPA incorpora indicadores de seguimiento y evaluación, que permiten medir el desempeño de la política, monitorear su ejecución y sustentar procesos de rendición de cuentas y aprendizaje institucional.

Desde una perspectiva teórica, el PPA cumple al menos tres funciones esenciales. En primer lugar, una función de concretización, al traducir orientaciones políticas generales en objetivos operativos y medibles. En segundo lugar, una función de coordinación, al establecer reglas claras para la interacción entre actores y niveles de gobierno. En tercer lugar, una función de legitimación, al dotar de base legal y administrativa a la acción pública y permitir su control democrático (Subirats, 2008).

De este modo, el PPA constituye el eslabón intermedio entre el consenso político y la acción administrativa efectiva, sintetizado en la secuencia analítica APA, PPA y implementación.

El PPA en la gestión de fenómenos naturales

La relevancia analítica del PPA se vuelve particularmente evidente en la gestión de fenómenos naturales, un ámbito caracterizado por alta incertidumbre, presión temporal y necesidad de coordinación multinivel. En este tipo de políticas, el consenso político en torno a la reducción del riesgo o la atención de desastres expresado en el APA solo se traduce en resultados efectivos cuando se institucionaliza en PPAs claros, coherentes y operativamente viables.

La literatura sobre políticas de desastres muestra que los fallos recurrentes en la respuesta gubernamental suelen asociarse a PPAs incompletos o contradictorios, que no definen con claridad responsabilidades, mecanismos de coordinación ni criterios de asignación de recursos (Birkland, 2006; Boin et al., 2016). En contraste,

PPAs robustos permiten anticipar escenarios, estandarizar procedimientos y facilitar la adaptación durante la implementación.

Es así como el análisis del huracán Otis muestra que la eficacia de la respuesta gubernamental no depende únicamente de la magnitud del fenómeno natural, sino de la calidad del PPA que guía la implementación: claridad en la asignación de responsabilidades, disponibilidad efectiva de recursos, instrumentos adecuados y mecanismos de seguimiento capaces de adaptarse a condiciones extraordinarias.

Proceso de Implementación

La implementación constituye la fase del ciclo de la política pública en la que las decisiones formales se transforman en acciones operativas. Pressman y Wildavsky (1973) definen este proceso como la cadena de interacciones entre múltiples actores, niveles de gobierno y organizaciones necesarias para traducir objetivos normativos en resultados concretos. En la gestión de fenómenos naturales, la implementación adquiere una relevancia particular, dado que de su eficacia dependen la reducción del riesgo, la protección de la población y la capacidad de respuesta ante escenarios de alta incertidumbre y urgencia.

A diferencia de otros ámbitos de política, la implementación en contextos de desastre se caracteriza por la presión temporal, la coordinación interinstitucional intensiva y la necesidad de operar bajo condiciones de información incompleta. Por ello, las fallas de implementación no pueden explicarse únicamente por errores de diseño, sino por la interacción entre arreglos institucionales, capacidades administrativas y dinámicas territoriales.

El enfoque top-down, desarrollado por Sabatier y Mazmanian (1980), concibe la implementación como un proceso jerárquico en el que las autoridades centrales definen objetivos claros, asignan competencias y controlan la ejecución mediante normas y mecanismos de supervisión. En la gestión de fenómenos naturales, este modelo resulta funcional para activar respuestas rápidas, centralizar decisiones críticas y movilizar recursos extraordinarios. Sin embargo, su principal limitación radica en la escasa capacidad de adaptación a contextos locales heterogéneos, especialmente en territorios con vulnerabilidades sociales diferenciadas.

En contraste, el enfoque bottom-up, asociado a Lipsky (1980), enfatiza el papel de los burócratas de nivel de calle personal de protección civil, fuerzas de seguridad, servidores de la nación y autoridades locales que toman decisiones discrecionales durante la implementación. En situaciones de desastre, estos actores interpretan y ajustan las directrices formales según las condiciones reales del territorio, lo que

permite respuestas más flexibles y contextualizadas, aunque también puede generar variaciones significativas en la aplicación de la política.

Por su parte, el modelo de ambigüedad-conflicto propuesto por Matland (1995) resulta particularmente pertinente para el análisis de políticas de gestión de fenómenos naturales. Este enfoque sostiene que la implementación depende del grado de ambigüedad de los objetivos y del nivel de conflicto entre actores. En escenarios de desastre, la incertidumbre científica, la presión política y la coexistencia de objetivos contradictorios como desarrollo urbano, seguridad y reconstrucción generan contextos de alta ambigüedad, donde los resultados de la política dependen menos del diseño formal y más de la capacidad de negociación y coordinación entre actores.

Desde la perspectiva de la implementación, la gestión de fenómenos naturales no puede analizarse como un proceso lineal ni exclusivamente técnico. La efectividad de la política pública depende de la articulación entre el control central, la adaptación local y la gestión del desastre como fenómeno social, así como de la existencia de mecanismos de coordinación, comunicación interinstitucional y aprendizaje institucional.

Pese a los avances en la comprensión teórica del campo de la implementación de políticas públicas, persisten importantes lagunas de conocimiento que limitan la capacidad de los gobiernos para llevar dichas políticas a la práctica, particularmente en contextos donde los formuladores de políticas y los administradores públicos enfrentan restricciones institucionales y operativas. Aunque la fase de implementación ha sido ampliamente abordada por la literatura, son escasos los estudios que analizan la gestión de fenómenos naturales desde una perspectiva de política pública, lo que vuelve especialmente pertinente este estudio para el caso de México.

La implementación de políticas en contextos federales y descentralizados presenta desafíos, debido a la necesidad de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (Federal, Estatal, Municipal), en su coordinación para la gestión y resolución de conflicto⁴. Por otro lado, los factores contextuales, es decir las

⁴ Entender la política pública como un mecanismo de regulación del conflicto permite iluminar el enfoque adoptado en el Plan de Reconstrucción de Acapulco. En contextos post-desastre, la intervención pública no responde únicamente a daños materiales, sino que también debe procesar conflictos latentes y emergentes entre actores con demandas diferenciadas, tales como la población afectada, los gobiernos locales, las dependencias federales, las fuerzas armadas, los sectores económicos y las organizaciones sociales. Desde esta perspectiva, el plan puede interpretarse como un intento del Estado por reordenar prioridades, distribuir recursos escasos y

características socioeconómicas, políticas, y las dinámicas de poder juegan un papel crucial en la implementación de políticas.

En la fase de emergencia entendida como el momento de implementación inmediata de la respuesta pública, el caso del huracán Otis pone de relieve la necesidad de analizar los mecanismos de coordinación que operan dentro de las dinámicas político-administrativas. Desde el enfoque de análisis de políticas públicas desarrollado por Knoepfel, 2008, el proceso de implementación no se reduce a la ejecución de acciones aisladas, sino que se estructura a partir del Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA), entendido como el conjunto de decisiones legislativas, reglamentarias y administrativas que definen la manera en que una política pública se traduce en acción gubernamental. A partir de este programa se configura un Acuerdo Político-Administrativo (APA), mediante el cual se establecen, de manera explícita, las competencias, responsabilidades y recursos de los actores públicos involucrados en la implementación.

Desde esta perspectiva analítica, el impacto del huracán Otis en Acapulco, Guerrero, permite observar empíricamente las limitaciones del acuerdo político-administrativo en la fase de emergencia, particularmente en lo relativo a la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. La respuesta institucional se caracterizó por la concurrencia de actores federales, estatales y municipales, sin que se identificara un acuerdo explícito que delimitara con claridad las responsabilidades operativas, los canales de coordinación ni los mecanismos de articulación intergubernamental en materia de atención de emergencias y desastres naturales. Esta situación no se plantea como una inferencia normativa, sino que se evidencia en la ausencia de instrumentos formales de coordinación, protocolos compartidos y sistemas integrados de información durante la implementación de la respuesta.

establecer jerarquías de atención; es decir, por regular el conflicto social derivado del fenómeno natural, en el entendido de que el “desastre” es, en gran medida, una construcción social. Sin embargo, cuando dicha intervención se estructura predominantemente bajo una lógica de respuesta de emergencia y carece de mecanismos claros de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas, la capacidad estatal para regular el conflicto se ve significativamente limitada.

En ausencia de información sistemática sobre decisiones, criterios de asignación y resultados, los desacuerdos no se procesan por vías institucionales, sino que tienden a expresarse como conflictos no regulados, disputas por el acceso a apoyos y cuestionamientos a la legitimidad de la acción pública, particularmente en las etapas posteriores a la entrega de bienes y servicios a la población damnificada. De este modo, el enfoque del plan privilegia la contención inmediata del conflicto social por encima de su gestión institucional de mediano y largo plazo. Vallés, J. (2010).

En términos del marco analítico de Knoepfel, la debilidad del PPA y la fragilidad del APA en la fase de emergencia contribuyeron a una implementación fragmentada, en la que la superposición de acciones, la centralización de decisiones y la limitada articulación con las capacidades locales dificultaron una respuesta más coordinada y eficaz. De este modo, el caso del huracán Otis muestra que los desafíos en la atención de emergencias no se explican únicamente por la magnitud del desastre, sino también por deficiencias estructurales en los mecanismos político-administrativos de coordinación, los cuales condicionan la capacidad del Estado para responder de manera integrada y coherente ante fenómenos naturales.

Esta deficiencia impide responder adecuadamente a las necesidades de la población afectada.

Además, la insuficiencia de planes y programas de protección civil en las entidades federativas y, particularmente, en los municipios constituye un factor estructural que complica de manera significativa la coordinación intergubernamental en contextos de desastre.

Esta debilidad estructural en la planeación de la protección civil resulta empíricamente relevante para comprender el enfoque y las limitaciones del Plan de Reconstrucción de Acapulco tras el paso del huracán Otis. De acuerdo con el INEGI, únicamente alrededor del 33.9 % de los municipios del país contaba con un plan o programa de protección civil vigente, mientras que más del 42 % aproximadamente 1 058 municipios carecían por completo de este instrumento básico de gestión del riesgo en el periodo previo al desastre (INEGI, Censo de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales, 2023). Este dato no es menor, pues indica que una proporción sustantiva del territorio nacional enfrenta emergencias sin marcos locales de actuación previamente definidos, lo que obliga a que la respuesta gubernamental se articule bajo esquemas extraordinarios y altamente centralizados.

En el caso de Acapulco, la ausencia de capacidades locales institucionalizadas en materia de protección civil limitó la posibilidad de articular una respuesta basada en protocolos territoriales, conocimiento comunitario y mecanismos de coordinación intergubernamental preexistentes. Ello contribuyó a que la reconstrucción se estructurara como una respuesta de emergencia prolongada, sin un sistema formal de seguimiento y monitoreo. Así, el déficit de planeación local, empíricamente observable en la elevada proporción de municipios sin planes de protección civil, ayuda a explicar por qué el Plan de Reconstrucción privilegió la

ejecución inmediata sobre la construcción de mecanismos de trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas durante el proceso de implementación.

Para mejorar esta situación es crucial fortalecer los sistemas estatales y municipales e incorporar la gestión integral del riesgo en todos los procedimientos de organización y operación. El auxilio a la población en situaciones de emergencia debe ser una función prioritaria de la protección civil.

En la fase de prevención, el diseño institucional del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) contempla mecanismos orientados a fortalecer la coordinación intergubernamental y la articulación de capacidades antes de la ocurrencia de desastres. En este marco, el gobierno de México, a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), ha impulsado acciones dirigidas a mejorar la coordinación interna del sistema, particularmente mediante la promoción de protocolos de actuación conjunta y la alineación de planes de respuesta entre las dependencias de la Administración Pública Federal y los integrantes del Consejo Nacional de Protección Civil. En términos formales, estas acciones buscan construir un marco común de actuación que facilite una respuesta coordinada ante situaciones de emergencia.

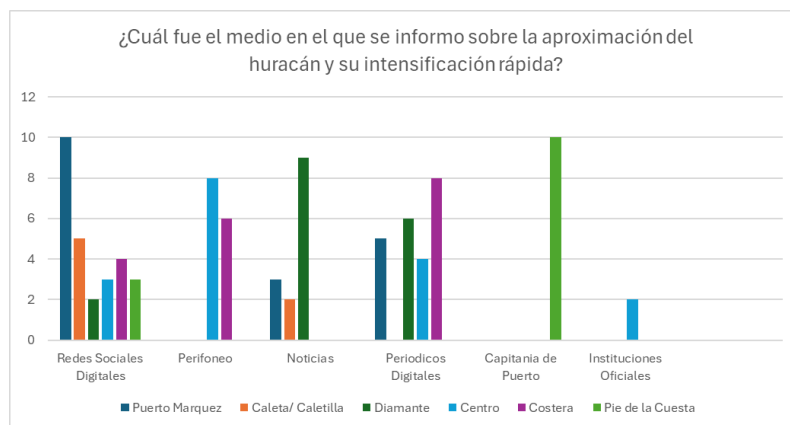
Asimismo, el Centro Nacional de Comunicación y Operación (CENACOM) desempeña un papel clave dentro de esta estructura preventiva, al fungir como la instancia técnica encargada de la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información relacionada con riesgos, alertas y situaciones de emergencia. En teoría, este flujo de información constituye un insumo central para la toma de decisiones oportunas y coordinadas entre las autoridades de protección civil de los distintos órdenes de gobierno.

No obstante, la efectividad de estos mecanismos preventivos enfrenta limitaciones estructurales. La cobertura operativa del CENACOM resulta insuficiente frente a la diversidad territorial y la heterogeneidad institucional del país, y sus mecanismos de difusión no siempre garantizan una transmisión oportuna y homogénea de la información hacia los niveles estatal y, especialmente, municipal. En consecuencia, si bien existen instrumentos formales orientados a la coordinación en la fase de prevención, estos no logran consolidarse plenamente como capacidades operativas efectivas en el territorio. Esta brecha entre el diseño institucional y su funcionamiento real contribuye a que, ante eventos extremos como el huracán Otis, los mecanismos preventivos no se traduzcan automáticamente en una coordinación efectiva durante la fase de emergencia,

reproduciendo problemas de fragmentación y centralización en la implementación de la respuesta pública.

Aunque las instituciones oficiales constituyen los canales formalmente establecidos para la comunicación de alertas y prevención de desastres, la evidencia empírica presentada en la figura 1 muestra que estos no son los principales medios de información utilizados por la población. En términos comparativos, las instituciones oficiales registran la menor frecuencia de consulta, con apenas dos menciones, mientras que canales alternativos concentran la mayor parte de las consultas. Destacan, por ejemplo, las redes sociales digitales en Puerto Marqués (10 menciones), la Capitanía de Puerto en Pie de la Cuesta (10 menciones) y las noticias en la zona Diamante (9 menciones). Este patrón sugiere una clara divergencia entre los canales institucionales de alerta y los medios que la población efectivamente emplea en contextos de riesgo.

Figura 1. Medios de comunicación utilizados para la información de la llegada del Huracán



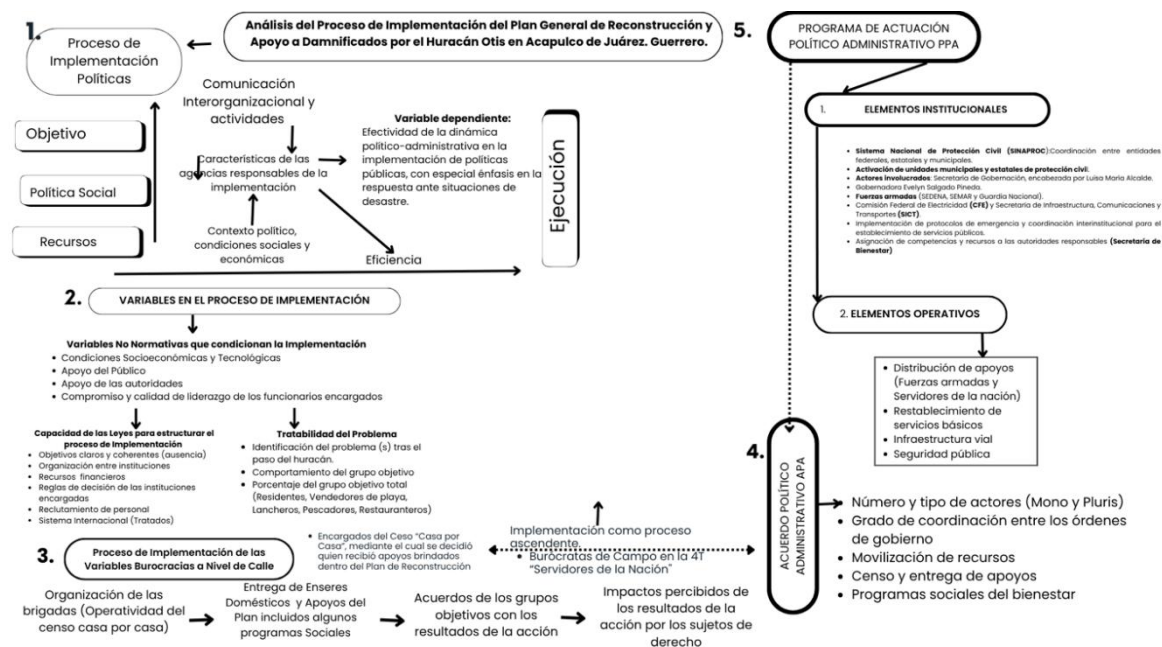
Fuente: elaboración propia con cuestionario de trabajo de campo

Este comportamiento informativo revela al menos tres fenómenos relevantes. En primer lugar, pone de manifiesto una desconexión funcional entre los sistemas formales de comunicación de riesgos y las prácticas informativas reales de la población. En segundo lugar, evidencia que la circulación de información ocurre de manera descentralizada y territorialmente diferenciada, ya que las preferencias por ciertos canales varían según la localidad, lo que indica la presencia de dinámicas comunitarias específicas en el acceso a la información. En tercer lugar, muestra que la población ha desarrollado redes informales y mecanismos propios de información, los cuales son percibidos como más accesibles, oportunos o contextualizados frente a los canales institucionales.

Este hallazgo no implica necesariamente que los mecanismos institucionales de comunicación sean intrínsecamente ineficaces, sino que su diseño y operación no están alineados con las prácticas comunicativas predominantes de las comunidades. En situaciones de emergencia, la población tiende a recurrir a aquellos canales que le ofrecen información más rápida, comprensible o adaptada a su entorno inmediato. En este sentido, la falta de articulación entre los sistemas oficiales de alerta y los circuitos informativos locales representa un desafío central para la política de prevención de desastres, pues limita la capacidad del Estado para traducir sus instrumentos formales en respuestas socialmente efectivas antes y durante la emergencia.

En primer lugar, el cambio climático destacó la rápida intensificación del huracán Otis, que paso de tormenta tropical a huracán de categoría cinco en un lapso de 24 horas. Marcando como la amenaza de eventos climáticos imprevisibles y peligrosos, cuya magnitud desafía la capacidad de actuación y respuesta de las autoridades. En un segundo lugar, la dimensión de la prevención se hace evidente ante la poca preparación y respuesta efectiva frente al huracán. La reducción de recursos en el Sistema Nacional de Protección Civil y Bomberos ha debilitado las capacidades de prevención, mitigación y acción de desastres, dejando a la población vulnerable y desprotegida ante eventos climáticos extremos e incluso la eliminación del Fondo para Desastres Naturales. (Regidor, 2023)

Figura 2. Modelo de análisis



Fuente: elaboración propia a partir de los modelos de implementación descritos en Aguilar Villanueva (Ed., 1993).

Despliegue de mecanismos gubernamentales de respuesta

Los elementos institucionales para la gestión de desastres naturales en México son fundamentales para la mitigación y respuesta efectiva ante eventos naturales. La integración de las estructuras organizativas, los marcos jurídicos regulatorios, y la definición de roles y responsabilidades se encuentran en el ámbito institucional. En ese sentido, las instituciones son reglas formales e informales que estructuran las interacciones políticas y sociales, proporcionando un marco dentro del cual los actores políticos operan. Estas instituciones abarcan desde constituciones y leyes hasta prácticas y normas que, aunque no estén codificadas, tienen impacto en el comportamiento político.

Para esta investigación las instituciones son cruciales por tres razones principales. La primera es que establecen las reglas del juego, es decir, determinan cómo se toman las decisiones políticas y quién tiene la autoridad para tomarlas. En segundo lugar, estructuran los incentivos que influyen en las estrategias de los actores políticos, incluidas las élites y los ciudadanos. En tercer lugar, por la contribución a la estabilidad y previsibilidad, por la proporción de un marco estable que permite la previsibilidad en la política, facilitando la cooperación y reduciendo el conflicto.

La evidencia empírica disponible muestra una implementación fragmentada del proceso de reconstrucción, observable en la ejecución paralela de acciones por parte de distintas dependencias federales, fuerzas armadas y gobiernos locales, sin un sistema público que consolide información sobre objetivos, beneficiarios y avances.

Aunque aún hay oportunidad de mejorar las labores de auxilio, restablecimiento de servicios y reconstrucción, la respuesta inicial fue notoriamente ineficiente. Ante ese contexto una de las principales críticas se centra en la falta de seriedad del gobierno ante las advertencias previas sobre la intensidad del huracán y como los procesos administrativos, importan para emitir alertas mostrando a un gobierno federal que no estaba preparado ante la magnitud.

El gobierno federal en su mayoría de ocasiones se reconocía por lidiar con los desastres naturales, ante la tradición del sistema de protección civil y apoyo por el ejército, incluso hace algunos años, antes dedicarse a combatir al crimen organizado, una de sus principales actividades era la resolución y atención en los desastres naturales. Sin embargo, en cuanto a la forma de reacción gubernamental

a la cual estaban acostumbrados, radica en la prevención al tener días para su actuación, ante la lenta intensificación por día de los huracanes, dicho esto Otis es un caso emblemático, por su intensificación tan rápida, esto muestra que se debe contar con un gobierno de actuación rápida, con organización, orden y comunicación de lo contrario seguirá la desorganización del gobierno municipal, estatal y federal.

Cabe destacar que la gestión de desastres en México, particularmente en regiones propensas como Acapulco (Costas del Pacífico Mexicano), enfrenta desafíos debido al nulo enfoque integral en la reducción de riesgo de desastres (RRD), en políticas públicas. A pesar de la recurrencia de eventos naturales, devastadores, puesto que las políticas públicas tienden a enfocarse en la respuesta de emergencia y la atención posterior a los desastres, con una limitada actuación por los recursos humanos, materiales y preparación que podrían reducir el impacto a futuros eventos.

En un contexto de política pública, la reducción del riesgo de desastres (RRD) se concibe como un enfoque transversal orientado a integrar de manera sistemática estrategias, instrumentos y acciones preventivas en el quehacer gubernamental, con el propósito de anticipar, mitigar y gestionar los impactos de los fenómenos naturales. Este enfoque trasciende la lógica reactiva centrada en la atención de emergencias y se inscribe en una visión integral del ciclo del desastre prevención, preparación, respuesta y recuperación, incorporando criterios de planeación, coordinación interinstitucional, gestión de información y participación social. Desde esta perspectiva, el riesgo no se entiende exclusivamente como una amenaza de origen natural, sino como el resultado de decisiones políticas, arreglos institucionales y capacidades administrativas que inciden directamente en los niveles de vulnerabilidad social.

Bajo este marco analítico, la eficacia de la RRD depende en gran medida del proceso de implementación, entendido como el conjunto de arreglos político-administrativos mediante los cuales las decisiones formales, normativas y programáticas se traducen o no en acciones concretas en el territorio. En consecuencia, la presente investigación pone el énfasis en la fase de implementación dentro del ciclo de la política pública, en tanto permite observar con mayor claridad los alcances reales de la intervención estatal, así como sus limitaciones estructurales. Entre estas se encuentran los problemas de coordinación intergubernamental, los déficits en los sistemas de información, las ambigüedades en la asignación de responsabilidades y las brechas persistentes entre el diseño normativo y la práctica operativa. Analizar la implementación de

la RRD resulta especialmente pertinente en contextos de desastre, ya que es en esta fase donde se ponen a prueba las capacidades institucionales⁵ del Estado y donde emergen con mayor nitidez las tensiones entre la urgencia de la acción pública, la gobernanza del riesgo y los mecanismos de rendición de cuentas.

En ese contexto, la inicial prohibición de la asistencia de la sociedad civil disuadió a muchas personas y organizaciones de ofrecer ayuda en las primeras horas críticas y días de esa semana.

Mientras que la militarización del gobierno civil también ha sido objeto de críticas. Anteriormente, las Fuerzas Armadas mexicanas eran reconocidas por su capacidad de respuesta ante desastres naturales, pero su actuación frente al huracán Otis fue tardía y cuestionada. La sobrecarga de responsabilidades no relacionadas con la seguridad nacional ha desviado recursos esenciales para la preparación y gestión de emergencias. (Coste, 2023)

El despliegue inmediato de brigadas de los Servidores de la Nación constituyó una de las primeras estrategias adoptadas por el gobierno federal para atender las necesidades emergentes tras el impacto del huracán Otis. Esta acción respondió a una lógica de intervención rápida orientada a generar información básica sobre los daños y a identificar, en el corto plazo, a la población potencialmente beneficiaria de los apoyos gubernamentales mediante el Censo “Casa por Casa”. Sin embargo, la integración de estas brigadas con personal proveniente de diversas entidades federativas introdujo una limitación relevante en la fase inicial de implementación: el desconocimiento del territorio, de las dinámicas comunitarias y de las zonas de mayor riesgo, lo que dificultó la realización eficiente y homogénea del censo en un contexto marcado por el colapso de servicios, la movilidad limitada y la desorganización general posterior al desastre.

Este obstáculo, combinado con el caos derivado de la magnitud del evento, puso en evidencia la importancia de la planeación logística y la coordinación

⁵ De acuerdo con Painter y Pierre (2005), las capacidades institucionales se refieren al conjunto de recursos organizacionales, competencias técnicas, arreglos normativos y rutinas administrativas que permiten al Estado formular, coordinar e implementar políticas públicas de manera consistente y aplicado al análisis de políticas de gestión de desastres, la literatura advierte que las fallas en la implementación no deben atribuirse genéricamente a un “déficit de capacidades”, sino a carencias específicas y verificables en áreas concretas de la acción pública, como la coordinación intergubernamental, la producción de información o la definición de responsabilidades (OECD, 2019; Boin et al., 2017).

El uso del concepto de capacidades institucionales en este estudio se limita a aquellas dimensiones que pueden ser empíricamente rastreadas a partir de documentos oficiales, arreglos organizacionales y prácticas administrativas observables.

interinstitucional como componentes centrales de la implementación de políticas públicas en contextos de emergencia. En este marco, la instalación de un centro de operaciones en Chilpancingo para coordinar las actividades del censo y la operación de las brigadas representó un elemento organizativo clave dentro de esta estrategia temprana. Desde una lógica centralizada, este centro permitió distribuir tareas, asignar recursos humanos y materiales, y dar seguimiento a las actividades en campo. No obstante, esta misma centralización reveló limitaciones operativas, particularmente por la distancia geográfica respecto al puerto de Acapulco, lo que generó tiempos muertos y complicaciones logísticas adicionales.

La necesidad de que los servidores regresaran diariamente al centro de operaciones para vaciar la información recolectada evidenció la ausencia de un sistema de información digitalizado y descentralizado que permitiera el registro inmediato de datos en campo. Esta situación subraya la relevancia de contar con plataformas de información previamente diseñadas para contextos de desastre, capaces de facilitar una atención más rápida, coordinada y transparente en futuras emergencias. Asimismo, puso de manifiesto la falta de planes preestablecidos que definieran con claridad las funciones y responsabilidades de cada actor involucrado, así como los mecanismos de comunicación entre los distintos órdenes de gobierno, lo cual contribuyó a la duplicación de esfuerzos y a conflictos internos durante la implementación.

Pese a estas limitaciones, la rapidez en la movilización de los Servidores de la Nación, muchos de ellos sin capacitación previa específica para la gestión de desastres, muestra un grado significativo de flexibilidad organizativa por parte del aparato gubernamental federal en contextos adversos. Tal como señalan Van Meter y Van Horn, la implementación de una política rara vez se desarrolla de manera lineal y controlada; por el contrario, se trata de un proceso inherentemente caótico, en el que los actores deben adaptarse a condiciones cambiantes y a problemas no previstos. En este caso, los servidores fueron ajustando sus prácticas sobre la marcha, enfrentando dificultades operativas, sociales y emocionales derivadas del desastre.

La metodología del censo permitió identificar de manera directa las necesidades de las familias afectadas y, en un primer momento, priorizar a los hogares más vulnerables, lo que contribuyó a generar confianza inicial en la intervención gubernamental. Sin embargo, la falta de conocimiento territorial y la ausencia de criterios estandarizados de evaluación limitaron la cobertura efectiva en zonas de mayor riesgo. La incorporación de actores locales en las brigadas como autoridades

comunitarias o personal con conocimiento previo del territorio habría podido mejorar tanto la eficiencia operativa como la legitimidad social de la estrategia.

Una de las principales lecciones del proceso fue la excesiva discrecionalidad en la evaluación de daños y necesidades. El uso del Formato Único de Bienestar, elaborado en papel y basado en el juicio individual del servidor, dejaba amplios márgenes para la interpretación subjetiva del nivel de afectación. En un contexto marcado por la pérdida de documentos oficiales, el proceso descansó fundamentalmente en la confianza y en una narrativa política de legitimación de la respuesta, sintetizada en la expresión recurrente entre los servidores: “Confiado en la palabra del presidente, pues él confía en el pueblo”. Esta lógica, si bien facilitó la rapidez en la atención inicial, también evidenció la necesidad de incorporar sistemas de información más robustos y mecanismos de control procedimental que garanticen la transparencia, reduzcan la discrecionalidad y prevengan abusos en la asignación de bienes y servicios durante la respuesta a desastres. (García, 2024)

El gobierno ha contribuido en su momento significativamente a la desinformación durante la emergencia, erosionando la confianza en las instituciones públicas como fuentes imparciales de información. Por un lado, la comunicación deficiente de las instituciones encargadas del plan de reconstrucción generó confusión en la población y entorpeció la ayuda humanitaria, comprometiendo la percepción pública sobre la capacidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno después de un desastre natural. (Regidor, 2023)

Por otro lado, la disparidad en los tiempos de respuesta del gobierno federal, observada empíricamente en la figura 3, no puede ser explicada únicamente a partir de factores logísticos, operativos o geográficos. Por el contrario, esta variación debe interpretarse a la luz de las condiciones preexistentes de violencia, inseguridad y control territorial que caracterizan al puerto de Acapulco. La literatura especializada en implementación de políticas públicas en contextos de alta criminalidad ha mostrado que la capacidad del Estado para desplegar acciones, incluso en situaciones de emergencia, se ve profundamente condicionada por la presencia de actores armados no estatales, la fragmentación del control territorial y los riesgos directos a la seguridad del personal operativo (Lessing, 2017; Arias, 2017).

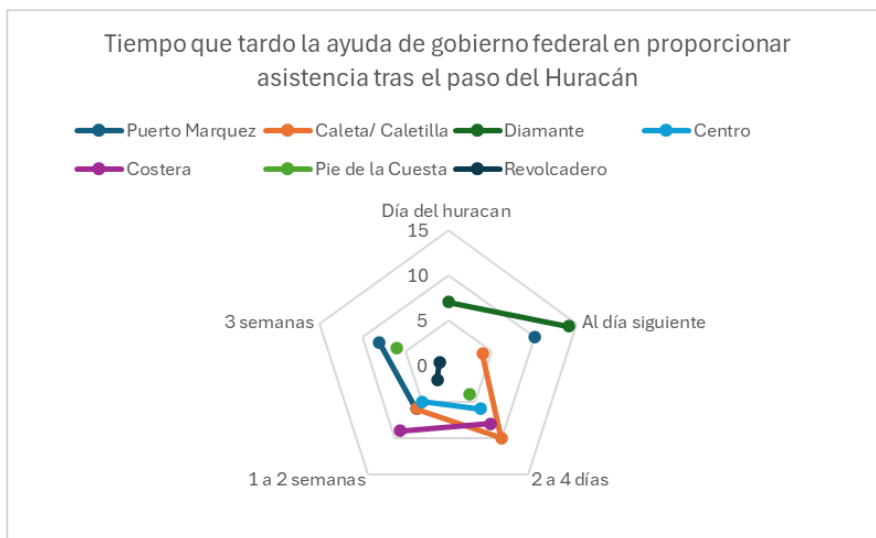
Desde esta perspectiva, la respuesta más temprana en zonas como Diamante y Puerto Marqués puede entenderse no sólo por su accesibilidad física o su relevancia económica y turística, sino también por tratarse de espacios con mayor densidad

institucional, mejor infraestructura y menor disputa criminal visible. Estas condiciones reducen los costos operativos de la intervención estatal y disminuyen los riesgos asociados al despliegue de fuerzas federales, brigadas civiles y personal administrativo. En contraste, áreas como Caleta/Caletilla, así como sectores de la Costera, el Centro y Pie de la Cuesta, presentan históricamente dinámicas de violencia persistente, economías informales arraigadas y disputas entre organizaciones criminales, lo que incrementa significativamente la complejidad de la acción gubernamental y puede traducirse en retrasos no reconocidos o intervenciones intermitentes durante la fase de emergencia.

Desde un enfoque de gobernanza de crisis, los desastres naturales tienden a amplificar vulnerabilidades sociales e institucionales preexistentes, dando lugar a lo que Boin et al. (2017) conceptualizan como “crisis compuestas”, en las que confluyen fallas administrativas, inseguridad pública y colapso de servicios básicos. En el caso de Acapulco, el impacto del huracán Otis generó no sólo pérdidas humanas, materiales y económicas, sino también una ruptura temporal del orden público, caracterizada por saqueos y disputas por el control y distribución de recursos. En este contexto, la posible intervención del crimen organizado operó como un factor inhibitor de la acción estatal, ya sea por la amenaza directa a la seguridad de los funcionarios o por la captura informal de territorios, flujos de ayuda y espacios de distribución.

En consecuencia, la respuesta post-desastre en Acapulco no debe ser entendida exclusivamente como un problema técnico de logística o coordinación intergubernamental, sino como un fenómeno atravesado por variables de seguridad, control territorial y violencia, que influyen directamente en los tiempos, los alcances y las prioridades de la intervención pública. Este análisis refuerza la necesidad de incorporar la criminalidad y la gobernanza de la seguridad como dimensiones analíticas centrales en el estudio de la implementación de políticas de atención a desastres, particularmente en contextos urbanos marcados por altos niveles de violencia y fragmentación del poder estatal.

Figura 3. Tiempo que tardo en recibir ayuda Gubernamental



Fuente: elaboración propia

Estos aspectos ponen de manifiesto la necesidad urgente de reformas estructurales y políticas para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante desastres naturales, que brindan una oportunidad de trabajar los problemas estructurales, de este modo el Estado debe asumir, reconocer y coordinar a los participantes en los procesos de implementación.

Las políticas públicas, pueden mejorar las estrategias de prevención, respuesta y recuperación después de eventos climáticos extremos, tales como en el caso de Acapulco de Juárez, en el estado de Guerrero, tras el paso del Huracán Otis. De ese modo, la implementación constituye una fase crítica en la que se ponen a prueba tanto el diseño de la política pública como los arreglos político-administrativos que la sustentan.

En el caso del Plan de Reconstrucción de Acapulco, los problemas observados durante la implementación no pueden interpretarse únicamente como fallas operativas propias de un contexto de emergencia, sino como manifestaciones de un diseño programático débil, caracterizado por la ausencia de una estructura clara de objetivos. En lugar de articularse en torno a metas jerarquizadas y criterios explícitos de resultado, el plan se configuró fundamentalmente como una enumeración de acciones y compromisos, lo que dificultó la orientación estratégica de la intervención y la evaluación sistemática de sus avances.

Esta característica del plan tuvo efectos directos sobre el Acuerdo Político-Administrativo (APA) que sustentó la implementación. De acuerdo con el marco

analítico de Knoepfel, el APA requiere un conjunto mínimo de objetivos compartidos que permitan estabilizar compromisos, delimitar responsabilidades y coordinar a los actores involucrados. No obstante, en ausencia de tales objetivos, el acuerdo se estructuró de manera implícita e informal, apoyándose más en la centralización de decisiones y en la lógica de la urgencia que en reglas claras y formalizadas de coordinación interinstitucional.

Como consecuencia, el APA operó principalmente como un mecanismo de habilitación de la acción inmediata, pero no como un instrumento efectivo de regulación de la implementación. Las responsabilidades y competencias entre dependencias federales, fuerzas armadas y gobiernos locales se definieron de forma contingente y progresiva, lo que amplió los márgenes de discrecionalidad administrativa, pero al mismo tiempo debilitó la coherencia del proceso, generó superposición de funciones y limitó los mecanismos de rendición de cuentas entre los actores públicos.

Desde esta perspectiva, los problemas de implementación adquieren un valor analítico central, en tanto revelan cómo un plan carente de objetivos explícitos condiciona la configuración del APA y restringe su capacidad para operar como un arreglo estable de gobernanza. Más que corregirse mediante ajustes técnicos aislados, estas deficiencias remiten a la necesidad de repensar el vínculo entre el diseño programático y los acuerdos político-administrativos, particularmente en políticas de reconstrucción, donde la urgencia de la acción no debería excluir la definición mínima de objetivos que orienten, coordinen y hagan evaluable la intervención estatal.

Esta investigación permite tener una comprensión más completa de la implementación de políticas públicas, mejorando así la capacidad de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas que respondan a las necesidades sociales, en contextos muy específicos. Respondiendo a la pregunta de investigación; ¿Cómo es la dinámica político-administrativa en la implementación de las políticas públicas?

Su enfoque en el proceso de implementación en el programa de actuación político-administrativo (PPA), que incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del reto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública. Y el acuerdo político-administrativo (APA), el cual fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo. (Knoepffel, 2008).

La literatura sobre implementación, aunque extensa muestra limitaciones significativas en términos de acumulación de conocimientos y la amplificación de las recomendaciones prácticas, dejando lagunas de conocimiento para aportar en el estudio de la implementación. Estas limitaciones se reflejan en el consenso sobre las variables y la validez de las propuestas, lo que ha dificultado la capacidad de los responsables de las políticas para adoptar enfoques efectivos y coherentes.

Este problema crítico resalta cuando se trata de la gestión de desastres naturales, donde la respuesta rápida eficaz y coordinada entre actores políticos, administrativos y operativos es vital para mitigar los efectos de los desastres y proteger a la población afectada.

Uno de los principales problemas en el estudio de la implementación de políticas públicas es la limitada acumulación teórica integrada que permita derivar modelos analíticos sólidos y aplicables a contextos empíricos específicos. Si bien existen esfuerzos relevantes por sistematizar el análisis de la implementación, estos se han desarrollado en corrientes parcialmente inconexas, lo que ha contribuido a la fragmentación del campo.

En este contexto, los trabajos de Mazmanian y Sabatier (2010) constituyen uno de los intentos más influyentes por construir una teoría de la implementación desde una perspectiva “de arriba hacia abajo” (top-down). Su propuesta parte del supuesto de que la capacidad de una política para ser implementada eficazmente depende, en gran medida, de la claridad de los objetivos, la coherencia causal del diseño, la jerarquización de las decisiones, la disponibilidad de recursos y la capacidad de las autoridades centrales para controlar el proceso de implementación mediante reglas, incentivos y mecanismos de supervisión. Desde este enfoque, los problemas de implementación se explican principalmente por deficiencias en el diseño normativo y programático, las cuales generan ambigüedad, discrecionalidad excesiva o conflictos entre los actores encargados de ejecutar la política.

En contraste, los enfoques denominados “de abajo hacia arriba” (bottom-up), desarrollados como una reacción crítica a la visión top-down, enfatizan el papel de los actores locales y de los burócratas de nivel de calle en la configuración efectiva de la política pública. Estas perspectivas sostienen que la implementación no constituye una fase de ejecución mecánica, sino un proceso de reinterpretación, negociación y adaptación de los objetivos originales en función de las condiciones locales, las capacidades institucionales y las redes de actores involucrados. Desde esta óptica, los problemas de implementación no derivan

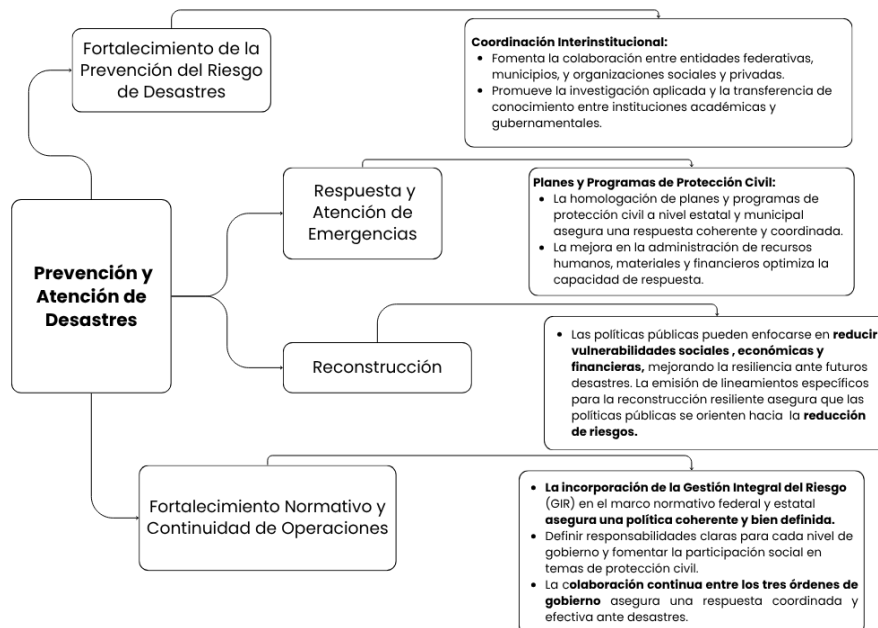
tanto de la falta de control central, sino de la subestimación de la complejidad territorial y organizacional en la que se despliegan las políticas.

Si bien ambos enfoques han contribuido de manera sustantiva al desarrollo del campo, su coexistencia ha dado lugar a un corpus teórico fragmentado, en el que las recomendaciones normativas suelen ser parciales o incluso contradictorias. Mientras el enfoque top-down prescribe mayor control, claridad normativa y centralización, los enfoques bottom-up abogan por flexibilidad, aprendizaje local y adaptación contextual. La ausencia de un marco integrador ha dificultado la traducción de estos aportes en herramientas analíticas coherentes y operativas para los tomadores de decisiones, particularmente en políticas complejas y de alta incertidumbre, como aquellas vinculadas a la gestión de desastres y la reconstrucción postcrisis.

En el caso de la gestión de desastres, este enfoque ad doc. puede generar inconsistencias en la respuesta, exacerbar y hacer más grandes los problemas de coordinación entre actores involucrados y reducir la efectividad de las intervenciones. Otro aspecto del problema es la interacción entre la estructura de la implementación de la política pública, el paso de la naturaleza con un desastre natural requiere una respuesta rápida y generalmente las condiciones naturales son imprevisibles y actualmente con el cambio climático, se ha visto a otras disciplinas verse limitadas ante su intensidad, lo cual afecta en la capacidad de las autoridades responsables para gestionar situación es de crisis de manera eficaz.

En este sentido, el proceso de implementación de políticas públicas para la gestión de desastres naturales enfrenta una serie de obstáculos derivados de la falta de integración entre enfoques teóricos, la desconexión entre la investigación empírica y las prácticas en el campo, además de las dificultades para aplicar un modelo de análisis en contextos donde participan múltiples actores como lo es el apoyo a damnificados tras el paso de un huracán. Esto plantea la necesidad urgente de una investigación más sistemática que lo lleve vincular las variables político y administrativas, y ofrezca los responsables de la implementación herramientas efectivas y adaptables para gestionar crisis en un entorno dinámico y de alta incertidumbre. Por lo tanto, el problema central que aborda esta investigación es la dinámica político-administrativa en las políticas públicas y la dificultad de garantizar una implementación hoja de políticas públicas de gestión de desastres naturales.

Figura 4. Incorporación de la Política pública en la prevención de desastres



Fuente: elaboración propia

Desde el enfoque del análisis de políticas públicas, la gestión del huracán Otis puede interpretarse como un proceso de implementación condicionado por la ausencia o debilidad de un Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) previamente estructurado. Siguiendo a Knoepfel et al. (2011), el PPA constituye el núcleo operativo de la implementación, en tanto articula objetivos, instrumentos, competencias, recursos y mecanismos de coordinación mediante un Acuerdo Político-Administrativo (APA) entre los actores públicos involucrados. La figura 4 sintetiza esta arquitectura institucional ideal para la prevención y atención de desastres y permite identificar, por contraste, las principales brechas observadas en el caso del huracán Otis.

En primer lugar, el componente de fortalecimiento de la prevención del riesgo, ubicado en la figura como eje estructurante, remite directamente a la lógica de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), la cual plantea que la prevención debe integrarse de manera transversal en las políticas públicas y no limitarse a acciones reactivas (UNDRR, 2015). En el caso de Otis, la evidencia empírica muestra que la acción gubernamental se activó predominantemente en la fase de emergencia, lo que sugiere que el APA no incorporaba la prevención como un objetivo vinculante

del PPA, reproduciendo una lógica reactiva ampliamente documentada en la literatura comparada (World Bank, 2010; OECD, 2019).

El segundo componente de la figura, la coordinación interinstitucional, constituye uno de los pilares centrales del APA. De acuerdo con Knoepfel et al. (2011), la implementación de políticas complejas tiende a fallar cuando el acuerdo político no define con claridad los mecanismos de cooperación entre actores con competencias fragmentadas. En el caso del huracán Otis, la participación simultánea de dependencias federales, fuerzas armadas y gobiernos estatales y municipales evidenció una coordinación predominantemente vertical y centralizada, más cercana a una lógica de excepción que a un arreglo interinstitucional previamente acordado. Tal como señalan Boin et al. (2017), en contextos de crisis la ausencia de acuerdos de coordinación ex ante deriva en respuestas desiguales y territorialmente diferenciadas, fenómeno observable en los tiempos de atención registrados en distintas zonas de Acapulco.

El bloque relativo a los planes y programas de protección civil de la figura debe entenderse como el conjunto de instrumentos formales del PPA. Desde la perspectiva top-down de Mazmanian y Sabatier (1980), estos instrumentos permiten traducir el acuerdo político-administrativo en reglas operativas, asignación de recursos y cadenas de mando. La experiencia del huracán Otis sugiere que la inexistencia o debilidad de planes homologados y actualizados a nivel subnacional limitó la capacidad de respuesta coordinada, reproduciendo brechas de implementación ampliamente señaladas en sistemas federales por la OECD (2020).

La respuesta y atención de emergencias, tal como se presenta en la figura, constituye el momento en el que el PPA es puesto a prueba. Siguiendo a Pressman y Wildavsky (1973), la implementación se ve afectada por la multiplicidad de actores y puntos de decisión; en el caso de Otis, esta complejidad se agravó por condiciones de colapso de infraestructura, inseguridad y ausencia de información confiable. La desigualdad temporal en la llegada de la ayuda evidencia que, en ausencia de un APA claro, la respuesta dependió en mayor medida de decisiones ad hoc que de procedimientos institucionalizados.

El componente de reconstrucción, vinculado en la figura con la reducción de vulnerabilidades sociales, económicas y financieras, refleja la necesidad de extender el PPA más allá de la emergencia inmediata. La literatura en RRD advierte que las políticas de reconstrucción que no incorporan criterios de resiliencia tienden a reproducir las condiciones estructurales de vulnerabilidad

preexistentes (UNDRR, 2015; World Bank, 2010). En el caso de Acapulco, la reconstrucción se configuró más como una política extraordinaria de gasto que como una fase integrada del PPA orientada a la reducción de riesgos futuros.

Finalmente, el fortalecimiento normativo y la continuidad de las operaciones, tal como se presenta en la figura, constituyen la base institucional que permite la sostenibilidad del APA en el tiempo. La incorporación de la Gestión Integral del Riesgo (GIR) en los marcos normativos federales y estatales es una condición necesaria para que la política de desastres deje de operar bajo lógicas de excepción y se consolide como una política pública permanente (OECD, 2019). La experiencia del huracán Otis muestra que este proceso de institucionalización es aún incompleto, lo que contribuye a explicar la recurrencia de respuestas improvisadas y la debilidad de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Conclusión

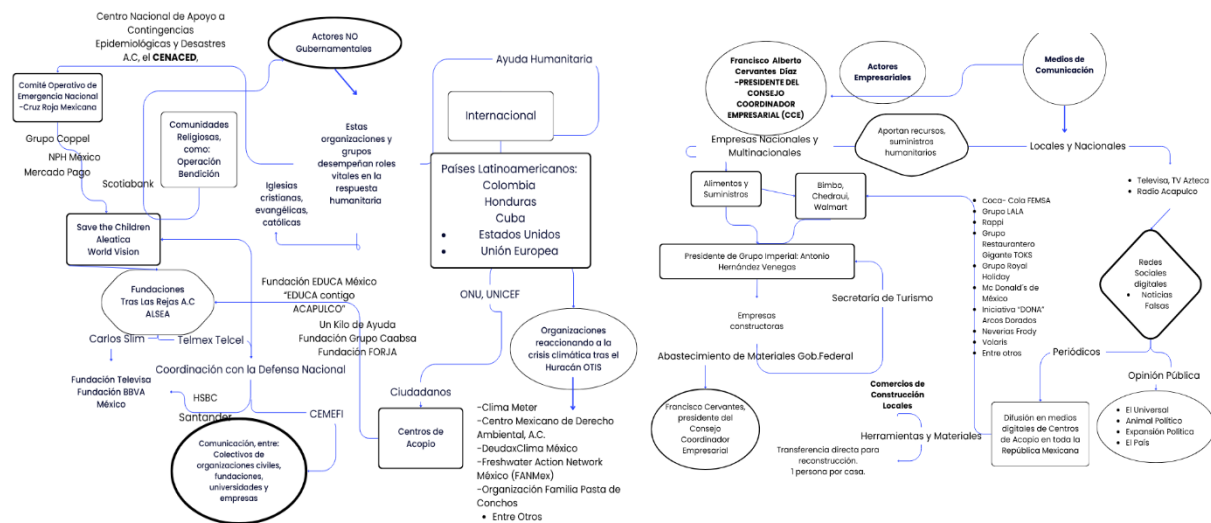
El análisis del proceso de implementación de la respuesta institucional al huracán Otis confirma que los resultados observados estuvieron estrechamente condicionados por la configuración y el funcionamiento del Acuerdo Político-Administrativo (APA) y por su traducción operativa en el Programa Político-Administrativo (PPA). Conforme al marco analítico de Subirats (2008), el APA se consolidó con rapidez en el nivel federal, lo que permitió una definición centralizada del problema, la construcción de una hipótesis causal compartida y la movilización inmediata de recursos estratégicos. Estos elementos resultaron determinantes para la activación de la respuesta inicial ante el desastre.

Dicho acuerdo político se materializó en un PPA caracterizado por una coordinación horizontal, pluri-actoral y de claro predominio federal, en la que intervinieron de manera articulada instituciones como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Guardia Nacional, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el sector salud y la Secretaría de Bienestar. La evidencia empírica, derivada de informes oficiales y reportes de avance gubernamentales, indica que esta coordinación permitió desplegar recursos humanos, logísticos y financieros a gran escala, garantizando la provisión de ayuda humanitaria, la atención médica de emergencia y el restablecimiento progresivo de servicios básicos, en particular el suministro eléctrico y el acceso al agua potable (Gobierno de México, 2023a; CFE, 2023; SEDENA, 2023).

No obstante, el análisis también pone de manifiesto debilidades estructurales del PPA en lo que respecta a la coordinación vertical, especialmente en la articulación

con los gobiernos municipales y sus capacidades administrativas. En diversos territorios, la primera respuesta fue asumida por actores locales con alto conocimiento del contexto como el Cuerpo de Bomberos municipal, quienes operaron de manera desarticulada respecto del esquema federal, incluso en escenarios de alta conflictividad social y control territorial por parte de actores no estatales. Esta fragmentación confirma lo señalado por Subirats, en el sentido de que un PPA incompleto o débilmente articulado puede generar déficits de implementación, aun cuando exista un consenso político amplio en el nivel central (véase la figura 5).

Figura 5. Mapeo de Actores



Fuente: elaboración propia

Asimismo, el seguimiento de las conferencias presidenciales y de los informes de avance difundidos durante las fases de emergencia y recuperación temprana muestra que el PPA operó bajo una lógica incremental y adaptativa, ajustándose conforme emergían obstáculos no previstos inicialmente, tanto de carácter operativo como territorial (Presidencia de la República, 2023a; 2023b). Si bien esta capacidad de adaptación contribuyó a sostener la gobernabilidad de la respuesta, también evidenció la ausencia de mecanismos formales de integración multinivel desde la fase de programación, que excluyó al gobierno municipal, lo que limitó la eficiencia en la entrega de apoyos y en la coordinación con iniciativas ciudadanas y actores no gubernamentales.

En conjunto, el caso del huracán Otis aporta evidencia empírica relevante para la teoría de la implementación, al mostrar que un APA políticamente sólido

constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para una acción pública eficaz. La efectividad del PPA depende de su capacidad para institucionalizar arreglos de coordinación tanto horizontales como verticales, incorporando de manera sistemática a los actores territoriales que poseen capacidades críticas para la primera respuesta. De este modo, la experiencia analizada confirma que, en contextos de desastre, la implementación exitosa requiere no solo centralización decisional y capacidad operativa federal, sino también una integración multinivel sostenida, coherente con el diseño del PPA y con la realidad institucional y social del territorio afectado.

Referencias

- Aguilar, C. R. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales.
- Amambiente, S. d. (2010). Adaptación al cambio climático. <https://cambioclimatico.gob.mx/adaptacion-al-cambio-climatico/>.
- Bahena, J. (2023). Se aprueba presupuesto 2024. Periodismo Legislativo, <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/noticiamara/se-aprueba-presupuesto-2024>.
- Barzelay, M. (2011). La Nueva Gestión Pública. En G. M. Cejudo, Nueva gestión pública (págs. 114-155). México: Siclo Veintiuno.
- Bienestar, S. d. (2023). Presidente presenta Plan de reconstrucción y apoyo para Acapulco. Cdmx: Bienestar.
- Birkland, T. A. (2006). Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events. Georgetown University Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., y Sundelius, B. (2016). The politics of crisis management: Public leadership under pressure (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Boin, A., Ekengren, M., y Rhinard, M. (2017). The European Union as crisis manager: Patterns and prospects. Cambridge University Press.
- CENAPRED. (2023). Reporte preliminar de afectaciones y acciones de respuesta ante el huracán Otis. Centro Nacional de Prevención de Desastres.
- Change, U. N. (2010). ¿Qué significa adaptación al cambio climático y resiliencia al clima? <https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/the-big->

picture/que-significa-adaptacion-al-cambio-climatico-y-resiliencia-al-clima.

Comisión Federal de Electricidad (CFE). (2023). Informe de restablecimiento del servicio eléctrico tras el huracán Otis. CFE.

Consultores, I. (2023). La huella de Otis en Acapulco. Una análisis de las secuelas políticas, económicas y sociales. Ciudad de México.

Consultores, I. (2023). Reporte especial: Huracán OTIS. Cdmx: Integralia.

Consultores, I. (Septiembre de 2022). La militarización en México. Hacia la consolidación de una Política de Estado 2006-2022. Obtenido de <https://integralia.com.mx/web/reportespecial-la-militarizacion-en-mexico-hacia-la-consolidacion-de-una-politica-de-estado-2006-2022/>

Coste, J. (01 de noviembre de 2023). El huracán sacó a relucir lo peor del obradorismo. Expación Política, págs. https://politica.expansion.mx/voces/2023/11/01/el-huracan-saco-a-relucir-lo-peor-del-obradorismo?utm_source=internal&utm_medium=branded.

Coste, J. (s.f.). Derechos humanos y política en México. La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica. Obtenido de Instituto Mora: <https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/1551/1590>

desastres, C. N. (2023). Monitoreo y Avisos de Fenómenos Naturales. <http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/>.

Diputados, C. d. (2023). PEF 2024, sin apoyo para reconstruir las regiones afectadas por el huracán “Otis”: PAN. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/pef-2024-sin-apoyo-para-reconstruir-las-regiones-afectadas-por-el-huracan-otis-pan>.

Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). (2018). Estudio introductorio. En: Las burocracias a nivel de calle. Una ontología (pp. 9-26). México, D. F.: CIDE.

Félix, A. P. (2019). DERECHOS HUMANOS Y DESASTRES. OBLIGACIONES. Cdmx: RU Jurídicas.

García, P. P. (s. f.). *Otis y los desafíos de políticas públicas que involucran a tres ámbitos de gobierno*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2024/12/otis-y-los-desafios-de-politicas-publicas-que-involucran-a-tres-ambitos-de-gobierno/>

Geographic, R. N. (19 de junio de 2024). ¿Cómo diferenciar un huracán de un ciclón tropical? National Geographic, págs. [https://www.nationalgeographicla.com/medio-ambiente/2024/06/como-diferenciar-un-huracan-de-un-ciclón-tropical#:~:text=%E2%80%9CCuando%20los%20vientos%20superan%20ese,norte%20del%20Pac%C3%ADfico%20Occidental\)%E2%80%9D](https://www.nationalgeographicla.com/medio-ambiente/2024/06/como-diferenciar-un-huracan-de-un-ciclón-tropical#:~:text=%E2%80%9CCuando%20los%20vientos%20superan%20ese,norte%20del%20Pac%C3%ADfico%20Occidental)%E2%80%9D).

Gobernación, S. d. (05 de diciembre 2022). PROGRAMA Nacional de Protección Civil 2022-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673256&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0: Diario Oficial de la Federación.

Gobernación, S. d. (2023). Plan general de reconstrucción y apoyo a población afectada en Acapulco y Coyuca de Benítez por el huracán Otis - Etapa 1. Cdmx: Presidencia de la Republica-Documentos.

Gobierno de México. (2023a). Informe de acciones del Gobierno de México ante el huracán Otis. Gobierno de México.

Gray, J. (2023). ¿Qué significa la intensificación rápida de los huracanes? CNNespañol.

Guerrero, G. d. (2023). Se reúnen Evelyn Salgado y Andrés Manuel López Obrador en el Centro de Mando para la Atención de Efectos del Huracán “Otis”. Sala de Prensa Gobierno Estatal de Guerrero, <https://www.guerrero.gob.mx/2023/11/se-reunen-evelyn-salgado-y-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-centro-de-mando-para-la-atencion-de-efectos-del-huracan-otis/>.

Ian Burton, E. M. (2005). Marco de Políticas de Adaptación al cambio climático. Desarrollando Estrategias, Políticas y Medidas. New York: PNUD Programa de las Naciones Unidas.

Knoepffel, P. (2008). El modelo de análisis. En C. L. Peter Knoepffel, Análisis y gestión de políticas públicas (págs. 114-115). Barcelona: Ariel,S.A.

- Lauth, H. J. (2015). Formal and informal institutions. En *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions* (págs. 56-69). Londres y Nueva York.: Gandhi, J, y Ruiz Rufino.
- Mazmanian, D. A., y Sabatier, P. A. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Morales, A. M. (2021). Adecuaciones de las políticas transexenales para armonizar la 4T. En M. A. Juarico, *Las políticas y programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México ¿Continuidad o transformación?* (págs. 156-160). México: Ítaca.
- OECD. (2019). *Innovation in education and education policy*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Responding to COVID-19: The OECD's role in supporting a resilient recovery*. OECD Publishing.
- Organismos internacionales y literatura de política pública
- Parsons, W. (2007). Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas. En *Políticas Públicas: Una Introducción a la teoría y p´rctica del análisis de políticas públicas* (págs. 85-88). México: FLACSO.
- Político, A. (24 de noviembre de 2023). Fiscalía de Guerrero reporta nuevo deceso en Acapulco por Otis, ya suman 50; reconocen apenas 30 desaparecidos. *Animal Político*, págs. <https://animalpolitico.com/estados/acapulco-muertes-otis-desaparecidos>.
- Presidencia de la República. (2023a). Conferencia de prensa matutina del presidente de la República (octubre 2023). Gobierno de México.
- Presidencia de la República. (2023b). Conferencia de prensa matutina del presidente de la República (noviembre 2023). Gobierno de México.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3rd ed.). University of California Press.
- Regidor, C. B. (01 de noviembre de 2023). Otis, las dimensiones de la catástrofe. *Expansión Política*, págs.

<https://politica.expansion.mx/voces/2023/11/01/otis-las-dimensiones-de-la-catastrofe>.

- Roht, A. (2006). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogota: Aurora.
- Saffon Sanín, M. P. (2019). Derechos Humanos y desastres. Obligaciones de Actuación de las Autoridades Estatales. En M. P. Saffon Sanín, *Contra el desamparo del Estado: violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo 19S* (págs. 260-329). Ciudad de Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). (2023). Informe de participación del Plan DN-III-E en la atención del huracán Otis. SEDENA.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Torres, A. E. (2023). La importancia de los recursos en la reconstrucción de Acapulco. *Periodismo Legislativo*, https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/desde-el-pleno/la-importancia-de-los-recursos-en-la-reconstruccion-de-acapulco_20231205_124028.
- UNDRR. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- Vallés, J. (2010). *Ciencia política*. 23 de agosto de 2025 - Presentación del grupo - Encuadre de la materia Introducción, Editorial Ariel. Capítulo 1, 2 y 3
- Vaquero, B. R. (2007). La Implementación de Políticas Públicas. *Díkain*, 21 (16).
- Veloz, A. G. (29 de Enero de 2024). Desastre y desapariciones en Acapulco tras el huracán Otis (III): Contexto de la desaparición en Guerrero. A dónde van los desaparecidos, págs. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/01/29/desastre-y-desapariciones-en-acapulco-tras-el-huracan-otis-iii-contexto-de-la-desaparicion-en-guerrero/>.
- World Bank. (2010). *Natural hazards, unnatural disasters: The economics of effective prevention*. World Bank.