Investigación evaluativa de reubicaciones humanas por desastres en México

CIESAS
Papeles de
la Casa Chata

Investigación evaluativa de reubicaciones humanas por desastres en México

Jesús Manuel Macías M.
(coordinador)

Fondo Sectorial

CIESAS
Papeles de la Casa Chata

SEDESOL
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Y después, también…

6 de enero de 2005

Yo nací en la colonia Martínez de la Torre, el día 15 de junio de 1921, en la Ciudad de México, este México que quiero mucho y mientras yo viva, voy a querer mucho más. Yo espero que siempre recuerden las cosas buenas que nos enseñaron nuestros padres. Yo, a mi papá y a mi mamá, los recuerdo todos los días, nunca se me olvidan. Todos los días hay un motivo para que yo los recuerde, espero que así siga mientras yo viva.

María Teresa Medrano Lumbreras

Diseño de portada: Ruth Pérez Roldán
Formación: Laura Roldán Amaro

Primera edición: 2009

© Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 222, Col. Tlalpan, C. P. 14000, México, D. F.
difusión@ciesas.edu.mx

ISBN 978-607-486-022-1

Impreso y hecho en México

Índice

Agradecimientos 9

Introducción 13

Capítulo 1. Las reubicaciones tempranas en México. La reubicación de la población indígena en la Nueva España (Siglos XVI y XVII) 19
Juan Manuel Pérez-Zevallos

Capítulo 2. El modo de orientación de las reubicaciones 49
Jesús Manuel Macías Medrano

Capítulo 3. Reubicación de Arroyo del Maíz 99
Jesús Manuel Macías y Gabriela Vera

Capítulo 4. Reubicación de Tecolotitlán 177
Jesús Manuel Macías, Sara Marcé y Luis Ricard Chávez

Capítulo 5. Reubicación de La Nueva Junta de Arroyo Zarco 247
Jesús Manuel Macías, Magdalena Hernández, María del Rayo Campos y Beatriz Méndez

Capítulo 6. Reubicación de El Escondido 307
Jesús Manuel Macías M. Karen Montiel Cimé y Moisés Salinas

Capítulo 7. Reubicación de Tigre Grande 347
Jesús Manuel Macías y Anuar Malcon Álvarez

Capítulo 8. Reubicación de Nuevo Milenio III 379
Jesús Manuel Macías Juan Carlos Rubio

Capítulo 9. Reubicación de Vida Mejor III 423
Gabriela Vera y Eduardo Morales

Capítulo 10. Evaluando la intervención gubernamental
en reubicaciones por desastre 471
Jesús Manuel Macías

Capítulo 11. Hacía una política federal de reubicaciones por desastres 511
Jesús Manuel Macías

Bibliografía 535

Anexo Metodológico i

Agradecimientos

La realización de este libro es, sin duda, un producto colectivo que fue posible gracias al esfuerzo y tesón de quienes participaron en el mismo. Investigadores, becarios y colaboradores en el levantamiento de encuestas y en las tareas de administración y gestión del proyecto, de las siguientes instituciones:

CIESAS-México; CIESAS-Golfo; CIESAS-Peninsular; Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Geografía); Universidad Veracruzana (Facultad de Psicología, Poza Rica; Instituto de Salud Pública), Instituto Tecnológico de Poza Rica, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Centro Universitario de Prevención de Desastres Regionales), de la Universidad Autónoma de Yucatán (Facultad de Antropología); Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unidad Motozintla); Universidad de Colima (Facultad de Ciencias, Centro Universitario de Ciencias Ambientales); Universidad de Delaware (Departamento de Sociología, Centro de Investigación de Desastres); Universidad de Florida-Gainesville (Departamento de Antropología).

El agradecimiento es a las personas y a las instituciones.

Los pobladores de las reubicaciones que hemos analizado aquí, que nos brindaron, a su pesar muchas veces, la valiosa información que nos permitió suplir la información oficial que nos fue escamoteada por funcionarios estatales y federales respecto de Padrones, registros de daños y otras gestiones formales.

Para ellos nuestro agradecimiento infinito.

El proyecto de investigación (Sedesol-2002-C01-5133) pudo realizarse con el esfuerzo de las personas e instituciones mencionadas arriba, y con recursos del Fondo Sectorial Sedesol-Conacyt, que son recursos públicos, asequibles gracias a que a algunos colegas académicos y algunos diputados federales, se les ocurrió esta fórmula para canalizar dinero a investigación aplicada con criterios e intereses independientes.

Jesús Manuel Macías Medrano

Aclaración

Los resultados de investigación que se presentan en esta obra, no son producto de un ejercicio de consultoría, sino de una investigación científica multidisciplinaria y multiinstitucional, financiada con recursos públicos, y emprendida con recursos intelectuales independientes que se declaran puestos incondicionalmente al servicio de la sociedad mexicana, más allá de los funcionarios que despachen en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Introducción

Este libro expone los resultados de un proceso de investigación sobre reubicaciones humanas relacionadas con desastres en México. Dicho proceso surgió como formulación de una propuesta de evaluación de hechos consumados, es decir, de reubicaciones que el gobierno mexicano había realizado para responder a situaciones de destrucción mediada por fenómenos naturales desastrosos como inundaciones, huracanes y derrumbe de laderas. Se situó en el marco de una convocatoria del Fondo Sectorial Sedesol-Conacyt que estaba centrada en solicitar evaluaciones a sus programas de vivienda en el año de 2002.

La investigación inició como un esfuerzo colectivo que definió para sí una metodología compartida y muchas visiones del problema de las reubicaciones y los desastres, pero concentradas en el área de las ciencias sociales. La intención de hacer una investigación verdaderamente colectiva, hizo que se definieran dos ejes fundamentales para asegurar esa colectivización de la investigación entre todos los participantes, investigadores y becarios de diversos niveles: un banco de información y un seminario de investigación. La decisión de ejercer la colectivización de la investigación estuvo sustentada en mecanismos que aseguraran la nota crediticia en el esquema de información compartida. Las entrevistas fueron transcritas y dispuestas en el banco de información con códigos que mostraban a los autores y a los entrevistados y a quienes realizaron las transcripciones; el sistema de información geográfica, la cartografía, los productos derivados o parciales como presentaciones, artículos, fotografías, videos, etc. El proyecto desarrolló y aplicó dos encuestas

censales en diferentes momentos de su propio desarrollo en siete casos de estudio. Los integrantes, investigadores y becarios de licenciatura y posgrado, participaron desde la discusión del diseño de cuestionario, hasta en la coordinación de su levantamiento y en algunos aspectos también participaron del procesamiento.

El seminario de investigación logro ser un espacio de regulación de las experiencias de producción de conocimiento, y de análisis muy detallados. Se presentaron discusiones, de avances, de tesis, de presentaciones expertas sobre temas particulares. También trató de ser un ámbito de interlocución con los funcionarios públicos de Sedesol, aunque lamentablemente este propósito no logró consumarse.

La investigación tuvo el propósito central de ejercer evaluación global, integral de las reubicaciones analizadas. Partió de interrogar las variantes de evaluación, sus estilos y los intereses correspondientes, para tener claridad en su naturaleza y en las limitaciones comunicativas y conceptuales. Se fijó el propósito amplio de dar cabida a las visiones de los investigadores, de los funcionarios públicos interventores y fundamentalmente de los beneficiarios (o afectados) por las reubicaciones. La propuesta de evaluación eludió concentrarse en el planteamiento de evaluación de impacto porque la práctica de este tipo de ejercicio, según se estimó, es propensa a alcances parciales y a veces sesgados, como lo muestran resultados de quienes se han identificado como consultores-cómodos. Las evaluaciones regulares, básicamente atienden los resultados de un programa o proyecto que se pone en marcha, como una suerte de evaluación ex-post, pero también *a posteriori* respecto de la concepción, diseño, puesta en marcha, criterios, objetivos, indicadores, etc. En este proyecto, tratamos de hacer una evaluación global tanto en términos temporales como de los contenidos de las acciones de reubicación, observamos las condiciones en las que se crean los mecanismos de intervención aunque partimos de un objeto como el Programa Emergente de Vivienda de Sedesol.

El libro tiene once capítulos. Inicia con una contribución de Juan Manuel Pérez-Zevallos, sobre las reubicaciones tempranas que realizaron los españoles

en los primeros tiempos de la Colonia, para tratar de reordenar los asentamientos de indios y hacerlos más controlables y funcionales para la explotación económica y el consumo. Este capítulo es fundamental para referir las prácticas actuales de reubicación por desastre que reproduce, con la distancia debida, unas intenciones controladoras de similitudes impresionantes.

El segundo capítulo habla del esquema conceptual que orientó el esfuerzo de investigación, desde lo conceptual y metodológico hasta las bases de orientación de la estrategia de investigación. Los capítulos tres al nueve contienen, cada uno, un estudio de caso de las reubicaciones emprendidas: Arroyo del Maíz y Tecolotitlán en el norte de Veracruz, La Nueva Junta de Arroyo Zarco en Puebla (1999); Tigre Grande y El Escondido en Yucatán (2002), y los casos de reubicaciones realizadas en diferente momento (1998 y 2005) en Motozintla, Chiapas.

Cada uno de esos estudios de caso siguió un esquema de presentación que además de dar los elementos de contexto, es decir, que no se centran solo en la colonia o asentamiento de reubicación, ofrecen una exposición temporal, secuencial, del proceso de la reubicación considerando el evento desastroso en sus antecedentes y los momentos de impacto, post impacto-emergencia y recuperación en donde se incluye, con toda propiedad a la reubicación. Cada unos de los estudios de caso fue emprendido a través de entrevistas. Se aplicaron dos tipos de instrumentos, uno que fue de carácter general, definido para los propósitos globales del proyecto, y cada investigador o becario desarrollo su propio instrumento que estuvo adecuado para indagar el problema específico de su investigación temática o de tesis. Se desarrollaron dos encuestas censales en momentos diferentes, de manera que cada caso contó con información cualitativa y cuantitativa, así como el respaldo de cartografía que incorporó las principales variables de la encuesta. Es necesario reiterar que aunque todos se realizaron con procedimientos de investigación similares, hubo diferencias de profundización entre ellos; en unos se realizaron más estudios específicos de tesis que en otros. Las tesis fueron unas del nivel de licenciatura y en otros casos de posgrado. En la exposición de los casos en esta obra hay diferencias,

como podrá verse, no todos tienen los mismos componentes aunque se contó con información de encuesta similar, y no se presentan las mismas variables porque los propios casos, a juicio de los autores, no lo exigieron.

Él capítulo décimo es una suerte de síntesis evaluatoria que considera los siete casos de estudio como una totalidad referente, para ejercer las reflexiones justamente valorativas.

El último capítulo, contiene las principales recomendaciones para acceder a una política federal específica para ordenar la intervención gubernamental en reubicaciones por desastre. Aunque se consideran muchos de los avances de políticas sobre de reubicaciones, como aquellas relacionadas con la construcción de presas, las propuestas se centran en aquellas relacionadas con procesos de riesgo-desastre, porque aunque se trata igual de re-ubicar a grupos humanos, la causalidad de la propia reubicación es diferente y los arreglos institucionales también. Se propone la definición de esa política federal específica de reubicaciones que las asuma como ejercicios integrales de planificación más allá de lo que se denomina de "desarrollo sostenible", que logre diferenciar los programas habitacionales de no-desastre, de las necesidades contingentes de las reubicaciones, y que dicha política federal se obligue y obligue a los otros niveles de gobierno, a poner en primer plano de actuación el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las víctimas. Se sugiere, finalmente, que la Sedesol, encabece esfuerzos para fomentar la adopción de esa política específica y que genere, dentro de su estructura, un grupo de trabajo interdisciplinario que tenga el propósito de planificar adecuadamente las reubicaciones por riesgo y debidas al post impacto desastroso.

Quizás algunos de los aspectos de mayor relevancia alcanzados en este esfuerzo de investigación, se sintetizan señalando que la intervención gubernamental en desastres (de lo que se han desprendido la acción de reubicar grupos humanos) ha tenido un "pecado original". Ha partido de un falso supuesto con respecto al desastre, lo ha confundido con un conjunto de problemas que suponen obstáculos a la gobernabilidad y ha desarrollado

prácticas de atención muy orientadas al control social. Es importante que se corrijan esos supuestos de intervención. Los desastres no ofrecen problemas de gobernabilidad en sí. Reflejan necesidades de desarrollo social.

Por otra parte, es preciso advertir que una de las conclusiones centrales de todo este proceso de investigación evaluativa, es que la mayoría de las reubicaciones analizadas no cumplieron con los propósitos para las que fueron realizadas. Encontramos tres componentes que desembocan en la razón contundente de ello: (1) no han logrado tener la ocupación debida, por parte de los beneficiarios originales, (2) ni han trasladado a los grupos humanos fuera de contextos de riesgo. Tampoco (3) han evitado el repoblamiento de las viejas áreas desastradas, al contrario, muy probablemente han incidido en fomentarlas. La conclusión central, debe ser vista también en los términos en positivo. Finalmente se logró acceder a una valoración de acciones de gobierno que suponen importantes derramas de recursos humanos y financieros que se destinan a la atención de grupos necesitados por condiciones críticas y estructurales. El sentido de la evaluación, pues, se cumple en la medida en la que las experiencia, perfectibles, de suyo, deben dar acceso a mejores formas de actuar, para contribuir a la superación de las condiciones de existencia de la sociedad mexicana.

Jesús Manuel Macías M.
Morelia, Michoacán, México

Capítulo 1
Las reubicaciones tempranas en México. La reubicación de la población indígena en la Nueva España (siglos XVI-XVII)

Juan Manuel Pérez Zevallos

Los repartimientos los tienen en cautiverio eterno,
los obrajes en mazmorras y
las congregaciones, como se van haciendo,
en las puertas de la desesperación.
fray Juan de Mazorra, 1604

El proceso de congregación, junta o reducción de los pueblos indios durante el siglo XVI formó parte de una política de poblamiento cuyo objetivo era redistribuir estratégicamente a la población indígena. La Corona española desarrolló un plan para concentrar en un asentamiento o varios, a la población de los caseríos dispersos de los pueblos indios,[1] con el objeto de cristianizarlos y someterlos en "pulicía",[2] de poner a disposición de los españoles las

[1] Gibson, *Los aztecas*, 290; Carrasco "La transformación", 179; García Martínez, *Los pueblos*, 23, 152. La dispersión la puedo señalar con la observación que las autoridades hicieron de ella hacia 1587: "En la Nueva España hay grande incomodidad para doctrinar los indios por estar tan divididos y mal poblados, teniendo cinco casas en una parte y cuatro en otra a legua y dos leguas unos de otros y de esta manera la mayor parte de la Nueva España". "Lo que el virrey de la Nueva España asentó sobre congregar a los indios y la carta del Concilio provincial de México" (14 abr. 1587), AGI, *Indiferente General*, 1237, f. 1r.

[2] Simpson, "The civil congregation"; Cline, "Civil congregation"; Gerhard, "Congregaciones"; De la Torre. "Las congregaciones"; Licate, *Creation*, 89-101; Assadourian, "Dominio colonial", 16; Florescano,

tierras que iban a ser abandonadas, y poder ofrecer una fuerza de trabajo que se incorporara a las actividades en las empresas de los españoles.[3] Se trató de un "reordenamiento espacial tan profundo que contemplaba aspectos urbanísticos y arquitectónicos".[4]

Casi todos los estudiosos sobre el primer siglo colonial coinciden en señalar que la reubicación fue una respuesta a las grandes bajas de población ocurridas principalmente entre los años de 1545-1548, 1562-1564, 1574-1581,[5] 1592-1593 y 1595-1597.[6] Si bien esto es cierto, no podemos dejar de lado, sin embargo, otros factores que estuvieron presentes en el poblamiento y colonización de la Nueva España como la migración, los cambios en el patrón de asentamiento, que no pasaron desapercibidos para el gobierno colonial. Para ello se dieron instrucciones, leyes y se crearon instituciones que permitieran el mejor manejo del mundo indígena. La preocupación del gobierno era el poblamiento de un espacio tan grande como el novohispano y de la relación de los españoles con la población indígena. A cada avanzada, conquista o descubrimiento le seguía la ocupación y la creación de un asentamiento, se fundaron villas de españoles, pueblos de indios con sus respectivos cuerpos políticos.

Convivencia y segregación eran las dos posturas reflejadas en los proyectos de la política de población novohispana. Sus representantes fueron, por un lado, los frailes de las órdenes mendicantes y, por otro, los funcionarios del gobierno colonial. Los primeros propusieron la separación entre la "república de indios" y la "república de españoles", con un gobierno propio autónomo y los otros buscaron una completa asimilación de los indios alrededor de

---

Memoria mexicana, 157. Esta idea, con algunos matices, es repetida en recientes trabajos. Véase Jarquín, *Formación*, 24-26; Aguirre-Beltrán, *La congregación*, 51-57.

3 Gibson, *Los aztecas*, 291-292.

4 García Martínez, *Los pueblos*, 153.

5 "Carta al Rey en su real consejo de Indias del Arzobispo de México" (26 oct. 1583), AGI, *México*, 336-B, ramo 4, núm. 166, f. 2r.

6 Carrasco, "La transformación", 179; García Martínez, *Los pueblos*, 154, 164; Kubler, "Population", 624-628; Gerhard, *Geografía histórica*, 27-28.

los centros españoles. Estos proyectos tuvieron su expresión espacial, pues gracias a ellos se creó asientos de españoles y se modificó el patrón de asentamiento indígena.

Hubo opiniones encontradas sobre los diversos tópicos que animaban la vida en la Nueva España como: los diezmos, el repartimiento, el servicio personal, la dispersión de los asentamientos indígenas y, por supuesto, sobre las congregaciones. La solución de este último problema no sólo fue de interés de la iglesia sino también del gobierno civil. Ambos discutieron el punto, y no exentos de diferencias y dificultades buscaron la mejor manera de implementar y llevar a cabo la junta, reducción o congregación de los indígenas.

Los primeros ensayos

La congregación, al igual que otras instituciones que llegaron a la Nueva España, fue ensayada en las Antillas. Debido a la rápida despoblación indígena, principalmente de La Española, existió la necesidad de conseguir mano de obra indígena cerca de las minas de oro y para ello los indios debían juntarse y no andar "apartados de los otros, por montes", como se señala en la primera ordenanza dada por los reyes españoles a Ovando en l503.[7] Este primer mandamiento sugiere que la junta que querían realizar era de indígenas que se encontraban dispersos a raíz de la gran baja de población, se trataba de congregar a individuos en nuevos poblados.

En 1512, con la implementación de las Leyes de Burgos, la Corona buscó fundar nuevos asentamientos indígenas con el fin de controlar eficazmente a la población nativa, y justificó este proceso como la mejor manera para "poder evangelizar y adoctrinar" a los indios.[8] Este mandamiento no se cumplió,

---

7 "Instrucción para el gobernador y oficiales, sobre el gobierno de las Indias, y lo que en ello se debe observar" (20 mar 1503), *CDIA*, xxxi, 156,176; Simpson, *Studies*, 134; Moya, *La Española*, 47; Zavala y Miranda "Instituciones indígenas", 39.

8 "Instrucciones para el gobernador" (20 mar. 1503), *CDIA*, xxxi, l76. Las Leyes de Burgos prescribían

pues en las instrucciones dadas a los padres Jerónimos en 1516 la Corona insistió en que se debía juntar a los indios cerca de las minas y pesquerías de perlas. En 1517 se trató de congregar a la disminuida población indígena de las Antillas: debían construirse entre 25 y 26 pueblos con una población de entre 400 y 500 indios, contando viejos y niños.[9] Sin embargo, la drástica caída de la población indígena caribeña y el interés de los españoles por nuevos descubrimientos hicieron que no se cumpliera con este proyecto. Para 1528, todos los intentos por reducir a los indios habían fracasado. Sin embargo, es en las Antillas donde encontramos las primeras normas que se elaboraron para congregar a los indígenas taínos. Los españoles buscaron aprovecharse de la precaria fuerza de trabajo indígena juntándolos alrededor de las villas que iban fundando.

Nueva España. La huella de los frailes

La iglesia participó de una manera activa durante la época colonial e influyó en la vida política, económica y social de la Nueva España y desde el inicio de la colonización buscó consolidar su proyecto de evangelización hacia los indígenas.[10] La modificación del patrón de asentamiento indígena empezó desde muy temprano, alrededor de los conventos e iglesias que se construyeron se asentaron a las cabeceras, a los barrios, parcialidades y pueblos de indios.[11]

Entre 1526 y 1532 los franciscanos fundaron algunos pueblos como la villa de San Francisco Acámbaro, donde juntaron a indios otomíes y tarascos.[12] Esto fue probablemente el primer centro de experimentación e implicó la

"congregar a los caciques e indios en las goteras de las ciudades y villas de españoles para tener un inmediato servicio personal y poder evangelizarlos y doctrinarlos". *Ordenanzas*, 417-471.

9 *CDIA*, i, 300-303.

10 Ricardo, *La conquista espiritual*; Phelan, *El reino milenario*; Baudot, *Utopie et histoire*.

11 Zavala y Miranda, "Instituciones indígenas", 39.

12 Chevalier, "Les municipalités", 354.

migración de indígenas de distintos grupos étnicos. Para esos años, uno de los promotores del traslado de la población indígena a las nuevas fundaciones fue don Vasco de Quiroga, obispo de Michoacán, quien emprendió su obra experimental de fundar pueblos-hospitales, como el de Santa Fe. *Tata* Vasco, como era llamado cariñosamente por los indígenas, estaba convencido de las bondades de juntar a los indígenas y así lo sugirió en 1531 al Consejo de Indias, "que debía ordenarse la vida de los naturales, reduciéndolos a poblaciones",[13] y lo reiteró, hacia 1535, cuando escribió que "juntarlos, ordenarlos, encaminarlos y enderezarlos, darles leyes y reglas y ordenanzas en que vivan en buena y católica policía y conversación", sin quitarles sus derechos, dominios, ni jurisdicciones sino "ordenárselo, dárselo, confirmárselo y trocárselo y conmutárselo todo en muy mejor".[14] Estos argumentos, con ciertos matices, los encontraremos reflejados en las discusiones e informes de los siguientes años.

En la junta que la segunda Audiencia celebró en 1532 con el arzobispo Zumárraga y los provinciales de las órdenes de San Francisco y Santo Domingo y los guardianes de los conventos de Cholula, Tlaxcala y Cuautitlán se argumentaba que la fundación de conventos e iglesias permitiría una mejor administración de los indígenas.[15] La insistencia de juntar a los indios alrededor de las iglesias, que se convertían en los centros de la administración religiosa, tenía como objetivo ordenar, reglamentar y enderezar la vida civil y política de los indígenas.

Hacia 1538, el rey por medio de una real cédula comisionó al virrey Antonio de Mendoza (1535-1550) para que fundara pueblos con calles y

---

13 Don Vasco de Quiroga estuvo influenciado por la obra de Luciano, *Saturnales*, y sobre todo por la de Tomás Moro con su *Utopía*. Zavala, *Recuerdo de Vasco*, 12.

14 *Información*, 91-94.

15 "La administración y conservación de las cabeceras y pueblos…, todos dijeron que haciéndose en cada uno un monasterio, no residiendo español en ellas se instruirán y gobernarán como deben". "Informe del arzobispo, frailes y audiencia sobre lo que su Majestad tiene provisto referente a la perpetuidad y población de esta tierra" (1532), AGI, *Indiferente General*, 1624, fs. 292r.-296v. Fue publicada por Llaguno, *La personalidad*, 151-154, y recientemente por Zavala, "El parecer colectivo", 509-514.

plazas bien trazadas, con iglesias y casas para el cabildo, los caciques, alcaldes y el comercio.[16] Era necesaria la concentración de todos los elementos que permitieran una mejor vida cristiana y política, que condujo a cambios en su "estructura espacial".[17]

En la Junta Eclesiástica que se realizó en 1546 en la Ciudad de México, el tema principal que se trató fue el de la congregación de los pueblos indios.[18] La Junta solicitó al Rey que mandase a la Audiencia y gobernadores para que se encargaran de congregar a los indios, para lo cual debía hacerles "merced de los tributos o servicios o de buena parte de ellos, y a los encomenderos mandar lo mismo".[19] También encargó a las autoridades civiles y eclesiásticas que con "acuerdo de personas de experiencia" buscaran juntar a los indios "como ellos más cómodamente vieren que conviene".

En l547 el virrey don Antonio de Mendoza resumió las razones que se dieron en la Junta de l546. Los indios debían ser reducidos para que "con mas facilidad sean industriados en las cosas de nuestra santa fe católica y porque se eviten muchos delitos y excesos que estando esparcidos y apartados se cometían".[20] El virrey Mendoza llevó a cabo los primeros traslados. De esa experiencia manifestó su clara oposición para continuar con el proyecto y advirtió a su sucesor don Luis de Velasco de los inconvenientes que presentaban el juntar los indios, sobre todo por la respuesta de los indígenas al

16 "Real cédula para que ponga en pulicía a los indios" (23 ago. 1538), AGI, *México*, 1088, ramo 3, f. 163.

17 García Martínez, *Los pueblos*, 153.

18 "La causa principal porque se ha hecho esta congregación y lo que todos deseamos y oramos a Dios con todo efecto, es que estos indios sean bien instruidos, informados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las humanas y políticas: y porque para ser verdaderamente cristianos y políticos como hombres racionales que son, es necesario estar congregados y reducidos en pueblos, y no vivan derramados y dispersos por las sierras y montes, por lo cual son privados de todo beneficio espiritual y temporal, sin poder tener socorro de ningún bien de su majestad". *Cedulario indiano*, lib. iv, 272-273.

19 *Cedulario indiano*, lib. iv, 272.

20 "Interrogatorio preparado por Antonio de Mendoza para la visita que se le hizo" (8 ene. l547), *Los virreyes*, i, 107.

abandonar los nuevos asentamientos.[21] Sin embargo, el resultado fue que los obispos recomendaron al virrey don Luis que los indios debían reducirse para ser verdaderos cristianos y políticos "como hombres racionales que son".[22] La congregación debían realizarla los religiosos con el apoyo de las autoridades, a los pueblos que se redujeren no se les cobrarían los tributos "por el tiempo que estuvieren ocupados en congregarse y poner en orden sus pueblos y repúblicas"[23] y se les reservaría "por aquel tiempo de los servicios personales".[24]

Los diversos proyectos

El proyecto de las reducciones se continuó con el virrey Luis de Velasco (1550-1564), quien recibió instrucciones para su realización. Se inauguraba una etapa distinta, pues otras eran las circunstancias, aunque en los argumentos persistió la idea original. Fue durante su gobierno que varios pueblos se trasladaron de sus antiguos asentamientos a otros.[25] Para ello contó con la ayuda de los frailes, quienes solicitaron el envío de más religiosos para efectuar dicho programa. Así lo señaló fray Pedro de Gante en una carta que envió al emperador don Carlos en 1552.[26]

---

21 "Vuestra señoría excusará lo más que pudiere de hacer congregaciones y juntas, por la experiencia muestra que no es tanto el provecho que de lo bueno que se trata cuando el daño que se sigue pues estando ya el pueblo junto, ha acaecido amanecer ninguno". "Relación de Antonio de Mendoza a Luis de Velasco al término de su gobierno" (s/f. *ca.* l550), *Los virreyes*, i,51.

22 Llaguno, *La personalidad*, 7-29; "Instrucción a Luis de Velasco" (16 abr. l550), *Los virreyes*, i, 142.

23 Estas recomendaciones estuvieron presentes en las sucesivas instrucciones dadas a los virreyes Luis de Velasco, Martín Enríquez, Conde la Coruña, Marqués de Villamanrique. "Instrucciones a Luis de Velasco (l6 abr. l550)", *Los virreyes*, i, 142, 199-200, 240-241, 263-264. Miranda (*El tributo*, 141) cita una real cédula de 1572 donde se señala que las reducciones debían hacerse a costa de los tributos que los indios dejaban de pagar.

24 "Carta y relación de los conventos, doctrinas, pueblos e indios que están en la administración de los religiosos" (30 may. 1586), AGI, *México*, 287, f. 1r.

25 Gerhard, "Congregaciones de indios", 350-35l.

26 "Que envíe pastores para sus ovejas, no olvidando vuestra Majestad que tiene mandado sobre que se

En 1555, durante el primer Concilio Provincial Mexicano, los representantes de la iglesia novohispana retomaron las reales cédulas e instrucciones, así como la experiencia de las primeras congregaciones para resolver "que los indios se junten y vivan políticamente". A lo largo de las sesiones, la necesidad de congregar fue un tema recurrente. Todos estuvieron de acuerdo en que los indios vivían "derramados y apartados unos de otros por los campos, montes y sierras y donde muchos de ellos viven, más como bestias, que como hombres racionales y políticos". Debían ser "instruidos y enseñados en las cosas de nuestra santa fe católica, y en las humanas y políticas" y para que los indios fuesen, primero hombres racionales y políticos y después verdaderos cristianos era necesario que estuvieren "congregados y reducidos en pueblos, y lugares cómodos y convenientes".[27]

A pesar de que los primeros traslados, realizados en el valle de México, Valladolid, Meztitlán, etc., habían presentado dificultades como lo señaló el virrey Antonio de Mendoza,[28] el Concilio suplicó al rey, virrey y audiencia que los indios debían congregarse en lugares convenientes y con ello garantizar su beneficio espiritual y temporal y aconsejó a todos los religiosos que "los dichos indios sean persuadidos, y si menester fuere compelidos por la justicia real" y les mostraran las bondades de dicho proyecto. Esta tarea quedó encomendada principalmente al clero secular.[29]

---

junten los indios y no estén derramados por los montes sin conocimientos de Dios, porque acabar de se convertir esta gente, es necesarísimo, y para que los religiosos tengan cuenta con ellos y no anden buscándolos por los montes: pues de estar en los montes no se sigue sino idolatrías; y de estar juntos e visitallos, se sigue cristiandad y provecho a sus ánimas y cuerpos y que no se mueran sin fe e bautismo e sin conocer a Dios". "Carta de fray Pedro de Gante al emperador don Carlos exponiéndole el sensible estado y que tenía reducido a los indios el servicio personal" (l5 feb. l552), *Cartas de Indias*, 92-102.

27 "Instrucción a Luis de Velasco" (l6 abr. 1550), *Los virreyes*, i, 146-147

28 Entre 1545 y 1550 se llevaron a cabo varios traslados de cabeceras en nuevos asientos. Muchos ejemplos al respecto nos proporciona el importante trabajo de Gerhard, "Congregaciones", y AGNM, *Mercedes*, vols. 1-8.

29 "Que los indios se junten en pueblo y vivan políticamente", BL, M-M. 267. f. 237v. "Los dichos indios sean persuadidos, y si menester fuere compelidos por la justicia real, con menor vejación que ser pueda, a que se congreguen en lugares convenientes, y en pueblos acomodados". "Constituciones

Las discusiones y recomendaciones del Primer Concilio fueron retomados por el Rey y su Consejo de Indias. En 1558 el presidente y oidores de la Audiencia de la Nueva España recibieron un mandamiento en el que se les señalaban que de manera conjunta, con los religiosos de las órdenes mendicantes con los caciques y otras personas, trataren acerca de la reactivación del programa de congregaciones. El interés por esto era poner a disposición de los españoles la mayor cantidad de tierra posible que sirviera para la fundación de "algunos pueblos de españoles y mestizos".[30] A lo largo de estos años nuevos elementos entraron en la discusión. Ya no se trataba sólo de cristianizar a los indios. La congregación abrigaba también intereses nada religiosos, poner a disposición de los españoles las tierras de los indígenas.

Le tocó al virrey Luis de Velasco informar sobre el éxito de algunos pueblos que se habían reducido debido al apoyo decidido de los religiosos, principalmente los franciscanos.[31] Estos ayudaron decididamente al proyecto de congregación. Aliados del virrey y de los señores étnicos contaron con los elementos para cumplir con la relocalización de un gran número de asentamientos. Sin embargo, este éxito no fue compartido por todos. Se levantaron

---

de el arzobispado y provincia de la muy insigne y muy leal ciudad de Tenuxtitlán-México de la Nueva España. Concilio Primero", *Concilios provinciales*, i. 147-148.

30 "A nos se ha hecho relación que muchos de los indios de esa tierra están poblados cada uno por sí apartados unos de otros en algunas partes, y que de esta manera tienen ocupada toda la tierra, y que convenía recogerlos y ayuntarlos en pueblos en los sitios que pareciesen para ello mas convenientes señalándoles largos términos para sus labranzas y dehesas y montes, y que de esta manera se desocuparía mucha tierra, en que pudiesen hacer algunos pueblos de españoles y mestizos; y por ser este negocio de importancia ha parecido que es bien mirarse mucho en ella antes que se tome resolución. E así vos mando, que hagáis juntar los religiosos mas principales de las ordenes de santo Domingo, san Francisco y san Agustín que os pareciere, algunos caciques y otras personas que viéredes convenir y tratéis con ellos lo que convendrá hacerse acerca de lo susodicho, y cómo y de qué manera se podrá hacer que no reciban daño ni agravio los indios". "Carta al rey don Felipe de los provinciales de las órdenes de santo Domingo, san Francisco y san Agustín, justificándose de los excesos que se les atribuía" (25 feb. 561), *Cartas de Indias*, 150.

31 Los pueblos se encontraban "en traza cerca de las iglesias y monasterios con parecer de los religiosos que andan en mi compañía… [y] ha sido la cosa más necesaria para su bien espiritual que en la tierra se ha hecho". *Epistolario*, viii,261.

voces discordantes que señalaron los inconvenientes de este programa: una mayor tasación y pérdida de las tierras de los pueblos que se congregaban. Así lo refiere en la carta que envió fray Jacinto de San Francisco y la que enviaron los provinciales de los franciscanos, dominicos y agustinos.[32] A pesar que en una real cédula enviada al virrey don Luis de Velasco, en 1560, se le señaló que los naturales que se congregaren debían gozar de ciertos privilegios y que no les debían quitar sus tierras.[33] Fray Gerónimo de Mendieta, hacia 1562, manifestó que las reducciones eran uno de los proyectos urgentes que debían realizarse con la participación de los señores y principales de los pueblos. Se les otorgarían dehesas y ejidos y se les repartirían tierras para "que sean propias suyas y de sus descendientes".[34]

---

32 "Porque habiendo entendido [los frailes] en juntarlos en pueblos, por convenir así por su doctrina y cristiandad y pulicía, piden luego sus encomenderos que les cuenten, alegando error en las cuentas pasadas, de cuya causa se les acrecientan los tributos, y demás de esto las tierras en que solían hacer sus labores las piden españoles para estancias de ganado y para lo que quieren, sin les valer razón ni justicia, porque dicen que están vacas y que se aprovecha nadie dellas… y así se quejan de los religiosos diciendo que so color de su cristiandad los juntaron, y que fue para lo que está dicho. Y no es este pequeño mal ni pequeño impedimento para lo que los religiosos pretenden". *Codice Franciscano*, 223. "Se quejan de nosotros y es lenguaje y aún muy general, que los hemos sacado de los montes y quebradas, y de venados, hechos corderos mansos, y recogidos en poblaciones y policía diciéndoles ser para su bien espiritual y temporal… Dicen ahora que los hemos engañado, que no ha sido sino para contarlos cada día, como se haze, y añadirles tributos y servirse de ellos los christianos, de los cuales habían huído, y por tomarles las tierras que en sus valles y montes, quebradas las labraban para estancias y pastos de ganados, y que no les queda sino volverse otra vez a los montes". "Carta al rey don Felipe de los provinciales de las órdenes" (25 feb. 1561), *Cartas de Indias*, 150.

33 "Ya sabéis como por nos está mandado que déis orden como los indios de esta tierra, que están derramados se junten en pueblos, y lo que muchas veces os habemos mandado escribir y lo que sobre ello nos habeis respondido: y porque nuestra voluntad es que se guarde, cumpla lo que cerca dello está por nos proveído, os mandamos que lo guardéis y cumpláis, y pongáis en ejecución con todo cuidado y diligencia, como cosa que mucho importa: y porque con más voluntad y con mejor gana se junten los indios en poblaciones estaréis advertido que no se les quiten a los que así poblaren las tierras e granjerías que tuvieren en los sitios que dejaren, antes proveereis que aquellos se los dejen y conserven como las han tenido hasta aquí". Encinas**,** *Cedulario indiano*, iv, 227.

34 *Códice Mendieta*, i, 136-141.

En los primeros años de esta década se llevaron a cabo varios desplazamientos de indios a nuevos asentamientos, se trató de proyectos particulares, para cada pueblo. Prueba de ello serían las ordenanzas que se hicieron para el gobierno de los pueblos indios, que reflejan sobre todo las particularidades del proceso. Un ejemplo es lo que sucedió en Calimaya y Tepemaxalco, donde las poblaciones congregadas se dividieron en barrios ubicados alrededor de la iglesia. Se fundaron estancias con 50 casas de macehuales para salvaguardar los límites del pueblo y se realizó el reparto de tierras a quienes no las tenían.[35]

A pesar del éxito manifestado por el virrey y por el visitador Jerónimo de Valderrama en 15641,[36] las órdenes mendicantes conscientes de la existencia de intereses económicos tras las congregaciones, manifestaron los inconvenientes del proyecto.[37]

En 1568 la política de España hacia América fue sometida a una completa reestructuración y en la Junta Magna que se celebró para este efecto se dieron normas para el gobierno de las colonias. En las instrucciones emanadas con el espíritu de la junta, dadas a Martín Enríquez, se vuelve a reiterar la necesidad de reducir a los pueblos indígenas.[38] En 1572 se redujo a la mitad, por dos años, el tributo de los indios congregados.[39] Y en 1573 se mandó una real cédula donde se dieron disposiciones concretas de las características que debían tener los lugares elegidos para llevar a cabo el programa de reducciones.[40]

Por cédula del 20 de mayo de 1578 el rey solicitó que el asunto de las congregaciones se discutiera con el arzobispo don Pedro Moya de Contreras, los oidores y los religiosos y que una vez realizada la consulta, la remitieran

---

35 Gerhard, "Congregaciones"; "Ordenanzas para Calimaya y Tepemaxalco" (4 nov. 1560), AGNM, *Mercedes*, vol. 5-6, primera parte, f. 143r.-146v.; Loera, *Calimaya y Tepemaxalco*, 38-39.

36 *Cartas de Valderrama*, 47,68.

37 "Carta al rey don Felipe de los provinciales de las órdenes" (25 feb. 1561), *Cartas de Indias*, 150.

38 "Instrucciones a Martín Enríquez" (7 jun. 1568), *Los virreyes*, i, 199-200.

39 Miranda, *El tributo*, 141.

40 "Los sitios en que se han de formar los pueblos, y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados". *Recopilacion de Leyes*, tit. II, lib. vi, tit. iii, f. 199r.

al Consejo de Indias.[41] En el parecer que remitió el arzobispo, casi un año después, el 24 de abril de 1579, se mostró partidario del programa y señaló las conveniencias del mismo. Para el arzobispo la congregación de los pueblos debía ser un elemento importante de la política colonial, pues permitiría un mejor control de la población tributaria y se contaría con la participación de los caciques; se evitarían "idolatrías, borracheras y pecados nefandos" que ocurrían en los "pequeños pueblos", estos eran los que debían reducirse.[42]

La peste de 1576-1581 propició un nuevo interés y debates por continuar con las reducciones. El arzobispo Moya de Contreras, en plena crisis demográfica (1579), sugirió que los indios de la Huasteca deberían vivir en "poblaciones formadas",[43] es decir, en pueblos ya congregados.

---

41 "Instrucciones al Conde la Coruña" (3 may. l580), *Los virreyes*, i, 240-241.

42 "Habría más cuenta y razón en los tributos, imposiciones y servicios personales, y con más facilidad y claridad y todo, con que excusarían superfluos edificios … visto y considerado su disposición , término y modo de vivir de los naturales, y la ventaja que hacen los que están en poblaciones a los dispersos y derramados, en policía, cristiandad y razón, y en todo género de comercio y comunicación, y con más seguridad, como se ha visto por experiencia en los que se han levantado, que como estaban muy apartados de la justicia y ministros de la doctrina, en pequeños pueblos se hicieron sus conventículos y monipodios, convocándose los unos a los otros con facilidad y secreto; que este no hubiera en formada población. Y así parece evidencia, que Dios y vuestra Majestad se servirían mucho si con suavidad y buena traza y acuerdo se ordenase generalmente, que todos los indios viviesen en poblaciones formadas, y aficionando a causa tan justificada y necesaria a los ministros eclesiásticos y seculares, y a los gobernadores, caciques y mandones de los indios creo que se haría con facilidad y brevedad, aprovechando ello el modo que se había de tener en la ejecución, que como personas que tienen la cosa, presente, mirarían mejor las circunstancias, atrayendo a los macehuales, que en todo siguen su parecer, a que se esforzacen y animasen a cumplir lo que se les mandase por el virrey, porque negocio tan general y sus semejantes, mejor suceso tienen y aplauso, en opinión del pueblo, cuando se comunica con muchos que pueden ayudar al intento, que salir la ley indigesta, por parecer de uno, de que suele resultar inconvenientes y dificultades, sin que haya quien las repare. Y desta suerte claro que se evitarían idolatrías y borracheras y pecados nefandos, que emanan de ellas, y que aplicarían mejor a la labor y oficios mecánicos, y en efecto ternia se cuenta con ellos en su doctrina y policía y provechamiento". "Carta del arzobispo de México Don Pedro de Moya y Contreras al Rey don Felipe II, dándole cuenta de su visita a la Huasteca y provincia de Pánuco. México" (24 abr. 1579), *Cartas de Indias*, 221-222.

43 "Carta del arzobispo de México Don Pedro de Moya y Contreras" (24 abr. l579), *Cartas de Indias*, 221-222.

Con el virrey Conde de la Coruña (1580-1583), la Corona siguió insistiendo para que se juntasen los pueblos.[44]

La oportunidad que esperó el arzobispo Moya y Contreras la tuvo cuando fue nombrado virrey como sexto virrey de la Nueva España (1583-1585). Como tal buscó por todos los medios congregar a los indios. Se juntó y discutió con los provinciales de las órdenes religiosas, quienes le insistieron en los inconvenientes de continuar con el proyecto. Aún era reciente la mortandad que había ocasionado el *huey cocoliztli* (1576-1581) de manera especial en los pueblos congregados. Por otro lado el desplazamiento de la población hacia otros lugares, así como el abandono de sus tierras de cultivo, propició que los españoles se apropiaran de éstas.[45]

En el Tercer Concilio provincial mexicano,[46] realizado en 1585, y presidido por el arzobispo-virrey don Pedro de Moya y Contreras, los asuntos que se trataron y discutieron fueron la "deplorable situación de los indígenas"[47] y "la congregación de los indios".[48] El "celo verdadero por la salvación de

---

44 "Se junten los indios con brevedad porque se tiene por cierto que de ello saldrá muy gran fruto humano de los indios". "Instrucciones al Conde de la Coruña" (3 may. l580), *Los virreyes*, i, 240-241.

45 Así nos refiere fray Juan de Torquemada: "Y en tiempo, que governó esta tierra el arzobispo don Pedro Moya de Contreras, se trató, y aún se preguntó a las órdenes, lo que convenía hacerse en esto; y fue respondido lo siguiente: en lo que toca, que los indios se aiunten, y congreguen en pueblos, parecer tener su pro, y contra. El pro, o provecho, parece que es en lo mas esencial (esto es) en el aprovechamiento espiritual, que para su buena cristiandad, es mas provechoso el congregarse los que están derramados. El contra, o los daños que se teme, que se les han de crecer de ello, parece que son grandes porque donde quiera que los han ajuntado, y congregado, se han muerto muchísimos de ellos (como lo hemos visto en Huexotzinco, y San Francisco del Río, que es Tepexic) y otras partes, que como son flacos, y pobres, con el trabajo de haber de hacer casas de comunidad, y de principales, y sus propias casas, y mudar sitio, es visto, y entendido, que ha habido grandes mortandades, donde ha avido mudanzas, y otros inconvenientes, que dejan sus tierras labradas, y a la hora se han de entrar en ellas españoles, y los han de cercar, hasta no dejarles donde pueda pacer algun caballo, que tienen, o algun porquezuelo, y gallinas, y así cosas semejantes". Torquemada, *Monarquía indiana*, lib.v, cap. xliii

46 El Segundo Concilio Provincial Mexicano se celebró en 1565, y en él se revisó lo mandado en el Concilio de 1555, y se trató de "renovar y adaptar a Trento las leyes" del Concilio anterior. La legislación sobre los indios quedó igual a la anterior. LLaguno, *La personalidad*, 38-40.

47 Llaguno, *La personalidad*, 40-42.

48 "Será Dios servido darnos gracia para cumplir nuestra obligación en su santo servicio y en el de vuestra

las ánimas" les llevó a afirmar el "notable impedimento que para esto es el vivir los indios derramados por montes y quebradas, fuera de congregación y policía humana", a pesar de que el Rey en diversas ocasiones había ordenada, a través de sus reales cédulas, "que los indios se reduzcan a pueblos grandes y congregaciones" no había tenido efecto "tan justo mandato".[49]

Teólogos y canónigos y prelados, señala el virrey-arzobispo, estuvieron de acuerdo para que la congregación se "ejecute con más suavidad y precisión por el respeto y obediencia que tienen los indios a los ministros eclesiásticos".[50] Los memoriales del padre Juan de la Plaza, del obispo de Chiapas fray Pedro de Feria y del doctor Fernando Ortiz de Hinojosa, al tratar sobre las reducciones, señalaron que por su modo de vivir dispersos entre montes y cañadas era dificilísimo catequizar y civilizar a los indios. Los misioneros no podían atenderlos, y en aquellas soledades, los indios recién convertidos recaían en la idolatría.[51]

Majestad, y en él trataré [En el Concilio a celebrarse el día de San Sebastián], de la congregación de los indios que vuesta Majestad ha mandado a los virreyes, para que negocio tan grandioso y general se haga con más deliberación". "Carta el Rey en su real consejo de Indias del arzobispo de México" (22 ene. 1585), AGI, *México*, 336-B, ramo 4, núm. 176, f. 6r.

49 "El Concilio Provincial Mexicana que celebró el arzobipos don Pedro Moya de Contreras," Libro primero, título primero. *De summa Trinitate et fide catholica*. Decretum 6°, *De indis amoulantur impedimenta propia salutis*. BL, M-M, 267, f. 41-41v.

50 "Carta el Rey en su real consejo de Indias del arzobispo de México" (22 ene. 1585), AGI, *México*, 336-B, ramo 4, núm. 176, f. 6r.

51 Fray Pedro de Feria señalaba que "hay muy gran necesidad; de que se ponga gran rigor en juntarlos, en hacer congregación dellos, poniendo en cada pueblo todos los que en el sitio y lugar que se señalare cupieren y pudieren ser bien acomodados, en lo cual es menester mirar mucho; digo que sean puestos en lugares cómodos, sanos, airosos y que tengan agua harta". El doctor Fernando Ortiz dijo que para erradicar la "ignorancia de la doctrina, proclividad a la idolatría para incorporarlos a la vida civilizada y facilitar la obra de los misioneros y la administración de los sacramentos [había que reducirlos]" y propuso "en todo caso se junten los pueblos y no vivan en casas tan distantes una de otras sino que estén juntos y vivan políticamente al ojo del ministro, de lo qual se sigue, lo primero, que les podrán llevar los sacramentos de la eucaristía y extrema unction a sus casas; sin mucho trabajo". Llaguno, *La personalidad*, 40-42, 52, 56, 61, 201.69, 137, 191, 201

El Programa de Congregaciones

Las recomendaciones que emanaron del Tercer Concilio son explícitas en el interés y cuidado que mereció el proyecto de las congregaciones. Resalta el hecho que para las discusiones se sirvieron de la experiencia del virreinato del Perú:

> Representaré los medios que han parecido podían facilitar este negocio, el cual en los reinos del Perú, no habiendo menos dificultades, sino más que en la Nueva España, ha tenido ejecución, y por los efectos manifiestos se ha visto ser de suma importancia para el bien espiritual y temporal de los indios y para el buen gobierno de aquellos reinos.[52]

Las advertencias que se sacaron de las instrucciones para llevar a cabo las reducciones del Perú fueron comunicadas y discutidas "con personas inteligentes, añadiendo o quitando lo que por aquel reino no parece convenir".[53] Los puntos que toca recogen también las discusiones que hasta ahora hemos ido desarrollando y contiene la formulación de un programa. El primer punto recomienda que en el negocio de la reducción participen las "personas graves", especialmente los oidores, los obispos y los provinciales de las órdenes. El segundo señala el nombramiento de comisarios o visitadores. Uno secular y otro eclesiástico debían señalar los lugares donde debían congregarse en acuerdo con el ministro y justicia de cada partido. El tercero contempla el nombramiento de personas que sepan la lengua indígena para que persuadan a los caciques y demás indios de la importancia de "juntarse y vivir en pueblos" y les expliquen que sus "haciendas no se las han de tomar", pues se han de quedar en posesión de sus heredades o milpas o escogerán tierras cerca de donde fueren poblados. El cuarto señala la conveniencia de que participen

---

52 "Lo que el virrey de la Nueva España asentó sobre congregar a los indios y la carta del Concilio provincia de México" (14 abr. 1587), AGI, *Indiferente General*, 1237, f. 1r.

53 "Lo que el virrey de la Nueva España asentó sobre congregar a los indios y la carta del Concilio provincial de México" (14 abr. 1587), AGI, *Indiferente General*, 1237, f. 1v.

los corregidores y alcaldes mayores junto con los sacerdotes o religiosos. Sin embargo, señala el temor de que los curas o religiosos "estorben esta reducción por fines suyos". El quinto punto refiere a la ubicación de los lugares seleccionados para las congregaciones, "donde puedan salir cómodamente los indios a beneficiar sus heredades o milpas". En el caso que no hubiese tal comodidad, como suele ocurrir en muchas partes y principalmente en las sierras, "debería procurar que se juntasen los indios hasta cien casas y que los menos fuese cincuenta". La traza del pueblo contemplaba una "plaza y calles por cuadras" y en la plaza estaría "la iglesia y casa del padre y la casa de la comunidad y el mesón y hospital si lo hubiese". El sexto señala la condonación y reducción del tequio, porque "juntamente el tequio y la reducción sería imposible llevar tanta carga junta". El séptimo recomienda que de los bienes de la comunidad se saque para socorrer a los indios que se están congregando, aunque refiere que en el Perú se obtuvo de los tercios de los tributos de dos años, tanto del rey como de los encomenderos, lo necesario para el pago de los salarios de los visitadores y ministros que se dedicaron a las reducciones. El octavo refiere que a cada indígena se le asigne su sitio y lugar en el nuevo asentamiento. El noveno contempla la conveniencia de tasar con mucha moderación lo que han de dar en comida, a cuántas personas y por cuánto tiempo, los pueblos congregados a los visitadores y ministros de la reducción. El décimo recomienda que la congregación "para que tenga buen suceso", debía empezar por "las partes más fáciles y donde mejor se puede hacer, y que no muy lejos de México, para que con el ejemplo de éstos los demás pueblos se vayan animando a hacer otro tanto. Y por último, señala la conveniencia de derribar las casas "antiguas" que tienen los indios, para que no abandonen los nuevos poblados y se tornen a los viejos.[54]

Sin embargo, dos años después el virrey Villamanrique (1585-1590) señalaba las dificultades para ejecutar las congregaciones:

[54] "Lo que el virrey de la Nueva España asentó sobre congregar a los indios y la carta del Concilio Provincial de México" (14 abr. 1587), AGI, *Indiferente General*, 1237, f.. 1r.-1v.

> En el Concilio provincial que se celebró en México el año de ochenta y cuatro [sic] pidieron los prelados a vuestra Majestad mandase proveer en esto con efecto, porque hasta ahora no se ha hecho lo que vuestra Majestad tiene proveído. Y porque la dificultad que tiene la cosa en sí ha detenido a algunos ministros de vuestra Majestad para no ejecutar en esta parte sus mandatos.[55]

Los frailes, sobre todos los franciscanos, no se opusieron totalmente al proyecto de las congregaciones pero señalaron los inconvenientes que resultaba de las reducciones. Mendieta argumentaba en una carta de 1565 "que si los indios están derramados, es para ello y para sus pueblos muy necesario que lo estén, porque de esta manera conservan y guardan sus tierras".[56] Esta posición fue compartida por otros religiosos, por más de dos décadas. Se oponían a que los indios se junten, pues decían que si lo hacían "les han de tomar los españoles sus tierras y no les han de dejar en qué sembrar".[57] El remedio para continuar con las congregaciones era posible si se hacían en poblaciones de menores dimensiones y se les garantizara u otorgara

> … los mejores sitios para los pueblos en la jurisdicción de aquella cabecera y allí pueblen. Y del propio pueblo vayan midiendo suerte de tierra a cada indio, dejando también tierras para la comunidad de él y así para que tengan alguna renta como para dar a los que se fueren casando. Y dejar a cada pueblo sus dehesas y a los que tienen sus propias tierras de sus antepasados, amparadlos en ellas.[58]

Una de las recomendaciones emanadas del Tercer Concilio contemplaba que los nuevos pueblos no debían tener más de cien casas, ni menos de cincuenta.

---

55 "Lo que el virrey de la Nueva España asentó sobre congregar a los indios y la carta del Concilio Provincial de México" (14 abr. 1587), AGI, *Indiferente General*, 1237, f. 1r.

56 *Códice Mendieta*, ii, 92, 93.

57 "Informe de fray Marcos de la Cámara, guardian del monasterio de San Francisco de la ciudad de los Ángeles de la Nueva España al Rey" (31 jul. 1587), AGI, *México*, 287, f. 10v.

58 "Informe de fray Marcos de la Cámara" (31 jul. 1587), AGI, *México*, 287, f. 10v.

Esta idea contó con el aval de los religiosos.[59] Un año después señalaban que los indios debían ser reducidos "para su mayor cristiandad" y que sólo bajo su jurisdicción y protección iban a ser bien evangelizados.[60]

La Corona, por su parte, continuó insistiendo en la reducción de los indios, con la participación de obispos, religiosos y representantes del gobierno colonial. Sin embargo, el proyecto era muy distinto del original. Atrás había quedado las juntas de asentamientos compactos, ahora se trataba de reducir a "los indios que están derramados en diversos caseríos".[61] En 1585, en las instrucciones dadas al Marqués de Villamanrique (1585-1590) se le solicitó continuase con las reducciones.[62] Un importante informe enviado en 1587 por fray Marcos de la Cámara, guardián del convento de San Francisco de la ciudad de los Ángeles, señalaba lo siguiente:

> Lo último, que vuestra Majestad ha de mandar es se ejecute lo que otras muchas veces tiene mandado que se junten [en] pueblos grandes los indios que están derramados por los montes y desiertos y entiendo que ninguna cosa de más

59 "Que los religiosos favorezcan mucho a la población y junta de los pueblos de los indios como su Majestad lo manda, pues tanto importa para su policía y buena cristiandad y que no sean las poblaciones grandes". "Memorial que se dio de parte del Concilio a los reverendos padres provinciales de las tres órdenes que residen en la Nueva España para que con su parecer se ordenasen algunas cosas que tocan al buen gobierno espiritual y temporal de los indios y otras recibiesen en ellos, para aviso del buen gobierno de sus religiosos" (*ca.*1585), AGI, *México*, 291, f. 3r.

60 "Los indios que están derramados en diversos caseríos, montes y collados, viviendo fuera de pueblos formados, que estos tales sean constreñidos a vivir y hacer sus casillas en las cabeceras o sujetos que tienen orden y pulicía, para que puedan ser administrados y conocidos de los que los tuvieren a cargo, mandando para que el edificar destas nuevas moradas se les ayude a cosa de la república, y reservándolos por aquel tiempo de los servicios personales, para que se haga con más amor, señalándoles tierras para sus sementeras y ejidos para sus ganados, sin que sean molestados por los españoles". "Carta y relación de los conventos, doctrinas, pueblos e indios que están en la administración de los religiosos…" (30 may. 1586), AGI, *México*, 287, f. 1r. Una parte de esta carta fue publicada bajo el título de "Informe al Rey por la religión" (30 may. l586), *Cartas de religiosos*, 147-148.

61 "Carta y relación de los conventos, doctrinas, pueblos e indios que estan en la administración de los religiosos" (30 may. 1586), AGI, *México*, 287, f. 1r.

62 "Instrucción al Marqués de Villamanrique" (1 mar. 1585), *Los virreyes*, i, 263-264.

> importancia al servicio de nuestro señor y bien del alma de aquellas gentes porque yo doy testimonio como quien más de veinte años que los trata, que fuera de los pueblos donde hay ministros de la doctrina no son más cristianos que en tiempo de su gentilidad […]. Las poblazones se han de hacer en este modo: que la cabecera que tienen treinta o cuarenta pobleyuelos, personas señaladas por la Audiencia miren los mejores sitios para los pueblos en la jurisdicción de aquella cabecera y allí pueblen. Y del propio pueblo vayan midiendo suerte de tierra a cada indio… y los baldíos que se quedaren que serán muchos y de mucho precio, mandar al virrey que no los reparta sino a las personas que vuestra Majestad de su real caja darle de estas tierras y con esto se quitará lo mucho que de caja de vuestra Majestad se da cada año".[63]

Cuando llegó a gobernar la Nueva España el virrey Luis de Velasco el mozo (1590-l595) se interesó por la continuación de las reducciones. Contaba con la experiencia que había tenido su padre a mediados del siglo XVI y con las reiterativas reales cédulas que insistían en la importancia de llevar a cabo la congregación. Se reunió con obispos, provinciales, frailes y curas, "que de una conformidad, prelados y religiosos y toda la gente que se siente bien entienden que conviene estas congregaciones",[64] de quienes tomó parecer, así como de los oficiales de la real Audiencia y personas civiles.[65]

---

63 "Informe de fray Marcos de la Cámara, guardian del monasterio de San Francisco de la ciudad de los Ángeles de la Nueva España al Rey" (31 jul. 1587), AGI, *México*, 287, f. 10r.-10v.

64 "Gastos que se ofrecen en caso indios, reducir los indios a poblaciones" (20 mar. 1592), BNM, ms. 3636, f. 116v.-117r.

65 "Por cuanto sobre las congregaciones de los naturales de esta Nueva España a menos y mayores pueblos se tomó acuerdo y consejos los años pasados con personas claves y religiosas y de otros estados cuyos pareceres concurrieron en su conveniencia y utilidad tanto por la pulicía, buen gobierno, salud y conservación de los naturales, cuanto para la que más importa que es para su doctrina y enseñamiento en las cosas de nuestra santa fe católica y buenas costumbres en que por estar esparcidos y en partes ditantes de sus ministros se han experimentado daños irreparables. Y el Rey nuestro señor, siendo informado en razón de esto por el virrey que a la sazón gobernaba, resolvió y mandó que las dichas congregaciones se hiciesen". "Título de juez de congregaciones de la provincia de Dávalos en don Fernando Altamirano y de Castilla 22 oct. 1598)"; "Testimonio de la provisión del gobernador de

Un asunto tan delicado y de suma importancia como las congregaciones era menester enfrentarlo paulatinamente y tomando en cuenta las advertencias formuladas por el Tercer Concilio, sobre todo el décimo punto que recomendaba "que será bien comenzar la reducción por las partes más fáciles y donde mejor se puede hacer y que estén no muy lejos de México para que con el ejemplo de estos los demás pueblos se vayan animando a hacer otro tanto".[66] El mismo don Luis de Velasco señalaba en 1591 las experiencias que se llevaban a cabo para la puesta en práctica de congregar a los indios "y para que junto con esto la experiencia enseñe y desengañe he mandado congregar una poca cantidad de indios de los pueblos de Apazco, Atitalaquia, Mizquiahuala y otros sujetos a estos, y con ser poca gente están en gran distancia de tierra".[67] Seis meses después señalaba del buen resultado de que había obtenido de las primeras experiencias "y ha sucedido tan bien y tan a gusto de los propios naturales que están ya congregados y bien acomodados".[68] Este relativo éxito le animo a continuar experimentando en otros pueblos que le parecieron más apropiados.

El virrey Luis de Velasco recogió las advertencias señaladas por el Tercer Concilio. Todos los agravios contra los indígenas cesarían, según nuestro virrey "con congregarlos, pues de aquí ha de resultar saber ganar de comer con libertad y sacar fruto del trabajo de sus personas y conocer su libertad".[69] Sin embargo, la etapa experimental del programa de reducción emprendido por este virrey, encontró dificultades especialmente por "la resistencia que

---

Tlaxcala hecha en don Fernando Altamirano y de Castilla" (26 may. 1611), AGI, *México*, 1134, ramo 4, núm. 40a, f. 7r.

66 "Lo que el virrey de la Nueva España asentó sobre congregar a los indios y la carta del Concilio Provincial de México" (14 abr. 1587), AGI, *Indiferente General*, 1237, f. 1v.

67 "Son cartas de don Luis de Velasco el segundo de este nombre, virrey de Nueva España hecho del año de 1589 hasta el año de 1595" (1591), BNM, ms. 3636, f. 75r.-76v.

68 "Sobre la congregación de los pueblos y la falta de dinero de donde estos ministros se paguen" (9 nov. 1591), BNM, ms. 3636, f. 107r.

69 "Gastos que se ofrecen en caso de indios. Reducir los indios a poblaciones" (20 mar. 1592), BNM, ms. 3636, f. 116v.-117r.

algunos indios hacen en mudar sus casas y lugares donde nacieron"[70] y por la falta de "dineros para pagar los ministros que a esta acuden, que sin ellos no es posible hacer nada y se pierde mucho tiempo".[71] Fray Juan de Torquemada nos señala que el virrey Velasco el Mozo dejó la ejecución de las congregaciones.[72] Sin embargo, como podemos observar que la puesta en práctica de esta política de poblamiento como la reubicación de la población indígena ya había empezado.

Las congregaciones de estos años fueron realizadas con el claro apoyo del gobierno. Las órdenes religiosas, como siempre, tuvieron opiniones distintas. Algunos frailes fueron verdaderos opositores y por ello encontramos fuertes críticas, a veces exageradas, a los intereses, nada espirituales, que este nuevo traslado de la población indígena animaba. La administración colonial trató de no provocar a los religiosos que se oponían a las reducciones, como se sugiere en un informe de 1600.[73]

---

70 "Gastos que se ofrecen en caso de indios, reducir los indios a poblaciones" (20 mar. 1592), BNM, ms. 3636, f. 17r.

71 "En razón de los indios de esta Nueva España que se van congregando y la dificultad con que se juntan" (4 oct. 1593), BNM, ms. 3636, f. 145v.-146r.

72 "Comenzándola a poner en execución, vido los muy grandes inconvenientes, que se seguían de hacerla, y así la dejó, y escribió al rey la dificultad, que tenía, que aunque no hubiera hecho otras cosas buenas este virrey (que si ha hecho en la primera, y segunda vez de su gobierno)… Sucedió entonces en estos pueblos de otomies, que están en las vertientes de estas sierras de México (que son los que primero quiso congregar el virrey don Luis) que un indio casado, viendo que lo quitaban de un pueblo, por pasarlo a otro, y que le enagenaban su casa, tierras, arbolillos y magueyes, (que es lo que sobre manera estiman) y que lo llevaban donde él mismo había de hacer su casilla, y en sitio, y puesto raso, y limpio de las cosillas, que en la otra parte dejaba, y que aunque lo alegaba, no se oían sus clamores, desesperado de la vida, fue a su casa, y mató a su muger, e hijos, y todas las cosas vivas, que había en ella, y quemó sus alhajuelas (aunque eran muy pocas) y luego él mismo se ahorcó diciendo: que aquel era el último remedio de tan mala vida". Torquemada, *Monarquía indiana*, lib. v, cap. xliii.

73 "No me parecía a propósito en esta ocasión de las congregaciones tratar de las haciendas y rentas que tienen los monasterios de México, ni desabrir a los religiosos con esta diligencia que de fuerza les ha de ser odiosa. Y son tan poderosos con los indios que podría ser de mucho inconveniente su disgusto y aún quiera Dios que sin este achaque sientan de la congregación mejor de lo que algunos se han entendido, al mismo tiempo que la reducción se vaya ejecutando podrá tomarse luz con que después se haga fácilmente las diligencias que en este particular vuestra merced me manda". "Respuesta al Rey

La reanudación de las congregaciones fue durante el gobierno del virrey Gaspar de Zúñiga y Acevedo, Conde de Monterrey (1595-1603), señalaba él que "su Majestad ha mandado nuevamente y con mayor calor que esto se prosiga por lo medios que esto pueda ser más a propósito para este fin".[74] En 1598 refería que "del bien de estos naturales tengo mayor cuidado que de todo lo restante del gobierno… y respecto de que sola la reducción de pueblos es el medio para esperarse muy grande enmienda, me voy contentando con poner alguna en lo que es a mi cargo"[75]. Nombró a cien jueces demarcadores con instrucciones precisas con mil pesos de salario cada uno, a fin de que visitaran los pueblos indígenas y señalaran los lugares más a propósito para asentar los nuevos poblados.[76] Los centros mineros y los espacios donde se fundían metales, así como villas y ciudades fueron elegidos como asientos donde debían juntarse a la población indígena.[77]

La demarcación de los nuevos lugares presentó dificultades: los inconvenientes del tiempo,[78] y las epidemias que sucedieron en algunos pueblos,

---

de una carta del 13 de junio, sobre los negocios de hacienda de 1598" (20 abr. 1600), AGI, *México*, 24, ramo 3, núm. 40, f. 4v.

74 "Título de juez de congregaciones de la provincia de Dávalos en don Fernando de Altamirano y Castilla" (22 oct. 1598), "Testimonio de la provisión del gobernador de Tlaxcala hecha por don Fernando de Altamirano" (26 may. 1611), AGI, *México*, 1134, ramo 4, núm. 40a, f. 7r.-7v.

75 *Moderación de doctrinas*, 17.

76 "La instrucción de la comisión, era, que junto el comisario con el ministro de doctrina, cada cual en su jurisdicción, ambos diesen su parecer (debajo de juramento) de lo que mas convenía congregarse, y en que partes, y puestos; pero como había muchos interesados en razón de tierras y sitios, de instancias de nuestros españoles (que siempre han sido polilla de estos indios) sucedía, que el lugar que pudiera ser mejor, para hacer la congregación, se desechaba por peor; no porque era, sino porque lo hallaban bueno para una estancia de ganado, o para una labranza de pan. Y como andaban de por medio dádivas, perecía el indio, y el español prevalecía; y esto no es hablar al aire, sino referir verdades conocidas". Torquemada**,** *Monarquía indiana*, lib. v, cap. xliii.

77 "Información sumaria sobre la conveniencia de congregar a los indios alrededor de las minas de cobre de Yenguaran (6 jun 1599)", AGI, México, 24, ramo 3, núm. 25-C,6 fs.

78 Hacia 1598 "las cosechas prometieron ser abundantes. Al tiempo de madurar se fueron tantas las lluvias que se anegaron en algunas partes las sementeras con alguna quiebra de lo que se esperaba, los trigos y mucha en el maíz de algunas comarcas … presto [se mandó] hacer retención de alguna parte de los maíces que se tributan … para que en caso de necesidad se puedan socorrer los pueblos que

etc.[79] El Conde de Monterrey tuvo que supervisar también algunos pueblos para obligar a los comisarios el cumplimiento de las instrucciones y para dar comienzo a "este negocio".[80]

Las diligencias de la demarcación de las tierras y de sus "temples y calidades" se habían concluido en buena parte en el primer semestre de 1599,[81] y las deliberaciones sobre la selección del lugar duraron todo el segundo semestre y los primeros meses de 1600.[82] El Conde de Monterrey, haciendo un balance,

---

al tiempo de este trabajo anduviesen en la mudanza de su reducción". "Informe al Rey" (1598), AGI, *México*, 24, ramo 1, núm. 1, f. 1r.

79 "En la salud de los indios hay de nuevo que avisar algo, porque dado caso que acabó de sanar la tierra de las dolencias y achaques que hubo entre los españoles, ha picado ahora entre los indios en tres o cuatro pueblos grandes de esta comarca de México y unos sujetos de ellos una enfermedad de sangre y cólera. Es en partes donde se ha comenzado a ejecutar la congregación y no se comenzará en cuanto durase este *cocoliztle* (que ellos llaman), muerto han algunos pero no en gran número". "Informe al Rey" (29 oct. 1601), AGI, *México*, 24, ramo 4, núm. 62, f. 2r.-2v. "Sería imposible que se pueda conseguir el clementísimo deseo de vuestra Majestad en que los indios estén y vivan congregados si primero no pone vuestra merced de quitarles los males y causas que a ellos tanto les quita la salud". "Copia de la carta que se envía al virrey de la Nueva España para que la vea, oiga y examine al que la escribe, Nuño Gómez, y entienda el fundamento que tiene y en lo que se pudiese y conviniese poner remedio los haga y avise" (22 abr. 1602), AGI, *México*, 121, ramo 1, núm. 25, f. 2r.

80 "Salí en persona muy a la ligera a la provincia de Xochimilco a comenzar por mí este negocio y lo hice visitando algunas estancias y sujetos de la cabecera en diferentes días y en otros señalé personas que por mí lo hiciesen y me diesen cuenta a la noche de lo que habían visto y les parecía formando entero concepto de los puestos a que se puede reducir la población de ellos". "Que para autorizar más el negocio de las congregaciones salí [el conde de Monterrey] a ver las poblaciones de la provincia de Xochimilco y los puestos a que se podrán reducir y se despachan comisarios, personas calificadas por todo el reyno al mismo efecto" (25 abr. 1598), AGI, *México*, 24, ramo 1, núm. 8, f. 9r.

81 "Que están acabadas las visitas para las congregaciones y se comenzaron a ver, en que se ha hecho un largo intervalo por ocupación de negocios más forzosos … [Luego] se proseguirá en ellas" (10 jun. 1599), AGI**,** *México*, 24, ramo 2, núm. 19. f. 1r.-2v.

82 "Las diligencias que se mandaron hacer antes de la congregación general para deliberarse aquí justificadamente de las reducción de pueblo se van acabando y está ya aquí la gruesa de ellas". "Al Rey nuestro señor. Duplicada de la carta de gobierno temporal" (3 oct. 1599), AGI, *México*, 24, ramo 2, núm. 24, f. 7r.-7v. "Las diligencias de la demarcación de las tierras y de sus temples y calidades para disponer la congregación estan acabadas y vistas y examinadas muy gran parte de ellas". "Informe al Rey" (10 mar. 1600), AGI, *México*, 24, ramo 3, núm. 33, f. 2r.

refiere que los indígenas gozarían de mejores tierras y comodidades.[83] Para finales de 1600 se había empezado con la ejecución de las congregaciones.[84]

A finales de 1602 se había efectuado la reducción de más de ciento ochenta caseríos dispersos.[85] Para noviembre de 1603 se le sumaron otras ciento setenta.[86]

Para enero de 1604 aún animaba la idea de que la reducción o congregación general de los indios de la Nueva España se debía a la dispersión de la población.[87] Se congregaba a los indios en puestos despoblados atendiendo, en mucho, la poca "diferencia de temples", aunque en algunos casos no siempre se siguió con este criterio.

Las quejas y contradicciones a raíz de las congregaciones no se hicieron esperar. Los indígenas rápidamente enviaron a sus representantes para que

---

83 "La vejación de los indios y las descomodidades que de la mudanza les pueden resultar y por lo que hasta ahora se ha visto de las diligencias, puedo entender que los más de ellos quedarán con más y mejores tierras que las que labraban y de mejor temple, aguas y montes. En otros serán por lo menos iguales estas comodidades a las que han de dejar y también sucederá que a algunos no se le puedan dar tan buenas, pero el fin de la reducción es tan grande y tan importante para su bien espiritual y temporal, que algun daño temporal y de pocos no sólo no es de consideración respecto de bien universal que todos reciben". "Informes al Rey" (10 mar. 1600), AGI, *México*, 24, ramo 3, núm. 33, f. 2r.-2v.

84 "Que se ha mandado comenzar en las costas del mar del sur y del norte la ejecución de las congregaciones y que se despacharán las comisiones de otras provincias dentro de pocos días porque están ya vistas y apuradas… Este mes se harán despachos para las reducciones de la provincias de Michoacan y de las Mixtecas Alta y Baja, que son de las más principales que tienen este reino la tierra adentro". "Carta tocante a materia de gobierno temporal" (18 dic. 1600), AGI, *México*, 24, ramo 3, núm 46, f. 1r.-2r.

85 "Carta de los franciscanos al Rey" (8 dic. 1602), AGI, *México*, 293, 1 f.

86 "Se sirviese enviar a esta provincia con la posible brevedad cien religiosos atento a que en el distrito de esta provincia se han aumentado más de ciento y setenta congregaciones y para administrarles como conviene y vuestra Alteza desea y manda, son necesarios". "Carta del provincial y definitorio del Santo Evangelio de la orden de San Francisco al Rey don Felipe" (19 nov. 1603), AGI, *México*, 293, f. 1r.

87 "La necesidad que siempre se ha sentido de que esta gente que tan flaco y corto natural y modo de vivir y que tanto se desayuda con vivir por la mayor parte en casas sueltas y derramadas por los montes y campos en muy pequeños caseríos y lugarejos, se redujesen a poblaciones numerosas, y con esto a vida cristiana y política". "Memorial dado por el maestro fray Juan Bohorquez" (1604), AGI, *México*, 123, ramo 4, núm. 68, f. 2v.

fueran revocadas las órdenes.[88] El Conde de Monterrey señaló que fueron los religiosos quienes alentaron la oposición de los indígenas,[89] a pesar de que en 1603 en cartas enviadas a los religiosos se les solicitó su apoyo en el segundo programa de reducciones.[90] Sin embargo, los franciscanos señalaban lo siguiente:

> El efecto de las congregaciones que el virrey de esta Nueva España va haciendo, tiene desgraciados fines porque verdaderamente ni son fruto en el servicio de Dios nuestro señor ni en el de vuestra Majestad, porque respecto del natural de los indios es imposible hacerse con el asiento debido, como se va manifestando, porque se muere la mayor parte o se huyen llenos de aflicciones y desventuras. Y si algunos quedan son pocos y desconsolados de suerte que ni para bien de sus almas, ni cuerpos, ni su conservación es provechoso este medio, ni menos para el

88 "Movimiento y desasosiego que ha sido y va resultando de la reducción en cuanto ir y venir indios a México con grave daño y peligro de gastos, enfermedades y muertes… Luego que comenzaron los jueces de esta demarcación a usar de sus comisiones fueron viniendo aquí cantidad de indios con diferentes peticiones y demandas. Y ahora después que se entiende en la ejecución crece la frecuencia y concurso que tienen y comenzarán a venir muchos de cada poblado". "Carta a su Majestad tocante a materias del estado temporal" (20 may. 1601), AGI, *México*, 24, ramo 4, núm. 56, f. 2r. El Conde de Monterrey nombró, en febrero de 1601, a García Alvarez de Figueroa administrador general "en esta corte de todos los indios de la Nueva España que a ella vinieren con algunos de la reducción … con orden de los jueces de comisión que ejecutaren las congregaciones o sin ella, por causa de comunidad o particulares". "Traslado de los recaudos que presenta don García Alvarez Figueroa y solicita se la haga merced de juez de los obrajes y panadería de esta ciudad de México" (1618), AGI, *México*, 138, ramo 2, núm, 31, 37 fs.

89 "Habrá menos contradicciones de los indios y siquiera no será tan fuerte por no fomentarse tanto como antes con la repugnancia de muchos de sus ministros de doctrina, algunos de ellos clérigos y los más religiosos". "Papel del Conde de Monterrey sobre las congregaciones de los indios" (14 ene. 1604), *Los virreyes*, ii, 157, 159-160, 170-171.

90 "Especiales órdenes a cada superior para sus inferiores en razón de que no sólo no impidiesen sino ayudasen con calor a tan cristiano y prudente intento". "Copia de la carta que se escribió a los obispos pidiéndoles público y continuo sufragio y oración por el buen progreso de la reducción general y acertamiento en sus arbitrios y determinaciones renovando lo que otra vez se les pidió en esta razón y así mismo para que ayuden y esfuercen su ejecución" (1603), AGI, *México*, 122, ramo 1, núm. 2a, f. 2r.

> bien universal de la tierra. Y visto lo que pasa y vuestra Majestad, por reales cédulas de sus antepasados nos tiene mandado le informásemos del bien de estos pobres, acordamos junto con nuestro definitorio dar aviso de lo susodicho con dos fines:
>
> El primero, para que vuestra Majestad mande si fuere servido cesen estas congregaciones y juntas donde hubiere pueblos de treinta vecinos arriba, con iglesia, donde hasta ahora ha sido y son bautizados y administrados por los religiosos o clérigos que los tienen a cargo, que como curas, que lo somos todos, daremos cuenta a Dios nuestro señor de ello. Y lo segundo, que solo los caseríos de indios que están en quebradas, montes y soledades, éstas solas sean reducidas a los pueblos hechos y asentados.[91]

A pesar de las dificultades el virrey informó que los indios estaban congregados "en los dos tercios de la Nueva España y el resto [está] reduciéndose",[92] aún cuando en noviembre de 1604 los provinciales de las órdenes referían que "de cuatro partes de indios y de pueblos demarcados y señalados para congregarse no está congregado mas de la una y ha costado el demarcarlos cien mil ducados de la Hacienda Real".[93]

Hacia 1604 los franciscanos no eran los únicos que estaban en desacuerdo por la política de las reducciones, sino también los frailes de las otras órdenes,

---

91 "Parecer del provincial y definitorio de la provincia del Santo Evangelio de la orden de san Francisco, sobre las congregaciones" (15 may. 1603), AGI, *México*, 293, f. 1r.-1v. "Acerca del congregar estos indios. En los navíos de aviso y flota del año próximo pasado le escribimos a vuestra Alteza, y no obstante que no habemos recibido respuesta, vista los graves y lastimosos inconvenientes que del hacerse va sucediendo, la destrucción de estos pobres indios en cuerpos y almas y el menoscabo sin fruto de los reales tributos y excusados y excesivos gastos, acordamos de nuevo suplicar (como suplicamos) a vuestra Alteza, ponga remedio en tanto estrago mandando se congreguen los indios solitarios y derramados en diversos caseríos y despoblados, y que los que vivieren en pueblos formados de treinta vecinos arriba con iglesia y pulicía, éstos se queden como están". "Carta del provincial y definitorio de la provincia del Santo Evangelio de la orden de san Francisco al Rey don Felipe" (19 nov. 1603), AGI, *México*, 293, f. 1r.

92 "Papel del Conde de Monterrey" (14 ene. 1604), *Los virreyes*, ii, 171

93 "Memorial dado por el maestro fray Juan Bohorquez" (1604), AGI, *México*, 123, ramo 3, núm. 68, f. 5r.

quienes luego de discutir, redactaron un memorial donde manifestaron lo contraproducente de continuar con este proyecto. Manifestaron desde el principio el papel de ser responsables de la voluntad del rey para defender a los indios "en lo tocante a la real conciencia y a la enseñanza y doctrina de los indios y bien espiritual, así como de la conservación y bien temporal de los mismos indios". Señalaron su desacuerdo en los siguientes puntos: 1) que los asientos que debían congregarse fueran los que no pasaran de treinta vecinos, y 2) que el derecho canónigo y civil señalaba que "diez vecinos gobernados con orden y justicia hacen república política", luego, los indios de más de treinta vecinos vivían en república con policía, orden y buen gobierno. No era necesario que se congregaran porque "la esencia y principal ser de las repúblicas políticas no consiste en multitud de vecinos sino en el buen concierto, gobierno y doctrina",[94] y 3) que la experiencia mostraba que en el mundo existían pueblos pequeños que eran necesarios para el abasto de las grandes ciudades y que debía mantenerse ese orden.

De los abusos que se cometían en las reducciones, señalaron que la prepotencia de los jueces congregadores era excesiva: les quemaban sus casas a los indios, les quitaban sus tierras, les hacían perder sus cultivos, y causaba "credido escándalo" cuando les derribaban sus iglesias.[95]

Respecto a si estaban bien evangelizados o no, señalaron que los indígenas se encontraban lo "suficiente doctrinados" y ellos veían que el problema se daba con los indios que huían de las reducciones, pues al quedarse sin doctrina volvían a sus "idolatrías antiguas".

A los frailes no les quedaba la menor duda de que la congregación de los pueblos indios era injusta y de "total ruina", y que son de "suyo injustas para la hacienda de los indios, total ruina para su vida, muerte para no vivir en pulicía, gran medio para no ser bien doctrinados, sutil astucia del demo-

---

94 "Memorial dado por el maestro fray Juan de Bohorquez" (1604), AGI, *México*, 123, ramo 3, núm. 68, f. 2v.

95 "Dos testimonios eviados por fray Pedro de Zárate al Rey en su real Consejo de las Indias (15 ene 1606)", AGI *México*, 295, 7 fs.

nio y para desacreditar la predicación o suavidad del evangelio"[96]. O, como sentenció fray Juan de Mazorra en este mismo año, "los repartimientos los tienen en cautiverio eterno, los obrajes en mazmorras y las congregaciones, como se van haciendo, en las puertas de la desesperación".[97]

El 3 de diciembre de 1604 el rey envió una cédula donde ordenaba de nueva cuenta la "reducción a población de los indios dispersos en quebradas, montes y soledades sin poblaciones" y prohibió el traslado a otros "lugares a quienes ya vivían en comunidades"[98]. Sin embargo, días después, el marqués de Montesclaros nombró comisarios para continuar con las reducciones de los pueblos indios en las provincias de Guatulco, Suchitepec y otras.[99] Y para 1606 fray Juan de Mazorra escribía al Rey quejándose de "no cumplirse su real cédula en que manda cesen las vejaciones y reducciones de los pobres naturales".[100]

La Corona quería llevar hasta sus últimas consecuencias el proyecto, pero los frailes continuaron oponiéndose. Así lo resume y manifiesta fray Juan de Torquemada, quien señala que la dispersión, principal argumento, sirvió no sólo para reducir a pueblos pequeños con reducido número de habitantes, sino también para congregar sin ninguna justificación a "pueblos muy concertados".[101] Que a pesar de las instrucciones para que los pueblos conservaran sus tierras, esto no sucedió, pues se dieron en merced a los españoles,

---

96 "Memorial dado por el maestro fray Juan Bohorquez" (1604), AGI**,** *México*, 123, ramo 3, núm 68, f. 1r-5r.

97 "Carta de fray Juan de Mazorra al Rey don Felipe" (18 oct. 1604), AGI, *México*, 294, f. 1r.

98 *Moderación de doctrinas*, 19-20.

99 "Comisión del virrey de la Nueva España, marqués de Montesclaros, para reducir a pueblos ciertos indios conforme a unas instrucciones que para ello se le dieron" (13 dic. 1604), AGI, *México*, 124, ramo 3, núm. 51b. f. 1r.

100 "Fray Juan de Mazorra escribe en razón de cumplirse la cédula de vuestra Majestad de que cesen las congregaciones de los indios, envía una copia de carta del marqués de Montesclaros en que les manda acudan a las obras de las casas que para este efecto se van edificando" (6 feb. 1606), AGI, *México*, 295, 1r.

101 Torquemada, *Monarquía indiana*, lib. v. cap. xliii.

de suerte que "casi no hay palmo de tierra, que no tengan los españoles".[102] Que muchos de los informes de los jueces demarcadores fueron inventados. Que los indios congregados huían. Y por último, que los indígenas reducidos se habían muerto en casi todos los pueblos de la Nueva España donde se habían reducido.[103] Para fray Juan de Torquemada este programa hubiera sido un éxito si en él hubieran trabajado "los alcaldes mayores y ministros eclesiásticos".

Fray Pedro de Zárate señalaba que "los jueces y ministros abren puerta a sus granjerías y aprovechamientos con extorsiones y malos tratamiento" y que no contentos con "quitarles sus casas y tierras les quitan sus pobres hacenduelas con modos que cuasi semejan tiranía".[104]

A pesar de la clara oposición de las órdenes, en 1607, en las instrucciones dadas al virrey Luis de Velasco el Mozo (1607-1611) la Corona reiteró la orden para que se acabaran las "reducciones procurando la buena comodidad, conservación de los indios y su doctrina y edificación en nuestra santa fe católica".[105] Para estos años el programa había llegado a su fin.[106]

En suma, se trata de un período caracterizado por un complejo juego de enfrentamientos y alianzas entre los grupos sociales que querían posiciones de poder en la Nueva España. Las congregaciones formaron parte de la radical transformación de las relaciones económicas ocurrida entre 1590 y 1610, como consecuencia de esta política de poblamiento, el acaparamiento de tierras y el desarrollo empresarial siguieron un curso estrechamente ligado al

---

102 Torquemada, *Monarquia indiana*, lib. v, cap. xliii.

103 Torquemada, *Monarquía indiana*, lib. v. cap. xliii.

104 "Dos testimonios enviados por fray Pedro de Zárate al Rey en su real Consejo de las Indias(15 ene 1606)", AGI, *México*, 295, 7 fs.

105 "Instrucciones a Luis de Velasco" (14 mar. 1607), *Los virreyes*, iii, 11.

106 Años después, hacia la década de 1650, Jacinto de la Serna señaló el poco éxito que había tenido el programa de congregaciones en la vida religiosa de los pueblos indios. Señala que "después de las congregaciones que duraron hasta el año de 1603, por el año de 1604 (o) 1605, cómo esta mala yerba de la idolatría [que] estaba tan asemillada en los corazones de los indios, comenzó otra vez a brotar, ó, por mejor decirse, a conocerse por todo el Marquesado". De la Serna, *Tratado de las superticiones*, 74.

poder político. Un gran voracidad por adquirir tierras en los alrededores de las ciudad de México y Puebla, en el Valle de Atlixco y en los caminos hacia las minas del norte se despertó entre los españoles, para lo cual se otorgaron tierras con derecho de plena propiedad. Entre 1580 y 1618, en el Valle de México se registró el mayor número de mercedes de tierras otorgadas a los españoles. Hacia 1590, en esta zona los indios conservaban sólo pequeñas parcelas y muchas de las posesiones de los pueblos eran incultivables. A principios del siglo XVII, Torquemada afirmó que todas las laderas alrededor de la ciudad de México estaban ocupadas por fincas de trigo y casi no quedaba un segmento de tierra que no fuera de españoles.

Parece evidente que el contacto violento o pacífico, las epidemias, las guerras, la migración de pueblos a consecuencia de la conquista, el nuevo régimen de trabajo y de vida, las arbitrariedades y abusos de autoridades y encomenderos, y las congregaciones repercutieron desfavorablemente en el desarrollo de la población indígena en el siglo XVI.

Capítulo 2
El modo de orientación de las reubicaciones

Jesús Manuel Macías M.

Introducción

El capítulo define los parámetros de organización del ejercicio de investigación evaluativa y muestra los supuestos teóricos y metodológicos que fundamentan este ejercicio sobre todo en la clarificación de los temas específicos que son los que se refieren a las fases del desastre en general y, en particular, a la fase de recuperación de desastres que es la que incluye a las acciones de reubicación de comunidades. Se ofrecen, en esta parte, los elementos cruciales sobre los que se referirán los análisis de los procesos de reubicación bajo estudio.

Un segundo apartado de este capítulo se refiere a los fundamentos de evaluación que contienen un esfuerzo por identificar los objetivos de la acción implicados en el Programa Emergente de Vivienda de Sedesol, base de la aplicación de recursos financieros (Fonden) y guía de organización gubernamental que se evalúa y los elementos o factores críticos de la propia evaluación. Se incorporan los arreglos de organización o sistema global, que contempla objetivos e indicadores para la evaluación.

La parte final del capítulo contiene una descripción somera de los casos de estudio, y los elementos básicos de la metodología de estudio de caso.

La orientación conceptual

Una de las más importantes consideraciones que se refieren a la orientación teórica de este documento es la concerniente a la idea (concepto, noción)

del desastre. Es fundamental establecer que el desastre es contemplado como un proceso social a diferencia de la idea que lo refiere como un evento repentino que ocurre en un lugar y en un tiempo determinado y cuyo signo de verificación es la destrucción.

El desastre, visto como un proceso social, tiene dos aspectos medulares; el primero hace referencia a que la naturaleza de ese proceso está determinada por las condiciones sociales aunque se encuentre involucrado un fenómeno natural. El otro aspecto, es el concerniente a la definición de proceso como una sucesión (cambio, transformación) de fenómenos. Esto quiere decir que el desastre no es un evento sino una sucesión de fenómenos en fases, momentos, etapas, etc. una de las cuales corresponde a la del impacto de un fenómeno destructor, y otras fases corresponden a otros momentos que son previos y posteriores al impacto que se suele tomar como referencia pero que no necesariamente es la referencia más adecuada. La actividad de la sociedad en las diferentes fases del desastre puede tener influencia en la reducción o agravamiento del potencial de daños o riesgo.

Los desastres tienen un tema asociado y que es central en este documento. Se trata de las reubicaciones de personas tanto como resultado de un impacto destructor como de una acción conciente y deliberada para evitar o la repetición de las destrucciones o la ocurrencia de éstas en condiciones previsibles. El tema de las reubicaciones humanas ha sido muy atendido en el campo de las acciones de creación de grandes obras de desarrollo de infraestructuras como las presas, donde el impacto de la creación de las obras contempla la eventual ocupación o destrucción de asentamientos humanos que por esa razón precisan de ser reubicados. Pero en el caso de las reubicaciones asociadas con los desastres la mayoría de ellas han correspondido a acciones de respuesta a un impacto destructor y la necesidad de reedificar instalaciones residenciales o de funciones públicas y sociales en otras localizaciones que no tengan las mismas atribuciones de riesgo. Por estas características, este tipo de reubicaciones se planean con márgenes de tiempo muy estrechos y presionados por las necesidades de las poblaciones afectadas de acceder lo

más pronto posible a condiciones de vida que les permitan tener control sobre sus ámbitos privados (aspecto que suele llamarse de "normalidad").

Las reubicaciones, en cualquier caso, son acciones traumáticas dado que las relaciones individuales y colectivas de las personas con sus entornos de vida inmediatos y mediatos, involucra relaciones emocionales y materiales referidas a las dimensiones productivas y reproductivas, social y biológicamente hablando. El cambio que implica la reubicación generalmente no es buscado sino impuesto por factores y/o actores externos y de ahí su naturaleza traumática.

El Proceso de recuperación de desastres

FASES DE DESASTRE

El desastre es un proceso social crítico al menos en dos sentidos. Por una parte, refleja la inherencia de la sociedad con lo que convencionalmente se ha llamado "naturaleza" o entorno natural. La aparición de un fenómeno natural que ocasiona efectos desastrosos a la sociedad (terremoto, huracán, etc.) lo hace bajo una crisis gnoseológica también o mediando un estado de alienación de los grupos sociales respecto del conocimiento y reconocimiento de la propia fuerza natural, o bien, impelido a su enfrentamiento por el propio desarrollo de las circunstancias sociales.

En otro sentido, el desastre es crítico porque representa un acceso a un proceso de crisis[1] global del grupo social o de la sociedad que lo sufre. Tiene una expresión espacial inductiva en la sociedad, es decir, se expande significativamente desde el nivel individual al familiar y comunitario, etc. hasta afectar directa e indirectamente a una sociedad y lo hace en las dimensiones material, simbólica y emocional.

[1] Me refiero a la idea más general de crisis como a un periodo de tiempo donde la sociedad tiene una cierta ruptura de su organización y de sus condiciones que dificultan una correspondencia con un sistema de creencias, todo ello generando incertidumbres y ambigüedades.

El desastre ha tenido dos consideraciones desde el punto de vista epistemológico, una de ellas gira en torno a la idea de que un impacto destructor en el grupo social, es la piedra angular de sus características. La organización de su entendimiento, en consecuencia, define tres tiempos: antes, durante y después. Esos tres tiempos son pautados por el impacto destructor y ello también ha facilitado la introducción de conceptos de conocimiento del desastre tales como "evento" o una "cosa" que pasa, que sucede. Esta fórmula de conocimiento del desastre es opuesta a la idea del proceso que se entiende como una transformación de fenómenos. El desastre entendido como un proceso (social) otorga un peso específico al momento del impacto pero define otros momentos ligados al mismo, que pueden ofrecer explicaciones sociales o de la dinámica de los fenómenos naturales desastrosos que apuntan a condiciones de previsibilidad y, por tanto, de prevención que considera globalmente el papel de la sociedad en este aspecto crucial.

Como quiera que sea, cualquiera de esas dos consideraciones a la expresión temporal del desastre, como evento o como proceso, requiere de una definición organizativa de esas temporalidades para efectos de conocimiento y de intervención. Por ello ha surgido la necesidad de atribuir elementos divisorios llamados fases, etapas, momentos, etc. útiles para organizar los instrumentales de conocimiento o los arreglos y disposiciones de intervención.

Para ubicar el nivel de actuación de una agencia gubernamental como la Sedesol en un proceso de desastre, es importante advertir de las partes en las que este es susceptible de desagregarse con el fin de obtener una mejor comprensión del mismo y de las diferentes demandas que existen para ponderar mejor las acciones de intervención. D. Neal (1997), señala que el uso de las "Fases de Desastre" ha sido practicado tanto por los investigadores como por los funcionarios encargados de intervenir en asuntos de desastres. Uno de esos usos ha sido el de sistematizar y codificar resultados de investigación por parte de los investigadores, y por la otra parte, es decir, la de los funcionarios, las fases del desastre han sido referentes básicos para organizar y planificar sus actividades.

Para Neal, existen varios problemas con las fases del desastre que identifica como de falta de claridad conceptual para mejorar los usos científicos y prácticos. Sustancialmente, la crítica que subyace a la idea de las fases del desastre es que simplifica la complejidad de un proceso de desastre, lo cual ha representado también el proyectar acciones simples y muchas veces inapropiadas.

La tabla siguiente ilustra diferentes formas de codificar las fases de desastre que tienen en común el hecho de dividirlas partiendo del momento del impacto.

CUADRO 1

Fases de desastre según autores seleccionados

	Barton (1970)	Mileti, Drabek y Haas (1975)	Drabek (1986)	NGA (1979)	Bolin (1983)
PRE IMPACTO	Pre desastre	Preparativos / Ajuste	Percepción de las amenazas/ Ajustes	Mitigación	Pre desastre
		Alertamiento	Planificación y alertamiento	Preparativos	
	Detección y comunicación de alerta	Pre impacto, Acciones primarias	Movilización Pre impacto		
			IMPACTO		
POST IMPACTO	Respuesta inmediata, desorganizada	Post impacto, acciones de corto plazo	Movilización Post impacto	Respuesta	Emergencia
	Respuesta social organizada	Ayuda o Restauración	Restauración (seis meses)	Recuperación	Restauración
			Reconstrucción (seis meses o más)		
	Equilibrio post desastre	Reconstrucción	Percepción de las amenazas/ Ajustes	Mitigación	Reconstrucción I Reconstrucción II

Nota: Las denominaciones de las fases son las originales traducidas del inglés.

McLoughlin (1985) define las siguientes fases, como "componentes" del manejo del desastre en apego a la adopción formal del gobierno norteamericano (NGA, 1979):

Mitigación. Las actividades relacionadas con la reducción del grado de riesgo a largo plazo para la vida humana y las propiedades respecto a amenazas naturales y hechas por el hombre, por ejemplo, códigos de construcción, seguro contra desastres, manejo y regulación del uso del suelo, cartografía del riesgo, códigos de seguridad e incentivos o des-incentivos de impuestos.

Preparativos. Son las actividades que desarrollan capacidades operativas para responder a una emergencia, por ejemplo, planes operativos de emergencia, sistemas de alerta, centros de operaciones de emergencias, comunicaciones de emergencia, información al público, acuerdos de ayuda mutua, planes de administración de recursos, capacitación y ejercicios.

Respuesta. Son actividades que se realizan inmediatamente antes, durante o inmediatamente después de una emergencia para salvar vidas, minimizar el daño a la población o mejorar la recuperación. Por ejemplo, la activación de planes de emergencia, activación de sistemas de emergencia, capacitación de emergencia para el público, asistencia médica de emergencia, conducción de centros de operaciones, cuidados y recepción, albergues, evacuación, así como búsqueda y rescate.

Recuperación. Esta fase comprende las actividades de corto plazo que se realizan para restaurar, al nivel mínimo necesario de estándares de operación, los sistemas vitales de apoyo y también son actividades de largo plazo para retornar a la vida normal. Ejemplos: limpieza de escombros, control de contaminación, ayuda para desempleados por desastres, vivienda temporal, reconstrucción, reubicación y facilidades de restauración.

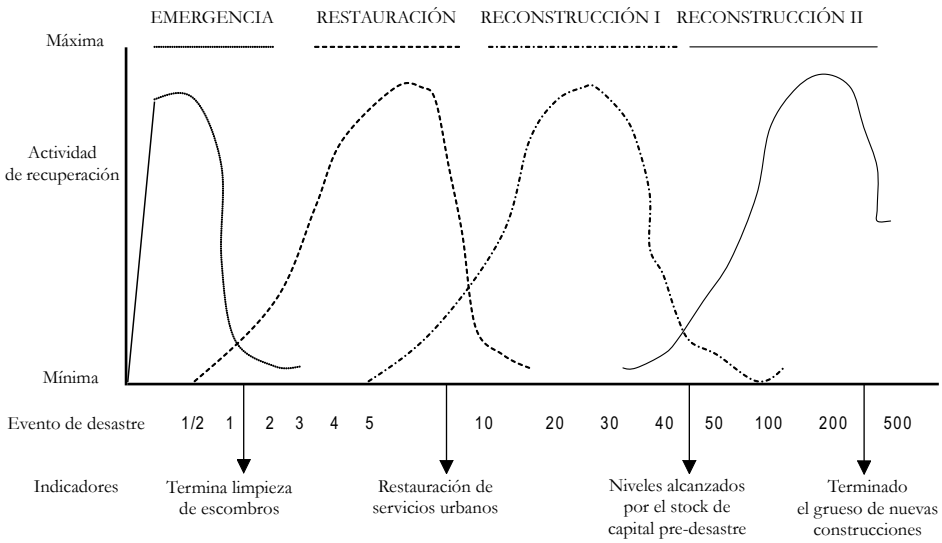
La fase de recuperación

La actividad de investigación en desastres y sus necesidades de organización y codificación, así como lo concerniente a la adopción de acciones de intervención en desastres, tomando en cuenta sus fases, ofrece un dato interesante que advierte Neal (*supra cit.*, p. 244) señalando lo que Barton (1979) hizo notar a finales de los años setenta: los primeros estudios sobre desastres en la sociología estadounidense prácticamente ignoraron los esfuerzos en el periodo de recuperación.

Sin embargo, desde hace al menos veinte años las investigaciones en esta fase del desastre, es decir, en la de recuperación, se han incrementado notablemente. Neal señala que Haas, Kates y Bowden (1977) fueron los primeros en sustentar que el periodo de recuperación es un proceso muy complejo y que la gente [sic] suele depositar en esta fase varios términos: restauración, recuperación, rehabilitación, redesarrollo, reconstrucción. Estos autores definieron los siguientes componentes en su esquema de fases de desastre: dentro de la fase de recuperación ubicaron un periodo de emergencia definiéndolo así: "cuando la gente se enfrenta con la destrucción inmediata, y las actividades sociales y económicas cambian dramáticamente respecto de un estado normal de comportamiento"; El periodo de emergencia termina cuando se reducen dramáticamente las actividades de búsqueda y rescate, alimentación/alojamiento de emergencia y limpieza de escombros.

La restauración es el periodo que sigue a la emergencia y es correspondiente con los primeros esfuerzos por componer los destrozos del impacto y es donde reinicia algún tipo de "funcionamiento normal". El siguiente periodo es el de reemplazo-reconstrucción que ocurre con la llegada de inversiones masivas en la reconstrucción. El periodo terminal de la Recuperación lo compone el así llamado "periodo de reconstrucción del desarrollo y mejoramiento" (véase gráfica1).

Gráfica 1
Modelo general de actividades post desastre
reconstrucción y recuperación



Fuente: Bolín, 1982, p. 47.

La investigación de Quarantelli (1982) acerca del problema de la vivienda ubicado en la fase de recuperación encontró que los damnificados sufren la fase de recuperación de las viviendas a través de cuatro estadios: albergue de emergencia, albergue temporal, vivienda temporal y vivienda permanente.

La investigación social sobre esta fase del proceso de desastre es muy limitada en México. Los desastres que afectaron a la Ciudad de México en 1985 y a Guadalajara de 1992, son los que mayor producción científica han arrojado. Básicamente se refieren al proceso de "reconstrucción" observado en términos sociológicos (la literatura es muy extensa, pero destacan: Núñez, 1988; Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987; Rodríguez, 1986; Cisneros y otros, s/f) y geo-económicos (Bassols, 1986) con una visión más ligada a la crítica del

desarrollo urbano (Pradilla, Castro y Peralta, 1996; Pliego, 1994), estudios sobre el proceso de reconstrucción en Ciudad Guzmán, derivado de esos sismos se encuentran en Macías (1987) y Ramírez (1993). El resto de eventos desastrosos poca atención ha ocupado de los investigadores sociales. Destacan los trabajos Ovsei Gelman y Santiago Macías (1983) sobre el desastre del volcán Chichonal; de Calderón (2001) sobre el proceso reconstructivo de la ciudad de Manzanillo en Colima luego del sismo de 1995 que afectó una extensa área. Otra mención se debe al planteamiento general sobre el significado de la reconstrucción del caso del desastre de la Sierra Norte de Puebla de Luis González (2000).

En el caso del desastre de Guadalajara de 1992 ha sido de importancia capital porque, entre otras cosas, indujo a una investigación que mantuvo muy ligadas las fases de impacto a la de recuperación (Reguillo y Padilla, 1993; Macías y Calderón, 1994; Reguillo, 1996; Ramírez y Regalado, 1995).

En donde se ha logrado alcanzar un mayor desarrollo en la investigación básica y aplicada sobre la fase de recuperación en desastres es en los Estados Unidos. En Petterson (1999) y en Mileti (1999) se puede leer una muy acuciosa revisión bibliográfica y de los programas sobre recuperación de desastres a nivel local y una abundante bibliografía, respectivamente.

Es importante, por otra parte, tener un acercamiento conceptual a la fase de recuperación del desastre visto este como un proceso. Claire Rubin, *et al.* 1985 y Petterson (supra cit) ofrecen una interesente coincidencia al respecto. Conceptuar la recuperación y entender su naturaleza es una tarea de cierta complicación dado que los mismos resultados de investigaciones tanto en México como en los Estados Unidos, reflejan experiencias de muy diversas condiciones de recuperación vistas tanto como comunidades o como fragmentos de éstas, insertos en contextos urbanos complejos.

Haas y otros (1977) planteaban que el proceso de recuperación era susceptible de describirse como "ordenado, conocible y predecible" si se veía adecuado a su modelo de cuatro etapas de recuperación (emergencia, restauración, reemplazo y desarrollo). Sin embargo, desde ese planteamiento hasta

la fecha, sea del propio contexto académico norteamericano o del contexto mexicano, las investigaciones sobre la fase de recuperación muestran que esa fase está muy lejos de ser estimada en los términos del modelo de Haas.

La ponderación final de Neal (*supra cit*. p-245) acerca de las diversas caracterizaciones de las fases del desastre o de periodos internos dentro de cada fase es que, tal como otras investigaciones lo confirman: "… diferentes unidades de análisis (por ej. Individuos contra grupos) o diferentes tipos de grupos (basados en la etnicidad, clases sociales, etc.) pueden experimentar diferentes rangos de recuperación dentro de esa fase."

Es importante destacar que la investigación de desastres y particularmente aquella que ha concentrado esfuerzos en la fase de recuperación ha logrado avances sustantivos tomando como unidad base de análisis a la familia o la unidad doméstica –que en adelante se tratarán sinonímicamente.[2] Muchos de los logros alcanzados por los sociólogos estadounidenses en los estudios de desastres en este nivel de análisis tienen sus antecedentes en trabajos desarrollados para entender las crisis familiares como resultado de crisis económicas o de la guerra. Es de singular importancia, por ejemplo, que categorías de análisis social como la de "vulnerabilidad" se han incorporado al arsenal conceptual del campo de estudios de desastres a través de esos estudios de crisis (Vid: Burr. 1973).[3]

Desde el punto de vista de la elección de unidades de análisis que cubran aspectos sensitivos para ser observados tanto en escalas sociológicas como espaciales la unidad doméstica representa una unidad muy apropiada. La

---

2 Familia, unidad doméstica y grupo doméstico tienen conceptualmente diferentes implicaciones y significados. Para efectos del desarrollo de este apartado, se tratan como sinónimos de unidad social para facilitar las relaciones con unidades de atribución definidas en los documentos oficiales tales como las Reglas de Operación del Fonden y las normas que aplican a los programas de Sedesol.

3 "Burr introdujo los conceptos de vulnerabilidad y poder regenerativo y su modelo sugirió que el evento *estresor* aparejado con el nivel de vulnerabilidad (cantidad de recursos) de una familia influye en la severidad de la crisis que esa familia sufre. Adicionalmente, la definición [o percepción] de la familia acerca del evento de estrés influye en su vulnerabilidad, y su poder regenerativo afecta su capacidad para recuperarse de su perturbación o impacto." (Bolin y Bolton, *supra cit*. p. 21).

organización familiar es una unidad social que ha sido muy perdurable a lo largo de la historia humana y es el principal componente de conceptos tales como Grupo Doméstico, Unidad Territorial de Producción (Macías, *et al.* 1987), etc., dado que representa un componente social cohesionado por lazos de sangre, parentesco, alianza sexual, organización productiva, de consumo y vínculos legales para garantizar la reproducción de esa misma unidad social. (Marshall, 1996). Esa unidad representa también una unidad espacial ya que genera distribuciones y patrones residenciales observables a escalas de casa, comunidad, ciudad, etc.

Hay una conveniencia teórico-metodológica en el recurso a la organización familiar como unidad de análisis. Los estudios de impactos por eventos críticos, como se señalan líneas arriba, han partido de este componente analítico y ello permite una utilización crítica de los logros y las limitaciones de esos estudios sin importar demasiado las adscripciones conceptuales. Bolin y Bolton (*supra cit.* p. 12), por ejemplo, han generado un modelo de análisis de la recuperación de desastres basado en el estudio de la familia. Como la mayor corriente de influencia en la sociología norteamericana en los años ochenta, los autores vincularon la noción de familia a la idea del "sistema" y lo relacionaron con un factor de incidencia o cambio en la unidad bajo el concepto de "estrés".[4]

El concepto de estrés ha sido utilizado para discriminaciones centrales en estudios de crisis en general, desde los análisis de Burguess (1930) y Shaw, acerca del impacto de la gran crisis económica norteamericana de los años veinte en las familias. Se ha aplicado a los estudios de desastres (Haas y Drabek, 1970; Bolin y Bolton, 1986) y ha sido también importante en el modelo de Scudder y Colson (1982) que da un marco de análisis de los procesos de reubicación de comunidades humanas. La más reciente propuesta de otro

[4] El concepto estrés es ambiguo ciertamente, pero en general se refiere tanto a condiciones de presión impuesta externamente y a las reacciones internas a ello, "… su atractivo para las ciencias sociales recae en su potencial de vinculación de aspectos individuales y sociales…" (Marshall, *op. cit.* p-513)

modelo de impacto en desastres de Blaikie *et al.* (1994) también tiene un referente no explícito en ese concepto (véase Modelo de Presión y Liberación[5] de Desastre).

La utilización del concepto de estrés en la unidad de análisis familia ha permitido ubicar algunos de los factores que de manera externa a la misma funcionan como presionantes o "estresores" en condiciones de impacto desastroso. Evidentemente, se asume a la familia como una unidad "abierta" ("sistema abierto" para los enfoques sistémicos) que no solo tiene relaciones de correspondencia con la unidad social mayor sino que obedece a sus reglas en términos de parentesco, vecindad, comunidad, o de su estructura económica global. Según Bolin y Bolton (*op. cit.* p. 12): "El estrés… se dice que existe cuando las demandas sobre un sistema social exceden la capacidad del sistema para responder a todas las demandas. En este sentido los desastres son vistos como generadores de demandas sobre un grupo familiar (nuclear, extenso) golpeado o impactado (por ejemplo búsqueda, rescate, evacuación, limpieza, reconstrucción)."

Bajo esta perspectiva se ha conformado una idea dominante acerca de lo que es un desastre que se ha trasladado del nivel familia (grupo doméstico) al nivel "comunidad". De esta manera se define que una unidad (familia, comunidad) que es impactada por un "desastre"[6] requiere la ayuda de factores y agentes externos para recuperarse:

> Muchas familias no pueden responder a todas esas demandas a menos que tengan acceso a recursos adicionales y el estrés que experimenta dicha familia por consecuencia inicia un conjunto de respuestas de enfrentamiento… Las estrategias de enfrentamiento de las familias generalmente involucran la obtención de recursos materiales, sociales, y psicológicos adicionales.

---

5 Liberación o descarga. La definición del término inglés "release" en su aplicación al modelo está definida en los términos siguientes: "La idea de 'liberación' está incorporada para conceptuar la reducción del desastre: para aliviar la presión, la vulnerabilidad tiene que ser reducida." (Blaikie, *et al.* 1994).

6 Evidentemente uso el término "desastre" deliberadamente. Es un error desde luego ya que se refiere en realidad a un fenómeno desastroso que impacta sea natural o antrópico.

Según los autores mencionados las familias adquieren esos recursos adicionales a través de una variedad de "sistemas" de apoyo que incluyen el parentesco, relaciones de vecindad, agencias formales de gobierno, y otras organizaciones sociales como las iglesias.

Hay otros temas relacionados con las formas en las que las familias se relacionan con sus sistemas de parentesco, bajo la perspectiva del modelo de Bolin y Bolton:

Redes de apoyo social (conjunto de individuos o familias de las que dependen en crisis). Este concepto ha sido importante, Kahn y Antolucci (1980) identifican tres elementos en el apoyo social, a saber: afecto, afirmación y ayuda. Los autores definen al afecto como el componente emocional del apoyo social, la afirmación como el acuerdo de todos los que apoyan con las normas y comportamiento de los que están en crisis, y la ayuda como una transacción en la que la ayuda directa (dinero, trabajo, etc.) es dada por la red de apoyo. El afecto y la ayuda son relevantes en la investigación de desastres. La afirmación corresponde en parte a los términos de la "comunidad terapéutica"[7] de Fritz (1961) y Barton (1969) también definido como "comportamiento de convergencia".

El estudio de Bolin y Bolton que estamos siguiendo, se basó en un análisis comparativo de afectación/ recuperación de grupos "étnicos",[8] derivados de dos casos de desastres (caucásico, japonés y filipino, en uno y anglo e hispano

---

7 La "comunidad terapéutica" corresponde al comportamiento colectivo que se ha apreciado en las fases de transición de impacto al post impacto y durante cierto tiempo en esta fase. Las características generales identificadas en el comportamiento social son las relativas al surgimiento e incremento de los comportamientos informales de ayuda; exceso de las donaciones dadas; aumento en el comportamiento voluntario y en la moral comunitaria: Se observa aumento en la frecuencia del comportamiento altruista y al mismo tiempo una disminución en la actividad criminal (cfr. Drabek, 1996).

8 Las asignaciones de "grupo étnico" son como lo mencionan los autores en cuestión, desde luego que es importante hacer notar que categorías tales como "japonés", "filipino" o incluso "hispano" no son categorías étnicas en un sentido estricto.

en otro). Concluyeron que "en las culturas con fuerte sistema de parentesco, la función del parentesco extenso es la de un "proporcionador" primario de ayuda material y emocional y promueve la recuperación familiar. Las sociedades que enfatizan menos las relaciones de parentesco, se ha mostrado que las redes de apoyo dan importante apoyo afectivo mitigando los efectos del trauma del desastre."

En el sentido de recuperar la información empírica de los desastres las siguientes afirmaciones de Bolin y Bolton son importantes para dimensionar el rol del grupo familiar en desastres.[9]

Para los efectos de ubicación clara del referente teórico conceptual que nos ocupa, es pertinente señalar que la reubicación, dentro de la fase de recuperación, puede ser, junto con la evacuación y la vida temporal en los albergues,[10] un factor adicional de ruptura de las redes de apoyo y además un agravante de lo que denominan "estrés" o presión psicológica, social y material de los damnificados: "La reubicación y sus ejecutores rompen los patrones

[9] La muerte de familiares y otras personas cercanas es la más directa forma de ruptura de las redes de apoyo en los desastres. Los niños son particularmente vulnerables al perjuicio psicosocial como resultado de la muerte de un familiar.

[10] Según Bolin y Bolton, la evacuación es una respuesta relativamente común a desastres naturales y tecnoindustriales, generalmente se realiza hacia las casas de familiares de los afectados y de esa manera se colocan los damnificados dentro de un contexto de apoyo tradicional. En situaciones donde las familias son separadas durante la evacuación, o son evacuadas a casas de no parientes, la probabilidad de impactos psicosociales negativos es alta. Otros estudios (Bolin 1982 y 1984) muestran que más allá de un periodo de aproximadamente un mes, las relaciones entre la familia anfitriona y la familia evacuada empieza a deteriorarse incluso si tienen relaciones de parentesco y resulta en la ruptura del apoyo de la familia anfitriona. El deterioro usualmente se manifiesta en conflictos interpersonales debidos al hacinamiento y a problemas de dinero.

Vivienda temporal. (Albergue temporal). Estas condiciones también perturban las redes de apoyo social. La vivienda temporal y la reubicación de largo plazo o permanente resultan en "estresores de relocalización". Debido a que la vivienda temporal generalmente se ubica lejos de la zona impactada y frecuentemente también se ubica lejos del sistema de transporte establecido, las victimas también son alejadas de los beneficios emocionales del apoyo social.

del vecindario, las redes de apoyo social y el entorno espacial conocido y ello complica los niveles de estrés que experimentan las víctimas. Dado que los fenómenos de evacuación, de vivienda temporal y de reubicación son factores de estrés de largo plazo, pueden producir también desórdenes de estrés crónicos o retrasarlos entre las víctimas" (Bolin y Bolton, *supra cit*, p. 23).

En los casos de los desastres mexicanos la recuperación de desastres no ha sido una etapa uniforme, lineal, predecible, etc. Por el contrario, existen muchos componentes de esa fase que nunca se cumplen y en consecuencia los grupos afectados difícilmente se logran recuperar del impacto de un desastre luego de decenas de años. Las referencias citadas líneas arriba, así lo ilustran.

Uno de los consensos entre los investigadores, pero también entre quienes han desarrollado sistemáticamente la llamada "gestión" o manejo de desastres, es que la fase de recuperación no puede ser vista de manera aislada respecto a los otros momentos o fases del proceso de desastre (mitigación, preparativos, respuesta) ya que de otra manera las actividades que se realicen orientadas hacia la recuperación están ligadas a altos contenidos de falibilidad. Es un hecho que si se miran las cosas desarrolladas por Sedesol a la luz de lo antes dicho, se observarán claramente las aseveraciones que se hacen en la parte diagnóstica del proyecto, es decir, que las actividades y programas que ha desplegado en las situaciones de desastre no surgen de programas y actividades de la Secretaría que puedan ser considerados permanentes en términos de su ejecución en desastres y la relación de sus intervenciones es limitada por las normas de instrumentos financieramente coercitivos como el Fonden. Los desastres se siguen viendo como cosas que ocurren de manera excepcional y por ello los programas regulares o señalados como "emergentes", con adecuaciones improvisadas son los que se aplican.

El problema de las reubicaciones como parte del proceso de recuperación de desastres

Los desplazamientos y reubicaciones[11] de población han conformado unos procesos constantes en el desarrollo de la humanidad. Sin embargo, Cernea (1996) considera que la frecuencia y las proporciones de esos procesos son correspondientes con los niveles de densidad demográfica de las sociedades, cosa que habría que verificar, pero afirma también que las reubicaciones están aún más asociadas con las características de los procesos de poblamiento y urbanización.

Se les llama también "reubicaciones involuntarias" y también "reubicaciones forzosas" porque se trata de procesos de cambio de asentamiento de personas que no ha tenido la voluntad de cambiarse por sus propias decisiones y medidas. Las reubicaciones "involuntarias" han ocurrido con alguna frecuencia en los periodos tempranos de nuestra historia, pero en los tiempos recientes esos procesos se han incrementado sensiblemente desde el siglo pasado (Cernea, *supra*, 1996).

Oliver-Smith (1991 y 1994) y otros investigadores (Bartolomé y Barabás, 1990; García, A. 2003; Campos, 2004) han reiterado que existen diversos tipos causales en las reubicaciones: Las reubicaciones por proyectos de desarrollo, las reubicaciones por conflictos sociopolíticos y las reubicaciones por desastres que deben ser consideradas en dos aspectos, a saber, aquellas que se realizan con fines preventivos dado el conocimiento de una ocurrencia inminente de un fenómeno destructor y aquellas denominadas "post desastre" o "post impacto" que son las que se realizan de manera obligada por la destrucción y por la eventual recurrencia de un fenómeno potencialmente desastroso.

---

[11] Reubicación tiene términos alternativos: relocalización, reasentamiento, reacomodo, etc. García (2003) sugiere que los términos no necesariamente son sinónimos y cita a Bartolomé y Barabás (1990) que afirman la palabra reacomodo supone "una eficiente reubicación de las personas…" cuando la mayoría de los casos son lo opuesto.

El nivel de la "voluntariedad" es bien aplicable al caso de las reubicaciones por proyectos de desarrollo que son las que consideran a la acción de reubicar a una población a como una actividad más dentro del gran proyecto, por ejemplo, de construcción de una gran presa hidroeléctrica. La población que se reubica entonces es reubicada en contra de su voluntad y en consecuencia es una "reubicación involuntaria" por ello estas reubicaciones son susceptibles de traer aparejadas acciones de resistencia. Desde el punto de vista del proyecto de desarrollo la acción de reubicación se asume como un componente obligado y por ello es una "reubicación forzosa". Casi lo mismo se puede decir de los casos de reubicaciones por conflicto sociopolítico. Las poblaciones desplazadas generalmente lo hacen en contra de su voluntad y difícilmente oponen resistencia dado que el motivo de su movilidad estriba en mantener niveles de seguridad prácticamente vitales.

En el caso de las reubicaciones ligadas a desastres o riesgos, el plano de la voluntad de los sujetos de la reubicación es relativo. Oliver-Smith (1982) dice que cuando un fenómeno natural desastroso golpea a una sociedad que lo asume como parte de la experiencia cotidiana de sus miembros, éstos se enfrentan con nuevas tareas adaptativas con relación a las condiciones de su entorno que han cambiado como resultado de ese impacto desastroso. Entonces las condiciones de cambio que les impone el impacto desastroso es un factor que obliga a tomar acciones para reinstalar las condiciones mínimas esenciales para reproducirse social y biológicamente. Ello incluye la posibilidad de moverse o reubicarse.

En la actualidad, las reubicaciones involuntarias o forzosas de personas y comunidades siguen ocurriendo en todos los países, desarrollados y subdesarrollados y las razones de estos desplazamientos se vinculan, por lo menos discursivamente, con la búsqueda del mejoramiento de condiciones de vida, la introducción de infraestructuras necesarias, la expansión de servicios públicos o para evitar desastres.

CUADRO 2

Estrés de reubicación

Tipo de estrés	*Componente*	*Causa*	*Evidencias*
Estrés fisiológico	Incremento de la morbilidad y mortalidad, después del cambio de ubicación	Somatización de los efectos psicológicos y/o resultado del impacto directo e indirecto en sus cuerpos	Evidencia de diferente estrés fisiológico en ancianos = más vulnerables Se tendría que comparar con datos anteriores a la reubicación, por tanto, se tiene que acudir a las valoraciones cualitativas de entrevistados
	Trauma		Estos dos casos son más probables de encontrar en aquellos relocalizados que tuvieron que salir repentinamente no importa si por desastres o por otros "opresores" naturales
	Sentimiento de culpa	Por haber sobrevivido cuando otros parientes o vecinos murieron	
Estrés Psicológico	Síndrome de aflicción por perder la casa	La "casa" se refiere a la comunidad en el sentido amplio	En migrantes forzados vinculados a hábitat rurales
	Ansiedad por el futuro inmediato	Se genera por incertidumbre alimentada por la falta de información acerca de los planes para con ellos	Se espera que en este caso los reubicados tengan propensión a Depresión
Estrés Sociocultural	Está asociado con los efectos económicos, políticos de la reubicación; pérdida de bienes y de las habilidades anteriores para trabajar	Vacío temporal en el liderazgo local	
	Hay un componente de estrés que llega después del desplazamiento	Reducción del inventario cultural debido a la pérdida de patrones de comportamiento, prácticas económicas y símbolos	

Con base en: Scuder y Colson. 1982.

También, una causa de reubicación forzosa cada vez mas frecuente -y no necesariamente se trata de una condición en contra de las voluntades de los sujetos a reubicar-, se encuentra relacionada a los desastres en dos sentidos. Uno, que se refiere a una reubicación reconstructiva que es obligada por las condiciones de daños infligidos a una comunidad y la inconveniencia de reedificar en el sitio afectado por razones de riesgo. A esta clase de reubicación se le denomina post-impacto. El otro tipo de reubicación corresponde a una estrategia de movilización de comunidades que se encuentran en riesgo con el fin de evitar un desastre, como tal sería el caso de las comunidades asentadas en áreas de riesgo volcánico, en la misma lógica de clasificación, éstas podrían ser señaladas como reubicaciones pre-impacto o preventivas. Desde luego que todas las reubicaciones post impacto tienen también el propósito de evitar futuros impactos a la población desplazada, valga hacer el señalamiento.

Todos los tipos de reubicaciones han sido analizados bajo la perspectiva de las diferentes ciencias sociales pertinentes como la antropología, la geografía y la sociología principalmente y en la actualidad se cuenta con análisis consistentes de las implicaciones de esos procesos en las esferas social, económica y política de la sociedad.

Oliver-Smith (1991) ha analizado casos de reasentamientos que se consideran involuntarios pero también de los denominados voluntarios y espontáneos. Ha identificado casos exitosos y casos fallidos así como algunos factores que los explican. Tomando en consideración las propuestas de Coburn *et al.* (1984) establece que hay al menos tres factores que son cruciales para el éxito o el fracaso de los proyectos de reasentamientos: a) el ambiente físico del nuevo asentamiento, b) las relaciones hacia el viejo asentamiento y, c) las capacidades de la nueva comunidad para lograr su auto desarrollo. El autor sugiere además, que se tienen que considerar los siguientes aspectos: sitio, trazado, vivienda y participación popular y otros aspectos, pero que una variable crítica para evaluar el éxito y los fracasos de las reubicaciones se refiere al *reestablecimiento de los sistemas de producción social y económica* (subrayado nuestro).

Los proyectos de reubicación fallidos, que son la regla y no la excepción (véase Lamping, 1984; Aysan y Oliver, 1987, en Oliver-Smith, op. cit.), son caracterizados por políticas que han dependido muy poco de consultas o de intercambio de comunicaciones con la población afectada y muchos de los asuntos que se han mencionado líneas arriba aluden a una selección inadecuada del sitio de reubicación, de un mal diseño de las casas, etc., que son aspectos que en los hechos son resultado de esa falta de relación y consulta con la población a reubicar, y ello se refleja en una falta de entendimiento de las necesidades y valores sociales y culturales, por no mencionar el íntimo conocimiento y experiencia que esa población tiene de su entorno.

Consecuencias globales de las reubicaciones

En términos generales, se ha considerado que los desplazamientos de población o de comunidades representan riesgos tanto para la sociedad global que los realiza como fundamentalmente para los grupos desplazados y ello se puede traducir en muy altos costos sociales, políticos y económicos. Sin duda que existe una diferencia sustantiva entre las reubicaciones planeadas, es decir, aquellas que se señalan como por "desarrollo" y las reubicaciones post desastre. Las primeras son aquellas para las que existe toda una acumulación de experiencias, manuales de monitoreo-evaluación, y diferentes normas tanto financieras como de detalles técnicos provistos por los expertos del Banco Mundial y son las que tienen una mayor atención de los antropólogos mexicanos. Las reubicaciones por desastres, en cambio, definen parámetros de planificación muy elementales y según los casos, sus términos de tramitación y ejecución están muy influenciados por condiciones locales y estatales de presión real[12] o mediática (el nivel nacional también cuenta).

[12] La presión local incluye a las condiciones en las que viven los damnificados (en albergues, en las zonas destruidas, con parientes) y que presionan para soluciones más inmediatas.

Cernea (1996) ha identificado en general y para cualquier reubicación los siguientes efectos adversos:

a) Los sistemas de producción son desmantelados, los grupos de parentesco de dispersan, se desorganizan otros asentamientos de más antiguo establecimiento, etc.
b) La vida de las personas se afecta de diversas maneras: se pierden muchos bienes y trabajos; los niveles de salud tienden a deteriorarse; los vínculos entre los productores y sus clientes se rompen a menudo y los mercados locales de trabajo se perturban o desorganizan también. Se disuelven las redes sociales informales (que sustentan la ayuda mutua en cuidado de niños, seguridad alimentaria, etc. y otras fuentes básicas de soporte socioeconómico) que son parte de la manutención cotidiana.
c) La potencialidad de la violación de los derechos individuales y de grupo de la gente desplazada hace poco recomendable la acción de reubicación. Pero el principal riesgo identificado se refiere al empobrecimiento de los desplazados como consecuencia del deterioro de sus relaciones con su trabajo, posesiones, salud y pérdida generalizada a los accesos preconstruidos a todos los servicios.

Evidentemente, los resultados de las reubicaciones conocidas y analizadas a través de estudios específicos así como los riesgos sociales que éstas implican, han generado diversas críticas que generalmente desembocan en el rechazo a las metas y a la legitimidad de los programas que les sirven de marco cuando la causalidad del reasentamiento está radicada en la creación de infraestructuras. Pero tratándose de desplazamientos obligados por condiciones de riesgo, el factor crítico esencial se encuentra en la calidad del programa que debe asegurar un éxito suficiente como para que el fracaso no repercuta en un regreso de los desplazados a la comunidad de origen incrementando los márgenes y los factores potenciales de desastre. En una expresión radical Oliver-Smith (1991) señala: "… podemos ver a los proyectos de reasentamientos por sí

mismos como las causas de sus propios éxitos o fracasos". La frecuente resistencia a las estrategias de reasentamientos, y sus fallas, son entendibles en la medida en que esos proyectos constituirán una perturbación venidera para la sociedad que requerirá de un largo y complejo periodo de adaptación: "Desde la perspectiva de las personas desplazadas, el reasentamiento forzoso es siempre un desastre" (Patridge, 1989)

Ahora bien, es importante advertir de nuestro examen empírico referido a las prácticas de reubicaciones por desastres, a la literatura citada que ha escudriñado las consecuencias de las reubicaciones por proyectos de creación de infraestructura y una relación cuasi mítica entre, por un lado, un fenómeno destructivo repentino (inundación, terremoto) y por otro lado, la acción de desplazamiento o reubicación que se observan con las mismas consecuencias sobre los grupos humanos (Cernea, Vid Supra).

La investigación social sobre casos diversos de desastres ilustra una contradicción en interpretaciones de los efectos sobre las sociedades afectadas. Por un lado, existe la idea de que los eventos destructivos desarticulan a esos grupos sociales que aparecen como pasivos e incapaces de resolver problemas de recuperación, y por otro lado, se han documentado las reacciones, respuestas y medidas adoptadas por los grupos afectados que ilustran justamente que los eventos destructivos no logran, en realidad, desarticular las condiciones de funcionamiento y organización de los grupos afectados (Dynes, 1999). Si trasladamos esas diferencias al caso de las reubicaciones también encontramos una esfera que relativiza la "condena a muerte" que muchos investigadores han visto en diversos hechos consumados de reubicaciones en el Mundo. La enseñanza capital de esto es que no debemos confundir la noción de comunidad o grupo social, con el asentamiento que ocupan o que ocuparon. Un emplazamiento, asentamiento, poblado, etc. es parte inherente de una comunidad o grupo social pero no lo es en su totalidad, de manera que nos ha parecido que es justamente esa condición material-inmaterial de la socialidad la que funciona para sancionar los éxitos o fracasos de las reubicaciones.

Fundamentos para una investigación evaluativa

Definición de la materia

La intervención de Sedesol en recuperación de desastres es definida, en primera instancia, por las normas de la administración pública federal (Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto que crea el Sistema Nacional de Protección Civil, entre otras) y su operación[13] es asumida a través de programas que presuponemos como "programas post impacto" y que son los "programas emergentes" derivados de las acciones consignadas en el anexo VII de las reglas de operación del Fonden[14] y considerados de la misma forma en el Manual para la Instrumentación de Programas Emergentes de Vivienda con recursos del Fonden de Sedesol, MIPEV (Sedesol, 2002) y que se describen más adelante.

En ambos documentos normativos se determina una diferencia de intervención referida a las "acciones de atención a la vivienda" y como posteriores a la "etapa de emergencia":

> Una vez superada la etapa de emergencia, las acciones de atención a la vivienda se realizan en dos etapas: la primera, De Atención Inmediata, que tiene por objeto instrumentar acciones que permitan facilitar la inmediata ocupación de las viviendas en condiciones de ser habitadas; la segunda, De Reconstrucción, que comprende la reparación de daños menores y parciales; la reconstrucción en el mismo sitio en caso de pérdida total; y la reubicación y construcción, en

[13] La característica esencial de la organización gubernamental adoptada en México (Protección Civil) para intervenir en asuntos relacionados con riesgos a desastres es de naturaleza reactiva, "emergencista", "rescatista", etc. (Macías, 1999, Mansilla, 1994 y 1996; Rodríguez, 1999; Calderón, 2001a) en contraposición a una deseable vocación preventiva. En consecuencia el papel determinado para Sedesol también recae en esa esfera.

[14] Las Reglas de Operación del Fonden se modificaron en 2002 pero datan de 1999 y se aplicaron en las inundaciones de ese año que afectaron a varias entidades federativas y en los desastres sucesivos en el país.

> aquellos casos en que las viviendas, además de haber sufrido daños, se encuentren ubicadas en zonas de riesgo. (Anexo VII, Reglas de Operación del Fonden)

La primera etapa de intervención para "atención a la vivienda", denominada "De Atención" se establece como la inmediata posterior a la terminación de la "etapa de la emergencia" y se circunscribe a la "rehabilitación de servicios básicos y limpieza de la vivienda" y es la primera en la que se aplica el Programa de Empleo Temporal (PET) para destinarse a la población damnificada vinculada a esta primera etapa:

> Comprende la instrumentación de acciones destinadas a facilitar la ocupación inmediata de las viviendas, tales como remoción de escombros y desagüe; desazolve de redes e instalaciones hidrosanitarias, y apertura de accesos, entre otras, las cuales no deberán duplicarse con las que realicen las otras dependencias federales competentes.
>
> Corresponsabilidad social: las actividades de rehabilitación de servicios y limpieza se realizarán con el apoyo de la población de bajos ingresos afectada. A la población participante, se le apoyará con un estímulo económico diario, el cual será equivalente al apoyo económico diario del Programa de Empleo Temporal. Conforme a la magnitud del daño, el Comité de Evaluación y Valuación de Daños se determinará el número de participantes y el periodo de vigencia del mismo (Anexo VII, Reglas de Operación Fonden).

En la segunda etapa, que tiene la denominación de "Reconstrucción", se definen cuatro "modalidades" de intervención, que son definidas, en tanto derivadas de programas emergentes, como subprogramas, a saber:

> Reparación de daños menores: atención a las viviendas ubicadas en áreas aptas para asentamientos humanos, que sufrieron daños de cierta consideración sin afectar su estructura.

> Reparación de daños parciales: atención a las viviendas ubicadas en áreas aptas para asentamientos humanos, que sufrieron daños estructurales que pueden ser reparados.
>
> Reconstrucción de vivienda en el mismo sitio: atención a las viviendas ubicadas en áreas aptas para asentamientos humanos, que por el tipo y magnitud del daño sufrieron pérdida total.
>
> Reubicación y Construcción de viviendas: reubicación de las familias cuyas viviendas se encontraban ubicadas en zonas dictaminadas, por las áreas competentes de las entidades federativas y del Gobierno Federal como de riesgo para asentamientos humanos, y que sufrieron daños parciales o totales (Anexo VII, Reglas de Operación Fonden, 2002)

Es importante resumir que en las fases del desastre que se toman como referentes teóricos (Mitigación, Preparativos, Respuesta y Recuperación), las distinciones formales derivadas de las definiciones de las Reglas de Operación del Fonden (ROF, 2002) se corresponden de la siguiente manera: dentro de la fase de Respuesta se ubica a la de "Emergencia" y dentro de la fase de Recuperación se incluyen las de "Atención inmediata" y de "Reconstrucción" del propio ROF y del MIPEV.

Es importante también señalar con reiteración que las acciones de intervención de la Sedesol son determinadas en primera instancia por las normas de operación del Fonden ya que de esa manera son incorporadas a su manual de instrumentación de programas emergentes (MIPEV). La determinación se encuentra tanto en la naturaleza o "modalidad" de los subprogramas como en los esquemas de organización y de coordinación de agentes que intervienen, éstos son: funcionarios públicos de los tres ámbitos de gobierno, damnificados, y aquellos que corresponden a entidades o empresas ejecutoras. Por otra parte, el papel de intervención de la Sedesol en la fase de Recuperación[15] se encuentra

[15] No se desconoce que en el papel y de acuerdo a las normas de organización y corresponsabilidad del Sistema Nacional de Protección Civil (Segob, 1994), la Sedesol tiene adjudicados roles importante en los subprogramas de prevención (es coordinadora técnica en casos de desastres mediados

determinado por las normas del Sistema Nacional de Protección Civil, que para efectos de esta evaluación son consideradas de manera tangencial y sólo en lo concerniente a la explicación del rol general de esta dependencia federal. En términos de organización, y para efectos de evaluación, en resumen, la intervención de la Sedesol se considera dependiente de los esquemas de operación definidos por los documentos normativos aludidos (véase Diagrama 1) y por otros que establecen los roles y funciones en desastres de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (véase Diagrama 2).

Para la cabal comprensión del proceso de reubicación, además del mencionado subprograma de "reubicación y construcción de viviendas", se consideran otros subprogramas como el de adquisición de suelo urbano y la construcción de infraestructura urbana, de manera global aunque, en los documentos normativos referidos, éstos se encuentran desglosados.

El Modelo TIPO IDEAL de Reubicación

El recurso a la definición de un *tipo ideal* de reubicación como fundamento instrumental de la investigación evaluativa, trata de un ejercicio en el que se construye un Modelo racional de una reubicación para comparar con él los hechos y resultados de los casos de estudio de la investigación. No sobra reiterar que no se trata de un modelo teórico que sirva para explicar procesos de reubicación sino de una construcción ideal de un proceso de reubicación como referente para comparar con los hechos reales proveídos por la investigación empírica.

Max Weber (1984, p. 7) planteaba que en una investigación se pueden ejercer prácticas equivocadas tanto en el mismo proceso indagatorio como en la

---

por fenómenos geológicos y sanitarios), sin embargo, el rol asignado en este sentido ha estado dependiendo la concepción general del Sistema que es de respuesta o reactivo. Prueba de ello es el relativo avance en el conocimiento de las condiciones de riesgo a desastre en ámbitos urbanos visto en los programas de "Cien Ciudades" y "Hábitat".

DIAGRAMA 1

Participación institucional en la atención de emergencias en materia de vivienda e infraestructura urbana

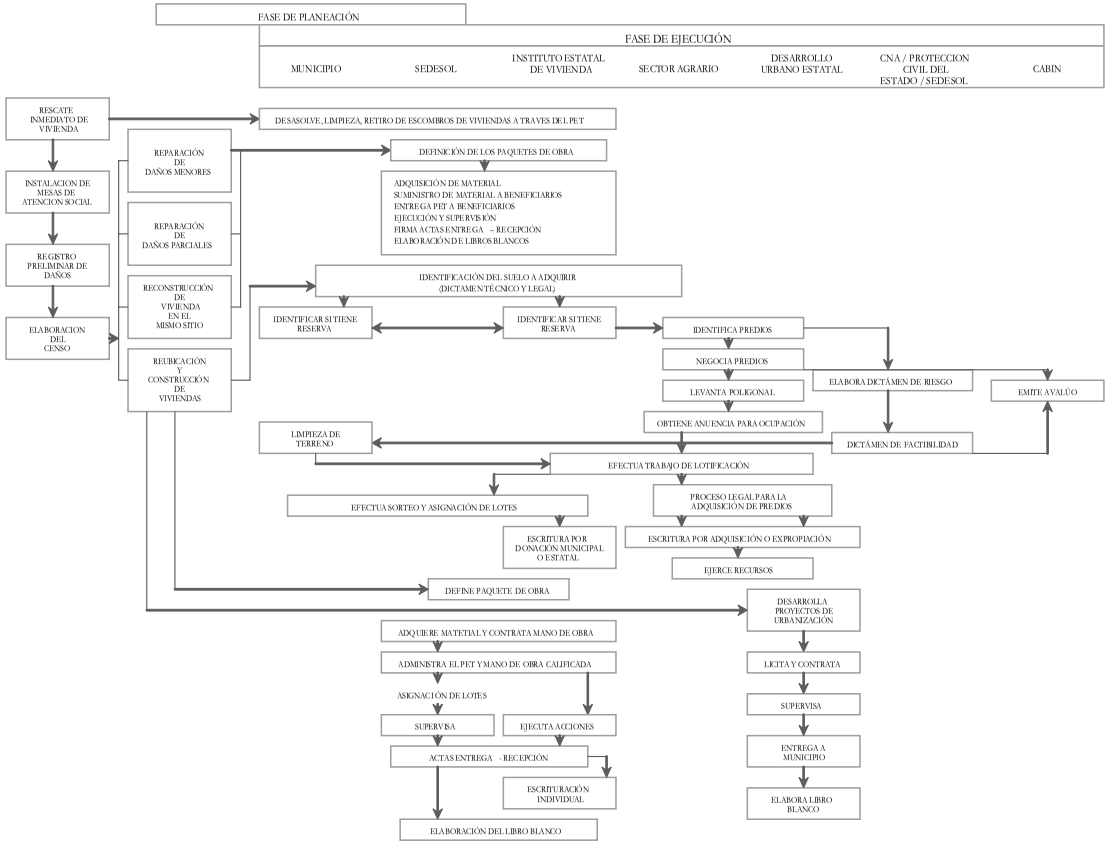
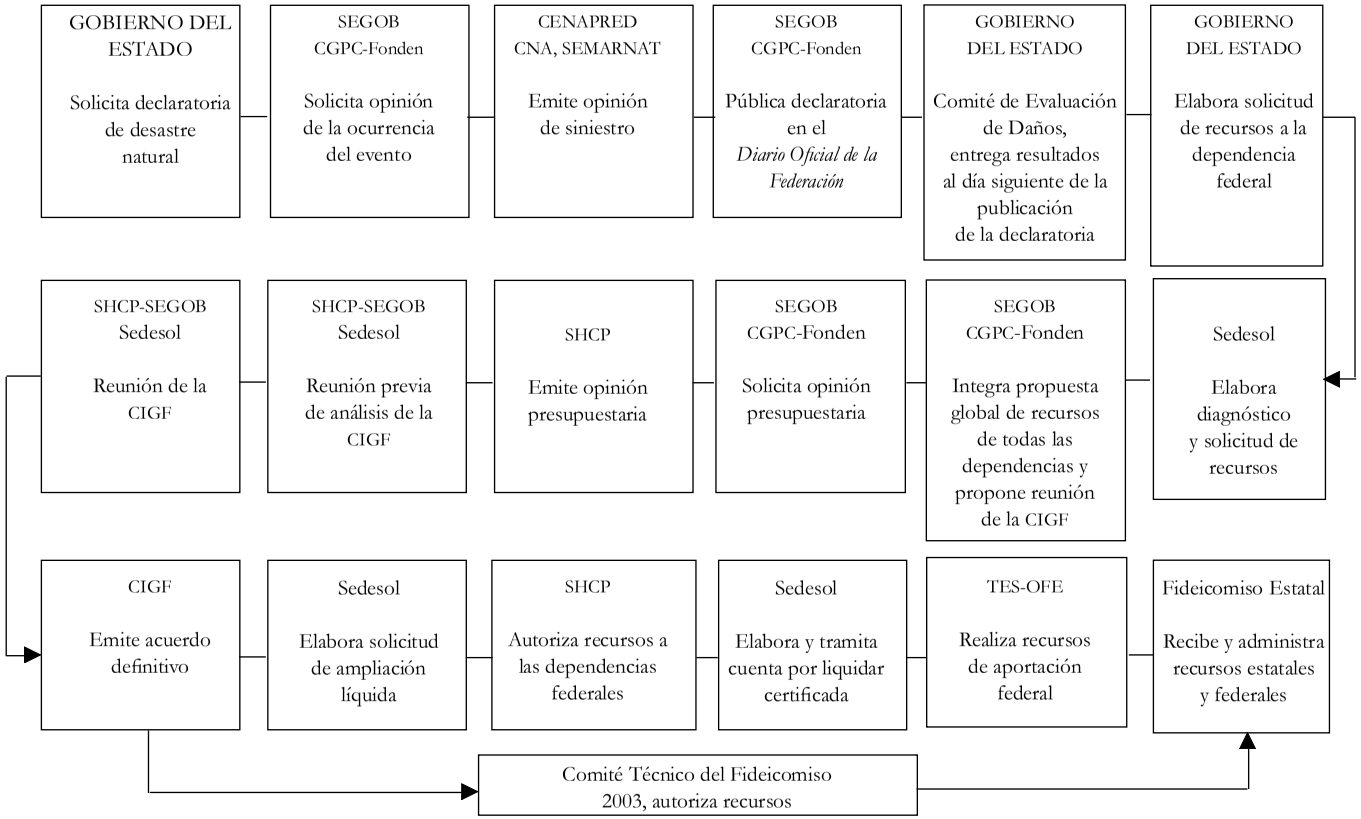


Diagrama 2

Flujograma de actividades para la atención de desastres naturales de acuerdo a las reglas de operación del Fonden, 2002
Dirección General Adjunta de Prevención y Atenciónn a Desastres Naturales en Asentamientos Humanos



interpretación. En un procedimiento científico se "investiga y expone todas las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas del comportamiento que influyen en la acción, como 'desviaciones' de un desarrollo de la misma "construido" como puramente racional con arreglo a fines…" Si es válido el ejercicio de elaboración *tipo ideal* para la investigación en general, creemos que para una de corte evaluativa lo es más, ya que éste procedimiento permite identificar con mayor claridad los aspectos falibles o discordantes, "desviaciones", que son por sí mismos críticos. La definición ideal de un *tipo* se basa en la formulación que ofreció el mismo Weber de la siguiente manera:

> La construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología -en mérito de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad- como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional (p. 7).

Como Max Weber asumía las propuestas filosóficas de Kant (Marshal, 1994 p. 232), es preciso subrayar que la idea de lo racional se refiere a un cierto desarrollo gnoseológico cimentado en la comprensión de conceptos más que de la experiencia. En nuestra propuesta asumimos productos conceptuales derivados de análisis de problemas diversos en reubicaciones por parte de expertos que referimos enseguida y también de documentos normativos que formulan por sí un modo de conducir ciertos procedimientos con los que se conforma la intervención gubernamental en las acciones de reubicación.

Para los propósitos de la formulación del Modelo adoptamos elementos surgidos de la práctica en el ejercicio de realizar reubicaciones de comunidades humanas examinadas por los especialistas que por ello establecen las vías idóneas para su realización (Cernea, M., Thayer Scudder y A. Oliver-Smith entre otros) que pueden verse definidas en la experiencia del Banco Mundial en intervenciones sobre reubicaciones. De manera particular usaremos las propuestas del *Handbook on Resettlement. A Guide to Good Practice (Manual* so-

bre el reasentamiento. Una guía para una buena práctica) establecidas por el Banco Asiático de Desarrollo (ADE, por sus siglas en inglés) (ADE, 1998). Con respecto a los procedimientos específicos de intervención en las reubicaciones que estudiamos, como hemos dicho antes, tomamos los elementos idóneos que orientan la intervención gubernamental a través del Programa Emergente de Vivienda desarrollado por la Sedesol con apego a las Reglas de Operación del Fondo (ROF) de Desastres Naturales (Fonden).

Vamos a establecer, de entrada, unas definiciones de los conceptos clave del Modelo para poder exponerlo después, éstas se refieren a la reubicación, las condiciones de existencia (riesgo, desastre), los actores y los procedimientos.

Reubicación. Definimos en general una reubicación como una acción colectiva, con injerencia gubernamental o sin ella, en la que un conjunto de personas asociadas a través de principios de comunidad o sin ellos, se ven compelidos a abandonar un espacio habitado por ellos para trasladarse a otra área en donde la sola acción de hacerlo supone mejoría de ciertas condiciones de existencia o la reducción de alguna amenaza a su bienestar. Es importante subrayar que la reubicación quiere decir la imposición de un cambio y que dicha imposición asume responsabilidades de mejoría, de manera que reubicar no puede reducirse al cambio de vivienda o de conjunto de viviendas dado que esto supondría que un diseño de plan y/o proyecto de reubicación se limitaría al problema de construcción de un conjunto de casas. Evidentemente la crítica implícita a lo visto en acciones reconocidas de reubicaciones es que esas acciones consideradas han sido básicamente asimiladas como proyectos de construcción de viviendas y faltos por tanto de proyectos agregados de desarrollo social y comunitario. La idea de reubicación, según lo habremos de ver más adelante, debe ser entendida como abarcadora de estados y procesos sociales ligados al grupo o a los grupos de población afectados. Debe incluir desde luego a las viviendas, los espacios compartidos del vecindario o de la comunidad, las funciones, los medios de subsistencia, la recuperación del ingreso, los bienes adicionales a las viviendas (materiales y sociales). La

reubicación es un conjunto de acciones inducidas que pueden ser resultante de causales controladas con dirección (como una reubicación por presas, como veremos más adelante) o no controladas por omisión (reubicaciones por desastre). En ambos casos suponemos un nivel diferencial pero importante de actos de cambio involuntarios que tienen que asumir afectaciones también diversas que significan para los agentes de la Autoridad obligaciones y responsabilidades. En el primero de los sentidos es fundamental la idea de compensación[16] que responde a una obligación de la Autoridad tanto por el control direccional de las causales o por su omisión en el caso de falta de intervención para reducción de riesgos. En el Derecho Civil la compensación se contempla como un "modo de extinción de las obligaciones" (Ortiz y Pérez, 2002, p-83), es decir, como un modo de cumplir con una parte de compromiso formal derivado de la justificación de la existencia de la Autoridad en la sociedad. Pero la compensación también encierra la obligación del resarcimiento de la afectación al menos en los mismos términos de lo afectado, es decir, "dar algo de igual valor por algo perdido" (L. D. 1994, p-47).

En otras referencias (Macías, 2001; Oliver-Smith, 1982, 2001; García, 2003) hemos indicado que existen diversos tipos de reubicaciones (voluntarias-involuntarias; por desarrollo, por desastres: preventivas/post-impacto, etc.) y que en lo general el énfasis ha estado en el desplazamiento a nivel de comunidades. La noción "reubicación de comunidad" tiene implicaciones claras que aluden a una cierta homogeneidad socio-antropológica en el grupo a afectar, por lo que también el margen de respuestas a esas afectaciones se supone homogéneo.

Un *modelo* de reubicación debe considerar que se trata de una acción que debe ser concertada entre los diferentes niveles de gobierno y la población afectada, las decisiones cruciales, por tanto, son compartidas. Estas decisiones se refieren a la elección del nuevo sitio, al diseño del proyecto de la reubicación

[16] El Reasentamiento involucra a la reubicación, según el ADB (p-55), de manera que podemos rectificar la aseveración de que son sinónimos: Reasentamiento-reubicación-relocalización-reacomodo, etc.

sobre todo en lo que concierne a los espacios privados y las áreas públicas. En esta concertación de acciones, las autoridades gubernamentales cumplen su responsabilidad de proteger la vida y los bienes de los ciudadanos, de intervenir para proveer de una vivienda digna y de combatir las desigualdades sociales promoviendo el desarrollo económico, social y político. La población afectada cumple sus expectativas de protección, de acceso a una vida digna y de colaboración y correspondencia con sus deberes y derechos en sociedad.

Es importante considerar que una reubicación por desastre, específicamente post-impacto, se decide considerando dos cosas, a saber: la condición de repetitividad de la ocurrencia desastrosa, que se ve como *riesgo*, y los resultantes daños o pérdidas ocasionados en una condición en la que esos daños o pérdidas fundamentales se suceden para el grupo afectado como resultado de la ocurrencia de un fenómeno destructivo. En consecuencia, la magnitud de los daños o pérdidas junto con la condición de repetitividad de ocurrencia del fenómeno destructor son los motivos esenciales y causales de la reubicación. Para justificar lo anterior, vale decir que existen comunidades humanas que habitan ambientes de inundación periódica, por ejemplo, y en tanto los ciclos de inundación forman parte de los ciclos de vida en la relación de la comunidad con su entorno, el fenómeno no es considerado destructivo y la comunidad, por ello, no se involucra en contexto de emergencia o desastre aunque un observador externo, ajeno a la circunstancia, pueda interpretarlo como tal. Este tipo de condición es, por otra parte, interpretada como "subcultura de desastre" (Webb y Watchendorf. 2000).

El grupo humano afectado, por ejemplo, una comunidad, requiere de la asistencia externa (puede también ser acometida por grupos e individuos por razones humanitarias que son esencialmente voluntarias), obligada de la autoridad gubernamental para que evite la destrucción consumada y opere en razón de restaurar las condiciones de existencia de ese grupo afectado. Por ello, la noción de compensación y/o reemplazo, que hemos mencionado líneas arriba, (Vid ADE, *supra cit.*) tienen también sentido y no son elementos exclusivos de una intervención gubernamental sino que también abarcan a

empresas privadas que generan una acción de cambio inducido para afectar al grupo humano en aras de un "desarrollo" que beneficiaría a una mayor conjunto social (estamos hablando de la construcción de presas y, al respecto, las políticas desarrolladas por el Banco Mundial y sus filiales en todo el Mundo). Hemos advertido (Macías, 2004) que pueden existir acciones de realización de reubicaciones por riesgo que se hacen en un sentido de prevención, cuando se conoce con un nivel de detalle muy aceptable la inminencia de aparición de un fenómeno desastroso o un daño. Sin embargo, el Modelo que estamos proponiendo tiene en cuenta que la mayoría de las reubicaciones por desastre que trata la literatura disponible (Oliver-Smith, 1982, 1994; Patridge, 1989) son posteriores a la ocurrencia de un evento destructor. Por ello es importante también agregar a la idea de compensación/reemplazo la noción de "pérdidas" que vemos introducido por el ADE y que tratamos más adelante.

El Modelo de reubicación entonces, se refiere a la reubicación por desastre, post-impacto. En el Modelo se observan tres dimensiones operacionales:

a) Las condiciones de existencia de un grupo o grupos de personas que sufrieron un impacto desastroso y las condiciones del lugar a donde va a realizarse la reubicación. En ambas consideraciones cuenta el plano de la toma de decisiones para des-ubicar y para re-ubicar.
b) Los actores que intervienen en el proceso: gobierno (federal, estatal y municipal), y la población afectada (comunidad, damnificados)
c) Los procedimientos de la acción e interacción en el proceso de reubicación. En esta dimensión se encuentra tanto el Programa Emergente de Vivienda, la normatividad del Fonden, como los arreglos específicos de las reubicaciones que no siguieron dicho programa. También en esta dimensión se coloca al procedimiento de toma de decisiones referido en el inciso "a"

Las definiciones para cada una de esas dimensiones operacionales son las siguientes:

Las condiciones de existencia de los grupos humanos considerados en el Modelo, se refiere al entorno social y físico donde habita y se considera en sus relaciones de escala, es decir, una comunidad rural relacionada funcionalmente con asentamientos mayores o a un sector urbano, etc. Es fundamental advertir que las condiciones de existencia tienen aquí un alto sentido de relación con los peligros que les asechan y, en una aproximación mucho más elaborada, con una noción de riesgo que hace síntesis de valores conocidos de frecuencia y magnitud de ocurrencia de fenómenos destructores o potencialmente destructores. La noción de riesgo es esencialmente gnoseológica y anticipativa de manera que el conocimiento del riesgo va más allá del solo conocimiento de una ocurrencia destructiva. El riesgo cualifica y cuantifica no solo al factor destructor sino a sus consecuencias.

Los actores se refieren a aquellos agentes que intervienen en los diferentes niveles de gobierno y a aquellos que lo hacen desde la llamada sociedad civil, en el sentido descrito por Payne (2002, p-591) como una esfera distinta al gobierno y al Estado.

Los actores reunidos en la noción de *gobierno* se distinguen por nivel de acción y relación gubernamental, es decir: federal, estatal, municipal. La relación entre ellos está definida por la base jurídica del país. Existe un supuesto de relación entre ellos y es que actúan bajo los principios federales, de respeto de atribuciones y corresponden a los mismos propósitos u objetivos que justifican la existencia de la Autoridad en la sociedad que administra y gobierna. La investigación evaluativa considera que este último aspecto define una diferencia sustancial entre todos los actores de la reubicación y por ello se centra en la dimensión de una institución del gobierno federal que se mira, esencialmente, a través de las acciones de sus funcionarios. Hay actores específicos, como las empresas constructoras, que se subordinan en el Modelo, a la acción de los actores primarios como los relativos al gobierno (federal y/o estatal) en tanto que su inclusión depende de éstos. Evidentemente que esto último tiene algunas complicaciones ya que ese tipo de actores pueden

desarrollar consecuencias determinantes en la intervención gubernamental, sin embargo, hemos decidido subsumirlo por razones de simplificación, y endosar las consecuencias a los actores primarios.

En la esfera de sociedad civil se ubican dos tipos de actores: la comunidad y los damnificados. La distinción obedece a que en los procesos de reubicación no siempre actúa una comunidad sino que se opera con grupos de personas o familias que han pertenecido a diversas comunidades de origen.

Los procedimientos o bases de orientación de las acciones que se emprenden para la reubicación, son administrados por la Autoridad en sus representantes, es decir, los funcionarios públicos, pero suponen la determinación de la población afectada en su éxito (y en su eficiencia y eficacia[17]) a través de alguna forma de participación en dichos procedimientos y en toma de decisiones cruciales.

Como ya señalamos, parte integrante de los procedimientos son el Programa Emergente de Vivienda y el Fonden, éste último como base del primero. Evaluación de daños, identificación de damnificados, definición (oficialización) de beneficiarios, decisión de reubicar, elección del lugar, diseño de la reubicación. No sobra reiterar que las acciones de la reubicación no son sólo relativas a la construcción de casas y que hay que poner énfasis en la dimensión de Urgencia o necesidad que implica el resarcimiento esencial de las viviendas.

En la siguiente tabla se sintetizan las partes de los procedimientos atribuibles a la Sedesol en el proceso de reubicación.

La tabla siguiente sintetiza los tipos de pérdidas[18] identificadas por ADB en su manual para reubicaciones, así como las correspondientes acciones de mitigación que estiman recomendables para operar en cada caso de interven-

---

17 Eficacia se refiere al cumplimiento de la meta u objetivo propuesto y la eficiencia se refiere a la manera de llegar a ese cumplimiento.

18 El concepto de pérdidas en donde la reubicación se asume como un recurso de resarcimiento o de RECUPERACIÓN. Es completamente compatible con los planteamientos de las políticas de reubicaciones del Banco ADB.

CUADRO 3
Acciones de intervención de Sedesol para el Programa Emergente de Vivienda-Reubicación

Acción	*Instancia organizativa*	*Composición*	*Documentos producidos*
Instalación de la Mesa de Atención Social	Mesa de Atención Social	Las mesas se integran por un representante de la Presidencia Municipal, del Gobierno del Estado, Gobierno Federal y, se incluye un representante de la Comunidad. Se realiza una Asamblea en la localidad, colonia, barrio, ranchería o ejido, según sea el caso, para determinar al representante de la comunidad.	Produce Registro Preliminar de Daños
Instalación de El Comité de Vivienda (paralelo a las Mesa de Atención Social)	El Comité de Vivienda: Es el órgano representativo de la población afectada en cada localidad que hubiera reportado daños y será el conducto mediante el cual la población participa en todas las etapas del proceso de reconstrucción de sus viviendas. Se constituyen de manera paralela a la puesta en operación de las mesas de atención social y la integración de las brigadas de verificación de daños. NB: el Comité de Vivienda es Fonden, es decir, de damnificados que cubren perfil socioeconómico determinado por el Fonden.	Para la constitución de los comités, las autoridades de las entidades federativas, realizarán una convocatoria pública, a la que se invitará a los habitantes de la localidad cuyas viviendas resultaron dañadas, para informarles de las funciones de los comités como instancias de participación social en el desarrollo del proceso de reconstrucción. El Comité se integrará exclusivamente con representantes de la comunidad, en los cargos de Presidente, Secretario y Vocal; mismos que deberán ser electos por medio de votación abierta en Asamblea Comunitaria, sumándose como testigos, un representante de las autoridades local, estatal y federal.	La duración del encargo será de acuerdo a la temporalidad del Programa Emergente de Vivienda puedan participar desde el levantamiento del censo, hasta la entrega de los paquetes de obra o materiales para la autoconstrucción Las funciones principales de los comités de vivienda, serán las de verificar, validar y supervisar las distintas fases del proceso de reconstrucción fungiendo como una Contraloría Social, suscribiendo las actas y acuerdos que se generen en cada etapa.

(Continuación)

Cuadro 3
Acciones de intervención de Sedesol para el Programa Emergente de Vivienda-Reubicación

Acción	*Instancia organizativa*	*Composición*	*Documentos producidos*
A partir de la instalación de las mesas y con los reportes de daños, se integran las Brigadas de Verificación Técnica	Brigadas de Verificación Técnica	Se integrarán, preferentemente, con personal de dependencias de los tres órdenes de gobierno, acompañadas por representantes del Comité de Vivienda	Cédula de Información Socioeconómica y Verificación de Daños

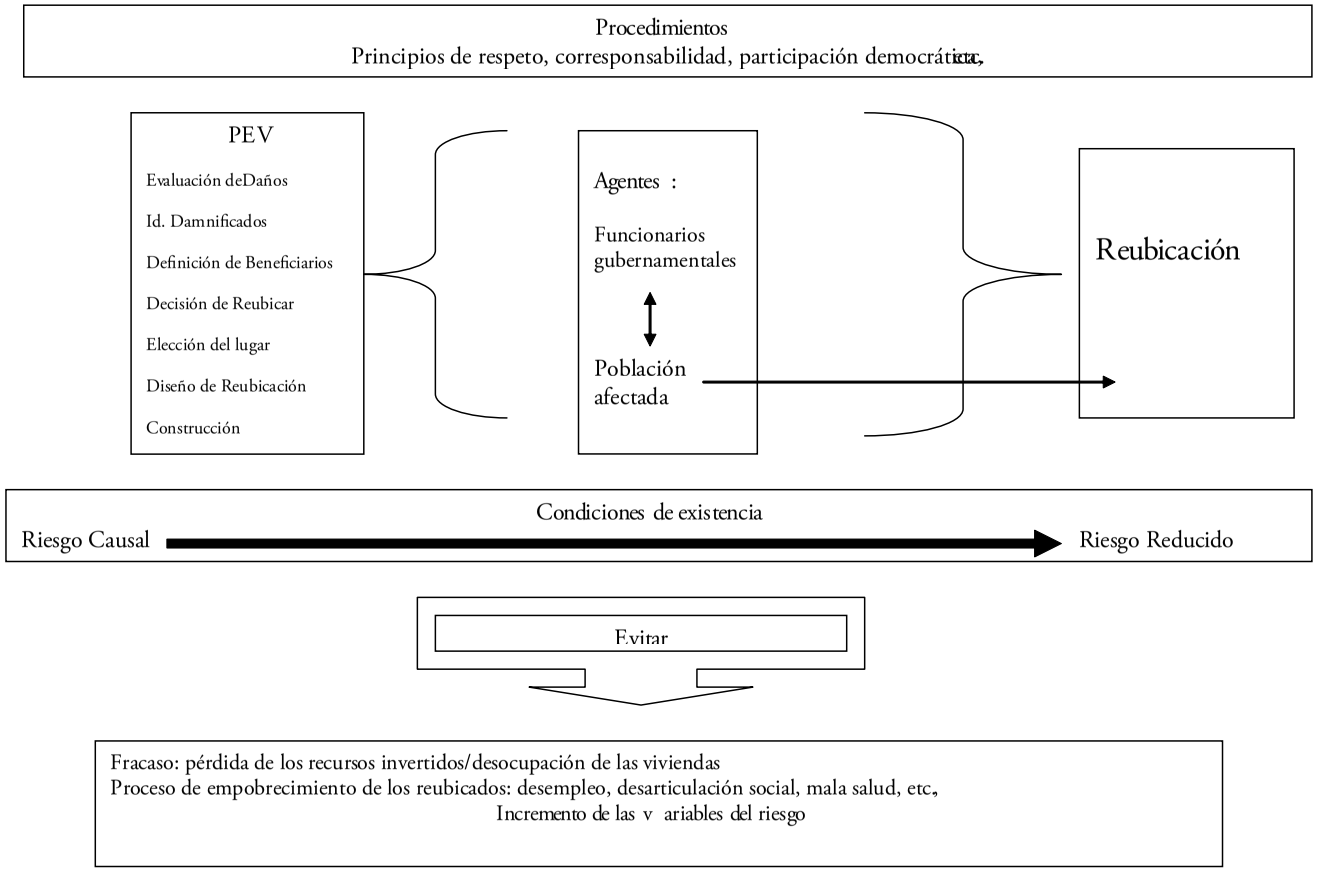
ción que cumpla precisamente con el cometido de ser apropiada, justa y que impida el tránsito de la comunidad reasentada al proceso de empobrecimiento que se ha reconocido en las experiencias de comunidades reasentadas.

Identificación de los objetivos de la materia de evaluación (de las acciones, los programas y proyectos post impacto)

La identificación de los objetivos de la intervención de Sedesol en las acciones de reubicaciones por desastre toma en cuenta los presupuestos jurídicos implicados en todo programa de reubicación que se remiten desde las normas constitucionales[19] que definen el rol que tendría que asumir las esferas de la administración y gobierno hasta las inmediatamente aplicables en el terreno de la planificación que es la definición de medios para el cumplimiento de

[19] Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que confiere a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, como elemento indispensable para lograr su pleno desarrollo y bienestar.

Diagrama de Modelo de Reubicación



las responsabilidades como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006[20] y el Programa Sectorial de Vivienda correspondiente que tiene como objetivo:

Conjuntar la capacidad productiva y creadora de los sectores público, social y privado, como parte del esfuerzo que habrán de realizar todos los mexicanos para responder a las necesidades actuales y futuras en la materia y para reducir las desigualdades y elevar el nivel de vida de la población.

De acuerdo a lo anterior, este Programa constituye el principal instrumento que orienta hacia un mismo fin todas las acciones en materia de vivienda y se le refiere también el Programa de Vivienda Progresiva y el o los emergentes aplicados al caso de las reubicaciones por desastre:

Garantizar a familias urbanas en pobreza extrema una vivienda de tipo progresivo, con servicios básicos de drenaje, agua y electricidad, mediante un esquema que combina ahorro y subsidios directos y alienta la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, municipales y los propios beneficiarios.

La población objetivo de este Programa son las familias urbanas que viven en condiciones de pobreza extrema (Sedesol 2004)

Como el caso de la intervención de Sedesol en las reubicaciones por desastre tiene la característica que adjudica la categoría de "emergente" a la operación de programas y estos tienen una determinación financiera y operativa en otro ordenamiento relativo al Fondo de Desastres Naturales (Fonden), se consideran otros ingredientes derivados de éste a la identificación de los objetivos en las acciones de reubicación, a saber:[21]

---

[20] En el área de crecimiento con calidad, el Plan Nacional de Desarrollo establece que se promoverá el desarrollo y competitividad sectorial a partir de que la vivienda para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el rezago de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad (Codivesu, 2004).

[21] Reglas de Operación del Fonden, 2003 (ROF).

- Apoyar a través del Fondo Revolvente a la población que pudiera verse afectada ante la inminencia o alta probabilidad de ocurrencia de un desastre natural que ponga en peligro a la vida humana, conforme a lo señalado en la Sección II del Capítulo VI de estas Reglas;
- Apoyar ante la ocurrencia de un desastre natural a toda la población afectada dentro de las zonas siniestradas en sus necesidades inmediatas de protección a la vida, salud, alimentación, vestido y albergue;
- Apoyar a las familias de bajos ingresos en la mitigación de los daños sufridos a su patrimonio productivo y su vivienda

En resumen simplificado, se asume que los objetivos de las políticas y programas, es decir, las acciones relacionadas con las reubicaciones por desastres consideran el deber de Estado de proteger la vida y los bienes de los ciudadanos mexicanos mediante la intervención de las dependencias y órganos de gobierno, usando sus recursos materiales, técnico, humanos, etc. para ayudar a la población afectada, prioritariamente aquella de bajos ingresos, en la mitigación de los daños en su patrimonio productivo y su vivienda en un contexto de reubicación de vivienda digna y de respeto a los usos y costumbres. Las acciones deben contribuir a reducir las desigualdades, elevar el nivel de vida de la población y mantener condiciones seguras ante la eventualidad de amenazas de desastres naturales y/ o antropogénicos.

Marco referente de evaluación

Para los fines del presente documento, se establece como sistema de evaluación al conjunto de arreglos de organización, bases conceptuales, metodología de investigación y al conjunto de indicadores y criterios definidos para sustentar la evaluación correspondiente.

Definición del tipo y naturaleza la evaluación (ex-post)

El presente documento, tal como se advirtió en el protocolo de investigación, no plantea específicamente una evaluación de impacto de los programas de Sedesol, sino un ejercicio de investigación que permitirá evaluar globalmente la intervención de esta Secretaría en la fase de recuperación de desastres limitándose a las acciones emprendidas en casos de reubicación de comunidades (Ver el apartado de arriba: Fundamentos para la evaluación) en cuatro casos seleccionados y que se definen al final del documento. Lo anterior no quiere decir que, en un sentido general, la evaluación de impacto no sea considerada en el esfuerzo global. Lo es y esto puede observarse en la definición de los criterios generales de la evaluación que se señalan más adelante. El planteamiento medular, en todo caso, se orienta a posibilitar respuestas a la cuestión que interroga acerca de qué hubiera pasado con los damnificados de los casos de desastre que se estudian (y con las condiciones de riesgo en general), si no se hubieran hecho las reubicaciones que son sujeto de evaluación.

Si hay que asignar una identidad al ejercicio de investigación evaluativa que se persigue, en términos generales se puede decir que tiene un acercamiento a la noción de "evaluación global" definida por Sulbrandt[22] (1993) pero cuyo alcance está delimitado en el párrafo anterior.

Por tanto, el ejercicio de la investigación para la evaluación procurará no quedarse en el nivel de "evaluación de programa" sino que intentará ordenar los resultados de la investigación tanto en datos, informaciones y análisis, de manera tal que pueda ser útil para valorar las políticas (relevancia y dirección de la organización en la definición de programas) inherentes a las acciones de

[22] En el sentido que se advierte: "la perspectiva con la que se aborda… permite por una parte estudiar los logros de un determinado programa en términos de la eficiencia y eficacia de la organización para llevarlo a cabo, pero además toma en cuenta e incorpora a: I) El medio institucional y organizacional…; II) Los procesos y actividades socio burocráticas y técnicas…; III) El ambiente social y físico… y IV) Los principales actores sociales involucrados en el programa…" (Sulbrandt, *supra cit*., p. 335).

reubicación para establecer un nivel de claridad indispensable para concebir mejoras al respecto.

El ejercicio de investigación en términos del objeto de evaluación se basa parcialmente en las orientaciones del *Manual para Evaluación de Programas Post Desastre* del Centro para Asentamientos Humanos de la ONU (UNCHS, 2001)

Es muy importante destacar que la investigación evaluativa se realizará, en buena parte, basada sobre la implementación de acciones (referidas a uno o varios programas emergentes) que se hacen en condiciones post impacto. En la implementación de dichas acciones se asume que se aplican asunciones o supuestos equivocados respecto del comportamiento social en emergencias[23] que en general se caracterizan por creer que el comportamiento de los damnificados puede atentar contra la autoridad o contra el gobierno cuando ante su dolor y la indignación por fallas imputables a la Autoridad tanto en la no prevención de riesgos como en su intervención ineficiente, suelen establecer demandas que exceden los canales "normales". Por ello, se ha identificado en las autoridades gubernamentales una inclinación a adoptar acciones de desmovilización (que entienden como una forma de extender el control social). Todo ello, para advertirlo de manera simple, configura un ambiente cargado de motivaciones políticas que influyen en las decisiones que se toman y tal puede ser el caso de reubicar a una comunidad afectada. Es necesario, por todas estas razones, ser muy cuidadosos en la identificación de la naturaleza de las decisiones relativas a la aplicación de medidas como la reubicación y lo que de ello se desprende. Hay problemas que emergen en los desastres que tienen soluciones previas al impacto y no durante o después del mismo. Por ejemplo, la identificación de los damnificados o de la población en riesgo se facilita con el conocimiento y registro cartográfico actualizado de la población en determinadas condiciones de riesgo.

---

[23] Nuestra experiencia en investigación de desastres desde 1985, nos ha permitido constatar los supuestos dominantes que enmarcan la intervención de los agentes gubernamentales (véase Macías y Fernández, 1999; Macías, 1999b) identificados con lo que Dynes (1994) ha caracterizado como el "Modelo Militar".

Las preguntas generales de la evaluación tomarán en cuenta la advertencia subrayada en el párrafo anterior, a saber: Si la aplicación del programa emergente de reubicación cumplió o cumple los propósitos que le originaron y si fue eficiente en el cumplimiento de esos propósitos resolviendo los diversos problemas que obligaron a su adopción.

Criterios generales de evaluación

Adoptamos los siguientes criterios generales que orientarán la evaluación:

Para considerar la pertinencia de las acciones de reubicación realizadas y bajo estudio se observará si la aplicación del programa emergente de reubicación (y los asociados o inherentes) derivó en acciones que fueron adecuadas al contexto local; si se identificaron y apoyaron a los actores sociales correctos; si dichas acciones tuvieron coordinación eficiente y efectiva entre los tres ámbitos de gobierno, finalmente si se consideraron problemas clave asociados a la reubicación, como la generación de medidas encaminadas a fomentar la dinámica económica y social autosuficiente.

En el renglón de las medidas, procedimientos, y acciones en general realizadas para que el programa emergente de reubicación accediera al logro de los objetivos que le dieron origen, se considerará si la aplicación del programa emergente de reubicación derivó en acciones que fueron eficientes en el uso de los recursos financieros y técnicos y si crearon oportunidades para aprovechar la movilización de recursos de todo tipo para apoyar a los diferentes actores sociales en el territorio que sufrió el desastre y al que pertenecen los damnificados. También se considerará si las acciones derivadas de la instrumentación del programa emergente fueron capaces de alcanzar resultados anticipados en términos de acceso a bienes y servicios y para fortalecer redes de servicios.

Se define otro grupo de criterios relacionados con la sustentabilidad de la instrumentación de las acciones vinculadas al o a los programas emergentes

relacionados con las reubicaciones, dado que en casos de intervenciones post impacto este asunto es clave ya que la intensidad de la intervención difiere a lo largo del proceso de reubicación desde el momento de la emergencia y del inmediatamente posterior que inicia la recuperación inmediata. En ello ha contado la influencia de la presión social y de los medios de comunicación masiva que se diluye con el paso del tiempo. Se observará si la aplicación del programa emergente de reubicación derivó en acciones que produjeron los efectos y resultados deseados y si las acciones comenzadas fueron iniciativas institucionalmente sostenidas por todos los niveles de gobierno involucrados y por otros agentes sociales interesados; si se mantuvieron los acuerdos originales entre los actores interesados y si dichos acuerdos y acciones fueron socialmente sostenidas. Dentro del proceso de reubicación también otras acciones son consideradas en términos de la sustentabilidad de la intervención de las dependencias y que tienen que ver con la generación de una participación activa de los damnificados relocalizados en los procesos de toma de decisiones y si se tuvieron la organización y capacidad de gestión suficiente entre los actores locales para asegurar la continuidad económica y tecnológica del programa. Finalmente, pero no menos importante: si fueron respetadas -y dieron prioridad a- las culturas e idiosincrasias locales en el diseño e instrumentación de las mismas acciones de reubicación.

Metodología de la investigación de casos

Como se ha advertido, el análisis de las intervenciones de Sedesol en desastres a través de programas sociales regulares adaptados o improvisados, ha requerido de dos tipos de aproximación para fines de evaluación: cualitativa y cuantitativa. Por un lado, se ha privilegiado la investigación fundamental de corte cualitativo, pero, por otro, se mantuvo una base de apoyo en encuestas aplicadas en las comunidades caso para respaldar los elementos observacionales de evaluación.

Los estudios de casos permitieron reunir una muy rica información cualitativa durante el trabajo de campo. En el campo de estudios de desastres este método fue justificado por Rubin (1985) y Yin (1984), como una estrategia de investigación muy seria aludiendo que se trata de un campo de indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de "vida real" cuando las fronteras entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en las que utilizan múltiples fuentes de evidencias. Una de las críticas más frecuentes a la estrategia de estudio de casos corresponde a la dificultad de generalización de un caso a otro. Al respecto, es pertinente señalar que, desde el punto de vista que adopta esta estrategia, la verdadera dificultad de generalización radica más bien en lo que se entiende por ello, es decir, en el propio concepto de generalización: "…un analista debe tratar de generalizar resultados hacia la "teoría", de manera análoga a como lo hace un científico que generaliza de los resultados experimentales a la teoría."

La investigación tuvo cuatro fases bien definidas de las que la concerniente a los estudios de casos fue explícitamente la que exigió la aplicación de las referidas técnicas cualitativas, como se verá, pero es importante aludir al recurso en el que los casos de estudio conformaron parte de lo que metodológicamente fue considerado como el nivel global de la investigación, que es la consideración relacional de los propios casos. Esto no quiere decir que cada caso se hubiese visto de manera aislada, sino que cada uno de ellos fue considerado como un universo de evaluación y el conjunto de los casos es la materia de la evaluación global. Al mismo tiempo para cada caso de estudio se ubicaron dos unidades de análisis, a saber, la familia (o la unidad doméstica) y la comunidad.

Con relación al desarrollo metodológico en los estudios de caso, es importante señalar las siguientes aplicaciones:

1. Una suerte de estudio reconstructivo de las condiciones pre-impacto –impacto se refiere al "choque" del fenómeno natural desastroso- a través de las entrevistas a afectados y agentes gubernamentales interventores, para

tener elementos de valoración tanto del impacto como de las condiciones sociales sobre las que Sedesol intervino.
2. La caracterización del impacto basada en las mismas técnicas de obtención de información.
3. La Identificación de la acción Sedesol (entrevistas con funcionarios; damnificados; y búsqueda en archivos).
4. Valoración comparativa de los momentos de antes y después del impacto-intervención.
5. Los elementos y criterios a considerar para la Reconstrucción-rehabilitación, tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

a) Valoración de las acciones de diseño de proyectos de reconstrucción y/ o reubicación.
b) Condicionantes de la toma de decisiones.
c) Recursos de organización.
d) Agentes que intervinieron.
e) Papel del peritaje técnico en la reconstrucción.
f) Los criterios técnicos y sociales para la elaboración de los programas-proyectos de reubicación.
g) Papel de las negociaciones y presiones políticas y sociales.
h) Delimitación de los objetivos particulares y resultados a la distancia.
i) Efectos en la reducción de riesgos.

Selección de comunidades-caso

La selección de los casos de investigación tuvo una cierta dosis de aleatoriedad en términos de la elección del reasentamiento específico y en la medida en que no se definieron criterios previos de selección. Se tenía conocimiento de que tan solo en los estados de Veracruz y Puebla, se habían ejecutado más de 160 reubicaciones de diferente magnitud debidas a las destrucciones e

inundaciones de un evento meteorológico intenso de 1999 que se combinó con deficiencias en el manejo de presas. En este sentido se decidió incluir dos casos veracruzanos (Arroyo del Maíz y Tecolotitlán) y uno de Puebla (La Nueva Junta de Arroyo Zarco), correspondientes a esos eventos destructivos de 1999. Se agregaría otro caso de reubicación, relacionado con el paso del huracán Isidoro por la península de Yucatán en el año 2002 (El Escondido), para valorar la intervención de la Sedesol en un régimen no priísta, de acuerdo con los interlocutores de esa dependencia. Se agregaría otro caso de comunidad vecina (Tigre Grande) que sufrió prácticamente le mismo proceso. En la tercera etapa del proyecto, se incorporaron dos casos de estudio correspondientes a reubicaciones realizadas en Motozintla, Chiapas, uno de ellos (Milenio III) correspondió a las reubicaciones ensayadas en 1999, por la destrucción de un fenómeno atmosférico que afectó duramente las partes serranas y costeras de ese estado, y otro (Vida Mejor IV) que fue consecuencia de las destrucciones colaterales al paso del huracán Stan en esa área. De esta manera, el espectro de estudios de caso, permitiría una buena diversidad de contextos sociales, políticos y geográficos de intervención.

Es importante advertir que las razones manifiestas de reubicación de las comunidades estudiadas, se han señalado como debidas a la ocurrencia de fenómenos de inundación que se han considerado muy evidentes en términos de que, por sí mismos, caracterizan la inhabitabilidad de los sitios afectados.

La naturaleza empirista de los procedimientos empleados para efectuar reubicaciones, desde el punto de vista de evaluación de riesgo, ha sugerido que los agentes gubernamentales han intervenido acudiendo a la reubicación sin otro tipo de consideraciones de naturaleza sociológica o de frecuencia de ocurrencia del fenómeno destructor. La realización de algunas de las reubicaciones ha sido facilitada por las posibilidades financieras que se encuentran en el Fideicomiso denominado Fonden (Fonhapo, en el caso de Vida Mejor IV en Motozintla) y al mismo tiempo ha correspondido con acciones que claramente coinciden con demandas de los damnificados influidas *grosso modo* por la condición de estrés post traumático que les aflige y la acción de

reubicación que es, en sí misma, una respuesta que tiene repercusión directa en la esfera política del desastre.
Se eligieron los siguientes casos de estudio:

Caso 1. Colonia Tecolotitlán, Municipio de Tecolutla. Viviendas 147. Se encuentra en el estado de Veracruz en la Región Norte o Huasteca veracruzana. La reubicación se decidió aplicar a habitantes de la ciudad de Tecolutla y de otras comunidades rurales vecinas. El emplazamiento se verificó en zona plana ubicada en el límite marginal occidental de la zona urbana del mismo nombre, lindando al sur con el río Tecolutla, cuya crecida en 1999 provocó la inundación catastrófica de la localidad. El caso es paradigmático de un emplazamiento de reubicación sobre un predio que fue inundado en 1999 y, por ese hecho, rompió todos los argumentos que apuntalan la seguridad futura de los nuevos emplazamientos y todas las previsiones normativas relacionadas con ello, tanto en el programa emergente de vivienda de Sedesol, como en las normas del Fonden.

Caso 2. Colonia Arroyo del Maíz, Municipio de Poza Rica. Viviendas 643. Se encuentra en el estado de Veracruz, en la misma Región Huasteca. La reubicación aplicó a damnificados residentes tanto en la ciudad de Poza Rica como de otras comunidades rurales y urbanas de municipios vecinos. El emplazamiento de la reubicación se realizó en los límites de su zona urbana al noreste (zona de reserva urbana) sobre topografía abrupta con pendientes entre 15 y 20 grados y colindando con otras colonias de creación simultánea a partir de inversiones públicas y privadas de viviendas de interés social, como "Arroyo del Mollejón".

Caso 3. Junta de Arroyo Zarco, Municipio de Tenampulco. Viviendas: 220. Se localiza en el estado de Puebla en la región denominada Sierra Norte de Puebla, pero en realidad la ubicación específica corresponde más bien a la

zona de transición de la sierra y la planicie del Golfo. La reubicación se aplicó a los 300 habitantes de las 62 casas la comunidad del mismo nombre que desapareció durante la crecida del río Apulco en las inundaciones de 1999, y también a otros miembros de comunidades rurales aledañas afectadas por el mismo fenómeno.

Caso 4. El Escondido, municipio de Tzucacab. Viviendas 34. Se localiza en el estado de Yucatán en la región sur de la entidad conocida como de la Sierrita. La reubicación aplicó a las 34 familias que componían la comunidad que se inundó en 2002 por el paso del huracán Isidoro. El emplazamiento de la reubicación se encuentra en la parte alta de elevaciones moderadas lindantes con el área inundada donde se construyó la comunidad original.
Caso 5. Tigre Grande, municipio de Tzucacab. Viviendas 38. Prácticamente las mismas condiciones de emplazamiento y aplicación que la comunidad de El Escondido de la que dista unos 10 kilómetros.

Caso 6. Nuevo Milenio III, municipio de Motozintla, Chiapas. Viviendas 152. Ubicada en la ribera norte del río Xelajú que estaba deshabitada cuando ocurrieron las destrucciones de 1998 y que con las reubicaciones como ésta, se consideró un área habitable y de bajo riesgo.

Caso 7. Vida Mejor III, municipio de Motozintla, Chiapas. Viviendas 62. Es una colonia vecina de Nuevo Milenio III, asentada sobre los terrenos declarados aptos luego de las destrucciones de 1998.

Capítulo 3
Reubicación Arroyo del Maíz

Jesús Manuel Macías M. y Gabriela Vera Cortés[1]

La reubicación de Arroyo del Maíz es tal vez el caso más complejo de las acciones similares que se realizaron en el estado de Veracruz como consecuencia de las inundaciones de 1999. Se analiza el contexto de la ciudad de Poza Rica para ubicar los procesos que posibilitaron las formas que tomó el desastre mediado por esas inundaciones en las fases de impacto o emergencia y de recuperación. Se trata después el caso específico de Arroyo del Maíz ligándolo con lo anterior y desmenuzando las intervenciones de los agentes gubernamentales municipales, estatales y federales para reconstruir la gestión de la reubicación y las condiciones de vida de los afectados en la colonia de reubicación. La parte final del reporte contiene breves comentarios a manera de evaluación aproximada contemplando puntos de vista de afectados y de los funcionarios que intervinieron en el proceso que se trata.

Introducción

En este estudio de caso se presentan tres apartados, en el primero se abordan las características socioeconómicas del municipio de Poza Rica antes del desastre ocurrido en octubre de 1999, así mismo, se le ubica dentro de la cuenca del río Cazones para mostrar la presencia de pequeñas, pero cada vez más frecuentes ocurrencias de fenómenos naturales potencialmente desastrosos,

[1] Con la colaboración de Yaneli González en el análisis de la gestión. Entrevistas: Giovanni Vidal, Yaneli González, Sara Marcé, Asunción Avendaño, Magdalena Hernández.

debido a los procesos de erosión, deforestación y las consecuencias de un uso inadecuado del suelo, del que Poza Rica toma parte.

El segundo apartado trata de la fase de emergencia y en él se abordan las diferentes formas de organización de la población, de las autoridades civiles y religiosas, además de una evaluación integral del papel de Sedesol con la instalación de las mesas de atención social y clasificación de la población reubicada en Arroyo del Maíz, así como las estrategias de sobrevivencia de la población en lo que se refiere estrictamente a las necesidades de la vivienda. Finalmente, el tercer apartado se refiere a lo que se le ha denominado fase de recuperación o posimpacto, es decir, los mecanismos de construcción, clasificación e inserción tanto de las autoridades como de la población, así como una evaluación de las condiciones actuales del nuevo asentamiento, es decir, de la colonia de reubicación denominada formalmente Arroyo del Maíz y la problemática surgida a 5 años de formación.

El estudio de caso se realizó de finales de 2004 a principios de 2006, generando información a través de diversas entrevistas con las personas afectadas por las reubicaciones y residentes en Arroyo del Maíz así como con funcionarios municipales, estatales y federales y con base en una encuesta censal de la colonia de reubicación levantada en mayo de 2005 (EC-2005), así como de un cuestionario abierto aplicado en febrero de 2006 en diversas colonias afectadas de la ciudad de Poza Rica (E-1999, 2006).

En el estudio de caso de Arroyo del Maíz como en el de Tecolotitlán no hubo acceso a información oficial de detalle del proceso (padrones, censos, cédulas, actas, etc.), dado que los funcionarios gubernamentales se mostraron reacios y poco colaboradores en este terreno. No obstante, se logró tener acceso a dos documentos generales sobre la gestión gubernamental en el caso de las inundaciones de 1999 como el intitulado *Estrategia General de Operación. Programa Emergente de Vivienda,* del Gobierno de Veracruz (2004) y el *Informe de Ejecución del Programa Emergente de Vivienda Veracruz II*, del mismo gobierno veracruzano con la cobertura autoral de la Delegación estatal de Sedesol (2004).

Por otra parte, aspectos relacionados con las formas iniciales de la aplicación de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) se compararon con un oportuno estudio demoscópico realizado en el año 2000 para valorar el impacto social de las inundaciones (Reza, 2000)

Contexto global

Poza Rica inicia su desarrollo económico a partir del descubrimiento de pozos petrolíferos por parte de la compañía estadounidense el Águila que contribuye en la inmigración de población circunvecina. En 1938, con la nacionalización de las empresas petrolíferas, un reporte periodístico describe a Poza Rica "sobre extensiones pantanosas, saturadas de lodo, charcos y basura, de donde surgen chozas de palma […] Agua podrida, nubes de moscas, Anófeles […] con niños palúdicos…" (Poza Rica, 1993:79-81). Si bien esa frase describe algunos elementos que reflejan la calidad de vida de la población, nos lleva también a relacionarlo con el tipo de suelo que en el municipio está predominantemente conformado por vertisoles (Ibid.), cuya característica es la de ser arcilloso, plástico y pegajoso. En época de humedad suele tener insuficiente drenaje, con lo cual se posibilita la presencia de inundaciones.

La importancia regional de Poza Rica se acrecienta en la década de 1940, junto con la actividad comercial y de servicios, con lo cual se produce una reestructuración regional de la región conocida como el Totonacapan, donde se inserta la ciudad de Poza Rica especialmente de la Llanura costera. Poza Rica tuvo un primer crecimiento importante por inmigración de la población circunvecina y posteriormente por las personas que llegaron procedentes de diversas partes de la República. Lo anterior, junto con intereses políticos del Sindicato Petrolero asentado ahí y que dominaba prácticamente todas las esferas de ejercicio de poder culminó en que el 13 de noviembre de 1951 se constituyera como municipio.

En 1974, el Colegio de Arquitectos señaló, a partir de una evaluación las características de la vivienda municipal, que "La habitación que predomina es la unifamiliar 87%, vecindades 7%, bifamiliar 4%, departamentos 2%. Respecto a sus características, el 38% estaba en buenas condiciones, el 5% regular y 57% en mal estado: casas de dos cuartos de madera y techos provisionales. El 13% de las calles está pavimentado y el mercado no reúne las condiciones de higiene (Excelsior, 15/XI/1974; apud; Poza Rica; Gobierno del Estado de Veracruz; 1993:86).

Si bien desconocemos cuales fueron los indicadores que utilizaron para determinar la calidad de la vivienda, si es posible visualizar que existían rezagos importantes en la misma, esto es quizás debido al importante crecimiento que se sucedió en las décadas de 1960, 1970 e inicios de 1980, lo cual favoreció los asentamientos irregulares sin la existencia de un ordenamiento territorial por parte de las autoridades municipales. Es por ello que antes de 1999 existían muchas casas con las mismas características descritas en 1974, es decir, cuartos de madera y techos de lámina o cartón.

Cuadro 1
Crecimiento poblacional en Poza Rica de 1960-2000

Década	*Número de habitantes por km²*	*Densidad de población*
1960	71 770	311.62
1970	120 040	523.04
1980	166 799	724.23
1990	151 202	656.51
2000	152 838	663.619

Fuente: Poza Rica de Hidalgo: 1993:114 e información de INEGI

En 1982 el inicio de aplicación de políticas relacionadas con el llamado neoliberalismo trajo cambios sustanciales al país, incluyendo a las ciudades petroleras con la propuesta de "modernización" que entre varias consecuencias llevó

a despidos masivos de la empresa petrolera nacional Petróleos Mexicanos (Pemex) en todos los niveles, con la consecuente migración en las siguientes décadas. En todo este tiempo se sucedieron contracciones de la inversión productiva. Para 1992, la zona centro que incluye yacimientos de Poza Rica y la Cuenca del Papaloapan se desplomó en 54% al pasar de 133400 a 61491 barriles diarios (DOPSA, 1º marzo 1992).

Con los programas de modernización, los despidos fueron masivos, sólo en mayo de 1991 fueron cesados en Poza Rica 722 trabajadores y en dos días de la primera semana de diciembre a 1 038 (Proceso Nº. 791, 30 dic. 1991). Se sucede la compactación de categorías y reorganizaciones geográficas, cierres de refinerías como la de Poza Rica que abrió en 1946 y que cerró parcialmente en 1990, pues dos de sus cinco plantas fueron clausuradas (Proceso Nº. 786, 25 nov. 1991 y Proceso Nº. 806, 13 de abril de 1992).

En la zona que comprende Poza Rica, Cadereyta, Tampico, Ciudad Madero, Reynosa. Guaymas y Ciudad Juárez para 1992 ocurren cerca de 10, 000 despidos y para 1993 las cifras son de 100, 000 en todo Pemex (El Proceso, Nº 801, 9 de marzo de 1992). Todo lo anterior trajo por consiguiente en estas ciudades, un deterioro y una crisis con una creciente emigración, de la cual Poza Rica no se ha logrado recuperar. Como se observa en el censo de población, los despidos empiezan a suceder desde la década de 1980 y la situación en la actualidad es muy similar, pues en 2004 y mediante "retiros voluntarios" se pretendió despedir a 5000 trabajadores de Pemex, para octubre de ese año llevaban ya 2700. (Petróleo y Electricidad S. A. de C. V, 29 de octubre de 2004).

Las condiciones previas a la inundación (Pre-impacto)

La falta de empleo se ha incrementado en todo el estado de Veracruz, siendo 1999 un año en el que el Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración (INM), Juan Antonio Nemi reconoció que la migración se había

agudizado desde los dos últimos años y medio, siendo 24 municipios de 210 donde se presentó con mayor claridad el desempleo, entre los cuales no sólo se encontraba Poza Rica, sino otros municipios que conforman la región norte del estado, tales como Tecolutla, Tuxpan, Álamo, Papantla y Nautla (Notimex, 15 de agosto de 1999). De éstos, Poza Rica, Álamo y Tuxpan fueron ciudades importante para la migración regional, pero en los últimos años han estado perdiendo su atractivo, con lo que la población se ha visto en la necesidad de migrar a lugares más lejanos como Reynosa, Tamaulipas o más apartados como Atlanta, San Diego y los Ángeles, Estados Unidos. El problema del desempleo a nivel estatal ha empeorado en los últimos años, en el año 2005 Martha Mendoza Parissi, directora del Servicio Estatal de Empleo de la Secretaría del Trabajo, informó que de octubre a diciembre de 2004 el desempleo se había incrementado en un 50%. Debido a una falta de reactivación nacional que ha tenido repercusiones a nivel estatal, lo cual se refleja en el 3.1% de población sin trabajo temporal fijo en la entidad. Lo interesante para nuestro estudio es que Poza Rica figuraba entre las ciudades con mayor índice de desempleo junto con Xalapa, Veracruz, y Coatzacoalcos (Notimex, 23 de febrero de 2005), con lo cual el trabajo informal representa para aquellas familias que no han emigrado una posibilidad de sobrevivencia.

Tenemos entonces dos procesos que en Poza Rica han influido en la formación de la vulnerabilidad social a desastres: a) un creciente desempleo con el consecuente crecimiento del mercado informal (un ingreso raquítico tanto en el mercado formal como informal) y, b) un importante crecimiento poblacional de Poza Rica en las décadas pasadas que contribuyó a la formación de asentamientos irregulares en zonas no aptas para construcción de viviendas y donde entidades gubernamentales como Infonavit y algunas constructoras privadas influyeron en la modelación de la estructura de la ciudad, construyendo viviendas en zonas bajas y de inundación, en la cercanía del río Cazones. Por otra parte la necesidad de vivienda provocó que cientos de familias poblaran cerros que tienen como característica la ocurrencia de des-

lizamientos de tierra o de sus laderas en época de lluvias, con la consiguiente pérdida de algunas casas año con año.

Abdiel M. Monroy, director de Protección Civil municipal señala:

> … por un lado, los que viven en las partes bajas y que eh…en las márgenes de los arroyos. Como otra parte en la ciudad, que son colonias que su orografía es creada, que en esos lugares se presentan problemas serios de reblandecimientos y si no se inunda, se desgaja, parte, porciones de tierra grande que perjudican bastante, sobre todo colonias como las que están en lo que se denomina en Poza Rica la parcela 47, como es la Colonia Vicente Herrera, Los Pinos, la Fernando Gutiérrez Barrios, la Colonia del Policía, Lomas Verdes, 5 de febrero. Por otro lado, Parque de las Américas, Francisco I. Madero, Lomas del Carmen, donde el reblandecimiento de la tierra por la intensa lluvia en esas partes altas, hubo ciertos desgajamientos, afectando inclusive las calles que estando engravadas sufrieron serios perjuicios y que en algunos casos, no en todos, ocasionó inclusive la imposibilidad de la prestación del servicio público de transporte en determinados lugares.[2]

A lo anterior se añaden otros aspectos como son el papel indolente de las autoridades y normas del municipio y una falta de toma de decisiones oportunas en décadas pasadas, dado el crecimiento poblacional en el auge petrolero, que dio lugar a la formación de asentamientos irregulares en zonas de riesgo.

En 1999, el Director General de Patrimonio del estado de Veracruz, señalaba la necesidad de regularizar los predios irregulares en todo el estado, incluyendo Poza Rica donde existía un importante rezago (Notimex, 14 de abril de 1999) Lo interesante de aquella declaración es la duda que generó: si se regularizarían también aquellos predios en zonas de riesgo y si estos estudios existían, o el desastre de 1999 dejó en claro, que era necesario replantearse esta problemática y tomar de una vez por todas acciones efectivas.

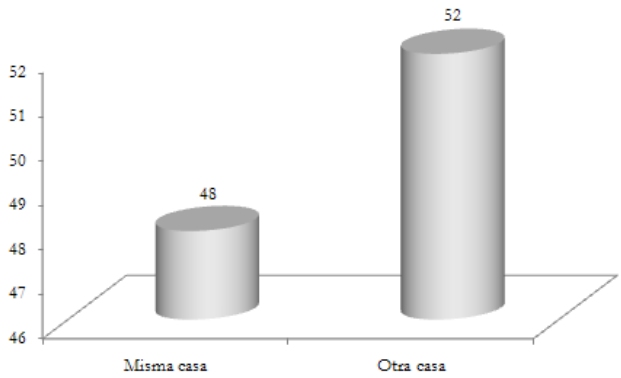
---

2 Entrevista realizada en febrero de 2006.

Ante un municipio tan pequeño en territorio pero tan importante por los recursos producidos y por la población, se tenía en marzo de 1999 una reserva territorial que se aseguraba estaba prácticamente agotada, según declaró el Secretario de Desarrollo Urbano en el estado, Gonzalo Martín, quien sostuvo que la falta de terrenos para la construcción de vivienda, obligaba a las autoridades a ser más cautos para evitar la proliferación de fraccionamientos irregulares, además de impulsar el desarrollo de las colonias de interés social. (Notimex, 16 de marzo de 1999).

Por otra parte, la indagación sobre las inundaciones de 1999 (E-1999) nos ha permitido ver que en Poza Rica había existido una importante movilidad de la población puesto que cuatro años antes de ese evento solo el 48% de los habitantes consultados vivía en el área que se inundó, el 52% vivía en otra casa diferente aunque no necesariamente fuera del área de riesgo, como se puede ver en la gráfica siguiente ya que en la propia área de inundación, que fue la de mayor crecimiento después de 1960 (ver mapa respectivo), también se ha dado ese fenómeno de movilidad.

Gráfica 1
Poza Rica. ¿Dónde residía en 1995?



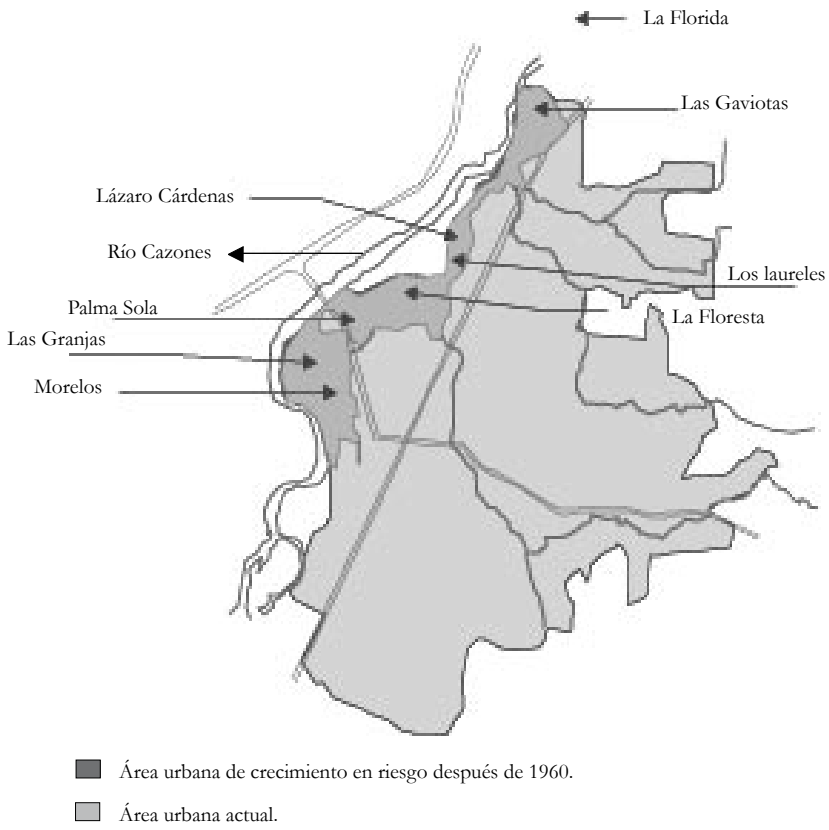
El problema es que había que construir viviendas en lugares no aptos, pero tanto Las Gaviotas II de interés social, como La Florida (especialmente esta última al ser construida en lo que era un lago que se desecó, habitada por población de clase media), sufrieron el desastre de 1999 y otros más sucedidos antes y después de ésta fecha, ante una falta de previsión real, de planeamiento y sobre todo de estudios sobre prevención del riesgo. Abdiel M. Monroy, señala al respecto: "A claro, lo que baja es lodo…ni es tanto eso, sino el serio conflicto de haberse construido donde se construyó la Florida, donde se construyó Infonavit no se construyeron ni diez, ni veinte viviendas, se construyeron cientos de viviendas".

De acuerdo con la encuesta censal (EC-2005) realizado en mayo de 2005 y con una serie de entrevistas realizadas en diferentes periodos de 2004, 2005 y de 2006 por el equipo de trabajo que forma parte del proyecto, se lograron identificar algunas características socioeconómicas de la población de Arroyo del Maíz, provenientes de varias colonias de Poza Rica e incluso de otros municipios de la zona connurbada, como son Tihuatlán y Coatzintla. En lo que se refiere a las colonias de donde procede la mayor parte de los reubicados son las partes bajas de Poza Rica, cerca del río Cazones y las partes altas donde se ubican cerros que se deslavan, en el primer caso están principalmente las colonias: Palma Sola, Ignacio de la Llave, Las Granjas, 27 de septiembre, Morelos y Obras Sociales, entre las más importantes. En el segundo caso: Yanga, Insurgentes, Ignacio Zaragoza, Revolución y Manuel Ávila Camacho. Todas colonias populares cuyas viviendas estaban construidas principalmente por madera y techo de lámina, sin los servicios básicos, al menos en lo que se refiere a la población que actualmente conforma Arroyo del Maíz.

La aplicación del cuestionario (E-1999) abierto sobre las inundaciones se hizo en las colonias que resultaron afectadas en la inundación de ese año y que se ilustran en el mapa siguiente. Es importante destacar que en ese mismo mapa se puede ver el crecimiento de áreas de riesgo de inundación a partir de 1960 en esa entidad urbana llamada Poza Rica.

Mapa 1

Poza Rica. Colonias Seleccionadas encuesta inundaciones 1999



Fuente: CIESAS-México. Proyecto Sedesol-2002-C01-5133.

Eventos desastrosos anteriores a 1999

Falta realizar una investigación más minuciosa sobre la frecuencia en las crecidas de los ríos que provocan inundaciones. Los cambios en el uso del suelo, aunado a las características locales en cuento a un crecimiento de la población desde las últimas décadas asentados en zonas de riesgo y, de otras zonas en las

que debido a un uso inadecuado del suelo se han convertido en espacios riesgosos. El Plan de Emergencia del río Cazones (CNA, 2001) tiene un apartado en el que señala el resumen histórico de afectaciones. Las fechas en donde se menciona a Poza Rica son 1954, 1955 y 1993. A su vez, Protección Civil del estado de Veracruz, en un informe un poco más detallado sobre la frecuencia de inundaciones menciona otras fechas, lo interesante de su estudio es que señalan como las inundaciones más importantes las de 1888, 1944 y 1999 y la respuesta que dan es que fenómenos de esa envergadura ocurren cada 56 años (Relatoría de las inundaciones de octubre de 1999; 1999; Gobierno del estado de Veracruz, Dirección General de protección Civil). Seguramente las inundaciones ocurridas fueron las más importantes a nivel regional y aunque los estudios científicos sobre análisis de cuencas son imprescindibles, existen otras fuentes que nos ayudarían a entender cómo éstas crecidas de ríos, aunado a las características socioeconómicas, contribuyen a la configuración de desastres. Es importante realizar análisis del tipo de relaciones de producción que configuran espacios riesgosos. Otra fuente imprescindible para comprender la generación de desastres es la misma experiencia de la gente, que se puede rescatar mediante la historia oral y con todo ello aprehender mejor el proceso del desastre.

Es importante recordar que una inundación por sí misma no es un desastre sino un fenómeno natural de ocurrencia periódica, el desastre ocurre cuando la inundación llega a afectar a la población provocando importantes pérdidas de vidas o pertenencias. Se trata de un desastre cuando la población y las autoridades locales necesitan una ayuda externa para poder enfrentar tanto la fase de emergencia como de reconstrucción por los daños obtenidos, debido a que la gente no se encuentra en posibilidades de hacerlo. Sin embargo, las condiciones de vulnerabilidad social de la población hoy son prácticamente más visibles, pues los niveles de pobreza y capacidad de acceso a los recursos es menor, esto es un bajo ingreso o falta de empleo, casas de madera, cartón o de tabique mal construido, hacinamiento, falta de servicios, entre otras características. Por lo que una simple lluvia puede provocar importantes pérdidas a

comunidades enteras, sin llamar la atención de los medios de comunicación, por no ser un espectáculo vendible.

Para el caso específico de la cuenca del Cazones y a partir de una búsqueda hemerográfica hemos podido detectar la presencia de inundaciones importantes en las subcuencas del mismo. Para el caso de los desastres en la región, éstos han sido cada vez más importantes por el número de gente que se ha asentado en la región, sin una adecuada planificación. En el caso de Poza Rica su crecimiento poblacional da pie al inicio de los desastres, pero no precisamente por el número de habitantes, sino por una deficiente planeación que ha provocado importantes pérdidas en varias de sus colonias y por supuesto al formar parte de una cuenca hidrológica que ha sufrido un importantes deterioro en sus bosques, a un crecimiento de la producción agropecuaria, en ocasiones, en suelos no aptos para su desarrollo, a un abandono en el dragado de los río, y a la contaminación provocada por la presencia de Pemex, junto con la explotación de los manglares que provocan que los huracanes puedan entrar con mayor fuerza a tierra. Todo lo anterior provoca inundaciones de crecimiento rápido, pues no existe una cubierta vegetal que pueda permitir la absorción del agua, por lo que el escurrimiento es mayor que la infiltración y la velocidad de creciente es mayor.

Ocurrencia de eventos desastrosos en el municipio de Poza Rica

1930 Inundación por ciclón en varias partes de la República. Otros lugares que sufrieron perjuicios de consideración fueron Poza Rica (Tribuna Tuxpeña. El periódico de la Huasteca, Tuxpan, octubre 19 de 1944).

1944 21 de septiembre. Se señala la presencia de un huracán el 22 de septiembre, nacido en el noroeste del caribe, el cual cruzó la parte media de la Península de Yucatán y recurvó hacia el Sur, entrando por Coatzacoalcos para cruzar el Istmo y Salir al Golfo de Tehuantepec (Gobierno del Estado de Veracruz,

Documentos internos de la Dirección General de Protección Civil. "Relatoría de las inundaciones de octubre de 1999).

Poza Rica: Una lluvia de ciclón, ha provocado el crecimiento del río Cazones. Se han derrumbado dos cerros sobre la carretera de Papantla (Excelsior, 24 de septiembre de 1944). 3 oleoductos arden en Poza Rica, se dice que es el mayor desastre en la industria petrolera a causa de la inundación ocasionada por torrenciales aguaceros. En esta ciudad el agua subió a 1:30 metros (Excelsior, 26 de septiembre de 1944).

En Poza Rica más de 400 familias en la miseria. (Excelsior, 30 de septiembre de 1944).

1946 Fuertes vientos huracanados soplan en una franja selvática de 25 km2 entre Poza Rica, Tuxpan, Cazones. Jacales destruidos, camiones volteados, personas desaparecidas, animales muertos, el puente Tecoxtempa arrasado y los sobrevivientes de la comunidad de Acuatempa refugiados en la escuela (Todo, 24/X/1946; apud; Enciclopedia Municipal Veracruzana, Poza Rica, Gobierno estado de Veracruz, 1993: 80).

1954 Altas concentraciones de lluvia. La creciente que pasó a la altura de la Estación de Poza Rica, alcanzó un nivel de 6 metros, con un gasto de 5,040 m3/seg, el día 12 de sept. (CNA, 2001, 2).

Se inunda la colonia Palma Sola y posteriormente la Morelos y Los Laureles del municipio de Poza Rica (CNA, 2001ª:8).

1955 El huracán se debilita en la sierra. Sufren destrozos: Papantla, Poza Rica y pueblos aledaños (El Sol de Puebla. 30 de sept. 1955).

Fuertes destrozos en la agricultura de Gutiérrez Zamora y Tecolutla. Accidente en los ductos de Pemex, por lo que se observa una mancha violácea y café, con emanaciones aparentemente sulfurosas en las costas de Nautla, Gutiérrez Zamora, Tecolutla y Boca Andrea. Numerosos habitantes de las zonas costeras han empezado a sufrir escoriaciones en la piel y graves malestares en la mucosa. Sobre las playas se han formado vientos con residuos letales lo que en términos marinos se llama "ambiente cargado". Aparición de peces y pulpos muertos, son arrojados por las olas, entran a las playas en completo

estado de putrefacción. La conmoción en la gente crece. Se presentan varios casos de intoxicación entre la población. El aire es irrespirable. Malestares de origen respiratorio han provocado una extraña reacción. Se dice que el ácido sulfhídrico que contienen las emanaciones provoca un tremendo malestar al respirar. Los mismos síntomas que padecen los habitantes de Zamora los padecen los de la zona petrolera de Poza Rica (Diario de Xalapa 21 de octubre al 5 noviembre 1955).

1958 Poza Rica: Un torrencial aguacero de 12 horas inunda el boulevard Ruiz Cortines y las colonias Cárdenas y Cazones. Se instalan albergues en los sindicatos petrolero y de choferes, Cine Obrero y Periódico La Opinión. (EL Nacional, 3/X/58; apud; Enciclopedia Municipal Veracruzana; Poza Rica; Gobierno del estado de Veracruz; 1993:85).

1974 30 septiembre. Con el huracán Fifí, 12 mil damnificados y decenas de desaparecidos en Poza Rica (Novedades de Puebla. 23 Sep. 1974). 10,000 damnificados al desbordarse en Poza Rica el río Cazones (La Opinión, 22 al 29 de septiembre de 1974).

Conforme van pasando los días el número de damnificados se reduce: Damnificados: Poza Rica: 3000; Cazones: 1700; Gutiérrez Zamora: 2000; Coatzintla: 4000; Tihuatlán: 1500; Tecolutla: 1000; Papantla¨: 1000; Álamo: 600; Tuxpan: ¿?.Se estiman más de 100 personas desaparecidas en la zona norte (La Opinión, 22 al 29 de septiembre de 1974).

1988 El huracán Debby entra por Tuxpan, Veracruz. Su fecha de formación y desarrollo es del 31 agosto-8 septiembre, con vientos de 150 km/hr. http://smn.gob.mx/ciclones/historia/historia.html.

Las muertes por lluvia se han registrado en Papantla (7), Poza Rica (3) y Huayacocotla (5). (Diario de Xalapa, 4 sept. 1988).

En Poza Rica 13 colonias más, afectadas. Se desbordaron los arroyos Salsipuedes, Mollejón, Hueleque y El Maíz. Este último pasa por los campos de Pemex 11, 9 y 13 y donde están instaladas estaciones de bombeo; la corriente del arroyo provocó que hubiera grandes derrames de aceite, que no pudieron ser contenidos ya que a las presas no se les daba mantenimiento. Los vecinos

se organizan para demandar a Pemex pues todas sus pertenencias fueron dañadas por el combustible. 58 casas fueron arrasadas y 3 personas perdieron la vida.

1500 Damnificados distribuidos en gimnasios, club de leones, Palacio Municipal y en el antiguo cine obrero, así como en el sótano de un hotel (Diario de Xalapa, 4 de sept. 1988).

1990 7 de agosto. Huracán Diana. En Poza Rica numerosas casas dañadas. 96 familias damnificadas de la colonia Las Valentinas y Anáhuac fueron alojadas en el gimnasio municipal (Diario de Xalapa 8 de agosto).

En Poza Rica el huracán arrasó con centenares de casas de varias colonias. (Diario de Xalapa. 9 de agosto de 1990).

1998 Desbordamiento del río Cazones inundó La Florida, en Poza Rica (Diario de Xalapa. 15 de octubre 1998).

1999 Inundación bajo examen del presente libro

2000 Protección Civil de Poza Rica reportó que las lluvias provocaron encharcamientos en diez colonias "en especial en las que sufrieron inundaciones en octubre de 1999", y que en la ampliación Lázaro Cárdenas, en la rivera del río Cazones, se cayeron tres viviendas, sin causar pérdidas humanas. En Tihuatlán y Coatzintla se desbordaron cuatro arroyos y hubo daños materiales e inundaciones en zonas bajas. (La Jornada 15 de mayo, 2000). Algunas casas se cayeron al río en la colonia Manuel Ávila Camacho (historia oral).

En Poza Rica, la Dirección Municipal de Protección Civil reportó encharcamientos en las colonias Gaviotas, Ignacio de la Llave, Lázaro Cárdenas, Morelos, Granjas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Hidalgo, Floresta y Florida (La Crónica, 15 mayo 2000).

2001 En el norte de Veracruz, principalmente en el municipio de Poza Rica, el número de familias damnificadas es de alrededor de 150, señaló el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Alejandro Montano Guzmán, aunque la situación no amerita poner en marcha el Plan DNIII-E (Novedades, 14 de septiembre de 2001).

Declaratoria de desastre para efectos de las reglas de operación del Fonden por daños provocados por lluvias atípicas e impredecibles ocurridas del 25 al 27 de octubre de 2001 y que afectó diversos municipios del estado de Veracruz. Entre los que se encuentra […] Poza Rica (DOF, 21 de nov. 2001).

2003 En la región de Poza Rica, 499 familias resultaron damnificadas debido a desbordamientos parciales del río Cazones y sus arroyos, por lo que el Ejército mexicano aplicó el Plan DN-III. (*El Universal*, 6 de octubre de 2003).

Es verdad que los desastres más importantes por la extensión afectada, han ocurrido en las fechas señaladas por la Comisión Nacional del Agua y Protección Civil, pero como se ha señalado líneas arriba, los desastres llegan a ocurrir en algunas subcuencas, provocando pérdidas importantes en comunidades enteras. Y como se podrá notar la lista de eventos desastrosos para Poza Rica, es mucho más grande de lo que se pensaría. Algunos fueron a partir de pequeñas crecientes que dejaron pérdidas importantes a familias de Poza Rica, pero eso al parecer sucede cada año, particularmente en algunas colonias. Los años más importantes, como se puede observar son 1955, 1974, 1988, 1990, 1999. Estas fechas coinciden también con fechas regionales y si bien las más importantes han sido las de 1944, 1955 y 1999, están las de 1974, 1988 y 1990, que trajeron pérdidas muy importantes en Poza Rica e incluso a escala regional. Entonces no podemos referirnos solamente a "fenómenos magnificentes" que se presentan cada 55 años, según señalan las autoridades, sino cada 12 años al utilizar un rango alto. Aunque en esta parte solo se ha tomado en cuenta aquellas fechas que afectaron a Poza Rica, nivel regional existen más fechas, incluso antes de 1944 que afectados de manera importante a la región, como son 1888, 1930 y 1932. Por otro lado, las inundaciones menores, aunque importantes en sí mismas se han vuelto secundarias por las consecuencias producidas a Pemex, como se observa en 1944, 1955 y 1988. Y la población ha pagado las consecuencias de vivir en una zona de riesgo y sin haber cubierto las mínimas condiciones de seguridad por parte de las autoridades correspondientes.

Las otras fechas que aparecen en el cuadro, podríamos decir que corresponden a desastres de menores dimensiones. El análisis del cuadro, nos hace reflexionar que colonias como Palma Sola, Morelos o Las Granjas, salen frecuentemente a colación cada vez que se presentan inundaciones y la gente sí tiene pérdidas, pero al no ser considerados como desastres relevantes, la historia pasa desapercibida para Protección Civil y para el municipio. En colonias como Palma Sola la gente que vivía cerca del Río Cazones, como Omar Basto, antiguo habitante de la colonia señala:

> Pero yo vivía cerca del río. Y allí pues aunque no sea la gran cosa la lluvia, pero cuando llueve, uno está alerta porque ahora si que se nos metía 15, 20 centímetros de agua. Cuando veíamos que ya llevaba más, ya teníamos que salir. Era cuestión de cada año estar cambiando colchones, de cada estar, si porque…

O Ana Santiago, también de Palma Sola:

> Si, porque así están todas las familias, cada que llueve, le digo, sube tantito el agua y ya nada más te esperas a que suba un poquito más para agarrar tus cosas e irte y ya sabes que cada que empieza a llover fuerte, empiezas a empaquetar todo, los papeles, los sacos, ya nomás están esperando pa donde jalar.

Está el caso de la colonia Insurgentes construida en un cerro. Algunas personas han perdido su casa tres veces, en tres lugares diferentes, dentro de la misma colonia, lugares que había comprado para habitar, tal es el caso de la señora Guillermina Sol, actual habitante de Arroyo del Maíz. Si bien son casos aislados son indicios de que era necesario tomar medidas, sobre todo cuando año con año había casas que se perdían por las lluvias. En la colonia Manuel Ávila Camacho, la gente tenía que estar reponiendo sus casas de madera y cartón año con año para poder enfrentar las lluvias de siempre. Lo anterior representa, al parecer, la normalidad de Poza Rica.

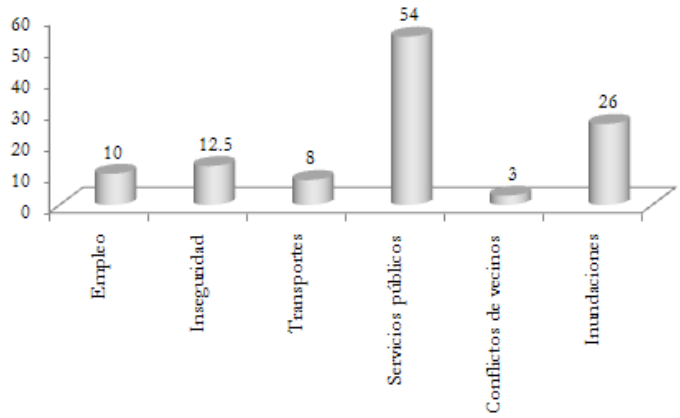
Quizás podemos terminar este punto con un señalamiento de Nimbe Epifanía Martínez quien retrata muy bien la postura del funcionario público:

> No nunca, porque la última inundación que no fue de la magnitud de la del 99 fue en 1955. Antes nunca había habido otras inundaciones, sabemos que hay colonias bajas que temporalmente se llegan a inundar, tal vez unos 60 centímetros. Pero que ellos de alguna manera se han hecho al ambiente de la vida, de que hay viene el agua y subo las cosas hasta el techo y bueno, hay la libraban. Pero ahora, sobrepasaba en algunos lugares hasta los tres metros de altura. Entonces era imposible prevenir la catástrofe, ¿verdad?

En la encuesta E-1999 (2006) sobre las inundaciones en Poza Rica resalta muy claramente una de las principales preocupaciones de sus habitantes en términos de lo que se puede considerar el conjunto de problemas más importantes que ellos veían previo a las inundaciones. En la gráfica siguiente se resume este aspecto.

El 54% de los entrevistados señaló como principal problema cotidiano a la falta o deficiencia de los servicios públicos de la ciudad, en segundo lugar (26%) se ubicó a las inundaciones y, curiosamente, el problema de empleo (10%), que en el caso de Tecolutla apareció en primer lugar, en Poza Rica apareció en el cuarto lugar, incluso después del relativo a la inseguridad (12.5%). Líneas arriba habíamos mencionado como una de las consecuencias de las políticas públicas desde el sexenio de Miguel de la Madrid, a las gran cantidad de despidos de empleados y trabajadores de Pemex que sin duda afectaron el ámbito de Poza Rica, sin embargo, resulta muy claro que la magnitud de la ciudad, a diferencia de Tecolutla, y el gran espectro de oportunidades de empleos urbanos (incluidos los informales) obraron en ubicar al empleo como un problema menos importante que la falta de servicios.

GRÁFICA 2
Poza Rica. Problemas que afectaron a las comunidades urbanas antes de las inundación de 1999



Inundación (Fase de impacto)

A partir del mes de septiembre algunos lugares de Veracruz empezaron a inundarse por las fuertes lluvias, Pero fue hasta el día 5 de octubre que empezaron los indicios de inundación en Poza Rica ya que se desbordaron los ríos Cazones y Pantepec o Tuxpan.

Por su propia cuenta los afectados iniciaron acciones de evacuación y personal gubernamental y algunos militares ayudaron a desalojar a algunas familias de las colonias de Poza Rica que comenzaron a inundarse. Desde estas fechas de principios de octubre las autoridades pudieron suponer que era probable que se inundaran más colonias de Poza Rica, es decir, hubo tiempo suficiente para ejecutar acciones de preparativos de emergencia, apoyo con albergues, reservas de alimentos etc. Evidentemente, el que se desbordaran algunos ríos y el que se inundaran algunas colonias de Poza Rica no fueron indicativos suficientes para que las autoridades de la ciudad y Municipio asistieran a más habitantes en riesgo para que se prepararan y se salieran de sus casas. Nuestra

encuesta sobre al inundación de 1999 (E-1999, 2006) deja ver que la mayor parte de los entrevistados dijeron que evacuaron sus casas el mismo día de la inundación, sin tiempo de prepararse con víveres. Evacuaron ya con el agua a la cintura o al cuello, como ellos refieren, y no deja de sorprender todo eso dada la anticipación de los fenómenos premonitores que se expresaron cuando desde el 1 de octubre se desbordo el río Cazones (Asumimos que con ello se podían haber previsto serios problemas de inundación en la ciudad).

La lluvia continuó y la presencia de fenómenos naturales se sucedió uno a otro. Primero la tormenta tropical Harvey y el huracán Gert, posteriormente la presencia de los frentes fríos número 3 y 4. Para el día 3 de octubre se hacía referencia a la onda tropical número 35, todo lo cual provocó lluvias en la Sierra Norte de Puebla y norte de Veracruz. Para ese momento ya había indicios de que las autoridades correspondientes debían haber tomado mayores previsiones al respecto. El desastre estaba en puerta y era visible. Si agregamos el pronóstico del tiempo, eran más lluvias. El desastre, de todas maneras se hubiera dado, pero existía la posibilidad de reducir tanto pérdidas como el número de muertos.

Poza Rica tiene colonias vulnerables a inundarse por el lugar donde fueron construidas y vendidas por lo que, aunque no llueva mucho tienden a inundarse fácilmente. En el mapa siguiente se puede observar la extensión del área urbana y la extensión que abarcó la inundación de 1999.

En un sentido irónico se puede decir que en Poza Rica fue *natural* el desastre debido a que no se mostró ni una sola actividad eficiente de anticipación, por lo que la población tuvo que hacer sus propios preparativos para protegerse como levantar sus cosas (muebles, enseres domésticos), mantener sus cosas pesadas en un segundo piso.

Algunos pozarricenses que tienen mayor poder adquisitivo se salen de sus casas llevando consigo sus cosas más valiosas o se van a rentar otra casa o departamento. Otros se hospedan por unos días en un hotel en los meses que saben que llueve mucho y luego regresan a sus viviendas cuando pasan los meses más complicados en materia de lluvias. En general los habitantes

MAPA 2
Poza Rica, Área inundada en 1999

Área inundada en 1999.

Área urbana actual.

Fuente: CIESAS-México. Proyecto Sedesol-2002-C01-5133.

de las colonias inundables, cuando llueve, tienen ya la costumbre de ir al río para ver como van creciendo las aguas y para estimar si les va a llegar hasta sus domicilios. También dicen que miden por cuanto tiempo llueve y la intensidad del agua para saber si es conveniente que evacuen. En fin, han creado diversas estrategias para ponerse a salvo, lo que nos indica que hay buena disposición de su parte si se implementara algún sistema de alerta.

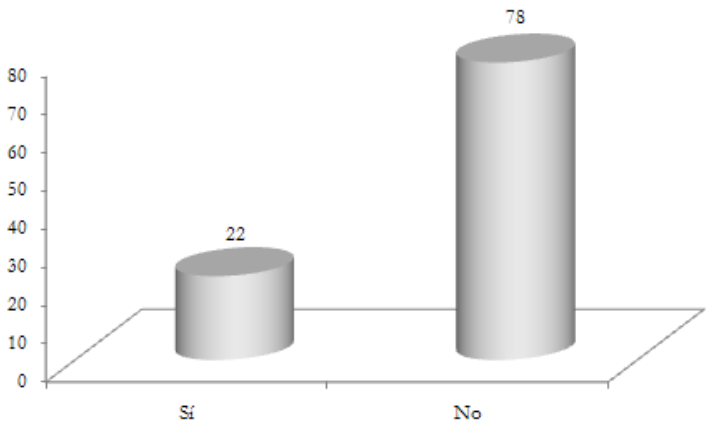
Cuando sucedieron las inundaciones de 1999, hubo casos en los que personas que evacuaron más tardíamente llegaban a los albergues y éstos ya

estaban llenos y no podían quedarse ahí, tenían que andar buscando un lugar donde albergarse. Se ha observado que el tiempo en el que los albergados permanecen refugiados depende en gran parte de la confianza con las personas que estén en el lugar donde se albergan, ya que no es lo mismo refugiarse con los parientes más cercanos que en una institución que les brinde apoyo. Las reacciones que tiene la gente al vivir un periodo de tiempo en un lugar que no es su casa es de incomodidad y más aun si no hay lazos familiares, entre las personas que se encuentran en los lugares de refugio por lo que generalmente tenderán a estar poco tiempo. Esto podemos relacionarlo con lo que sucedió en Poza Rica, en donde la mayoría de las personas se albergaron en casas de familiares lo que permitió que la población estuviera mayor tiempo, aproximadamente más de mes y medio.

La E-1999 (2006) refleja que a juicio de las personas entrevistadas la mayoría (78%) no tenían casas preparadas para resistir inundaciones y el restante 22% señaló que si estaban preparadas en términos de tener buena cimentación y/o tener dos o más pisos.

Gráfica 3

Poza Rica. ¿Estaba su casa preparada para resistir inundaciones en 1999?

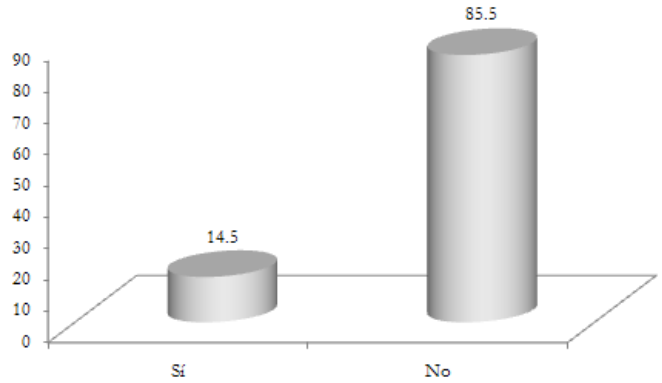


Prevención y preparativos para el desastre

En México aún se están buscando formulas efectivas para aproximarse a lo que se puede considerar realmente prevención de desastres, los avances institucionales han llegado a lo que se consideran *preparativos* para la emergencia (planes de emergencia, sistemas de alerta, etc.) aunque con problemas enormes de eficiencia. La prevención como concepto debería entenderse como la búsqueda de acciones que mitiguen o evadan el desastre, al realizar de antemano una serie de estudios socioeconómicos y políticos de las diferentes zonas de riesgo, de la elaboración de mapas y escenarios de riesgo; de elevar la calidad de vida de los habitantes, de que la población en riesgo en verdad tenga capacidad de acceso a los recursos (aunque con estas medidas el riesgo necesariamente tendría que reducirse). Lo que en nuestro país si existe y es cosa probada es una gran experiencia en atención de condiciones impactadas, de emergencia, o sea de efectos que suceden cuando el impacto es ya inminente o está en acto y entonces las autoridades se preparan a instalar los albergues, organizar el tema de las despensas y otras ayudas.

En el caso específico del municipio de Poza Rica, las evidencias muestran que los preparativos se dieron de una manera muy limitada, a pesar de que las autoridades tenían la responsabilidad de tomar las acciones pertinentes. Unas semanas antes se sucedieron los fenómenos meteorológicos que provocaron la emisión de diferentes decretos de emergencia en distintas puntos de la República. El mismo estado de Veracruz se encontraba en estado de emergencia en diferentes regiones. El 30 de septiembre, la Unidad de protección Civil del estado de Veracruz reportaba, como ya se dijo, el desbordamiento de los ríos Cazones y Pantepec e inundaciones en cinco comunidades. Además los militares ayudaron en la evacuación de alrededor de 120 familias en algunas colonias de Poza Rica, Papantla, Cazones y Tecolutla (La Jornada, 01/10/1999), precisamente el día primero de octubre se estableció el plan DNIII-E en el norte de Veracruz (Tuxpan, Álamo, Tihuatlán y Nautla), (La Jornada, 02/10/1999).

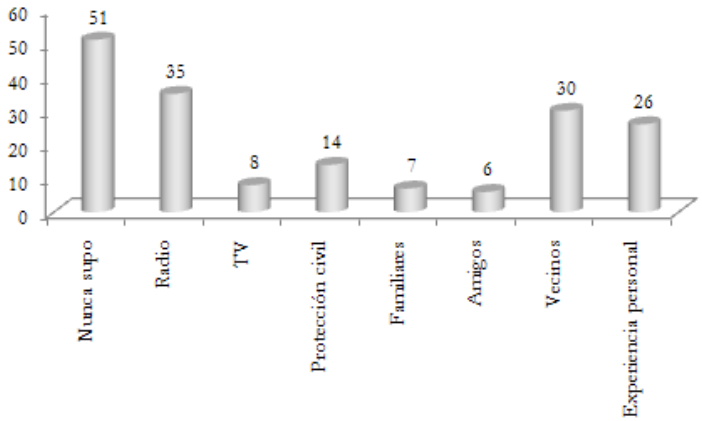
Gráfica 4
Poza Rica. ¿Hubo preparativos para enfrentar la inundación de 1999?



En la E-1999 (2006) más del 85% de la población entrevistada estimó que no hubo preparativos para enfrentar la inundación en tanto que poco más del 14% dijo que si había preparativos refiriéndose a la existencia de cuerpos como los rescatistas de protección civil, o la presencia en las áreas de inundación de bomberos de Pemex.

La crecida del río, su desbordamiento el día 5 de Octubre y la expansión de las aguas inundantes que fue alarmante el día siguiente. Fueron abarcando mayores extensiones urbanas, tomó casi por sorpresa a los habitantes de las colonias de Poza Rica ubicadas en las condiciones más vulnerables para la inundación. La E-1999 interrogó a los vecinos de esas colonias acerca de las formas de conocimiento del peligro de inundación en ese año. La mayoría de las menciones (51) se centró en la variable "nunca supo" de la inundación en tanto que 43 menciones aluden a que gracias a familiares, amigos y vecinos, tuvieron algún conocimiento de esa amenaza. De todo esto 26 menciones aludieron a que gracias a experiencias personales en inundaciones tuvieron conocimiento de la inminencia de la inundación desastrosa. Medios de comunicación como radio y televisión tuvieron 43 menciones, de las que 35

Gráfica 5
Poza Rica. ¿Cómo supo de la inundación?

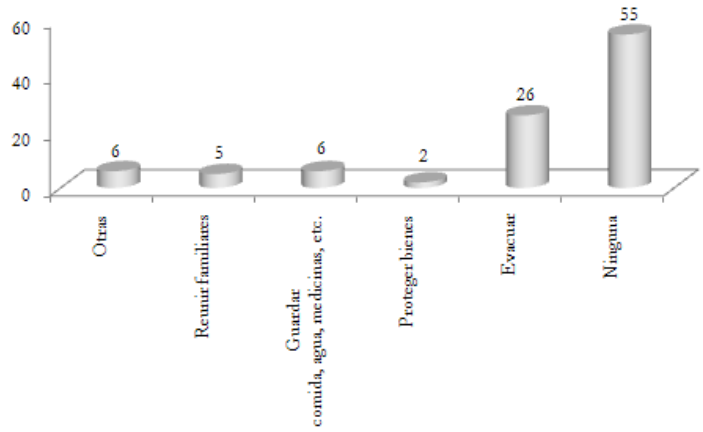


aludieron a la radio como el medio electrónico no solo más confiable sino más accesible. Finalmente, de las 177 menciones a la cuestión, solo 14 se refirieron a agentes de protección civil, que es la referencia a la autoridad gubernamental para lo que nos ocupa.

De manera similar, las respuestas a la interrogante sobre las recomendaciones emitidas por las autoridades hacia las personas que estaban siendo afectadas por las inundaciones refleja una constante de comportamiento, como se ha estado advirtiendo.

El 55% de los respondentes dijo que no recibió ninguna recomendación. Es importante advertir que la cuestión acerca de las recomendaciones alude a un cierto tipo de relación de la autoridad frente a un grupo social impactado con respecto a un comportamiento esperado durante una emergencia para contribuir a reducir el impacto en personas y bienes. Un 26% refirió la recomendación de evacuar, cosa que pudiera parecer lógica pero que era de evidente redundancia y que expresa enormes limitaciones en la respuesta de los agentes de la autoridad. Un 13 % de diferentes recomendaciones señaladas por los respondentes se diluyen en un conjunto de tres tipos de acciones

Gráfica 6
¿Qué tipo de recomendación recibió?



tomadas en emergencias (protección de los bienes, almacenamiento de agua y alimentos, y tener control material sobre los miembros de la familia.

Una de las constantes de las autoridades correspondientes ha sido no prestarle mucha atención a las tormentas y depresiones tropicales, hasta que evolucionen en huracanes. Esto representó uno de los errores cometidos por Protección Civil ese año. Bitrán (2000), señala que las lluvias fueron ocasionadas por la confluencia de varios sistemas atmosféricos que afectaron principalmente la sierra norte de Puebla. Los fenómenos fueron la depresión tropical número 11 que ocurrió el 4 de octubre y que posteriormente entró en contacto con el frente frío número 5, que se desplazó hacia el noreste donde hizo contacto con flujos de aire provenientes del mismo Golfo de México y Océano Pacífico, los cuales afectaron a Veracruz, Puebla, Tabasco y Chiapas (Bitrán, 2000ª: 29).

Reproducimos la versión del entonces titular de la Comisión Nacional del Agua (CNA), Guillermo Guerrero, acerca de las causas de las inundaciones:

"Se manejó que se habían abierto las compuertas de la hidroeléctrica Tejocotal. Es una de las cuatro hidroeléctricas que opera Compañía de Luz en la zona de Necaxa. El primer error es que esa hidroeléctrica, el agua que pasa por ella no va al Río Cazones y se hablo que eso iba a provocar problemas y graves consecuencias para la gente en el Río Cazones. El otro error que tiene esa información es que esa hidroeléctrica no tiene compuertas.

Es muy importante para entender este fenómeno, es decir, como operaron las presas en Necaxa y la presa hidroeléctrica de La Soledad de Comisión Federal de Electricidad. Esta es la razón por la cual esta presa como la hidroeléctrica Necaxa, como las otras dos hidroeléctricas, las cuatro no tienen compuertas, son igual. Estas hidroeléctricas forman parte de la cuenca del Río Tecolutla, lo mismo que la presa La Soledad o Apulco, que es el Río Apulco que es afluente del Río Tecolutla.

La cuenca tiene una área de 5 mil 800 kilómetros cuadrados. El área que reciben de agua todas las hidroeléctricas que tiene este sistema de Necaxa y la hidroeléctrica de Apulco, de Comisión Federal de Electricidad, recibe el agua que drena una área de mil 800 kilómetros cuadrados, o sea, el 30 por ciento de la cuenca es agua que va a las hidroeléctricas, en el resto de la cuenca que no tiene presas, desde aquí hasta el mar y de los afluentes que siempre están libres de control no hay ninguna presa.

Todo esto implica que el agua que pasaba por las hidroeléctricas fue como el 30 por ciento del agua que llovió. En la zona de Necaxa en los días 5, 6 y 7 de octubre, sin considerar los días anteriores de lluvia, precipitó casi un metro de altura de agua. En la zona baja de la cuenca, esos mismos días, 5, 6 y 7, lo que llovió fue del orden de 70 centímetros. En promedio, en toda la cuenca, en estos tres días, llovieron 750 milímetros o 75 centímetros en promedio en toda la cuenca.
Eso provocó un volumen de agua que transitó a través de todos estos afluentes y en el Río Tecolutla y que fue al mar, de un volumen igual a 3 mil 500 millones de metros cúbicos que llovieron y que escurrieron por las barrancas y los cauces de los ríos, llevó al mar mil 400 millones de metros cúbicos. Más o menos el 40 por

ciento de esa agua, de la que llovió llegó al mar, el resto se evaporó o se quedó en la vegetación o se infiltró.

De la historia que tenemos escrita de esta cuenca, tenemos que en 1955 hubo una avenida semejante, mucho menor que ésta, y ésta es la máxima que está registrada. En 1955 se presentó cuando el huracán "Jannete" asoló esta parte del país. Y este año, se presentaron cuatro huracanes en la misma zona del Golfo de México.

El agua que pasó por las hidroeléctricas tarda aproximadamente de 25 a, digamos, 30 horas, cuarenta y tantas horas de llegar al mar. Esto da una idea del tiempo que se tuvo de anticipación y que se informó a las autoridades locales.

Por otro lado, tomemos en cuenta que si las hidroeléctricas Necaxa y las cuatro pequeñas hidroeléctricas que están ahí, todas, en conjunto, tienen un volumen de agua que pueden almacenar del orden de 200 millones de metros cúbicos comparémoslos con los 3 mil 500 millones de metros cúbicos que llovieron, entonces, es una cantidad inmensamente pequeña. Implica que toda el agua que les llovió en su cuenca fue vertida por los vertedores de las presas. Prácticamente, la misma que les llovió fue la que dejaron pasar.

Lo mismo con la presa La Soledad que recibió también una cantidad de agua que provocó su azolvamiento y su fuera de operación. Tanto esta hidroeléctrica como las otras cuatro están fuera de operación porque se inundaron. Es decir, la cantidad de agua fue muy grande. "(Secretaría de la Presidencia. 9 de octubre de 1999).

En cuanto a los daños en Poza Rica, no nos detendremos en este punto. Basta decir, para el tema que nos ocupa que las características de los daños ocurridos se relacionen estrechamente con el tipo de construcción de la vulnerabilidad social, que se explica en esencia en el apartado anterior y, por el tipo de fenómenos naturales que se presentaron en esos días. En la parte occidental de Poza Rica pasa el río Cazones y varios arroyos que surcan la ciudad, lo cual propició una inundación en varias partes de la misma, pero además, la constante lluvia reblandeció y deslavó cerros en zonas altas de la

ciudad. Colonias como Manuel Ávila Camacho o Yanga, ubicados lejos del río Cazones pero cerca de dos arroyos sufrieran también inundaciones. Lo mismo que varias comunidades como Insurgentes, Santa Emilia, Fausto Dávila, entre otras, donde hubo derrumbes. La inundación rompe con la experiencia que la población tiene sobre los eventos desastrosos y también con la experiencia de las mismas autoridades. Pues ambos estaban alertas en el crecimiento del río Cazones y no contemplaron que el agua se saldría también por el drenaje de sus casas. La reacción inicial de la gente que estaba acostumbrada a inundaciones menores, pero importantes, fue de asegurar sus pertenencias, posteriormente fue la búsqueda de sitios más seguros, preferentemente en casas de dos pisos o zonas altas.

Es importante mencionar que además de la encuesta, que ofrece elementos suficientes acerca de la escasa acción gubernamental para avisar de los peligros de las inundaciones, las entrevistas abiertas con personas afectadas refuerzan el asunto. Al preguntarle a la gente de Arroyo del Maíz, que habitaba en diferentes colonias en ese tiempo, sobre los avisos de alerta antes del desastre respondieron en términos generales, que no recibieron nada. Sin embargo, algunas personas como Omar Basto de la colonia Palma Sola refieren:

> No en aquel entonces no, todo era por radio, nada más por la radio: Que protección civil informaba por la radio cada hora o cada media hora sobre lo que se podía hacer ¿verdad? Estábamos en alerta amarilla, después ya cuando dijeron alerta roja, vamonos para afuera. Pero ya fue en cuestión de minutos.

Pero la mayor parte de las personas entrevistadas no recordó ningún aviso preventivo de protección civil, aunque en algunas colonias sí se menciona su presencia, cuando ya se estaba empezando a inundar, como en la Morelos donde algunos vecinos señalan que protección civil fue por ellos cuando el agua estaba ya entrando en sus casas, aunque muy pocos aceptaron salir. En la colonia Insurgentes la población recuerda que varios vecinos se organizaron para pasar la noche en una escuela, pero protección civil fue por ellos a

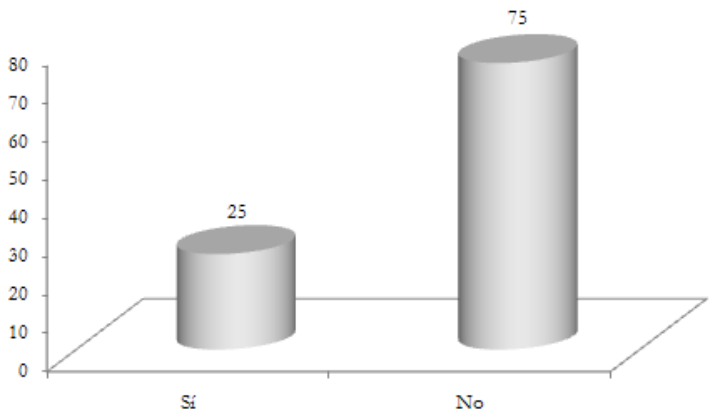
las dos de la mañana para llevarlos al Gimnasio Municipal, que funcionaría como el albergue principal. El reclamo es que fueron cuando ya las casas se habían caído. En Palma Sola señalan que los militares fueron a rescatarlos al tercer día de la inundación y los dejaron en la colonia 27 de septiembre, es decir, solo los sacaron de la zona inundada y la gente buscó donde poder refugiarse. Arcelia Santiago, de Palma Sola señala:

> Estuvimos pues dos días ahí [en la casa de un vecino], porque al tercer día nos fueron a sacar de ahí. Porque pues el agua bajaba pero muy lento. Fueron los soldados a sacarnos, nada más, pero no nos avisaron nada antes de la inundación no nos avisaron. Después de la inundación, que ya se había inundado todo. A nosotros nos fueron a sacar de ahí y nos fuimos a casa de un familiar que vivía acá en el Ichante […] Nomás nos sacaron ahí del agua y nos dejaron en la 27 y ya nosotros agarramos rumbo, o sea, para rumbos diferentes […] ya nosotros como tenemos familiares de acá del Ichante, pues nos venimos para acá […] no nos dijeron nada. Nosotros estábamos bien, pero bien asustados, porque no sabíamos ni que onda.

Otras familias se fueron a los templos de su congregación. Hubo grupos religiosos como los Testigos de Jehová que avisaron a sus miembros que se abrirían las compuertas de la presa Nacaxa (la cual forma parte de la cuenca del Tecolutla y no del Cazones), como en la colonia Morelos, donde fueron ayudados a recoger sus cosas y a llevarlos a los albergues, junto con los policías o elementos de protección Civil que llegaron a socorrerlos, aunque en realidad pocos quisieron salir. Otros más se fueron a sus iglesias sabáticas como en Totolapa (Tihuatlán) o La luz del Mundo. En la Lázaro Cárdenas 56 familias se fueron a un templo.

A pesar de lo anterior, los resultados de la E-1999 reflejan que en Poza Rica existía en 1999 poca relación de los vecinos afectados con organizaciones civiles y religiosas.

Gráfica 7
Poza Rica. Conocimiento de organizaciones Civiles



La mayoría de los que respondieron los cuestionarios (75%) dijo no conocer alguna de las organizaciones civiles y religiosas y solo el 25% señaló que si conocía pero la mayoría de ellos no participaba en ninguna.

Los lugares que fueron utilizados como albergues en Poza Rica fueron como se muestra en el cuadro de la página siguiente.

El mayor tiempo que duró un albergue según datos del Secretario del ayuntamiento de Poza Rica Juan Carlos Ortiz C. fue de 15 días y el apoyo que les dieron fue con despensas, ropa, agua, instalación de cocinas comunitarias y traslado de los lugares afectados, reposición de documentos certificados sin costo alguno como actas de nacimiento, matrimonio etc.

La población damnificada hizo uso de su capital social,[3] por lo que no todos llegaron a los albergues instalados por las autoridades. Un alto por-

[3] Lechner (2000,113-119), el capital social suele consistir en relaciones más bien informales, donde con frecuencia se establecen relaciones de confianza y cooperación para el logro de un propósito determinado, pero también puede ser una relación puramente expresiva y gratuita. Este tipo de relaciones dependen del contexto-histórico social en un sentido de conducta interiorizada y legítima.

CUADRO 2
Poza Rica. Albegues en 1999

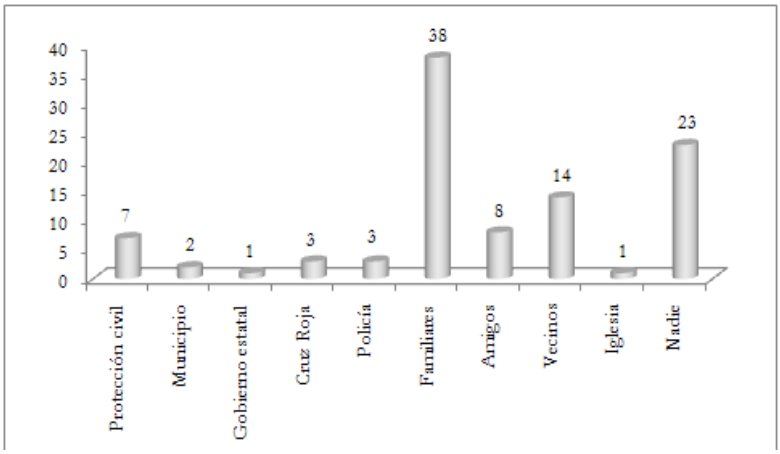
Universidad Veracruzana (Vicerrectoria)	Salón Tamabra
Primaria Maria Enriqueta Art	Salón SUTERMP
Preparatoria Salvador Díaz Mirón	Salón Club de Leones
Preparatoria E.S.B.O. # 8	Jardín de Niños del Río (Colonia Lázaro Cárdenas)
Primaria Miguel Alemán	Jardín del Mercado Poza Rica
Gimnasio Municipal	Iglesia del Sagrado Corazón
	Iglesia Lupita

centaje de damnificados se fueron con sus familiares en la misma colonia, en otras colonias o incluso en otros municipios y/o estados. Otros más, ante la sorpresa fueron a los albergues, pero la mayoría no duró más de una semana en el mismo, solo el tiempo suficiente para buscar donde quedarse. Sin embargo, otras familias, cuando bajaron las aguas regresaron a limpiar su casa, a salvar lo que podían e incluso hubo quien se quedó en el lugar al construir otra casa de madera y láminas. Suponemos que la población que se quedó más tiempo en los albergues fue porque no tenían un capital social que les permitiera moverse a otro sitio. Es importante agregar que regularmente el capital social es mucho más fuerte en las zonas rurales que en las ciudades, donde se van debilitando los lazos familiares, porque simplemente hay muchas familias que han llegado a ellas desmembradas de su núcleo familiar. En los días subsecuentes fueron abiertas varias cocinas comunitarias por el plan DNIII-E de la Secretaría de Defensa Nacional. Se activaron cuatro cocinas comunitarias en las colonias: Las Granjas, Palma Sola, Lázaro Cárdenas y Las Gaviotas y para el 31 de octubre se señala la existencia de solo tres cocinas comunitarias en las colonias.

Durante la emergencia, según la E-1999, los habitantes interrogados dijeron lo siguiente: Un 23% dijo que no recibió ayuda de nadie para enfrentar ese periodo crítico, en tanto que el 60% dijo haber recibido ayuda de familiares,

amigos y vecinos, cosa que refuerza los testimonios dados en las entrevistas abiertas y que se han señalado antes. Solo 13% dijo haber recibido ayuda de algún agente gubernamental (protección civil, empleados municipales y del gobierno estatal, policías. La Cruz Roja ayuda a 3% de los respondentes y la Iglesia solo al 1%.

GRÁFICA 8
Poza Rica. ¿Quién le ayudó más en la emergencia?



Poza Rica funcionó como un centro de acopio importante pues era una Coordinación Regional Operativa, según el Informe de *Estrategia de Operación del Programa Emergente de Vivienda* (Gob. de Veracruz, 2004) y Sedesol mandó despensas, cobertores y colchones para la región. Las formas de reparto de despensas fue mediante tres vías, en los albergues, cocinas comunitarias y a veces llegaban en trailer, quizás de donaciones voluntarias a repartir a las diferentes colonias. En Palma Sola se tiene el estudio de caso que cada vez que llegaba un trailer con comida se les pedía que se formaran por grupos de niños, de la tercera edad y mujeres y una tercera fila de hombres. Oscar Francisco Basilio nos relata su experiencia.

> Y si, después llegaron grupos de asociaciones para apoyar a la gente, que traían ropa, que traían…Y si, si en algunos lugares si ayudaron, en otros no ¿verdad? Como todo. A veces hasta se peleaban por una botella de agua, era algo horrible. […] O sea, más que nada formaban a, primero, o sea, cuando llegaban ahora si los apoyos, primero formaban a los niños, a las señoras y a los de la tercera edad, a los señores y a las mujeres y a lo último nosotros los hombres, si alcanzabas bien, sino te aguantas.

Ese sería el comienzo de una serie de gestiones para acceder a la ayuda (filas, requisitos y disposiciones) que tendrían que seguir los damnificados para obtener despensas, vestido, material de construcción e incluso a la reubicación misma. Hay que agregar críticamente que una organización de esta naturaleza emula aquellas formas de organización de ciertas respuestas a las emergencias como esa división de grupos (niños, mujeres y ancianos primero) que desde hace muchos años fue cambiada para adoptar a la familia también como unidad de organización y de esa manera asegurar que en este periodo no se afecte aún más a los damnificados con esas divisiones (Macías, 1999). Es de asumir que el gobierno sobre todo en el ámbito federal pero también en el estatal tienen o deben tener esa capacidad para discriminar las mejores formas de intervención.

Había ocasiones en las que sólo se les señalaba que los hombres debían apoyar a los militares en las obras de limpieza y posteriormente cuando formaron parte de alguno de los subprogramas definidos por Sedesol, como veremos más adelante, las familias que les correspondería material para reconstruir su casa en el mismo lugar (subprograma 04) o reubicación (subprograma 05), surgían rencillas entre uno y otro grupo porque a unos los hacían, en ocasiones, trabajar más que otros.

Por ejemplo, el grupo incluido en el subprograma 05 en ocasiones cuando llegaban los camiones con material tenían que bajar el material para los del grupo 04. Esto provocaba disgustos y divisiones entre ellos. Lo anterior se sugiere como una más de las estrategias de intervención gubernamental que Sedesol aplicó en la región y que cubre con el perfil de modelo que Dynes

(1997) señaló como el CCC, es decir, Caos, Comando y Control. Estas acciones representaron las estrategias de control, junto con otras medidas que mencionaremos más adelante para mantener controles sobre la población y de esa manera reducir la necesidad de la formación de organizaciones emergentes que se pudiera ubicar fuera de los límites aceptables del esquema de organización definido por la autoridad. Lo anterior conforma los mecanismos de control que se han desarrollado ya en desastres anteriores.

Por otro lado, las enfermedades no se hicieron esperar y en los siguientes días y meses, parte de la población adquirió hongos en los pies y salpullidos en la piel por estar caminando o incluso viviendo entre el lodo, además de enfermedades diarreicas y respiratorias. Se señala que los hospitales estaban saturados y no era posible atender a todos. Otras personas se enfermaron porque no pudieron soportar el impacto de sufrir la pérdida de sus casas, pertenencias y recuerdos que ya no tenían a donde asirse. Historias similares se suceden en las pláticas de la gente cuando se refieren a la impresión y el dolor que el desastre les provocó en sus vidas a ellos mismos y a sus propios vecinos y amigos. A 7 años de ocurrido la gente sigue llorando por lo que perdió, sigue añorando lo que ya no puede tener. En Palma Sola, Oscar Francisco Basilio relata:

> Si, una muchacha en el caso de ahí de la colonia, una muchacha se murió de espanto. Nunca le supieron los médicos que tenía, nomás se fue secando, se fue secando, ya cuando le vinieron a decir que era por la impresión del río, porque ella quedó en su casa, ella solita con su familia, pero ella veía todo oscuro y nomás veía como pasaban cosas y rebotaban, porque ella nos contaba, pero realmente ella se murió del susto.

O la de otro vecino:

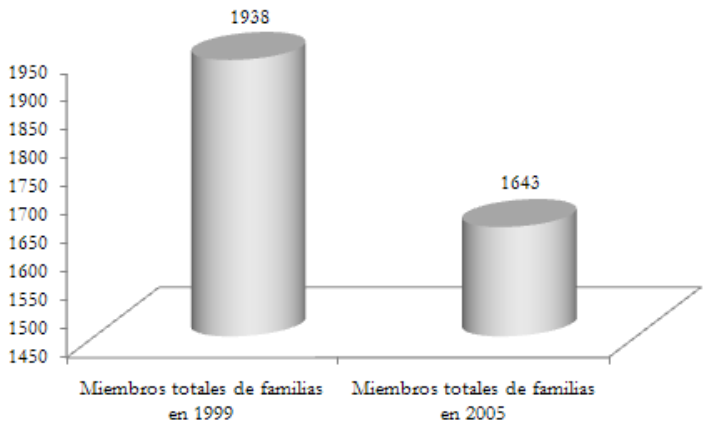
> Hay muchas gentes que tenían su casa, apenas la habían terminado. Había el caso de un vecino que él había acondicionado su casa, tenía 30 años de trabajar

> en auto transportes. No recuerdo en que línea trabajó, este señor hasta azúcar le pegó porque perdió todo, todo perdió. Su camión se inundó también donde trabajaba. Y este señor ahora si, se fue desahuciado porque en un día le quitó todo lo que hizo en treinta años.

Existe otro aspecto que es importante desarrollar. El desastre provocó cambios en la estructura familiar. Varias familias, especialmente de las colonias populares tenían una familia compuesta por la suegra, los hijos con sus respectivas esposas y familias. La característica es que vivían en el mismo lote. Eso si, al parecer, cada familia nuclear tenía su casa, pero en más de una ocasión, en el mismo lote de la suegra. Tenemos el caso de la familia de Ana Santiago, de Palma Sola quien vivía en el lote de su suegra, con dos de sus cuñadas y sus respectivas familias, para hacer un total de 14, o la de Narciso Mendoza, de Las Granjas, quien vivía en una manzana con toda la familia madre, hijos, hermanos y sobrinos con sus respectivas familias y, cuya lotificación no estaba estipulada aún. O la de Leonora Ruíz de Plan de Ayala en Tihuatlán, cuyas características son muy similares a la de Ana Santiago. Lo anterior representa una característica que como bien señala Lomnitz (2000), es frecuente en las ciudades y especialmente en las colonias populares. En el caso de Poza Rica vale la pena sugerir que éstos son residuos de una tradición rural y también corresponde a estrategias de sobrevivencia ante las nuevas condiciones que el desempleo ha traído a la región. En el apartado de la reubicación de Arroyo del Maíz, apuntaremos algunos de los cambios observados en este mismo sentido.

La gráfica siguiente muestra un cambio cuantitativo en la relación familia-vivienda ya que antes de las inundaciones las familias de quienes viven ahora en Arroyo del Maíz eran más numerosas, la suma de sus miembros por unidad familiar (unidad en términos de la encuesta censal) llegaba a los 1 938 miembros mientras que en 2005 la cifra fue de 1 643, lo que significa una reducción total de 295 miembros. En términos porcentuales esto significa una reducción de 15% con respecto a 1999.

Gráfica 9
Arroyo del Maíz Comparativo de Miembros totales de familias encuestadas



La recuperación (Post-impacto)

Como se ha hecho notar, la mayoría de la población hizo uso de sus recursos sociales o capital social para poder enfrentar las consecuencias del desastre, es decir un aumento y especulación en los alimentos y artículos de primera necesidad, desempleo, y para aquellos que vivían del mercado informal, de la falta de un ingreso económico hasta que las condiciones locales se restablecieran, pero para ello tendrían que pasar varios meses. En ese sentido el capital social representó para estas familias una ayuda necesaria en este tiempo. Hubo, sin embargo otras familias que se vieron obligados a rentar una casa, un cuarto o lo que estuviera a su alcance. Y es que la demanda de viviendas ubicadas en zonas no inundables se acrecentó en los siguientes meses, lo que provocó un aumentó en el costo del mercado inmobiliario. Las rentas terminaron duplicándose durante ese tiempo. Para el sueldo mínimo vigente en Poza Rica, que en aquel entonces era de $31.90 diarios, que multiplicado por 30 da un total de $ 957.00 al mes. A lo que se le agregan familias numerosas,

integradas frecuentemente de cinco miembros en adelante. Muestra que las dificultades para enfrentar los siguientes meses, fueron aún más difíciles. La señora Marisela del Fraccionamiento La Florida señala:

> Pues no tenía pensado, pero en esos momentos hubiera tenido que salir. Ora si, que de hecho eso es lo que le estaba comentando a mi esposo, le digo, sabes que, vamos a tener que rentar un cuarto, por cualquier cosa, porque hace dos años nos pasó, subieron las rentas hasta mil pesos. No encontrábamos un departamento, los hoteles y todo que 800, que 900, que mil pesos, no puede ser. Señor bendito, a donde vamos a ir a dar. Más o menos las rentas están en 500 pesos. Hubiera visto toda la gente...[4]

Como se observa las rentas fueron duplicadas, eso provocó que la gente tuviera que buscar lugares más accesibles de acuerdo con su ingreso económico, si es que todavía la conservaba o tuviera como única opción irse temporalmente de Poza Rica a casa de un familiar o a cualquier lugar donde le fuera posible vivir. Además del problema de que familias de La Florida tuvieron que enfrentar desde que compraron una de las 900 casas de las que está compuesto el fraccionamiento y soportar las ocho inundaciones desde que se construyeron las viviendas. Cuatro de las cuales fueron en 1996, 1998, 1999, y 2000 (Entrevista a Marice y Santiago Ramírez en septiembre de 2001) que los ha obligado a salir más de una vez para rentar en lugares más seguros.

Finalmente y para fortuna de la población, el año de 1999 representó además del desastre un año electoral que dio inicio en noviembre de 1999 con las votaciones internas para el precandidato a la República por parte del PRI y posteriormente, las elecciones presidenciales que se llevarían a cabo en julio del año 2000, donde también se votaría por senadurías y diputaciones. La

[4] Entrevista realizada el 26 de septiembre de 2001 por la autora. La Señora Marisela no vive en Arroyo del Maíz, pero su comentario con respecto a las rentas es importante para entender la problemática generada en aquel tiempo.

situación de la región fue aprovechada tanto por los partidos políticos como por parte de la población que sabía se llevaban a cabo las campañas políticas y que serviría para poder acceder a recursos básicos. Son tiempos en que los diferentes partidos buscan algunos líderes sociales o a gente que tenga algún cargo público para proponerles la promoción de votos. Guillermina Sol que en su desesperación ante la separación de su marido, la manutención de sus hijos y su trabajo como empleada doméstica no le alcanzaba, entró como promotora del voto del partido en el poder en ese entonces, Partido Revolucionario Institucional (PRI). Además, era conocida en la colonia Insurgentes por ser la presidenta del Promuro de Contención y llevaba meses gestionando ante el ayuntamiento apoyo, porque sus casas se les caían o se tapaban por los deslaves. Eso bastó para que los partidos políticos la buscaran y pidieran su apoyo, como en anteriores ocasiones.

> Y luego comencé a las campañas de Lupe Velásquez, no, que vamos acá, que vamos allá, y si gracias a dios, me sacaba, tal parece dios estaba conmigo, me gané un ventilador, porque mi marido le digo, nos quitó el ventilador, las pocas cosas, y pues saqué el ventilador, telas, cosas que rifaban, no.
>
> [Apoyaba] promoviendo votos, eh, pues (inaudible) se iba para diputado. Y pues este y los vecinos pues si, si me hacían caso, porque pues como tenía un pequeño cargo me apoyaban … y cuando yo pedía despensas para nosotros hacía un oficio solicitando apoyo pues si nos apoyaba también [...] y les decía, apóyenme que yo los estoy apoyando.

El caso de nuestra informante es uno más de varios que se dieron en ese tiempo. Una forma de acceder a los recursos, fue la de promover el voto para poder satisfacer las necesidades básicas. Promoción del voto a cambio de despensas o sorteos. O bien, apoyo a la promotora del voto para acceder a despensas o cobertores.

Existen ya una serie de disposiciones legales en las que cada instancia oficial tiene una labor específica durante el proceso del desastre. Mencionaremos

algunas que se relacionan específicamente con los procesos de reubicación y cuyas bases están en el Acuerdo para las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (Fonden). Que "tiene la finalidad de atender los efectos de desastres naturales imprevisibles cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las dependencias y entidades federativas. El Fonden únicamente apoyará a las familias asentadas en comunidades directamente afectadas por el desastre" (DOF, 2002).

Con respecto a las viviendas de las familias que hayan sido afectadas y se ubiquen en zonas consideradas de bajo riesgo, se repararán o reconstruirán en el mismo lugar, mientras que las viviendas ubicadas en zona de alto riesgo[5] se reubicarán en coordinación con autoridades locales, hacia zonas de uso habitacional y será obligación de la entidad federativa donar los terrenos. Los proyectos de construcción estarán a cargo de las instancias correspondientes de la entidad federativa (que en el caso específico de Veracruz son la Secretaría de Desarrollo Regional (SEDERE) y el Instituto Veracruzano para el Desarrollo Regional (IDERE), quienes se responsabilizarían y coordinarían con las autoridades federales. A su vez, el gobierno municipal tendría como responsabilidad evitar que nuevas familias se asienten en zonas de riesgo. Zonas en donde Fonden no otorgará apoyos posteriores (*Ibid.*).

Es importante señalar que la estrategia de operación del gobierno veracruzano junto con Sedesol, se ha señalado muy claramente en términos de la siguiente jerarquía de organización:

Los subprogramas aplicados en ese caso y adoptados de las condicionantes del Fonden se ilustran en el cuadro siguiente junto con sus fechas de inicio y término que son de consideración general a todo el estado de Veracruz.

Las normas aludidas indican que para la reubicación sólo se apoyará a las familias damnificadas cuyas viviendas fueron afectadas con daño parcial

[5] De acuerdo con las reglas de operación, las zonas de riesgo deben ser entendidas como "aquellas áreas cuyas características geológicas, topográficas o climatológicas puedan poner en peligro salud, vivienda o patrimonio de la población asentada en ella, debido a una alta probabilidad de ocurrencia".

Cuadro 3
Coordinaciones operativas. Inundaciones de 1999

Coordinaciones Regionales Operativas de Zona
Coordinaciones Micro-regionales
Mesa Estatal de Vivienda
Mesas de Atención Social (MAS)
Brigadas de Verificación Técnica
Comités Comunitarios de Vivienda
Comité Técnico del Fideicomiso Mixto
Subcomité Operativo de Vivienda

o total y ubicadas en zonas de riesgo. Se les otorgará un predio y apoyo para la edificación total de su nueva vivienda en áreas calificadas como zonas sin riesgo. La población apoyada será de bajos ingresos, es decir, debajo de 2.5 salario mínimo mensual tanto en el sector formal como informal. El nuevo terreno deberá ser adecuado para la edificación de viviendas en lo relativo a composición y mecánica de suelos; contar con servicios básicos como drenaje, agua potable, electricidad y vialidades en la medida de lo posible. La construcción de la vivienda deberá incluir como mínimo un cuarto de usos múltiples, baño o letrina y cocina o fogón, considerando una edificación de 25 metros cuadrados. La construcción deberá tener posibilidades de crecimiento y además procurar tomar en cuenta los usos, costumbres e idiosincrasia locales. Los montos de los paquetes de materiales de construcción y herramientas podrán ser de hasta $20,000 por paquete. En el caso de la contratación con empresas privadas, el monto sería de hasta $24,000 por vivienda. Finalmente, en la reubicación se considerará el desarrollo integral de las comunidades, para que las familias más pobres y marginadas se integren al proceso general de desarrollo, teniendo acceso a la infraestructura y servicios básicos (Ibid.).

Sedesol realizó una clasificación de daños a viviendas que se han aplicado ya en desastres anteriores. La clasificación se subdivide en los cuatro subprogramas ya señalados, de menor a mayor daño, estos son: 02, 03, 04 y

CUADRO 4
Subprogramas

	Subprograma	*Inicio*	*Término*
01	De rehabilitación de servicios básicos y limpieza	15 de octubre de 1999	30 de noviembre de 1999
02	De atención a viviendas con daños menores	01 de noviembre de 1999	15 de octubre de 2003
03	De atención a viviendas con daños parciales	01 de noviembre de 1999	15 de octubre de 2003
04	De reconstrucción en el mismo sitio de viviendas con daño total	01 de noviembre de 1999	15 de octubre de 2003
05	De reubicación y reconstrucción de viviendas	01 de noviembre de 1999	15 de octubre de 2003
	Elaboración del Informe de Ejecución	16 de noviembre de 2004	30 de noviembre de 2004
	Integración del Libro Blanco	16 de noviembre de 2004	30 de noviembre de 2004

Fuente: Gobierno del estado de Veracruz, 2004.

05. En el estado de Veracruz, la instancia que le corresponde la adquisición y escrituración de los terrenos es la Dirección General de Patrimonio del Estado (DGPE). La SEDERE se encargará de la verificación de daños, habilitación de terrenos, adquisición de materiales y conclusión en la construcción de viviendas del Subprograma 05. IDERE se encargará de instalar las mesas de atención, registro de vivienda, verificación de daños, adquisición de materiales en los predios para reubicación. A CAEV, introducir el agua potable y drenaje a los predios para reubicación del subprograma 05. A la CFE, introducir la electricidad. Los municipios, a su vez, tendrán como tarea la verificación de las viviendas dañadas, firmar la recepción de los apoyos recibidos y apoyar las acciones de atención. Finalmente el Comité de vivienda le corresponderá firmar como corresponsable en el levantamiento de la información por parte de las brigadas de verificación y en la aplicación de recursos recibidos (Gob. del Estado de Veracruz, Subsecretaría de Seguridad pública, Dirección de Protección civil, 1999).

Para atender y realizar la clasificación de los familiares afectados dentro del Subprogramas, Sedesol se encargará de instalar las Mesas de Atención,[6] organizar las Brigadas de Verificación Técnica, recopilar la información recabada por las brigadas, construir la base de datos para elaborar el censo de beneficiarios, así como realizar los ajustes a este censo. Le corresponde también realizar las adquisiciones de materiales con los recursos del Acuerdo de Ministración, transferir al IDERE los recursos del PET de los subprogramas 02, 03, 04, y 05 para su pago. Existen además más disposiciones donde se observa que es Sedesol quien se encarga de la coordinación institucional (*Ibid.*).

En el caso específico de Poza Rica, según nuestras entrevistas, hubo varios mecanismos por los que la gente se enteró de la instalación de la Mesa de Atención. La difusión oficial se dio a partir de mensajes por las diferentes estaciones de radio del municipio, en donde se anunciaba que tenían que presentarse en el palacio municipal para proporcionar la lista de sus pérdidas. Por otro lado, las brigadas técnicas que fueron a las colonias afectadas a verificar los datos dados por la misma gente se encontraron a otras familias que no estaban inscritas en el padrón de damnificados obtenido en la Mesa de Atención Social. Por ello, enviaron a estas familias no registradas directamente al Palacio Municipal o sencillamente les pidieron sus datos para ser registrados por ellos. Otra vía, al parecer más importante para enterarse de su existencia fue por difusión vecinal, debido a que en varias colonias carecían de luz eléctrica. Aquellas personas que se iban enterando comunicaron a sus conocidos sobre su ubicación. Los menos, se enteraron por casualidad porque fueron al palacio municipal en busca de apoyo y despensas o al mismo DIF que los envió a que se anotaran en la Mesa de Atención. Trinidad Ponce, de la colonia Tepeyac nos dice:

[6] De acuerdo con José Luís Escalera, de Sedesol (2002), las Mesas de Atención tienen el propósito de integrar un registro preliminar de daños en materia de vivienda).

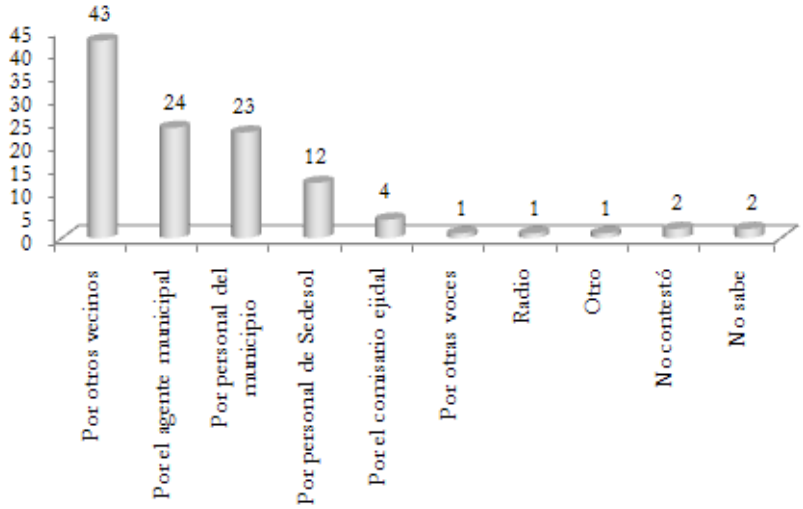
> Si, de hecho nosotros fuimos para allá, al menos yo vi la fila, fuimos a que nos regalaran ropa, nos dieron de comer y había una fila ahí en el Palacio y ya fui a ver que estaban dando y ya este, nos dijeron que era para lo de las viviendas y ya me quedé parada allí y pues ya. Yo no sé leer, no se escribir y dije que mi casa se la llevó, se llevó mi estufa y entonces ya me dijo: ¿señora a donde vive? Y pues ya le dimos bien la dirección onde vivo.

Lo anterior es consistente con el estudio de Reza (2000) aplicado sobre este asunto en el norte de Veracruz para referir el proceso específico de Poza Rica. En ese trabajo se realizó una amplia encuesta en 21 localidades de Veracruz que tenía contenidas dos preguntas que son pertinentes para el asunto que tratamos. La primera interrogó acerca de si los encuestados fueron avisados del lugar y horario de la asamblea comunitaria para la formación del Comité de Vivienda del Fonden. Los resultados a esa pregunta arrojaron lo siguiente: 96 % respondió que si tuvo aviso para asistir a esas asambleas mientras que solo 3% dijo que no tuvo aviso alguno. Cuando se les preguntó el medio por el que recibieron aviso se señalaron aspectos de suma utilidad para entender el proceso.

En la gráfica se observa que los avisos provenientes de funcionarios gubernamentales solo alcanzó el 35% si excluimos al Agente Municipal que es una función de enlace precisamente entre el gobierno municipal y el gobierno de la comunidad (el gobierno de la comunidad no está formalmente reconocido en nuestro marco jurídico, salvo que se trate de comunidades ejidales donde el gobierno recae en la Asamblea de ejidatarios). Casi el 65% de los encuestados se enteraron por los mecanismos tradicionales de comunicación de las comunidades lo que puede hablar de esfuerzos limitados para llegar a los habitantes afectados.

Por otra parte, una de las constantes en condiciones de desastre es que los damnificados tienen que hacer filas para recibir ayuda, y eso les hace consumir prácticamente todo el día. Ya Calderón (1994), desarrolla observaciones a ese proceso en los albergues de Guadalajara, por la explosión de abril de

Gráfica 10
Medios de aviso de las inundaciones de 1999



Fuente: Reza, 2000.

1992 en el Sector Reforma de esa ciudad donde afirmó haber identificado que la principal intención de inducir esa mala organización en la atención de las necesidades de los damnificados fue mantener ocupada a la gente para limitar las posibilidades de organización social.

En Poza Rica las filas se hacían en todos lados, y si bien representan una forma de acceder con cierto orden a los recursos, también podría interpretarse como la puesta en marcha de un mecanismo muy bien ideado de control social. Cosa que sería indudablemente una desproporcionada concesión de nuestra parte para justificar la ineficiencia de la intervención en condiciones de estrés colectivo. Todo ello supondría un escamoteo del papel del damnificado, a quien le corresponde recibir la ayuda y despensas de las autoridades y de los miles de voluntarios que se vuelcan en la ayuda, para fines solo de control. Como la distribución de ayuda no es la misma para todos, los damnificados

se orientan en la búsqueda de accesos a la satisfacción de sus necesidades básicas. El proceso en lugar de provocar una unión vecinal, conduce a una división mayor. Lo cual puede ser interpretado como hechos fomentados por los mismos agentes gubernamentales, aunado a otras estrategias que se llevaron a cabo. Una línea de conducción de esa naturaleza tendría que ser pensada como perversa para el proceso de damnificación y de ayuda para acceder a mejores condiciones de recuperación. Sucede que también se puede interpretar como la simple reproducción de puestas en marcha de acciones organizadas con profundas limitaciones de recursos humanos e intelectuales y también como la simple reproducción, en emergencia o postemergencia, de condiciones de discriminación social que se aplican cotidianamente en el trato del funcionario con los ciudadanos a quienes tiene que servir.

Cuando en Poza Rica se realizaron reuniones informativas a nivel colonia, a los afectados se les citaba en un lugar determinado, posteriormente los cambiaban a otro sitio y los combinaban con afectados de otras colonias, todo ello dificultó que la gente se conociera entre si para definir parámetros de organización más sólidos. Igual puede interpretarse como una estrategia deliberada para dividir y controlar, igual puede ser visto como incapacidad e ineficiencia. Los resultados se inclinarían hacia lo segundo. En algunas colonias nunca hubo claridad de cuando se realizaría la siguiente reunión, aunque la organización fuera mucho mejor.

Otra de las estrategias fue separar a la gente en los subprogramas y hacer trabajar más a las familias que integraban un subprograma en lugar de otro. Hacerlos realizar faenas que les correspondería a las familias de otro subprograma. Lo anterior provocó división, rivalidad y a veces enfrentamientos que se lograron, sin mucho esfuerzo. Hay que insistir en el hecho de que existió una distribución diferencial de jornales PET que probablemente no fueron ni bien asimilados y tampoco bien informados. Nuevamente Omar Basto de Palma Sola, nos ayuda a entender las discordias suscitadas en ese entonces.

> Muchos, verdad, si se molestaron porque decían ¿sabes que? Tal día terminamos de descargar, pero esto es para los del 04, y muchos que eran 04 no iban a descargar y nosotros que éramos 05 preguntábamos, si somos 05 ¿porque a nosotros? Y decían no, porque a ustedes les va a tocar reubicación a ustedes no les va a tocar material. Entonces, por una parte yo estaba de buenas, está bien, no hay problema. Pero muchos si estaban en desacuerdo ¿oye, que pasa con los que les toca este apoyo?

La población entonces estuvo ocupada resolviendo sus necesidades básicas, haciendo filas, yendo a reuniones a donde tenían que pasar lista, bajando y clasificando material, de mantener un trabajo si es que aún lo conservaban, en la tramitación o fotocopias de papeles pedidos por los representantes de Sedesol para así mantenerse en el subprograma correspondiente. La señora Josefina de la colonia Morelos:

> No, no, pues como yo no pregunto, yo nomás voy y me anoto, como orita yo vengo ¿sabe que? Que anóteme para esto, verdad...Uste me apunta y listo ya me voy.
>
> O como que señala Ana Lilia Hernández, de la Colonia Lázaro Cárdenas:
>
> En todo nos hablaban, sabes que? Vas hacer faena, vas a ir a bajar block, cemento, varilla, todo lo que había…

Estos mecanismos de acceso a los recursos públicos, de anotarse en listas no son nuevos para la población damnificada que al mismo tiempo forma parte de la población marginada de Poza Rica. Un ejemplo de lo anterior lo representa el mecanismo de distribución de ese tipo de ayuda usado por el DIF, que reparte todo el año apoyo a la gente necesitada, en forma de becas, despensas, cobertores, pero para ello hay que anotarse en las listas y, en ocasiones, los beneficiarios tienen que dar copias de su credencial de elector. El condicionamiento y las formas de buscar los recursos no son sólo representativos del desastre, sino que forman parte de la vida diaria. Estas formas de organización suelen agudizarse en tiempos electorales, cuando en la tradición

política se recurre a la práctica de ofrecer despensas a cambio del voto en las zonas marginadas de Poza Rica.

Ahora bien, regresando a las gestiones para la recuperación de las inundaciones de 1999, con las Mesas de Atención en el Palacio Municipal se obtuvo el padrón de damnificados para posteriormente verificar casa por casa mediante las brigadas técnicas. Más adelante y, a partir de una serie de clasificaciones que se realizaron dentro de Sedesol se obtuvo el padrón de beneficiarios, aunque no queda claro en detalle los mecanismos utilizados para la depuración censal, el caso es que en ese procedimiento mucha gente quedó fuera, como lo señaló un par de funcionarios estatales que atendió el caso (José Valencia y Rosa Pérez de IDERE), y otro funcionario federal (subdelegado de Sedesol). Es también en esta etapa donde parte de la población decide rechazar la reubicación. En los meses posteriores, diferentes grupos de damnificados desean ingresar al Programa Emergente de reubicación, pero se les señala que ya no existía cupo. Lo anterior lo refieren personas entrevistadas de las colonias Tepeyac, Lázaro Cárdenas y Plan de Ayala. Ellos deseaban inscribirse en el padrón porque no estuvieron presentes en el momento de la elaboración del censo y otros más porque no calificaron de acuerdo con los requisitos de las normas de operación del Fonden. Por esas razones nuestros informantes señalaron que se realizaron algunas movilizaciones de damnificados inconformes en el centro de Poza Rica (véase Notimex 14/02/2000). Posteriormente Sergio Chagoya Ponce, coordinador de Sedesol en la Zona Norte de Veracruz señaló que el único lugar con el que hubo conflictos, fue la colonia Plan de Ayala (Tihuatlán), por lo que se realizó un segundo padrón, ante la inconformidad de 200 familias que señalaron haber sido excluidas del auxilio derivado del Fonden (Notimex, 03/04/2000).

Con el paso de las brigadas técnicas se iniciaron las reuniones informativas donde se formó un comité vecinal por colonia, integrado por un presidente, un secretario y un vocal. Si bien en algunas colonias la elección del comité se hizo por votación, en las entrevistas realizadas pudimos determinar que no fue en todas. La población señala que en colonias como Insurgentes, Palma Sola,

Las Vegas fue el representante de Sedesol, quien determinó quienes serían los miembros del Comité. En otras colonias se determinó que el presidente del comité sería el mismo representante de colonia o algún jefe de manzana. Se realizaban reuniones por colonias, en ocasiones unían a dos colonias o más y se realizaban en distintos lugares, por lo que una de las quejas es que hubo personas que no llegaban a las juntas porque se equivocaban. Uno de los temores era no pasar lista y perder la posibilidad de recibir el paquete de material o casa. Las personas entrevistadas señalaron que tenían que anotarse frecuentemente en listas y hacer filas para lo que se les pidiera. No había un día claro de reunión, en otras, los revolvían a todos, a veces reunían a varias colonias, pero en lugares diferentes, en algunas colonias no había claridad de cuando sería, a veces era al día siguiente, otras los citaban a la siguiente semana, en ocasiones se les informaba desde la misma reunión cuando sería la próxima. Además del aparente desorden, la gente tenía miedo de quedar fuera del padrón de beneficiarios, sentían que tenían que hacer "acto de presencia", "mostrar interés". Arcelia Santiago de Palma Sola señala:

> Si, a muchos los dejaron fuera, no es que hayan calificado, simplemente porque te decían tal vez va haber reunión acá e ibas ahí y no era la reunión ahí y te la cambiaban a otro lado y así mucha gente tanta y tantas vueltas y sin dinero y sin comida, pues tenían que buscar y buscar y en ese momento pues mucho, ya, no, pues que no vino fulano, te pasaban lista y vas para afuera […] aja y dar tu nombre en cada reunión, y dar tu nombre.

Por otro lado, el comité vecinal tenía la función, de informar a la población de su colonia cuando se llevarían a cabo las reuniones. La presencia del comité servía para legalizar las acciones del gobierno en todo el proceso de reubicación. Así los miembros del comité también tenían una lista donde anotaban a las personas afectadas que Sedesol les había proporcionado y de avalar la entrega de material.

Mónica Elena Niño, de Santa Emilia señala:

> Tenían la función de llevarle razón a todas las personas que estaban dentro del programa, teníamos que buscarlas, a mi me tocó cuidar y entregar el material. Las autoridades nos informaban cuando y dónde iba a ser la junta; nos hablaban por teléfono, nos hablaban casi a diario que por el material que porque se iba a comprar algo. Necesitábamos del comité para recibir y entregar despensas.

En otras colonias como La Insurgentes fue el presidente del comité quien se encargó de censar y ver a todas las personas que se habían afectado. En otras colonias su función principal consistió en avisar a la población. La misma población al realizar una evaluación general sobre la información recibida en aquel entonces señalan que fue deficiente y en varias ocasiones confusa por parte de las autoridades. Oscar Francisco Basilio de Palma Sola señala:

> Fue muy enredada más que nada, porque por un lado te decían una cosa, en otro lado te decían otra cosa. En el caso mío y de mi familia nos decían que nos iban a dar material. Después que nos toca programa 05 que era reubicación. El 04 era material y el 03 era una que otra compostura a la casa porque tuvieron menor daño. Y si el de nosotros fue 05.

O como que señala Ana Lilia Hernández, de la Colonia Lázaro Cárdenas:

> … y este nomás de repente me dicen, ¿sabes? Que te toca el 02, pero yo había pedido reubicación. A mi me mandaron 400 blocks, pero no me llegaron completos, me llegaron cuatro bultos de cemento rotos, ya húmedo, calhidra mojada. Con la tromba de mayo de 2000 pido mi solicitud al 05.

Al parecer con la inundación y pérdida de casas del año 2000, así como con la organización de los vecinos de Plan de Ayala hubo un reacomodo de subprogramas, pero aún así hubo familias que quedaron fuera. Otros

más rechazaron el subprograma 05 por diferentes motivos: desconfianza al gobierno de que no cumplieran con la casa que ofrecían, otros más porque era un pie de casa y estaba muy pequeña y muy lejos, a una hora del centro de Poza Rica y todavía no había transporte, la comodidad de tener el mismo trabajo. Además se extendió el rumor de que podían pagar la casa y hubo quienes lo rechazaron por lo mismo. Pero hubo otros motivos como señala Oscar Francisco basilio de Palma Sola:

> No es fácil, porque muchos han construido allí. Con sacrificios ¿verdad? Ya tienen ahí su hogar, ya se hallaron, más que nada ya tienen todos los servicios, pavimentación, todo. Entonces este, muchos hasta han renunciado al programa porque no van a cambiar un pie de casa, por una casa ahora si de 40, por 30 con todos los servicios, céntrico, su trabajo. Entonces no, no es posible, pero ellos estaban ahora si, en desacuerdo con lo que ofrece el gobierno. Pero en el caso de nosotros, pues era obligatorio, porque íbamos iniciando, los terrenos eran chicos, de 10 por 15 o de 8 por 15, o sea, variaban. Y más que nada eran pisos de tierra. Los que podían le echaban una plancha de cemento, verdad. En el caso de nosotros, pues teníamos pozos, había pozos, letrinas, porque apenas estaban metiendo el drenaje, ahorita ya lo terminaron, pero en aquel entonces, si, lo único que quedó fue el piso, porque se llevó la casa, se llevó todo.

Una de las solicitudes y por tanto negociaciones más frecuentes de los afectados fue el querer pasar del programa 05 al 04. La gente no quería aceptar la reubicación, entre los cuales se encontraba la desconfianza al gobierno, temían que si entregaban la casa donde habitaban no les darían una nueva, simplemente no creyeron. Otro motivo es que pasaron varios meses para que se enteraran donde estaría el predio y otro tanto en entregárselas. Posteriormente, cuando se supo que sería en una zona ejidal llamada Arroyo del Maíz y que había sido zona de producción de naranjales, ubicado a una hora del centro de Poza Rica y en realidad sin transporte para llegar allá, otros más desistieron por la distancia.

Por otro lado, según nuestras entrevistas a los damnificados, fue a discreción del representante de Sedesol que se encargaba de coordinar cada colonia, si se entregaban casa de reubicación por familia o por solar. En Arroyo del Maíz no fue equitativo. Hubo colonias donde se respetó la disposición "Fonden" de una casa por familia, o en otros términos, una casa por solar como en Palma Sola y Plan de Ayala, pero en otras colonias, algunas familias que si vivían en un solar obtuvieron su vivienda.

Una de las quejas que se suscitaron fue que las familias que vivían en zonas irregulares, más pobres que los que sí tenían propiedad, no accedieron a una vivienda, a pesar de que perdieron todo y desafortunadamente sus terrenos no estaban regularizados. No eran propietarios de nada, aunque llevaban varios años viviendo en el mismo lugar. Como sucedió a varias familias de Plan de Ayala que quisieron acceder al subprograma 05 de Plan de Ayala y fueron rechazados.

Por su parte Ana Lilia Hernández, de la colonia Lázaro Cárdenas, en la cita anterior nos señala algo que nos remite necesariamente a la corrupción. La entrega de material incompleto y en estado de descomposición. Una corrupción que ya ha fincado precedentes pues se ha presentado en todos los niveles como por ejemplo, el encarcelamiento del funcionario del IDERE por no poder comprobar gastos públicos. También contaron las versiones de robo de parte del material de construcción en la reubicación en Tecolotitlán, por los ingenieros y desde luego el material incompleto e inservible que les fue proporcionado a algunos colonos de Arroyo del Maíz, o de una seria de irregularidades posiblemente motivada por la desorganización donde se detectaron casos en los que se recibió el material pero también se les otorgó casa de reubicación.

Los representantes de Sedesol/IDERE que se encargaron de atender cada una de las colonias afectadas tenían la labor de convencer a la población que sería reubicada porque había mucha renuencia. Pero, al mismo tiempo se les daba la opción de quedarse en el subprograma 04. Se les señalaba en términos generales que lo mejor era reubicarse, pero si decidían quedarse se

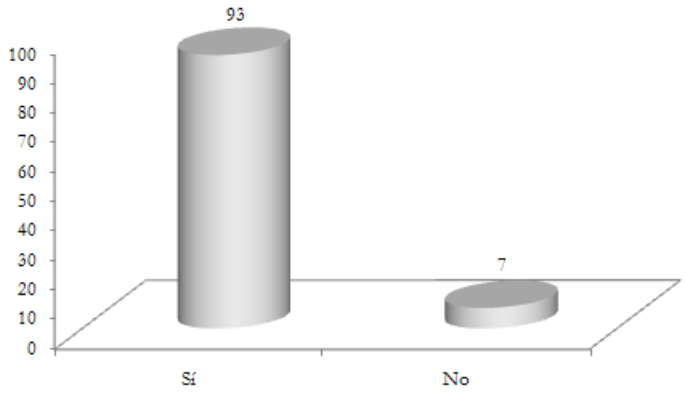
les proporcionaría material. Aceptar la reubicación suponía poder tener un mayor espacio para familias numerosas. De acuerdo con la encuesta censal (EC-2005), como ya anticipamos líneas arriba, a pesar de que las familiar en la reubicación han disminuido el número de miembros con respecto a los que tenían antes de la inundación de 1999, se mostró un nivel de hacinamiento importante como por ejemplo las familias integradas por más de 5 miembros llegaron a un 55.7%, pero no solo eso, existían familias compuestas y encontramos casos en los que existían varias casas en un mismo lote. Lo anterior llevó a procesos importantes. La gente que acepto la reubicación y actualmente vive en Arroyo del Maíz tiene algún familiar viviendo en la casa donde antiguamente vivía y donde construyó otra vivienda de madera para ser habitada. De esa manera se solucionaba parcialmente uno de los problemas de Poza Rica, la falta de vivienda. En donde las familias de las personas reubicadas habitaron la casa por una pequeña renta, préstamo o acuerdo. O casos en donde la gente reubicada se enteró de que sus casas habían sido invadidas, como ocurrió en la Colonia Insurgentes a Flor Tena, quien tuvo que sacar al invasor y cambiar la chapa. Otros más han decidido vender las antiguas viviendas o propiedades y hay gente que las ha comprado. Finalmente encontramos otro proceso, que ante la distancia y la falta de integración hubo familias que decidieron no reubicarse y se quedaron en sus antiguas casas dejando abandonadas las casas de reubicación.

Con lo anterior surge un problema grave de acuerdo con las disposiciones legales que se presentan en las normas de aplicación del Fonden, se dice que es responsabilidad del municipio permitir nuevos asentamientos en zonas de riesgo, pero ello no ha sido debidamente observado ni por el ayuntamiento, ni por las instancias estatales y federales. Es posible imputar en buena parte a la Sedesol, que no contempló desde un principio no solo esa disposición normativa oficial, al ejercer sus acciones de reubicar a los que quieran y darles material al que se quiera quedar, sino la lógica misma que subyace a tal disposición que es la de mitigación de desastres a través de la planeación del uso del suelo.

Como se podrá observar en la gráfica siguiente que deriva de nuestra interrogación acerca del escenario de la inundación de 1999 (E-1999) el 93% de las personas interrogadas que habitan colonias que se inundaron siguen viviendo en las mismas casas.

GRÁFICA 11

Poza Rica: ¿Actualmente viven en la misma casa de 1999?

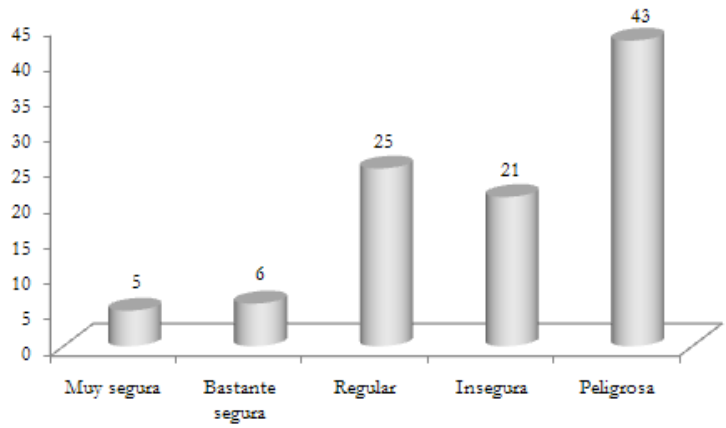


Esto ha provocado que el gasto realizado para reubicar a cientos de familias no tenga la trascendencia que se esperaba, pues las zonas de riesgo aún están habitadas por las mismas familias compuestas o parte de ellas y además se convierte en un lugar de nuevos asentamientos por familias circunvecinas. En este sentido, el beneficio de otorgar un lugar seguro a la gente y sacarlos de la zona de riesgo no se cumplió. En realidad ayudó a resolver otra gran problemática ya añeja en Poza Rica, el problema del rezago en vivienda.

Lo anterior se tiene que referir al fenómeno del conocimiento o bien de la percepción de la amenaza de las inundaciones en las áreas que han seguido habitadas por los pozarricenses que sufrieron el desastre de 1999. En la gráfica siguiente se puede apreciar que el 65% de los respondientes consideran

el área donde viven como insegura y peligrosa, un 25% dice que está entre segura e insegura y solo 11% la consideró segura.

GRÁFICA 12
Como considera el vecindario



La gestión de recuperación

En este apartado vamos a recapitular sobre el proceso de organización y gestión de las autoridades cuando ocurre un desastre. Éste va desde el momento preimpacto, hasta postimpacto incluyendo la fase de recuperación. Con ello se instituyen mecanismos de participación dirigidos a mitigar los efectos de un desastre, en los que se da una atención prioritaria a las personas con mayor vulnerabilidad y de bajos ingresos, ello con la finalidad de una pronta recuperación.

En lo que corresponde a la Sedesol inicia su participación en la etapa de reconstrucción de vivienda, estableciendo la coordinación y concertación necesaria con dependencias y organismos federales, así como los gobiernos estatales y municipales para llevar acciones relacionadas con el desarrollo de

programas emergentes. (Escalera, J. 2004) "Así mismo el reglamento interior de esta secretaria entre sus atribuciones considera realizar acciones encaminadas a mitigar los efectos provocados por fenómenos naturales" http://www.sedesol.gob.mx/index/main.htm.

En el manual para la instrumentación de programas emergentes de vivienda con recursos del Fonden, que usamos como referente en nuestro análisis del caso de Arroyo del Maíz, se describe precisamente el papel de dicho programa, en el cual se explican las acciones de atención inmediata, los centros de operación, las mesas de atención social en lo que es fundamental para conocer el proceso de organización y gestión puntualizar la función de estas: se instalan con la finalidad de integrar un registro de requerimientos inmediatos de apoyo a la población y de los daños reportados por las familias afectadas. Estas mesas operan cuando menos en cada una de las cabeceras municipales que reportan daños y dependiendo de la comunidad afectada es como se amplia su número.

Para el establecimiento de estas mesas según lo señalado en el manual se deben buscar sitios accesibles a la gente, las cuales deben identificarse con la leyenda "mesa de atención social" así como debe promoverse la difusión de la ubicación de éstas entre la población.

Estas mesas se integran por un representante de la presidencia municipal, del gobierno del estado, gobierno federal y un representante de la comunidad. Para esto último se debe realizar una asamblea en la localidad, para determinar al representante de dicha localidad. Las mesas no operan de manera permanente, esto es determinado en coordinación con el comité de evaluación y de acuerdo con el volumen de la población por atender. El cierre de las mesas de atención social, se formaliza mediante el acta respectiva.

También están los Comités de Vivienda, como ya se ha indicado, los cuales son constituidos como representativos de la población afectada en cada localidad que reporte daños y es por medio de estos como la población participa en todas las etapas del proceso de reconstrucción de sus viviendas y se constituyen a la par de las mesas de atención social y la integración de

brigadas de verificación de daños. Para la formación de este comité se realiza una convocatoria pública, a la que se invita a los habitantes de la localidad cuyas viviendas fueron dañadas, por ende se forma de representantes de la comunidad quienes tendrán las funciones de validar que el daño sufrido en las viviendas fue producto del desastre natural http://www.sedesol.gob.mx/index/main.htm, e incluye los cargos de presidente, secretario y vocal; elegidos por votación abierta en la convocatoria publica. Fungiendo como testigos de ello un representante de las autoridades local, estatal y federal. Además se formalizara con la elaboración del acta correspondiente, misma que es firmada por todos los participantes.

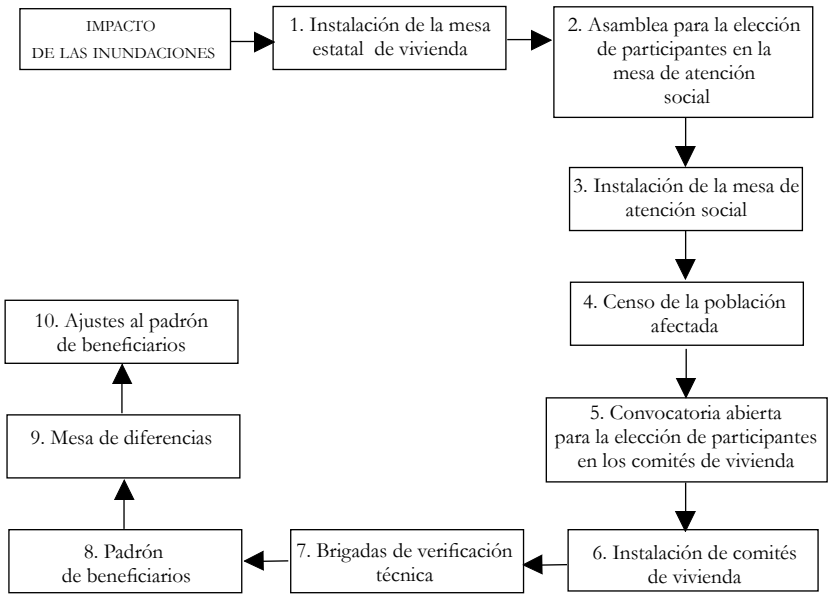
En cuanto a la elaboración del censo de la población afectada; se realiza con información proporcionada de manera individual por los afectados en las mesas de atención social. Quienes reciben los apoyos del Fonden están caracterizados por ser familias en extrema pobreza, http://www.sedesol.gob.mx/index/main.htm propietarias y que habitaban las viviendas afectadas, asentadas en zonas de tenencia regular y/o en proceso de regularización en el momento en que estas sufrieron daños.

Una vez que se instalan las mesas de atención social, ya con el reporte de daños se integran las brigadas de verificación técnica, cuya función es la de constatar en cada unos de los domicilios los daños reportados. Las brigadas se integraran preferentemente con personal de los tres órdenes de gobierno, acompañados por representantes del comité de vivienda. La coordinación de las brigadas esta a cargo del personal de las mesas de atención social que se ubicaran de preferencia en las presidencias municipales. Las brigadas iniciaran sus trabajos una vez que las mesas de atención social hayan clasificado los tipos de daños. y la información obtenida se recabará en la "cédula de información socioeconómica y verificación de daños" (instrumento en el cual se consigna la información obtenida en las visitas domiciliarias) para su posterior procesamiento automatizado y así construir el padrón de beneficiarios del programa, que estará constituido por la totalidad de los damnificados que recibirán los apoyos del Fonden, según el subprograma de atención.

En algunos casos el padrón de beneficiarios puede sufrir ajustes debidos a factores como: duplicidad de registro, renuncia voluntaria de los beneficiarios de programa, rechazo a la reubicación (debe asentarse por escrito en un acta de renuncia que pasa a formar parte del expediente) reclasificación de un subprograma a otro, defunción del titular de la vivienda y divorcio. Para evaluar la procedencia de estos ajustes se propone un grupo de trabajo o mesa de diferencias.

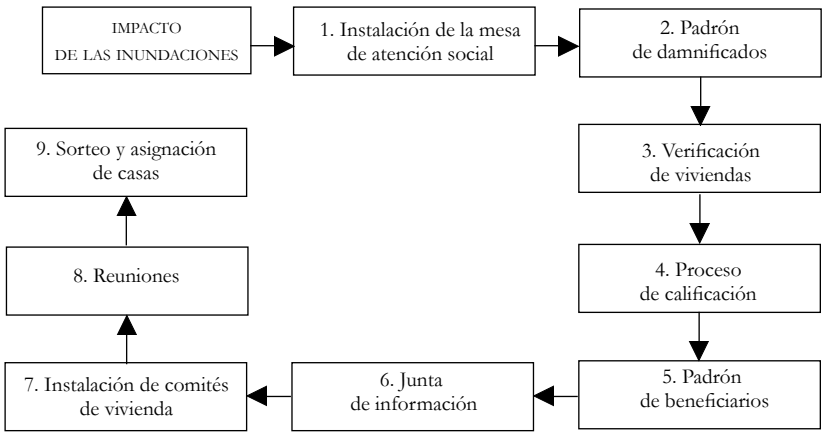
De acuerdo a lo mencionado anteriormente se muestra el siguiente esquema acerca del proceso que debieron seguir las autoridades para la reubicación en Arroyo del Maíz.

Diagrama hipotético de gestión



Para la corroboración de los datos anteriores se analizaron las entrevistas hechas a los funcionarios encargados de la reubicación y la información resultante se muestra en el siguiente esquema:

Diagrama de gestión según funcionarios



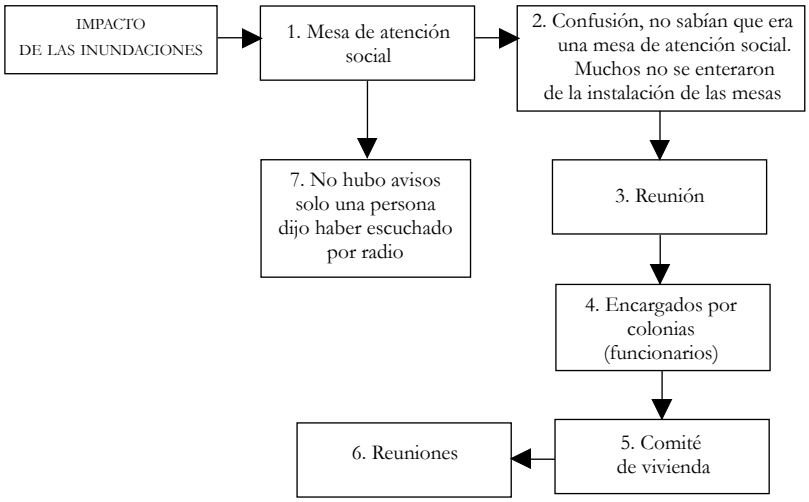
Cabe mencionar que el mayor impacto social lo sufrieron las familias ubicadas en los subprogramas 04 y 05 a quienes se destinaron los paquetes de materiales para reconstrucción más completos, sin embargo fueron las familias donde la conclusión de las obras acusaron un mayor rezago. (Reza, G.2001)

Para la recopilación de la información en la comunidad que fue afectada por las inundaciones de 1999 y que fue reubicada se extrajeron sus impresiones acerca del proceso de gestión y organización a través de entrevistas a profundidad enfocadas a obtener información acerca de este proceso. Dando como resultado el esquema de la siguiente página.

Podemos señalar las siguientes conclusiones que se derivan del examen del proceso:

1) Existió confusión respecto a la instalación de mesas de atención social mucha gente no se entero de su existencia ni de su función. Al preguntarles sobre el particular no sabían que era una mesa de atención social y según la normatividad del Fonden se debe de tener claro la función de

Diagrama de gestión según afectados



las mesas de atención social y sin embargo no identificaron el objetivo de las mismas.

2) No hubo suficientes avisos, los afectados se enteraron por casualidad de las mesas de atención social.
3) Después de la instalación de las mesas de atención social se hizo una reunión para formar un comité de vivienda donde se nombraron presidentes de manzanas que tenían la función de dar avisos a los demás. Las personas que fueron reubicadas no participaron en el programa solo participaron como extensión a través de las mesas de atención social externando la información que las autoridades les daban. El personal encargado de reubicar solo les informaba las decisiones ya tomadas de lo que se iba hacer.
4) Los días fijados para realizar las reuniones dependían de la organización del funcionario encargado de la colonia, podían tener un día específico o no tenerlo. No tomaba en cuenta otro tipo de condiciones.

5) Se formo el comité de vivienda integrado por un presidente, secretario y vocal.
   Una vez que se tuvo los terrenos a donde se les iba a reubicar se les llevó para que conocieran el lugar, se les enseñó un plano para que conocieran como iban a ser las casas.
6) Una vez que se tuvieron las casas se hizo una reunión para sortear las mismas, el sorteo se llevo a cabo por colonias y existió inconformidad por parte de las personas, pues en muchos casos no se respeto el sorteo.

Cabe mencionar que como parte del proceso de organización y gestión en la reubicación se rescato información en la comunidad de Arroyo del Maíz acerca de lo siguiente:

1) En las formas de de enterarse de avisos de apoyos por ejemplo, ante las opciones presentadas existe un predominio en comunicarse por medio de sus conocidos cotidianos. (Vecinos, presidente de manzana, casualidad)
2) En cuanto a obstáculos de comunicación se encontró la falta de avisos e insuficiente información. Por ejemplo no sabían lo que era una mesa de atención social ni su función
3) Lo que prevaleció en este punto fue que existió una comunicación imprecisa pues referían cosas como "nada más nos dijeron que iban a ser de block, pero después nos dijeron que iba a ser de laminas yo dije ya que como fuera".
4) En cuanto a los efectos que causo el proceso de reubicación se encontró que por un lado refieren estar a favor y por el otro en contra de la reubicación aunque también aparecieron efectos políticos como señalaba una persona "pues….mas me agrada que estoy tranquila, que puede uno decir darle gracias a dios y también al sr. presidente que también ha hecho mucho por esta gente verdad".

Por otro lado en el proceso de comunicación desde el punto de vista de los funcionarios públicos, se encontró lo siguiente:

1) Prevaleció, según ellos, una comunicación masiva orientada a través de los medios de comunicación: radio y periódicos.
2) La comunicación en la reubicación estuvo caracterizado según autoridades por ser a través de reuniones en las que hubo suficiente tiempo para aclarar dudas.
3) Los obstáculos que prevalecen según autoridades para la comunicación son la falta de tiempo debido a ser un "proceso de emergencia".

La interpretación de dar información para aplicar los subprogramas y sus necesidades de organización tiene diferente forma de ser asimilada tanto en los funcionarios públicos como en la comunidad. La asunción de los funcionarios públicos se refiere a una comunicación orientada masivamente, con utilización de medios de comunicación acordes. Por otro lado, la comunidad tiene formas de comunicación basadas en lo interpersonal. Haciendo referencia a otros datos encontrados en las entrevistas y que es importante mencionar, vimos que existió confusión por parte de los miembros de la comunidad durante el proceso lo que originó muchas dudas y trajo consigo que gente que debía estar en el programa no lo estuviera, por la insuficiente información que tenían por ejemplo manifestaron creer que las casas se las iban a vender, entre otras cosas.

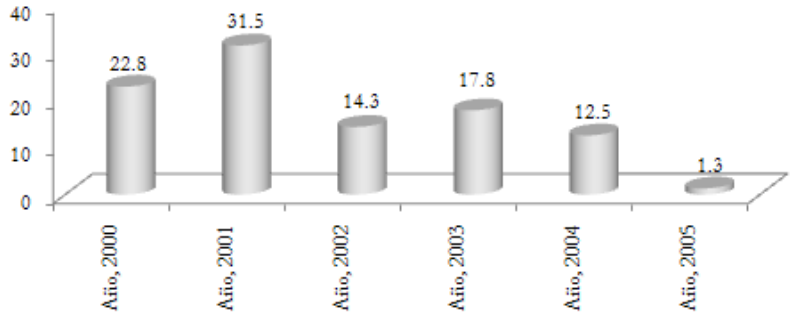
El proceso de organización y gestión de reubicación de 1999 en Arroyo del Maíz, apareció de dos maneras: formal (lo que las autoridades informaron oficialmente) y la informal (descrita por la comunidad).

Por otro lado es relevante mencionar que la forma como se mostró este proceso en los esquemas anteriores debió regirse por una serie de normas que no fueron realizadas en su totalidad.

Poblamiento de la Reubicación Arroyo del Maíz

Las viviendas de Arroyo del Maíz fueron entregadas en tres periodos distintos. El primer grupo de casas se dio a finales del año 2000 (Norte), la segunda parte en 2002 (occidente) y el tercero y último en febrero de 2003 (Oriente). Esto provocó un descontento de varias familias, pues los últimos tuvieron que esperar dos años y medio para poder mudarse. Es en los dos últimos paquetes entregados por la compañía, donde se encuentra también la mayor parte de casas incompletas y con problemas de que el agua se trasmina, o de que fueron entregadas sin cableado eléctrico, casas a las que no les servían las puertas, sin ventanas o incluso sin taza de baño.

GRÁFICA 13
Arroyo del Maíz. Ocupación de viviendas



En los años 2000 y 2001 se entregaron la mayor parte de las viviendas o al menos los entrevistados (EC-2005) declararon que en esos años ocuparon sus casas. No obstante de 2002 a 2004 continuaron llegando beneficiarios a ocupar viviendas en la colonia de reubicación, incluso en 2005 se registraron llegadas de ocupantes. El proceso de ocupación de las viviendas puede ser enmarcado en las diversas argumentaciones que se han ofrecido antes acerca

de la forma en que se gestionó la reubicación, sin embargo la continuación de los periodos de llegada de ocupantes también se explica porque en Poza Rica subsiste un déficit importante de viviendas y por consiguiente la demanda toma formas hasta de invasión de casas y lotes como ya se ha dicho y se abundará más adelante.

Sobre el diseño del proyecto de Reubicación

Lo expertos en el tema de reubicaciones, principalmente antropólogos, señalan la importancia de una mayor participación por parte de la población en la toma de decisiones para la construcción y ubicación del nuevo asentamiento. Oliver-Smith hace hincapié en que uno de los problemas que se suscitan al no tomar en cuenta la participación de los afectados es que con la reubicación se pierde el sentido de la existencia y de su orientación en la vida, por lo que la población tiende a responder de dos maneras al reasentamiento: la resistencia y la participación. La resistencia tiene que ver con la afirmación y la autoafirmación, de tener derecho en la toma de decisiones sobre su propio futuro. La participación, por su parte, está basada en la devolución de control por parte de los miembros de la comunidad, y del combate en la pérdida del significado de vida. La participación les permite a los individuos un papel importante en su futuro. (Oliver-Smith, 2001:53).

El Banco Mundial basándose en estudios de reasentamientos pasados ha señalado la necesidad de incluir a la población en una mayor negociación en lo que se refiere a la construcción del espacio donde vivirán, recomendaciones que hizo a México (Greaves: 2001) Y es que con las reubicaciones se desmantelan sistemas de producción, se desintegran grupos de parentesco con las redes sociales de ayuda construidas por décadas y lo mismo ocurre con el sentido de pertenencia y de identidad. Lo anterior provoca como bien señala Cernea, representante del Banco Mundial varios procesos de empobrecimiento con la reubicación que a la larga conduce a un verdadero desastre.

(Véase: Greaves, 2001; Oliver-Smith, 2001 y Macías, 2001). Pero a diferencia de las observaciones realizadas, una de las constantes en México es que las decisiones son tomadas de manera unilateral y arbitraria, desde arriba para abajo, como señala (Robinson, 2001).

El caso de Arroyo del Maíz no fue la excepción. Las juntas a las que se citaba a los futuros reubicados tuvieron la intención de informar sobre los avances, las características de las casas que habitarían y su ubicación. Nunca se les consultó ni pidió su opinión. Se les enseñó un croquis o maqueta de cómo serían sus casas, pero los mismos entrevistados señalaron que las maquetas y croquis no se parecían a las casas que les dieron. Además la información que se les proporcionó fue cambiando conforme pasaron los meses, pues primero se les dijo que se les daría un terreno donde construirían su casa, con material proporcionado por el gobierno y al final que se les otorgaría un pie de casa, con las características que ofrecía el Fonden.

El Secretario de Finanzas y planeación en Veracruz, Mario Berlín Mendoza, señaló que se comprarían 27 hectáreas que tendrían un costo de 6 millones 750 mil pesos, es decir, 250 mil pesos por hectárea y 150 metros cuadrados por lote. El trabajo de construcción daría inicio en enero del 2000, como corroboraría el presidente municipal de Poza Rica Marcos López Mora, quien señaló que para el 31 de enero se estaba acondicionando el terreno para dar inicio a la construcción de viviendas (Véase Notimex, 26/12/1999 y 31/01200). Sin embargo, el coordinador de la Sedesol en la zona norte, Sergio Chagoya indicó que a dos días que se cumplen seis meses del desastre se iniciaron los trabajos de reubicación en varios predios, señalando entre ellos, Arroyo del Maíz (Notimex, 03/04/2000).

La habilitación del terreno consistió en el relleno de ciertas áreas para que las casas tuvieran el mismo nivel, pues se trataba de un relieve medianamente accidentado. Sin embargo, uno de los problemas que se han suscitado por el mal trabajo de relleno del terreno es que algunas casas se están ladeando o corren peligro de caerse porque la habilitación no fue en todo el lote, sólo donde se plantó la casa. Lo anterior se presenta en las manzanas 2 y 3, es-

pecialmente en la última donde actualmente la gente ha tenido que ponerle tierra en lo que correspondería al patio trasero. Lugar donde se observó un pequeño barranco de aproximadamente metro y medio de desnivel que cada año con las lluvias se deslava. El problema es mayor hacia algunas de las manzanas ubicadas en el centro donde se hizo necesario un muro de contención desde el inicio. En esta parte hay casas que se encuentran ya inclinadas y con posibilidad de caerse.

Arquitectura de las Viviendas

Según el Informe de Ejecución del programa Emergente de Vivienda, Veracruz II (2004) se señala que las casas de Arroyo del Maíz tienen una construcción de 25 m2, repartidos en área de usos múltiples, cocineta y baño con regadera con los mismo materiales que el subprograma 04 a excepción de muros de block de tepeziltl por tabimax y loza de concreto (Gobierno del Estado de Veracruz; 2004). El mismo documento indica que está constituido por 643 viviendas, pero según nuestra encuesta censal (EC-2005) se constató la existencia de 474 casas. Es decir, un faltante de 169 casas con un costo de 24 mil pesos cada una. En costos de producción el faltante es de $4, 056,000, si multiplicamos $24,000 que es el costo de la vivienda unitaria, por el faltante de 169. De lo anterior no se da explicación alguna, pues oficialmente las casas si existen.

Por otro lado la calidad del material con el que se construyeron las casas no es apta para zonas muy lluviosas, pues tiende a absorber la humedad y el agua se trasmina tanto de los muros como del techo. Como se trata, según se informó de un pie de casa, las familias que han podido revocar o aplanar (carpeta de mezcla de arena-mortero en los muros) sufren menos de goteras, pero no necesariamente es garantía de solución el problema, como señala una vecina de la manzana 9, quien revocó por fuera y por dentro, no fue suficiente.

Ana Santiago de la manzana 8, al oriente de la colonia y cuya casa se le entregó en febrero de 2003, comenta:

> Mmm, tiene muchos desperfectos porque en primera cuando llueve toda el agua se trasmina, toda la pared se moja, todo, todo, por eso está este lado, de este lado también se trasmina, el techo también gotea y de abajo por todos lados entra agua […] Como si estuviéramos afuera, porque la verdad por todos lados se trasmina el agua, no hay un rincón que no se gotee […] Cuando llueve muy fuerte todo si, se trasmina el agua, todo se mete, por todos lados y hay que estar sacándola con la escoba para fuera …

O lo que señala Omar Basto y la señora María de la manzana 19 y 9 respectivamente:

> Es un ladrillo más que nada hueco y bofo. O sea, absorbe toda la humedad. O sea. Está lloviendo, pero si llueve determinado tiempo empieza a absorber y empieza a sudar, a sudar agua. Haga de cuenta cuando le hecha un traste de agua… como si lavara ropa y escurriera.

Pero ese no es el único problema, varias casas presentan otras deficiencias, como la vivienda de Nerón Gómez de la manzana 7.

> Allá si les dieron [zona norte], porque allá les entregaron el drenaje. Y aquí no, aquí nada más estregaron el puro cascarón, el puro cascarón y uno tuvo que meter el dinero para las tomas, nomás dejaron las tomas de los demás, estuvo metiendo los tubos y todo eso y luego como se revocó, porque se trasminaba mucho. Si, se trasmina, nomás pásele para acá, ire como está gacho ahí […] Cuando llueve recio se baja el agua y se mete y entonces acá le hice un hoyo en la esquina, para que se vaya de aquel lado. Ahora de aquí, mire esto, de aquí está tronado, de aquí le he embarrado mezcla, es meterle una zapata para que amarre con la cadena, porque nomás tiene una cadena que pega con la pared esa. No

> está amarrada con el otro castillo. No está amarrado porque por eso se abre, entonces hay que meterle zapata y meterle por ejemplo alguna hilera de ladrillo o lo que sea, pa'que quede mi respaldo mío pa'acá, porque ese respaldo es del señor. La pared es del señor, el señor puede hacer un hueco de allá pa'acá que sale pa'acá lo que vaya hacer.

Casas que le faltan muros, mal echas, que se trasminan, casas en ocasiones sin un drenaje que los conecte al colector principal, como ha sucedió en la manzana 3, casas que no tenían cableado eléctrico. Al parecer, las casas que se entregaron a finales del 2000 y que se ubican al norte del predio no tienen ese tipo de problemas, salvo en lo que se refiere al mal relleno que se hizo. Son casas que contaban con todos los servicios y en las entrevistas, no se quejaron de que el agua se les trasminara tanto. Sin embargo a las casas ubicadas al occidente y sobre todo las de oriente son las que tienen mayores problemas en su construcción.

Una de las disposiciones del Fonden es que las casas debieron de haber sido entregadas con todos los servicios y desde el primer paquete es decir, las casas ubicadas en el norte no tuvieron servicios de luz hasta un años después cuando Vicente Fox fue a inaugurar la colonia en noviembre de 2001 junto con las de El Mollejón del programa PROVIVAH. En ese primer paquete si había cableado eléctrico. En Arroyo del Maíz se han encontrado varias irregularidades, quizás el más reciente fue el descubrimiento de que parte de la red de drenaje es inservible, además de una obra de pavimentación atrasada y daños similares que dejó la compañía de introducir el colector sanitario en calles de las colonia Arroyo del Maíz, que afecta a más de 50 familias. Se señala que el drenaje está totalmente azolvado y hay vecinos que encuentran como culpable a la constructora Consorcio Industrial y Constructor mexicano. Con lo cual, las obras de pavimentación a la entrada de la colonia están detenidas. (La Opinión, 21/04/2006). El resto son caminos sin pavimentación y donde en época de lluvias se dificulta su paso por los encharcamientos.

Otro aspecto importante se refiere al sorteo efectuado en las colonias, casi todos sus integrantes quedaron revueltos, a excepción de la manzana 1 y 2, conformado principalmente por habitantes de las colonias Insurgentes y Varitas. Inicialmente se les dijo que serían reubicados por colonias, pero al final la decisión fue llevar a cabo un sorteo para que no hubiera preferencias. Lo anterior provocó malestar entre los futuros reubicados y algunas manifestaciones como la de los integrantes de varias colonias que realizaron varias manifestaciones en la entrada Arroyo del Maíz. Abogaban por el derecho de permanecer juntos en una sola manzana, pero fueron ignorados por las autoridades. Lo anterior ha traído por consecuencia una mayor lentitud en la integración comunitaria. Pues si bien los vecinos se saludan entre sí, existe un rechazo, malestar y desconfianza con los nuevos vecinos, lo cual se detecta en las entrevistas cuando los colonos manifiestan incomodidad al referirse a ellos.

De acuerdo con la encuesta censal (EC-2005), acerca de la procedencia de las personas.[7] Se analizaron varios aspectos, de los cuáles nos parece importante resaltar el tipo de vivienda en lo que corresponde al material del cual está constituida, si tenían servicios, la ocupación, el ingreso y la densidad demográfica. Los resultados representan un vasto universo de la misma Ciudad de Poza Rica, aunque indudablemente la colonia de reubicación está conformada por familias ubicadas en la periferia de las mismas colonias y con un ingreso económico en la mayor parte de los casos menor al sueldo mínimo que en 1999 era de $31.90 para poza Rica. Lo anterior es demostrado con los siguientes datos. De un total de 474 casas, un total de 64% era casa propia, 2.5% rentada, 11.2% prestada, 4.4% otro y no respondió por que no estaba

[7] Las colonias mencionadas fueron: 20 de Noviembre, Agustín Lara, Agustín Melgar, Alianza, Anahuac, Aviación vieja, Azteca de Coatzintla, Barrio de Xico, Cerro Fortín, Chapultepec, Fausto Dávila, Fernando Gutiérrez Barrios, Francisco I. Madero, Ignacio de la Llave, Ignacio Zaragoza, Independencia, Insurgentes, Josefa Ortiz de Domínguez, Las Granjas, Las Vegas, Lázaro Cárdenas, Los Sauces, Manuel Ávila Camacho, Miguel Hidalgo, Morelos, Obras Sociales, Palma Sola, Paso del Pital, Petromex, Plan de Ayala, Poza de Cuero, Quirasco, Revolución, Reyes Heroles, Ricardo Flores Magón, Rivera, Santa Emilia, Sector Popular, Tepeyac, Totolapa, Villa de las Flores y Yanga.

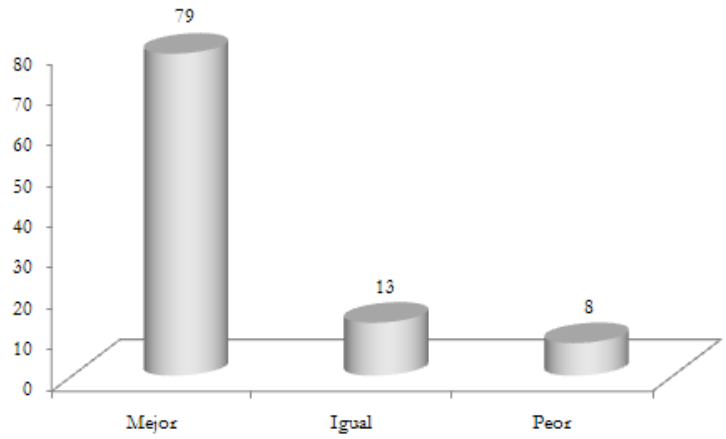
en su domicilio un 17.7%. En lo que respecta a si vivían en casas sola se tiene un total de 77.4%, vivienda en vecindad 3.2%, Departamento en edificio 1.1% y no respondieron 17.9%. En lo que se refiere a servicios básicos 54% tenía electricidad, 35.9% tenía agua entubada, drenaje 42.6%, alcantarillado en la calle 29.5% y alumbrado público 44.9%. Así mismo se tuvo un registro de integrantes por familia de 1 a 4 miembros de 33.9%, mientras que de 5 a 12 miembros fue de 55.7%.

Condiciones de vida y organización comunitaria

El sociólogo Michael Cernea analizó los problemas de empobrecimiento que lleva consigo una inadecuada planeación en la reubicación de personas, que tiene por consecuencia la pérdida de empleos, mayor marginalidad, deterioro económico, inseguridad alimentaria, aumento de la morbilidad, incluso de la mortalidad, perdida del acceso a lo bienes comunales, así como de una desarticulación de la comunidad al modificar y fragmentar los vínculos sociales, es decir, las redes sociales de cooperación. (Cernea, Michael; Citado por Oliver-Smith, 2001: 58-59).

Todo lo anterior es visible en Arroyo del Maíz. Quizás el tema de marginalidad no lo sea tanto porque se trata de una población que vivía ya en condiciones de marginalidad y cuyo ingreso económico estaba ya muy pauperizado. En términos cualitativos las familias han mejorado sus condiciones de vida pero ello tiene que verse con certeza relativa. Si bien, actualmente cuentan con servicios básicos y tienen una vivienda propia, lo cual es reconocido por ellos mismos, han perdido otros elementos que eran sustanciales dadas sus condiciones de pobreza: la cercanía al mercado, centros de abastecimiento más económicos, el empleo les queda más retirado, con lo que tienen que hacer gastos que antes no tenían contemplados. Agreguemos la pérdida de las redes sociales de cooperación de gran utilidad.

Gráfica 14
Arroyo del Maíz ¿Cómo siente que vive ahora en comparación con su vivienda anterior?



La gráfica anterior refleja la percepción de los afectados respecto a sus condiciones de vida en comparación con las condiciones de las viviendas que ocupaban antes de las inundaciones o simplemente antes de llegar a la colonia de reubicación. Es incuestionable que un 79% dijera estar en mejores condiciones que antes y solo un 8% declarara que se encuentra en peores condiciones. Realizamos un ejercicio, que será documentado en otro reporte, usando el Sistema de Información Geográfica para relacionar todas las características de quienes habían señalado vivir peor que antes y encontramos que en efecto, corresponden a familiar que provienen de otras colonias no pobres, de mayores ingresos que el resto de los colonos; que llegaron más tardíamente a ocupar sus viviendas en Arroyo del Maíz y que tienen empleos de mayor remuneración y calificación.

La distancia a la que se encuentra Arroyo del Maíz del centro, con un costo de camión de $4.50 pesos para una población, que en ocasiones tiene que utilizar dos camiones para llegar a su trabajo, con lo cual realiza un gas-

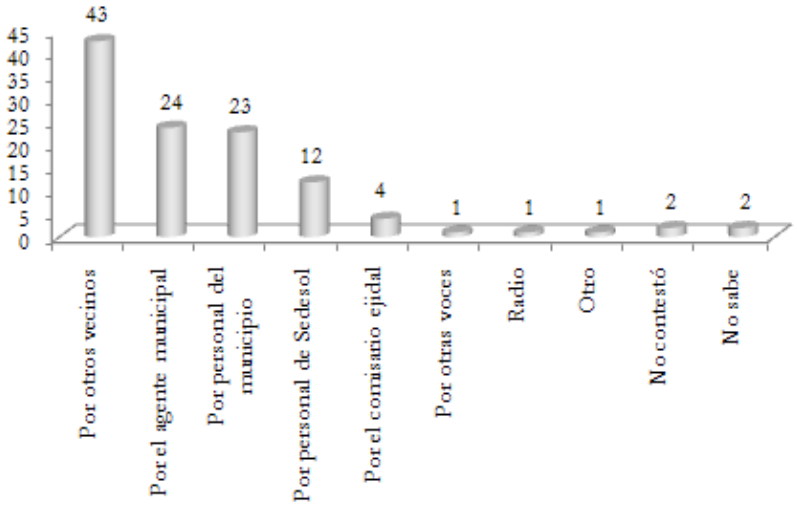
to diario de 18 pesos, o para aquellas familias que no pagaban los servicios básicos por carecer de ellos y ahora tiene que hacerlo, menguando el poco ingreso económico que tienen y que en promedio va de $1,600 a $2,600 pesos mensuales. Precios de las tiendas más altos, existe una primaria en el Mollejón, pero no así la secundaria que amerita el gasto de transporte lo que contribuye a que Arroyo del Maíz no sea un sitio atractivo para muchas familias que conformaron el padrón de beneficiarios. Además, cuando las casas fueron entregadas existía muy poco transporte público, actualmente su frecuencia es mayor, pero antes era complicado salir o llegar a la colonia de reubicación y en los primeros meses no tuvieron servicios de luz, agua y drenaje. A lo anterior agreguemos una falta de apoyo municipal, estatal y federal, pues con el pretexto de que el estado y federación no han entregado la colonia al municipio, éste último se ha desentendido de la satisfacción de otras necesidades en la colonia. En ocasiones el DIF municipal llega con apoyo a la comunidad, es actualmente más visible al ser año electoral.

No obstante, como podrá observarse en las dos gráficas siguientes que son comparativas y que provienen de nuestra encuesta censal (EC-2005), las condiciones en el acceso y disfrute de servicios urbanos son notablemente mejores en la reubicación que las que tenían las mismas familias antes de llegar a ella:

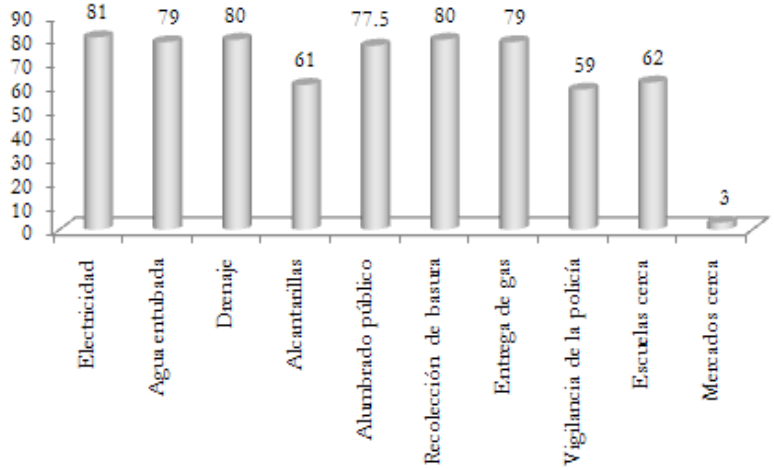
La mayoría de las familias no tenía acceso a los servicios que se señalan ni en un 40% generalizado, en tanto que en Arroyo del Maíz superan el 80% de las viviendas con la mayoría de esos servicios urbanos. Lo que se ha señalado antes respecto a la lejanía de escuelas y mercado y sus repercusiones en la economía familiar también es corroborado en las gráficas siguientes.

Lo señalado anteriormente representó uno más de los motivos por lo que algunos de los afectados beneficiarios de ese programa de reubicación rechazaran sus viviendas y permaneciera en el mismo lugar en el que habían vivido por décadas, con lo que más de la tercera parte de la población, muy cercana a la mitad, decidió quedarse en el antiguo asentamiento. Los que pudieron quedarse en sus antiguas viviendas tuvieron dos motivos importantes para

GRÁFICA 15
Arroyo del Maíz. Servicios antes de la inundación de 1999



GRÁFICA 16
Arroyo del Maíz. Servicios actuales 2005



hacerlo. Sus condiciones económicas les permitían hacer frente para poder quedarse en el mismo lugar. En este sentido, sus terrenos y casas eran más grandes y mejores, comparado con el pie de casa que les ofrecían o, por el contrario, las condiciones de marginalidad eran tan fuertes que vivir en Arroyo del Maíz dificultaba su propia sobrevivencia. Alejarse una hora del centro de Poza Rica, aunque ya se haya "normalizado" el servicio de transporte es un gasto que puede ser un exceso para la población especialmente marginada. La resistencia, marginación y la falta de participación, aunado a una información poco clara, desconfianza gubernamental y lentitud en la entrega de casas, de una ubicación lejana a sus centros de trabajo, casas sin servicio, un sorteo que no ayudó a que la población se sintiera mas integrada, propició que la población que aceptó la reubicación si bien en general mejoro ciertas condiciones de vida en cuanto acceso a servicios, accedió a otras condiciones más difíciles que antes, en medio de gente que no conoce, porque no se ha dado una integración comunitaria. Han pasado cinco años para los primeros habitantes y dos años para el último grupo que llegó y el discurso que se repite es el de la desconfianza al vecino y su rechazo. Se trata de una colonia fragmentada desde su inicio, un rompecabezas al que la gente no puede ponerle orden y empezar a construir algo en conjunto.

El censo realizado por el equipo de trabajo constató la existencia de familias provenientes de diversas colonias de Poza Rica en su mayor parte y de algunas colonias de Tihuatlán y Papantla. Arroyo del Maíz se ha convertido en una colonia donde se ubican ciertas formas peculiares de merginalidad, una colonia donde existen robos, delincuencia, drogadicción, ahondados por el abandono de las autoridades.

Ante esta dificultad, para poder acceder a los recursos, algunos vecinos han ideado mecanismos, como la de algunos líderes que viven de familias más marginadas al ofrecerles una renta para ocupar una de las muchas casas desocupadas. Pero también esa poca capacidad de acceso a los recursos provoca que la gente tenga que buscar las fuentes donde se encuentra, ubicándolas justo en los años electorales, en los partidos políticos que buscan seguidores.

Invasores

Las circunstancias en cuanto a la necesidad de una vivienda en Poza Rica provocó la llegada de dos o tres tipos de invasores al predio. Los primeros llegaron en el año de 2002 y 2003, empezaron habitar las casas, invitados por un líder que llegó a pedirles una especie de renta semanal por ocupar las casas abandonadas. Un segundo grupo fue dirigido por otros líderes o jefes de manzana y han recibido un apoyo económico por permitir su entrada a las casas, en ocasiones llegan a ser familiares de las mismas personas que viven en la colonia. La invasión no sólo se ha limitado a la colonia se ha extendido hacia El Mollejón, que es una colonia contigua. Recientemente se ha integrado un tercer grupo, el de personas que están utilizando las áreas verdes de la colonia, unos han sido traídos por los mismos familiares de Arroyo del Maíz, otros más han llegado al encontrar la oportunidad que esperaban de poder tener acceso a una vivienda. Otros, los últimos invasores que llegaron en enero de 2006, alrededor de 36 familias, se supone que fueron llevados como promesa de campaña de algún líder político al ser un año electoral. Tal y como ocurrió años atrás con la presidenta municipal de Tecolutla, al dotarles a un grupo de sus agremiados lotes en las áreas verdes de Tecolotitlán. El argumento que manejan los invasores es que ellos también eran damnificados pero no entraron en el programa de beneficiarios. No negamos que el discurso sea cierto para algunos, pero en realidad ello responde a un rezago de vivienda mal atendida. Lo anterior ha generado tensión de los dueños de vivienda e invasores. Algunas casas invadidas han sido peleadas por sus verdaderos dueños, quienes han acudido a abogados que les aconsejan esperara a recibir las escrituras para poder proceder legalmente contra el invasor. El invasor, por su parte, está esperanzado de que al ocupar una casa "abandonada" y sin interés por el dueño o áreas verdes puedan acceder a una vivienda y a un espacio propio.

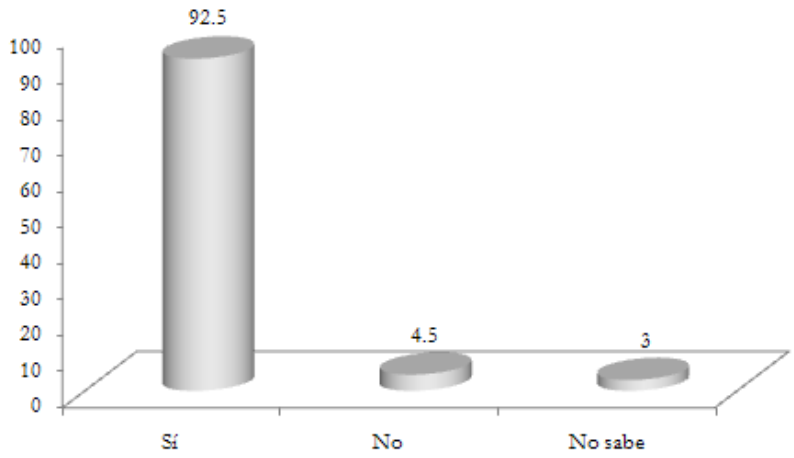
Logramos identificar los mecanismos de reclutamiento y organización de un grupo de invasores que corresponde a formas utilizadas en la región

durante la lucha agraria que dotó de tierras a buena parte de los campesinos que fueron a colonizar la Huasteca Veracruzana. Todos los mecanismos están anclados en la práctica clientelar en donde un líder recluta y organiza a diversas personas necesitadas con la promesa de brindarles por sí y a través de su organización el acceso al recurso (vivienda, tierra, etc.). En tanto se genera el proceso de apropiación, el líder recibe dinero de los reclutados, les exige además apoyo en actos políticos hacía otro líder formal (que a su vez es gestor de influencia para el primero) que regresa favores al facilitar soluciones positivas a las demandas de los reclutados.

La gráfica siguiente corresponde a una pregunta de nuestra encuesta censal. Interroga acerca de si el propietario de la vivienda se encontraba registrado en el padrón de damnificados (inicial-final, no importa) y las respuestas fueron contundentes acerca de que más del 92% de los respondentes dijeron que si estaban apuntados en ese registro. Nosotros interpretamos esa respuesta como un mecanismo de defensa que se da en las condiciones en las que en este tiempo (2005-2006) se vive en la reubicación y que es caracterizado por la inseguridad en la propiedad de las viviendas, la acrecentada presión sobre las casas que no han sido habitadas por sus beneficiarios originales y la otra presión ejercida por los líderes de la colonia y sus nexos con otros lideres que actúan en el ámbito municipal y regional.

En cuanto a las consecuencias de la problemática de la reubicación. Se agrega una problemática ya añeja que responde al desempleo, marginalidad, crecimiento del trabajo informal, rezago en viviendas y en general el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes como consecuencia de las políticas económicas de los últimos años. De tal manera que la población de Arroyo del Maíz se enfrenta ante una condición que ya vivía con anterioridad, aunado a un incremento de condiciones desfavorables al habérseles quitado con la reubicación los mecanismos familiares de sobrevivencia. De tal manera que su calidad de vida es peor, pues se enfrentan en ésta nuevas circunstancias a una manera más cruda y con mayores problemas que resolver ante un sueldo

Gráfica 17
Arroyo del Maíz. El propietario ¿estaba en el Padrón?



similar al anterior de la reubicación, pero con mayores gastos que realizar, es decir, una capacidad adquisitiva menor y con una red social de ayuda debilitada que no les garantiza respaldo en ésos momentos. La reubicación tiene así consecuencias, no sólo para los reubicados, sino también para varias familias de las diferentes colonias del Poza Rica marginado, pues las familias han sido desmembradas, con las desventajas que ello representa.

En este sentido la reubicación de uno de los asentamientos más grandes de Veracruz ha tenido repercusiones no sólo para los reubicados, sino para las familias desmembradas y que hoy se encuentran sin los mecanismos para poder enfrentar este nuevo desastre que viven actualmente. Consecuencia de decisiones arbitrarias y unilaterales, donde la reubicación ha significado el enriquecimiento de algunos funcionarios públicos y líderes locales que han aprovechado las circunstancias de abandono, marginación y pobreza de sus habitantes.

Capítulo 4
La Reubicación de Tecolotitlán

Jesús Manuel Macías, Sara Marcé y Luis Ricardo Chávez[1]

El estudio presenta un acercamiento a las características de las inundaciones desastrosas de 1999, las condiciones de vida en Tecolutla y las repercusiones que se tuvieron. Divide la aproximación al problema de la reubicación en las condiciones contextuales previas a las inundaciones observando después las fases pre impacto, impacto y post impacto o de recuperación, para centrarse en la Reubicación identificada como Tecolotitlán. La reubicación es entendida no solo como la colonia habitada por quienes fueron afectados en 1999, sino por ser un resultado de diversas acciones gubernamentales enmarcadas en la marcha de agentes e instituciones para responder a desastres y también con la presencia de las personas que fueron afectadas y sujetos de tal intervención.

La conclusión evaluatoria del estudio estima que lo realizado en Tecolutla con la reubicación que se estudia, dejó beneficios indudables a los habitantes tanto del predio como de esa ciudad y municipio, pero como reubicación planeada con el propósito de reducción de riesgo no tuvo resultados consistentes.

Introducción

El estudio de caso se realizó de finales de 2004 a principios de 2006, generando información a través de diversas entrevistas con las personas afectadas por

[1] Con la colaboración de Yaneli González en el análisis de la gestión. Entrevistas: Luis Ricardo Chávez, Giovanni Vidal, Yaneli González, Sara Marcé, Gabriela Vera.

las reubicaciones y con residentes en Tecolotitlán. Se entrevistaron también diversos funcionarios municipales, estatales y federales levantó una encuesta censal de la colonia de reubicación levantada en mayo de 2005 (EC-2005), y se utilizó la información de un cuestionario abierto aplicado en febrero de 2006 en diversas colonias efectuadas de Tecolutla (E-1999, 2006).

Para comparar respuestas sociales se elaboró una muestra dentro de la encuesta censal de 21 personas para reforzar los análisis y contrastar las respuestas a los cuestionarios antes señalados. No hubo acceso a información oficial de detalle del proceso (padrones, censos, cédulas, actas, etc.), dado que funcionarios gubernamentales se mostraron reacios y poco colaboradores en este terreno. No obstante, se consiguió tener acceso a dos documentos generales sobre la gestión gubernamental en el caso de las inundaciones de 1999 como el intitulado *Estrategia General de Operación* del Gobierno de Veracruz (2004).

Por otra parte, aspectos relacionados con las formas iniciales de la aplicación de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) se compararon con un oportuno estudio demoscópico realizado en el año 2000 para valorar el impacto social de las inundaciones (Reza, 2000).

En el estudio de caso existen tres ejes que forman su estructura fundamental y que se refieren a: a) condiciones pre-impacto, b) el escenario de las inundaciones o del impacto y la parte sustantiva que se refiere a c) la recuperación (post-impacto) en donde se amplia el estudio al caso propiamente de la reubicación. La población que habita la colonia de reubicación es la parte central del estudio y es por tanto la que ocupa la mayor parte del trabajo. Se ofrece atención a los aspectos de gestión de la recuperación, de exclusión de ésta en la parte central del diseño del asentamiento y de las características de la edificación de viviendas. Se atiende también el proceso de ocupación de la colonia, las condiciones de vida, la familia y sus cambios.

Se insertan los elementos necesarios para distinguir entre los cuadros que dibujan los funcionarios entrevistados con relación a las formas, medidas, acciones de intervención para reconocer las condiciones desastrosas de la inundación y la aplicación de las previsiones para la reubicación y todo eso

mismo pero bajo la óptica de la población afectada. Este ejercicio lo que pretende es poner en claro los elementos distintivos de lo formal y de lo real. Lo formal se observa como lo construido interesadamente por los funcionarios que deben orientarse bajo ciertos aspectos de conducta normada por procedimientos oficialmente establecidos y factuales que tienen implicaciones hasta penales en lo relacionado con el Fonden.

Este es un procedimiento crítico, que además persigue la interlocución con los actores descritos dado que la intervención gubernamental se asume como una respuesta a las responsabilidades de Estado frente a los desastres y frente a la necesidad de resarcir las pérdidas de una parte de la sociedad que ha resultado afectada para reincorporarse a la marcha global de la sociedad nacional.

La parte final del estudio trata de tener un acercamiento a una evaluación integral del caso de la reubicación considerando los elementos generales de un "tipo ideal" de reubicación según se desprende le las recomendaciones de expertos y los elementos reales extraídos del propio estudio vistos a través de los funcionarios que intervinieron y de los afectados.

Contexto global

El municipio de Tecolutla fue uno de los 156 municipios afectados a nivel estatal por el desastre ocurrido en el Estado de Veracruz-Llave, originado por lluvias atípicas e impredecibles denominada Depresión Tropical número once, a fines de Septiembre y principios de octubre de 1999, y fue uno de los 23 en la zona Norte del estado.

El territorio actual del municipio de Tecolutla tuvo en sus inicios una población prehispánica que ha intervenido en diferentes hechos históricos, los cuales sirven como antecedentes históricos del asentamiento. En 1522 se llevo a cabo un choque entre dos culturas producido por la colonización y expansión española en un proceso de reubicación forzosa de las poblaciones indígenas que abandonaron los centros rituales y transformaron sus sistemas

socioeconómicos. En 1813 Tecolutla es uno de los puertos ocupados como punto de embarque y desembarque de armas para los insurgentes, el 22 de abril de 1825 la barra de Tecolutla es habilitada al comercio exterior; el 10 de mayo de 1847 llega frente a la barra de Tecolutla una Fragata Norteamericana La Germanten a fondear, e inicia la invasión Norteamericana. Por decreto de 15 de diciembre de 1879, se creó el municipio de Tecolutla con las congregaciones del mismo nombre y las de El Cristo y Boca de Lima, siendo la Cabecera municipal la primera que se habilito con categoría de pueblo. En 1882 la Cabecera Municipal es elevada a categoría de Villa; en 1916 comienza a funcionar la Junta de Administración Civil en Tecolutla.

El municipio de Tecolutla se encuentra en la región conocida como Totonacapan y limita políticamente al norte con Papantla y Golfo de México; al Sur con Martínez de la Torre; Este con el Golfo de México y al Oeste con Papantla y Gutiérrez Zamora. Cuenta con 81 localidades entre las que se destacan Villa Tecolutla, Boca de Lima, Rica Cebada, Huitepec, Plan de Villa, Cuauhtémoc (Chávez, 2006).

Se encuentra localizado geográficamente entre las coordenadas 20° 29' latitud norte y 97° 00' longitud oeste, altitud 10 msnm y superficie 471.31 km² que representa el 0.60% del porcentaje del total estatal.

Concretamente la cuenca del río Tecolutla es muy amplia y abarca territorio de los estados de Veracruz, Puebla y Tlaxcala, según Guillermo Guerrero (1999) la extensión total de esa cuenca es de 5 800 kilómetros cuadrados y reúne un sistema de presas donde se encuentran las denominadas Tejocotal, Necaxa, y La Soledad.

A lo largo del recorrido del río Tecolutla, éste se alimenta de diferentes afluentes, uno de los importantes es el río Chichicatzapan, el cual tiene un recorrido de 38 km de longitud, aproximadamente dentro del municipio. Este río en su desembocadura da origen a los esteros del Silencio y Cruz de los Esteros. Existiendo dos corrientes más pequeñas el Arrollo Solteros (valle fluvial constituido por suelos aluviales), que da vida a las ciénegas El Fuerte y da lugar a los esteros: Negro y Riachuelos que tiene un recorrido aproximado de 35 km (Carta INEGI, 2000).Un característica importante del

CUADRO 1
Ríos de la Cuenca del río Tecolutla

Cuenca	*Corriente de segundo orden*	*Corriente de tercer orden*	*Corriente de cuarto orden*
Río Tecolutla	5. Ajajalpan	1. Chignahuapan	
		2. Taxco	
		3. Tlallmapan	
		4. Nepopualco	
		5. San Pedro	
		6. Alcalá	
	6. Tecacán	1. El Zapote	
	1. Chichicatzapa		
	2. Michacate (Joloapan)	1. Arroyo Blanco	
		2. Tuxtla (A. Colorado)	
		3. Las Margaritas	1. Cerro Viejo
	3. El Mesonate		
	4. Zempoala-Tecuantepec	1. Yeguala	
		2. Ayautolonico	
		3. Xaltetempan	
		4. Ayoco	
		5. Cuxateno	

río Tecolutla mencionada en Chávez (2006) es el desarrollo de barreras en su desembocadura y la formación reciente de meandros definidos éstos como las curvas que describe un río en una planicie los cuales incrementan el azolve del mismo debido fundamentalmente a la carga de sedimentos procedentes de las partes altas de la Sierra Madre Oriental, como consecuencia de la deforestación de bosques, el deterioro de extensiones de bosque de mangle y la constante precipitación pluvial.

El municipio de Tecolutla se encuentra dentro de la provincia fisiográfica denominada planicie costera del Golfo. La cual se caracteriza por la presencia de lomeríos bajos de pendiente suave y cerros aislados que se pierden conforme se acerca a la franja costera, asimismo, abundan mesas de material volcánico y valles aluviales, los montes más sobresalientes son el cerro Hueytepec: 220 msnm, El Espinazo del Diablo a 240 msnm y El Mirador 250 msnm, localizado en la población de Ávila Camacho. Este cerro constituye la máxima elevación del municipio (Chávez, 2006).

En cuanto a infraestructura para el desarrollo el municipio tiene dos carreteras principales: la 180 (México-Tampico) y la 131 (Teziutlan- Nautla), la primera comunica al municipio con otras localidades del estado de Veracruz como Gutiérrez Zamora, Papantla y Poza Rica, en esta población la carrera se escinde y comunica al norte del país hacia Tuxpan conectándose con la nueva autopista de México-Tuxpan o Puerto de Tampico, la segunda vertiente comunica al centro del país vía Tulancingo, Pachuca-México. Esta segunda vía carretera corre por la Planicie Costera del Golfo hasta las ciudades de Cardel y el Puerto de Veracruz, en donde se conecta a la altura entre Casitas y Nautla con la carretera 129 hacia el centro con la localidad Teziutlan y hasta Jalapa por la carretera 140.

En el municipio, la mayor densidad de población se encuentra residiendo a lo largo de la franja costera, en ambos lados de las principales vías de acceso carretero y en las proximidades de las corrientes fluviales (río Tecolutla) y Golfo de México.

El municipio esta constituido por una población total en el año 2000 de 25 681 habitantes que representa una densidad de 54.489 hab/km^2. Concentrado en 253 localidades de las cuales 251 son rurales con una población de 19 328 y 2 urbanas con una población de 6 353. Así como un significativo número de población indígena, aproximadamente 1 567 habitantes. En este sentido, el municipio de Tecolutla, a diferencia de otros municipios del Estado de Veracruz que están constituido por una alta densidad de poblaciones urbanas, por el contrario es prácticamente rural siendo La Villa de Tecolutla (4000 hab/

km²), Hueytepec (2556 hab/km²) y Casitas (2330 hab/km²) las poblaciones que concentran mayor densidad de habitantes/km² (Chávez, 2006). Aunque las poblaciones de La Vigueta (336 hab/km²) y La Guadalupe (1000hab/km²) son localidades rurales de menor densidad poblacional, son esenciales por el porcentaje de familias reubicadas en el Predio de Tecolotitlan.

En cuanto a vivienda e Infraestructura urbana en el Anuario Estadístico de Veracruz (2001) se señala que el total de viviendas del municipio para el 2000 es de 5985 viviendas con un número de ocupantes de 25 671 personas. De las cuales el 32.72% son viviendas particulares de una planta en un cuarto de usos múltiples y el 23.81% de 2 cuartos en muchos de los casos habitados por familias compuestas por una o dos familias (jóvenes que se unieron recientemente con hijos pequeños al núcleo familiar, o parientes de uno de los cónyuges o de los dos).

En el rubro de comercio y servicios, la inexistencia de un mercado local y la insuficiencia del tianguis emplazado los días lunes, produce el desplazamiento de la población a otros centros de distribución locales, regionales y nacionales: Poza Rica, Martínez de la Torre, Gutiérrez Zamora, San Rafael, Puebla y México. El anuario estadístico de INEGI (2003) señala que el municipio de Tecolutla contaba con 16 tiendas Conasupo, que abastecen de bienes a la población. Un número insuficiente que se hizo notar en la disponibilidad de víveres en el momento del impacto, los cuales en su gran mayoría provinieron de la ayuda de dueños de hoteles y restaurantes o de donaciones externas (particulares de Gutiérrez Zamora).

Como una observación final, el contexto pre-impacto que se ha especificado anteriormente ha sufrido serias modificaciones a partir de la ocurrencia del impacto desastroso de las inundaciones de 1999, no únicamente en los ámbitos sociopolíticos, culturales y económicos de la zona sino principalmente en la esfera ecológica local. Debido fundamentalmente a que para el año de la inundación (1999) la alteración de los entornos geográficos locales (por desmonte, deforestación o pastoreo), y la nula política de mitigación de desastres puso en riesgo no sólo a los asentamientos irregulares de la población de

menores recursos ubicadas en zonas propensas a inundarse sino sobre todo al frágil ecosistema de las ciénegas y esteros locales esenciales en el equilibrio ambiental de la zona. .

Tecolutla fue gobernado por Salvador Ramírez Miranda Presidente Municipal en el momento de las inundaciones de 1999, María Fidelia Saldivar Sepúlveda, presidenta municipal en el periodo de 2003-2005 y recientemente José Manuel del Río Virgen, presidente Municipal en el periodo de 2005-2007.

La dimensión de las inundaciones

El municipio y la Villa se han visto afectados por inundaciones extraordinarias en los años 1954, 1955, 1974, 1986, 1988 y 1999, esta ultima, una de las más grandes en la historia de la zona. Además de que se encuentra en un área propensa a la ocurrencia de huracanes y depresiones tropicales. Entre los huracanes que afectaron de manera significativa la localidad, aunque no con las dimensiones de la inundación de 1999, se encuentra el Gilberto en 1988, el Diana en 1990.

La depresión tropical Harvey el 19 al 22 de septiembre y el huracán Bret el 18 de agosto de 1999, estos últimos contribuyeron para que la depresión tropical número once influyera en tantas destrucciones junto con la saturación de las cuencas hidrográficas de la zona (a partir de la creación de barreras por el azolve del río debido a la carga de sedimento procedente de las partes altas de la Sierra Madre Oriental), el deterioro del ecosistema local por deforestación y pastoreo; el asentamiento de comunidades de bajos recursos en zonas de riesgo con una percepción errónea de los elementos de riesgo; el mal manejo técnico para mitigar y diagnosticar el fenómeno desastroso y la posible descarga del Sistema de Presas Necaxa. Evidentemente, también hubo una mala intervención de las instancias encargadas de comunicar el estado de alerta y de comunicar a las comunidades el potencial riesgo de una inundación grave. En conjunto, todo ello conformó el escenario perfecto para la ocurrencia de

uno de los impactos desastrosos más importantes y graves en el país, casi a finales de la estación de lluvia el 4, 5 y 6 de octubre de 1999.

La explicación oficial de las inundaciones en octubre de 1999 estuvo a cargo del titular de la Comisión Nacional del Agua, Guillermo Guerrero en los términos que se pueden ver en el caso de estudio de Arroyo del Maíz, es decir, que el problema fue la precipitación "extraordinaria" y no un mal manejo de las presas de la Sierra Norte de Puebla.

Las "lluvias torrenciales provocadas por la depresión tropical No. 11", como fue denominada oficialmente por la Dirección General de Protección Civil arrojaron un numero de 90 mil damnificados, serios daños en la infraestructura productiva y no productiva del Estado en materia de salud, educación y comunicaciones; registrándose daños en la infraestructura básica con la interrupción de los servicios de electricidad y de agua potable en algunos puntos con una duración de 20 días a un mes.

En el caso concreto del Municipio de Tecolutla prácticamente todas sus localidades fueron dañadas en mayor o menor proporción. En la Villa Tecolutla la inundación cubrió casi toda el área urbana afectando a más del 35 % de las viviendas, algunas se destruyeron totalmente, otras sufrieron daños parciales o reparaciones leves.

Los centros de población más afectados por las inundaciones fueron: Paso del Progreso, Chichicatzapan Gómez, José María Pino Suárez, La Gloria, Ávila Camacho, San Pablo, Cruz de los Esteros, Paso del Río, Hueytepec, Boca de Lima, Rancho Los Lagartos, La Guadalupe, El Triunfo y Las Palmas. La infraestructura carretera sufrió serios daños que dificultaron, en la etapa de emergencia, el abastecimiento de provisiones y el retardo de la asistencia y socorro a la población, por el nulo acceso a las zonas afectadas. Los tramos dañados corresponden a las colindancias entre las localidades de Paso Progreso, Casitas, La Vigueta, La Guadalupe y Villa Tecolutla. Así como los puentes carreteros de Casitas, La Guadalupe y Paso Progreso, lo que ocasiono la interrupción de la comunicación carretera por lo menos 20 días posteriores al desastre.

Uno de los mayores impactos en la región lo resintió el sector primario y terciario de la zona. Las plantaciones de cítricos, maíz, fríjol, mango y plátano principal fuente de ingresos de este sector, quedaron totalmente afectadas por la concentración de sedimentos. Igualmente sucedió con las tierras de pastoreo pero las condiciones de este sector se complicaron por la pérdida de miles de cabezas de ganado bovino, porcino y aves de corral. El sector terciario padeció la perdida de infraestructura hotelera y de fuertes de ingreso inmediato.

En las inundaciones de 1999 concurrieron dos situaciones. Se precipitaron en un lapso de 48 horas 634 mm, cuando el promedio para el periodo mayo-octubre en la región era de 1050 mm; además otro elemento, de agravamiento fue el deficiente manejo de las aguas almacenadas en el sistema de presas de la Sierra Norte de Presas que se puede identificar como Necaxa. De las 6 presas que lo conforman la de La Soledad, que deriva sus aguas sobre el río Apulco, antecedente del Tecolutla, tuvo que abrir compuertas de emergencia.

Durante lo días 4 y 5 de octubre se (Ver: Ruiz, 2000) precipito en la región un promedio de 50% por encima de la media anual. Según reportes sobre la evolución del terreno, en las partes bajas de las cuencas el nivel de agua en los ríos se elevo casi 4.50 metros sobre el nivel de las aguas ordinarias en el río Tuxpan, 14.50 m. en el río Cazones, 4.20 m. en el río Nautla y 9 m. en el río Tecolutla generando avenidas con gran capacidad destructiva. El deslizamiento de laderas hacia las causes agravó aún más el impacto desastroso (Chávez, 2006).

Una de las consecuencias que trajo consigo la creciente del río Tecolutla, fue que tuvo gran impacto para la población ribereña del municipio y Villa de Tecolutla. La formación de un nuevo cauce ocasionado por la crecida del río Tecolutla hizo que el río rompiera el cauce normal para desembocar al mar antes de su desembocadura habitual. De esa manera los caudales del Tecolutla no llegaron directos y frontalmente a inundar la Villa de Tecolutla. La ruptura del cauce dejó una especie de amplias zanjas que atravesaron del viejo cauce a la carretera para llegar al mar. Para un gran porcentaje de personas entrevistadas esta fenómeno favoreció que la inundación no se extendiera a

la totalidad de la planicie con lo cual la Villa hubiera tenido un impacto más catastrófico aún.

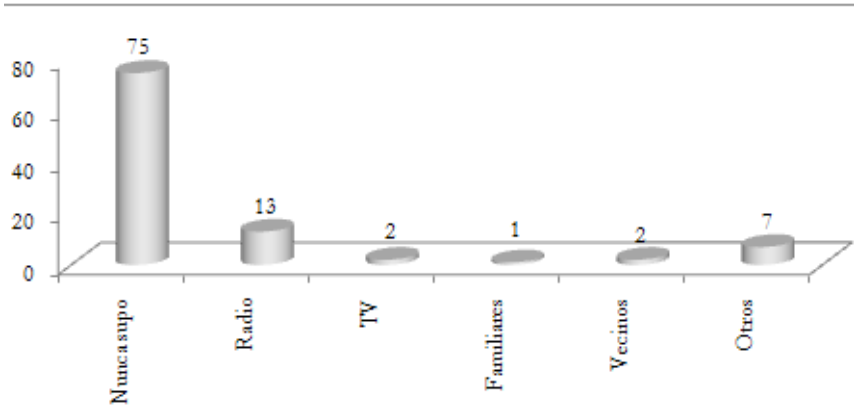
> […] Y las inundaciones se sintieron fuertes en Poza Rica, en Gutiérrez Zamora, en Papantla, y lo que es Tecolutla, si esas vertientes de agua no hubieran sobresalido sobre lo que es el cauce del río Tecolutla, el pueblo de Tecolutla hubiera desaparecido prácticamente, pero lo que salvó fue en gran parte su terreno que es totalmente plano y las aberturas que hay sobre el mar […]. Ignacio Sánchez.

Estas rupturas del cauce se formaron en torno a la Carretera Gutiérrez Zamora-Tecolutla con un diámetro de 1 km de ancho y de menor dimensión sobre algunas partes de la Villa de Tecolutla siendo las colonias más afectadas precisamente aquellas en donde abrieron las zanjas o barrancas como la Colonia Cándido Aguilar, Fraccionamiento Arcadias y la colonia Sector Popular Siendo también afectadas con otro tipo de características de la inundación la Colonia Hernández Ocampo, Centro de la Villa, Fraccionamiento Granjas los Médanos Colonia Paso del Río o colonia de los pescadores, entre otras comunidades y ranchos de la localidad de Gutiérrez Zamora.

Las condiciones previas a la inundación (pre-impacto)

La inundación de octubre de 1999 que generó consecuencias desastrosas y que, entre otras cosas, motivó la intervención del gobierno federal para aplicar acciones de reubicación, ocurrió en condiciones en las que en general los habitantes de Tecolutla no tuvieron información acerca de las posibilidades de que ese fenómeno les ocurriera. No tuvieron avisos de alerta ni comunicación alguna con las autoridades al respecto. Nuestra encuesta (E-1999, 2006) indica que el 75 % nunca supo algo relacionado con las posibilidades de la inundación y solo un 3% señala que recibió alguna información al respecto de parte de vecinos y amigos. Un 15 % de la población encuestada dijo haber tenido alguna noticia proveniente de los medios electrónicos (radio y TV).

Gráfica 1
Tecolutla. ¿Cómo supo del peligro de inundación?

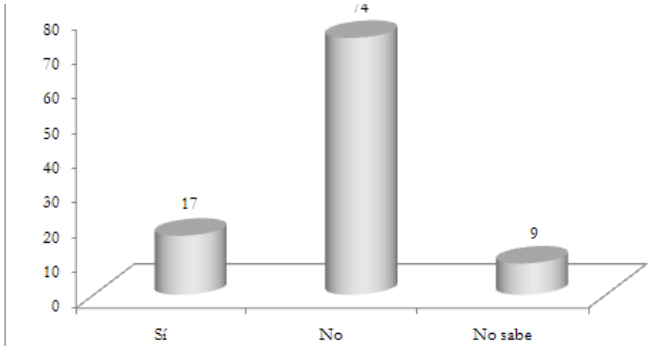


Desde luego que dadas las características de ocurrencia de ese fenómeno los pobladores tecolutleños no tuvieron otro tipo de elementos naturales que les hiciera suponer la posibilidad de la inundación, como han sugerido y Mushkatel (1984) y Rohrmann (1999), como insumos para definir una decisión, por ejemplo, para evacuar. La lluvia pudo haber sido uno de esos rasgos que hubieran procesado como indicativo de posible inundación. En las diversas entrevistas realizadas entre los habitantes de Tecolutla se ha registrado su testimonio de que llovió poco en los alrededores en los días previos a la inundación y en lo concreto señalaron que el mismo día del desbordamiento del Tecolutla, el 6 de octubre, había estado "pringando" apenas sin haberse registrado una precipitación importante.[2]

Según la información de la encuesta sobre las inundaciones (E-1999, 2006) el 74% de los pobladores de Tecolutla consideraron que sus viviendas no estaban construidas para soportar una inundación.

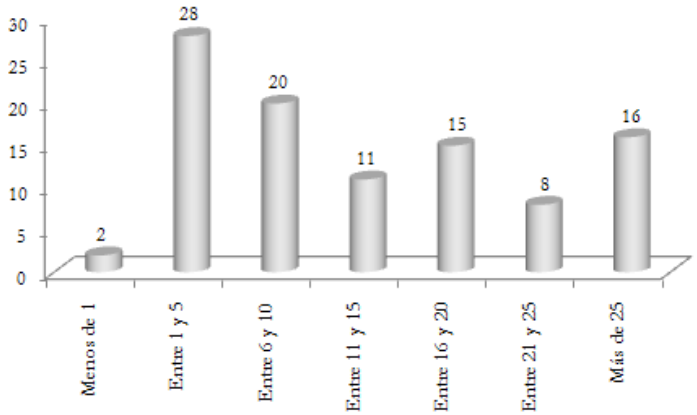
[2] Blanca Lozano Benitez (2005):"Pues, de casi no llovió y estuvo como hoy en la mañana, así, pringando, pringando pero dicen que de que se abrieron las compuertas y no se que la verdad.

Gráfica 2
Tecolutla ¿Estaba su vivienda preparada para la inundación?



Los datos anteriores reflejan una de las dimensiones de la vulnerabilidad social que existió en Tecolutla ya que a pesar de antecedentes importantes acerca de la propensión a inundarse de esa ciudad, el crecimiento de la misma se ha desarrollado sin considerar esa amenaza natural y las posibilidades de enfrentarla para que no se convierta en desastres.

Gráfica 3
Tecolutla. Antigüedad en el área inundada



Por otra parte, el 61 % de la población tenía menos de 15 años de antigüedad en el área inundada de manera que los eventos de macro inundaciones sucedidos en las décadas de los años cincuenta, setenta y ochenta no fueron registrados por ellos en esas condiciones en las que sucedieron las de 1999.

En este caso concreto la contingencia de las inundaciones de 1999 rompió la idea de inundaciones de mucho menor magnitud y habituales para la población, la adversidad fue afrontada por las comunidades como un hecho abrupto. Arturo Gómez (2005) menciona:

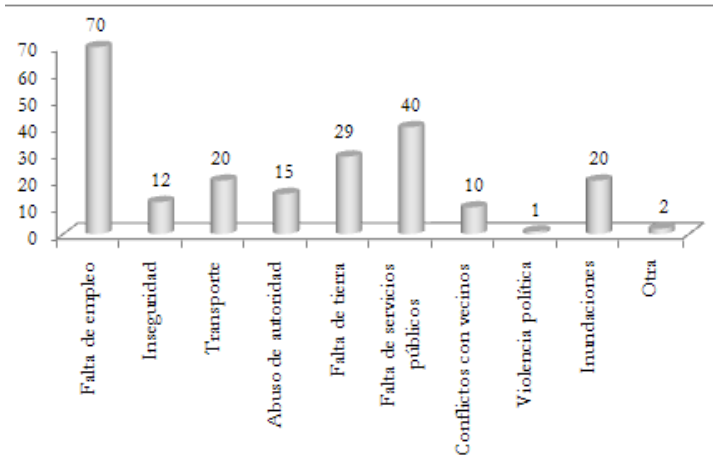
> No jamás, nunca se había visto ni las personas grandes si había habido pero ninguna como esta y la verdad es que uno queda traumado con todo eso y apenas oye uno de las lluvias, los nortes o de los huracanes y ya esta uno pensando de como vivíamos en esa colonia y como estamos y por lo menos damos gracias a Dios de que nos reubicaron, también las reubicaciones no quedaron bien porque mi casa quedo, así como enterrada y cuando es tiempo de lluvia todo esto se inunda y se mete al agua, o sea que vivimos ahora si que mal también.

Con relación a ciertas formas de cohesión social como la participación o inserción en ciertas organizaciones formales, la población tecolutleña ha mostrado ciertas peculiaridades ya que si bien el 26 % de la población interrogada en la E-1999 (2006) señaló conocer algún tipo de organizaciones sociales casi la totalidad de ella señaló que no ha participado en ninguna de ellas.

En cuanto a la opinión de los tecolutleños respecto de los problemas que consideraban de la mayor importancia en la localidad, es interesante observar que al factor más relevante que destacaron fue el relativo a la falta de empleo y le sigue el que alude a la falta de servicios públicos. En tercer lugar aparece la mención a "falta de tierra" que se refiera a la falta de lotes disponibles para la urbanización de la Villa de Tecolutla. En cuarto lugar aparecen tanto la falta de transportes como el problema de las inundaciones. En este sentido se puede apreciar que las inundaciones no habían sido uno de los más relevantes problemas para los tecolutleños en tanto que los problemas cotidianos

(empleo, servicios públicos, transporte) si ocuparon los primeros planos de sus ocupaciones.

Gráfica 4
Tecolutla. Problemas más importantes antes de la inundación de 1999



Inundación (fase de impacto)

Alrededor de las 6 PM del día 5 de octubre de 1999 la población de Tecolutla empezó a observar que el nivel del río se elevaba. Según los datos de nuestra encuesta (E-1999, 2006), solo un 15% de los habitantes habían tenido alguna información del peligro de inundación a través de medios electrónicos de comunicación:

> […] Pues, en el momento de la inundación en la radio en la televisión estuvieron anunciando pero no, no pensábamos nosotros que iba hacer tanto, o sea, pues, llueve se sale el río y se inunda, pero no pensábamos que iba a ser tan desastroso. En la radio en la televisión decían que estuviéramos atentos con los documentos

> de la casa ropa lo mas indispensable y si podíamos alzar nuestras cosas, pero todo pensamos… que iba venir el agua del río pero no agua vino sobre aquel lado, porque el río, viene aquí, entonces el río a atravesó hacia la laguna que está allá, hacia una laguna, entonces, el agua salio por allá y ya fue como todo fue rompiendo, fue destruyendo casas que había hacia allá, sobre la avenida Las Palmas que es la que esta por la orilla del mar, entonces, fue destruyendo casas, hoteles, todo, porque lo que hizo el río fue abrirse, abrió y abrió, como le dicen brazos […] Abrió brazos y fueron como tres o cuatro zanjas que hizo, entonces de ahí fue destruyendo hoteles, casas y todo, hasta que llego hasta el centro". Sol Reyes García (2006).

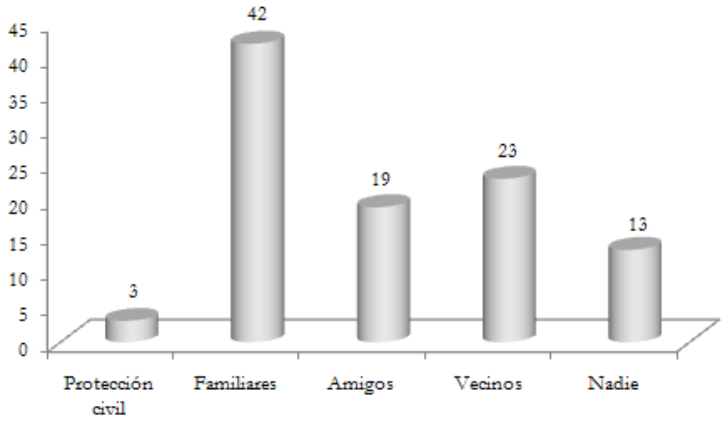
El resto de la población fue enfrentando el aumento de las aguas del río Tecolutla con absoluta sorpresa:

> […] ya de ahí empezó en la noche, cuando se empezó a salir el río medio metro y, al ratito va a bajar decía mi abuelita, al ratito, ya esperamos y al fin de cuentas no bajo, subió mas. Entonces, mi abuelita nos decía que subiéramos a donde era zona alta, pasaba en la carretera. La carretera estaba en alto y nosotros estábamos en bajo, entonces nos dijo mi abuelita súbanse en los triciclos allá arriba, allá donde esta la carretera […]. Entonces así le hicimos y cuando de repente empezamos a ver que empezó a subir y se llenó ahí, bueno, se tapo media casa y dice al rato va a bajar y dice mi abuelita cuando empezó a subir a orilla de carretera: ¡no, vámonos!, en lo que buscaron los papeles principales y todo eso se, le llegó a mi abuelita a las piernas y ya de ahí dijo mi abuelita ya vámonos […].

En muchos sentidos, los sentimientos de angustia y temor presentes en un número considerable de pobladores hace alusión no únicamente a procesos de crisis emocionales sino que pone en evidencia el poco conocimiento de la población de los riesgos existentes, favorecido todo ello por la insuficiente recepción de información por parte de las autoridades competentes.

Los habitantes de Tecolutla señalaron que previo a que la inundación se convirtiera en un evento desastroso no recibieron información de la misma y tampoco algún tipo de ayuda de agente gubernamental alguno (salvo algunas menciones a protección civil) relacionada con acciones de preparativos contra desastres que se suelen tomar en casos de inundaciones progresivas, como fue el caso. El 84% de los encuestados dijeron que se apoyaron en familiares, amigos y vecinos y un 13% advirtió que no recibió ayuda de ninguna persona.

Gráfica 5
Tecolutla, ¿Quién le ayudó durante la crecida?



Al realizar el ejercicio con los habitantes de Tecolotitlán y seleccionando a una muestra de 21 habitantes del predio, para preguntarles sobre el mismo asunto, solo una persona de ellos confirmó que tuvo conocimiento de las posibilidades de una inundación y de haber tomado precauciones al respecto y se trata de Sol Reyes García (2006) quién vivía en la Colonia Hernández Ochoa que aunque no fue tan afectada como la Colonia Cándido Aguilar o la Colonia Sector Popular también sufrió daños considerables con 41 viviendas

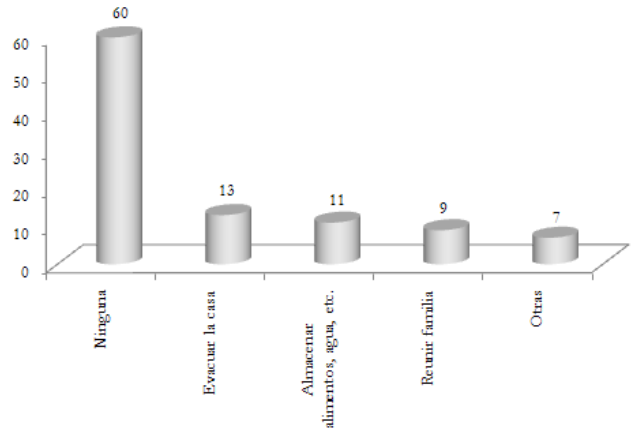
afectadas. El resto de las personas dijeron no haber recibido ningún tipo de información por parte de ninguna instancia oficial responsable en la zona (Protección Civil Municipal).

Carmen Jiménez (2005) señaló que cuando estaba subiendo de nivel el río entonces si hubo alguna comunicación de parte de las autoridades: "Bueno después si dijeron, cuando empezó no, pero después si, ya empezaron a uno al tanto, a que uno se cuidara y que va seguir subiendo el río y que vayamos a los albergues".

Los datos captados en la E-1999 (2006) advierten que un 60% de las personas que respondieron no recibió ninguna recomendación de emergencia, mientras que en porcentajes variables (del 13 al 7%) señalaron otras recomendaciones entre lo que hay que destacar que la evacuación, según estos datos, solo fue transmitido a un 13 % a pesar de la gravedad de las inundaciones en Tecolutla.

GRÁFICA 6

Tecolutla, ¿Recibió alguna recomendación en la emergencia?



Por otra parte, hay que considerar la diferencialidad de la exposición al peligro de las colonias tecolutleñas. Por ejemplo la marginalidad de los asentamientos irregulares (Paso del Río, Pescadores, Granjas, Sector Popular, Cándido Aguilar, etc.) impidió mantener una estrecha relación con el resto de la Villa

durante la emergencia, era una colonia que estaba al otro lado de la Villa. Fue una de las zonas más afectadas por la inundación pero también la más incomunicada y poco atendida en la etapa de esa emergencia. Su precaria situación en cuanto a inexistencia de servicios públicos agudizo más aun su situación de desamparo. La experiencia periódica de pequeñas inundaciones anuales neutralizo, por así decirlo, en la población una percepción del riesgo que en el momento de impacto de las inundaciones no permitió preparativos adecuados para afrontar la magnitud de esa contingencia.

De lo anterior se puede puntualizar que existía un conocimiento personal relativo al tipo de las inundaciones anteriores, solo dos personas mencionaron las inundaciones de 1955, el resto no consideraba los riesgos de una inundación mayor en la zona con las características de la de 1999 pero estaba habituada a pequeñas inundaciones anuales, como ya hemos señalado líneas arriba. Además no existió en la localidad una identificación correcta de los factores hidrológicos amenazantes y aquellos de las vulnerabilidades sociales que contribuyeron al desastre. No hubo conexión, hay que repetir, con preparativos de agencias gubernamentales (Protección Civil) y no gubernamentales para mitigar el desastre. No existía en la zona ningún tipo de medida estructural y no estructural que previera la ocurrencia de una inundación desastrosa. Y finalmente las acciones de pre-emergencia como los avisos de emergencia no impactaron debidamente a toda la población.

> Pues […] en lo que es la cabecera municipal seguridad publica esta muy limitado no se tienen las unidades, tenemos una asociación de protección civil pero de todas maneras protección civil debería de contar con lanchas, con rápidas con vehículos para transportarse y pues con herramientas de primeros auxilios, si fuera posible contar con un cuerpo de bomberos seria formidable aquí no contamos mas que con una clínica urbana que es pequeña en su momento que si hubiéramos tenido el plan de emergencia de tipo medico, pues, nos hubiéramos visto totalmente saturados ahora por la misma ubicación que tenemos en Tecolutla no nos han dado el servicio medico necesario, el nuevo hospital se construyo en

> Gutiérrez Zamora un hospital que si presta todos los servicios pero Gutiérrez Zamora es una zona de menos riesgo, o se considera de menor riesgo, entonces, ahí es donde se hizo el centro medico, ese también fue respuesta a la inundación que tuvimos en el 99 así como el hospital de Poza Rica pero si realmente vuelvo a repetir si tuviéramos una protección civil como debiera ser bien equipada y con personal porque aquí protección civil lo representa una sola persona de nombre Juan Ragazzo y auxiliado por policías municipales y voluntarios como en el caso del 99 que mucha gente fue voluntaria, […] y nos vimos como lo que somos como seres humanos en una catástrofe de esa magnitud"[3]

Un elemento importantísimo en la etapa de emergencia fue la organización de la comunidad para la implementación de acciones de socorro a la misma comunidad. Así, mismo se llevo a cabo el establecimiento de albergues coyunturales alternos a los ya establecidos por el Ayuntamiento y dispuestos para el caso de evacuaciones.

La tabla de abajo señala los diversos edificios y hoteles que fueron usados como albergues de emergencia durante las inundaciones. Esto quiere decir que el proceso en general por el que los tecolutleños se pusieron a salvo fue el recurso a refugiarse con y por sus propios medios en edificios que consideraron altos y de estructura resistente. Las entrevistas realizadas entre los dueños de hoteles y/o gerentes de éstos coinciden en el hecho de que ante la emergencia ellos mismos ofrecieron albergue a la población que buscaba ponerse a salvo de la crecida del río. Esta forma de refugio-evacuación está considerada como "evacuación vertical" y ha sido de la mayor importancia su esclarecimiento para que las autoridades locales utilicen la experiencia en beneficio de futuras acciones de emergencia.

Es importante ubicar la expresión textual de una entrevista

[3] Ignacio Sánchez (2005) fue miembro del Comité de control y vigilancia del comité de reubicados del Predio de Tecolotitlan.

> […] vimos que no había nada que hacer o sea que el agua seguía subiendo y es mas no sabíamos ni, contábamos con automóvil y aquí, de hecho ya en la tarde ya no pasaban los carros porque, ya el agua estaba pasando muy feo en la carretera pero pues la verdad no pensamos que iba a ser algo tan feo. Nosotros nos fuimos a un hotel, en un hotel nos recibieron. En ese momento si ya había los albergues normales, las escuelas, el auditorio pero el momento, el mero día o en el momento que el agua empezó a subir bastante ya sin detenerse, los hoteles nos brindaron el apoyo. No avisaron cuales iban a ser los albergues. De avisar nadie, únicamente que ya sabemos cuando hay temporada de norte sabemos quienes fungen que escuelas fungen como albergues, el auditorio municipal y la escuela Ignacio Ramírez y las que viven en parte baja como esta zona de Ribera del Río ya saben que se tienen que ir y suben sus cosas o se llevan sus cosas a la escuela, sus animales pero en ese momento la verdad nadie saco nada. (…) mi esposo si anduvo ayudando la mayoría de los hombres se reunieron en la noche porque habían quedado muchas personas que no podían salir ya después de las diez de la noche anduvieron sacando gente en lanchas porque se había quedado atrapada y pues la mayoría fueron hombres casi mujeres no". Ana Rego (2006).

Dentro del Plan de Protección Civil del Municipio de Tecotutla se tenían considerados 4 albergues: La escuela Ignacio Ramírez (capacidad 200 personas); la escuela Maria Teresa Cancino (capacidad 250 personas); el Auditorio Municipal (capacidad 150 personas) y la Secundaria Manuel Carter capacidad 250 personas). La capacidad de los albergues oficiales era aproximadamente de 800 personas un número que fue muchas veces duplicado, ya que hubo 3 708 damnificados (4 096 en total) por la magnitud del impacto en toda la cabecera y sus alrededores. Un total de 1 334 hombres, 1 326 mujeres y 1 048 niños (Juan Ramón Vargas: 2000, en Chávez, 2006: 59).

Aproximadamente se acondicionaron 102 albergues provisionales entre hoteles, posadas, restaurantes, loncherías y casas particulares que albergaron en promedio a 63 afectados. Cuestión que una vez más coloco a la población

CUADRO 2

Hoteles y edificios que sirvieron de albergue de emergencia a los afectados por las inundaciones de 1999 en Tecolutla

- Alfonso Mendo
- Arturo Tremari
- Bella Saqui
- Brisas Del Mar
- Bugambilias
- Caimanes
- Camarón Desvelado
- Casa de los Pequeños Hermanos
- Casa del Barco
- Casa del Maestro
- Casa Roja
- Cazafantasmas
- Colegio Ma. Teresa Cancino
- Corona
- Crisóforo
- Chema
- Doña Chela
- Doña Evangelina
- Dos Hermanos
- El Caracol
- El Chopo
- El Güero Callejas
- Elena Del Mar
- Eloteros
- Esc. Ignacio Ramírez
- Francisco Ize
- Florinda Hernández
- Gilmar
- Gimnasio
- Hotel Acuario
- Hotel Anita
- Hotel Coral
- Hotel Chalos y Chalos
- Hotel Chariguenhn's
- Hotel Donata
- Hotel El Cristo
- Hotel El Mirador
- Hotel Emma
- Hotel en construcción Frac. Arcadia
- Hotel Flamingos
- Hotel la China
- Hotel los Arcos
- Hotel los Búhos
- Hotel los Tulipanes
- Hotel Margeos
- Hotel Plata
- Hotel Playa
- Hotel Plaza Marsol
- Hotel Posada Anreymar
- Hotel Posada Dora Emilia
- Hotel Posada Liahut
- Hotel Real del Mar
- Hotel Renacimiento
- Hotel San Diego II
- Hotel Tecolutla
- Hotel Terraza Jardín
- Hotel Tonalys
- Hotel Villa del Sol
- La Manjoya
- La Palapa
- Loncheria Ulises
- Marbella
- Marisaman
- Matamoros
- Maura
- Mónica Hernández
- Nestora Caudana
- Ogarita
- Pablo Caballero
- Pepe Segueta
- Plaza Comercial
- Hotel Posada Del Virrey
- Posada Lucia
- Posada Marely
- Posada Pardiñas
- Raúl Mota
- Restaurant Paquita
- Toñico
- Villa del Navegante
- Williams

en una situación de vulnerabilidad técnica e institucional post-impacto. La permanencia en los albergues provisionales variaba de 8 días a un mes y en el caso de los albergues oficiales mucho menos por las condiciones de saturación e higiene.

Un porcentaje alto de personas permanecieron menos de ocho días en el albergue oficial y retornaron a sus viviendas o lo que quedaba de ellas a limpiar. Otra proporción importante se reubico temporalmente con parientes dentro del mismo municipio o en otras localidades del estado hasta por un lapso de seis meses a un año.

Durante el periodo dentro de los albergues oficiales la atención básica de atención médica y medicinas fue proporcionada por el Ejercito Mexicano bajo el Plan DN-III en un lapso 3 a 5 días después del impacto. El acceso de alimentos y donaciones varias para los afectados fue durante los primeros 10 días por vía marítima y posteriormente con la limpieza por parte del Ejercito Mexicano de la Vía Tecolutla-Gutiérrez Zamora se accedió por esta opción carretera.

Un problema en el momento de emergencia fue la forma en que se recibió y distribuyo el alimento. Las personas que no fueron localizadas en albergues tuvieron mayores problemas para tener acceso a alimentos que las personas que estaban dentro de albergues. La mecánica de distribución no fue clara y algunas personas declaran haber pasado hasta tres días sin comer.

El día siguiente a la crecida desastrosa del río Tecolutla, es decir, el 6 de octubre el Gobierno del Estado emitió una Declaratoria de Desastre e inició acciones de rescate e implementa operativo de albergues y abasto. La distribución de agua y víveres se coordinó con la SEDENA y DICONSA. En términos logísticos definieron al aeropuerto de Poza Rica en Centro de Almacenamiento y distribución de agua, víveres y cobertores.

La recuperación (post-impacto)

La importancia del impacto desastroso, en este caso la inundación, es enorme y prácticamente abarca, conceptualmente hablando, toda la idea dominante del desastre. La emergencia del fenómeno desastroso influye en las rupturas de las formas regulares de la vida social, pero de ninguna manera quiere decir que se rompan permanentemente las formas sociales de cohesión. Este es un asunto que se ha debatido extensamente por los científicos sociales que analizan problemas de éste tipo (Hewitt, 1995; Oliver-Smith, 2002; Gawronsky y Olson, 2001). Un impacto desastroso genera una consecuente reacción de sobrevivencia tanto en las sociedades afectadas como en los representantes de la Autoridad.

En México, los esquemas generales de intervención gubernamental asumen el momento de emergencia de un impacto destructor como un ámbito adecuado para operar acciones de reconocimiento rescate y control. En el caso que nos ocupa se introdujo la acción del Plan DN-III que ingresó en Tecolutla el día 6 de octubre de 1999, es decir, el día siguiente al impacto de la inundación. Una vez que se considera que el momento de la emergencia ha sido superado, entran en juego otras actividades para buscar retomar las condiciones regulares de existencia social. En el caso de Tecolutla, las disposiciones del ingreso a condiciones de desastre de la Sedesol está definido por las normas de organización y funcionamiento del SINAPRO (1992) y de manera específica el asunto de la recuperación en materia de vivienda por el Programa Emergente de Vivienda de la misma dependencia que marca claramente dos etapas, una que atribuye a ser en la "emergencia" que trata de acciones de rehabilitación de servicios básicos y limpieza de las viviendas y después la otra etapa se refiere a la operación propiamente dicha de las gestiones de recuperación por las vías de restauración de viviendas o reubicación, que implica construcción de viviendas nuevas.

El mismo día 5 de octubre cuando la población tuvo que enfrentar el embate del río Tecolutla no contó con la colaboración de autoridad alguna

salvo en casos mínimos que el prácticamente nulo personal apropiado pudo atender, de manera que los mismos afectados se pusieron en acción de salvamento y acudieron a los albergues reconocidos y no reconocidos. La inundación desafortunadamente fue una enorme sorpresa para los principales agentes sociales involucrados.

A nivel del impacto en la población es posible percibir la pérdida de ciertas formas particulares de vivir y sentir el entorno, sus estilos de vida son cuestionados por ellos mismos así como sus prácticas cotidianas, antes compartidas con sus familiares y vecinos, al igual que el reconocimiento social de sus coterráneos. La situación de desplazamiento forzado producido por impactos desastrosos puede contribuir a transformar la identidad personal y colectiva y disgrega o desintegra el grupo familiar aunque sea temporalmente. De hecho un número considerable de personas entrevistadas en el Predio de Tecolotitlan que vivió en sus zonas habitacionales anteriores manifestó haber tenido un sentimiento de perdida física y material de sus pertenencias así como ciertas situaciones de crisis extrema en donde su vida estuvo en riesgo. Dijeron haber tenido sentimientos de angustia y temor cada temporada de lluvias. En una entrevista la señora Gertrudis Vega (2006) refleja el sentir de muchas otras personas, un temor irracional a la ocurrencia de un nuevo desastre: "Si, de temor, si, la verdad; tan solo hoy que estuvo muy fuerte el aire y se veía feo, o sea, se piensa lo que pueda ocurrir una desgracia o algo así".

En la fase de recuperación -que no necesariamente es ajena a la parte de emergencia- la intervención gubernamental a través de Sedesol, que tiene la misión asignada de liderar las acciones de recuperación de los procesos de desarrollo social, se inició con la ubicación de las Mesas de Atención Social (MAS) que tiene diversos propósitos. El formal es el de conformarse como una instancia visible del gobierno para vincularse en un sentido amplio con la población afectada en orden de conocer las diferentes afectaciones que la población damnificada acuda a registrar. Su fuente de información inicial, al menos teóricamente, es la población afectada. También es la primera instancia de "oficialización" de los damnificados. La MAS es también un requisito formal

de operación, y cobra por ello, entre otras cosas, una dimensión simbólica. Para los funcionarios es la muestra de su presencia y del cumplimiento de sus responsabilidades y en términos de las personas afectadas las MAS no alcanzan a definir con claridad un significado que valla más allá de ser una atribución del "gobierno".

En Tecolutla, la MAS principal fue ubicada a los tres días del impacto en el Ayuntamiento Municipal en la Sala de Cabildo. El porcentaje de asistencia para registro de daños a esta Mesa estuvo determinado por la fuente informal que difundió la información en los días subsiguientes al impacto, muchas personas sobre todo de Paso del Río no se enteraron de las MAS sino hasta que su representante estuvo avisando personalmente a los afectados. En una menor proporción las personas abandonaron la zona y se reubicaron en otras localidades próximas al mismo municipio pero no regresaron hasta los 8 o 15 días después del impacto o casos en los que el retorno fue de 15 días a 2 meses. En ese punto las personas entrevistadas no diferencian en tiempo y el lugar donde se colocaron las MAS y tampoco reconocen claramente la función de la Mesa.

La ejecución técnica de tales Mesas suponía que debiera tener reunión como mínimo una vez a la semana. Esencialmente los acuerdos y decisiones tomadas en la Mesa serian presentadas al Subcomité Operativo de Vivienda, establecido en el Contrato de Fideicomiso Mixto Fonden como un órgano operativo de apoyo técnico al Comité técnico para su validación y autorización, lo cual supondría la operacionalización del Programa Emergente de Vivienda, siendo centralizada toda la información en la Delegación de Sedesol la cual funcionó como Secretaria Técnica de la Mesa.

En el caso del Municipio de Tecolutla y específicamente de los reubicados entrevistados en el predio Tecolotitlán cerca de 40 % dijeron haber tenido información clara sobre la ubicación de la Mesa, la notificación fue hecha por terceros en su mayoría representantes de albergues temporales que en el momento de ir a la cabecera municipal a recibir víveres o agua potable se enteraban de esas Mesas, los restantes fueron registrados durante las Brigada

de Verificación Técnica en las comunidades afectadas de 4 a 8 días después del impacto, una vez que algún miembro de la familia había regresado al lugar de la afectación a reconstruir o limpiar lo que quedaba de su vivienda o a recuperar enseres domésticos, muebles y documentos. Cerca del 11% de las personas dijeron haber participado en la elección de representantes y ubicaron físicamente a su presidente, secretario y vocal, dos personas tuvieron un cargo dentro de estas Mesas de Atención y posteriormente en los comités de vivienda (Valerio Gonzáles Santos, Comité de vivienda área de vigilancia; Proceso Hernández Vicente, presidente del comité de vivienda de Paso del Río).

La mayoría de las personas entrevistadas dijeron reconocer al primer representante de Sedesol como integrante de las brigadas de Verificación Técnica, en la Primera etapa Rene Rodríguez Pérez y posteriormente en una segunda etapa a Mario García, persona que finalizo la entrega del Programa de Vivienda Emergente.

> […] para nosotros cuando citaron de hecho nadie nos cito hubo personas que llegaron directamente me parece que al Ayuntamiento y de cada colonia nombraron a un representante que iba a auxiliar a los de Sedesol estas personas era, vinieron fungiendo como jefes de manzana que no lo eran y ellos con ellos nos anotamos, o sea preguntaron pasaron casa por casa en aquel tiempo todo era un desastre […] se aviso de la manera le digo que nombraron a la gente que iba a apoyar a Sedesol y ellos mismos dijeron que fuéramos a apuntarnos y decir lo que habíamos perdido nos tomaron una lista: ¿que perdiste, perdiste esto persiste lo otro? cuando decíamos que habíamos perdido casa y terreno entonces ya te anotaban y a nosotros si nos fueron a supervisar y nos pidieron las escrituras si éramos dueños si éramos si rentábamos […], Ana Rego (2005).

Una de las consecuencias indirectas del manejo de información por las fuentes informales fue la creación del rumor de que en el caso de los apoyos del subprograma 05, las viviendas iban a ser vendidas, cuestión que desmotivo en esta etapa temprana a mucha gente para irse a anotar a las MAS o proporcionar

información a las Brigadas Técnicas: Mara Gimena Huéramo (2005) señala esta situación que posteriormente se fue haciendo mas clara conforme se organizaron los comités de vivienda y se avanzaba en el trabajo de las brigadas técnicas:

> Sedesol vino cuando nos llamaron porque nos iban a dar casitas y hasta lo pensaba no quería anotarme porque decían que iban a cobrar las casas y yo ¿con que las pagaba? yo sin nada no contaba con nada y después nos llamaron e hicieron y una junta y ya nos dijeron que las casas las iban a dar así nada mas no nos iban a cobrar así fue.

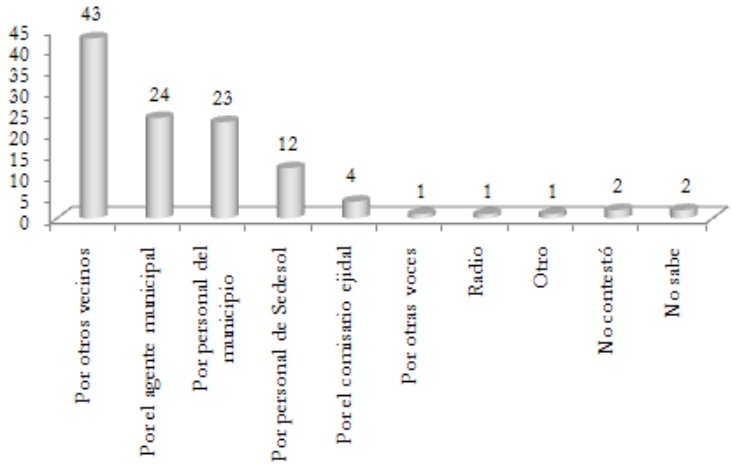
Posterior a la implementación de las Mesas y a la revisión de información o registro por parte de la Brigada de Verificación Técnica se realiza la primera categorización e informe de daños físicos (del 11 al 15 de octubre), y se implementan los Comités Comunitarios de Vivienda[4] los cuales tenían la función de conformar el Padrón de Damnificados y la recepción de los apoyos para los subprogramas 01 de rehabilitación de servicios, 02 de atención a vivienda con daños menores, 03 de atención a vivienda con daños a parciales, 04 de reconstrucción en el mismo sitio de vivienda con daño total y 05 de reubicación y reconstrucción de viviendas los cuales debieron ser integrados por un presidente y un vocal, elegidos en asamblea comunitaria publica de entre la propia población.

En este punto, es importante referir el proceso específico de Tecolutla al caso del estudio de impacto social de las inundaciones de 1999 en el norte de Veracruz (Reza, 2000). En este trabajo se realizó una amplia encuesta en 21 localidades de Veracruz que tenía contenidas dos preguntas que son per-

[4] En el informe del Gobierno del estado de Veracruz (2004) sobre la estrategia de operación del programa emergente de vivienda para los casos de las inundaciones de 1999, se pone especial énfasis en este nivel de instancia que consideran como "órganos de supervisión social (contraloría social) validando la información de las familias damnificadas y daños en sus viviendas, para conformar el padrón de damnificados y la recepción de los apoyos a recibir por estas. Se integraron por un presidente, un secretario y un vocal, elegido en asamblea comunitaria pública de entre la propia población damnificada".

tinentes para el asunto que tratamos. La primera interrogó acerca de si los encuestados fueron avisados del lugar y horario de la asamblea comunitaria para la formación del Comité de Vivienda del Fonden. Los resultados a esa pregunta arrojaron lo siguiente: 96 % respondió que si tuvo aviso para asistir a esas asambleas mientras que solo 3% dijo que no tuvo aviso alguno. Cuando se les preguntó el medio por el que recibieron aviso se señalaron aspecto de suma utilidad para entender el proceso.

Gráfica 7
Tecolutla. Medios de Aviso



En la gráfica anterior se observa que los avisos provenientes de funcionarios gubernamentales solo alcanzó el 35% si excluimos al Agente Municipal que es una función de enlace precisamente entre el gobierno municipal y el gobierno de la comunidad (el gobierno de la comunidad no está formalmente reconocido en nuestro marco jurídico, salvo que se trate de comunidades ejidales donde el gobierno recae en la Asamblea de ejidatarios). Casi el 65% de los encuestados se enteraron por los mecanismos tradicionales de comunicación

de las comunidades lo que puede hablar de esfuerzos limitados para llegar a los habitantes afectados.

Para el caso de Tecolutla, hay que señalar dos problemas para este primer nivel operativo, por un lado, en el parecer de los entrevistados la elección de los representantes no apareció como "publica" ni fue representativa y se realizó en función de las personas que iban llegando de cada colonia a la cabecera municipal o de personas conocidas por algún funcionario municipal. En ese sentido, aunque se hubiese tenido conocimiento físico de la zona afectada y el agente en cuestión hubiera fungido como portavoz de las instancias operativas su reconocimiento por la comunidad fue ambiguo y poco claro, cumplía con una función en la cual la comunidad no pudo tener incidencia directa alguna. De hecho en el caso de Paso del Río (asentamiento irregular), antes del impacto no existía ningún representante reconocido formalmente por el ayuntamiento. En la Villa, la elección de representantes tuvo el mismo criterio en ese entonces la estructura de jefes de manzana era prácticamente poco funcional a nivel comunitario aunque no inexistente. Ello acarreó el desarrollo de la segunda dimensión del problema relacionado con el inadecuado manejo de los recursos de asignación dentro de los diversos subprogramas de Vivienda Emergente. Una proporción alta de los entrevistados (80%) consideraron que la asignación fue desigual y que la asignación de representantes se prestó a favoritismos en la elección de beneficiarios:

> […] durante esto que le estoy diciendo se ubico la Mesa de atención y después le dijeron que usted posiblemente sea beneficiario de una vivienda. Al respecto ya ni me acuerdo que información dieron, porque a mi me toco ser presidente de así, de darle a la gente que verdaderamente, ahora si, que verdaderamente hubieran perdido. Ya ves que mucha gente que no ha perdido aprovecha esa ocasión; no puesto también, auque no hayan perdido nada pero con tal de que les toque, aquí hay mucha gente tan solo onde nosotros vivimos hay mucha gente que verdaderamente no perdió nada. Y la gente que verdaderamente perdió, aquí no vez esa gente, son contadas las gentes que viven aquí, aquí donde estamos,

son gentes contadas, no pues si tienes, si tienen pero no creas que perdieron. Tan solo la familia que vive aquí atrás… si perdieron, incluso ellos alquilaban y gracias a Dios, no pues ahí se les dio el espacio ese… y ellos pagaban renta y les hicieron el, ese lugarcito y que bueno porque ellos verdaderamente pagaban renta y ahora que les haiga tocado, pues, para mi si porque son gentes que verdaderamente si lo necesitan, porque aquí hay gente que verdaderamente no lo necesita, viene gente del ayuntamiento, por decir así, si usted trabaja en el ayuntamiento, tu tienes tu sueldo básico, uno, en el desastre no tienes nada y a veces no te toca y, sin en cambio, la gente que trabaja en el Ayuntamiento les tocaron le tocaron. Tienen casa hasta dos casas, tres casas". Pedro Hermes (2006).

[…] de hecho paso mucho eso de gente que no perdió que eran dueños, por ejemplo, yo tengo otra casa por allá y allá había vivido una familia que había vivido diez años o veinte y esa si se perdió todo entonces el beneficio no se lo dieron a las personas que perdieron sino al dueño aunque no haya perdido nada y así paso y así están incluso aquí hay casas de los 147 beneficiarios únicamente habitamos como 110 o 115 y muchos por ejemplo los de México los pensionados de México que tenían casas grandes igual se vinieron y se anotaron y se les dio beneficio porque muchas veces dejan a una persona que les cuide la casa y esas personas fueron las que dieron las vueltas y anotaron a los dueños cuando les dijeron que iban a ser una reunión para decidir en que tipo de apoyo iban a entrar el 05 era reubicación el 04 darte material para construcción, el 03 era darte vigas me parece bases apoyarte en algo pero todo material para casa y este entonces así se manejo. El Ayuntamiento eligió a los representantes de las Mesas. No los elegimos nosotros. No. Nosotros las conocíamos, por ejemplo de mi colonia estaba una señora y pues anduvo avisando a nosotros nos aviso, era damnificada" Ana Rego (2006)

Uno de los criterios utilizados tanto en la Mesa de atención como en el comité de vivienda fue la comprobación de propiedad según lo estipula el Manual de Operaciones del Fonden, obviamente, las normas en el caso de personas no propietarias que habitan zonas afectada son tajantes en términos de la

determinación de los sujetos de los beneficios del programa, solo los dueños de viviendas y de bajos recursos que requieran de la vivienda emergente son sujetos. Sin embargo, en el caso concreto de Tecolotitlán este asunto es crítico por el número de casas no habitadas, rentadas o prestadas y la distinción social entre niveles socioeconómicos al interior del predio de reubicación. Todo ello podría dar futuros indicios sobre esta problemática. Por el momento, el costo social de este tipo de tratamiento diferencial en la percepción del desempeño de las Mesas de Atención Social y posteriormente en la clasificación de los subprogramas y asignación de beneficiarios en los comités de vivienda, es en cierto modo desfavorable.

Según el Informe de Estrategias de Sedesol (2004), que es general y se refiere a todo el estado de Veracruz, los damnificados acudían a asambleas en las comunidades respectivas con reportes de daños para que, junto con los representantes de los Comités se aplicaran los criterios de selección que se señalan enseguida:

- Solo se censaría al titular de los lotes afectados.
- Se trabajaría de manera individual con cada uno de los afectados.
- Los daños se clasificarían mediante un sistema de cómputo de acuerdo al tipo de afectación en la vivienda (clasificación de daños y apoyos según subprogramas emergentes).
- Los beneficiarios del Programa serian seleccionados de acuerdo a los criterios establecidos en las Reglas de Operación del Fonden, el cual era operado por Sedesol, a través de de Secretaria Técnica.
- La información proporcionada por cada beneficiario debía de ser verdadera y corroborable.

Según el testimonio de uno de los entrevistados estos criterios en la realidad no fueron del todo aplicables:

"Porque no salía en la computadora, porque no salía en no se que, vaya hubo mucha mano negra por parte de Sedesol, y la presidenta municipal y también intervino mucho, dijo este si y este no porque no había votado por ella hubo muchas cosas, inclusive a mi ya me habían sacado de la lista siendo que yo ya hasta traía mis papeles, la fotografía de mi casa y les dije vengan a verla los lleve ahí anduve hasta que dijeron bueno vamos a darle a este canijo a ver si salen en padrón y me dijo y después al mes volví y me dijo bueno ya saliste que porque ya me tenían fuera siendo que si yo había perdido y muchos que no habían perdido bueno si fulano y mengano ya tienen su propiedad y yo no […] Si así es inclusive a mi me quitaron el papel del ultimo pago de mi terreno para poderme apuntar una persona antes de que llegara Mario García porque el se quedo al ultimo creo que era Rene y esa persona vino y echo muchas cosas a perder que bueno que se fue, vino Mario y fue el que regularizo muchas cosas […] Nos apunto Mario fuimos a una Mesa nos citaron que teníamos que ir a apuntar que dijéramos donde vivíamos y todo y nos tomaron datos y ahí nos dijeron que nos iban a avisar cuando saliéramos en la computadora. (…) Fuimos invitados en cada colonia, se nombro a una presidenta inclusive a mi me toco ser secretario de vigilancia, ahí esta la lista esta mi nombre apellido y todo y la señora Gabina no recuerdo como se apellida también esa señora hizo muchas cosas, malas jugadas. Si me di cuenta de las tranzas mas que nada y me decían ¿vamos a poner a este como ves? Como quieran, decía yo, había perdido todo y yo lo que quería es que me dieran una construcción y ya me estaba quedando fuera siendo secretario ya me habían borrado y fue cuando empecé a pelear porque dije como es posible que me estén a mi borrando y así fue como me tocó pero hasta el ultimo ya todos tenían casa ya vivían y tenían el terreno vacío al final y le dije a Mario que porque me habían borrado y me dijo ya mañana se te empieza a hacer tu casa yo estaba pagando renta y no tenia trabajo ni nada y ya fue cuando hicieron esta casita y me vine a vivir pero tuve que andar tras de ellos". Martín Cruces (2005).

Aunque, en efecto, cada Comité formalmente validó los Censos de Beneficiarios, los criterios de asignación ante la percepción de los damnificados-beneficiarios del subprograma 05 de vivienda emergente fueron poco claros.

Según Víctor Gómez (2006) en Tecolotitlán calificaron damnificados para "un total de 248 viviendas". De esas 147 son actualmente poseedoras de una vivienda, ya que el gasto para el subprograma 05 tenía contemplado la construcción de cinco manzanas, pero finalmente solo existen físicamente 4 manzanas que contienen la totalidad de viviendas construidas, o sea, 147. El informe del gobierno de Veracruz (2004) hace mención que el censo de damnificados fue depurado a partir de los criterios fundamentales: personas que no cumplieron los requisitos formales (falta de escrituración o titulo de propiedad de la vivienda dañada) o que no aceptaron los apoyos del subprograma de reubicación 05. Tan solo inicialmente en los municipios se registraron daños en la Mesa de Atención Social y se clasificaron en el subprograma 05. 1,452 viviendas afectadas una vez llevado a cabo el ajuste al Censo de Beneficiarios el número se redujo a 867 beneficiarios, de los cuales 287 pertenecen al predio de Renacimiento y 147 a la colonia de Tecolotitlan, el restante se supondría estaría integrado en el predio Las Viguetas.

La construcción parcial del proyecto inicial del subprograma 05 en el caso del Predio Tecolotitlan, no está especificada dentro del Informe de Estrategia de Operación del Gobierno de Veracruz (2004), únicamente se menciona el incumplimiento y abandono por parte de una de las empresas constructoras encargadas del suministro de materiales y construcción de las viviendas (Integradora de Vivienda del Golfo, S.A. de C.V.), la cual al dejar de suministrar los paquetes de materiales, deja inconclusas viviendas y no inicia buena parte de las contratadas, provocando el desfase físico del programa en mas de 18 meses, propiciando en consecuencia no amortizar en su totalidad los anticipos otorgados.

Cuadro 3
Sedesol libera recursos

Sedesol libera 65 millones de pesos en febrero 2000, para iniciar la reconstrucción, y 10.293 millones de pesos, para el PET de reconstrucción, en tanto se liberaban los recursos al Fideicomiso Estatal*

Reconstrucción con recursos Sedesol
Para los casos de los subprogramas 04 y 05. El Estado elaboró el proyecto tipo de casa, apegado a la normatividad federal. Con el recurso de Sedesol, también se atendieron viviendas del subprograma 04 y algunas del 05, todas por as propias autoridades municipales. . El personal de microrregiones supervisó el trabajo de los damnificados autoconstrucción. Las del 04 se realizaron en el mismo sitio de la vivienda destruida. La del 05, en predios cercanos proporcionados por el mismo damnificado, por donación o venta de un tercero o de l a quienes se les apoyó con 88 jornales.

Reconstrucción con Fideicomiso

1. El IDERE licitó la construcción de viviendas de los subprogramas 05 y 04, aunque al final también terminó atendiendo casos del 02 y 03.
2. Las reubicaciones masivas de viviendas (más de 10) requirieron de predios para su construcción. El tiempo de adquisición de los predios* retrasó al programa de reconstrucción, sobre todo en los casos en los que se tenía que habilitar el terreno en virtud de diversas circunstancias.
3. Conforme se fue resolviendo cada adquisición de predio, y considerando su tamaño y el número de viviendas a reubicar, se fue determinando el número de damnificados a reubicar, agrupándolos por lugar de origen.
4. Habilitación de predios y realización de obras extraordinarias
5. Una vez concluida la vivienda en los predios. SEDERE introdujo los servicios de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado.
6. Firma de Actas de entrega-recepción

Reubicación

El predio de Tecolotitlan es producto del subprograma 05 de reubicación, se encuentra ubicado a 700m del centro de la cabecera municipal de Tecolutla en dirección sureste, sus colindancias son: al norte con la carretera federal Gutiérrez Zamora-Tecolutla, al sur con el río Tecolutla, al oeste con terreno

baldío compuesto por vegetación abundante, predominantemente de palmera y al este con la colonia Rafael Hernández Ochoa una de las principales colonias afectadas por la inundación en 1999 y la ruptura del cauce del río (Chávez, 2006).

El predio esta constituido por 147 casas-habitación (lote de 200m y 27m² de construcción) distribuidas en 8 bloques de construcción y un área recreativa donde se ubica canchas de juegos múltiples: Manzana 1 colinda con carretera federal Gutiérrez Zamora-Tecolutla en su Avenida del Caribe, la parte posterior colinda con la manzana 7 y 8 entre Avenida del Golfo, la separación entre las manzana 1, 8 y 7 de las manzanas 2, 10 y 9 es el Boulevard del Altiplano. La calle de Mar Rojo separa el área recreativa de la manzana 6; la calle de Mar Negro separa la manzana 10 de la manzana 3; la manzana 4 as ves esta separada de la manzana 10 y 9 por la Avenida Pacifico Las manzanas 7 y 8 colinda con el terreno destinado para la manzana 5 (no construida por limitaciones presupuestarias del subprograma 05) en Avenida del Pacifico, predio que actualmente esta habitado por *paracaidistas* supuestamente apoyados por Maria Fidelia Saldivar, durante el último periodo de su gobierno como Presidenta Municipal de Tecolutla.

Los gobiernos federal, estatal y municipal acordaron organizarse para enfrentar las condiciones de desastre en todo el estado de Veracruz. El gobierno federal tenía que atender otros estados como Puebla, Hidalgo y Tabasco, entre otros, que habían sido muy afectados por los fenómenos meteorológicos mismos que incidieron en condiciones donde se había dado un enorme descuido respecto de las actividades preventivas. Entre ellas se tiene que sumar a las que tienen que ver con el acopio de información meteorológica para hacer pronósticos aceptables de lluvias y también en lo concerniente al manejo de agua en presas y otros sistemas de almacenamiento. Desde luego que así como en Veracruz, en la mayoría del territorio nacional los procesos de urbanización de las zonas de inundación habían adquirido ritmos muy acelerados. Por ello, para el caso que nos ocupa, el gobierno federal descargó buena parte de sus intervenciones en la delegación de Sedesol en Veracruz.

La tabla siguiente ilustra la cronología de acciones bajo los registros oficiales del gobierno de Veracruz.

CUADRO 4
Tecolutla. Cronograma Programa Emergente de Vivienda

Ingresos en pesos mensuales	*Porcentaje que declaró los ingresos*
Entre 1 y 3 500	86
Entre 3 501 y 5 500	10
Entre 5 501 y 11 000	4

Fuente: EC-2005

Como puede observarse en la tabla de arriba, la acción más cercana al momento del impacto, es decir, el día 5 de octubre fue la instalación de las Mesas de Atención Social esto es cuatro días después o sea el 9 de octubre. Solo hasta el día siguiente 10 de octubre fue que pudieron hacer la instalación del esquema de coordinación global, es decir, las coordinaciones regionales operativas. Estamos hablando de 5 días de distancia del impacto en que se pone en marcha ya el esquema de coordinación de atención de las consecuencias de las inundaciones pero que también se puede interpretar como el esquema de coordinación intergubernamental.

Formalmente el programa de reubicación inició el día 1 de Noviembre de 1999 y duró hasta el 15 de octubre de 2003 (Gob. de Veracruz, 2004), lo que hace suponer que en esa fecha de inicio ya se había tomado la decisión de aplicar los programas de reubicaciones de poblaciones. Aunque las reubicaciones fueron diversas[5] la idea subyacente fue la de aplicar los recursos del

[5] En el norte de la entidad llegaron a ser 52 reubicaciones (18 en la región centro y 16 en la región sur) con diferencias de viviendas pues oscilaron entre 4, la mínima y la máxima de 643 (IDERE, 2004).

Fonden para evitar afectaciones similares en un futuro. En el caso de Tecolotitlán los aspectos formales de la aplicación del subprograma 05 (reubicación) del Programa Emergente de Vivienda siguió el derrotero que se menciona a continuación.

Cuadro 5
Proceso formal de reubicación (subprograma 05)

1. Determinación del predio y adquisición del mismo
2. Reunión con los damnificados para informarles sobre el programa y sobre su reubicación
3. Indicación de que no podrían reconstruir su vivienda ya que el terreno de su vivienda actual estaba sobre terreno no apto para uso habitacional.
4. Formación de comités de vivienda firma de la aceptación del apoyo y de las condiciones del mismo. Carta de aceptación o acta circunstanciada.
5. Elaboración y presentación del proyecto del predio identificando todos los lotes.
6. Asamblea para rifa de lotes
7. Formación de brigadas técnicas con la comunidad y autoridades municipales
8. Habilitación de predios y lotes
9. Inicio de obra por la empresa ganadora. En esta modalidad no hay pago de jornales.
10. Obras complementarias: guarniciones – muros de contención, empedrado, pavimentación de accesos, entre otros.
11. Introducción de servicios de energía eléctrica y agua potable
12. Asignación de viviendas
13. Firma de acta entrega – recepción individual y por localidad y municipio

La estrategia financiera implementada por el Gobierno Federal como respuesta al desastres originado por las inundaciones en 1999 inició formalmente con la solicitud del entonces Gobernador del Estado Miguel Alemán mediante el oficio no. 224/99 fecha de el 6 de octubre de 1999 de la emisión de la Declaratoria de Desastre a fin de obtener los recursos del Gobierno Federal a través del Fonden y establecer el Fideicomiso Estatal que recibe y administra recursos

estatales y federales para la realización de los diverso programa de emergencia (Programa de Empleo Temporal "PET " y Vivienda Emergente).[6]

De las 698 viviendas existentes en la Villa de Tecolutla; 254 resultaron con daños leves y parciales y 104 quedaron inhabitables. Unas 72 viviendas fueron de la Colonia Cándido Aguilar, 44 del Fraccionamiento Arcadia, 42 de la Colonia de los pescadores, 41 de la C. Rafael Hernández Ochoa, 21 del Sector Popular, 16 en Emiliano Zapata, 9 en el Centro, 4 en el Fraccionamiento Granjas Los Médanos (Chávez, 2006).

En el proceso de ejecución del subprograma 05 debieron existir algunos pasos sustantivos que son críticos al caso de Tecolotitlán. El primero se refiere precisamente a la *determinación del predio*. El predio elegido para construir las viviendas de la reubicación se encuentra en un área que fue inundada en 1999 y donde según nuestras entrevistas y la observación de imágenes de satélite el agua de inundación se elevó por encima de los 2 metros. Aquí se encuentra una contradicción ya con el propósito de ejercer las reubicaciones que se señala antes y que alude a la intervención gubernamental para evitar la reproducción de afectaciones en áreas reconocidas por el impacto de fenómenos desastrosos. El caso específico del predio Tecolotitlán es el siguiente.

Riesgo, dictámenes de aptitud, habilitación de predio

La determinación del predio y la adquisición del mismo para la reubicación implicaron:

- Calificación de las necesidades de suelo para la reubicación
- La compra del predio para la reubicación
- Elaboración del dictamen de aptitud, de habilitabilidad y de siniestro.

[6] Fideicomisos Estatales Fonden: los fideicomisos, constituidos por las entidades federativas para la atención de desastres naturales, cuyo objeto será el pago con cargo a su patrimonio, incluyendo las asignaciones que vía subsidio otorga la Federación a dichas entidades federativas, conforme a las coparticipaciones previstas en las Reglas de Operación del Fonden.

Según el informe del gobierno del estado de Veracruz (2004), en primera instancia la Dirección General de Ordenamiento Urbano y Regional (DGOUR) de la Secretaría de Desarrollo Regional (SEDERE) realizó los dictámenes de aptitud en los lotes o predios origen así como destino. Emitió los dictámenes individualizados al Instituto Veracruzano de Fomento al Desarrollo Regional (IDERE), para iniciar los trabajos de edificación de las viviendas y posteriormente, la Dirección General Patrimonio del Estado (DGPE) realizó la compra de los terrenos para reubicación, y se encargó de la regularización y escrituración de las adquisiciones a través de una verificación conjunta entre el (IDERE) y la Sedesol.

De este punto, se desprenden también dos problemáticas, por un lado, la relacionada con las condiciones de habilitación del predio de destino en función del dictamen de aptitud del DGOUR y, por otra, la configuración de medidas estructurales y no estructurales para mitigar la ocurrencia de un nuevo desastres (tomando en cuenta las vulnerabilidad social del asentamiento en la situación actual). La extensión urbana de Tecolutla estuvo a punto de ser completamente inundada el 5 de octubre de 1999, como se ha dicho antes. Las dimensiones de la crecida del río ubican el emplazamiento en riesgo de inundarse para casos de aportaciones hidráulicas similares o incluso menores que las de esa fecha. No obtente lo anterior, se decidió hacer una reubicación que debió pasar por diferentes momentos de indeterminación.

En entrevistas con funcionarios municipales y estatales que tuvieron que ver con el asunto, así como los testimonios ofrecidos por los afectados acerca del problema de la definición del riesgo y de la elección del predio de destino se sugirieron dos aspectos que se combinaron para acceder a la solución final en términos de conciliar las propias decisiones adoptadas para ejercer la reubicación y una cierta intervención de los afectados para opinar sobre lo mismo.

Los encargados de dictaminar riesgo tanto el existente como el atribuible a una extensión destinada para ser habitada por la reubicación recayó en funcionarios estatales que habiendo tenido experiencia en aspectos generales

o específicos de urbanismo, no podían tenerla para efectos de evaluar riesgo con relación a las inundaciones. Ese ha sido un problema central en México. La dependencia federal encargada de medir y monitorear las amenazas hidrometeorológicas es la Comisión Nacional del Agua (CNA) dependiente de la SEMARNAT. Las inundaciones de 1998 que tanto afectaron las partes costeras del estado de Chiapas pusieron en evidencia enormes falencias de esa dependencia ya que no había desarrollado ni instrumentos ni mecanismo para generar información histórica de las crecidas de las corrientes hídricas (gastos de las corrientes, sus frecuencias, etc.) ni había producido cartografía de las amenazas relacionadas con poblaciones.[7] También esa dependencia ha sido la responsable del manejo de las aguas almacenadas en presas y otros cuerpos de agua. Referimos enseguida el texto de una entrevista:

> […] ahí la Comisión Nacional del Agua que, eso es algo importante, nosotros intentamos en ese proceso trabajar con la Comisión Nacional del Agua, sobre todo cuando estábamos dictaminando y había una política de no dar información y bueno, al principio nos topamos con rechazo y rechazo, hasta que decidimos hacerlo por abajo. Dicen que sino puedes con la cabeza, te vas con el pie ¿no?, y el truco de los pies trabajamos bastante bien, siempre de manera informal, sin un papel de por medio, sin un oficio, sin nada, fotocopias trucadas y todo, pero nos dieron bastante información, pero siempre por abajo, eso nos ayudo a nosotros mucho. Pero es muy triste tener que trabajar así y también muy desgastante porque de hecho había información que nosotros teníamos que plasmar y no teníamos materia, no teníamos como justificar. Bueno si, éramos muy fregones, pero nuestras habilidades no llegaban a puntos tales de la especialidad en materia

[7] En octubre de 1998 y luego de conocer las consecuencias de precipitaciones desastrosas que afectaron enormemente áreas costeras de Chiapas, uno de los autores de este reporte era miembro del Comité Científico Asesor el SINAPRO sobre Ciencias Sociales y solicitó una reunión conjunta con el Comité Asesor sobre fenómenos hidrometeorológicos para intercambiar impresiones y fue en esa reunión donde se señalaron tales falencias tanto por miembros pertenecientes a esa dependencia como de otras instituciones académicas relacionadas con esos fenómenos.

> hidrológica ¿no? Entonces nadie nos creía que nosotros habíamos hecho ese análisis, entonces hubo ocasiones en que pusimos en riesgo nuestras fuentes, por eso, porque cuando querían ver de donde habíamos sacado ese análisis, pues teníamos que sacarnos los planos ¿no? Tratamos de hacer dos planos, un plano para verse y otro para no verse, por ese tipo de información, porque no podíamos... ¿y de donde sacaron esa información? No, es, decíamos, que calculamos aquí y vimos que van para acá, y que ahí. Mentira, nosotros éramos de gobierno, éramos técnicos estábamos para eso. O sea, teníamos plenamente justificado el uso de la información y no se nos daba, no se nos dio, de hecho no se nos dio… pedimos varias veces la información y se nos contesto de manera oficial otra cosa. La zona federal en algunos puntos, en Tecolutla, todos vimos lo que paso en Tecolutla, digo todos porque salio a red nacional y mundial o sea, todos vimos lo que paso en Tecolutla, y sin embargo para la CNA por escrito la zona federal del río Tecolutla es de 10 metros". Rosa Pérez, funcionaria estatal.

La dictaminación del riesgo de los predios de reubicación, para centrarnos nada más en el caso de Tecolutla, tuvo la convergencia de un personal insuficientemente capacitado para hacerlo, la carencia de recursos técnicos y de información para sustentar al menos un simple razonamiento sobre el riesgo y una falta de colaboración de las instancias de responsabilidad técnica pertinente tanto federal como estatal.

Por todo ello, el caso de Tecolutla además tenía la complicación de que la elección de un predio de destino para la reubicación adecuado a la elusión de futuras inundaciones tendría que estar en terrenos con cierta altitud y éstos se encuentran a distancias cercanas a los 10 km de la localidad.

La elección del predio Tecolotitlán, entonces, consideró la viabilidad de ser habitado por encima del riego de inundación. Esto quiere decir que si el predio de destino se hubiera elegido en un terreno alto, a cierta distancia de Tecolutla, se podría incurrir en el riesgo de que los beneficiarios probablemente nunca lo poblaran. Las versiones de los afectados pueden ilustrar lo anterior:

> De hecho se improviso en ese momento el lugar se había pensado en dos o tres terrenos de aquí del pueblo para reubicar a la gente pero por las extensión del terreno que se necesitaba tuvieron que reubicarse ahí donde esta ahora. En un principio estaban los terrenos que están enfrente del hotel Tecolutla y Flamingos que están por acá por la parte sur y había otro terreno que estaba a un lado del ministerio municipal a donde ahora se ubica la escuela Lázaro Cárdenas pero ninguno de los terrenos daba la magnitud que se necesitaba para reubicar a la gente … la reubicación por encontrarse cerca del río sigue siendo zona de riesgo… siempre opinamos eso o sea de que no puede ser posible que ubicar a una gente tratando de sacarla de un peligro y luego van a reubicarla a una zona donde tiene muchísimo riesgo porque si se da cuenta ese terreno pues colinda con el río, la casa mas lejana del río esta a 300 m la orilla del río o sea sigue siendo un terreno de alto riesgo. Toda la gente sabe que es de riesgo … en 1999 subió el agua como el nivel de 1 m de hecho las zonas que se inundaron primero cuando el río viene creciendo es la colonia Rafael Hernández Ochoa que es la que colinda con Tecolotitlán hacia allá es lo primero que le llega el nivel del agua". Sol Reyes (2005)

Lo anterior permite suponer que la decisión del predio de destino fue en algún momento una opción que se dejo a la población beneficiaria que en su mayoría tenia su actividad económica en la zona y su desplazamiento a otra localidad implicaría mayores costos sociales y económicos para los beneficiarias.

> […] lógicamente el pueblo de Tecolutla, la reubicación que se tienen ahorita que es la colonia Tecolotitlán en su momento ya no iba a reubicar aquí pero y aunque se hicieron estudios del riesgo que era totalmente Tecolutla si se vuelve a presentar un fenómeno igual Tecolutla esta en riesgo al 100% entonces este, cuando se les replantea que la reubicación iba a ser en una zona mas alta, que no tuviera lógicamente corriente de agua, la gente no quiso la gente se opuso y quiso vivir en Tecolutla y sigue viviendo en Tecolutla o seguimos viviendo aquí en Tecolutla entonces aunque hayan hecho un plan pues de desarrollo verdad

> en que no corriéramos mas riesgo la gente prefirió vivir aquí. Ignacio Sánchez (2005).

En general los reubicados de Tecolotitlán consideran que la construcción de los pies de casa son deficientes, aunque algunos de ellos (una tercera parte) piensan que el predio de reubicación es una zona segura pese a inundaciones recientes que no afectaron gravemente la estructura de su vivienda (inundación de la manzana 4 que esta dividida en dos bloques y colinda con terrenos destinados a áreas verdes junto al río. Algunos creen que el predio es un lugar relativamente seguro y no tienen un recuerdo claro de una inundación reciente aproximadamente en el mismo mes y en las mismas fechas que la gran inundación de 1999 (debido a que su vivienda colinda con el acceso carretero o predios baldíos y no con el del río Tecolutla. Otros consideran el predio de reubicación como un lugar poco seguro por la proximidad con el río Tecolutla (escasos 100 m de las zonas destinadas a áreas verdes y 200 m de las viviendas de la manzana 4), y por su conocimiento anterior del predio como una zona inundable (zona de laguna que se tuvo que habilitar para la construcción del predio). En suma, la percepción del peligro de inundación entre los habitantes del predio Tecolotitlán difiere según estén sus casas cercanas o no al río.

En este eje de reflexión existe una enorme discrepancia entre el discurso de las autoridades y la percepción de los colonos. La versión oficial menciona que según los estudios técnicos el predio fue nivelado a la altura de la carretera y por esa razón no puede ocurrir ningún incidente comparado con las inundaciones de 1999. Ambas versiones llaman la atención por las insuficientes medidas estructurales y no estructurales implementadas en la zona tras la ocurrencia de un desastre de la envergadura de 1999.

Un funcionario estatal encargado directo de las gestiones de la reubicación *in situ* sostiene: "…lo de reubicarlos mas que idea fue una necesidad de niveles de los 3 gobiernos federal, estatal y municipal, buscar los predios que mas fueran aptos para la vivienda que estuvieran lejos de no sufrir la contingencia del 99 y a base de una

mecánica de estudios de suelo que el gobierno del estado determino que los predios que se habían propuesto eran los idóneos para la reubicación y ahí se construyeron las viviendas entonces en Tecolotitlan mucha gente piensa que es susceptible o es una zona de riesgo pero la gente no sabe que el predio se niveló a nivel de carretera porque ahí el predio estaba abajo y se tuvo que rellenar ese predio fue relleno para emparejarlo a nivel de carretera. Tecolotitlan no es zona de Riesgo aunque esta cerca del río a pesar de que esta a 80 y 100 m del río no es zona de riesgo tan así que ha habido lluvias y los predios de a lado son los que se han inundado porque los peritos del gobierno del estado determinaron que levantando el nivel de carretera no iba a ser susceptible a inundación. Si se inundo en 99 porque estaba abajo del nivel de carretera… se compactó con tierra y arena se compacto". Arturo Pérez (2005)

De ambas argumentaciones, es posible acceder a una valoración cierta sobre los criterios técnicos reales tomados en cuenta en la elección del Predio destino Tecolotitlan no únicamente con relación al dictamen[8] sino también con respecto a la conveniencia compartida por beneficiarios, gobernador y funcionarios públicos en la elección de ese terreno en particular. Lo que faltaba para reflejar una acción evidente, material, respecto del riesgo de inundación fue hacer el relleno del predio que no subió más de 1 metro y no llegó al nivel de la carretera. Los estudios de mecánica de suelos, dicho sea de paso, son útiles para entender las necesidades estructurales de las viviendas a construir según la naturaleza física del suelo pero no tienen utilidad alguna en términos del peligro de inundación. Hay que señalar adicionalmente que en el municipio y Villa Tecolutla se conformaron a raíz de las inundaciones de 1999 dos medidas estructurales a través de la construcción de un borde longitudinal (confinación del agua dentro del cauce del río), a lo largo de la desembocadura del río y, bordos perimetrales (la construcción de escolleras en el año 2000). Estas dos obras son de conocimiento público dentro del Predio

8 El predio era propiedad de un amigo personal del gobernador de Veracruz y un funcionario estatal señaló que dada la falta de elementos consistentes para evaluar el riesgo hubo instrucciones superiores para hacer un dictamen favorable que facilitara la adquisición de ese terreno.

de Tecolotitlan y la totalidad del municipio y Villa de Tecolotitlan reconoce cierta eficacia de la obra para prevenir una nueva inundación.

La gestión de recuperación

Para analizar la información acerca del proceso de organización y gestión de la reubicación de Tecolotitlan, se examinaron las entrevistas disponibles con la finalidad de obtener información específica sobre dichos procesos.

1. Existió confusión respecto a la instalación de Mesas de Atención Social mucha gente no se entero de su existencia ni de su función. Refieren que estuvieron a cargo de personas impuestas por el ayuntamiento. Mencionaron tres mesas de atención social una en el ayuntamiento y dos en las casas de personas que fueron elegidos.
2. Después de la instalación de las Mesas de Atención Social se realizó según los resultados de las entrevistas, una verificación del daño de las viviendas.
3. Se formo un Comité de Vivienda integrado por un presidente, secretario, vocal y tesorero y funcionaban como extensión de la información que daban.
4. Se empezaron a realizar reuniones para dar información acerca de la reubicación
5. Se llevo a cabo un sorteo y se realizo con base en esto la asignación de las casas.

El proceso de organización y gestión en Tecolotitlan se vio rodeado según las palabras de diversos entrevistados por una serie de dificultades que impidieron un desenvolvimiento favorable por las siguientes razones:

- Las mesas de atención social estuvieron dirigidas por personas que fueron impuestas por el ayuntamiento.

- No hubo avisos acerca de las mesas de atención social.
- No se sabia la ubicación exacta de las mesas.
- En las reuniones no tenían un día establecido.

Como parte del proceso de organización y gestión en la reubicación se rescato información acerca de los siguientes aspectos.

Formas de enterarse

En las formas de enterarse de avisos de reuniones existió un predominio en las prácticas de comunicación tradicionales, es decir, por medio del corrimiento de voz de las mismas personas afectadas, cosa que es consistente con el estudio más general de Reza (2000), que concluye que más del 65% de los afectados fueron enterados por los mecanismos tradicionales de comunicación. La comunicación en la comunidad es caracterizada por manifestarse de forma interpersonal. En la que dependiendo de los diversos grupos a los cuales pertenecían se dieron los avisos.

En las entrevistas con los afectados se señalaron como fuentes de información al presidente de manzana, a los vecinos o parientes y la ocasión de intercambio de información fue señalada como casual. En todos los casos hubo alusión a poca o "falta de información"

Elección de miembros de Mesa de Atención Social y Comités de vivienda

En este punto, la forma que prevaleció, según los entrevistados fue que habían sido seleccionados por algún funcionario municipal.

Haciendo referencia a otros datos encontrados y que son importantes de mencionar, hay que advertir que existió confusión por parte de la comunidad

durante el proceso, lo que originó muchas dudas. Además, según la percepción de los entrevistados, las personas que estuvieron a cargo de las mesas de atención social tenían "favoritismos" lo que trajo consigo que gente que debía estar en el programa no lo estuviera. Sabemos que la elaboración del Padrón de beneficiarios definitivo fue sujeto de varias depuraciones y que la permanencia o no de ciertos damnificados en el mismo pudo deberse a otras razones diferentes al "favoritismo" que no necesariamente fueron ilegítimas. No obstante, las respuestas de los entrevistados sugieren poco conocimiento de los derroteros de las gestiones y en consecuencia también alude a una falta de información sobre el proceso que los funcionarios públicos están obligados a hacer.

Por otra parte de las entrevistas a funcionarios Municipales que observaron de cerca el proceso de reubicación y la información rescatada de las mismas se muestra en el siguiente esquema:

1. instalación de mesas de atención social en el palacio municipal, los avisos fueron mediante corrimiento de voz, se instalaron a los 15 días, estuvieron a cargo de personas que fueron contratadas por el ayuntamiento que conocían la localidad.
2. Después de las mesas de atención social se hicieron visitas para verificar los daños de las viviendas en las que participaban integrantes de la mesa de atención social.
3. Se realizaron reuniones organizadas por el lic. Mario García, en las que les daban información acerca del proceso de reubicación.
4. Para la asignación de casas se realizaron sorteos que se llevaron a cabo en una reunión estando presente la comunidad afectada.
5. Después del proceso de reubicación se formaron comités de vivienda con la finalidad de mejorar la colonia de reubicación.

Una conclusión importante de este apartado es que el proceso de organización y gestión de reubicación de 1999 en la colonia Tecolotitlán, tiene importantes coincidencias entre las versiones de la parte de los afectados y de parte de los funcionarios municipales y estatales. Existen discordancias con el esquema general definido tanto por el propio Programa Emergente de Vivienda y el informe del Gobierno de Veracruz (2004).

Diseño del proyecto de Reubicación

La mayoría de los informantes entrevistados en el predio Tecolotitlán menciona que no tuvo ninguna ingerencia en la elección del Predio de Reubicación, sin embargo, como señalamos antes, algunos de ellos si transmitieron alguna opinión respecto de la conveniencia de que el predio estuviera cercano al área urbana de Tecolutla argumentando que era vital estar cerca de la fuente de empleo. En donde hay plena coincidencia es en el hecho de que a los afectados no se les tomo parecer para decidir sobre las dimensiones del solar, ni en cualquier aspecto que tuviera que ver con el diseño del asentamiento (áreas públicas, disposición de calles, las dimensiones de construcción, la elección del material de construcción, etc.). Algunos de los damnificados-beneficiarios reconocieron haber realizado una visita el predio de reubicación y casi la mitad de ellos dijeron haber recibido un croquis de la colonia y/o un croquis del pie de casa. En este sentido es claro que los diseños de asentamiento fueron aspectos en los que no se hizo partícipe a los afectados. Cosas tales como la arquitectura de las viviendas serán comentadas en apartado siguiente, pero es evidente que en ese aspecto el Programa Emergente de Vivienda de Sedesol ya tenía contemplados algunos prototipos arquitectónicos de viviendas y no tiene contemplados elementos de vinculación con los afectados para lo que es propiamente un diseño de asentamiento.

Arquitectura de las Viviendas

El informe del gobierno veracruzano sobre las inundaciones de 1999 (2004) señala que la operación del programa Emergente de Vivienda estableció tres prototipos, el piloto en el Municipio Perote, que consistía en la construcción de una vivienda urbana de 35 m², repartidos en un pórtico, área de usos múltiples, cocineta, dormitorio, y baño con regadera; un prototipo mas urbano que consistió en la construcción de 27 m² integrado por pórtico, área de usos múltiples, cocineta, y baño con regadera, y un ultimo prototipo rural de 27 m² integrado por pórtico, área de usos múltiples, cocineta y letrina seca como opción de saneamiento. Tales opciones corresponden a las dimensiones mínimas permitidas en la Ley 26 de Desarrollo Urbano[9].

El funcionario estatal encargado de la gestión de la reubicación dijo saber que en cuanto a los materiales de construcción de las viviendas: "están construidas de block y llevan una maya block, armex, piso duro, techo de lamina de asbesto vigas de PTR, puertas de aluminio, ventanas de vidrio y aluminio.

El tiempo que tardaron en construirlas en el predio Tecolotitlan por varias ponderables de presupuesto en que se determinaba los recursos de Fonden fue de tres años. Las dimensiones de los lotes, como se ha dicho antes, corresponden a 200 m² y las viviendas tienen 27 m² de construcción "… y el beneficiario pu ede seguir ampliando […] por que lo que se les entrego fue pie de casa le cabe una recámara, una cocina comedor y un medio baño así se le llama en México".

Las dimensiones del pórtico y de metros construidos si coinciden con los criterios que señala el informe gubernamental de estrategia de operación del Programa Emergente de Vivienda de Veracruz II (2004), la diferencia en el predio construido es la distribución de el área de usos múltiples que corres-

[9] Dicha Ley señala que los lotes de vivienda unifamiliar tendrán dimensiones mínimas de ciento cinco metros cuadrados, pero para "desarrollos habitacionales de interés social la dimensión mínima es de 67 m², con un frente mínimo de 4.50 m lineales…" (Artículo 81, Ley 26. Gobierno del estado de Veracruz, 2003)

ponde usualmente al de la recámara y la cocineta que es sala de sus múltiples (cocina, comedor y sala), baño que según los entrevistados fue entregado sin inodoro, solo con regadera y puerta *de fierro* que por la gran cantidad de salitre se oxida fácilmente. Las condiciones de entrega de la vivienda tanto de interiores como de estructura son consideradas como deficientes y poco seguras. Los colonos de Tecolotitlán consideran que el terminado de la vivienda en cuanto a construcción es inestable porque no tienen zapatas ni castillos, también consideran que los materiales de construcción son de baja calidad y poco resistentes.

> No vimos nada cuando las construyeron, nada mas nos las entregaron y ya porque inclusive después que nosotros nos venimos para acá hemos visto lo mal que pusieron las casas y de algunos albañiles tenían ganas de trabajar y ya los últimos no porque tenia cierto limite para ver dejado este trabajo pero estaban muy atrasados entonces muchas casas como esta por ejemplo que no las hicieron bien porque nada mas hicieron '*al ahí se va'* tan solo en la pared por dentro se ve como esta en parte los castillos ni los llenaron bien, o sea muchas cosas que detalles pues porque ahora que las hicieron porque tenia un compromiso que tenían que entregar ya irse y el ingeniero lo que quería era entregar y lo demás no le interesaba". Alejandro García Salas (2005):
>
> … nos dieron un pie de casa lo que es una isla y usted ve así nos las entregaron incompletas nosotros tuvimos que meter sanitarios tuvimos que meter luces dicen que las primeras las entregaron completitas, los primeros paquetes de casas fueron las de allá la manzana 3 porque usted sabe como quiera como caiga esta fue la penúltima manzana yo todavía vi cuando la estaban haciendo la ultima fue la cuatro a mi me consta porque yo pedí trabajo aquí ya no había ya iban de salida aquí durmió la gente que vino a hacer la manzana 4 me pidieron permiso, nos entregaron incompleto toda la instalación de luz yo la hice de poco fui poniendo el material pasando a los que sabían hacerse instalaciones, del sanitario tuve que comprar lo que se necesitaba ahí cada quien a su criterio

> le pusimos protección a las ventanas para empezar a meter cositas a la casa. Francisco García Pérez (2005).

El subprograma 05 contemplaba la realización de los trabajos de habilitación del suelo y obras complementarias en los predios de reubicación. Etapas que no fueron implementadas a cabalidad en el Predio de Tecolotitlan. Los habitantes del predio comentan que la vivienda en el momento de su llegada (2000-2003) la recibieron en obra muerta o negra sin ningún tipo de servicio público (las instalación del agua fue en 2001, de la luz en 2003, alumbrado publico 2005 y pavimentación parcial en 2005) con graves deficiencias en la construcción.

La información que tenían los beneficiarios de la reubicación, les supuso que recibirían una vivienda terminada y lista para habitarse en las condiciones de mínimo decoro. Sin embargo hubo algunos desajustes al respecto:

> La vivienda tenia que tener tasa, ya instalación y todo. Y esta la entregaron, así, pelona. Son techos de Lamina, has de cuenta que yo ahorita le sacara todo, quitara todo y así la entregaron, pelona, pelona, ni lavado ni nada de nada, entonces yo mande meter la instalación de la luz y todo… ya con el tiempo vinieron los del agua, ya nos dijeron les vamos a dar facilidades de pago, dos meses para que paguen su contrato, dicen, vayan abonando de cincuenta pesos hasta que lo vayan pagando, y así, le hicimos y la luz también, así, le hicimos, un contrato y alguna prioridad para pagarlo… el chiste es que tuviéramos donde vivir, el chiste es que uno tuviera luz al menos aquí adentro aunque afuera no lo hubiera, pues igual no". Proceso Hernández (2006).

La información que explicaba la naturaleza de la construcción de las viviendas consistió de los siguientes elementos:

> Las casas no tienen cimientos porque el presupuesto de Fonden así venia el plano así venia hasta cierto punto el presupuesto no daba para ponerle zapatas entonces lo que hicieron fue el desplante de las viviendas se les ponía en algunos

> predios una hilera de 2 tabiques abajo y se le ponía abajo una maya de alambre y se le ponía hule de propileno para que no se le pasara la humedad o sea si usted escarba según los ingenieros y los arquitectos de mecánica de suelo esas viviendas se hicieron sin zapatas porque castillos si tienen , sin zapatas soportan un piso, un piso nada mas ya dos pisos no aguantaría pero según mecánica de suelo si aguanta pero como aquí la gente esta acostumbrada a hacer zapatas de 1.20 m o 1.30 tienen desconfianza, gente que en Tecolotitlan que si ya les apuntalo ya les hizo zapatas y ya esta construyendo". Mario García (2005)

Un testimonio vincula a la calidad de la construcción y el material utilizado pero a partir del involucramiento de dos empresas en tiempos y etapas de construcción distintas, de las cuales la segunda por la premura de la entrega incurrió en un deficiente trabajo de construcción y favoreció el robo o desperdicio de materia en detrimento de la construcción de las etapas finales del predio de reubicación:

> La casa está construida de block y de lamina pero este pedazo que ve ya lo construimos nosotros, hubo dos compañías constructoras, la primera se fue hicieron tranzas y se fue y dejaron todo ya abandonado aquí vinieron a rematar otra compañía después las ultimas casas quedaron mal hechas ya". Mario Juárez (2005).

Desde luego que en el proceso de construcción de las viviendas de Tecolotitlán se generaron dudas acerca de la limpieza de manejo de los materiales, por ejemplo Rogelio Gomes (2006) señaló:

> […] el encargado de Sedesol y el ingeniero que estaban en ese tiempo en la noche venían en camionetas y sacaban trescientos que cuatrocientos blocks que quinientos blocas que sacaban tazas de baño que sacaban ventanas sacaban picos, palas y cemento le cortaron la entrevista y al otro día ya estaba libre el señor sin culpa alguna.

Obviamente, la denuncia de robos y desperdicio de materiales que se dejaron estropear en el momento en que la primera constructora abandono el proyecto de Vivienda Emergente y se reinicio con una nueva constructora, es un asunto que debió investigar una instancia apropiada. Lo cierto, es que la percepción sobre el cumplimiento de los acuerdos por parte de Sedesol con respecto a la vivienda recibida es insatisfactoria. Sin embargo, los beneficiarios de Tecolotitlán muestran rangos de conformidad más favorables haciendo hincapié en la gratuidad del subprograma 05 para los damnificados y posteriores beneficiarios.

La recepción de la asignación de lote se realizo con la fecha 19 de abril de 2000. Casi todos los habitantes del predio poseen la asignación de lote solo una persona (Catalina Juárez Cimbro) presenta problemas en la asignación de lote siendo propietaria del terreno afectado. En este caso se ejemplifica los criterios poco claros para identificar al beneficiario y destinarle la asignación correspondiente.

Predio de Tecolotitlan: escrituración y pago de predial

A cinco años de la implementación del subprograma 05, la población no tiene la certidumbre sobre el proceso de escrituración. La mayoría de los entrevistados manifestó que no conoce el procedimiento de escrituración y no han sido informados sobre los pasos a seguir. Sólo algunos reconocen la visita de funcionarios de Sedesol y de la Dirección General de Patrimonio del Estado en el lapso de los últimos 6 meses de 2005 con la finalidad de verificar la ocupación de la vivienda por parte del beneficiario asignado por el subprograma 05. La única información proporcionada sobre el proceso de escrituración corrió a cargo de la Presidenta de Colonia. (María Luz Rego)

Otro entrevistado comentó a manera de denuncia que:

> […] dejaron una manzana sin construir la 5 que es donde ahorita llegaron unas personas el ayuntamiento pasado levantaron una sesión de cabildo donde donaron ahora si a pura gente del PRI y empleados municipales sindicalizados. […] esa donación de treinta tantos terrenos se dio por sesión de cabildo de ayuntamiento firmada por la presidenta, tres regidores pero así como paracaidistas no ahorita ya hicieron unas casitas diferentes a estas de madera y eso y se están colgando ya hicieron sus mufas están tomando agua, poniendo la luz y metiendo un documento a comisión federal de electricidad pero la verdad con dinero todo se puede". Ana Rego (2005).

La percepción de la comunidad sobre esta problemática se divide en dos puntos de vista. El comité de colonia formado en 2005 conformado por una presidenta de colonia y 9 jefes de manzana asignados por el municipio de Tecolutla durante el gobierno del C. Manuel del Río Virgen.

Ana Rego, presidenta de colonia (2005), comenta:

> Nosotros levantamos un oficio al ayuntamiento y nos responde pero la verdad de que se haya hecho algo… no se ha hecho nada, no se ha jurídicamente actuado vaya ellos saben que ni siquiera se han entregado a municipio que ni siquiera tenemos una escritura todavía a parte que tenemos ya cinco años de vivir, todavía no nos dan escrituras. Este año el ayuntamiento nos dijo, teníamos, que íbamos a pagar predial, el primer año que pagamos pero no tenemos ni cedula catastral ni documentos que te amparen como dueño únicamente una asignación de lote.

Sol Reyes García, afectada residente en la reubicación de Tecolotitlán, comenta lo siguiente: "Pues hace un mes creo aproximadamente, la señora Luisa nos reunió a todos en el campo de aquí y nos dijo que este, que teníamos que entregar

una copia de la constancia de residencia y a base a eso se iba a pagar el predial de aquí. Pero mucha gente decía: ¿cómo vamos a pagar impuesto predial si todavía no tenemos escrituras? Y este Licha dijo es legal dice, porque te dan la papeleta, o no se, con lo que pagas el impuesto predial. Vino la tesorería, la gente de catastro que viene a deslindar y vinieron los del ayuntamiento, el tesorero, todo vinieron aquí a que uno fuera a pagar lo del impuesto predial y creo que ya mas o menos por el año que viene ya tendrían las escrituras.

De ambos argumentos se desprenden cuestiones dignas de reflexión. Por un lado, dentro el informe sobre Estrategias General de Operación (2004) La Dirección General de Patrimonio del Estado es la encargada de la regularización y adquisición de los predios destino. Lleva a cabo los procesos administrativos para la legitimación de la posesión de los inmuebles, así como escriturar a favor de cada beneficiario, que esta habitando la vivienda según verificación conjunta del IDERE y la Sedesol. En el proceso narrado tanto por la presidenta de colonia como por colonos, no se señala claramente la participación ni del DGPE ni la verificación global a los beneficiarios por parte de IDERE Y Sedesol. Únicamente se hace alusión a la participación de la instancia municipal de un cobro que tampoco tiene la certidumbre y el aval de ninguna de las instancias federales y estatales mencionadas. De hecho, el pago del impuesto predial no es especificado dentro del informe de Sedesol (2004). Por otro lado, se menciona que el predio de Tecolotitlan producto del subprograma 05 en la zona centro no ha sido "recibido" por el municipio, lo cual genera una contradicción a nivel de procedimiento. En el informe de la Sedesol (2004) la participación de los municipios consiste sustancialmente en la verificación de viviendas dañadas, firmar la recepción de los apoyos recibidos y apoyar las acciones de atención, a ello se le suma su participación dentro del proceso de entrega-recepción de las asignaciones de lote a los beneficiarios del subprograma 05, conjuntamente con LA Sede-

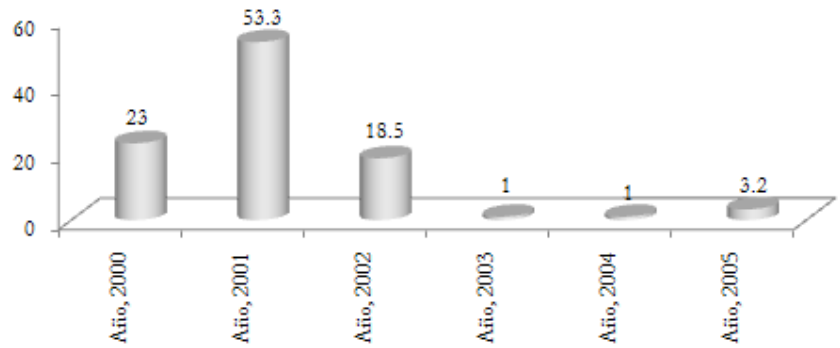
sol e IDERE. En ningún momento dentro de ese documento se menciona al municipio como responsable de alguna gestión ligada al reconocimiento de propiedad o sanción de la misma en la reubicación. Es sabido que el cobro de predial es una atribución municipal pero en el diseño de tramitación de la reubicación no se considera esa atribución municipal y ello ha dado pié a confusiones como la que se ilustra. No obstante, ni el personal de la Sedesol, SEDERE, IDERE o SGPE han hecho a la fecha de la entrevista (febrero 2006) ninguna observación a tal procedimiento administrativo que dio inicio en el mes de enero de 2006.

Poblamiento de la Reubicación Tecolotitlán

Las tardanzas en la elección del predio, la "habilitación" del mismo, el incumplimiento de la constructora, todo en retraso de terminación de casas. En la encuesta censal se encuentran datos de llegada de los diferentes beneficiarios de las viviendas de reubicación. En la gráfica siguiente se puede observar que fue en el año 2001 cuando llegaron la mayoría de los habitantes a poblar el nuevo asentamiento aunque desde 2000 y hasta el año 2002 fue el periodo de mayor ocupación del predio. En términos generales, la información de la duración del proceso de construcción de viviendas de tres años ofrecida por funcionarios estatales es coincidente con los datos duros, aunque los registros de llegadas de beneficiarios en los años 2003 y 2004 pueden ser considerados independientes a la terminación de obra y atribuibles a otras razones como la tardanza en el cambio de casa, etc.

Los mapas anexos que ilustran los años de ocupación de las viviendas tanto del año 2000 como del año 2001 muestran ocupación de todas las manzanas (excepto la manzana 10 en el año 2000) incluso de la manzana 4 que es señalada por los entrevistados como la última en ser terminada.

Gráfica 8
Tecolotitlán. Ocupación de viviendas por año



Condiciones de vida y organización comunitaria

La población del predio de reubicación esta compuesta por beneficiarios procedentes de colonias del municipio de Tecolutla y Gutiérrez Zamora. Según Chávez (2006) el 41% de los reubicados pertenecía al Asentamiento de Paso del Río (colonia de pescadores), 18% a la Colonia Candido Aguilar, 9% a la colonia Hernández Ochoa, 5% a la colonia Sector Popular, 4% al Fraccionamiento Arcadia, 4% al centro de de la Villa Tecolutla, 6% al Fraccionamiento Granja Los Médanos, 11% de Comunidades y Ranchos de Gutiérrez Zamora y 2% a la cabecera municipal de Gutiérrez Zamora.

El porcentaje de reubicados pertenecientes a comunidades y cabecera de Gutiérrez Zamora responde a la opción de decidir el lugar de asentamiento para la reubicación dada durante los comités de vivienda a los beneficiarios del subprograma 05 de la zona centro (casos especiales). En el caso de los beneficiarios destinados al predio de Renacimiento de Gutiérrez Zamora y redestinados a Tecolotitlan, fincan sus argumentos en la localización y acceso que el predio de reubicación tiene con respecto al centro de la Villa de

Tecolutla, además de los beneficios económicos que significaba la cercanía a la zona turística.

El testimonio de Gertrudis Vega (2006) ilustra uno de los casos:

> […] recibimos un aviso de que teníamos que presentarnos para ver donde nos iban a dar, o sea, donde nos iban a reubicar; porque como pertenecemos a Gutiérrez Zamora, en si nos tocaba Gutiérrez Zamora pero el lugar que nos asignaron allá es mas problemático por el transporte, porque ahí que pasar puente federal y sólo se viaja en autobús. Entonces, yo con el señor de Sedesol le hable a él y le dije; mire yo tengo este problema, yo nada más vivo con mis papas y ellos ya son personas mayores, están enfermos, o sea, cada rato se me ponía mal, como padecía del corazón y eso, entonces, el transporte en la noche es el problema. Entonces el señor me dijo, mira voy a ver que puedo hacer y, este, se te avisa y se te puede cambiar el lugar y, si ya después me avisaron que si quería me podía cambiar para acá y pues ya así fue que me cambiaron para esta casa.

El informe del gobierno veracruzano sobre Estrategias de Operación (2004) no menciona gran cosa al respecto de la posibilidad de intercambiar el predio de Reubicación, así, que se asume tal procedimiento como parte de la flexibilidad del subprograma 05.

La encuesta censal (EC-2006) de Tecolotitlán muestra que su poblamiento fue desde el otorgamiento del acta de entrega-recepción de la asignación de lotes en el 2000, hasta el momento del levantamiento de la encuesta censal en mayo de 2005, como se vio en el apartado anterior. Este proceso ha sido de la siguiente manera: 17.5% llego en el año 2000, 35% ocupo en 2001, 15% en 2002, 2.5% en el lapso de 2003 y 2005, 25.6 sin datos o no sabe. La inexistencia de información responde al número de viviendas deshabitadas; algunas de éstas viviendas deshabitadas son casas de campo que se ocupan en temporada vacacional por sus propietarios que radican en el Distrito Federal, según nuestros informantes.

Desde una perspectiva comparativa de sus condiciones de vida anteriores al desastre de 99 y sus condiciones actuales en el predio de reubicación, los beneficiarios-reubicados comentan que han tenido un mayor acceso a bienes y servicios por la proximidad al municipio y Villa de Tecolutla. Anteriormente, 9.2% vivía en vecindad, 67.5% vivía en casa sola, 0.8% en otros y 25% no dio respuesta. De ellos el 45.8% contaban con electricidad, 9.3% con agua entubada, 8.3% con drenaje, 8.3% con alcantarillas en la calle, 38.3 con alumbrado publico, 15% contaba con recolección periódica de basura, 25% con Vigilancia policíaca, 48.3% con escuelas. En el caso de las personas residentes de Paso del Río, la estructura urbana y el acceso a bienes y servicios era prácticamente inexistente, tenían que cruzar el río diariamente para llevar a los hijos a la escuela, y abastecerse de provisiones. De hecho, la vulnerabilidad social generada por las condiciones económicas y sociales de empobrecimiento y marginación propiciaron que fuera una de las zonas con mayor afectación dentro del municipio.

Actualmente, los colonos del Predio de Tecolotitlan consideran que su acceso a bienes y servicios es mayor. 77.5% cuenta con electricidad, 78.3% tiene agua entubada, 77.5% esta conectado al drenaje central, 63.3% ubica alcantarillas en su calle, 77.5% cuenta con alumbrado público, 78.3% menciona que existe una recolección periódica de basura (en un inicio del predio solo había un bote por manzana, a la fecha el camión de la basura pasa cada fin de semana), a 79.2% les proporcionan el gas a la calle donde viven, 67.5 % considera que existe una vigilancia policíaca periódica (diario una o dos veces se ejercen rondines por parte del ayuntamiento, 25% menciona que existen escuelas en los alrededores del predio, la más cercana es la Lázaro Cárdenas a nivel básico y la Tele secundaria Aquiles Serdán, el bachillerato y la secundaria federal se encuentran más al centro de la Villa de Tecolotitlan (la biblioteca se encuentra también el centro), los niños y jóvenes del predio tiene acceso a pie a las instancias educativas a través de la Carretera Gutiérrez Zamora-Tecolutla, el 7.5% continua aludiendo la falta de un centro de abastecimiento, llámese mercado local o tianguis periódico, como se comentaba solo los días lunes se

ubica en el centro de la Cabecera un tianguis que no proporciona los productos suficientes a la población o el costo de los productos es mas elevado.

Una de las exigencias para los colonos del predio de reubicación es la pavimentación del resto de la colonia, a la fecha solo la Avenida de Mar Caribe está pavimentada, solo algunas calles cuentan con banquetas pero la mayoría solo presenta la orilla de la banqueta nivelada con tierra y arena comprimida, los habitantes se quejan de los encharcamientos y el lodazal que se produce en temporada de lluvias, lo cual impide el acceso en automóvil y en ocasiones dificulta el abastecimiento de agua embotellada y gas.

Las familias reubicadas están constituidas por miembros que van de 1 a 15 personas viviendo en el pie de casa. 20.8% no contestaron a la pregunta sobre el numero de personas que moraban en la vivienda de reubicación, el 5.8% vive solo, 15% vive acompañado (en su mayoría por conyugue o en concubinato) 12.5% menciona que habitan 3 personas, el 18.3% 4 personas, 13.3% 5 personas, 5.8% 6 personas, 3.3% 7 personas, 4.2% 8 personas y solo existe un caso con el 0.8% en el que habitan 15 personas en un solo pie de casa. La posible ampliación del pie de casa depende de las necesidades del beneficiario, no obstante, el ingreso familiar es un elemento decisivo en la ampliación y mejoramiento de la v ivienda.

Según datos de la encuesta censal (EC-2005), el ingreso familiar promedio de los beneficiarios se estima en la siguiente tabla:

Cuadro 4
Ingresos declarados por los habitantes de Tecolotitlán

Ingresos en pesos mensuales	*Porcentaje que declaró los ingresos*
Entre 1 y 3 500	86
Entre 3 501 y 5 500	10
Entre 5 501 y 11 000	4

Fuente: EC-2005

Hay que aclarar que los datos anteriores aunque de todas las maneras indican que la mayoría de los tecolotitleños ganan menos de 2.5 salarios mínimos mensuales la realidad es que los ingresos son menores aún ya que la agrupación oculta la diversidad de rangos de ingresos dadas las características de las ocupaciones, cosa que se señala enseguida.

Si se relacionan el promedio de ingresos con la ocupación se podrá acceder a un ámbito de explicación más interesante para comprender el desarrollo económico y social local de la población reubicada. Chávez (2006) señala que 41% se dedica a actividades de pesca, 13% al comercio informal establecido y vendedores ambulantes, 7% son remadores o lancheros, 6.6% tiene actividades como guía de turistas, 4.4% ejerce en el área de la construcción (albañil), 6% se desempeña como cocinero o empleado de restaurante, 3.3% empleado de Hotel, 2.2% empleada doméstica (aseo y cuidado de casa), 16% se dedica a otras actividades, 3% no trabaja y el 16.5 restantes no es especificado por la tabla de ocupaciones.

De tal modo, si se considera que la mayor parte de tales actividades depende del temporal y de la afluencia de turismo a la zona, el promedio de ingresos es relativamente poco estable. Con temporadas de mayor abundancia en el gasto familiar (temporada alta de turismo) y temporadas de austeridad (temporada baja de turismo). Asimismo, la co-dependencia directa al ámbito de desarrollo local (turismo) propicia la integración de las personas menores a los 18 años al trabajo informal asalariado como soporte y/o ayuda en el gasto familiar, desarrollando actividades no solo en el abastecimiento de alimentos (pesca menor) sino de comercialización de productos de elaboración casera, artesanías y dulces en las inmediaciones de la playa y la zona céntrica de la Villa.

De la muestra de los beneficiarios que integran las listado de asignación de lote el 23.33% son mujeres, el 70.86 % son hombres y el 5.86% no respondieron. De este porcentaje 0.8% tiene de 15 a 20 años, el 2.5% esta entre los 20 y 25 años, 10.58% tiene entre 25 y 30 años, el 7.5% de los 30 a 35 años, 11.76% entre los 35 a 49 años, 11.76% entre los 40 a 45 años, 9.4% de 45 a 50 años,

9,4% de 50 a 55 años, 4.7% de 60 a 65, 2.5% entre los 70 a 75 años. De los cuales 30.7% de las personas de 15 a 30 años solo cuentan con la educación básica (primaria), el 38.46% con secundaria y el 7.69% titulo profesional, actividades de pescado, guía de turistas y profesor. 43.75% de entre 30 y 40 años cuentan con primaria, 18.45% con secundaria y el 6.25% es analfabeta desempeñando labores de agricultores, lancheros, obreros comerciantes ambulantes, pescadores, y oficios. El 66.66% de las personas entre los 40 y 50 años tiene educación básica, 33-34% son analfabetas, desempeñándose como lancheros, pescador, empleado y vendedor. De las personas de 50 a 70 años el 6.6% tiene primaria y el restante es analfabeta dedicado a labores de pesca, comercio informal, intendencia, ejidatario, oficios varios o jubilados.

En el caso de las mujeres beneficiarias, el 36.66% de entre 20 a 30 años de edad cuentan con primaria, 18.18% con secundaria y el restante 45.16% son analfabetas dedicándose a las labores del hogar y a la pesca como comerciantes o cocineras.

De 30 a 40 años el 6.25% cuentan con secundaria y 48.56% son analfabetas dedicadas a la labores domesticas. Con respecto a las mujeres entre 40 y 50 años el 7.14% cuenta con primaria, el 14.28% con secundaria, el 14.28% no respondió y el 64.3% son analfabetas laborando como lavandera, cocinera y comerciante ambulante.

Las mujeres de entre 50 a 60 años el 25% cuenta con primaria y el 75% son analfabetas, de las edades de 60 a 70 años el 14.28% cuentan con secundaria, el 42.85% no contesta y, el 42.85% es analfabeta desempeñándose en actividades de intendencia, comerciantes ambulante y cocineras.

En este sentido, la primera o segunda fuentes de ingresos familiares la componen personas de 30 a 50 años con un nivel básico (primaria) y medios básico (secundaria), que laboran en puestos de servicios (trabajo hotelero básico intendencia y cocina, remadores o lancheros, actividades turísticas guía de turistas) y la comercialización de productos elaborados en casa (comercio informal establecido o vendedores ambulantes de artesanías, golosinas típicas, comida fría, o accesorios de playa), o producto de la pesca (captura y venta),

con una remuneración promedio $66.00 a $100.00 diarios. Este grupo sustenta un ámbito familiar compuesto de 5 a 7 personas por vivienda. Las condiciones en las que viven han producido un paulatino desarrollo económico de las familias y una lenta pero constante modificación de las condiciones de vida, fortalecida esencialmente, por la perspectiva de la expansión del pie de casa para minimizar las condiciones de hacinamiento.

En una evaluación sobre la percepción del mejoramiento de condiciones de vida, la encuesta censal (EC-2005) permite suponer que el nivel de vida de la población reubicada se ha incrementado favorablemente. De las personas que respondieron, el 65 % considera que siente que vive mejor ahora en comparación a antes de llegar a la localidad, 19 % considera que esta un una situación similar (igual) y 16 % consideran que si situación es peor.

Preparación para inundaciones

Particularmente, en el predio de Tecolotitlan la coordinación conjunta entre autoridades y comunidad para la conformación de un plan de emergencia ha sido prácticamente inexistente.

Cuando se les pregunta a las personas sobre su conocimiento y/o participación dentro de planes de manejo de emergencia constantemente aluden a su desconocimiento, inexistencia o foca funcionalidad para resolver el problema.

En una entrevista con Ariel Leyva (2005) se le preguntó acerca de la existencia de un plan local de preparativos para emergencia. Su respuesta fue en los siguientes términos:

> Si mire hay una coordinación, por ejemplo, aquí esta actualmente el director de protección municipal, tenemos una coordinación, ayuntamiento con el ejercito mexicano se tienen reuniones a nivel municipio y nivel estado por parte de la Subsecretaria de Protección Civil del Estado a donde están digamos cualquier

> fenómeno natural como ahorita que estamos en la temporada de huracanes monitoreando y todos los directores de protección civil del estado tienen información directa del estado para ver la secuencia del fenómeno que esta digamos afectando sea Gofo de México u otraS.

Para los habitantes que participaron en la encuesta esta situación no es tan clara, por ejemplo advierten:

> … si lo hay pero es más el escándalo que hacen, ahora si ya de por si estas espantado y vienen en un momento, vamos a suponer ahorita, no saben que deben salirse porque el agua se esta saliendo y ya te asustan en lugar de ayudarte, te asustan y ya no, como se llama, en lugar de que le hablen a uno ordenadamente, no mira hay que ver que sucede, no, no ya te espantan, llegan y hay que salirnos, porque ya en tal lugar junto a hoteles no se que, entonces deja tu vivienda y ¿que hacen los demás? hurtan". Pedro Hermes (2005).

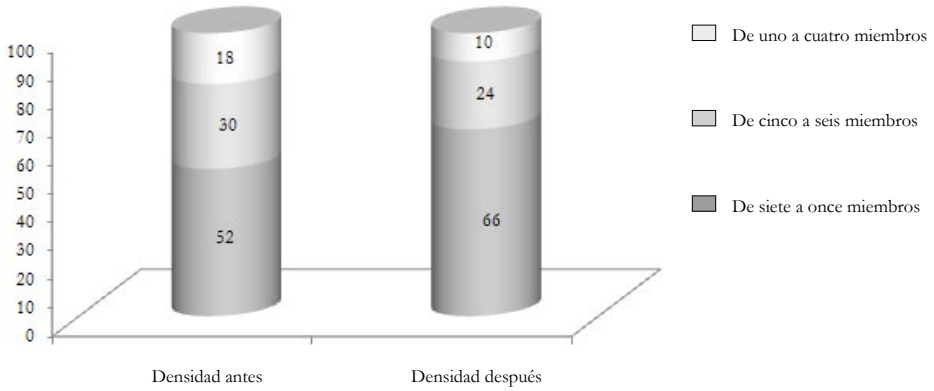
En la inundación más reciente (5 de octubre de 2005) que afectó levemente a la manzanas 4 del predio de Tecolotitlan, los habitantes del predio tienen conocimiento de los albergues oficiales implementados por la municipalidad en caso de inundaciones. Algunos recuerdan haber escuchado los avisos de alertas por parte de protección civil municipal aunque nadie hizo caso a las medidas de evacuación voluntaria del Predio y se albergaron en hoteles próximos al Predio de Tecolotitlan o en localidades próximas con parientes, con lo que consideran que es importante participar en el diseño de planes locales de emergencia.

Familia

Según la encuesta censal (EC-2005), la composición cuantitativa de las familias tecolutleñas que resultaron afectadas por las inundaciones de 1999 estaba organizada de la siguiente manera: antes de la inundación tenían una compo-

sición cuantitativa diferente a la fecha del levantamiento de la encuesta censal de mayo de 2005. Las familias eran más numerosas y suponemos que tenían una mayor densidad de ocupación en los predios que habitaban antes de ser reubicados. Las familias de los damnificados antes de la inundación eran más grandes en términos de los miembros que las componían. Si observamos la gráfica de abajo, las familias numerosas, de decir, de más de 7 miembros eran casi el 20% del total de las familias.

Gráfica 9
Tecolotitlán. Densidad familiar

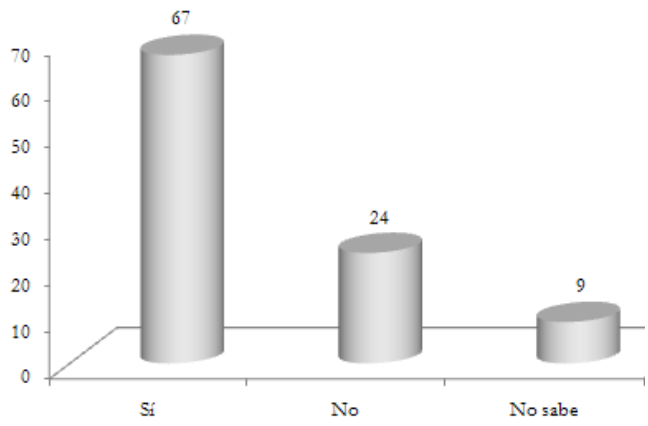


En 2005 el mayor número de familias era de entre 1 y 4 miembros y solo 11 de ellas tenían más de 7 miembros, lo que muestra una tendencia a la reducción de los miembros o bien, hacia la modificación de la composición familiar para tornarse menos numerosas. Ello puede deberse a que la reubicación ha servido como alivio a ciertas presiones sobre viviendas familiares o al hacinamiento que era significativo en las familiar tecolutleñas reubicadas antes de la inundación. Lo anterior es muy factible dado que las áreas inundadas

en 1999 no fueron deshabitadas y familiares de las personas reubicadas aún viven en esas zonas.

En la encuesta (E-1999, 2006) aplicada en colonias afectadas por la inundación de 1999 (ver gráfica abajo) el 67% de los entrevistados dijeron que aún viven en las casas que habitaban en 1999 y solo el 24% dijo que no. Esto no quiere decir que las personas que respondieron con negativa hubiesen vivido fuera del área de inundación dado que en términos reales esas zonas no han sido despobladas y la pregunta es específica para la vivienda.

Gráfica 10
Tecolutla. ¿Actualmente habita la misma casa de 1999?



Por otra parte, es posible interpretar también que las condiciones de las viviendas en Tecolotitlán, en términos de sus reducidas dimensiones, sirven para limitar la densificación familiar. En todo caso, no deja de sorprender el dato que arroja de que casi 40% de las familias reubicadas tienen entre 5 y 11 miembros viviendo en 27 metros cuadrados.

Vivienda

Datos censales del INEGI (2000) dan idea suficiente para señalar que las características de las viviendas promedio en la Villa de Tecolutla estaba estructurada con techos de cemento (loza), lámina de asbesto y cartón, con paredes de tabique o madera y pisos de cemento, mosaico. De las cuales 22.5% no especifica su propiedad, un 9.2% menciona que su vivienda era en vecindad, 67.5% era casa sola. 0.8% tenia otra aplicación. Según nuestra encuesta censal de Tecolotitlán (2005), la población contaba en la vivienda que ocupaba antes de la inundación de 1999 con: electricidad (45.8%), agua entubada (9.2%), drenaje (8.3%), alcantarillado (8.3%), alumbrado Publico (38.3%), recolección periódica de basura en los alrededores de su casa (15.8%), les llevaban gas a la casa (44.2%), vigilancia policíaca (25%), escuelas cercanas (48.3%), mercados cercanos (1.7%). Estos datos muestran el proceso de urbanización paulatina que vivía el municipio y la Villa. La infraestructura urbana estaba concentraba sobre todo en la parte más céntrica de la Villa por las implicaciones de ésta con el turismo local y nacional y, en menor grado con el internacional que recurría a la zona en temporada vacacional. Sin embargo, existe un porcentaje importante de viviendas construidas de lamina de cartón, de madera o de "chamalote", casas hechas con palitos de madera o abobe y pisos de adobe o tierra compactada situadas en asentamientos irregulares formados al interior de la cabecera (Paso de Río), que carece de todos los servicios, utilizan como fuente de energía para la cocción de los alimentos madera recolectada en los alrededores y el alumbramiento interno de la vivienda es por medio de lámparas de gas o de petróleo. Este dato genera un contraste importante con respecto a los datos estatales, en los cuales se muestra al estado como el segundo lugar nacional en el crecimiento del subsector electricidad, agua y gas.

En contraste, el promedio de las casas de la Villa es de uno a cinco cuartos, usan gas para cocinar y tienen un drenaje conectado a la calle o a una fosa séptica (Chávez, 2006). Sin embargo, según el Anuario estadístico del Estado de Veracruz (2001), la población promedio del municipio esta constituida

de 3 a 7 miembros que moran en uno o dos cuartos de usos múltiples, una característica del medio rural que acrecienta las condiciones de marginación y hacinamiento en la que se encuentra el núcleo familiar, con ingresos no estables debido principalmente a la ocupación en en las actividades del sector primario y en el sector terciario.

En el caso de Tecolotitlán y en el rubro específico de los servicios urbanos básicos (agua, electricidad, drenaje) mostramos dos mapas que ilustran diferencias muy importantes al respecto. Los mapas son del predio de reubicación, uno de ellos muestra la información que ofreció el entrevistado acerca de los servicios básicos con los que contaba antes de la inundación y se compara con el mapa que muestra la información actual sobre ese mismo concepto. En la leyenda de esos mapas se apuntan los siguientes conceptos de servicios urbanos: drenaje, electricidad, servicios básicos (que implican agua, electricidad y drenaje), electricidad y drenaje, electricidad y agua entubada, al final aparece "sin servicios básicos". La comparación de ambos mapas es contundente en términos del impacto de la reubicación sobre esas condiciones de vida ya que en tanto que en la actualidad la mayoría cuenta con los servicios básicos, esas mismas familias, casi el 50%, no los tenía en las casas que habitaba antes de las inundaciones de 1999.

Capítulo 5
Caso La Nueva Junta de Arroyo Zarco

Jesús Manuel Macías, Magdalena Hernández
María del Rayo Campos y Beatriz Méndez[1]

El estudio de la reubicación de La Nueva Junta de Arroyo Zarco abarca la reconstrucción del proceso de desastre iniciando por las condiciones contextuales del área donde se ubican las comunidades bajo observación y también se reedifican los momentos de la inundación y sus efectos desastrosos para dar paso a las etapas siguientes concernientes a la recuperación de los afectados y la intervención gubernamental centrada en Sedesol, para operar el Programa Emergente de Vivienda (Sedesol-Fonden) que dio pie a la reubicación.

El caso de reubicación es peculiar ya que muestra a una comunidad muy afectada por las destrucciones de la inundación y en un proceso que más bien tiende a la descomposición comunitaria que a la de su cohesión y esto mismo como resultado de las formas adoptadas por la propia reubicación pero también en una gran parte resultante del deterioro generalizado de las condiciones de vida en el entorno regional.

En la parte final del reporte se hacen algunas observaciones de evaluación así como diversas sugerencias que parten de la identificación de problemas serios a corregir y que tienden a buscar un mayor éxito en la intervención gubernamental.

[1] Con la colaboración de: Yaneli González Vargas en el análisis de la gestión. Entrevistas: Beatriz Méndez, Gabriela Vera, Asunción Avendaño, Magdalena Hernández, Jesús Manuel Macías.

Introducción

Se trata de un caso en la que se puede hablar propiamente de reubicación de comunidades aunque fue propiamente solo una comunidad la que se alojó enteramente en la nueva localidad. En el asentamiento que se denomina La Nueva Junta de Arroyo Zarco se ha intentado reunir a miembros de dos comunidades campesinas afectadas por las inundaciones de 1999, a saber, La Junta de Arroyo Zarco y la Colonia Morelos. La primera fue destruida completamente por el evento de inundación mientras que la segunda sufrió solo parcialmente destrucciones infligidas por dicho fenómeno. Estos factores han determinado en gran parte el proceso social, propiamente dicho, de la conformación de la reubicación, que es la creación de una comunidad que asimila a dos de ellas. Una, desaparecida en términos de la materialidad de su emplazamiento y de sus viviendas, y la otra manteniendo gran parte de sus antiguos sustratos materiales pero asediada por autoridades municipales para que asimile el cambio hacia el nuevo asentamiento y, por consiguiente, el abandono de sus antiguos haberes. Los colonos de La Junta de Arroyo Zarco y los de la Colonia Morelos tienen diferentes posiciones frente a la nueva comunidad, en los últimos hay rasgos de resistencia.

Por esa razón, el examen del papel desempeñado por los actores representantes de los diferentes niveles de gobierno es de la mayor importancia, pero ese papel no puede ser observado sin tomar en cuenta las acciones globales que tomaron los gobiernos estatal de Puebla y federal.

El presente estudio de caso hizo uso de una encuesta censal levantada en mayo de 2005, además de diversas entrevistas en distintos periodos de trabajo de campo con las personas afectadas que viven tanto el La Nueva Junta de Arroyo Zarco como en la comunidad original denominada Colonia Morelos. Se realizaron entrevistas con funcionarios públicos federales, estatales y municipales para tener un nivel de información global sobre el proceso del desastre y de la reubicación.

Reseña Cronológica a escala regional

Desde finales del mes de septiembre de 1999, los medios de comunicación estuvieron dando reportes de problemas ocasionados por las lluvias en la llamada Sierra Norte de Puebla, incluso se reportó que las presas de Necaxa y Tenango estaban a punto de desbordarse o que ya se habían desbordado. En Teziutlán y Zacapoaxtla, cabeceras de municipios serranos se advirtió de derrumbes. El día 4 de octubre Ocurrieron ocho derrumbes en Zacapoaxtla y se registraron 40 comunidades incomunicadas, entre las que se encontraban: Coauixotla, Zacatecoxco, Ocotepan, Aguatepec, Tepango de Rodrígez, Zacayuca y Moyotepec.

Ese día las intensas precipitaciones de la depresión tropical no. 11 incrementaron el nivel de las aguas en las corrientes y en los cuerpos de almacenamiento y en la noche la comunidad denominada Junta de Arroyo Zarco, emplazada en sustrato aluvial acumulado precisamente en la confluencia de los ríos Zempoala y Apulco, fue arrasada. Sus habitantes, que en total sumarían unas 300 personas que habitaban 62 casas lograron ponerse a salvo gracias a que estaban en vigilia y estimando el crecimiento de las aguas. Organizaron la evacuación del poblado con los elementos que tenían a la mano, algunas lanchas que usaban para la pesca, realizando cadenas humanas. Lograron salvar la vida y solo tuvieron que lamentar la desaparición de una persona que se negó a evacuar la comunidad.

Ese mismo día en Teziutlán, el derrumbe de un cerro sepultó 40 casas de la Colonia denominada La Aurora ocasionando más de 107 muertes.

El día 6 de octubre se puso en operación el plan militar de atención en desastres (Plan DN-III) y se dio a conocer que otras comunidades vecinas de La Junta de Arroyo Zarco, El Palmar y la Colonia Morelos, resultaron también muy afectadas y se reportaron para toda la región 35 decesos, 12 desaparecidos, 12 mil damnificados y 41 municipios incomunicados.

Después de esos días, en el estado de Puebla fueron tomando mayores dimensiones los estragos mediados por esos fenómenos meteorológicos que

ocurrieron en las condiciones de enorme abandono secular, en áreas dominadas por la miseria extrema y por la cuasi coexistencia de formas polarizadas de explotación de las sociedades indígenas encaramadas en diversas laderas de la intrincada serranía del norte de Puebla.

Las autoridades de los diferentes niveles de gobierno señalaban que se trataba de un fenómeno extremadamente "raro" donde ocurrieron precipitaciones pluviales "extraordinarias", que era la "tragedia de la década" y cosas por el estilo (Macías, 2001). Hubo varias muertes, muchos heridos y perdidas materiales en el campo y en infraestructura carretera y urbana.

El gobierno federal inició el despliegue de sus dependencias para atender la emergencia, rehabilitar caminos, evaluar daños, determinar vías logísticas para llevar ayuda a las comunidades más apartadas. Por otro lado, los medios de comunicaciones se hicieron portadores de reclamo de la sociedad afectada y de la sociedad pensante que puso en cuestión las omisiones responsabilidad del gobierno federal y de otros gobiernos subnacionales. Las giras presidenciales con y sin gobernadores se hicieron siempre en medio de reclamos de los damnificados por no haber sido avisados de las crecientes de los río, por no tener la ayuda oportuna frente a sus carencias emergentes en la alimentación, el vestido, el refugio.

El día 10 de octubre la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) tenía una estimación de 5,690 viviendas dañadas y se da a conocer la decisión de que en Teziutlán 500 familias serían reubicadas. Se aplicó el programa de empleo temporal y más tarde se comunicaron 374 decesos, 5,815 viviendas pérdidas, 131 mil 860 damnificados, 87 municipios reportan daños. Se puso en marcha el Programa Emergente de Vivienda, lo que sugiere que en las altas esferas de las administraciones públicas federal y estatales se había ya considerado la utilización del Fonden para aplicar las numerosas reubicaciones de población que se realizaron. En esa fecha el presidente Ernesto Zedillo entregó un terreno de 12 hectáreas para reubicación en Teziutlán.

El 15 de octubre, luego de 10 días, se suspendió la búsqueda de cuerpos en las localidades de Teziutlán, Mixiún y Pantepec. En Zacapoaxtla se conoció

el dato de que 164 comunidades estaban padeciendo hambre. Para el día 19 de octubre el gobierno federal y el respectivo del estado de Puebla, reconocieron 243 decesos, 49 municipios afectados, 41 mil 748 damnificados, pero aún no se lograba abrir los accesos a Tlaxco, Chiconcuautla, Jolapa y Jalpan que fueron otras comunidades muy afectadas. Al finalizar el mes de octubre en Puebla se instaló "oficialmente" el periodo de reconstrucción pero no fue sino hasta febrero del siguiente año que se anunció la cifra de 130 mil acciones del Programa Emergente de Vivienda.

Contexto global

La región

La región que nos ocupa y que bien pude decirse que forma parte de la *Huasteca Poblana,* está poblada mayoritariamente por población indígena, donde conviven nahuas y totonacas principalmente. Sin embargo, también existen comunidades no indígenas conformadas por personas que correspondieron a corrientes de inmigración ocurridas en el Siglo XIX y XX en búsqueda de tierras en la región Huasteca. Las familias del poblado denominado Junta de Arroyo Zarco corresponden a ese tipo de colonos.

La fertilidad del suelo en la región ha permitido la producción de cultivos que fueron y son de subsistencia como el maíz, pero también ha sido prodiga en cultivos comerciales como frutales y café. La historia económica da cuenta del uso del suelo también para la ganadería, lo que unido a las prácticas agrícolas ha modificado las condiciones ecológicas provocando erosión de las laderas que con la presencia de las lluvias son propicias a la ocurrencia de deslaves. Fenómeno que ocurrió con sobrada frecuencia durante las lluvias torrenciales que se presentaron en el mes de octubre de 1999 y que unido al incremento hídrico en el cause de los ríos provocó inundaciones que dieron por resultado la pérdida de viviendas y tierras. Las vías de comunicación

presentan serias deficiencias no tanto por lo accidentado del terreno sino por razones económicas[2]

En el caso de la comunidad que tratamos, La Junta de Arroyo Zarco, la crecida de los ríos Apulco y Zempoala, como ya se dijo, provocó la desaparición del poblado por lo que las autoridades tomaron la resolución de reacomodar a las 300 personas que lo componían. Además de la pérdida de sus casas, el incremento en el cause del río provocó la pérdida de las tierras de cultivo en la vega del río, de tal manera que la base económica de la comunidad se vio gravemente afectada (Campos, 2005. *op cit.*).

Fundación

Las consultas en el Archivo Agrario de Campos (2005) han aclarado que el ejido La Junta de Arroyo Zarco, originalmente fue dotado con tierras expropiadas de particulares en dos fracciones o polígonos, una de ellas colinda con el ejido definitivo de Morelos y margen derecha del río Apulco, (que sirve de lindero entre los estados de Puebla y Veracruz). La otra fracción colinda con los ejidos definitivos de Buenavista y Tenampulco.[3]

La historia agraria de la comunidad tiene inicio el día 6 de octubre de 1935, fecha en la cuál vecinos del poblado Arroyo Zarco solicitaron al Gobernador del Estado la dotación de tierras ejidales. En el listado inicial se registraron 55 capacitados. Inicialmente se les concedieron en forma provisional 356 hectáreas, de las cuales 100 hectáreas serían de humedad y 256 hectáreas de temporal, más la parcela escolar y para formar la zona urbana que se tomaron de la Hacienda de Arroyo Zarco. La posesión provisional se ejecutó el 12 de octubre del mismo año. Solamente se entregaron 100 hectáreas de humedad. Posteriormente se hizo un nuevo estudio quedando 184 hectáreas de humedad,

---

2 De acuerdo con Luisa Paré (s/f) el control político que los caciques de la Zacapoaxtla ejercieron durante 40 años impidió la penetración de carreteras a la Sierra por razones de competencia comercial.

3 AGA, Dotación de tierras, exp. 20399, Arroyo Zarco, Tenampulco, Puebla, leg. 2.

de las cuales se tomarían una hectárea para la escuela del lugar y otra para la zona urbana. También se dotaron 78 hectáreas de agostadero cultivable, la dotación fue para 38 capacitados y se dejaron a salvo los derechos de 17 de los solicitantes para quienes no alcanzaron tierras.

De acuerdo con la información de la Resolución Presidencial, parte de las tierras de labor así como la zona urbana quedaron dentro de la zona de humedad, es decir, en el área de inundación del río Apulco, en donde corrían el riesgo de ser inundados ya que con fecha 4 de febrero de 1946 el *comisariado* ejidal comunicó a las autoridades que el río Apulco afectó una superficie aproximada de 40 hectáreas de sus ejidos, al mismo tiempo solicitaba que se les restituyera el terreno perdido en tierras de la finca que se había afectado o, en caso contrario, que se les descontaran los impuestos equivalentes a dicha superficie[4]. Es importante señalar que según nuestras entrevistas con los ejidatarios, de ese entonces data una insistencia de personal técnico de la delegación agraria para que realizaran un cambio de emplazamiento de la comunidad dado que era muy evidente que estaban asentados en el área del cauce del río Apulco, poco después de la confluencia de los ríos antes dichos.

De acuerdo con su plano definitivo las tierras del ejido quedaron divididas en dos partes: la de humedad junto al río, en medio quedaron propiedades particulares, el otro polígono quedó colindante con los ejidos definitivos de Tenampulco y Buenavista[5]. En esta zona fue donde en el año 2000-2001 se realizó la reubicación después del desastre de octubre de 1999. Es decir, que afortunadamente no fueron desplazados muy lejos del antiguo asentamiento, sin embargo la pérdida de tierras de humedad con las que originalmente fueron dotados los primeros ejidatarios sufrieron severos daños hasta quedar inutilizadas. (Campos, 2005)

De acuerdo con el documento del Registro Agrario Nacional con fecha 4 de septiembre de 1993, del poblado de Arroyo Zarco, la dotación de ejidos

4 AGA. Tarjeta informativa 168. Exp. 20399, Arroyo Zarco, Tenampulco, Puebla, tarjeta N° 2

5 AGA. Plano de Ejido Definitivo., exp. 20399, Arroyo Zarco, Tenampulco, Puebla, leg. N° 2

concedida a este poblado, fue expedida el 8 de agosto de 1951 por resolución presidencial. La dotación del ejido fue promovida por vecinos del mismo poblado.

La superficie destinada fue de 198 Ha. 98 a. 58.66 cas., con los cuales resultaron beneficiados 34 ejidatarios. El destino de tierras fue: 13 Ha. 12 a. 89.04 cas., para asentamiento humano; 6 Ha. 40 a. 64.95 cas., para uso común y 179 Ha. 39 a. 31.04 cas., para el área de tierras parceladas.

La población

El poblado La Junta Arroyo Zarco se localizaba en una de las riberas del río Apulco. La zona urbana ocupaba aproximadamente 9 parcelas.

De acuerdo con el conteo censal de INEGI de 1995 el número de habitantes era de 222 (INEGI: 1995). Las unidades familiares se componían de un promedio de 5 miembros (había familias de 1 a 12 miembros) (EC-2005)

La población estaba compuesta por unidades familiares de ejidatarios y vecinos o "avecindados", que son los hijos de ejidatarios o personas que llegaron a La Junta y solicitaron un lote para vivir. Los lotes de los ejidatarios y de los hijos de éstos medían 40 metros x 40 metros, como se verá en detalle más adelante, en tanto que el de los otros vecinos medían 10 metros x 40 metros. De los 35 ejidatarios, 24 vivían en las vegas y 11 en la otra parte del ejido conocida como La Florida. Había casas de mampostería, casas de madera con techos de cartón o de palma. También había casas de tarro con techos de cartón o palma. Algunas de las casas eran de dos pisos. Las cocinas se encontraban separadas y eran de materiales rústicos de la región Las familias contaban con escrituras que les fueron entregadas en el periodo presidencial del Carlos Salinas de Gortari.

Algunas familias pensaban mejorar sus viviendas por lo que empezaron a comprar materiales para construir las paredes de block y hacer los techos y pisos de cemento.

En los solares podían encontrarse construcciones (la vivienda con una o varias habitaciones, la cocina) y el huerto familiar (naranja, café, lima, tamarindo, plátano, guanábano, aguacate, guayaba, pimienta, mango. Hierbas medicinales: albahaca, hierbabuena, estafiate. Comestibles: orégano, tomillo, epazote), además de que en ellos tenían el ganado de traspatio (gallinas, pollos, puercos, guajolotes, totoles, patos, conejos).

Contaban con los siguientes servicios: agua (de manantial y del río que utilizaban para cocinar, el aseo y lavado de la ropa), drenaje, electricidad, escuelas (desde preescolar a bachillerato), casa de Salud. Había 5 tiendas. Para trasladarse a la cabecera municipal y a Ayotoxco contaban con servicio de camionetas y costumbraban realizar fiestas tanto religiosas como las del día del Niño y navidad.

Como el ejido está dividido en dos polígonos (las tierras de humedad o vegas y tierras de agostadero), la mayor parte de la superficie de dotación se encontraban en las primeras (120 hectáreas de humedad y 78 de hectáreas de agostadero c cultivable) donde se obtenía la mejor producción.

El acceso a las tierras de humedad era por dotación ejidal (5 hectáreas) y por medio de renta de tierras que iban de ½ hectárea a 1 hectárea. También se rentaba la parcela escolar (4 o 5 hectáreas) de la escuela primaria a 9 o 10 personas en extensiones de ½ hectárea. El preescolar y la secundaria también contaban con parcelas.

De maíz se realizaban dos cosechas al año en donde se obtenían aproximadamente 2 toneladas por hectárea, en tanto que en el cerro se obtiene 1,200 kilogramos por hectárea y en el barrial se obtiene 1,300 kilogramos por hectárea. Del producto de la milpa una parte se destinaba al consumo de la familia (tortillas, tamales, atole) y para la crianza de gallinas, cerdos, caballos. Otra parte de la producción se vendía entro del poblado o a personas que llegaban a comprarlo. También obtenían ingresos con la venta del fríjol, del ajonjolí, cacahuate, los compradores eran de otros poblados de la sierra.

Algunos ejidatarios tenían potreros para ganado bovino propio o que trabajaban a medias con el propietario del ganado. Del río obtenían pescado,

acamayas, camarones para el consumo de la familia y para vender en el mismo poblado o lo llevaba a Tenampulco. En Semana Santa el río constituía una fuente de ingresos ya que familias de poblaciones cercanas acostumbraban pasar estos días junto al río y en actividades que organizaban en el poblado como jaripeo y bailes, por lo que el consumo de los productos del río así como de alimentos dejaban una derrama de dinero a la población. La máxima autoridad del ejido lo constituye la asamblea que estaba compuesta por ejidatarios y vecinos. Las decisiones que conciernen al ejido se tomaban por votación. La asamblea ordinaria se efectuaba cada 4 meses. Para representar el ejido se cuenta con El Comisariado ejidal que está compuesto por el presidente, secretario y tesorero, además cuenta con un Consejo de Vigilancia con los mismos puestos. La autoridad civil está representada por el Inspector Municipal quien realiza trámites en beneficio de la comunidad.

Las condiciones previas a la inundación (pre-impacto)

La Junta Arroyo Zarco era una comunidad que comenzaba a tener visos de crecimiento. Contaban con servicios de energía eléctrica, casa de salud y transporte. El autobús que provenía de Teziutlán hacía parada en esta localidad, lo cual la mantenía comunicada con otras localidades, dado que el camino era accesible; así mismo la infraestructura escolar con la que contaba iba desde preescolar, primaria, tele secundaria hasta un bachillerato, que unos días antes de la inundación había sido inaugurado por las autoridades municipales y de la comunidad. De igual manera contaban con una casa para los maestros.

En entrevista con algunos de los pobladores de La Junta de Arroyo Zarco, comentan que los solares tenían una superficie de 40 x 40, es decir, medían 1600 metros cuadrados, por lo que las casas estaban separadas unas de otras, en un solo solar podía tener hasta dos, tres o más familias. Había tres calles principales de 15 metros de ancho por aproximadamente 500 de largo, y el número total de casas era de 62. Algunas de ellas tenían techos de lámina

de cartón, otras de lámina de asbesto; unas cuantas estaban construidas con palma y con arcones de tarro y otras eran de tabique. El amplio espacio que tenían los solares les permitía la crianza de algunos animales domésticos como gallinas, guajolotes, cerdos, vacas y caballos. Además les alcanzaba para tener un huerto familiar.

Como en toda comunidad ejidal, en La Junta, como se le llamaba para abreviar el nombre, los ejidatarios tenían parcelas de entre cuatro y más hectáreas de tierra mientras que los vecinos sólo contaban con su lote o solar donde edificaban sus casas. Para tener acceso a las tierras de los ejidatarios en términos de sembrarlas y explotarlas lo hacían generalmente a través de tratos de renta. Tanto ejidatarios como vecinos realizaban dos cosechas al año. El principal producto que sembraban era el maíz, al que destinaban para su autoconsumo, y en ocasiones podían sembrar, en menor proporción, fríjol, ajonjolí, pipían, calabaza, jitomate y chile.

El río Apulco era algo más que un atractivo que les llevaba turistas en días festivos, pues los fines de semana se presentaban paseantes de la región, por lo que varios campesinos aprovechaban para pescar y vender el producto a los turistas. Con esta actividad complementaban su economía y al mismo tiempo era parte importante de su dieta. Así, entonces, tierras, animales de traspatio y río eran parte vital de su vida diaria.

Al igual que la Junta de Arroyo Zarco, la comunidad vecina denominada Colonia Morelos, disfrutaba de las ventajas de tener al río Apulco cerca; excepto que la primera, se ubicaba en la vega del río y la segunda, en la ladera de un cerro que hace ribera con el mismo, y la cual aún permanece en este lugar.

La Colonia Morelos, en comparación con la comunidad vecina solo contaba con preescolar y primaria, disponía de transporte, electricidad y agua. Los solares del área del poblado eran de 30 x 30 (900 metros cuadrados), es decir, de dimensiones más reducidas que sus vecinos. Muchas de las parcelas de los ejidatarios también estaban en la vega del río, en ellas sembraban

principalmente maíz, fríjol, cacahuate, ajonjolí, naranjas, plátano y papaya. El material de las casas era básicamente de madera, block y tarro.

Los habitantes de La Junta de Arrollo Zarco mencionan que cada año cuando empezaba la temporada de lluvias, en el mes de septiembre, el río Apulco comenzaba a crecer; entonces se organizaban para vigilar el crecimiento del cauce. Por las noches eran los hombres los que se iban, con sus lámparas, a la orilla del río a ver cómo crecía. La forma en como ellos median la crecida del río consistía en que colocaban estacas hasta donde llegaban las olas, y así como llegaba la ola las iban poniendo para observar el avance del agua. Cuando veían que la estaca no era derribada por el agua, entonces se retiraban y regresaban un poco más tarde. Cuando el agua alcanzaba muy rápido las estacas y las tiraba quería decir que el río estaba acelerando su crecimiento, por lo cual decidían permanecer al pendiente toda la noche. Cuando el agua dejaba de alcanzar las estacas, entonces se iban a dormir más tranquilos a sus casas.

Cuando el río rebasaba la última estaca y comenzaba a alcanzar el borde que había entre la comunidad y el río, que era de aproximadamente cinco metros, las personas comenzaban a salirse de la comunidad y se dirigían hacia un cerro que tenían cercano a la orilla del río. Cuentan que una vez alojados en la ladera del cerro hacían "una carpa de nylon" y permanecían ahí casi toda la noche, cuando veían que el cauce del río descendía, regresaban a la comunidad. Pero la mayor parte de las veces, cuando crecía el río, no provocaba perdidas materiales significativas. Además, en ambas comunidades, se tenía la costumbre de utilizar la campana de la capilla para dar avisos o alertas. Esto que reseñamos es de extremada relevancia ya que explica la forma en la que los miembros de esa comunidad se salvaron de perecer en la crecida de ese 5 de octubre de 1999 cuando no tuvieron aviso alguno del incremento en los niveles del río por parte de autoridad alguna.

Muchos años antes, los ríos Apulco y Zempoala ya habían presentado crecidas superiores a las que normalmente se esperaban. En 1955, se presentó una crecida que aun cuando si inundo la comunidad de Arroyo Zarco, no

provocó grande daños a la comunidad. Cabe destacar que los pobladores de estas comunidades dijeron que siempre esperan las crecidas los días 21 y 29 de septiembre día del San Miguel y de San Mateo respectivamente.

En septiembre de 1999, Don Octaviano Tejeda, habitante de La Junta de Arroyo Zarco, menciona que el río creció dos veces, pero sin llegar a desbordarse hacia la comunidad; por lo que para el siguiente mes ya no esperaban que creciera.

Sin embargo, en los primeros días de octubre las lluvias no cesaron en la mayor parte de la región; por lo que el cauce de todos los ríos y arroyos comenzaron a crecer, como se ha dicho. Los pobladores de la Junta de Arroyo Zarco mencionan que el tres de octubre, por la tarde, comenzó a llover de forma constante hasta los siguientes cuatro días. Ese día la comunidad festejaba la inauguración de la escuela del bachillerato. Pero ocho días antes la mayoría de las comunidades se habían quedado sin electricidad.

Hemos de reiterar que en ausencia de mecanismos de alertamiento por parte de las autoridades civiles y militares, los campesinos de La Junta desarrollaron los propios: la mañana del día cuatro el río empezó a escarbar las parcelas de la vega y continuo creciendo hasta la noche, por lo que varios hombres de la comunidad comenzaron a vigilar, con sus lámparas, la crecida del río. Cuando vieron que el agua empezó a desbordase hacia la comunidad entonces empezaron avisar a familiares y vecinos; uno de ellos se dirigió a tocar la campana de la capilla para alertar a la gente. También fueron avisados por uno de los habitantes de la Colonia Morelos, donde igualmente se tocó la campana para alertar a toda la comunidad. Aquí las personas que vivían en la parte baja del cerro, comenzaron a trasladarse hacia las partes de arriba con amigos y familiares. En esta comunidad el río ya había inundado los potreros y ya se encontraba pegado al cerro. Esa noche la mayoría de las familias de la Junta de Arroyo Zarco comenzaron a salir de la comunidad para refugiarse en las partes altas de los cerros.

Inundación (fase de impacto)

En las regiones de la Sierra Norte y Nororiental del estado de Puebla, la precipitación registrada entre los meses de septiembre y noviembre de 1999 alcanzó los 1500 mm. Esto provocó que la mayoría de los ríos y arroyos aumentaran su caudal. Además de que la saturación de los suelos, por el agua, causó diversos deslizamientos en ambas regiones. Cabe reiterar que los suelos de está región, presentan fuerte erosión a causa de la muy extendida deforestación y el cambio de cultivos, la ampliación de tierras ganaderas, etc. que en los últimos 25 años se ha generalizado.

De acuerdo con el primer informe de Melquíades Morales, gobernador del estado de Puebla en ese año, (15 de enero de 2000), se instalaron 277 albergues en toda la zona afectada, se reportaron 256 decesos,[6] 55 desaparecidos, 43 mil 611 damnificados y 94 municipios afectados, de los cuales 49 resultaron con daños mayores. En la evaluación final de daños, realizada por la Dirección de Protección Civil del estado, se reportan 247 decesos, 37 mil 605 personas damnificadas, 16 mil 511 viviendas dañadas, 973 comunidades perjudicadas y 81 municipios afectados, de los cuales 41 sufrieron daños considerables.

También se menciona, en el primer informe del gobierno estatal, que los daños en la producción agrícola, forestal y acuícola fueron de 65 mil 673 hectáreas afectadas, de las cuales 55 mil 820 son de uso agrícola, 9 mil 853 de uso pecuario y 14 mil 375 cabezas de ganado perdidas. En cuestión de vivienda, señala que 16 mil 511 casas-habitación sufrieron daños considerables.

En este mismo documento se informa que las primeras acciones de emergencia, por parte del gobierno estatal, fue dar aviso a la comandancia de la XXV Zona Militar, lo que derivo en la aplicación del Plan de Emergencia DN-III, y a las diversas dependencias del estado para determinar las acciones de desalojo de personas en las zonas de riesgo, en las cuales participaron ele-

[6] Líneas arriba señalamos la cifra de 374 muertos, es constante la variación de esta cifra según los documentos que se consultan.

mentos de Seguridad Pública, de Protección Civil y presidentes municipales. Para llevar a cabo las acciones de emergencia se instalaron cuatro Centros de Coordinación regional, localizados en los municipios de Huauchinango, Zacatlán, Teziutlán y Zacapoaxtla. Para tener una cobertura hacia pequeñas comunidades serranas, se establecieron tres Centros Microregionales ubicados en los municipios de Cuetzalan, Tuzamapan de Galeana y Xochitlán de Vicente Rubio.

La mayoría de las comunidades afectadas quedaron incomunicadas, por lo que el abastecimiento de víveres se realizó mediante dieciocho helicópteros que transportaron alrededor de 526 toneladas de víveres a 393 comunidades.

Con el propósito de acceder a los recursos federales, el 12 de octubre de ese mismo año, el gobierno estatal solicitó a la Secretaría de Gobernación Federal la declaratoria de desastre. Los daños totales se evaluaron en mil 300 millones de pesos, cifra que el estado reporto como definitiva con el propósito de que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento autorizada el recurso, al cual se sumarían los otorgados por el estado y los municipios.

A través del Fideicomiso de Desastres Naturales que administra BANOBRAS, se pudo acceder a los recursos económicos aportados por las tres órdenes de gobierno. De dicho fideicomiso se obtuvieron 70 millones para atender los daños en vivienda y 10 millones 600 mil pesos se destinaron a la adquisición de terrenos para la reubicación de las localidades afectadas.

Caracterización del impacto de la crecida de los ríos

A las once de la noche del día cuatro de octubre tocaron la campana de la iglesia de la Junta de Arroyo Zarco para dar aviso de que el río ya había entrado a la comunidad. Algunas familias habían comenzado a salir de la comunidad unas horas antes de que sonara la campana y se dirigieron hacia la comunidad vecina. Las otras familias salieron cuando el agua ya había inundado toda la comunidad, y no tuvieron más remedio que dirigirse al cerro contiguo a refugiarse. Aproximadamente 6 familias permanecían todavía en la comunidad,

cuando decidieron huir el agua que para entonces ya alcanzaba un metro de altura. Para poder salir de la comunidad tuvieron que ser rescatados por los demás vecinos. Sólo cinco personas decidieron permanecer en la comunidad a riesgo de ser arrastradas por el agua. La decisión de haberse quedado más tiempo se debió a que confiaban que el río no crecería más y porque les angustiaba dejar sus pertenencias. Sobrevivieron gracias a que uno de ellos logró conservar su "*panga*", en la cual se mantuvieron desde la madrugada del día cinco de octubre hasta siete de ese mismo mes; hasta que fueron rescatados por sus propios compañeros de la comunidad; otra persona se negó a evacuar su casa y no lo volvieron a ver. Toda la población de la Junta de Arroyo Zarco logró salvarse, excepto por este joven que se le reportó como persona desaparecida.

Para la madrugada del cinco de octubre la comunidad de la Junta de Arroyo Zarco ya había desaparecido, únicamente quedaron las paredes de cuatro casas y la capilla. Cabe reiterar que esta comunidad se encontraba localizada en la ribera del río Apulco como la Colonia Morelos pero esta se encuentra en la ladera de un cerro. Ambas comunidades se distanciaban por 600 metros.

Los pobladores de La Junta de Arroyo Zarco refieren que el río Zempoala empujó al río Apulco debido a que traía más fuerza; esto provoco que el río Apulco retomara su cause original, desplazándose 700 metros hacía su margen izquierdo (Ruiz, 2001). El que fuera secretario del *comisariado* ejidal de la Junta de Arroyo Zarco, asegura que el río dejó de crecer a las dos de la mañana del día cinco de octubre.

Hubo personas que al momento de lo ocurrido ya estaban enfermas de tos y calentura. Más adelante se presentaron otras enfermedades: dengue clásico, infecciones respiratorias, fiebre, que fueron causadas por el lodo y el agua contaminada.

En la entrevista con el presidente municipal de Tenampulco, el profesor Efraín Barrientos (período 1999-2002), asegura que las personas de la Junta de Arroyo Zarco se salieron con sus propios medios de la comunidad:

> […] nosotros fuimos, fuimos avisados por la misma comunidad […] como eso de las cinco de la mañana me vinieron a ver … sabe que profe que la situación está muy difícil allá con Colonia Morelos … urge que vaya y allá voy, cuando llegue allá, ya la gente se estaba cruzando para acá … pues decía nos tomo de sorpresa, no supimos que hacer en ese momento, a lo mejor pudimos habernos comunicado pero no lo hicimos, y la verdad, pues nomás aquí sólitos esperando todo, afortunadamente la gente se dio cuenta que estaba peligrando y se salieron.

Sin embargo en una nota periodística, publicada en la Jornada de Oriente el día 12 de octubre de 1999, menciona que las autoridades de los municipios de Ayotoxco, Tenampulco y Hueytamalco no recibieron instrucciones de la Secretaría de Gobierno para evacuar, pese que advirtieron la tragedia desde el lunes 4 de octubre. Además de que las autoridades de los tres municipios aceptaron que carecen de planes de contingencia en caso de desastre.

Unas horas antes de que se le diera aviso al presidente municipal de Tenampulco, personas y autoridades del municipio de Ayotoxco comenzaron a movilizarse para evacuar a las personas de La Junta de Arroyo Zarco y Colonia Morelos, transportándolos en camionetas hacia el municipio de Ayotoxco.

Las autoridades de Tenampulco también comenzaron a trasladar a las personas a la cabecera municipal; pero no todos lograron irse hasta Tenampulco porque el río invadió el puente de Buenavista, por lo cual los llevaron al albergue de Ayotoxco, pero al poco tiempo los trasladaron a su municipio.

La mayor parte de la gente de Colonia Morelos prefirió no salirse de su comunidad por no dejar sus animales, sus casas y sus tierras y porque el río sólo afecto el área de la ribera, por lo cual los que vivían en la ladera del cerro no sufrieron daños en sus casas, motivo por el cual, asegura el presidente municipal de Tenampulco, les resultó difícil evacuarlos: "… fue un trabajo para sacar a la gente, no querían salirse de allá de sus comunidad, bueno aunque sea de lejos querían estar viendo allá, pues sus animales, no sé, lo que ellos tenían allá; fue un trabajo sacarlos".

Por la mañana del día cinco las autoridades de Tenampulco y de Ayotoxco continuaron evacuando a las personas de sus comunidades. En el momento de la emergencia, la secretaria del ayuntamiento de Tenampulco junto con el contralor municipal, Micaela Reyes y Víctor Trujillo respectivamente, se trasladaron en camión de volteo hacia la comunidad del Palmar, pero ya no había acceso a ésta, por lo que decidieron dirigirse a la comunidad del Chacal para evacuar a la gente de ahí con sus pertenencias, los trasladaron al albergue que se instalo ahí mismo en la comunidad, en la escuela primaria Emiliano Zapata, posteriormente el presidente municipal fue a darles despensas. Toda la zona quedó incomunicada; la carretera se tapo por el desborde de un cerro y ya no había salida a ningún lado. La presidencia municipal estuvo mandando camionetas para evacuar a la gente que se encontraba todavía en la comunidad de Colonia Morelos.

En el Palmar hasta los cuatro días posteriores hubo acceso. Quince hombres de esta comunidad tuvieron que acudir al ayuntamiento para solicitar alimento; en esos momentos ya no había electricidad en el municipio. La secretaría municipal se encargo de conseguirles alimento y de darles despensas. Ellos comentaron que aun no bajaba el cauce de los ríos y todos los arroyos estaban inundados.

> […] ya con lo que pudimos les dimos de cenar, conseguimos alimentos y todo […] hicimos bultos como de 25 kilos de las despensas que ya teníamos. Hicimos bultitos como de 24 a 30 kilos, para que ellos a caballo […] ellos y el bulto iba hacer mucho peso, entonces calculamos despensas de 25 a 30 kilos, para que cada hombre llevara sus despensas a la comunidad del Palmar.

De acuerdo con una nota periodística publicada en la Jornada de Oriente el día 12 de octubre de 1999, pobladores y autoridades mencionaron que el agua alcanzó una altura superior a los 20 metros y un ancho de 2.5 kilómetros. Pero según las estimaciones preliminares del ingeniero Cesar Solís, la creciente del río abarcó una extensión de 700 metros entre una ribera y otra,

con una profundidad mínima de 2 metros y una máxima de 4 metros (Vid: Ruiz 2000).

Como consecuencia de la crecida más de cien hectáreas de cultivo y doscientas cabezas de ganado ya se habían perdido. También se perdieron algunas casas en las comunidades del Chacal y del Palmar. En Colonia Morelos el río había destruido 11 casas, una bodega, la casa del campesino y el Jardín de Niños.

El desastre en Tenampulco

Tenampulco es uno de los muchos municipios de la Sierra Nororiental de Puebla afectado por los deslizamientos e inundaciones de octubre de 1999, este se reportó dentro de los municipios que se registraron con daños menores. Vale la pena insistir en que las comunidades que más daños reportaron fueron: La Junta Arroyo Zarco, con 180 hectáreas perdidas; Colonia Morelos, con 120 hectáreas; El Palmar, con 230 hectáreas y El Chacal, con 150 hectáreas[7]. Todas ellas con pérdidas en vivienda, pertenencias personales, cultivos de maíz, fríjol, naranja y plátano.

El caso de La Junta Arroyo Zarco fue verdaderamente muy lamentable, ya que fue destruida en su totalidad, como hemos dicho, perdió las tierras de vega y sólo se quedaron con las tierras cerriles. Mientras que la Colonia Morelos perdió el 60 por ciento de sus tierras de cultivo, además de once casas, una bodega, el kinder y la casa del campesino.

El presidente municipal de Tenampulco, Efraín Barrientos Ramos (período 1999-2002), explicó en Sesión Pública Ordinaria de Cabildo (N° 12) el 6 de noviembre de 1999, que en reunión con los diferentes representantes de las dependencias estatales se acordó que los apoyos para las familias afectadas

7 En todo el municipio se registraron 3000 damnificados, 3 personas fallecidas y 30 personas desaparecidas. Además se registraron grandes pérdidas en la ganadería. www.teziutlan.com/1999/Tenampulco.thm

se darían en vivienda, electrificación, agua potable, empleo temporal y apoyos para el campo. Para lo cual, el gobierno federal aportaría el 60 por ciento y entre el gobierno estatal y el municipal el otro 40 por ciento.

En esta misma sesión de cabildo el edil explicó que para el caso de las comunidades La Junta Arroyo Zarco y Colonia Morelos se adquiriría un terreno de 20 hectáreas, para reubicar a ambas comunidades y posiblemente a familias de otras comunidades que hubieran resultado gravemente afectadas y que no contaran con un terreno donde volver a construir su vivienda, pero aclaró que esto sería sólo en el caso de que sobraran lotes. En dicho terreno les serían restituidas las viviendas, servicios (luz eléctrica, casa de salud, agua potable, bodegas, inspectorias, letrinas ecológicas) y las instituciones educativas que se perdieron. Además de que las viviendas serían construidas por parte de la Secretaría de Desarrollo Rural y los demás servicios por parte de las dependencias correspondientes; los recursos económicos provendrían de los tres niveles de gobierno.

Nuevamente en Sesión Ordinaria de Cabildo (N° 15), llevada a cabo el 28 de diciembre de 1999, el presidente municipal declara que por decisión de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal, los recursos financieros que se tenían contemplados para la construcción de obras públicas en el municipio, fueran asignados al programa del Fonden, por lo que estas obras quedarían suspendidas en el ejercicio fiscal de ese año. Los trabajos que se suspendieron en el municipio fueron: camino-tramo de Santa Lucía a Tenexapa de Allende, pavimentación de dos calles y construcción de un kiosco.

Lo anterior quiere decir que el municipio tuvo que desviar recurso financieros del Ramo 33 (referente a Obras Públicas), debido a la tardanza con la que llegaron los recursos federales al Fideicomiso que administra BANOBRAS para el Fonden.[8] Lo cual significa que en eso momentos el Fonden no dis-

[8] De acuerdo con el Programa de Vivienda "Puebla 99-2": Reunión de seguimiento, con fecha 25 de octubre de 2002, el Gobierno del Estado y los ayuntamientos destinaron los recursos necesarios para la compra del suelo en los municipios, a fin de contar con el sitio para el inicio de la reconstrucción y atención de los damnificados en su vivienda.

ponía de los recursos suficientes para atender el caso particular de la compra de los predios.

La recuperación (Post-impacto)

En el primer informe del gobernador del estado, (*Supra cit.*) se hace mención a la creación de un Consejo Pro Reconstrucción de Vivienda en la Sierra Norte de Puebla, conformado por un grupo de empresarios y medios de comunicación poblanos, que en coordinación con el Gobierno del Estado, recaudarían donativos de particulares, empresarios, corporaciones, organismos nacionales e internacionales y gobiernos, que quisieran colaborar en la construcción y reconstrucción de las viviendas dañadas.

En el segundo informe de ese gobernador, presentado el 15 de enero de 2001, se reportaron 15 mil 960 viviendas dañadas, localizadas en 86 municipios. Para lo cual el Gobierno del Estado en coordinación con el Gobierno Federal, constituyeron el "Programa Emergente de Vivienda Puebla 99-2", dividido en siete subprogramas. En la tabla siguiente se ubican, comparativamente, los subprogramas del Programa Emergente de Vivienda (Sedesol-Fonden) que fueron aplicados tanto en Veracruz como en Puebla, que, como se puede ver, no fueron iguales.

De acuerdo con este documento, a través de seis subprogramas se atendieron todas las viviendas dañadas; cinco de ellos, para esa fecha, ya estaban terminados y se tenía previsto la conclusión del subprograma 05 en febrero del año 2001.

El subprograma 01 (A6), consistió en la rehabilitación de servicios básicos, en el que se invirtió un millón 131 mil 958 jornales. En el subprograma 02 (A4), se reconstruyeron 7 mil 287 viviendas que resultaron con "Daños Leves". En el subprograma 03 (A5) se repararon 2 mil 261 viviendas con "Daños Parciales". El subprograma 04 (A2) incluyó mil 163 viviendas en el mismo lugar. El subprograma 05 (A1) incluyó la reubicación de 5 mil 249 casas-habitación, la compra de 78 terrenos en 43 municipios y la introducción

CUADRO 1
Programas emergentes de vivienda (Sedesol) en los desastres de las inundaciones de 1999

Veracruz	*Puebla*
(A) Programa Emergente de Vivienda estima la reconstrucción o rehabilitación También se divide en cinco subprogramas	(A) Programa Emergente de Vivienda se divide en siete subprogramas:.
(A1) Rehabilitación de Servicios Básicos	(A1) Reubicación y reconstrucción de vivienda
(A2) Rehabilitación de viviendas mismo sitio	(A2) Reconstrucción de vivienda en el
(A3) Reparación de daños	(A3) Crédito para la reparación de vivienda
(A4) Reconstrucción de viviendas en el mismo sitio	(A4) Rehabilitación de viviendas
(A5) Reubicación y construcción de viviendas	(A5) Reparación de daños parciales
	(A6) Rehabilitación de servicios básicos
	(A7) Apoyo a personas que rentaban viviendas que fueron dañadas totalmente.

de infraestructura básica: agua, drenaje y electrificación. El subprograma 07(A7), se contempló para el municipio de Teziutlán, en el cual el Gobierno del Estado apoyó a 174 familias que no poseían vivienda propia.

En el informe que realizó la delegación estatal de Sedesol, con respecto al proceso de adquisición de predios del Programa Emergente de Vivienda, se especifica que los subprogramas del 01 al 05, fueron ejecutados con base en los porcentajes de coparticipación establecidos en las Reglas de Operación del Fonden vigentes en el momento del ejercicio de los recursos. Mientras que el subprograma 07 fue ejecutado con recursos estatales por ser conceptos que no contemplan las Reglas de Operación del Fonden. La inversión total fue

de $318,507.5, de los cuales el gobierno federal aportó $129,252.2 y entre el gobierno estatal y municipal $189,255.3.

En el boletín núm. 231, con fecha del 11 de octubre de 1999, el titular de la Sedesol, Carlos M. Jarque, presentó al presidente de la república en turno, Ernesto Zedillo, el Programa de Vivienda para damnificados de Puebla; en el cual se consideró como primera etapa la rehabilitación de mil 200 inmuebles y la reubicación de otros 500 en un terreno de 12 hectáreas, en el municipio de Teziutlán.

También especificó que sería a través de las Mesas de Atención Social donde se registrarían los daños de las casas, para que posteriormente se levantara el Censo de Beneficiarios del Programa y se atendiera a familias con ingresos de hasta 2.5 salarios mínimos de acuerdo con los seis subprogramas, y un séptimo subprograma se aplicaría a quienes no tuvieran ese nivel de ingresos, para lo que se instrumentarían créditos a través de los organismos de vivienda.

El Programa de vivienda, presentado por el secretario Carlos Jarque, comprendió siete estrategias, de las cuales las primeras cinco tuvieron las mismas funciones descritas en el segundo informe del ex-gobernador de Puebla; excepto que para el subprograma 06 el apoyo consistió en otorgar 2 mil pesos a personas que rentaban viviendas que fueron dañadas totalmente; y el 07 consistió en otorgar un crédito para la reparación de vivienda, a cuyas familias no estuvieran en el nivel de ingreso establecido por los otros subprogramas.

En la entrevista realizada a la Sra. Micaela Reyes Secretaria del Ayuntamiento de Tenampulco, menciona que ella junto con el presidente municipal y su esposa, quien era la presidenta del DIF municipal, se encargaron de las evacuaciones y de instalar un albergue provisional en la escuela primaria "Cuauhtémoc", ubicada en la cabecera Municipal:

> […] la esposa del profesor Efraín andaba con su esposo, pues viendo lo de las evacuaciones; entonces pues ¿qué hacemos? me preguntaron, bueno pues vamos

> a ver a la directora de la escuela primaria Cuauhtémoc, para empezar a instalar albergues, porque pues qué hacemos, estábamos amaniatados, no tenemos nada al momento; fuimos, hablamos con la directora de la escuela […] y pues si nos dio permiso de instalar un albergue provisional.

En el momento de la emergencia la mayoría de los pobladores de la Junta de Arroyo Zarco fueron albergados en la escuela Ávila Camacho en el municipio de Ayotoxco, pero días después fueron trasladados para ser concentrados en el albergue de Tenampulco, porque la comunidad pertenece a ese municipio y porque tenían que ver las acciones ulteriores de recuperación que recaían en su autoridad correspondiente. Solo algunos damnificados de colonia Morelos permanecieron de 8 a 15 días en el albergue de Ayotoxco, luego decidieron regresar a su comunidad.

De acuerdo con lo dicho por el presidente del *comisariado ejidal* de Colonia Morelos en 1999, Joel Degante, del municipio de Tenampulco casi no recibieron ayuda, además de que mucho del alimento que iba dirigido hacia la comunidad no les llegaba porque se quedaba en el municipio:

> […] de la presidencia casi no recibimos apoyo ni víveres, ni nada […] luego paisanos que están allá en la ciudad y creo que allá hicieron su colecta y venían camiones, llegaban pero nosotros les decíamos que llegaran directo hasta acá, que no pasaran por la presidencia porque allá nos mochaban, casi no dejaban nada.

En general, la población de la Colonia Morelos asegura que sintieron poco apoyo de parte de su municipio. Dijeron que su enojo fue tal que llegaron a pensar en separarse de Tenampulco. Por tal motivo agradecieron más el apoyo que les dio el municipio de Ayotoxco, el cual tiene mayor cercanía a esta comunidad en términos de distancia y vías de comunicación. El representante comunitario de la autoridad municipal, llamado inspector de Colonia Morelos,

Eduardo Soto, dijo que pidió al presidente municipal de Tenampulco apoyo para que les proporcionara víveres:

> […] no contamos con nuestro presidente así de inmediato con el apoyo para las despensas […] yo pedí el apoyo del presidente para que nos dieran apoyo, que sabíamos que habían llegado muchos apoyos, pero nos dio una bolsita cada quien: un kilos de azúcar, medio litro de aceite […] mucha gente decía por qué no venía nuestro presidente a apoyarnos; mucha gente desesperada dice nos vamos a cambiar de municipio, vamos a pertenecer a Ayotoxco, pero después la cosa se fue calmando y el presidente de Ayotoxco le agradecemos mucho.

Meses después recibieron ayuda por parte de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, quien mandó 22 médicos, 2 biólogos, 2 odontólogos y técnicos en reparación de electrodomésticos, éstos estuvieron cuatro días apoyando en la Colonia Morelos.

Las personas de la Junta de Arroyo Zarco permanecieron en el albergue de Tenampulco a partir del 5 de octubre hasta el 31 de diciembre de 1999. Varias de las personas de esta comunidad no estuvieron viviendo en el albergue, se fueron con familiares o amigos que tenían en Lázaro Cárdenas y en Ayotoxco. Una de las causas por la que ya no quisieron seguir en el albergue era porque los maestros que impartían clases en la primaria Cuauhtémoc y los padres de familia ya pedían la escuela para continuar con las clases.

Solo algunas personas de colonia Morelos estuvieron también en el albergue de Tenampulco, aquellos que no tenían donde quedarse y que perdieron todo. Mientras que las otras personas que también perdieron sus casas regresaron a la comunidad y se establecieron arriba del cerro en casas de familiares o amigos. En la entrevista con la señora Micaela Reyes, menciona que los días más críticos para las autoridades del municipio fueron el 5, 6, 7 y 8 de octubre, debido a que se habían quedado sin electricidad y sin víveres, además de que asegura que el ayuntamiento ya no disponía de recursos económicos para comprar lo necesario para ayudar a los damnificados: "[…] en ese momento

pensamos qué hacemos no tenemos dinero, el Ayuntamiento no cuenta con el económico para estar comprando".

Comenzaron a recibir alimento por vía aérea a los tres días. La Secretaría de Gobernación y SEDENA empezaron a suministrar el mismo. La ayuda provenía de muchas partes: Lagos de Moreno, Jalisco, Río Frío, Ciudad de México, Chiapas, Zacapoaxtla, San Rafael, Perote, etc. Para el caso de la ayuda a la comunidad Junta de Arroyo Zarco, el inspector de la misma junto con otros damnificados tuvieron que salir a traer víveres a otras partes, porque el apoyo por vía aérea casi no les llegaba y los camiones no lograban pasar al municipio debido a que los caminos estaban destruidos.

La mayoría se quedó sin trabajo durante seis meses, debido a que muchos de los damnificados fueron campesinos que perdieron sus tierras de cultivo. Estando todavía las personas en el albergue, el gobernador visitó el municipio y les comentó a los damnificados que los iban a reubicar; les dijo que les iban a construir viviendas, para lo cual tenían que buscar un lugar seguro, plano y cerca de algún camino y de la red de luz; también les comentó sobre el apoyo temporal que se les iba a proporcionar, y el cual consistía en la colaboración de ellos en la construcción de las casas, otorgándoles al mismo tiempo un estímulo económico. Para el terreno de la reubicación el gobernador únicamente le autorizo al presidente municipal la compra de cinco hectáreas, donde tendrían que ser reubicadas las tres comunidades más dañadas: El Palmar, Colonia Morelos y La Junta de Arroyo Zarco. Pero al presidente le pareció un espacio muy pequeño para esas tres comunidades:

> […] el gobernador vino a autorizar nada más que les diera 5 hectáreas para reubicar a los tres pueblitos, y la verdad yo veía muy pequeño el espacio, entonces nosotros a través de Cabildo acordamos de que, de que no iban hacer 5 hectáreas, sino que les íbamos a comprar un terrenito de 20 hectáreas.

Para llevar a cabo la búsqueda del terreno donde sería la reubicación, se formó un grupo o comisión de cuatro personas de los mismos damnificados que junto

con el presidente iniciaron la búsqueda. En este proceso se encontraron con muchas dificultades, ya que comentan que ni un ganadero de la zona quería venderles terreno. Negociaron con uno de ellos de nombre Carlos Macip, pero no fue hasta la tercera ocasión cuando este decidió vender el predio del Encinal, ubicado en la localidad del Chacal. De acuerdo con la información proporcionada por el presidente municipal, el costo del terreno fue de setecientos mil pesos, pero el problema que surgió en este trámite fue que al cobrarse el impuesto sobre la renta, generado por el trámite de escritura, el dueño del terreno no quiso pagarlo. El estado no quiso hacerse responsable de este problema y encargo al presidente resolverlo. Finalmente el estado pagó el impuesto y el municipio el costo del terreno.

> […] a la hora de hacer ya el tramite de escritura te cobran el impuesto sobre la renta, el dueño no quiso pagar el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la renta era del treinta y tantos por ciento, aumentó como otros trescientos mil, por eso hicieron millón ochenta mil … el gobierno del estado ya no se hizo responsable de eso porque ya me lo dejo a mí. A mí prácticamente me costo que es el terreno, ya nomás el pago el impuesto … fueron 700 mil pesos del terreno.

Sin embargo, la información obtenida del contrato de compra-venta, celebrado entre representantes del gobierno estatal y el propietario del terreno, realizado en la ciudad de Teziutlán, señala que el costo real del terreno fue de novecientos cuarenta y cinco mil pesos. Esto demuestra que el predio fue comprado por el estado y no por el municipio a un precio mayor al que señala el presidente municipal.

Para el primero de enero del 2000 la mayoría de los damnificados de la Junta de Arroyo Zarco llegaron al terreno de reubicación. Aquí estuvieron viviendo en una "galera" que ellos mismos construyeron, y permanecieron ahí aproximadamente un año. En el día trabajaban en la construcción de las casas y sólo iban a dormir a unos cuartos que construyeron en la "galera".

Esta "galera" estaba techada de lámina de cartón, con postes de madera. Los cuartos eran de 3x3. Al principio para evitar la humedad dormían sobre hule nailon puestos sobre el pasto, más adelante les proporcionaron madera para hacer sus camas. Sin embargo muchos niños se enfermaron de bronquitis. Además de que en la zona existía mucho mosquito "zancudo", por lo que después tuvo que llegar una brigada a fumigar en toda la "galera". La "galera" se ubicaba en la entrada de la reubicación. Era una sola pieza muy larga, dividida por cuartitos, todos de hechos de cartón, había una sola cocina. Ahí mismo se guardaba el material de construcción. Los que no quisieron vivir en la "galera" construyeron cuartitos a las orillas de esta. Para la temporada de lluvias las láminas de los techos ya estaban desgastadas por lo que empezó a filtrarse; además toda la zona se lleno de charcos.

Con respecto a la elaboración de las listas de damnificados, comenta la señora Micaela Reyes, en entrevista, que el primer conteo de daños lo realizó el Instituto Poblano de la Vivienda (IPV). Pero la lista de damnificados se elaboró en el albergue por el inspector de la comunidad, esto para la Junta de Arroyo Zarco. Para el caso de Colonia Morelos, la lista igualmente fue elaborada por el inspector de esa comunidad, pero ésta se realizó tomando en cuenta tanto a los que perdieron su vivienda como aquellos que no sufrieron daño alguno, esto porque la zona en la que se encuentran es considerada de riesgo.

Varios de los damnificados que estuvieron en el albergue de Tenampulco mencionan que proporcionaron los datos de lo que habían perdido a personas que llegaban de las diferentes dependencias del gobierno. Pero cuando se les preguntaba dónde y quienes los habían anotado para lista de beneficiarios, su respuesta fue que la lista era elaborada por los inspectores de cada una de las comunidades, y se reflejaba un desconocimiento general sobre la función de lo que tubo que haber sido la instalación de las mesas de atención social.

De acuerdo con el Manual para la Instrumentación del Programa Emergente de Vivienda (Sedesol, 2002), para llevar acabo el proceso de reubicación, deben de instalarse mesas a las que denomina como "Mesas de Atención Social", cuya función es reportar los daños de cada uno de los damnificados

para que posteriormente las brigadas de verificación confirmen en los hechos los daños. Pero para el caso de la reubicación en Tenampulco, menciona la señora Micaela Reyes que la "mesa de trabajo" estuvo instalada en el portal del parque del municipio, y únicamente eran dos personas las encargadas de atender. De acuerdo con lo que indica este manual con respecto a las Mesas de Atención Social, se puede decir que lo que funcionó como tal no correspondió con lo que establece dicho manual. Primero porque la Mesa es integrada por tres personas: un representante del municipio, uno del estado y uno de gobierno federal. Segundo no hubo asamblea informativa para los damnificados sobre la reubicación y tercero no hubo difusión sobre el funcionamiento de esta. "[…] se llamaron los inspectores municipales, porque no daba tiempo de visitar una comunidad por una, entonces es el inspector municipal es el que informa a la comunidad, hace reunión urgente".

Para el caso de la integración del comité de vivienda, el inspector de cada comunidad pasaba a formar parte de este, por el simple hecho de ser el representante en esos momentos de la comunidad. Así fue para el caso de la Junta de Arroyo Zarco, nada más la comunidad eligió al secretario y al tesorero. Pero para el caso de la Colonia Morelos el inspector no formó parte del comité, debido a que habían surgido problemas entre éste y el presidente municipal, además de que este último también tuvo problemas con los ejidatarios de la comunidad, por el lugar donde se iba a realizar la reubicación. Por tal motivo no se formó un comité como tal en esta comunidad. El que se formo únicamente pasó a representar a los que estaban interesados en obtener una vivienda, que en su mayoría fueron aquellas personas que habían perdido todo en la inundación.

En Colonia Morelos los ejidatarios y avecindados comenzaron a buscar soluciones para restablecer su comunidad. El *comisariado* ejidal comenzó a buscar un lugar seguro para reubicar a los que habían perdido sus viviendas. Ellos proponían comprar un terreno cerca de la comunidad. En un principio, aseguran que no se negaban a la reubicación de la comunidad, pero siempre y cuando el lugar estuviera cerca de sus tierras de cultivo.

> […] sí queríamos reubicarnos, no nos negábamos a la reubicación, pero lo queríamos cerca mas de aquí… sí las queríamos pero dentro de nuestro ejido… pero ya cuando dijeron que ya habían comprado allá, que no podían comprar en otro lado, que no quedaba más que tomarlas como 04.

Reubicación

La gestión de recuperación

La reubicación fue pensada, proyectada, tanto para dar cabida a la Junta de Arroyo Zarco como a la Colonia Morelos. Pero la mayoría de los integrantes de esta última comunidad decidieron renunciar a las viviendas, principalmente porque, según señalaron, el lugar de la reubicación les quedaba muy retirado de sus parcelas, además de que no iban a poder tener animales domésticos. Desde esta perspectiva no les pareció viable la reubicación, y como la mayoría no sufrió grandes daños en sus viviendas decidieron seguir establecidos en el emplazamiento original. Sin embargo, como consecuencia de las inundaciones, esta comunidad es decretada por las autoridades como zona de riesgo. Actualmente la mayoría de los que continúan viviendo en la comunidad se encuentran conscientes del riesgo que representa el río y el cerro.

De acuerdo con la lista de beneficiarios de la Sedesol, fueron 319 las personas beneficiadas con el subprograma 05 y 22 con el subprograma 04, es decir 341 en total. Pero en la lista que fue proporcionada por la señora Micaela Reyes, se registra un total de 319 beneficiarios del subprograma 05, de los cuales varios renunciaron y otros más se les hizo la conversión del 05 al 04. De estos últimos resultan 98, mientras que los que aparecen con renuncia voluntaria son 16. Al final el IPV reconoce únicamente a 220 beneficiarios con el subprograma 05, de las cuales le corresponden 105 a Colonia Morelos, 105 a la Junta de Arroyo Zarco y 5 a El Chacal, las otras 5 no se especifican.

En el contrato de obra pública (PUE. 99-2/002), celebrado entre el Director General del Instituto Poblano de la Vivienda, Miguel Quiroz Corte,

y la empresa mercantil denominada "Integradora de la Vivienda Mexicana", representada por el José Antonio Sánchez Franco; se menciona en el tercer punto de los antecedentes que el municipio de Tenampulco es propietario de un predio rústico ubicado en la cabecera municipal, el cual es denominado " El Encinal", en el cuarto punto se menciona que son 319 los damnificados por las lluvias de 1999, en ese mismo punto se autoriza al Instituto para que compre los materiales correspondientes, ejerza los recursos de Programa de Empleo Temporal (PET) y contrate a la empresa que crea conveniente para la edificación de las viviendas. En las Declaraciones del mismo contrato, en el último punto se designa al contratista (Integradora de la Vivienda Mexicana)[9] para que lleve acabo la entrega de materiales y construcción de 319 viviendas por un importe total de $5,865,931.50. El costo total por acción, de acuerdo con el desglose presentado en el mismo contrato es de $18,388.50, los cuales incluyen materiales diversos, flete, PET y mano de obra calificada.

El plazo de ejecución de la obra se programa a partir de la fecha en que se firma el contrato, la cual aparece al final de éste como el 15 de febrero del 2000, hasta los 90 días naturales siguientes.

En la parte de las declaraciones del contratista, en el penúltimo punto, constructora contratada declara haber inspeccionado debidamente el lugar donde se llevaría acabo la obra, a fin de considerar todos los factores que intervienen en su ejecución. El escrito de esta declaración aparece como anexo en el mismo contrato, y está dirigido hacia el director del IPV con fecha del 15 de febrero del 2000.

En entrevistaron el comisario municipal de La Nueva Junta de Arroyo Zarco, el señor Felipe Hermes, mencionó que la constructora paró la obra tres meses y que después de ese tiempo el IPV tuvo que terminar los trabajos. La causa según él es que la empresa hacía malos usos de los recursos económicos. Esto lo confirma el señor Omar Trejo, quien fue el encargado de la

[9] Nótese que en el caso de la constructora contratada para la edificación de las viviendas de reubicación en Veracruz se denominó "Integradora de la Vivienda del Golfo".

bodega donde se guardaba todo el material para la construcción: "[…] porque la constructora la que inició fue una de transas […] porque yo siempre estaba en la bodega, yo me enteraba de todo".

Esta misma persona menciona que Edmundo García, representante del IPV en eso momentos, no le convenció el trabajo que estaba realizando la constructora:

> […] vino un tal Edmundo representando al IPV… no me gusta como va la construcción, porque van dejando huecos; aquí lo que se trata es de compactar las viviendas o me construyen tal y como están marcadas … o me construye parejo o paro la obra.

La designación de los lotes se llevó acabo por medio de una rifa, donde estuvieron presentes tanto el IPV como los representantes del municipio. Don Felipe Hermes, inspector municipal, afirma que conforme se iba terminando de construir cada casa los beneficiarios las iban ocupando.

La mayoría de las personas de Colonia Morelos renunciaron a la vivienda de la reubicación, por lo cual se quedaban muchas casas sin propietario. Muchos de los entrevistados afirman que esas viviendas se les dieron a personas que no habían sufrido ningún daño en el desastre. Uno de ellos dijo que el presidente municipal, en una reunión general con ejidatarios ofreció las casas para quien no tuviera una vivienda propia. Además de que afirman que dio la oportunidad de darles casa a las familias que tuvieran hijos mayores de 18 años: "[…] sí trataron de buscar gente ya no, incluso hay gentes de otros lados que no son de Colonia Morelos, pero que si fueron a ocupar las viviendas que les ofrecieron".

Poblamiento de la Reubicación

La construcción de las viviendas comenzó en enero del 2000 y tardó aproximadamente año y medio hasta la culminación de las mismas. A los beneficiarios

se les entregaron las viviendas formalmente hasta agosto del 2001, cuando el gobernador del estado hizo entrega de las casas. Sin embargo, estas aun no estaban totalmente terminadas, a varias les faltaba el techo y la instalación de los accesorios y tubería del baño, Rubén Mota dijo: "[…] porque vino el gobernador acá, este, pues ya sus viviendas están hechas, aun falta por terminarse pero pues las que está terminada ya las pueden ir usando, y así conforme las iban haciendo y la gente se iba acomodando".

Después de la visita del gobernador, se terminaron de techar las casas que aun faltaban y se hicieron los firmes de los pisos, pero la instalación del baño quedó incompleta, por lo que los beneficiarios tuvieron que terminar con sus propios recursos toda la instalación del baño. Varios damnificados aseguran que al principio ellos no estaban enterados de que la construcción de las casas debía ser completa, pero que tiempo después, cuando les fueron entregadas, se enteraron de que las viviendas se debieron entregar totalmente terminadas.

Actualmente muchas de las viviendas se encuentras deshabitadas, por las razones que ya se han señalado entre las que cuenta la falta de una fuente de trabajo en la zona que provoca que la mayoría de las personas tengan que salir de su comunidad para buscar donde emplearse.

En la encuesta censal (EC-2005) se encontró que más de la mitad de las viviendas, aproximadamente 113, se encuentran deshabitadas.

Sobre el diseño del proyecto de Reubicación

1. Reunir en un solo asentamiento a damnificados de diversas comunidades

De las entrevistas con el entonces presidente municipal de Tenampulco, Efraín Barrientos, otros funcionarios públicos y con otras personas afectadas, se desprende que hubo un acuerdo del más alto nivel para que en cada municipio

se realizara una reubicación que concentrara a personas que hubieran perdido sus viviendas. Por ello, en Tenampulco, en primer lugar se pensó en el caso de la comunidad desparecida de La Junta de Arroyo Zarco, pero también se intentó ubicar ahí a toda la Colonia Morelos a pesar de que tiene un emplazamiento que le evita inundarse del todo. Tiene una parte alta en la que se pudo reubicar a los afectados de la misma colonia. Las gestiones de la autoridad municipal entonces intentaron llevar a varios campesinos afectados de otras localidades (El Chacal, Salsipuedes, La Florida, etc.) al nuevo asentamiento y ese fue un factor que marcó problemas en la conclusión exitosa: los campesinos tanto de La Junta de Arroyo Zarco como de la Colonia Morelos no estuvieron de acuerdo con ser reunidos en un mismo asentamiento. Tenían diferencias reconocidas desde antes de la inundación de 1999, aunque vivían sin conflicto en medio del respeto a sus diferencias étnicas y religiosas. La Colonia Morelos es una comunidad esencialmente totonaca y sus miembros se reparten en al menos tres agrupaciones religiosas (Pentecostales, Testigos de Jehová, Mormones) además de la católica, en tanto de los habitantes de la Junta de Arroyo Zarco conforman una comunidad no indígenas y son católicos en su mayoría. Es importante señalar que en las entrevistas los miembros de las dos comunidades no emergieron juicios de valor respecto a las diferencias étnicas, pero si con relación a los factores religiosos, señalaban unos que "de plano no se llevaban" lo que es susceptible de interpretarse como una forma de guardar distancia social, pero hay que insistir en el hecho de que en nuestras entrevistas no se registró ningún hecho de conflicto manifiesto o explícito.

Miembros de esas dos principales comunidades que componen el nuevo asentamiento advirtieron haber tenido diferencias con el presidente municipal de entonces que estuvo gestionando la reubicación le echaban en cara que quisiera "juntarlos".

El "juntarlos" tiene que ser leído en dos sentidos: Uno, que se quisiera reunir a dos grupos con diferencias marcadas, reconocidas y mutuamente toleradas, y dos, que en el trazado de los lotes las casas estaban continuas unas de otras y ello era contrario al estilo de construir la proximidad en las

comunidades rurales que tratamos donde los lotes o solares tienen continuidad pero no así las casas que en general se encuentran en medio de los solares. Entonces en el nuevo asentamiento estamos hablando de dos sentidos de ser "juntados":

> […] mire, lo que pasa que en esos momentos, pocos son los que ayudan, y todos van tirando a ver que, qué me agarro de aquí y para conseguir un terreno pus nos costó mucho trabajo, ah… y venimos a conseguirlo precisamente ahí, nos costó prácticamente un millón ochenta mil pesos el terreno, hay que aprovecharlo nosotros, y qué imagínese usted… para encontrar primero el terreno bueno pues ya lo venimos a encontrar allí y este allí teníamos que ubicar a los que es la Junta, la colonia Morelos y todos los que pudieran, los que estuvieran con problemas de vivienda entonces tan ahí unos de Salsipuedes, hay unos de Chacal, unos de La Florida y de la Colonia Morelos… porque allí supuestamente tuvimos que comprar ese terreno para ubicar a las dos comunidades nomás que pus la colonia Morelos nunca ha querido juntarse con ellos y entonces …no cualquiera quiere vender su terreno en ese momento, o sea, más barato, el lugar no vamos a buscar un lugar cerro, o no sé, teníamos que buscar un lugar más o menos que esté adecuado como está ahí y este, lejos del peligro… ahí ya nosotros ya lo previmos, o sea le digo el mismo no los voy a volver a ubicar a orillas del río… los ubicamos ahí, allí tenían que estar las dos comunidades, pero ya nosotros a la hora de adquirir sus terrenos, ya con todos los… con todos los… previniendo todo ya más que nada ubicar un lugar adecuado que fuera contar con los servicios también, que tenga, para donde…para todo; no quisiera no poderlos ubicarlos en cualquier terreno, sin pensar en que si es un cerro puede bien derrumbar o alguna cosa, entons un lugar donde estuvieran fuera de peligro… aquí está este terreno no hay más, no tenemos otro lugar, porque de a lo mejor de ser necesario lo hubiéramos conseguido más cerca a la que fue antes su comunidad, o otro lugar X , pero… todo esto les conseguimos es […] un espacio ahí, pero completo… ya les hicimos aulas, el IPV les hicimos sus aulas, el kinder, primaria, secundaria, el bachillerato.

2. No inclusión de los afectados en el diseño

Las diversas entrevistas realizadas con los afectados coinciden en que todos los aspectos relacionados con el diseño de la reubicación fueron realizados sin haberlos invitado a participar, y ello nos indica además que en la gestión del nuevo asentamiento este aspecto ni siquiera fue considerado como un elemento de posibilidad, es decir, la participación de los afectados en el diseño del nuevo asentamiento no fue una posibilidad siquiera existente.

Lo anterior puso de manifiesto diversos problemas que ya se han considerado. Las casas del nuevo asentamiento fueron proyectadas y construidas con dimensiones muy pequeñas respecto de las que tenían en la antigua comunidad. La noción de "pie de casa" es una noción estrictamente urbana dado que las formas en las que los campesinos de la región que tratamos planifican el crecimiento de sus viviendas es a través de construir otras casas en el mismo solar, no vinculadas a la casa primaria, digamos.

Es de la mayor importancia el dato que nos manifestaron los afectados respecto a que ellos hubieran preferido tener lotes de mayor tamaño para construir sus viviendas con recursos propios. Ellos señalan no tener problemas para construir sus viviendas poco a poco. La opción de los lotes más grande (recuérdese que en la antigua comunidad median 1 600 m^2) deriva de que el predio de 20 hectáreas que se adquirió para la reubicación tenía dimensiones que superaban con mucho las necesidades de superficie del proyecto típico de las reubicaciones Fonden. De hecho, el área fraccionada donde están ubicadas las 220 casas y sus áreas públicas integradas es de cerca de las 5 hectáreas.

> […] aquí hay gente que salio beneficiado con una casa sin haberse mojado los pies, sin haberse mojado en aquel tiempo porque como llovía bastante había lodo en cantidad, eh, el presidente municipal en aquel tiempo, Efraín Barrientos Ramos, mis respetos para él porque como amigo para mi así fue, es muy amigo, pero cometió un gran error: haber comprado una grande extensión para habernos

dado este cachito, nosotros hubiéramos estado más contentos si nos hubieran marcado un lote de 25 por 25 o 25 por 30, ¿no?, entonces, si estuviera más amplio aunque no nos hubieran hecho casa ya cada quien hiciera sus casita como pudiera porque en realidad con este cachito de casa, ¿para donde crecemos? …Esa es la inconformidad que surgió en un principio contra con el presidente municipal y que según él peleo a capa y espada que nos dieran un lotecito más grande. No, pues allá donde estábamos nuestro lotes eran de 40 por 40, una buena superficie si que había casa que uno quisiera poner, tener el puerquito, tener la gallina aquí ¿Dónde?, ¿donde vamos a tener? Le digo, cometió ese error, otro error que cometió el presidente de aquél tiempo [fue] divulgar en una asamblea de todo el municipio que tenía representante de todas las comunidades del municipio, les dice: cada quien conoce su comunidad, cómo está, si en su comunidad de algunos de ustedes pues ahí tenía inspectores municipales, comité de educación, comité de obras … pues tenía mucha gente de todas las comunidades, les ofreció les dijo que si conocían a algunas gentes que en su comunidad vivieran pero que no tenían ni siquiera donde poner su casita, que se vinieran aquí, que aquí había lotes, ¡que aquí había lotes!. Bueno correcto, había lotes ¿no?, se vinieron, a los 8 días así tenían de solicitudes que tenían ahí en la presidencia y metió más gente. Ahora, esas gentes nos quieren gobernar a nosotros y que ellos nos van a denunciar que ahí están las casas desocupadas que porque no se las dan a ellos. A ellos les beneficiaron con un lotecito y los conocemos andaban de rancheros por ahí con los señores del Chacal, ahora ahí están ya con su casita, con su lote, ya es de ellos, pero no están conformes. Quieren casa y luego luego cuando empezó ahí el profesor este yo fui a oír y escuchar y un fulano le dijo: oiga dice por que nada más lote, dice: porque no nos dan casa como a ellos, como aquella gente -ya señalo para acá-, dice, mira muchacho ellos lo perdieron todo, y ni con las casitas, ni con las casitas ni quienes perdieron las parcelas ni con las casitas recuperaron su parcela. A lo menos yo, si me dieron mi casita pero ¿mi parcela? No era grande la parcela pero 5 hectáreas, ahí sacaba yo para mi milpa de ahí sacaba yo para todo, para todo. Ahorita es río ahí …

Por otra parte, los funcionarios que intervinieron en las gestiones de la reubicación tienen toda la claridad respecto de las referencias a las que debieron apegarse para hacer el diseño del reasentamiento:

> … No debe ser menos de 90 metros cuadrados, bien, dado que las regiones donde se dan los desastres la gente no esta habituada a una área tal, si no sus costumbres son diferentes, debería de dárseles un predio mayor definitivamente, pero no se ha planteado a veces como tal. Desgraciadamente no se tiene, por decirlo, algo que pudiera dar pie de que en estos casos de desastres el estado pide para cierta zona tanta área por sus costumbres, no lo hay, no está por escrito, no hay ningún ¿que será?, no hay alguna norma, alguna situación que el Estado haya emitido, algún acuerdo, algo que el gobernador haya visto en el congreso y esté establecido como ley, no hay, entonces ¿qué se hace? De acuerdo a los fraccionamientos, al área de fraccionamiento que es la única que existe, se dice: perfecto, tanto va a ser para lo que son las áreas de vivienda, tanto es para vialidades… esa ley de fraccionamiento habla claramente de que se da cierta área para las viviendas, cierta área para lo que son las vialidades, cierta área para áreas verdes, y cierta área para equipamiento. El equipamiento puede ser un área… de gran magnitud, a lo mejor hasta para una escuela, para lo que son los tanques elevados o alguna cuestión de esas. ¿Qué pasó en el 99?, en el 99, de acuerdo al censo preeliminar que se obtuvo, de ahí el estado se dio la tarea de conseguir predio, pero como ese censo se depuró y el padrón final fue diferente, entonces el predio que compraron, sí, fue un poco más grande del que se requería. Sí, pero en ocasiones y como situación que ellos expusieron fue de que solamente se podía adquirir todo el predio y no una porción del mismo y por eso fue que se compró todo el predio, sabiendo que nada más se requería la mitad para lo que se iba hacer en la reubicación. Sí, la Sedesol para resguardar los recursos que llegan del Fonden, sí, pidió que se soportara en su caso que la otra, que esos excedentes que fueran adquiridos por un estado, y el gobierno del estado al no querer absorber esto expuso ciertas razones que se llevaron ante Comité Técnico del Fonden y se expusieron y son cuestiones que el estado tiene que cumplir

> como tener área de, por sus situaciones topográficas que no van a ser ocupadas y que van a ser reforestadas, sí, áreas de reserva natural, van a ser áreas para infraestructura y esto tiene que respetarlo y no se puede dar ningún otro predio a nadie más en ese predio, no se puede ni vender, ni se le puede regalar a nadie, ¿por qué?, porque las personas damnificadas ya están establecidas y no puede llegar alguien más a establecerse ahí … sí es que se da el caso y en una auditoria se detecta que el gobierno del estado o alguien dio un predio porque sobraba, va ha causar una amonestación, pero nosotros no vamos a estar cuidando si se da ahí, vamos estar diciendo, quien le toca en cierta manera, en su momento checar esto, son a las contralorías, son las que deben de estar al pendiente de que todo lo que quede establecido se lleve a cabo y no se entreguen predios por entregar … (Sedesol, Delegación Puebla)

El diseño del asentamiento, desde el punto de vista de los mismos funcionarios, se hizo tomado en cuenta dos referentes, 1) las reglas del Fonden y 2) las convenciones normativas en cuanto a los fraccionamientos o "ley de fraccionamientos". Es importante, en este punto, hacer notar que para los efectos de la gestión gubernamental a nivel estatal y federal, así fue asumida la reubicación o una colonia de reubicación. No sobra señalar enfáticamente como los arreglos arquitectónicos y normativos de los fraccionamientos corresponden con las morfologías urbanas de los espacios sociales y por consecuencia se encuentra en oposición a las formas de vida rurales. Por otro lado, otras implicaciones normativas de los fraccionamientos son, por ejemplo, que la introducción o regulación de los servicios públicos es responsabilidad de Municipio (que paga la luz, abastece agua, pavimentos, guarniciones, banquetas, etc.) lo cual es correcto en municipios de alta urbanización y con recursos suficientes. Pero el caso del municipio de Tenampulco, o como el caso del municipio de Tecolutla (ver reporte), no solo la dotación de servicios sin el pago de al menos la electricidad, salen de los presupuestos de egresos.

> […] el lineamiento lo marca el Fonden, El Fonden para este efecto determinó, se debería de donar un predio primero de 6x15, o sea, 90 metros cuadrados, para cada vivienda, esto nos determinaba automáticamente una superficie mínima a comprar, sin embargo no era la suficiente dado que hay que construir calles y andadores y dejar áreas verdes, cumplir con la normatividad que es necesaria para todo lo que es la urbanización, y en esto tenemos que comprar más terreno, entonces cada terreno, nosotros precisamente la superficie que dejó por cada lote, por cada localidad, porque no hay un lote que se ajuste a la medida entonces generalmente se compró un poco más de superficie, de acuerdo a los terrenos que se vendían en cada localidad y que eran los más aptos para poder construir, hubo lotes que se compraron con superficies aun mucho mayores, porque eran zonas de protección ecológica que el mismo vendedor no podía vender una parte y luego quedarse nada más con la zona de protección ecológica, entonces se tuvo que comprar zonas más amplias de terreno […] las casas fueron construidas con lámina de fibrocemento, lo que pasa es que es un programa nacional, y el Fonden tenía establecido ese programa en ese momento, entonces de acuerdo al número de casas y lo mismo era si cayeran en Chiapas, si cayeran en Tijuana ese mismo tipo les dieron, que era aproximadamente de 35 metros cuadrados… (IPV-HM).

En términos del diseño del Asentamiento, el funcionario estatal reiteró lo que ya señalamos líneas arriba:

> […] ahí nada más tenemos que apegarnos a la *normatividad de obra pública y de fraccionamientos,* el Fonden no se mete con el asunto de que la calle de 7 metros, 9 metros, 11 metros, ella dice: a mí me entregas, 100 casas con la especificación que marca cada casa, con los proyectos que marca para la vivienda que es un cuarto de usos múltiples de 6 x 3 más o menos, 30 creo (inaudible), y otro cuartito adicional de 3 x 3 más o menos, y baño-cocina, eso es lo que se le entregaba al beneficiario … nosotros, directamente todo lo ejecutó el instituto; en una gran mayoría, porque hubo obras que se ejecutaron por parte de los Ayuntamientos … (IPV-HM).

Las normas aplicables señalan que un fraccionamiento debe hacer una donación de terrenos al municipio y en esa instancia se determina el uso: escuelas, jardines, etcétera.

> […] las escuelas no, o sea, nosotros dejamos el área sembrada como está en el plano que es área de donación y ya el municipio se encarga de distribuir como lo va ocupar el área de donación, las áreas verdes no se pueden ocupar, el terreno no se puede ocupar por nadie más, o sea, es un terreno que se compro específico para ese fin… la pavimentación va por parte del gobierno municipal, los servicios de agua y de drenaje nosotros lo pusimos; agua, drenaje, electrificación y en muchos casos hubo guarniciones y banquetas…(IPV-HM).

Sobre la participación de los afectados y las características de uso de espacios habitacionales por usos y costumbres, la argumentación que responde a una suerte de explicación se centra en la cadena de organización para ejecutar las acciones de reubicación. La cita textual de abajo ratifica lo que señalamos antes respecto a la imposibilidad conceptual de asumir la participación de los afectados en el proceso de reubicación desde el asunto mismo del diseño del reasentamiento. Una cosa es "seleccionar" al beneficiario, cosa que se atribuye a Sedesol y otra cosa es que se les "tome en cuenta" para los diversos componentes del proceso. "[…] no, no tomamos en cuenta el beneficiario … porque el beneficiario ya fue seleccionado por Sedesol, entonces Sedesol determinó iniciar la urbanización y la construcción de las viviendas … (IPV-HM)".

En las entrevistas realizadas con los funcionarios públicos de todos los ámbitos de gobierno, apreciamos que lo que menos han considerado es que los afectados "deben contar" para todo el proceso de reubicación. Este es un aspecto muy relevante para introducir modificaciones en los esquemas de gestión. En nuestra experiencia y nuestro análisis de éste, como de los otros casos estudiados de reubicaciones, ningún funcionario ha imaginado siquiera que los afectados tienen que ser involucrados también en esos asuntos que son muy relevantes. Ello no puede ser entendido como un problema de na-

turaleza moral, porque es un asunto de información y de conocimiento de los elementos indispensables para lograr éxito en las acciones de reubicación.

Es importante concluir este apartado resaltando que en la forma de entender la acción de reubicación por parte de los funcionarios estatales y federales que tomaron como referente la "ley de fraccionamientos" hay un choque de propósitos, "lógicas" u objetivos: Un fraccionamiento es una empresa privada o pública que se proyecta según ciertas circunstancias del mercado inmobiliario (libre elección, o elección definida por los precios) y de los principios de costo-beneficio que tratan de reducir costos de producción para lo que los criterios de construcción de infraestructura de servicios requieren cierta rentabilidad. Por ello la concentración de viviendas y la ubicación de cocinas, baños, etc., es decir, el diseño arquitectónico de los espacios ligados a la necesidad de dotación de los servicios tiene correspondencia con esa lógica. Una reubicación no necesariamente puede corresponder con ese esquema o con su "lógica". Una reubicación debe pensarse en un conjunto de intervenciones que trasciende la parte de construcción de casas sobre un terreno fraccionado, es decir, es otra cosa y sobre todo si se trata de comunidades rurales. Una reubicación[10] debe tener una consideración diferente a la del fraccionamiento aunque no necesariamente tiene que tener ausentes criterios de costo-beneficio.

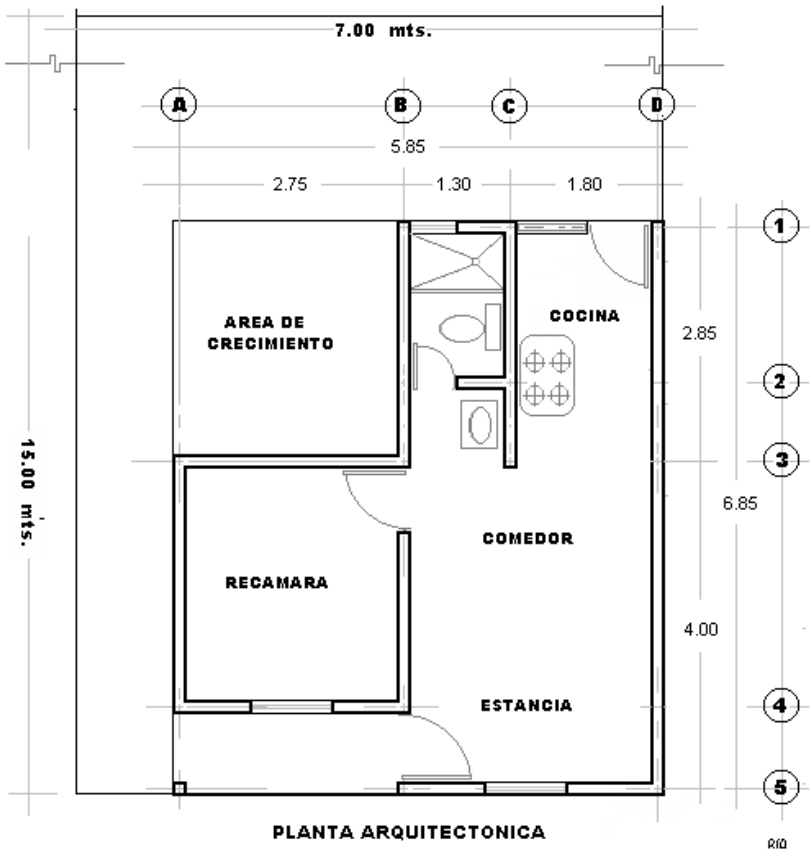
Arquitectura de las Viviendas

En recorridos sobre diversas colonias de reubicación en el estado de Puebla, derivadas de las afectaciones de octubre de 1999 se registraron diferencias en los tipos arquitectónicos de las viviendas. También comparando esas reubicaciones con los casos que estamos examinando en el estado de Vera-

[10] En el documento final de la 1 Etapa del proyecto se asientan diversos elementos que son propios de la reubicación de comunidades. Existe una enorme producción de estudios empíricos que ilustran este punto y que se han puesto como ejemplo de éxito y fracaso en reubicaciones.

cruz nos sugieren que los tipos arquitectónicos tienen variaciones aunque muy apegadas a un tipo determinado de "pie de casa" con los materiales y la distribución que hemos señalado. El tipo de vivienda de La Nueva Junta de Arroyo Zarco tiene una dimensión de 36 metros cuadrados sobre lotes de 120 metros cuadrados, es decir, hay diferencias en dimensiones tanto de las viviendas como de los lotes y sin embargo el tipo "pie de casa" es muy similar, véase el plano de abajo.

Plano arquitectónico "tipo" del Programa Emergente de vivienda de Sedesol-Fonden



> […] es el mismo [diseño arquitectónico], lo único que se necesitó en las lluvias para poder alcanzar el recurso fue el postecito que se tenía ahí, un poste en la entrada con un techito en la puerta, ese se les quitó lo demás es igual… el Fonden puede cambiar de criterio y puede, de acuerdo a la normatividad que les mostré aquí, interviene la SEDURBECOP y todos esos, se puede definir un nuevo metraje o un, de superficie a construir, o sea, dependiendo del desastre, en dónde es el desastre y dependiendo de los recursos del Fonden, o sea, depende de otras muchas variables, entonces el Fonden, por eso se forma el comité de vivienda, el comité de vivienda del Fonden es el órgano máximo para determinar esas cosas, y en el interior de ese comité de vivienda interviene la Secretaría de Hacienda, la Sedesol, la SEDECAV en el caso del estado [de Puebla] control del estado, interviene la Secretaría de Finanzas del Estado, intervenimos nosotros [IPV], interviene la secretaría que le corresponden en su caso participar. (IPV-HM).

Las condiciones ambientales del emplazamiento de la Nueva Junta de Arroyo Zarco requieren un tipo de construcción adecuado a los muy altos rangos de temperaturas y de humedad. Los tipos constructivos de las viviendas no favorecen, constatadamente, las mejores condiciones para vivir en elemental confort. Cuando en mayo de 2005 hicimos el levantamiento de la encuesta censal en la comunidad, nos era prácticamente imposible mantener un mínimo de condición de confort dentro de las viviendas de reubicación. Al respecto uno de los funcionarios estatales pertinentes en la reubicación señaló:

> […]; nosotros hemos hecho propuestas a la federación de que se adopte un tipo de modelo por región pero no se ha consolidado nada, porque no es lo mismo para la zona cálida, que para la zona húmeda, podría pero… no podemos, porque entraríamos en un conflicto muy grande, muy, muy grande, hay gentes que tienen 10 hijos, hay gente que no tiene hijos, entonces cómo le da una casa de 35 metros a uno y otra de 70 metros porque tiene 10 hijos, pues no. Es muy difícil hacer esa evaluación y, o sea, ese apoyo, es un apoyo para que la gente no se quede sin donde vivir, no es un apoyo para resarcir la totalidad del daño (IPV-HM).

Por otra parte, es muy importante regresar al asunto de la incorporación de los afectados al proceso de reubicación tocando ahora lo concerniente al diseño arquitectónico de las viviendas. La existencia del "tipo constructivo" o modelo de vivienda del Programa Emergente resuelve muchos problemas de la gestión pero no así de las condiciones de vida de los afectados.

Un informante de la comunidad estudiada, Gustavo Hernández, comentaba al respecto:

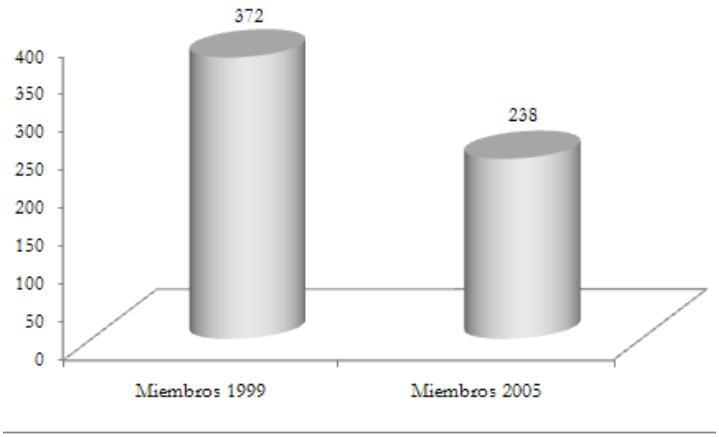
> […] cuando la gente estuvo en el albergue de Tenampulco, parece que ahí yo no fui a ver el plano, pero enseñaron el plano de cómo iban hacer las casas, iban hacer como tipo ciudad, porque estas casas ya vienen siendo así. Ve que las ciudades son así, así viene siendo esta, y yo como le digo a mis compañeras yo no vi el plano sino yo hubiera repelado, yo hubiera dicho que pues así no, porque allá estábamos retiradas de las vecinas, todas teníamos nuestro lote, nuestra casa, nuestros animales, teníamos a donde amarrar un caballo, a donde tener puercos y vivíamos mejor y ahora aquí no podemos tener puerco, porque ya se queja la vecina, le llega el apeste, y hay que estar lavando, haciendo, para que no llegue el apeste, y no puede uno tener nada (*inaudible*), eh, el cachito de terreno, aquí es hasta donde…

Condiciones de vida y organización comunitaria

Hay un sensible impacto en las familias derivado de las condiciones desastrosas mediadas por las inundaciones de 1999 que se observa en la disminución de los miembros de las familias que estuvieron sujetas a nuestra encuesta censal (EC. 2005) y que se observa en la gráfica de la siguiente página.

Uno de los aspectos fundamentales a destacar es el impacto que tuvo el suceso de la inundación en los grupos reubicados y de manera específica en la estructura de las familias del nuevo asentamiento. No hay duda que regis-

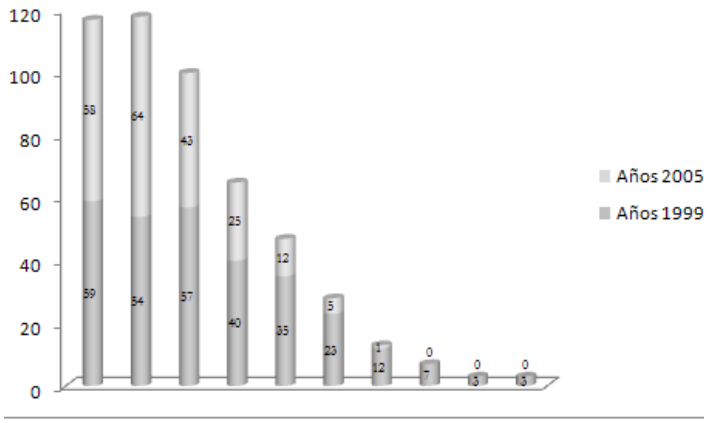
Gráfica 1
La Junta de Arroyo Zarco. Número de miembros en Familias 1999-2005



tramos cualitativa y cuantitativamente un impacto muy importante en este aspecto. El evento destructor que expulsó a los campesinos de su comunidad se vinculó con la suerte de vida que tuvieron en los casi tres meses que estuvieron alojados en el albergue de Tenampulco bajo condiciones de rechazo por ocupar instalaciones educativas además del casi año y medio que estuvieron viviendo en el predio de la reubicación sin tener los más elementales factores de bienestar. Todo ello influyó en que las familias afectadas fueran modificando sus expectativas y su composición.

Según nuestra EC-2005, en los datos obtenidos se refleja una sensible desorganización familiar que se puede observar en la gráfica de abajo. La disposición del gráfico muestra dos tipos de composición familiar, una corresponde a la que existía antes de la inundación y la segunda a la que se encontraba presente en el momento de la recogida de datos en Mayo de 2005.

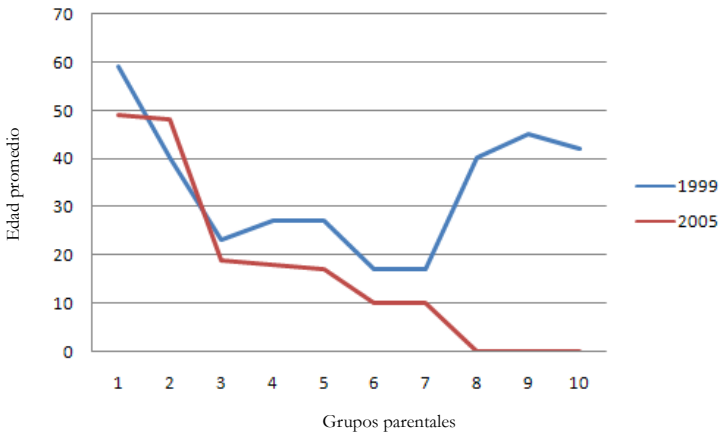
GRÁFICA 2
La Nueva Junta de Arroyo Zarco. Comparativo de miembros de la familia 1999-2005



En la información correspondiente a 1999, antes de la inundación, los datos de la encuesta llegaron hasta la línea o grupo parental[11] 10 en tanto que para 2005 alcanzaron hasta la línea 6, lo que ilustra la reducción cuantitativa de la población, como se ha indicado antes. En la gráfica anterior se puede ver que el primer grupo parental, que corresponde al jefe de familia, se mantuvo en valores similares en los periodos que se comparan. No obstante, en el segundo que corresponde generalmente con la ubicación de la esposa o a la del hijo mayor. A partir de este grupo, es decir, de 3 a la 6, se observa una disminución de los miembros en 2005 y se aprecia la ausencia de éstos en las líneas de la 7 a la 10. Este cambio drástico puede ser mejor explicado con la gráfica siguiente.

[11] Nos referimos al grupo parental porque en la cedula censal estaba dispuesta la forma de registro de los familiares en orden ascendente y cuando se compararon los datos de 1999 con los de 2005 se definieron grupos y se les denomina parentales porque corresponde a un lugar en el registro de la familia en esa cedula.

Gráfica 3
La Nueva Junta de Arroyo Zarco. Edad promedio de Grupos Parentales



En esta gráfica organizada según la edad promedio de los grupos parentales se observa con mucha claridad la ruptura de la organización familiar extensa a nuclear. En la serie correspondiente a 1999 de la línea 6 a 10 se registran a los miembros dependientes de mayor edad, grupos que desaparecen de la composición familiar de 2005. La gráfica también refleja la modificación del estrato que contribuye al sostenimiento de la familia de manera importante y que corresponde al promedio de edad que en la gráfica se ubica en los 20 años. La diferencia del comportamiento de las series en la gráfica obedece a que de la línea 3 a 6 corresponden a miembros de la familia que han migrado hacia otros lugares del país y del extranjero y también ilustra el sensible envejecimiento de los padres o jefes de la familia.

La desestructuración familiar también se tiene que ver como un resultado de la ruptura de la organización de los espacios domésticos. En el antiguo asentamiento las familias vivían en solares de mayor extensión donde ubicaban a los familiares que se podían independizar (hijos casados) o que se agregaban para ser dependientes por envejecimiento. La unidad solar-familia permitía

mantener los vínculos de la familia extensa con una correspondencia espacial misma que fue rota con la desaparición física de La Junta de Arroyo zarco y la adquisición de las viviendas de reubicación, donde se dividieron la mayoría de las familias para repartirse por unidad-vivienda-familia nuclear.

La ruptura de las formas de organización familiar fue sin duda brutal y las condiciones que los campesinos de La Junta de Arroyo Zarco tuvieron que enfrentar para esperar la construcción de las casas de la reubicación, se agregaron para expulsar a más miembros de la familia que vieron esas condiciones como inaceptables para la propia familia. Emigraron en busca de trabajo pero los hijos mayores fundamentalmente solteros. En general, los jefes de familia permanecieron en el área para seguir trabajando la tierra -los que la mantuvieron, cuidar del ganado que tenían, buscar algún ingreso en otra actividad etc.

Se ha señalado que la colonia de reubicación tiene muchas casas no habitadas, que estimamos en 113 de las 220. También advertimos que dado que en la colonia de reubicación se intentó reunir a personas de diversas comunidades de procedencia aunque principalmente de La Junta de Arroyo Zarco y de la Colonia Morelos y que eso es no es aceptado por ninguna de las dos comunidades originales principales dadas las diferencias étnicas y religiosas, principalmente. (Católicos en La Junta de Arroyo Zarco y 3 no católicas en la Colonia Morelos: Testigos de Jehová, Pentecostales y mormones). Sin embargo, también hemos advertido que quienes viven en el nuevo asentamiento no muestran conflicto, en general se asume que el "gobierno" del nuevo asentamiento recae en la comunidad mayoritaria que es la de La Junta de Arroyo Zarco. Los habitantes provenientes de la Colonia Morelos entrevistados ratificaron esa asunción en las entrevistas.

El asunto del "gobierno" *en y de* la nueva comunidad fue señalado repetidamente en las entrevistas, directa e indirectamente por miembros de las dos agrupaciones. Muchas de las casas que formalmente pertenecen a los de la Colonia Morelos (son 90 casas asignadas no se sabe si formal o

informalmente) no son ocupadas y esa misma comunidad se mantiene en su emplazamiento original.

Los campesinos de La Junta de Arroyo Zarco asumen que la reubicación es una suerte de asignación justa para ellos porque perdieron todo lo que tenían, de ello desprenden su inconformidad porque en el nuevo asentamiento han llevado a personas de otros lugares "…meter gente de fuera" que además "no perdió absolutamente nada".

Interrogamos a nuestros informantes acerca de este punto, es decir, de cómo se llevaban entre ellos:

> […] pues como que andamos fallando ahorita ya, y precisamente ahorita que andaba yo visitando que ve como quedó la policía, mucha gente está inconforme que dicen que el inspector no les aviso y que por qué no les avisó y bueno, y allá pa'que es más que la verdad, desde allá no nos llevábamos bien, estaban las comunidades cerquitas, cerquitas si, eran cinco minutos de allá a la otra comunidad a pie a ir a comprar, pero este que nos lleváramos bien, bien, bien no pues no, entonces aquí la vuelven a reubicar con nosotros y ellos a fuerza se quieren apartar el que no que ahí son de aparte y nosotros aparte pero como la orden nos llegó de allá que aquí es una sola comunidad reubicada, ya de gente que vino del Chacal unos están de Salsipuedes, otros de Poza Verde uno otros así de la Florida, hay de varias partes que por allá les sucedió que perdieron su casa pues aquí la reubicaron pero la mayor parte es de todos nosotros y Colonia […] (Felipe Hermes).

Problemática actual.

En términos generales, los problemas actuales que hemos identificados como más significativos en la reubicación se refieren a las dificultades para conseguir empleo, sobre todo para aquellos que perdieron las tierras de cultivo durante la inundación y no se han podido recuperar de ello. La región no ofrece otras posibilidades y la alternativa a migrar es entonces casi la única

para poder sobrevivir o mantener a una familia. Este asunto es, desde luego, de trascendencia a la condición de reubicación y se deriva de las condiciones regionales pero también de las nacionales.

Un problema serio de incidencia local y pertinente a las condiciones de la reubicación es la escasez de agua en la propia comunidad. Los abastos al respecto están muy racionados y están en gestiones para encontrar soluciones al respecto. En nuestra última visita pudimos apreciar la creación de un pozo en una vivienda lo que significa la adopción de soluciones individuales por encima de las de corte comunitario.

La comunidad no tiene Alumbrado público ni transporte regular ya que dependen de la organización de transporte público que es escaso y tiene limitaciones de horarios, es decir, no están disponibles sino en horas muy limitadas. También existen limitaciones a la de circulación en la época de lluvias porque los caminos se vuelven intransitables.

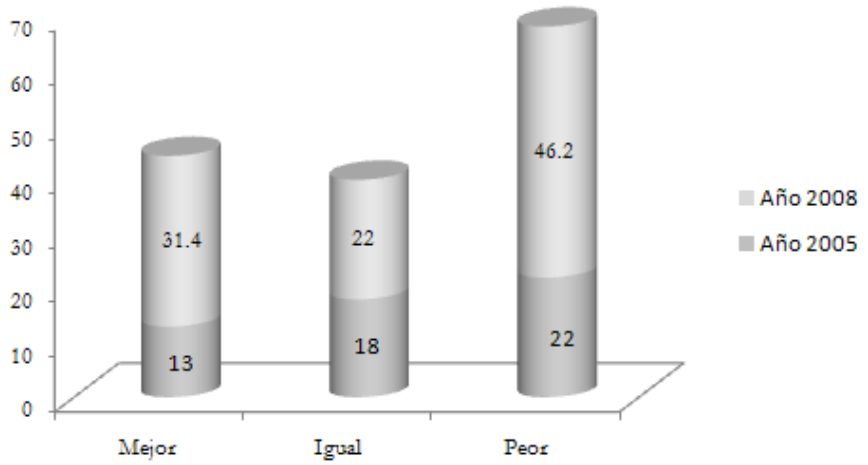
Debemos señalar un aspecto importante del impacto de la acción de reubicación, en términos de la percepción de los entrevistados respecto a las condiciones de vida en el nuevo asentamiento. Al contrario de los otros tres casos de estudio del proyecto (Tecolotitlán, Arroyo del Maíz y El Escondido), los campesinos de La Nueva Junta de Arroyo Zarco dijeron mayoritariamente estar en peores condiciones de vida que antes de las inundaciones (69%) y ello se explica por todo lo que hemos tratado con anterioridad en términos de emplazamiento, microclima, recursos y su acceso, vivienda, accesos, etc. Un porcentaje reducido (18%) dijo estar en iguales condiciones y los menos (13%) declararon vivir mejor que antes.

No obstante lo anterior, resultó muy curioso comparar esos datos con los arrojados por la encuesta que levantamos en 2008 y que incluía la misma pregunta de percepción. Encontramos que, en términos gruesos, migró un 20 % de la población responderte de la categoría de "peor" a la de "mejor" y la categoría "igual" se conserva casi sin variación. Ello sugiere dos vías de explicación a esas variaciones, por un lado algunos habitantes de LNJAZ, después de los tres años de distancia entre encuestas, ya lograron una mejor

adaptación a las condiciones de nuevo asentamiento y por otro lado, muchos de los respondentes en 2008 no fueron los mismos que en 2005, es decir, que en ese lapso de tres años hubo cambio de los ocupantes de las viviendas de la reubicación. El punto central del asunto es que los datos reflejan una mayor aceptación o por lo menos una mejor percepción de sus condiciones de vida que declaran comparando las actuales condiciones a las que tenían antes de la inundación.

Gráfica 4

¿Cómo siente que vive ahora en comparación con la inundación?

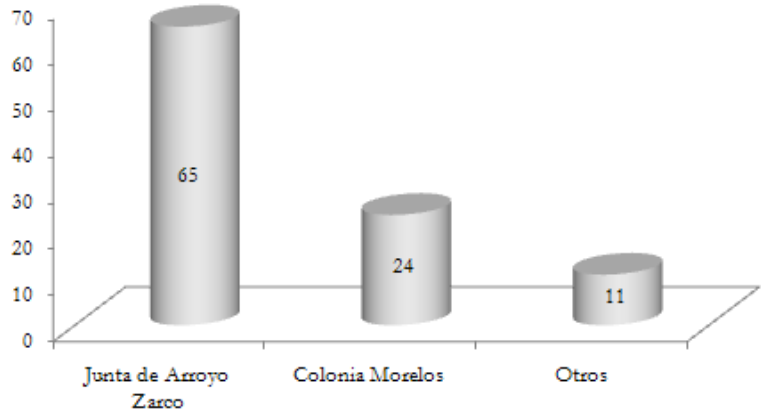


Por otra parte, en la investigación se observó como los diferentes aspectos socioeconómicos y culturales de las comunidades de La Junta Arroyo Zarco y Colonia Morelos se vieron vulnerados a través del proceso de reubicación. Y es que como se mencionó anteriormente, la reubicación fue pensada para reunir en un solo asentamiento a ambas comunidades, entre otras familias

de comunidades diversas. Dos comunidades que aun cuando fueron vecinas por mucho tiempo siempre mostraron diferencias tanto étnicas como culturales. La Junta Arroyo Zarco es una comunidad esencialmente mestiza y la casi totalidad de su población profesa la religión católica. Mientras que la Colonia Morelos, es esencialmente totonaca y sus habitantes practican al menos tres religiones: Testigos de Jehová, Pentecostales y Mormones, además de la católica. Pero al enterarse del proyecto de las autoridades de querer reubicar a ambas comunidades en un sólo predio hubo inconformidad tanto de una como de otra comunidad. Ante esta situación, la de mayor desventaja en cuanto a la aceptación de la propuesta era La Junta Arroyo Zarco, a esta no le quedaba ni el consuelo de poder regresar a su antiguo asentamiento. Para el caso de los afectados de Colonia Morelos, eran pocos aquellos que aun de haber perdido su vivienda no podían regresar a su comunidad. Hay que recordar que la mayoría de los miembros de esta última localidad sí aceptaban ser reubicados, pero en un lugar cerca de su comunidad y que el emplazamiento donde se localiza evita inundarse del todo. Factor que bien pudo considerarse para reubicar a los afectados de esa localidad; pero según el presidente municipal de Tenampulco, tenían que buscar un lugar "lejos del peligro", además de que el reubicar por separado a ambas comunidades significaba para él mayores costos.

La reubicación se llevó acabo a pesar de las diferencias entre las dos comunidades, y aun cuando estas discrepancias son toleradas mutuamente, este fue un factor que marcó problemas en la conclusión exitosa de la reubicación (Macías, 2002). Ya que no sólo se incorporó a damnificados de esas localidades sino también de otras como El Chacal, La Florida, Tenampulco, Salsipuedes y Arroyo Blanco. Cabe destacar que estas dos últimas comunidades nunca aparecieron dentro de las listas de damnificados con subprograma 05. Mientras que otros provienen de municipios que no corresponden a los de Puebla.

Gráfica 5
Porcentajes de comunidades de proveniencia en la reubicación



Actividades económicas actuales

Antes se mencionan datos de la cantidad de las tierras que perdió el ejido, y puede decirse que los afectados fueron los ejidatarios que tenían sus parcelas en las tierras de humedad. Sin embargo, en la actualidad y en general, las unidades domésticas ya no dependen solo de la producción agrícola para su subsistencia. Al igual que la mayor parte del campesinado no empresarial, ponen mayor esfuerzo en diversificar sus actividades: rentan las parcelas afectadas por el río, parte de los miembros de las unidades domésticas han migrado en busca de trabajo, se han incorporado en proyectos productivos impulsados por el municipio, el gobierno estatal y federal. Depende de las remesas de los migrantes e incrementan sus ingresos a través de los programas asistenciales de carácter federal.

Agricultura. El acceso a tierras para la producción de maíz y frijol se da a través de la dotación ejidal, del préstamo de tierras con parientes e incluso se rentan tierras. Los ejidatarios de La Florida no sufrieron daños en sus tierras

por lo que continúan con su actividad. Salvo dos ejidatarios que vendieron sus tierras, la mayoría continúa sembrando, algunos de los ejidatarios perdieron una parte de sus tierras en la vega y conservan una superficie en la parte alta colindante a las mismas. Para la producción de maíz reciben aproximadamente $900.00 por hectárea del Programa Procampo, aunque el pago no lo reciben para las labores de preparación la parcela y de la siembra, en ocasiones les llega cuando ya está la producción de maíz.

CUADRO 2
Producción agrícola y ganadera de La Nueva Junta de Arroyo Zarco

Produtores	*Producto*	*Superficie*	*Ton/ha*	*Toneladas Totales Anuales*	*Porcentaje*
52	Maíz	71	1	142	69.33%
14	Pimienta Gorda	2.5	0.5	1	18.67%
2	Vainilla	0.25	0.1	0	2.67%
7	Ganado Bovino	203	300	60 900	9.33%
75					100.00%

Fuente: Diagnóstico municipal de Tenampulco Estado de Puebla 2002-2005.

De acuerdo con el Diagnóstico Municipal 2002-2205 en La Nueva Junta de Arroyo Zarco se produjo maíz en 71 hectáreas y el número de productores fue de 52, pimienta gorda en 2.5 hectáreas con 14 productores, vainilla en 0.25 hectáreas con 2 productores. Además, de ganado bovino (cebú/suizo) se reportaron 203 cabezas de 7 productores[12] (Diagnóstico Municipal 2002-2005). Los problemas que se registraron fueron los siguientes: la producción de maíz fue baja (142 toneladas, total anual) debido a problemas climatológicos,

[12] En entrevistas realizadas en el mes de abril de 2007 encontramos 2 modalidades: ejidatarios que tienen ganado propio, ejidatarios que trabajan a "medias" con el dueño del ganado, es decir, el dueño introduce el ganado en terrenos del ejidatario y paga por cada animal una cantidad convenida con el ejidatario quien "vende el pasto"

la pimienta tuvo problemas para su comercialización, en el caso de la vainilla el precio fue bajo así como el del ganado.

Renta de pastos. Parte de las tierras que quedaron inutilizadas para sembrar se utilizan como potreros para ganado propio o se rentan a otras personas del mismo ejido.

Migración. Algunos miembros de las unidades se han ido en busca de trabajo a otros estados de la República Mexicana (Morelos, Jalisco, la misma ciudad de Puebla y a la capital del país), a Estados Unidos (a raíz de la inundación salieron entre 13 y 15 personas). Es un tipo de migración permanente.

La Secretaría del Trabajo tiene un Programa de Jornaleros Agrícolas cuyo objetivo es el de atender a los jornaleros agrícolas desempleados. En la Nueva Junta de Arroyo Zarco el programa está a cargo de un ingeniero y la instructora, quienes detectan la población objetivo. Se les ofrece capacitación productiva para que aprendan a producir alimentos y procesarlos para aumentar su dieta. La segunda parte del programa consiste en vincularlos con empresas que requieren personal. La Secretaría tiene ubicados los mercados de trabajo. En el estado de Sonora existen compañías que periódicamente solicitan personal, por lo que el ingeniero realiza el papeleo necesario para enviarlos por periodos de tres meses máximo sin que los jornaleros tengan que desembolsar dinero para sus gastos. Al llegar su destino los reciben capacitadotes de la Secretaría, quienes verifican las condiciones de trabajo. La edad de los jornaleros va de 16 a 65 años, sin embargo la mayoría es menor de 30 años. Pueden anotarse hombres y mujeres sin importar la escolaridad.

Otros estados a donde se van los jornaleros son: Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Tamaulipas, Coahuila, Nayarit, Jalisco y Zacatecas. El programa se implementó en La Nueva Junta desde 2005. El grupo que se capacitó este año está compuesto por 30 personas. Se les apoya con $ 1,200.00 para gastos de traslado, la capacitación por un mes, para que dejen dinero a sus familias se les dan $ 1,600.00 y se les da seguro de vida.

En el lugar de trabajo reciben de las empresas sueldo, hospedaje y comida. La empresa manda camiones a recogerlos y en los mismos los regresa.

Al regresar a su lugar de origen la Secretaría del da $600.00 de gratificación. Los jornaleros saben los ranchos a donde van a trabajar y para la salida se les avisa con 8 días de anticipación.

La misma Secretaría tiene un programa similar pero con destino a Canadá. Tres jóvenes de La Nueva Junta de Arroyo Zarco migran hacia ese país apoyados por la Secretaría. Trabajan en la producción de tabaco, hortalizas y manzanas y cuando terminan su contrato regresan a su poblado.

De acuerdo con la encargada de Salud, entre 13 y 15 personas han viajado a Estados Unidos y sus estancias van de 2 a 4 años, estas personas se fueron a buscar trabajo después de 1999. La mayoría de los que han migrado a Estados Unidos mandan dinero para apoyar a sus familias, el dinero que éstas reciben lo utilizan para reparaciones o ampliación de las casas, compra de camionetas, algunos han invertido en tierras en el ejido El Chacal o en la compra de ganado vacuno.

Proyectos productivos para mujeres. Dentro del ejido hay dos proyectos de hortalizas dirigidos a las mujeres, uno es organizado y financiado por la Secretaría del Trabajo y el otro por la Presidencia Municipal. El objetivo de los programas es complementar la dieta familiar y la venta al menudeo dentro del poblado. Para los gastos efectuados una parte la pone las instituciones y otra las participantes.

Uno de los grupos (Pequeñas productoras) está formado por 26 personas y cuentan con un comité con presienta, secretaria y tesorera. Recibieron crédito por un monto de $ 68,000.00 para la adquisición de 6 tanques de rotoplas, malla de sombra, una carretilla, rollo de manguera de 500 metros. Las participantes aportaron $ 500.00 cada una para recibir en forma individual una bomba, pico y pala. Además les van a proporcionar otro tanque, un quintal de manguera y bomba eléctrica.

La siembra de hortalizas se realiza de acuerdo a la preferencia de cada persona, ya que cada una se encarga de su camellón. Los productos que sembraron fueron: rábano, acelga, tomate rojo, frijol, cilantro, chile verde, calabaza, frijol ejotero, zanahoria, col, frijol nayarit y jícamas. El otro grupo de mujeres que trabajan hortalizas está compuesto por 15 personas que reciben capacitación de un ingeniero de la Secretaría del Trabajo y ocupan una superficie colindante al de las Pequeñas Productoras.

Hoja de maíz. Esta en proyecto un programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA) para que los productores aprovechen la hoja de maíz, aunque los ejidatarios no saben en qué se empleará. Tienen planeado construir un local para "azufrar" la hoja y recibirán capacitación. En este ciclo el precio de la hoja fluctuó entre $10.00 y $20.00.

Chiqueros. La Presidencia Municipal impulsó un Programa de Apoyo a Chiqueros. La Presidencia aportó una parte y cada ejidatario que ingresó aportó $ 800.00.

Paquetes de pollos. El costo fue de $10.00 por 50 pollitos de cría.

Programas asistenciales. Despensas. Las despensas las proporciona el DIF Municipal, son para personas de escasos recursos, las personas de la tercera edad las reciben gratis. En total hay 57 personas inscritas en el programa.

El DIF también proporciona semillas para que las familias hagan su huerto familiar.

También se han dado cursos de belleza, de elaboración de flores de papel y repostería.

Programa Oportunidades. Es quizá el programa más importante para las unidades domésticas. En el programa están inscritas 72 familias. Los niños de primaria reciben becas de oportunidades a partir del 3er grado y son 23 alumnos be-

cados. En secundaria 37 alumnos reciben beca y del bachillerato 32 alumnos. Los montos de las becas son $250.00 mensuales para primaria, $350.00 los de secundaria y $1,000.00 los de bachillerato, ambos son bimestrales. Para conservar las becas las madres y alumnos deben cumplir con los requisitos que les impone el programa, en caso de no cumplirlos pierden el derecho a recibir la beca. Las madres de familia acuden a las pláticas que imparte la Auxiliar de Salud, hacen limpieza en el poblado, deben llevar a los niños a consulta médica y cuidar que sus hijos asistan a la escuela con uniforme y zapatos en buen estado. Los niños no deben faltar a clases, las faltas solamente se justifican con certificado médico, con tres faltas injustificables pierden la beca.

Los maestros de las escuelas deben mandar al finalizar el año, una relación con el nombre de los alumnos y el promedio obtenido en el curso escolar.

Algunos padres de familia se han ido a vivir a otros estados o dejan a sus hijos con familiares para permanecer en el programa o se llevan a sus hijos y algunos de sus familiares cumplen con las tareas asignadas, ellos llevan a sus hijos a consultas médicas y entrega comprobantes de calificaciones. Las madres de familia son las que fungen como titulares y ellas son las que acuden a recibir el cheque. Para este programa existe un comité con vocalías (Vigilancia, Salud, Educación y Nutrición) que apoyan a las familias que están inscritas en el programa.

Capítulo 6
Reubicación de El Escondido

Jesús Manuel Macías, Karen Montiel Cimé y Moisés Salinas Z.[1]

El Escondido es una comunidad ejidal de tiene cerca de 150 habitantes que viven en el sur de Yucatán, y conforma una comunidad indígena maya considerada en pobreza extrema. Fue afectada por el huracán Isidoro que se estacionó por casi dos días en el territorio de Yucatán depositando enormes cantidades de lluvia que luego generarían la inundación del poblado. La inundación fue sorpresiva y generó la respuesta gubernamental y de la población civil que llevó ayuda de emergencia y una intervención peculiar para facilitar la recuperación de los daños. Las condiciones fueron propicias para que se desarrollara un proceso de reubicación ajeno a los términos formales del Fonden, donde intervinieron funcionarios estatales en apoyo de un agente independiente que fungió como mediador gobierno-afectados y desarrolló el proyecto de reubicación en negociación con los afectados sin haber podido resolver problemas de fondo en términos de expectativas en la vivienda y en las formas del nuevo asentamiento.

Introducción

El estudio del caso de El Escondido parte de un referente global en términos del contexto geográfico regional y local y las circunstancias en las que ocurrió

[1] Con la colaboración de Yaneli González en el análisis de la gestión. Entrevistas: Karen Montiel, Yaneli González, Gabriela Vera, Asunción Avendaño, Magdalena Hernández

la afectación del huracán Isidoro, que fue la que dio motivo para realizar la reubicación de la comunidad. Se tratan los escenarios que tienen que ver con las condiciones previas al impacto de la inundación, las condiciones de la emergencia conformadas por la inundación en acto y las características generales que definieron las respuestas más relevantes en la recuperación-reubicación de la comunidad.

El caso de El Escondido es peculiar dado que no siguió ninguna pauta determinada por las normas del programa de vivienda emergente ni del Fonden. El proceso de reubicación fue resultante de acuerdos políticos, negociaciones financieras y gestión comunitaria. Los resultados pueden conformar un conjunto sugerente de acciones que se suponen dignos de consideración para incorporar mejoras en la intervención de Sedesol en casos de desastres.

El estudio, entonces reúne esos tres aspectos cruciales y se basa en las entrevistas realizadas en diferentes periodos de trabajo de campo, se apoya en las encuestas censales (EC-2005, 2008) aplicadas en 2005 y en 2008, en documentos oficiales publicados por el gobierno de Yucatán, incluso los padrones de beneficiarios fueron adquiridos en la página Web del gobierno del estado. No se contó con información oficial alguna proveniente de Sedesol, dado que la Delegación en Yucatán negó la existencia de reubicaciones en Yucatán como consecuencia del paso del huracán Isidoro.

Contexto global

Fundación

En El Escondido, los entrevistados señalaron que el pueblo se formo en 1965 y que los fundadores fueron Julio Reyes, Marcelo Iuit y Ponso Blanco. Ellos eran chicleros. Los entrevistados advirtieron que todos los que fundaron este pueblo ya murieron y que según la historia de sus abuelos unos chicleros encontraron el sitio del futuro asentamiento y le pusieron el nombre de "el escondido" por que la aguada o pozo no se encontró pronto. Además esto era,

dicen, montaña o monte, es decir, un área con vegetación original en la que después se construyeron las casas. De este lugar salían por el camino blanco a caballo o caminando. En tiempo de lluvias no se podía salir hasta que se secara el camino. Los informantes establecen que se presentó un problema con Quintana Roo y Campeche por la tierra, por los límites, "son lo último de Yucatán, ahí empezó y ahí acabo". El conflicto tardó como un año y todos los que querían que se quedara como territorio en Quintana Roo, se retiraron por no lograrlo, aunque llegó la tropa de Quintana Roo y la tropa de Yucatán, los cuales se encontraron en El Escondido, día y noche, ya después de esto se quedó en un acuerdo, la zona pertenecería al estado de Yucatán, así plantean que sólo hubo este problema. (Salinas, 2006).

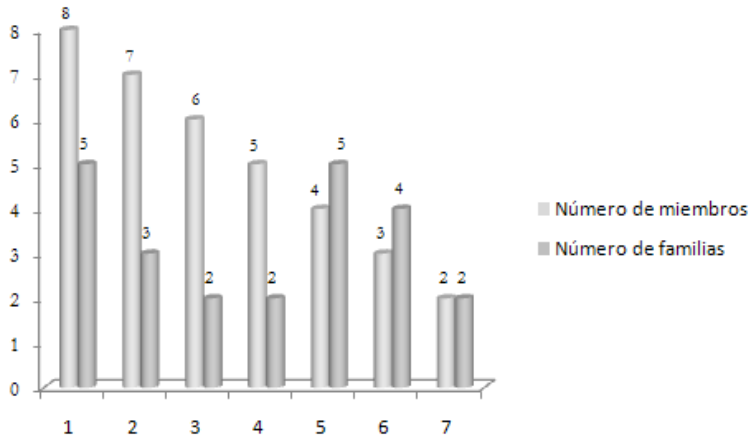
> El ejido se formó hace 40 años, no había carreteras, era un camino y en tiempo de lluvias uno no puede salir hasta que se seque el camino, de esto también se presentó un problema con Quintana Roo por la tierra, pero se acordó con las partes Campeche, Yucatán y Quintana Roo y no hubo mayor problema la tierra se quedó en Yucatán, y así hemos trabajado en la agricultura, antes de esto se cortó madera, la cual se vendía, como el cedro, así se formó el ejido en este tiempo, y había 95 ejidatarios, se sacó la tierra a 20 hectáreas a cada uno, a hora somos 43 ejidatarios con 40 a 50 hectáreas, de esto se parceló se dividió, se siembran 2 hectáreas, las cuales se tumba, se quema y se siembra, maíz y otras cosas y esto es solo para autoconsumo, no hay dinero de repente se venden las tiendas.
>
> […] el pueblo se formó, en el principio fue una concesión de corte de madera en la explotación de cedros y maderas preciosas hacen unos 40 años y después de la explotación y de la tala, hicieron la Milpa en la que estamos ahora, después de esto se formó el ejido por los chicleros, un señor Mario Caxin, Miguel Varguez y un viejito, don Julio Reyes, fueron los fundadores del ejido. Se estableció un problema con Quintana Roo, vivían otros compañeros colindantes, de esto vino la milicia los soldados y se instalaron acá en el Escondido, pero ya se había solicitado y ese problema se solucionó, mandaron un varios soldados y de eso se solucionó, el reparto es de uso común, y hasta hace un año y medio, se parceló

como de 40 hectáreas por ejidatario, de solares tenemos, 40 X 40, (son solares en la comunidad) Arturo S.

Los pobladores de El Escondido se han mantenido en su comunidad trabajando y reproduciendo sus condiciones de existencia siempre adaptándose a cambios locales y provenientes del exterior. Utilizan los recursos materiales y de organización a su alcance. Tienen formas de producción que nos recuerdan los modelos de la economía campesina en los que desarrollan estrategias de subsistencia y vinculación cíclica con el mercado agropecuario. Los miembros de la familia, en este sentido, son factores clave para el mantenimiento de la familia en medio de crisis y periodos de abundancia. La gráfica siguiente muestra la composición cuantitativa de las familias y en ella se puede apreciar que aún se trata de familias numerosas (el promedio de miembros es de 5) y donde cada unos de los integrantes tiene roles asignados para el mantenimiento del grupo familiar. Los niños se incorporan al trabajo en las tierras de la familia y cuando crecen viajan fuera de la comunidad a vender su trabajo ya sea en el mismo sector agropecuario o en servicios (turismo) y construcción.

Gráfica 1

El Escondido. Numero de miembros por familia



La región del sur y la comunidad de El Escondido

La región sur del estado de Yucatán es donde se encuentra la comunidad que trata este estudio. Desde el punto de vista de la probabilidad de ocurrencia de huracanes es la más segura en comparación con el resto de la península ya que mientras que desde Cancún hasta cabo Catoche se encuentran los más altos valores de probabilidad, 13 por año, el cuadrante de la región sur tiene el valor de entre 5 y 6 huracanes por año. (Fuentes y Vázquez, 1997).

El emplazamiento de la comunidad El Escondido lo conforma parte de la pequeña serranía de Yucatán (La Sierrita) muy cerca del punto de confluencia de los límites estatales de Yucatán, Campeche y Quintana Roo. Se trata de una región que tradicionalmente ha sido de las menos comunicadas con el área urbana dominante del estado (Mérida) y donde se desarrollaron eventos históricos importantes por ese hecho. Fue refugio de las fuerzas rebeldes de la Guerra de Castas.

El área se caracteriza por "tener una densidad de población menor a 20 habitantes por km2, con un ploblamiento disperso en localidades pequeñas y muy pequeñas con viviendas aisladas. Asimismo, su población se caracteriza por percibir menos de dos salarios mínimos o sin ingresos (más de 90%)". (Frausto, O. 2002).

La región no tiene buenos indicadores de salud ya que se caracteriza por sus "altos niveles de mortandad en niños menores de cinco años" y por mantener un alto porcentaje de desnutrición que es mayor al 50%. "Las viviendas con agua potable no superan 60% y más de 40% de las viviendas tienen piso de tierra. En su conjunto la población sustenta su economía en las actividades primarias. En conjunto, se ubica en la región frutícola". (Frausto, O. *Supra cit* p. 8).

Desde el punto de vista de la clasificación de niveles de pobreza, la región sur de Yucatán se considera de las áreas menos favorecidas. De hecho, El Escondido, es una comunidad considerada como de pobreza extrema por el estudio de Frausto y otros (2002).

En lo que respecta a la homogeneidad productiva de la región, se observan las áreas de producción que son las de agricultura de subsistencia maicera con un desarrollo tradicional, la agricultura de riego dedicadas a la fruticultura y horticultura, la ganadería extensiva, en la cual los efectos del cambio son profundos y se distribuyen en una zona menos poblada con desarrollo tecnológico. En Tzucacab se compite a nivel peninsular, por la calidad de ganado. El municipio también es reconocido como productor de miel, y en conjunto aportan el 35% de la producción de maíz a nivel estatal, sin dejar de lado lo que constituye un polo de agricultura mecanizada, cuya diversificación productiva comprende agroindustria, cría de ganado porcino y aves de corral en mediana escala. En el municipio de Tzucacab específicamente al sureste, se encuentran algunos ejidos colectivos, primordialmente ganaderos, que cuentan con riego y maquinaria (Salinas, 2006).

El huracán Isidoro

En el estudio de Fuentes y Vázquez (1997) acerca de la probabilidad de ocurrencia de ciclones tropicales (entre ellos los huracanes) en México, señala claramente la enorme propensión que tiene el territorio de la península de Yucatán a ser invadida por ese tipo de fenómenos. Los valores en cuanto al número de ciclones tropicales por año, solo en el periodo 1965-1995, tienen en Yucatán expresiones cercanas a las más altas, de 5 a 6 por año.

Las evidencias históricas que atisban más allá de los datos correspondientes a la época de los registros instrumentales también confirman que Yucatán tiene su desarrollo ligado a la aparición de esos fenómenos destructores (García, 2002; Konrad, 2002).

También desde el punto de vista humano, la propensión yucateca a la ocurrencia de los huracanes tiene expresiones muy reconocidas como la que dice que existe una "cultura de huracanes" que Krotz (2002) define como "un cierto conocimiento especializado, una determinada actitud y una conducta

particular en los habitantes de la península" frente a la presencia frecuente, recurrente, de los huracanes.[2] Una prueba histórica de todo ello lo conforma la Casa Maya, o casa tradicional de los mayas, que siendo de materiales muy ligeros, tiene una estructura muy resistente a los fuertes vientos (véase Torres, 2002; Centeno, *et al.* 2002).

El problema de las inundaciones en Karst

Si bien, la ocurrencia del huracán Isidoro que afectó a prácticamente la totalidad del territorio yucateco, generó además de daños, diversas motivaciones para entender los efectos desastrosos y uno de ellos es lo que corresponde al fenómeno de la inundación. Como veremos más adelante, las características de la inundación que afectó a la comunidad que estudiamos, son muy peculiares. Baste decir que El Escondido empezó a inundarse después de tres a cinco días después del paso del huracán. No fue una típica inundación repentina o de impacto lento derivada directamente de la relación precipitación-escurrimiento-gasto e invasión del lecho de la corriente. La hidrología yucateca en general, pero de manera específica la del sur del estado es poco conocida y sigue dinámicas que nada tienen que ver con los procesos hidrológicos fluvio-pluviales. No hay corrientes de agua superficiales ya que el sustrato rocoso de la entidad lo conforman rocas calizas (Karts) que solo permiten la infiltración del agua de lluvia gracias a procesos de disolución de la roca lo que origina que al paso de miles y millones de años se formen complejos subterráneos de redes de drenaje. Esas redes son poco conocidas en Yucatán.

Los estudios reconocidos sobre los procesos de inundación en ese entorno no alcanzan a satisfacer la más elemental noción de "riesgo" por inundación

[2] La definición es tomada del autor a pesar que confiesa no reconocerla en Yucatán porque esperaba algo así como instrucciones formales de comportamiento frente a las amenazas, como las que se encuentran en los hoteles con relación a los incendios o los sismos.

que hable precisamente de probabilidades de inundación (cálculo de daños, dimensión de impacto, etc.) relacionados con otras variables como precipitación, su temporalidad e intensidad. Los estudios como el de Frausto y otros (*supra cit*) no indagan acerca de las características de la dinámica de inundación en Karst y otros estudios como el de Espinosa (2002) que intentan conocer la hidrología del área, parten de la noción de "cuenca" que es más propia de la hidrología superficial y por ello son de muy limitados logros y no ofrecen confiabilidad en el conocimiento del fenómeno.

La decisión de reubicar a una comunidad debe basarse en elementos sólidos de conocimiento para estimar y dictaminar acerca del riesgo. Ello lo asume la tramitación relacionada con las reglas de operación del Fonden y se recoge en el mismo Programa Emergente de Vivienda en términos de dictaminación sobre riesgo y/o habitabilidad de predios origen y destino. El desconocimiento de las condiciones de inundación y su dimensión riesgosa en el caso de El Escondido y de toda el área del sur de Yucatán (para no referirnos a todo el estado) lo menos que hace es, suponer una decisión poco consistente para reubicar a comunidades que fueron afectadas en 2002 por el paso del huracán Isidoro.

El problema de las inundaciones nos impone la necesidad de realizar ponderaciones muy precisas del riesgo para adoptar decisiones tan cruciales como la reubicación de comunidades. En otra parte hemos señalado lo que hemos identificado como el "dilema" de White[3] (Macías, 1999) que alude a que un área propensa a inundaciones no necesariamente debe ser considerada para el desuso por el hecho de tener la posibilidad de ser inundada. Los tiempos de inundaciones de diversas magnitudes permiten usar esas áreas de diversas formas incluida la habitacional. Evidentemente de lo que se trata es

[3] Gilbert White (1975) realizó diversas investigaciones sobre inundaciones en Estados Unidos y llegó a la conclusión de que el manejo de las áreas de inundación debe considerar el aprovechamiento de las mismas bajo una consideración costo-beneficio (el costo de lo que se pierde por la inundación contra el beneficio de lo que se obtiene en el periodo de tiempo de no inundación) en la medida en que se conozcan los valores suficientes de riesgo.

de fomentar la investigación razonable del fenómeno de la inundación para acercarse a una mejor idea del riesgo que representan.

Las condiciones previas a la inundación (pre-impacto)

El Escondido es una comunidad expulsora de población. Las personas que fueron entrevistadas para saber sobre la historia y formación de esa comunidad cuentan que poco después de mediados del siglo pasado, cuando había una importante explotación chiclera y maderera, fueron llegando al área gente de diversos orígenes aunque en su mayoría provenientes de localidades de la región. En El Escondido, cuando se iniciaba su consolidación como comunidad ejidal llegaron a haber 95 ejidatarios y 14 familias nucleares de avecinados, categoría en la que entran desde luego los hijos de ejidatarios que se han casado para formar su propia familia. Ahora solo hay 36 ejidatarios de los que algunos viven fuera de la comunidad (en Tzucacab, Mérida, etc.)

La dinámica familiar de los actuales pobladores de la comunidad está muy ligada al trabajo agrícola repartido entre parcelas particulares en el área del Distrito de Temporal Tecnificado (DTT) que le denominan "la mecanizada" y extensiones ejidales recién parceladas. Algunos de los hijos de los ejidatarios combinan el trabajo agrícola con labores de albañilería que suelen hacer en el área turística de Cancún y la llamada "Ribera Maya".

> Ya que en estos tiempos no hay trabajo o se acaba y los muchachos tienen que salir a Cancún, Playa del Carmen, Cozumel, Mérida, a buscar trabajo se debe buscar la forma de que uno viva con lo de aquí sin necesidad de salir a buscar trabajo. Pero la gente se va por lo mismo aquí había mucha gente 50 familias, pero las familias se fueron están en Cancún están en Playa, dejando todo como su tierra de campo. (Andrés Solís).

El desarrollo cotidiano de la comunidad se ha basado en la producción agrícola que es usada tanto para subsistir como para vender. Las estrategias de empleo también tienen un sentido dual ya que trabajan en las parcelas propias o venden su fuerza de trabajo en ajenas o bien se trasladan a los centros turísticos para trabajar en la construcción o en los servicios.

Salinas (2006) dice lo siguiente:

> […] están produciendo chile habanero, como el gobierno les dio un crédito, lo están trabajando en esta producción, además de que es por temporada, por lo que están esperando que salga bien la venta. Con respecto a la milpa, esta se considera para autoconsumo, como los campesinos dicen "a veces se vende lo que se produce, a veces se compra cuando no hay", pero si puntualizan que el maíz no es rentable, no es negocio, ya que esta caro para comprar y barato para vender: "el maíz se vende de vez en vez, según como vean, si pueden alcanzar la otra cosecha que viene, para no comprar maíz, por que si es así lo compran más caro y no resulta, de esta manera la siembra en la milpa termina en enero con la cosecha de maíz tardío (en febrero principia la cosecha de fríjol y continua el de maíz tardío), en marzo termina la cosecha de maíz y su almacenamiento, se cortan las malezas en abril, en mayo coinciden con las ultimas quemas con el comienzo de las siembras y si las lluvias se adelantan se generan la siembra en junio, para agosto se siembra el fríjol de enredadera, en septiembre se dobla el maíz menudo y en octubre el grueso o tardío, en noviembre y diciembre se cosecha maíz y en enero se da de nuevo.

La llegada del huracán Isidoro fue en los términos en los que no generaba ninguna alteración cotidiana en la comunidad. Fueron avisados del fenómeno con anticipación por las autoridades municipales y tuvieron recomendaciones para mantenerse en el interior de sus casas. El huracán estuvo prácticamente estacionado los días 21 y 22 de Septiembre de 2002 en la parte central del estado de Yucatán precipitando durante cerca de 30 horas constantemente en

la mayor parte del territorio de ese estado pero alcanzando partes del estado de Campeche.

En El Escondido, los pobladores dijeron que aunque estuvo lloviendo durante todo ese tiempo no tuvieron mayores problemas ni con la lluvia ni con los vientos. Después del día 23 de ese mes los campesinos de la comunidad asumieron que ya habiendo pasado el fenómeno harían sus trabajos cotidianos con regularidad. Hacía el día 26, quienes se trasladaban a las parcelas empezaron a ver que las tierras bajas estaban inundadas y que el nivel del agua crecía. A partir de entonces corrieron la voz y empezaron a tomar mediciones del nivel de crecimiento de las aguas. Observaron que en las áreas inundadas había peces grandes y muchos de ellos supusieron que eran provenientes del mar. También asumieron que la inundación que veían constante se debía al desbordamiento de un "río de Campeche".

Bajo cualquier circunstancia, el hecho es que la inundación fue sorpresiva para los habitantes de El Escondido y los niveles de crecimiento pico fueron repentinos, de manera que hacia la tarde del día 29 de octubre la comunidad ya tenía una inundación de más de 50 centímetros de altura. Varios vecinos decidieron evacuar y no fue sino hasta la noche cuando salieron casi todos excepto tres familias que tuvieron que ser rescatadas en helicóptero el día siguiente.

> La inundación con el ciclón Isidoro paso normal como todos los años, pero con dos días siguientes siguieron las lluvias y por acá por un camino viejo bajo el monte se vio que venia un corriental de agua fuerte que traía pastura y traía pescados grandes al principio para los muchachos era algo divertido pero ya a las 16 horas se ve que creció el agua ya la gente se preocupo y de esto se informo a Tzucacab para que sacara a la gente por que el agua esta creciendo, dicen que se desbordó por Campeche afectando a Tigre Grande el Escondido varias comisarías fueron afectadas, de lo cual no nos avisaron nosotros nos dimos cuenta por hay de la 1 de la magdrugada llego el carro de la presidencia para sacar a las familias, de esto solo una familia no quiso salir pero el día siguiente

> ya estaba aquí la Marina para el rescate y a la fuerza tuvieron que ir al albergue los sacaron en helicóptero. Andrés Solís

Inundación (fase de impacto)

Güemes y Quintal (2003) resumen muy bien el paso del huracán Isidoro por la península de Yucatán en los siguientes términos:

> […] el huracán "Isidoro", categoría III en la escala Saffir Simpson, azotó el estado de Yucatán los días 21 y 22 de septiembre de 2002 durante más de 30 horas con vientos de 210 km por hora y rachas que alcanzaron los 250 km/h. Según reportes de la Comisión Nacional del Agua (CNA), el meteoro se internó a tierra por el nor-noreste de la costa, entre Telchac Puerto y San Crisanto, e inició su desplazamiento por el estado de Yucatán. En su trayectoria por tierra, el huracán (con un ojo de 18 kilómetros de diámetro) disminuyó su velocidad de desplazamiento (de 13 km/h con que inició a 4 km/h) registrándose, además, periodos en que permaneció semi-estacionario, como el registrado entre las 16:00 y 19:00 horas del 22 de septiembre, entre las localidades de Oxkutzcab, Akil y Maní, incrementando así sus efectos negativos. Gradualmente, el huracán cambió de categoría III a II y I hasta convertirse en tormenta tropical. Según datos preliminares de la CNA, las precipitaciones alcanzaron los 217.7 mm en Mérida y los 240.0 en el municipio de Oxkutzcab…Sin embargo, como secuelas del huracán, las constantes e intensas lluvias (aunado a la influencia del huracán "Lili" que amenazaba la península) siguieron inundando las zonas de desastre por más de 96 horas e impidieron rescatar muchos proyectos productivos y muy poco se pudo hacer contra las inundaciones derivadas de la saturación de terrenos en sus niveles de permeabilidad. Innumerables poblaciones y rancherías permanecieron incomunicadas durante varias semanas. Localidades enteras del Cono Sur (como Tigre Grande y Escondido en el municipio de Tzucacab

> y Kancab y Chandzinup en Tekax), permanecieron sepultadas bajo el agua por más de un mes.

La inundación "repentina" en la comunidad se convirtió en una emergencia que obligó a las personas que estaban en sus casas vigilantes a salir de ellas y buscar lugares más seguros:

Salinas (op. cit. 2006) describió sus observaciones respecto del comportamiento de los habitantes de El Escondido en la emergencia en los siguientes términos:

> La gente salió caminando entre el agua y lodo (les llegaba a la cintura) por el sureste, caminaron hasta el crucero por los cerros hasta el kilómetro 50 por Morelos, otros fueron a Verdón, hasta Quintana Roo…. al ver que no entraba el camión llegaron los militares aplicando su Plan DN-III, la Marina, también estuvo un helicóptero del gobierno estatal realizando rescates y empleados de la cabecera municipal, los cuales solo les ayudaron a salir. A quienes se quedaron en sus viviendas rechazando la evacuación y los rescates les dijeron que era bajo su responsabilidad, ya que no habría recursos para ayudarlos.
>
> La primera ayuda llego a El Escondido de la cabecera municipal de Tzucacab. Llevaron a los damnificados a los albergues instalados en la misma cabecera municipal. Ahí estuvieron mes y medio, dejaron todo en lo que fueron sus casas inundadas de las comunidades que ya se mencionaron, no podían sacar nada, salieron por el camino que los comunica con Tzucacab hasta Corral. Los soldados, los marinos, los encontraron y los llevaron a donde ya habían improvisado albergues, "pues vino un camión de volteo alto, así todos se ayudaron para irse, no les avisaron", "nosotros nos dimos cuenta por hay que llego el carro". Les avisaron de pronto que estaba el camión de la presidencia y salieron de ahí entre las 19 y 20 hrs. Mencionan que algunos se quedaron a cuidar las cosas y animales en sus solares inundados, pero después los sacaron. La Comisión Nacional del Agua, metió una bomba de agua para sacar este liquido del lugar; el ejercito les ayudó a limpiar las matas que tiro el huracán en los terrenos, "las

cortaron, las sacaron y las tiraron", realmente la organización de la actividad de la familia y la cooperación del pueblo fue la que busco soluciones a esta problemática. Fue la que limpio la zona, sus comunidades, esto fue muy importante, incluso fueron ellos los que blanquearon con cal cada casa para evitar más la putrefacción causada por el lodo, así como los parques y calles donde hay lodazales. La participación del ayuntamiento fue poca, a ojos de los damnificados. Además de que los apoyos económicos en estas comunidades no llegaron en los momentos críticos, por lo que se esperaban semillas de fríjol, maíz, azúcar, etcétera y otros apoyos más para los agricultores, apicultores, ganaderos. Los damnificados entrevistados dijeron que habían escuchado que el gobierno en todas sus esferas se aplicó en forma emergente, como en el caso del Ejército Mexicano, (con el plan DNIII), el Plan de la Secretaría de Marina de la armada de México, que se encargaron de entregar los apoyos, cubriendo la función de repartir raciones de alimento, así como de entregar láminas de cartón y víveres que trasladaron para toda la población dañada: despensas, agua, cloro, cobertores y todo lo que se envío por las donaciones de varias partes del mundo y del país. Los voluntarios de la Cruz Roja les dieron atención medica; funcionarios de Protección Civil, los citaron en el campo, para ver el que hacer cuando pasara la inundación, para evitar que cualquier lluvia vuelva a inundar la zona, además de coordinarse con las ONGs, Médicos sin Fronteras, para darles apoyo a estos lugares afectados. "la inundación paso normal como todos los años, pero por acá por un camino viejo, bajo el monte se vio que venia un corriental de agua fuerte que traía pastura y traía pescados grandes, este lugar es la primera vez que se inunda, llovió como tres días, día y noche, creció el agua unos 70 cm." Santos, entrevista 03/01/2005).

Al principio, dicen, era algo divertido pero ya a las 16 horas se ve que creció el agua, la gente se preocupo y de esto se informo a Tzucacab para que se sacara a la población", dicen que se desbordo un rió por Campeche, reiterando que a ellos no les afecto lo que es el ciclón, sino el agua que bajo de Campeche es lo que les inundo, que en 8 días que termino la tormenta, se inundo. Hay que hacer énfasis

en el hecho de que la inundación de estas tierras de las comunidades afectadas no se dio cuando estaban directamente bajo los efectos del huracán Isidoro sino que las aguas crecieron un par de días después del paso de ese fenómeno.

Emergencia en El Escondido

Don Evo C. dijo que "Lo primero que hizo es salir, subir las cosas, sacar los niños a la parte alta, las cosas se quedaron acá, la ayuda nos llegó primero fue del municipio Tzucacab, pues vino un camión de volteo alto, yo me quedé acá como 8 días, no más mi familia se fue nos quedamos en la parte alta.

> Con el ciclón nos inundamos llegó a un metro de la casa hizo como vino fuerte la gente se asustó, salieron unos, otros se quedaron… se asustaron al ver el agua ya alta, de esto vino el camión para salir. El trabajo son los niños como le van a hacer ellos y esta lloviendo no se puede, nos fuimos a Tzucacab, a la casa de mi hermano, ahí fuimos. El camión era del ayuntamiento, el ejército llegó como a las 9 de la noche. Román E.

Dada la experiencia de la inundación relacionada con el huracán Isidoro, los habitantes de El Escondido refirieron sus experiencias pasadas con otros huracanes y en ninguno de esos casos recuerdan inundaciones severas como la que sufrieron en 2002.

> Con el ciclón todo se inundó y se murió todo, antes hubo otros ciclones, el Roxana, el Gilberto, Hilda, estuvieron fuertes pero el único que nos inundó fue el Isidoro, con esto nos llevaron a Tzucacab, nos ayudó el municipio, nos atendieron bien, estuvimos casi 2 meses, hasta acá llegó el agua casi medio metro de esto nos esperamos hasta que se secó y yo limpie solo la casa con mi familia, había peces grandes y olía feo, nos dieron cal para ponerle a la casa, también

> nos ayudaron con ropa, agua, ollas, despensas, fríjol, por parte del municipio, anduvo el ejército el cual sacó a una parte de la gente, Sergio P.

Don Manuel V. fue de las personas que al principio se negaron a evacuar su casa que se inundó y tuvo problema cuando creció aún más por lo que tuvo que tomar la decisión de salir. Primero se fue la familia y el señor se quedó un tiempo mientras le permitieron los soldados, después tuvo que salir también, menciona que se quedó en la parte alta de su casa para cuidar algunas pertenencias. Se fue a Mérida ya que tiene parientes en esa ciudad, y permaneció allá como un mes. Perdió gallinas cerdos siembra, casa, la tienda.

Otro testimonio revelador nos lo dio Víctor I. en los siguientes términos:

> El Ciclón llegó a 5 metros de la esquina donde esta el cedro, estaba rodeado de agua con un poco de temor pero ¿qué se le va a hacer? Todos los parientes se vinieron y aquí estuvieron, aquí nos juntamos por que ellos estaban en la planada y pues todo estaba inundado, de aquí veíamos todo el agua que estaba en la planada pues en esa hora, antes que se suba más el agua ya nos habían sacado, una parte por que se movió el pastoral de nosotros que veía el templo… pero nosotros como familia (tres familias) nos salimos, esperamos hasta el otro día domingo, mi familia salió un sábado, yo por que trabajo en un rancho aquí cerca pues no puedo salir y para el lunes yo regrese, tenia que cruzar la parte de la bodega, la cual se tapaba arribita de un metro, todas las mañanas y en las tardes de nuevo para llegar a mi casa, yo aquí dormía y pues se siente feo, pues esta rodeado de agua, pues te sientes en una jaula, pues se escucha el agua. Yo pensé que el agua que vino tenia que desaparecer, algunos dicen que no, pero que, algún día el río se tiene que unir, no se con que otro y eso fue lo que paso, yo no creo eso cuando ha pasado solo una vez, no creo, se tiene que secar y pues se secó. Al regreso al otro día después de inundarse pues no limpie ya que el agua no me afectó.

En Tzucacab, dice Patricia Mex, "tardamos como mes y medio si por que nosotros regresamos para Noviembre ya se había secado todo así regresamos, y encontramos todo desecho, sucio y pues no mas nosotros limpiamos, pues mi suegra esta media enferma, pues nosotros venimos así ya después que se bajó el agua venimos nosotros a limpiar todas las casas, por que todo estaba acá sucio, todos nos ayudamos para limpiar las casas, no todo el pueblo vino a limpiar, pero los de las familias de nosotros vinieron a limpiar el terreno por que estaba así todo las ramas caídas y todo y venimos nosotros a limpiarlo, y ya después nos volvimos a ir así como una semana más, así y regresamos a terminar de limpiarlo y ya no volvimos a ir otra vez, ya nos quedamos aquí, el ejército pasó a limpiar todas las matas que están todas caídas en los terrenos los cortó y los sacaron y los tiraron.

La versión oficial del impacto

En el informe del Gobierno de Yucatán (2003), se indica que los daños que dejó el huracán Isidoro a su paso por Yucatán fueron del orden de los diez mil millones de pesos, que equivalieron al 12 por ciento del PIB de la entidad.

Las estimaciones del gobierno del estado señalaron que el total de viviendas afectadas (más de 83 mil viviendas con daños) albergaba a más de 400 mil Yucatecos, la cuarta parte de la población del Estado. Dicho informe advirtió:

> Antes del huracán el 46% de las viviendas de los municipios afectados, con excepción de Mérida, presentaban techo de materiales poco resistentes como paja o cartón. Como resultado del levantamiento de campo de los daños a las viviendas, se reportaron 30 mil 990 destruidas en su totalidad.

Cuando en El Escondido se estaba registrando la evacuación hacia el Auditorio del Palacio Municipal de Tzucacab, el 29 de septiembre, Vicente Fox

y Patricio Patrón, Presidente de la República y gobernador de la entidad, respectivamente, instalaron oficialmente la etapa de reconstrucción y anunciaron un amplio programa de vivienda para los damnificados, consistente en más de 80 mil acciones para construir o remozar las viviendas dañadas. "Se contempla la construcción de 30 mil 990 pies de casa que contarán con baño y fosa séptica ecológica, con lo que de manera colateral se estará atacando el grave problema de fecalismo al aire libre que impera en el estado." (Gobierno de Yucatán, 2003)

El programa de vivienda anunciado por ambos funcionarios fue "autorizado por el Fonden" con recursos por mil 238 millones de pesos. Se inició otro Programa de reconstrucción en 16 municipios con dos mil 453 casas que serían entregadas a solo cuatro meses del paso del huracán.

A finales del año 2003 se habían entregado diez mil 25 pies de casa y en agosto de 2005 las Delegación Federal de Sedesol y la Secretaría estatal de Desarrollo Social se encontraban a marchas forzadas tratando de terminar el "Libro Blanco" del Fonden correspondiente a su intervención en el caso del huracán Isidoro.

La recuperación (post-impacto)

La gestión de recuperación

El inicio de la gestión de recuperación fue muy peculiar para el caso de los habitantes de El Escondido. Pronto se enteraron de que "ya habían decidido" la reubicación. La mayoría de ellos se encontraba viviendo aún en el albergue de Tzucacab cuando fueron enterados de esa decisión: les iban a hacer casas nuevas y sin costo y los ubicarían en un lugar más alto para que ya no se volvieran a inundar.

Antes de tener esa noticia, fueron muy visitados por diversas personas que llegaban del interior del estado y fuera de él para llevarles ayuda solidaria.

Destacan en particular la intervención de una actriz militante de las causas indígenas llamada Ofelia Medina.

Aunque los entrevistados expresan que no fueron consultados acerca de la decisión de reubicarlos, señalan que ellos estuvieron conformes con esa noticia y que si opinaron cuando discutieron las posibilidades de nuevos predios para construir las casas de la reubicación. Ellos mismos identificaron el predio.

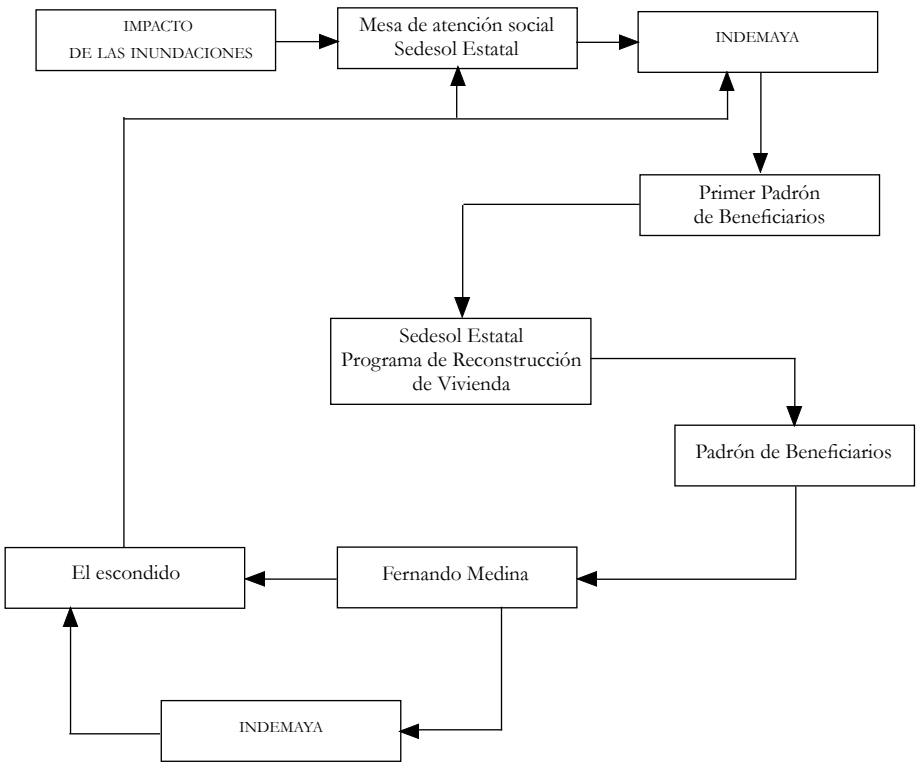
Todos los entrevistados sobre el caso que tratamos, damnificados y funcionarios municipales, estatales y federales coincidieron en que un arquitecto independiente de nombre Fernando Medina Cáceres, intervino determinantemente para dirigir las gestiones de la reubicación tanto en términos de mediación entre los afectados y las acciones de gobierno, como en la intervención técnica en el diseño del nuevo asentamiento y en el proceso de construcción de infraestructura y viviendas.

Fernando Medina, en entrevista, reconoció que intervino con dos propósitos, el de ejercer una acción de solidaridad y el de ensayar la experiencia de la reubicación con interés profesional. Cuando se encontraban las acciones emergentes en marcha por los destrozos del huracán Isidoro, se trasladó al sur de la entidad donde supo de la presencia de su prima Ofelia Medina, precisamente en la Presidencia Municipal de Tzucacab, y en una reunión formal de "reconstrucción" que encabezaba el gobernador del estado, presentó su opción de gestión. El gobernador, que era conocido, aceptó que interviniera ya que además contaba con la simpatía de la prima militante.

> […] el inicio fue un poco casual, digamos, o sea, yo me enteré ya por la tele que había salido, porque eso fue a los pocos días del huracán, o sea, porque el agua vino después y este, y de casualidad igual oí que, que estaba yendo para allá Ofelia Medina que es mi prima y pues casi por curiosidad por un lado y, por otro lado, yo a raíz del huracán y un poquito antes había estado también desarrollando un proyecto, una serie de experimentos constructivos, para poder hacer casas muy económicas y de mayor espacialidad, respetando la tipología que son lo

que llaman cuartos redondos que es donde se hace todo pero con cosas como [bloks] y bóvedas, todo esto fue pensado para hacerse por autoconstrucción. Entonces, yo estaba tratando de acercarme al gobierno para que yo pudiera hacer algunas casas, incluso me apegué al presupuesto que estaba manejando Fonden, y planteamos unas casas que eran prácticamente el doble de espacio…con el mismo presupuesto. Entonces, porque subíamos un poquito más las paredes y eso da para que tuvieran dobles alturas y el crecimiento fuera por dentro de la casa, esta es una idea que en cierto modo me inspiró el arquitecto Carlos González Lobo… profesor de la UNAM. Desde hace mucho tiempo metí un costo a vivienda popular, pues yo tenía mucho interés en eso, pero, bueno, lo de Tigre Grande casi por curiosidad fuimos allá. Yo hablé con la gente directamente… y vimos el lugar y empezamos como que a trabajarle a la gente y sin encargo de nadie, entonces nos ofrecimos a hacerles el proyecto a las dos comunidades…es que prácticamente fue personal, Ofelia fue con nosotros y pues ella llevaba ayuda, digamos humanitaria, llevaba unas lonas… yo fui con ella… ella me presentó al Comisario que los conocían, nos presentamos y yo me presenté como arquitecto para ver en qué podíamos ayudar y entonces empezamos a ver de qué se trataba, a averiguar y en una ocasión ya poquito después que, como que le empezamos a hacer el trabajo directamente a la gente…después en una de las ocasiones que estuvimos allá fue el gobernador y entonces, el gobernador me conoce -¿Qué pasó, qué haces acá?- le digo pues estamos haciendo el proyecto- -ah, que bueno que estás haciendo el proyecto- ya estuvo, o sea… vamos como que se formalizó entonces ya nuestro trabajo, y así pues ya empezamos a desarrollar el proyecto. Son dos casos [El Escondido y Tigre Grande] bien interesantes porque… en lo dos casos las poblaciones se inundaron… en el caso de Escondido, había unos terrenos donde había unas ruinas, donde hay un asentamiento prehispánico que precisamente estaba en las partes altas, entonces ellos escogieron ese terreno, la comunidad de Escondido escogió ese terreno que todavía, digamos, era de ellos. En el caso de Tigre Grande lo mismo, ellos estaban en la parte baja y escogieron algo así como dos cerros que están allá cerca y allí empezó… Fernando Medina

Diagrama de Proceso de gestión de la reubicación de El Escondido



El esquema siguiente simplifica el proceso de gestión de la reubicación de El Escondido.

De esa manera, Medina inició las gestiones de la reubicación interviniendo a partir de los padrones de beneficiarios, que elaboró personal de INDEMAYA y que los responsables del Programa de Reconstrucción de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno estatal sancionó.

La parte correspondiente de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del estado jugó un papel de facilitador en la obtención de los recursos del Fonden en tanto que la Delegación Federal de Sedesol no tuvo ingerencia

en el caso en los términos que dictan las normas de intervención propias y las vinculadas al propio Fonden. En términos formales la responsable del programa de vivienda de la delegación federal, Luz María Machiavelo, afirmó que no hubo reubicaciones en Yucatán:

> Mira, yo tengo el padrón, tenemos el padrón y eso, y no hubo reubicaciones… voy a decir porqué, porque hubiera aparecido en el padrón, tenemos eso (inaudible) de daños y un cuarto, o sea, al nivel de daño un menor, parcial y total, y el cuarto es un total con reubicación. L. M. Machiavelo

El Delegado de Sedesol, Fernando Medina Gamboa, señaló al respecto:

> Aquí, solo hubieron 2 pequeñas localidades que, por la cantidad de agua que cayó y por estar en una zona honda, en una parte que es el centro de la península, exactamente el centro de la península, pegado a Campeche, muy cerca de Quintana Roo, este, pues decidieron reubicarlas ¿no? pero se volvió más un programa de carácter de, universitario, un tema de universitario, entró a la facultad de antropología, entró a la facultad de arquitectura, entró a la facultad de sociología… como para hacer un estudio de esto y lo que ha pasado es que se reubico a medias ¿no?

La configuración de agentes e instituciones que intervinieron en la reubicación de El Escondido (y otra comunidad llamada Tigre Grande) resultó de un acuerdo político en donde el gobernador de la entidad respaldó la intervención de Medina Cáceres y puso a su disposición los recursos financieros y humanos del gobierno del estado y del Fonden, mismos que ya tenían en puerta gracias a la rápida respuesta del gobierno federal. Los rasgos más elementales de ese proceso sugieren que hubo acuerdos en esos niveles de relación, es decir, Presidente de la República o Secretario de Estado- Gobernador y para concretar dichos acuerdos en el ámbito adecuado.

El Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Yucatán, Xavier Abreu, opinó claramente lo siguiente:

> […] la que intervino mucho fue la artista Ofelia Medina. Ella fue la que la que adoptó esas comunidades [El Escondido y Tigre Grande] en el principio y a través de un arquitecto, Fernando Medina, se buscó un tipo de vivienda que pues respetara sus parámetros culturales En los otros lugares no se hizo la típica vivienda Fonden, pero en todos los casos hay dos, dos poblados, el poblado normal y el poblado de las épocas de las inundaciones. La gente tiene dos casas: en el poblado normal pues vive todavía el 60 por ciento de la gente todo el tiempo hasta que vienen las lluvias y entonces sube y en el poblado de la reubicación vive el 40 por ciento de la gente, sólo se cambió el 40 por ciento de la gente y sólo se llena cuando es época de lluvias, verdad, suben a los cerros. En el caso de Tigre Grande y Escondido pues, de alguna manera la figura de Ofelia fue determinante para buscar un nuevo tipo de vivienda, de hecho pues son los poblados que más trabajo nos han dado terminar las viviendas porque en ese caso, los beneficiarios tenían que poner algo de su parte, que era conseguir el huano y hacer el techo de huano de las casas, del huano típico. Se les hizo la casa un poquito más grande porque, por lo que se iba a techar, se agrandó un poco el lugar. Allá, tengo entendido, que pues se les hizo la electrificación y el agua potable nueva, sé que en uno de esos lugares no sé si en Escondido o en Tigre Grande todavía no han conectado la electrificación en él aunque ya está la obra, no está conectada no la han querido recibir Comisión Federal de Electricidad, y lo que se buscó allá es darle las seguridades porque como estaban en partes bajas y que son lugares que se inundan todos los años, no es de huracán, todos los años en temporada de lluvias se inunda, se buscó darles una solución definitiva a su problema de inundación y que tuvieran un lugar seguro en los momentos de inundación.

Gestión global oficial

Es importante considerar el esquema general adoptado por el gobierno de Yucatán para organizar y coordinar las acciones de emergencia y recuperación del desastre del huracán Isidoro, la versión oficial:

> Debido al paso del huracán Isidoro por el estado de Yucatán, 85 de los 106 municipios que lo conforman fueron decretados como Zona de Desastre quedando integrada por 375 localidades distribuidas en 29,416 Km2 aproximadamente.
>
> Entre la población que resultó afectada en sus viviendas por el huracán, se eligieron en Asamblea Pública Comunitaria y por votación abierta, Comités de Vivienda de los 85 municipios afectados por el mismo, quedando conformado por un Presidente, un Secretario y cuando menos un Vocal. En total se eligieron e instalaron 96 Comités de Vivienda.
>
> El Comité de Vivienda, se constituye como órgano representativo de la población afectada en cada localidad que hubiera reportado daños y es el conducto mediante el cual la población participa en todas las etapas del proceso de reconstrucción de sus viviendas, conformándose de manera paralela a la puesta en operación de las Mesas de Atención Social y a la integración de las brigadas de verificación de daños.
>
> Con el fin de registrar los daños ocasionados a las viviendas, se instalaron 96 Mesas de Atención Social en los 85 Municipios decretados como Zona de Desastre.
>
> Como conclusión de las Mesas de Atención Social, obtuvimos 83,500 beneficiarios, que después de una segunda verificación técnica y social de sus viviendas determinaron un estimado final de daños de 34,200 Daños Totales, 32,000 Daños Parciales y 5,000 Daños Menores, así como 12,300 personas que no calificaron para ser atendidas con recursos del Fonden por razones como: no ser propietarios del predio reportado (2104), no habitar el predio reportado (4138), haber repetido su registro en las Mesas de Atención Social (2263), contar

con ingresos familiares superiores a los 3 salarios mínimos (2627) o haber sido apoyados a través de otro programa de mejores condiciones (1168).

La estrategia que se desarrolló para la atención de los municipios afectados se basó en los grados de deterioro y daño que presentaron las localidades, de acuerdo a su ubicación geográfica con respecto a la trayectoria e intensidad de vientos y lluvia del huracán Isidoro. Derivado de esto, se dividieron a los municipios decretados en 6 Grupos de mayor a menor daño en los cuales se inició la intervención en diferentes etapas, estando laborando actualmente en los 85 municipios.

El Grupo 6, está integrado por los 19: Akil, Cenotillo, Chacsinkin, Chikindzonot, Chochola, Hunikma, Kinchil, Opichen, OXKUTZCAB, PETO, Samanil, Santa Elena, Tahdziu, TEKAX, Tetiz, Tixmehuac, Tunkas, TZUCACAB y UCU.

De acuerdo al tipo de daño verificado en los predios, las viviendas se clasificaron como se indica en el cuadro 1.

La reubicación de El Escondido, según se puede observar por todo lo antes señalado, no tuvo referente alguno en el esquema de organización para atender el desastre definido por el gobierno estatal y tampoco lo tuvo en otro tipo de esquema de naturaleza federal, como el propio Fonden o el Programa Emergente de Vivienda Sedesol-Fonden, por lo siguiente:

Los registros de los afectados y beneficiarios de El Escondido fueron realizados en los momentos en que los afectados se encontraban en el albergue de Tzucacab pero por mecanismos que los propios damnificados no reconocieron como Mesa de Atención Social.

El programa de Reubicación (05) contemplado por el Programa Emergente de Vivienda y en las normas de operación del Fonden, no existió formalmente en la organización yucateca. Solo consideraron daños totales, parciales y menores, como categorías de ordenación de acciones y los pies de casa se sancionaron TODOS como realizados en la misma área donde estaban las viviendas, es decir, no hubo consideración de áreas riesgosas.

Cuadro 1
Clasificación de daños

Daños totales	*Daños parciales*	*Daños menores*
Daños totales es la atención a las viviendas ubicadas en áreas aptas para asentamientos humanos, que por el tipo y magnitud del daño sufrieron pérdida total y daños estructurales que no pueden ser reparados. Para este caso se construirá un pie de casa que reúna condiciones mínimas de habitabilidad, por daños tales como socavación del terreno, desplazamiento de la cimentación, derrumbe de más de dos muros, derrumbe total del techo.	Daños parciales es la atención a las viviendas ubicadas en áreas aptas para asentamientos humanos, que sufrieron daños estructurales que pueden ser reparados como desplome o ruptura parcial de la cimentación, ruptura o agrietamiento de pisos, grietas en muros de carga o elementos estructurales, fractura o flexión de techos, derrumbe parcial de muros o techo.	Daños menores es la atención a las viviendas ubicadas en áreas aptas para asentamientos humanos que sufrieron daños de consideración que no afectaron su estructura.

El Secretario estatal de Desarrollo Social reconoció además que hubo más acciones de reubicación:

> Aunque son colonias que se inundan…. ¿Cuántas reubicaciones tuvimos con Isidoro?... Tigre Grande, Escondido, allá… De las comunidades que reubicamos, además de esas dos hubo otras… hubo otras dos más… eran lo menos, 3 reubicaciones más allá en Tecax… fueron como 5 reubicaciones que hicimos, a…
>
> […] pues aquí realmente Sedesol estatal y Sedesol federal hemos trabajado muy de la mano todo el tiempo… Todo el tiempo… Las reubicaciones: Dzudzal Chico con 18, San Isidro Makian con 20, San Felipe II con 20, son dos grandes, San Isidro Yaxché (¿) con 12, Chan zinuk con 35, más grande incluso que Tigre Grande y Dos Aguadas con 12 a parte Tigre Grande y el Escondido, sale- esas fueron las reubicaciones que tuvimos, Xavier Abreu.

Comisión de El Escondido para Negociación del nuevo emplazamiento

Al margen de la formula del Comité de vivienda, los afectados de El Escondido fueron invitados a participar de las deliberaciones sobre su reubicación con Medina Cáceres y funcionarios estatales de Desarrollo Social, contaban con la intervención poco clara de personal de Inde Maya, pero esa invitación solo se extendió al Comisario (también fue el caso de Tigre Grande). Luego de considerar no muy conveniente los términos de esa invitación, los propios campesinos se organizarían para aumentar su representación y buscar tener mayor peso en las decisiones.

> De primero se plantea que solo los 2 comisarios [de Tigre Grande y El Escondido] pueden hablar con el gobernador y que para nosotros no hay palabra, lo cual si llegué a plantearlo y lo que dije de las casas, de los cimientos, para que el día de mañana se este seguro ante cualquier ciclón y además lo de las necesidades del trabajo pero no se llega a plantear.
>
> Fuimos 8 a proponer a Mérida, ellos dicen que esta bien por que no tienen conocimiento de la construcción pues ellos confían del arquitecto y para mi el punto de vista no me convencen. Mi casa no la tiro el agua solo las cosas, la casa esta para tres años… pasó el Gilberto, Roxana, Isidoro y las casa sigue. Yo creo que no aguantan allá [en el predio de reubicación] pues todo esta despejado. Si, nos preguntaron donde queríamos las casas y escogimos ahí, pero la inconformidad es el terreno es muy reducido y la casa no esta segura, la distribución esta bien ya que en tiempo de lluvias no hay problema por que no hay que salir y principalmente los niños, Andrés Solís.

Los factores a negociar se circunscribieron a los aspectos siguientes:

a) Distribución y dimensión de los lotes, b) Altura de las viviendas,
c) Cimentación.

Estos aspectos se desarrollarán más adelante.

Reubicación

Los campesinos de El Escondido mantienen la siguiente percepción: "las casas se hicieron con dinero de los multimillonarios de E.E. U.U. y de Europa". Que mandaron el dinero a Mérida, y "Patricio [el gobernador yucateco] lo esta viendo, pues a él se lo entregaron". Con ello, es fundamental subrayar que los campesinos de la comunidad no han tenido clara la proveniencia de los recursos financieras de las casas de la reubicación. Mencionan que cuando les trajeron en la explanada de la comunidad la maqueta del el área de reubicación con las casas (es decir, con el prototipo de las viviendas), todos dijeron: "esta bien", por lo que todos aceptaron y en el proceso de construcción de las casas, en sus dimensiones reales vieron que, a su juicio, estaban mal hechas. Aprovecharon para insistir en que querían de techo de concreto, como las de la localidad de Corral. Encontraron otros problemas con las casas:

> No están fundadas bien los cimientos, son puros dados y tienen unos 3X3 son 6 dados hay que poner más entre los 5 m y se puso… según él arquitecto Medina, dice que no se cae, pero no sabemos pues ni una vez lo han visto así, según el ha hecho muchas casas de esa manera y así lo hicieron, la cimentación solo lleva unas sillas sobre unos dados que cargan, todos están al aire solamente la casa carga en las esquinas y pues uno tiene que rellenar con piedras…

Ellos creen que las vigas pueden ceder con el peso y propusieron que se debería buscar piedra laja para que este firme. Por otra parte, el sumidero usado como recibiente de los desechos humanos esta a flor de piedra es de 2X1X1 m, por lo que dijeron que trataran de arreglarlo al igual que la cocina y el baño.

En entrevista, Fernando Medina ofreció las seguridades respecto de que la cimentación de esas casas estuvo calculada y ofreció las fotografías de abajo, sobre el proceso de construcción, en las que se aprecia la base de cimentación, mencionada tanto por él, como por los campesinos de la comunidad.

Fotografía 1

Cortesía de Fernando Medina C.

Fotografía 2

Cortesía de Fernando Medina C.

Por otro lado, los habitantes de El Escondido mencionan que el Comisario anterior de la comunidad (que es el representante ahí de la autoridad municipal) tampoco reunió a toda la gente para preguntarles donde querían que se les reubique la comunidad: "sólo vinieron los topógrafos, ingenieros a trabajar". Hay problemas, sin duda, con las dimensiones de las viviendas. Los miembros de las comunidades están acostumbrados a vivir en espacios más amplios y las casas nuevas solo les sirven para dormir solo hay 6 m de frente mientras que los viejos solares de las comunidades son amplios por lo que eso fue lo que le propusieron al arquitecto, es decir, que hubiera solares amplios.

Para el entrepiso (tapanco) los afectados tendrían que pagar $ 1 800.00 en total de los que tendrían que dar $ 100.00 a la semana durante un año y medio. Por otro lado, las casas las iban a entregar sin las ventanas y las puertas las cuales las tienen o tenían que poner ellos. Para los resultados finales, no saben si los patios los van a emparejar o tendrán que hacerlo ellos también.

En El Escondido los afectados plantean que las casas están altas, y alto el cerro en el que están emplazadas y que por ello se pueden caer con vientos fuertes como los de un huracán. En cuanto a la estructura de la casa, específicamente la población dice que no tiene cimientos y sólo una cadena de vigas cubre esta, se pone el block. Confiesan que no les gustan las casas por que los baños los pusieron adentro cuando siempre han estado acostumbrados a tenerlos fuera. Mencionan que sí viene otro ciclón se va a llevar todo, porque está despejado el lugar y el viento es durísimo, dicen que se necesitan casas chaparritas con techos bajos, como las casas mayas. Dicen que en la reubicación esas casas seguro se las lleva el ciclón: "no estamos acostumbrados a vivir así las queríamos de un nivel pues aunque sea un cuartito de cinco metros cómo las que están en Tzucacab con techo de concreto". Sus costumbres y tradiciones se reflejan en la casa maya no en el proyecto de las casas de reubicación porque "ya tira como 3.80m de altura y el caballete para el techo la casa llegara a 6 o 7m de altura".

Los habitantes de El Escondido indican que fueron a Mérida, a proponer cambios: que se bajaran los techos y no lo aceptaron, Las casas de reubicación

Fotografía 3

en El escondido están mas al monte, y ello obliga a los campesinos a adaptar algunos espacios, los van a ampliar, dicen: "unos harán gallineros otros cochineros y otras cosas más".

En la fotografía de arriba, proporcionada por Francisco Medina, se aprecia, en el claro del centro de la misma él área destinada a la reubicación y hacia el fondo, donde termina la carretera, se aprecian casas de la antigua comunidad.

El proceso de construcción

Como se dijo antes, las principales objeciones que los afectados de El Escondido opusieron a las propuestas de Fernando Medina, fue lo concerniente a las dimensiones de los lotes, la cimentación, la altura de las casas y le baño o letrina. La dimensión del lote es de 12 por 75 metros y a juicio del Arquitecto

es suficiente para construir dentro de él otras ocho casas, y con ello advirtió que en su diseño si consideró esos aspectos inherentes a los usos y costumbres del lugar respecto a uso de espacios familiares y vivienda.

> Para la Reubicación vino el gobierno la administración de Fonden y se planteo a toda la gente se dijo de un lugar alto donde no llegue el agua, pero en esa construcción ha pasado mucha gente y no se ha podido terminar esa construcción, las casas se repartieron solo a las familias que viven acá, ya que desde la inundación hay familias que no regresaron aunque tengan terrenos, a ellos no les toca de las cuales fueron como 4 familias, las casas nuevas están muy reducidas y pues no me explico el gobierno, el comisario anterior, el arquitecto por que hay mucho terreno para que se haga, aquí la costumbre es la casa rural y ya en ese proyecto ya tira como 3.80 m. De altura y el caballete para el techo la casa llegara a 8 m. de altura y pues la gente los ve diferente, no le gusta, nosotros planteamos de otra forma pero a veces no hay acuerdo con la gente, una vez fuimos a Mérida al Fonden, al Sedesol a plantear ese asunto y ellos no quisieron cambiar el proyecto por que es el proyecto, de esto pues no les preguntaron como querían las casas y como la gente no sabe, el arquitecto venia y nos mostraba como iba a terminar las casas, y pues yo como yo soy albañil yo le decía al arquitecto que las casas no llevan castillos en las esquinas, solo son bloque amarrados, no llevan cadena pues eso necesita estar segura por que el día de mañana otro huracán vas estar inquieto, nosotros planteamos eso pero como se quedó en mayoría sabes que salen ganando. Yo, desde un principio les planteaba eso y el arquitecto me decía que el proyecto esta aprobado y no ha de fallar, el arquitecto se llama se apellida Medina no es de Sedesol, nosotros pedimos una casa normal, así fuimos a Mérida y la licenciada del Fonden nos dijo que el que quisiera de un tamaño la hiciera, pero ya después nos dijeron que no que el proyecto es de una sola medida, y el que no quiera casa el material se lleva pues hay lugares mas necesitados, la cimentación solo lleva unas sillas sobre unos dados que cargan, no cimientos de mampostería, todos están al aire solamente la casa carga en las esquinas y pues uno tiene que rellenar, yo creo que las vigas pueden ceder con

> el peso que tienen se debería buscar la laja y se hace cuando la casa levanta esta firme. Andrés Solís

Esos aspectos que fueron punto clave de negociación entre los afectados del El Escondido y Fernando Medina fueron comentados por éste último en términos de que las bases de su diseño de asentamiento fueron el costo de la introducción de los servicios. Los lotes dispersos al estilo de la vieja comunidad hubieran encarecido la introducción de los servicios de tal manera que eso habría hecho inviable la construcción de las viviendas dado que los financiamientos estaban limitados por el uso del Fonden.

En el diseño del asentamiento sugirió aprovechar el espacio del predio de reubicación que cuenta con unas ruinas arqueológicas y que esas mismas fueran un factor de identidad. Tal aspecto le hizo decidir eliminar la cimentación típica de las casas porque supuso que de lo contrario los bloques de piedra de las ruinas iban a ser los cimientos de las nuevas viviendas, como veremos más adelante.

Sobre otros aspectos generales del diseño del nuevo asentamiento, la entrevista con el mencionado arquitecto añade:

> […] porque la parte mas alta la dejamos nosotros para los espacios públicos, para que en el futuro se hiciera ya la escuela, el tanque elevado que, de hecho, se hizo. Y las partes como que del equipamiento del poblado quedaban en la parte del cerro, como que en medio y las viviendas en medio y ya la parte baja del terreno serían los patios de las viviendas que es hasta donde llegó el agua, nosotros tomamos un parámetro que desde donde llegó el agua, un metro más de altura… y El Escondido pues, digamos, la zona prehispánica queda como centro del poblado que es la que es más alta y las viviendas la bordean, dejando entonces que la zona prehispánica fuera, digamos, el centro del poblado, o sea, para que además se pudieran en cierto modo disfrutar estos espacios, son espacios públicos y que no interfirieran con nada de propiedad privada, hasta ya después en Escondido hicieron, nosotros planteamos que todo ese terreno

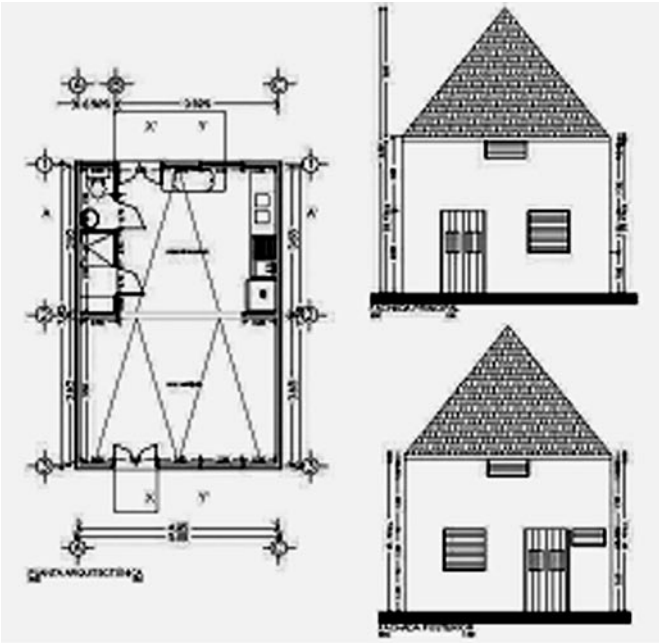
> central no tuviera cercas ni nada y hicieron una escuela y le pusieron su reja. A mi francamente eso no me parece… rompió la idea del conjunto. Lo que pasa es que en estas cosas el problema que yo he visto después es un poco cómo se le puede dar seguimiento y cómo se le puede dar como que apoyo continuo a la población… así, en términos generales en esa fue la diferencia, después nosotros hicimos la, intervenimos en el proyecto urbano y después en el proyecto de las viviendas. El proyecto urbano pues lo conversamos con la gente, porque la gente al principio quería terrenos muy grandes. Y entonces, les dijimos que el terreno muy grande pues hacía muy difícil la adaptación de la infraestructura, o sea, porque se iba a hacer todo de golpe… nosotros hicimos algunos ensayos, o sea, ¿como le hicimos? –bueno, vamos a ver si lo podemos hacer un poco más angosto y el fondo lo hacemos más largo para que entonces en cada lote puedan ir cabiendo en el patrón este de asentamiento familiar en el cual pueden haber 5, 6, 7 casas en un lote. Fernando Medina.

Diseño de las viviendas

Para el diseño de las viviendas, Medina, en una presentación formal del caso, señaló: "La pérdida de valores culturales, ecológicos y comunitarios. El régimen de propiedad, los modelos agrícolas, la desatención al campo y la política, han desmembrado a las comunidades. La vivienda tradicional sobrevive, pero tiende a desaparecer. El huano ha sido depredado (demanda caribeña, consumo urbano) sin programas adecuados de reforestación. El conocimiento y las prácticas para hacer las casas tradicionales tienden a perderse. El agrupamiento familiar en los lotes tiende a sustituirse por "cada quien con lo suyo"

Con respecto al diseño de las viviendas, se intentó hacer algo parecido a la fisonomía de la Casa Maya, pero que como los recursos del Fonden tienen implicado hacer "pie de casa", es decir, la idea de vivienda progresiva, se le ocurrió responder a ese principio de diseño pero proyectando un crecimiento no horizontal como los tradicionales pies de casa sino vertical y eso le suponía hacer las casas altas para soportar un tapanco.

Plano arquitectónico de las viviendas de reubicación



El hecho de limitarse al presupuesto de Fonden para realizar las viviendas supuso hacer modificaciones al diseño original. La idea de hacer el pie de casa con crecimiento hacía arriba (tapanco) como ya se dijo, supone una disponibilidad de más espacio para la familia aunque la idea rompe directamente el estilo de uso de la vivienda tradicional de loa campesinos mayas, Además, la idea de crecimiento horizontal tuvo que ser complementada con el hecho de que su construcción interna sería bajo la modalidad de autoconstrucción. Asumo que en realidad la decisión del tipo de techo (de huano) vino a ser la solución al incremento del costo de la vivienda. También el techo fue realizado por la vía de la autoconstrucción aunque se dio algún dinero s los campesinos para la adquisición del huano.

Fernando Medina había ensayado, según nos comentó, con su propuesta que consideraba un modelo de vivienda de bajo costo con varias ventajas en

el uso de materiales prefabricados que aseguraba un control de calidad en el lugar en que se manufacturan las partes y no en el lugar de la obra, ya que esto último requeriría de una supervisión intensiva y no había posibilidades de hacerla. "[…] ese es el problema de los elementos estructurales que se hacen por autocontrucción que la cuestión de la supervisión tendría que estar muy presente… Fernando Medina."

Las dudas acerca de la vulnerabilidad de los techos le hizo acudir a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), para afirmar la seguridad y dar confianza a los campesinos de la reubicación.

La altura de las viviendas es un factor más que razonable de la desconfianza de los campesinos de El Escondido respecto de la resistencia a los vientos. Los techos son de huano al estilo de la Casa Maya, pero no corresponden a ningún otro elemento estructural de la misma.

Los techos de huano fueron pensados además, como ya se dijo, como una contribución de los afectados a la creación de su propia vivienda ya que ellos tuvieron la obligación de ponerlos. Más allá del factor confianza, hubo otros relacionados con la creencia de que los techos de losa son mejores en términos de seguridad y de prestigio social:

> … al regreso de Tzucacab, estuve 30 días, llegamos y todo estaba enlodado y la comisión del agua les ayudo a limpiar, y también los médicos sin fronteras nos ayudaron con medicamentos, pero *Ofelia Medina nos hecho a perder, ya que nos hicieron las casas de palma, pues nos iban a hacer casitas buenas de techos*, ahí están las casa bien altas no están seguras, están en una parte alta no tienen ni cimientos, solo vigas que se amarraron, pues ni modo así las va a aceptar, pues que vamos a hacer, pues nada vas a pasar a vivir allá, pues quien sabe, si nos cortan la corriente vamos como dice la gente, va a subir a vivir allá la gente forzada, con respecto a los baños están adentro, están reducidos aunque no ya están hechos, es un proyecto, la cocina estamos preparando una palapita atrás, también el baño lo haré afuera con el tiempo, esos que están ahí no tienen losa no tienen nada, es solo rústico al bañarse se va a humedecer no están revocados, el piso

Fotografía 4

Vivienda de El Escondido en proceso de construcción

Fotografía 5

Vivienda de El Escondido en fase terminal

> ya esta listo de la casa (tapanco), eso se lo tomó de un crédito que les dieron aparte, nos dieron 1800 pesos de crédito, para el entre piso y se pagaran 100 pesos mensuales. Evo C.

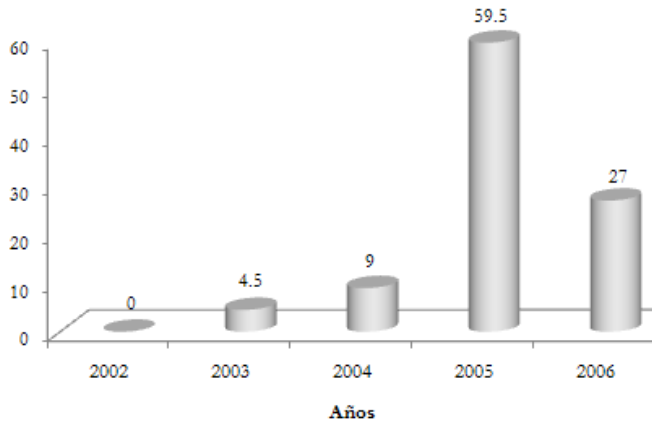
Hay que advertir que en el caso que tratamos se aprecia un cierto *choque de concepciones,* de intereses, expectativas, aspiraciones, y en general de la idea de progreso. El mismo arquitecto que diseño tanto las viviendas como el asentamiento, partió de la base de mantener respeto por diversos aspectos de los usos y formas de las viviendas que no fueron, notoriamente, compartidos por la mayoría de los beneficiarios. En las entrevistas que realizamos para ambos lados, fue evidente la diferente concepción acerca de la mejor opción de casa: la visión del campesino exigía, por ejemplo, techos de losa de concreto; la visión del Arquitecto, privilegiaba los techos de huano, la doble altura para crecimiento interno, etc.

En noviembre de 2005 ya la comunidad se había trasladado casi en su totalidad del anterior asentamiento a la colonia de reubicación. Entre 2005 y 2006, se realizó casi el 90% de las mudanzas y por tanto de las ocupaciones de las casas de la reubicación.

Fue un desplazamiento forzado por el corte de los servicios de electricidad y agua. Se vieron entonces doblemente forzados a contratar luz y a terminar algunos techos que estaban inconclusos.

> Cuando se terminen las casas, nos dicen que hay que irse ya que aquí se va a deslindar y quitar los servicios y hay que pasar y parece que hay que firmar el compromiso y firmando ya, aquí la casa está amplia para vivir con las matas, los animalitos. Allá la casa está reducida lo que sucederá allá va a coaccionar problema, aquí somos 34 familias, unas cuantas no regresaron y es difícil que lo hagan porque se perdió todo, por que nuestro trabajo en el campo es sembrar maíz, fríjol, chile, calabaza y cuando vino Isidoro tenemos una zona mecanizada acá y se quedó como laguna y ya había logrado una producción buena de maíz ya estaba bien lograda. Con otros huracanes no llegaba a ese grado, no dañaba

Gráfica 2
El Escondido. Ocupación de viviendas por años



la producción a una altura normal a 80 cm máximo allá en el campo. Aquí estamos un poco alto y aquí con el Isidoro llegó a la mitad de los bajareques. Aquí el agua se estancó un metro y medio el agua, con esto se pensó primero adonde vamos con los niños y las familias es salir, buscar un lugar en donde el agua no llegue a afectarte ahí en el cerrito con todas las familias, con la gente del pueblo de ahí veíamos toda el agua y de esto nos fuimos a Tzucacab a la 1 am vinieron unos carros de volteo de doble rodada altos llegamos allá a las 2 am, Yo tengo 4 hijos uno de 11 años. Nicolás Damián.

En la aplicación de la encuesta censal (EC.2005) formulamos la pregunta acerca de la percepción del cambio en las condiciones de vida comparando la reubicación con la comunidad original. La gráfica de abajo muestra los resultados que son interesantes. Solo 56 % de los que respondieron la pregunta dijeron que sentían estar en mejores condiciones. El 44 % reflejó no sentir mejoría y del total 19% de los interrogados dijeron que sentían estar en peores condiciones. Líneas arriba se señalaron algunos de los factores de incomodidad: cercanía de las casas, espacios limitados para mantener animales de corral,

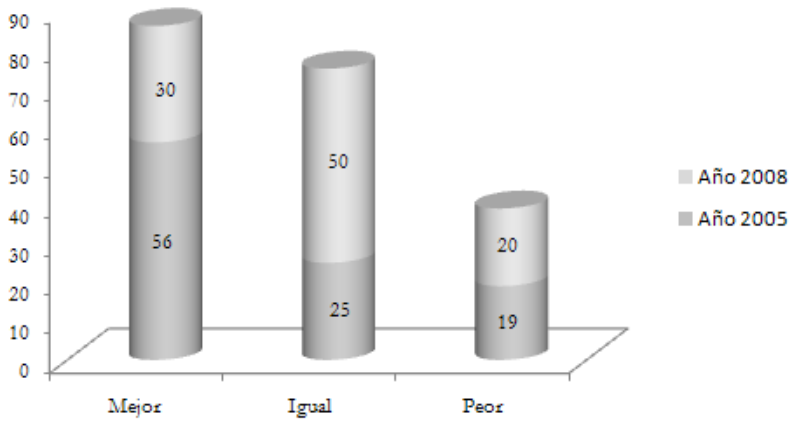
restricciones a los usos tradicionales del baño y desde luego la desconfianza en la solidez de la construcción por la falta de cimentación y la vulnerabilidad sentida de los techos a los vientos por estar más altos que los que ellos han construido en referencia con la tecnología de la Casa Maya.

En la encuesta aplicada en 2008, se hizo la misma pregunta con resultados diferentes, que sintetizamos a continuación. El porcentaje de quienes respondieron sentirse mejor ahora que antes de la reubicación, bajo de 56 a 30, mientras que aumentó el porcentaje de quienes dijeron sentirse "igual", se 25 a 50 %, mientras que quienes se dijeron sentir que vivían en la categoría de "peor" se mantuvo casi igual, de 19 a 20%.

Lo anterior quiere decir que alrededor de un 20 % de los afectados dejaron de sentirse "mejor" para declarar un sentimiento de que viven igual que antes de la reubicación.

GRÁFICA 3

El Escondido. ¿Cómo siente que vive ahora comparado con antes de la reubicación?



Capítulo 7
Reubicación de Tigre Grande

Jesús Manuel Macías y Anuar Malcón Álvarez[1]

El caso de la reubicación de Tigre Grande, tiene enormes similitudes con el de El Escondido, que se presenta en el capítulo anterior, no solo porque son comunidades ubicadas en la misma área, distantes una de otra por solo 10 kilómetros, sino porque el proceso físico de la inundación fue similar, como lo fue también el origen y fundación de ambas comunidades. De la misma manera, el proceso desastroso y de reubicación estuvo regido por los mismos factores, y actores en lo que concierne a la parte externa a la comunidad. En este capítulo, el caso de Tigre Grande muestra algunas diferencias relevantes en todo el proceso de inundación-reubicación.

Tigre Grande es una comunidad muy similar en población a la de El Escondido ya que reúne 31 viviendas mismas que fueron construidas en el área de la reubicación. Tiene cerca de 150 habitantes[2]. Algunos de los aspectos específicos del proceso han sido omitidos aquí ya que están considerados en al capítulo anterior, por lo que la lectura de ambos es indispensable.

Presentamos algunos aspectos del contexto global de la comunidad en su inserción regional y de vecindad con las comunidades de su entorno. Todo ello para ofrecer una plataforma de comparación y de comprensión general de los aspectos que se observaron en el trabajo de campo, en la considera-

1 Entrevistas: Karen Montiel, Rubén Galicia, Marisol Barrios, Anuar Malcón, Áurea Carballido, Asunción Avendaño, Moisés Salinas.

2 En nuestra encuesta censal de 2008, tuvimos 136 habitantes a los que se tendrían que sumar miembros de dos familias que no fueron censadas. Hay otro dato de 126 habitantes en total en Tigre Grande en 2005. (Hoyos, A. 2005).

ción del propio caso y en la definición de los temas que aquí se expresan. Se adopta también una exposición del caso considerando los tiempos previos a la inundación, la inundación misma, que es considerada como una fase de impacto que asimila la temporalidad de la emergencia y posteriormente se trata el apartado de recuperación que desarrolla algunas ideas de las gestiones de la reubicación y las bases sobre las cuales fue pensada y ejecutada.

Contexto Global

Es importante ofrecer un breve contexto geográfico regional que contempla algunos antecedentes del desarrollo histórico para definir las bases para la comprensión del presente de la comunidad Tigre Grande inserta en su región.

Mapa 1
Localización de Tigre Grande y El Escondido

La región del sur y la comunidad de Tigre Grande

El emplazamiento de la comunidad se verifica e la denominada región Puuc de Yucatán, nombre maya con el que originalmente se designaba a la serie de colinas estructuradas de noroeste a sureste del actual estado de Yucatán, y que en cierto sentido sirvieron para trazar, por lo menos en el rumbo de este sistema, la delimitación política con el estado de Campeche, en la actualidad comparte tal denominación en español, con el de La Sierra o Sierrita por su baja altura.

Después de la independencia de la Corona española, en nuestro espacio del actual sur del estado de Yucatán, el cultivo de la caña de azúcar se hizo extensivo, para conformar una suerte de reconversión del espacio productivo que casi llegó a sustituir a la imperante vieja hacienda maicera-ganadera, expropiando tierras a comunidades y campesinos e intensificando su trabajo como peones acasillados. Posteriormente, su gran demanda propiciará una diversificación tecnológica y productiva. Los viejos trapiches fueron sustituidos por los primeros motores de vapor que hicieron mover las máquinas de los ingenios. Kakalná, Tekax, Tabi, Ticul y Catmis, son nombres que albergaron a algunos de los ingenios que contaron con esta innovación tecnológica hacia finales del siglo XIX. Es también en esos momentos, que a la cría de ganado, el cultivo de caña de azúcar y de maíz (que nunca se abandona), se suman los fundos tabacaleros. Se inició también el cultivo de frutales y la explotación de la selva se hizo más intensiva, el chicle entra en el escenario internacional. De los nietos de esta generación de chicleros está compuesta gran parte de la población campesina ejidal que habita actualmente la localidad de Tigre Grande, herederos de campesinos libres, de jornaleros, de monteros, de "pejugaleros", de "luneros" de peones acasillados, a fin de cuentas, de los campesinos que trajo la versión regional de esa forma de desarrollo.

Bajo un patrón agro-exportador, el sur de Yucatán se insertó en el mercado mundial. El uso extensivo del territorio con la plantación de azúcar y

henequén y con el sustento del maíz de autosubsistencia, definió su entrada del siglo XX.

Con el referido desarrollo, en el sur de Yucatán se beneficiaron mayormente a pequeños productores, dueños de fincas y ranchos con la extensión del riego y el uso de tecnología moderna, aunque, cabe señalar, el uso de este paquete tecnológico se extendería luego a la propiedad social, aparecen los cítricos y también se extiende su cultivo a gran parte del Pucc. Aunque se conservan actividades tradicionales como la apicultura y la extracción de chicle, se empezaron a reconvertir las viejas haciendas henequeneras por el declive de los precios de esta fibra a nivel internacional e igual suerte corren las plantaciones de caña de azúcar al desmantelarse los ingenios que todavía quedaban, para dar paso al desarrollo de otros cultivos como la fruticultura y horticultura comerciales y toma nueva importancia la siembra de pastos para la ganadería.

Es importante destacar, que a partir de estos reajustes espacio-temporales se empezó a dibujar en la región Puuc una cierta continuidad en la composición de las relaciones sociales de producción. En algunos ranchos y fincas aparecieron los cítricos, beneficiándose del riego esta actividad tendría un auge posterior y su cultivo se hará extensivo hasta las zonas campesinas e indígenas tradicionalmente milperas, claro está, a través de un programa coordinado desde el Estado. Otras actividades tradicionales se conservarían como la apicultura, hasta el día de hoy forma parte de las labores complementarias que le aportan un ingreso a los campesinos indígenas, aunque, cabe señalar, esta ocupación se remonta a tiempos prehispánicos. La ganadería también forma parte del trabajo campesino y en algunos momentos pudo llegar a sustituir los terrenos dedicados al cultivo del maíz para la siembra de pastos.

En la historia reciente, de acuerdo con información de la Comisión Nacional del Agua (CNA), el 10 de julio de 1985 se creó oficialmente el Distrito de Temporal Tecnificado 024- Sur de Yucatán. En términos más concretos, se trató de la ampliación del viejo distrito de riego 48 que para mediados de la década de los años sesenta y al iniciarse el Plan Chaac, cubría los mu-

nicipios de Muna, Sacalum, Ticul, Dzán, Oxkutzcab, como centro regional tradicional, Akil y llegaba hasta Tekax. Aunque sus antecedentes se remontan al primer tercio del siglo XX, constituye una zona que ha estado expuesta a profundos reajustes, muy ligada a la influencia del conglomerado urbano de Mérida, del que se ha convertido en una considerable reserva de mano de obra. Posteriormente se incluirían los municipios de Santa Elena y de Tzucacab, donde se incorporan como tierras ejidales los espacios del antiguo ingenio azucarero de Catmís y más tarde se haría lo propio al reconvertirse la hacienda de Tabí, en el municipio de Peto, orientada principalmente hacia la producción pecuaria.

Con la misma lógica, y en la ruta del riego, se fueron creando nuevos ejidos, formando parte de la región hidrológica No. 33 parte de Tikul y se extiende por todo el Puuc, propiamente dicho, hasta limitar, incluyendo, los ejidos de El Escondido y Tigre Grande, éstos últimos más vinculados a la economía de Quintana Roo desde mucho antes de la colonización.

Bien podría señalarse que "gracias" a esta primera etapa del Plan Chaac y en la inercia de arrastre de la locomotora de la reconversión productiva, de la modernización agrícola, del imaginario de la colectivización del ejido como un renovado ímpetu de reforma agraria integral y en aras de desmantelar rancios espacios heredados de la antigua hacienda, se da lugar a la creación de otros ejidos como los de El Escondido y Tigre Grande con sus respectivos centros de población.

El control del agua ha sido transferido a una asociación civil para su uso, acto que sugiere alguna forma de mimetización con el mejor ropaje de los indígenas mayas, su lengua, ahora se denomina Ma'Alob Lu-Umil Nohol y tiene tres patronatos. Muchas historias de exacciones y coacciones convergen en el Puuc, ésta última, la del control del agua, ata, de alguna forma, a la comunidad indígena tradicional que depende, aunque parcialmente, de la dinámica del comercio nacional y a veces internacional para la venta de cultivos no tradicionales, no a través de los precios sino en función de la demanda del mercado, en el caso particular de Tigre Grande, de la sandía actualmente.

La fundación de Tigre Grande

Tigre Grande se fundó en la década de los años sesenta del siglo pasado como campamento de unos chicleros que llegaron a las tierras de la actual comunidad para trabajar en una concesión de corte de maderas: cedro y otras maderas preciosas. Después de la explotación maderera, los chicleros empezaron a cultivar maíz y luego se hizo ejido y gracias a la solicitud que emprendieron varios de los fundadores que conformaron un grupo de 47 solicitantes que después serían los beneficiarios con la resolución presidencial que se publicó en 1973. Ahora solo son 36 ejidatarios.

Hacia 1994, como veremos más delante, los ejidatarios decidieron dividir sus tierras para conceder 50 hectáreas de monte para cada uno, más otras 2 hectáreas ubicadas en el área denominada "la mecanizada", como llaman a sus terrenos comprendidos en las áreas planas del Distrito de Temporal Tecnificado.

Los fundadores fueron, entre otros, por los hermanos Catzin: Fabián, Severiano, Antonio, Eliseo y Pedro, además de Pablo Pan Canché, todos allegados para formar el mencionado campamento, como asentamiento original. Iniciaron la creación de la comunidad instalando sus casas en torno a la aguada del pueblo. Hubo tiempos en los que había hasta 130 casas en el poblado. Ellos eran chicleros independientes extraían el chicle y o vendían por su cuenta. Fueron desmontando tierras y atrayendo a otros pobladores que llegaron de otros lugares como Tizimin y de otras poblaciones de la región.

La comunidad

Si no la totalidad, gran parte de los habitantes de Tigre Grande, pueden caracterizarse como pequeños productores campesinos semiproletarios de origen indígena (Ellis, 1993, Palerm, 1973). En esta localidad, si bien responden al esquema del campesinado tradicional de autosubsistencia, que vive de lo que

produce en su parcela, es a partir de 1973 que se resuelve jurídicamente su estatuto ejidal, condición que les permitió en un principio, intercambiar algún excedente de su producción en mercados locales. Ahora con riego, entran en función de la demanda a producir para el mercado nacional y extranjero. Sin embargo estos pequeños agricultores se corresponden con un rol tradicional de vinculación subordinada que data de de casi dos siglos aproximadamente (básicamente como proveedores de fuerza de trabajo estacional) a los sectores más dinámicos del capitalismo yucateco, ubicado en las tierras bajas, lugar donde se asentó en un principio la ganadería extensiva como producto de exportación, posteriormente la industria azucarera sustituye a las haciendas ganaderas, la industria chiclera a principios del Siglo XX y, más tardíamente, en una segunda etapa, la producción citrícola, que como parte del mismo proceso, es una gran consumidora de trabajo estacional.

Si tenemos en cuenta los estudios recientes acerca de la unidad socioeconómica campesina, lo producido por los campesinos de Tigre Grande, en cuanto a su rol como pequeños productores, rara vez supera el 30 o 40 por ciento de la totalidad de los ingresos de la unidad doméstica, aun cuando cuentan con acceso a pequeñas superficies de tierras con riego, "mecanizada" al decir de ellos, y algunos créditos que se traducen en fertilizantes y herbicidas, la dependencia del ingreso extra-parcela sigue siendo muy importante.

La realidad es que los ingresos de la mayoría de los sectores campesinos son tan bajos, que si bien tienen acceso al crédito por acciones institucionales y puede representar en teoría, una mejora relativa, en términos absolutos resulta insignificante para superar la extrema pobreza y la exclusión incluida de este sector social.

En la actualidad, algunos de sus miembros consideran que esta integración social los lleva a tomar decisiones de conjunto, con distintas líneas de pensamiento y acción en su interior. La comunidad articula a más de treinta familias que desarrollan, casi en su totalidad, una misma actividad, lo que funciona como un nexo para que éstas puedan complementarse en algunas

actividades, o para llevar adelante acciones conjuntas con el objetivo, como ellos plantean, de "lograr mejorar su calidad de vida".

En un sentido, la organización es una de las formas en que la comunidad "construye" política. A través de la asamblea, de las reuniones para racionalizar el agua de los pozos, el agua para el riego, la comunidad pasa a ser el altavoz por el cual las distintas familias que la integran hacen escuchar sus demandas. Las reuniones y asambleas se constituyen como uno de los elementos que permite vertebrar la mayoría de las demandas planteadas, ya que la búsqueda de soluciones exige una instancia donde sean tratados los problemas por la comunidad.

El parentesco como organización comunitaria

A pesar de cierto debilitamiento de los lazos comunitarios tradicionales, la idea de comunidad es todavía parte del imaginario colectivo en Tigre Grande. Implica tener y compartir algo en común. Quienes viven en comunidad tienen intereses imperativos que son los mismos o complementarios, trabajan juntos, piden y oran juntos.

Los lugares donde se expresan las formas organizativas donde participa la comunidad, donde se relacionan también los productores campesinos, por lo general están vinculados a espacios religiosos y de intercambio y se definen como espacios tradicionales de encuentro de la comunidad. Las fiestas de los santos patronos, así como las fiestas de pascuas, reyes y de primicias son motivo de reunión e intercambio entre las distintas familias, son en estas fiestas donde se reafirman cuestiones identitarias que hacen a la cohesión del grupo y en donde se consolidan distintos lazos de amistad y de compadrazgo.

La comunidad participa para alguna fiesta, las fiestas patronales, para festejar "la primicia" y vemos como aportamos en las cuotas o en especie o simplemente con trabajo, en donde se invita a toda la comunidad para que colabore con todas las cosas que necesitamos para ese día y para alguna otra cosa que sea necesario. La fiesta comunitaria es el lugar donde se reafirman

ciertas prácticas culturales y son utilizadas en muchos casos para realizar reuniones y asambleas, aparecen también formas de reciprocidad presentes en las áreas indígenas, "la mano vuelta"; esta forma trata de equilibrar la falta de trabajadores, particularmente en la construcción de las viviendas de reubicación y particularmente, en la terminación del techo de huano, compromiso que adquirieron en la gestión del evento destructivo del huracán Isidoro en 2002, pero también la falta de trabajadores puede darse en la parcela.

La reciprocidad y la colaboración llega a ser una práctica común, el problema que tiene una familia, la otra lo trata de ayudar, por ejemplo, si una familia está apretada en trabajo o si requiere de un trabajo especial, como la poda de árboles o el jornal para la cosecha, intervienen en primera instancia los miembros de la familia y si no se alcanza a cubrir, la ayuda viene de otra familia, la ayuda mutua, "la mano vuelta" es una práctica solidaria.

La comunidad revaloriza y toma como un valor agregado a su organización los saberes de la cultura local. Prácticas culturales que usualmente se vienen utilizando desde antes de la llegada de los conquistadores, aparecen en nuevos contextos de cooperación entre las familias, este podría ser el caso de las "primicias", aún cuando en Tigre Grande tienen dos años de no realizarse, nos comentaba Humberto May, porque la gente grande se está muriendo.

Las exigencias de las nuevas formas de gestionar recursos de las agencias federales y estatales, exigen que existan formas de asociaciones civiles precisas y definidas, a la hora de sujetarse a créditos por grupos de productores. Este hecho también empuja a que los productores se junten y organicen, exige que las representaciones sean, en la mayoría de los casos, grupales. La organización en muchos casos se torna casi imprescindible para algunos grupos de productores, ya que los equipos técnicos de las diferentes instancias gubernamentales así lo solicitan.

En Tigre Grande las asociaciones para fines productivos, pero también para organizarse en tareas de todo tipo de interés colectivo, se basan en dos familias extensas (Catzin y Caamal) que, no obstante, mantienen también entre ellas relaciones de asociación a través de matrimonios, aunque hay otras

familias que tienen cuantitativamente menos peso específico en la comunidad. Esta condición hace que la comunidad tenga menos complejidad para efectos de organizarse y sobre todo para dirimir sus diferencias en el terreno de la política y de la producción. Entre esas dos familias componen el 60% de los jefes de hogares en tanto que el restante 40% se distribuye entre otras 10 familias.

Si bien la comunidad cuenta con proyectos financiados por el gobierno federal a través de la Secretaría de Agricultura (SAGARPA), la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI) y otros, el gobierno estatal a través de INDEMAYA, existen nuevas formas de asociación y organización que presentan algunos particulares que rentan las tierras de riego y establecen una agricultura por contrato, por ejemplo con la sandía

La situación de la tierra hoy en la comunidad de Tigre Grande es la siguiente: la totalidad de la tierra sigue conservando su carácter social. Hay división parcelaria en las tierras "altas" o de monte, que son trabajadas en su gran mayoría por sus dueños y que viven desde siempre en esas tierras donde han nacido y se han criado. Le corresponde, como se ha dicho, a cada ejidatario un total de 50 hectáreas de esta calidad. Se puede constatar que es la tercera generación que usufructúa la tierra, a saber por la fecha de dotación de tierras ejidales que data de 1973 y cuyo cultivo principal ha sido el maíz asociado a la calabaza y a otros cultivos intercalados. Por otra parte, existen otros terrenos con riego en "la mecanizada", también parcelados que son los que generalmente se arriendan al Estado (ahora con la caoba) y a particulares o son asistidos por ellos mismos para cultivos comerciales, frutas y hortalizas principalmente.

El "problema de la tierra" es uno de los inconvenientes que condicionan las posibilidades productivas de estos campesinos, pero también se constituye como factor significativo de cohesión e integración social. Muchos de ellos arriendan sus tierras a particulares dentro de la llamada "agricultura por contrato", sobre todo de las tierras mecanizadas, como ellos las denominan, ello les subordina y condiciona las posibilidades de acceder a ayuda financiera en

términos desventajosos, teniendo en cuenta los bajos ingresos de la totalidad de estos pequeños productores. La lucha por el territorio, es entonces, otro de los ejes de la cohesión de estos pequeños productores indígenas.

En la comunidad, las familiar tienen diversificación de ingresos que corresponde también a una diversidad de ocupaciones. Además de las actividades agrícolas en tierras propias y en venta de fuerza de trabajo, en Tigre Grande se "urden" hamacas. Muchas mujeres, y menos hombres, trabajan en la urdimbre de este producto a la manera de maquila pero con visos más desventajosos. Uno o varios intermediarios entregan hilo para urdir una hamaca después pagan $ 100 por hamaca terminada que tiene un precio en el mercado de $ 400 a $ 500. La hamaca de 8 tubos, la venden los intermediarios a $800 o $900 y a la urdidora solo le dan $100.

Fuera de esos contactos que representan ingresos monetarios alternativos para las familias de Tigre Grande, ha sido costumbre añeja disponer de un huerto familiar, al lado de la casa, donde echan mano de hortalizas y frutales además de los animales domésticos, gallinas y cerdos, que igual han servido para alimentarse de ellos o para venderlos.

Silvia Alonso, que es jefa de familia, por ejemplo, hace hamacas, trabaja como auxiliar de enfermera en la clínica de Corral en donde gana $500 mensuales, recibe una beca de Oportunidades por cada uno de sus tres hijos, hace la comida todos los días y el marido trabaja el campo. Y además funciona como medicadora en la comunidad.

En la comunidad siembran para el gasto, es decir, para autoconsumo (maíz, fríjol, haba) y también para el mercado (sandía, esperón)

Los solares en el poblado antiguo de Tigre grande medían 100 x 100 (una "hectárea cuadrada"), otros entrevistados dijeron que sus solares medían 40 x 60m, (2 x 3 mecates) otros 20 X 60m; 60 X 60, etc., en tanto que los terrenos de la reubicación miden 12 x 75 metros y ese es un problema de adaptación, como se verá después.

Las condiciones previas a la inundación (pre-impacto)

En el capítulo anterior, dedicado al caso de El Escondido, se mencionaron los rasgos distintivos de la inundación que afectó tanto a esa localidad como a Tigre Grande. Al menos tres días después de que ese fenómeno meteorológico abandonó el territorio yucateco, se inició una visible llegada de aguas inundantes en la comunidad (corriental, le dicen) que terminaron cubriendo las casas ubicadas en los solares mas bajos en donde el nivel llegó a más de 5 metros de inundación.

El huracán Isidoro estuvo estacionado en el centro de la península de Yucatán alrededor de 36 horas y en todo ese tiempo estuvo lloviendo más bien hacia en norte de la región, Las isoyetas del citado huracán, muestran las mayores concentraciones en las comunidades del pié de la Sierrita en su vertiente norte.

Algunos de los habitantes de Tigre Grande habían tenido noticia del huracán por las noticias en radio y televisión, todos conocían las señales que ocasiona ese fenómeno, pero no habían sido advertidos de una posible inundación y menos de la magnitud y severidad que se dio.

En la comunidad acostumbran, como se ha señalado, cultivar maíz, y aprovechar los productos de su huerto de hortalizas. Los entrevistados, dijeron que tuvieron la experiencia del huracán Gilberto en 1985, que les afectó también de manera importante, les inundó las tierras bajas pero las aguas inundantes se secaron relativamente pronto, es decir, en unos tres días, según refieren. En el caso de la presencia del huracán Isidoro, ellos pensaban que iba a ser lo mismo, que las partes inundadas drenarían o se secarían en cosa de tres días, pero les sorprendió la magnitud y la duración de ésta inundación.

> […] no estábamos en un corriental natural con agua, medio metro llegó del campo, empezó a bajar apenas y a 8 días que ya terminó el huracán por acá llegó el agua […] después del huracán, ocho días después, si porque el agua bajar

> eso […] venía de Campeche, es por eso que nos afectó acá, ya ni el gobierno lo creía" Eduardo Catzin

Las experiencias previas con fenómenos similares al huracán Isidoro, y los habitantes de Tigre Grande mencionan al huracán Gilberto como el más cercano a sus características, les hizo suponer que habrían de estar unos días con exceso de lluvia que les dificultaría moverse para abastecerse de alimentos y otras cosas necesarias, como, dicen, con "cada ciclón":

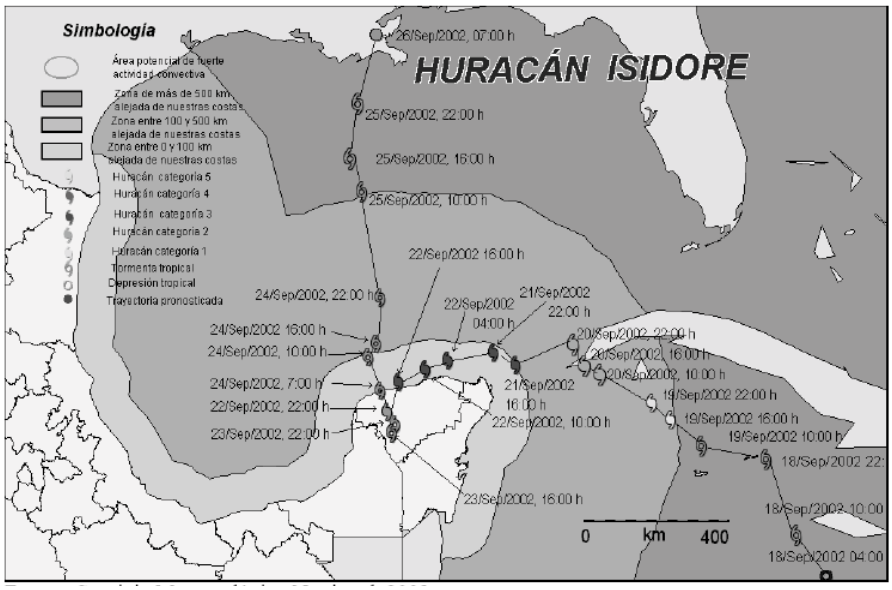
> […] como pasa cada ciclón que no, no pasa eso pues, cuando se inundó si teníamos dinero, azúcar, velas, todo tenías juntado pero cuando llovió 15 días ya se está gastando […] solo dios sabe como le hicimos en esos años porque nosotros no hay trabajo, no hay donde haga uno la […] mi hija nos manda un poco de dinero, pues así hacemos, pues así fue el ciclón […] Tina Catzin.

La inundación (fase de impacto)

Como se señaló antes, el huracán Isidoro toco tierra yucateca el 22 de septiembre de 2002 en un punto cercano a la localidad denominada Telchac Puerto con vientos sostenidos de 205 Kilómetros por hora. El día 23 de ese mes, Isidoro penetró por tierra reduciendo su velocidad y modificando su trayectoria para quedar estacionado a unos 100 kilómetros al sur de Mérida y reduciendo su categoría a la de Tormenta Tropical. Lo anterior quiere decir que durante al menos 36 horas la Tormenta-huracán, estuvo precipitando continuamente por una extensa área del territorio peninsular moviéndose muy lentamente hacia el noroeste hasta que el día 24 abandonó tierras yucatecas.

En Tigre Grande ese mismo día que se retiró el huracán, los habitantes pensaron que ya había pasado lo peor y que habían sorteado muy bien las amenazas del mismo, pero el día 27 empezaron a ver que sus terrenos bajos se inundaban más y que de "los cerros" escurría incesantemente agua.

Mapa 2
Trayectoria del Huracán Isidoro



Fuente: Servicio metereológico nacional, 2002.

Las lluvias acumuladas mas el agua que llegaba a saturar las tierras bajas de la comunidad mediante los llamados corrientales, unos reconocidos y otros nuevos, mas la probable emergencia de aguas subterráneas dada la complicada geología de karst, contemplada en al capítulo anterior, dieron forma a un tipo y magnitud de inundación nunca antes visto por los informantes ni siquiera tenían testimonios orales de eventos semejantes provenientes de los más ancianos de Tigre Grande.

> […] no se había visto [una inundación así], es la primera vez, los mayas tal vez antiguamente si se habían inundado porque ellos hicieron sus casitas en la parte alta, nosotros estábamos en la parte baja de la zona plana, es por eso que ahí

> mismo en él, sólo que vuelva a haber una inundación en Campeche es cuando baje el agua, hay corriental, ahí está […] viene por acá, desagua la laguna de Quintana Roo, ahí salio el agua toda esa parte lo que fueron dzuches, los pozos se desfondaron […] Eduardo Catzin.

No hay lugar a dudas respecto de lo desconocido del fenómeno entre los habitantes de la comunidad, otro testimonio refuerza lo que apreciamos como la certeza de la comunidad respecto a esa inundación:

> [Nunca había pasado algo así como esa inundación] "nunca, aquí mi abuelo, mis tíos, ya son mayores de edad, dicen que nunca así se inundan, quién sabe como pasó […] nunca pasó con [el huracán] Gilberto, no hizo así, si se inundó el campo pero en unos días ya se bajó, pero esta vez no baja, creció más el agua, creció más, también todos los montes creció todo […] estaba inundado de allá del campo y cuando creció el agua, cuando corrió hasta por acá fue cuando se inundó más, casas se inundaron, todo lo que están así a la orilla del campo, todos se inundaron, fue muy feo […] Tina Catzin.

Un asunto de extremada relevancia en la inundación es el que se refiere a las causas o a los mecanismos naturales que explican las diversas variables que se aprecian en las descripciones de los pobladores pero que se observaron también en fotografías y otros documentos videográficos. También el conocimiento de los procesos naturales de inundación es fundamental para caracterizar el riesgo además de los datos duros de frecuencias, y valores de precipitación, escurrimiento, etc. La caracterización del riesgo de inundación es fundamental para valorar la decisión de reubicar, es decir, de realizar una intervención gubernamental para ejercer una movilización de personas y afectar positiva o negativamente a ese grupo humano.

Al igual que señalamos en el caso de El Escondido, en Tigre Grande los entrevistados coinciden en señalar al "desbordamiento de un río de Campeche" como la causa de la inundación. Tal explicación no tiene correspondencia

con la realidad de la existencia de ríos en Campeche capaces de desbordarse y generar inundación en áreas tan lejanas de ellos. El dato de los corrientales, por otro lado, es de suma importancia dado que en efecto las descripciones del proceso de inundación las mencionan sin excepción y tocan no solo a los corrientales reconocidos sino que advierten que se vieron en lugares donde no se habían registrado antes.

Nuestras investigaciones al respecto, han tenido que considerar la magnitud de la precipitación arrojada por el huracán Isidoro, los valores en isoyetas para observar la distribución de las concentraciones de esas lluvias, las direcciones de las corrientes intermitentes (corrientales) típicas y el eventual aporte de agua proveniente de corrientes subterráneas (se reportó que el agua de inundación era salada) para explicar esa magnitud de inundación que no ha tenido precedentes en los recursos testimoniales de un periodo histórico de registro que debe ser considerable dada la tradición de historia oral en las comunidades indígenas. En realidad esa es una tarea que está pendiente. Sin embargo, el examen de la experiencia en Tigre Grande si nos arroja elementos de juicio para valorar la decisión de reubicar y ellos se basan en el escaso conocimiento que se tiene precisamente de la hidrología y geohidrología de la región, que debiera explicar la naturaleza de las inundaciones y los parámetros de repetitividad. Consideramos que no hay conocimiento suficiente del riesgo de la inundación que sirva de sustento para una decisión de reubicación. Mas adelante abundaremos en el dato que ilustra que solo 10 de las poco más de 31 casas de Tigre Grande fueron inundadas en septiembre de 2002, cosa que igualmente resta justificación a tal decisión.

> […] Fue muy feo, empezó a llover y llover, como 8 días lloviendo y paró el agua y así solo del monte, el camino trajo el agua, cuando se inundó ya, cuando vi andaba inundado todo el campo, todo hasta allá […] y ahí hizo por el derrote grande, no se si se dieron cuenta que lo crucé, allá llegó el agua de alto, todos los postes se inundaron todos, los dentro de ¿Cómo le dicen? de la recta … subió mucho el agua, todos los árboles que estaban allá se murieron, era muy salada

> el agua. Era salada el agua, así de onda se murieron los pescados. Ahí frente a la iglesia había un roble grande, había un framboyán allá, estaba bonito, esa mata se murió, todos se murieron aquí por la cancha… estaban grandes los pescados que vinieron con el agua, pero no lo dejaron que lo comamos que porque están contaminados […] Tina Catzin.

Emergencia en Tigre Grande

La inundación de Tigre Grande fue gradual y fue sorpresiva. No encaja con las tipologías de inundación reconocidas, que advierten de inundaciones repentinas e inundaciones de crecimiento lento de las aguas inundantes. La condición sorpresiva de la inundación en Tigre Grande se basa en el dato de que no era un fenómeno conocido y que la familiaridad que tenían los campesinos con las inundaciones estacionales o las derivadas de los huracanes, no les permitió advertir las formas que adoptaría, ni las consecuencias en el corte de la movilidad y los daños que infligiría.

> […] después del ciclón como 72 horas así comenzó a venir agua, primero ese corriental como ese cerro de acá, llegando acá esa planada, cuando fuimos a ver ya mero llega en el cerro, entonces fuimos con don Deciderio al pueblo a manifestar al presidente que estamos hundiendo, entonces hablaron los soldados que vengan para que nos acompañen entonces para sacar a la gente […] Fructuoso Catzin.

La inundación de las partes más bajas de la comunidad fue motivo suficiente para alertar a los pobladores de la comunidad cuyas autoridades, sobre todo el Comisario Municipal, asumen su deber todos los temas que tienen que ver con la seguridad del poblado. Pero el factor más dramático del evento lo significó el corte de las comunicaciones del poblado ya que el principal acceso a otras comunidades y fuentes de abastecimiento, era la carretera que

une al poblado con El Escondido, Corral, Catmis y Tzucacab, pasando por otras localidades.

De esa manera, el Comisario y otros ejidatarios fueron a la cabecera municipal para enterar al presidente municipal de la emergencia y así se inició una intervención de evacuación y rescate que fue emprendida paralelamente por empleados municipales y el Ejército. Se utilizaron camiones "de volteo" o materialistas que son de una altura considerable para sortear un determinado nivel de inundación que la mayoría los vehículos no puede hacer. El Ejercito introdujo además rescates con helicóptero. En términos generales, se realizaron varios mecanismos de evacuación con vehículos (camiones, helicóptero) y también hubo familias que salieron caminando por vías a través "del cerro" para llegar hasta localidades como José María Morelos y Puerto Arturo, que están ubicadas hacia el este de Tigre Grande, ya en territorio del estado de Quintana Roo. Ahora bien, aunque varias familias salieron de manera escalonada en tiempo y a diversos lugares como los que se indica, la estrategia fue concentrar a los afectados en albergues en la cabecera municipal Tzucacab.

> Lo primero que se inundó fue el arado y la aguada nos llegó a flor de pie, no pensábamos que creciera más y así el agua en la carretera creció y no pudieron pasar, ya después creció bien hasta 1.80 metros, de esto, al sacarnos, a los que se quedaron les dijeron que era bajo su responsabilidad, que no habrá recursos para ayudarlos […] Cruz Santos.

Antes de la evacuación el ejército dejó caer desde helicópteros alimentos para la gente que estaba en la comunidad inundada porque estaba aislada. Mientras los afectados estaban en Tzucacab, el presidente municipal consiguió lanchas para llegar hasta el poblado y llevar a algunos de los habitantes para que fueran a dar de comer a los animales que se habían quedado ahí.

Al interior de la comunidad hubo reacciones diversas entre los habitantes. Los que se inundaron inicialmente, se movieron hacia las casas de los parientes que no habían tenido afectación, pero al ver que de todas las maneras se había

imposibilitado el tránsito por la carretera a El Escondido, la mayoría de ellos estuvieron dispuestos a realizar la evacuación de la comunidad.

Los que no querían evacuar la comunidad expresaron que sus razones eran las de no dejar a los animales, puercos, gallinas, perros, etc., sin alimentos y a expensas de la propia inundación. Lamentablemente, esos temores estarían justificados con los efectos de la propia inundación ya que muchos de sus animales murieron dado que estuvieron dos meses fuera de la comunidad y no tuvieron quien les diera de comer a pesar de algunas visitas de funcionarios municipales y algunos campesinos.

> […] puedo decir que se murieron todos [los animales y los cultivos y árboles] y eso ya pasaron ya parte baja todo lo que es cedro, cabo, se murieron todos, plátanos se acabó apenas se está levantando el pueblo, a la miel, vea, se inundó todo, ahora nos queda una colonia y empezando también, se llevó todo el agua y acabó las abejitas […] Eduardo Catzin.

En Tzucacab, la mayoría de los afectados de Tigre Grande estuvo viviendo en el albergue instalado en la presidencia municipal, la duración de los damnificados en esas condiciones de albergue fue variable. Algunos duraron dos meses, otros mes y medio y los menos solo un mes. En el tiempo que pasaron en el albergue, los damnificados señalaron con frecuencia el problema de la insuficiencia de la comida, que muchos de ellos consideraron como un factor de incomodidad. Las condiciones antecedentes de relación social muy marcada por el parentesco, presionaron sobre el comportamiento de las familias frente a esas nuevas condiciones angustia que algunos consideraron no tolerables y marcó su retiro del albergue para buscar otras alternativas de estancia, en casas de parientes o en renta, tal como señalamos antes.

> […] hay mucho pleito allá [en el albergue] porque hay quienes no son familiares, que se están peleando lo que llega, no, no fuimos allá, nomás es un problema ir

allá con las familias por eso muchos quieren así rentar, más bueno estás solo, lo que hay no alcanza para comer, así la pasamos […].

La recuperación (post-impacto)

Como señalamos antes, en los casi dos meses que los habitantes de Tigre Grande estuvieron en Tzucacab, ya sea en el albergue o en casas particulares, en general no regresaron a la comunidad para mirar por el estado de sus pertenencias aunque si mantuvieron una preocupación por lo animales que dejaron, de manera que buscaron una salida para no moverse de la cabecera municipal pero teniendo información de sus cosas. Era el presidente municipal el que nominalmente fue encargado de vigilar las cosas en Tigre Grande.

Solo iba el Presidente, cada 15 días o cada 10 días, traían un poquito de maíz a los pobres animales, pues hay los que cuando tragan se mueren porque tantos días que no han comido nada, pues se murieron, así fue todo […] Ernestina Catzin.

El regreso de los pobladores de Tigre Grande a la localidad, como se ha dicho antes, fue también de manera escalonada. No todos regresaron al mismo tiempo, pero en términos generales, en el lapso de dos meses después de la evacuación ya estaban casi todos en la comunidad:

[…] Ya después que regresamos: la pobreza, no hay donde trabaje uno, y los elotes se acabó todo, todo donde se inundó se quedaron negros, todos los que sembraban elote los cochinos libres andan fueron a comer todo los elotes… si pues ¿donde iban a comer?, todo lo que sembraron fueron a comerlo todo, nada teníamos que comer pura Maseca […] Ernestina Catzin.

Durante unas tres semanas después del regreso, siguieron recibiendo ayuda proveniente de la que se había acopiado para el caso del huracán Isidoro: latería, aceite comestible, maíz. etcétera.

La primera visita que hicimos a la comunidad fue en diciembre de 2004, y encontramos ya formas de recuperación gracias a que "… hicieron milpa al otro año y tuvimos un poco de maíz, ahí volvimos a recuperar el poco así, así todos la pasamos … EC.

La gestión de recuperación

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, la decisión de reubicar a la comunidad fue tomada por el gobernador, sus funcionarios inmediatos, junto con el presidente municipal y fue atendida por quién sería el autor de los diseños de asentamiento y vivienda y gestor oficial, es decir. Fernando Medina Cázares. Ningunos de los miembros de la comunidad participó de dicha decisión. Más bien solo fueron espectadores pasivos pero hay que decir que lejos de entrar en oposición, aceptaron la idea, como se aprecia en el testimonio de abajo.

> Cuando estábamos en Tzucacab en el albergue, llegaron unas personas a la hora de la comida y nos dijeron lo que íbamos a hacer, que nos iban a quitar del lugar que se inunda y de esto nos pasarían a otro lugar donde no se inunde y así, mucha gente dijo que si y pues nosotros apoyamos, teníamos que hacerlo y pues dijimos que si, para apoyar a los que si se inundaron, pues los que no nos inundamos pues no nos dañó solo pérdida […] Manuel Caamal.

Un ejidatario que entrevistamos respondió así a la pregunta de si habían sido consultados en alguna manera para el diseño de la reubicación: "Nos debieron decir, hay un programa, el programa es este, y así se podría decir pues queremos veinte metros de terreno, pero te dan una porquería de 12 metros, si no

estamos en la ciudad, yo analizo y así debería de ser y no fue así, le gobierno lo hizo a su propia manera, con los topógrafos y todo, ya está. ¿Qué, entonces nosotros no somos nada?" Cecilio Catzin

Nos parece que fue del todo evidente que la forma en que se decidió, definió y, en buena parte, se ejecutó la reubicación -como vía única de recuperación-, fue impuesta a los habitantes de Tigre Grande. Lo anterior, lo decimos sin efecto dramático y sin observar una esperable dosificación de violencia burocrática dado que los propios damnificados de la comunidad aceptaron la idea de ser reubicados. Pero hubo muy serias diferencias en varios aspectos, uno de ellos, considerado primordial por los campesinos, fue el tamaño de los lotes o solares en donde se habrían de edificar las casas.

"Los comisarios" alegaban, en nombre de la comunidad, que querían que los lotes fueran tan grandes como los de la comunidad inundada (dos por tres mecates) para tener su huerto y sus animales. Pero, en ese punto, no encontraron respuesta favorable, de manera que al final la mayoría aceptó el lote de 12 por 75 que dispuso Fernando Medina, el gestor, diseñador y ejecutor de la reubicación. En entrevista con éste último, él reconoció que hubo esas discrepancias pero que su proyecto no podía dar entrada a lotes de mayor tamaño dadas las limitaciones financieras que imponía el esquema del Fonden y que una dispersión de viviendas impactaba directamente en los costos de creación de infraestructura, entre otras cosas. Es un hecho que no existió real participación de los afectados en el diseño de reasentamiento y tampoco de las viviendas ya que ahí hubo también diferencias muy importantes como veremos.

Dicho de manera sintética, las vías de gestión de la recuperación expresadas por los pobladores de Tigre Grande se concretan en que "los comisarios" (ejidal y municipal), fueron quienes extendieron la representación de los interesas de la comunidad frente a Fernando Medina y su despacho de arquitectos. Una representante del Programa de Reconstrucción de Vivienda del gobierno del estado de Yucatán, Laura Yam, desempeñó funciones como mediadora de las acciones de reubicación ahí y el aparato Fonden que estableció el pro-

pio gobierno yucateco. Se incorporaron en actividades de gestión también a agentes de INDEMAYA. Los comisarios llevaban los asuntos a la Asamblea de la comunidad para legitimar acuerdos y acciones.

Gestión global oficial

La intervención del gobierno del estado de Yucatán en el caso de la inundación de Tigre Grande y su reubicación, se enmarcó en el contexto de las afectaciones generales que se estaban enfrentando por las consecuencias del paso del huracán Isidoro. Lo funcionarios estatales afirmaron que se instalaron de manera normal Mesas de Atención Social, en la cabecera municipal en donde las personas afectadas se inscribieron. Excepcionalmente, dicen, en el caso de Tigre Grande y El Escondido hubo afectados que se registraron en Tzucacab y otros que fueron a tomarles registro en la propia comunidad, dadas las condiciones de la emergencia.

La perspectiva del funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de Yucatán (Sedesol-Y) ilustra claramente el cómo se tomó la decisión de reubica a la comunidad sin considerar otro elemento que no fuera el simple dato de la inundación en acto, es decir, dando por descontado que ese dato es la propia valoración del riesgo de inundación. Desde esta perspectiva, y dado que la Sedesol-Y desprendió de su propia estructura de organización un conjunto de oficinas y empleados para organizar la administración de los recursos del Fonden en el estado, el funcionario mediador recibió la instrucción de incorporar los buenos oficios de INDEMAYA para elaborar el padrón de beneficiarios. Conocida la decisión de que tanto en Tigre Grande, como en El Escondido, se realizarían sendas reubicaciones ligadas a la intervención de Fernando Medina[3] (en entrevista el mencionado

[3] En el sur de Yucatán se realizaron al menos otras 6 reubicaciones de menor escala pero bajo el esquema directo de Fonden incluidos los diseños de las viviendas.

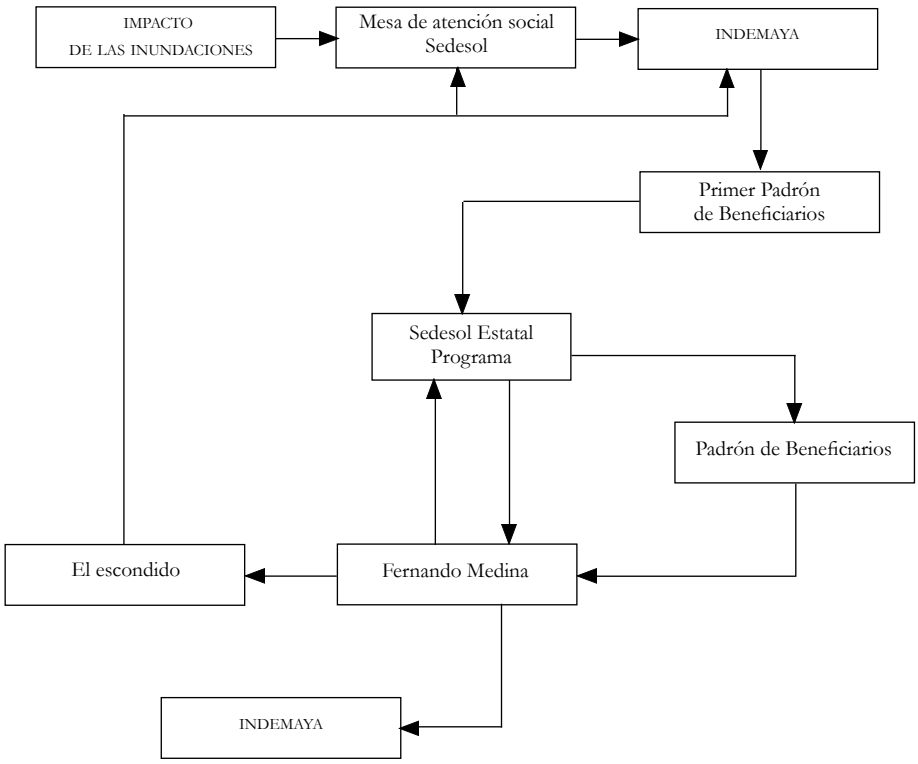
Medina, señaló que intervino en este proceso por propio interés de colaborar en la ayuda a las comunidades en desgracia y dada su relación de amistad y reconocimiento que le profesaba el gobernador yucateco y a su parentesco con la actriz militante Ofelia Medina), la otra instrucción formal fue que se el proceso de reubicación se ciñera a los lineamientos del Fonden. El rol de los agentes de INDEMAYA fue el de "trabajo social", es decir, el de trabajo de campo para las visitas domiciliarias en la recopilación, verificación y depuración de la información de los beneficiarios. El rol del funcionario estatal era la certificación de la información para enmarcarla en los planteamientos normativos del Fonden, pero también validó los acuerdos y la aceptación de términos por parte de los beneficiarios.

No hubo intervención directa de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social Federal (Sedesol), quienes fueron descritos por los funcionarios estatales como "el enlace con México, les llega el recurso y lo pasan…". En el capitulo anterior, mencionamos que para la delegación yucateca de ésta dependencia, no existieron reubicaciones, por tanto, no existieron padrones ni tramites ni nada relacionado con reubicación alguna, en todo el estado de Yucatán. Esta obvia contradicción entre las versiones de funcionarios del gobierno del estado y del federal, lo que hacen es reflejar los acuerdos que se tomaron al más alto nivel, es decir, entre el Presidente de la República, el gobernador del estado y la Secretaria de Desarrollo social, en el sentido de dar fluidez a los recursos del Fonden y que se dispusiera de ellos con la mayor libertad en el nivel estatal. Evidentemente, para los fines del esquema de intervención, roles y funciones de la Sedesol, las acciones que tratamos pudieron conformar omisiones serias.

La Reubicación

El terreno que se eligió para construir el nuevo asentamiento no fue comprado dado que estaba formando parte del Fundo Legal del ejido, aunque tuvieron

Diagrama de Gestión de la Reubicación de Tigre Grande



que negociar parte de un solar particular para integrarlo al conjunto. Ello facilitó las gestiones relacionadas con la relación entre federación y estado para efecto de las reubicaciones Fonden

Un fenómeno de capital importancia para el proceso de reubicación de Tigre Grande, lo conforma la percepción de los habitantes-beneficiarios respecto de cómo fue financiada la construcción de la misma. Hay una idea generalizada de que las casas se hicieron con dinero proveniente tanto del Fonden como de donaciones de la actriz Ofelia Medina. Pero también hay miembros de la comunidad que afirman que el dinero con el que se financia-

ron las casas provino de "un sacerdote de Cancún". Algunos entrevistados también afirmaron que "en realidad las casas las dio el PAN" (Partido Acción Nacional, que es el gobernante en la entidad y en la federación).

La existencia de esas percepciones refleja dos cosas de la mayor importancia, la primera es que hubo poca precisión en la comunicación del origen de los recursos, y la segunda, es que esa escasa claridad nutre y se nutre de las concepciones reinantes en los esquemas burocráticos mexicanos, pero también el la población en general, respecto a que lo que se "da" se hace como una suerte de "favor" a los afectados. La opacidad acerca del origen de los recursos favorece la interpretación de que es una vía caritativa la que ayuda en la desgracia, la que "da" las casas, o que es el "sacerdote" o cualquier entidad, repetimos, que obra en caridad. El origen de los recursos para resarcir las pérdidas por los desastres, provenientes del gobierno, implica el cumplimiento de una responsabilidad de la autoridad y ese hecho está diametralmente opuesto a cualquier noción de "caridad". Es evidente que una clarificación puntual de esto que estamos señalando, obraría en un cambio fundamental de la relación de la intervención gubernamental, en la que no se puede esperar una actitud pasiva, y menos sometimiento, de los beneficiarios de esa intervención.

La construcción del nuevo asentamiento se inició a finales del propio año 2002. Las viviendas se fueron terminado en distintos tiempos por ello algunos de los habitantes de la comunidad advirtieron que se tardaron "como tres meses", otros que el termino fue en "mas de un año". Nuestra primera visita en diciembre de 2004 nos permitió observar que la mayoría de las casas estaba terminada en obra negra y pavimentación. Para noviembre de 2005, aún no se terminaban muchos detalles de algunas casas, como ventanería y puertas, tampoco se había concluido la electrificación y el surtimiento de agua en el nuevo asentamiento. Fue durante ese año y 2006 que la comunidad se mudó en un 80% a la reubicación.

El autor de los diseños de la reubicación de Tigre Grande, Fernando Medina, explicó los fundamentos que consideró en ellos, bajo los siguientes términos:

MAPA 3
Reubicación de Tigre Grande

> El terreno escogido por los pobladores se localiza en los altos, en terrenos cercanos al poblado actual; a niveles que van de 5 a 25 metros por encima del nivel de inundación máximo registrado en el huracán Isidoro.
> La topografía es de montaña presentando pendientes de 20 al 40 %.
> Tiene una densa vegetación selvática de gran riqueza ecológica.
> Cuenta con algunos vestigios prehispánicos.

Las características del proyecto consideraron los siguientes aspectos, a decir del citado Medina: "Las partes mas altas del terreno serán utilizadas para los servicios públicos (El almacenamiento del agua es en dos tanques ubicados en las partes altas del terreno: uno cerrado destinado al consumo humano (distribuido por una red doméstica) y otro abierto que podrá ser utilizado como piscina [sic] para recreación cuyo contenido será distribuido por una red de riego); los lotes de viviendas se ubican en las zonas intermedias. Se respeta y aprovecha la vegetación y los desniveles del terreno. Se respetan los corrientales (ríos efímeros) como parte de los espacios públicos"

La infraestructura urbana se proyectó para que "la pavimentación es la mínima (5 metros) para permitir el acceso de vehículos a todas las casas; El suministro de energía eléctrica es subterráneo para que la vegetación se conserve y los vestigios prehispánicos luzcan en su entorno natural. El alumbrado público es generado por celdas solares, manteniendo a la población iluminada en caso de suspensión de la energía eléctrica".

Con respecto a las dimensiones del lote o solar en donde se haría de edificar la vivienda, y cuyas divergencias hemos anotado antes respecto de que era considerado muy pequeño por los beneficiarios cuando lo comparaban con el solar del emplazamiento antiguo. F. Medina argumentó lo siguiente justificándolo.

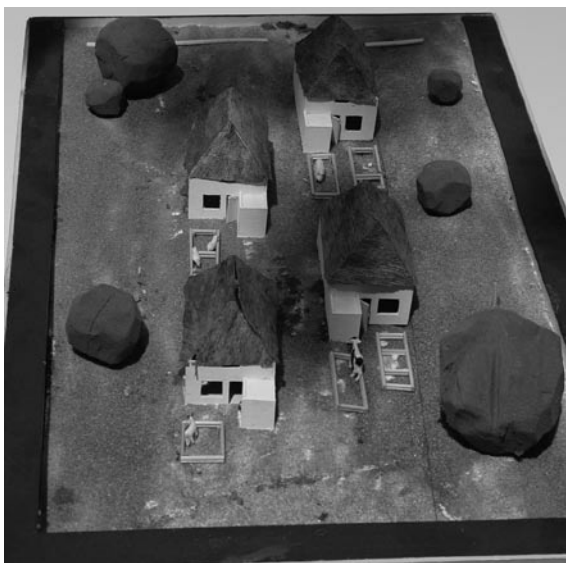
El lote es de 900 metros cuadrados, lo que es una dimensión importante, (12 x 75), y el mismo "permite la construcción de varias viviendas, (hasta 8), de tal modo que se conserva el patrón cultural de la familia extendida. Las dimensiones del lote y la organización de los espacios permite el cultivo de

hortalizas y la crianza de animales domésticos. Es óptimo para el suministro de la infraestructura urbana. Fomenta la vida comunitaria."

El proyecto de la vivienda de la reubicación fue justificado en los términos siguientes:

1. Es concebida de acuerdo a la tipología de la vivienda rural en Yucatán:
   a. Espacios de uso múltiple, dimensionamiento para colgar hamacas.
2. Optimiza los recursos:
   a. Utiliza materiales y tecnología moderna en cimientos, muros e instalaciones.
   b. Utiliza materiales y tecnología tradicional en techos.
3. Introduce innovaciones funcionales:
   a. Al permitir el crecimiento "interior" de dos a cuatro espacios por autoconstrucción.

Fotografía 1



Maqueta de la reubicación. Cortesía de Fernando Medina C.

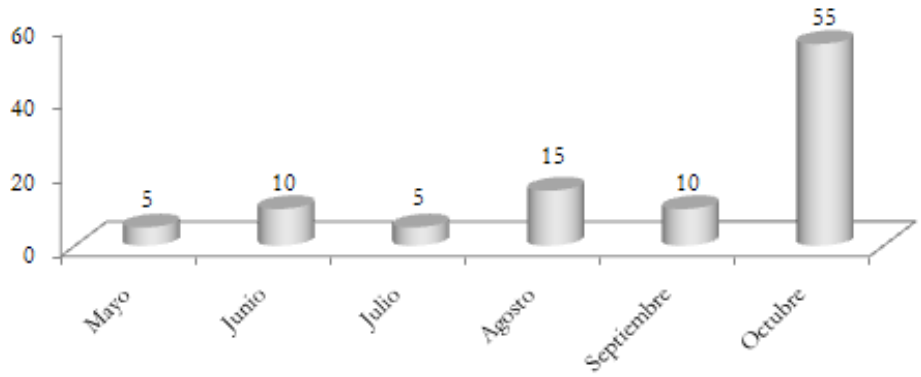
Fotografía 2

Tigre Grande. Cortesía de Rubén Galicia Castillo

Para terminar este apartado vamos a acotar algunas observaciones finales. Es un hecho que hacia finales del año 2005 y durante 2006, el Presidente Municipal de Tzucacab, de acuerdo con funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del estado, "Fonden" de Yucatán, como le llaman, presionaron a los habitantes de Tigre Grande para que ocuparan las casas de reubicación. Había resistencia de los mismos para trasladarse, dadas las inconveniencias que observaban en la calidad de la construcción, pues decían que no tenían cimientos (ver capítulo anterior) y que estaban construidas a mucha altura, de manera que sus techos eran muy vulnerables a los vientos huracanados. Por otra parte, estaban también inconformes con la dimensión del solar, con el baño al interior de la vivienda y la necesidad de construir adicionalmente un cuarto de cocina, también independiente de la casa.

Los mecanismos de presión emprendidos por el conjunto de autoridades mencionadas, fueron muy sencillos: surtieron los servicios de electricidad y agua corriente en la reubicación y cancelaron los mismos para las antiguas viviendas de la comunidad inundadas o no. EC: "hasta la bomba se llevaron".

GRÁFICA 1
Ocupación de viviendas en Tigre Grande, reubicación en 2005



Lo anterior se refleja en los datos de la EC-2005, pero además también muestra consecuencias de las acciones de resistencia a abandonar sus viejas casas para trasladarse a la reubicación. No todos los beneficiarios aceptaron las casas nuevas y decidieron permanecer en sus casas antiguas. Cuatro familias fueron las que permanecen en ellas, lo que representa un 13%.

Capítulo 8
La reubicación de Nuevo Milenio III

Jesús Manuel Macías M. y Juan Carlos Rubio P.[1]

En este capítulo observamos un caso de reubicación que, entre los sucedidos en su momento, fincó un antecedente de Programa Emergente de Vivienda de Sedesol mismo que derivó de atender las consecuencias de una serie de desastres mediados por un fenómeno meteorológico que ocasionó lluvias severas en el estado de Chiapas en 1998, y que afectó principalmente la costa y partes serranas de esa entidad.

El caso de reubicación que tratamos ocurrió en Motozintla, ciudad ubicada en una condición estratégica desde el punto de vista económico y de flujos demográficos, porque está situada en un área que vincula parte de la costa de Chiapas con la región serrana y la región llamada de Los Altos. Las condiciones del emplazamiento de Motozintla, por otra parte, son de considerable peligro dadas las condiciones geológicas, topográficas e hidrológicas que le generan una gran inestabilidad del sustrato habitable y por tanto una enorme susceptibilidad de destrucción del propio entorno, precisamente por esa inestabilidad. Tanto en este capítulo como en el siguiente se tratan dos reubicaciones de Motozintla, la presente se refiere a la derivada de los sucesos desastrosos de 1998 y la segunda a los que ocurrieron en el año de 2005. Por esta razón, ambos capítulos consideran aspectos similares de contexto regional y urbano de manera que se ha tratado de que no dupliquen sino que complementes estos asuntos.

[1] La interpretación de las fases del caso están basadas en entrevistas realizadas por: Magdalena Hernández, Asunción Avendaño, Enrique Salazar, Áurea Carballido, Abigail Reyes, Rubén Galicia, Gabriela Vera, Luís Chávez, Marisol Barrios y Hortensia Ramírez.

Las circunstancias en las que se generaron las condiciones de desastre en Motozintla, en septiembre de 1998, involucraron la variable de precipitaciones concentradas en tiempo que conjuntaron varias circunstancias vulnerables y se afectaron las áreas de viviendas establecidas en torno a las tres principales corrientes que cruzan la ciudad. Hubo destrucción de muchas casas, puentes, y el consecuente desplazamiento de la población afectada. La respuesta de los tres niveles de gobierno, en lo que se refiera a la recuperación, fue definida por las normas del SINAPROC en donde Sedesol tuvo un rol importante para aplicar recursos del recién constituido Fondo de Desastres Naturales (Fonden), siguiendo un esquema inicial que en uno de sus subprogramas consideró la reubicación. En la aplicación del mismo se tomó en cuenta un antecedente de plan de reordenamiento urbano denominado Nuevo Milenio y la experiencia del huracán Paulina de 1997. En adelante se examinan los antecedentes que conformaron el caso de reubicación estudiado.

Contexto del desastre de 1998

En el territorio de la sierra y costa de Chiapas durante los meses de septiembre y octubre de 1998 se sucedieran precipitaciones de gran envergadura que se convirtieron en las inundaciones que devastaron a numerosas comunidades de esas áreas. Caballero (et al. 2006) señala que en realidad fue la onda tropical denominada Earl, que a principio de septiembre de ese año empezó a generar precipitaciones severas que iniciaron la preparación del escenario de impacto desastroso que habría de materializarse casi un mes después:

> En septiembre de 1998 la tormenta tropical "Earl" barrió el sureste de México, dejando caer una intensa precipitación en los estados de Oaxaca y Chiapas. Ocurrieron varios deslizamientos de tierra e inundaciones en el sur de Chiapas, causando la muerte a 214 personas, dejando 307 desaparecidos y la destrucción parcial de 444 kilómetros de la carretera Panamericana. Caballero (*et al.* 2006).

El estudio de Delgadillo (2000), sobre las consecuencias de ese desastre comenta lo siguiente:

> Las condiciones hidrometeorológicas que predominaron en la primera quincena del mes de septiembre de 1998, fueron atípicas a las registradas en las décadas anteriores. Los efectos provocados por la depresión tropical *Javier,* que se presentó frente a las costas de Baja California Sur, y la tormenta tropical *Frances,* en el Golfo de México, fueron contabilizados en gran número de pérdidas humanas, miles de personas damnificadas y severos daños materiales en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Nayarit y Puebla.
>
> En Chiapas […] las lluvias que se presentaron por más de 10 días, triplicaron la cantidad de agua en comparación con las caídas en años anteriores. El desastre dejó a cientos de miles de damnificados de unas 100 comunidades de 23 municipios que quedaron aislados, desde Tapachula hasta Tonalá, debido a la ruptura de la carpeta asfáltica de la carretera Panamericana, la cual tiene una distancia aproximada de 240 kilómetros entre una y otra ciudad. Las cifras oficiales en ese momento eran de 10 mil personas damnificadas instaladas en albergues provisionales y 30 mil las afectadas […] se desbordaron 15 ríos, quedando destruidos 20 puentes, entre carreteros y ferroviarios, así como gran parte del equipamiento educativo básico, además, resultó dañada la infraestructura de salud consistente en 20 hospitales y clínicas de la región, serias fallas en la energía eléctrica y problemas en la distribución de agua potable. Por su parte, el presidente Ernesto Zedillo declaró… que el número de afectados fue del orden de un millón 200 mil habitantes.

El saldo resultante de los sucesos apuntados fueron del orden de 658 mil personas damnificadas en una treintena de municipios, las cuales perdieron sus viviendas, cultivos, animales de traspatio y ganado, quedando incomunicados. El mismo estudio de Delgadillo (*op. cit.* p. ??) toma una cita de una revista local (Por Esto, lunes 28 de septiembre de 1998) para reproducir un testimonio de desastre:

> […] los cinco días de lluvias intensas que cayeron sobre la Sierra y la Costa significan para el Estado, hasta ahora: 185 muertos, aunque pululan informes extraoficiales de que el número es más alto, pues aseguran que hay cadáveres sepultados entre el lodo y la arena; los desaparecidos, según el gobierno, son 89, aunque organizaciones sociales afirman que es de mucho más… La última tragedia de Chiapas se inició el siete de septiembre y se consumó la madrugada del ocho; las informaciones dibujaron la magnitud del desastre que arrasó con una tercera parte del territorio del Estado. Alrededor de 1 millón 200 mil habitantes afectados, 700 se quedaron incomunicados por tierra, de los cuales estaban en peores circunstancias. Se abrieron 110 albergues en donde se dio cobijo a 25 mil personas, un número indeterminado de personas se refugió, y aún lo hace, con algún familiar. Tres cuartas partes de la infraestructura eléctrica se dañó y toda la región quedó sin suministro de gasolina en los primeros días; las lluvias, los deslaves y los ríos desbordados afectaron la circulación en 712 kilómetros de carretera federal, de los cuales 444 tuvieron daños mayores. Se derrumbaron 22 puentes y los 7 mil kilómetros de caminos rurales afectados dejaron en el aislamiento total a cientos de comunidades ubicadas en la región Istmo-Costa, Sierra Madre, Soconusco y Fraylesca. Los municipios más dañados fueron: Motozintla, Pijijiapan, Huixtla, Tonalá y Mapastepec.

El gobierno del estado de Chiapas difundió diversas informaciones acerca de los efectos de las precipitaciones y de los diferentes escenarios desastrosos, pero dosificando los datos a través de algunos medios clave. Delgadillo (Supra cit.) también recoge la nota publicada por la Revista Proceso entonces.

> Un informe confidencial del gobierno del estado con datos preliminares recabados hasta el 15 de septiembre, elaborado municipio por municipio, al que tuvo acceso Proceso, precisa: resultaron afectados 44 municipios, con 616 comunidades, de las cuales 353 comunidades permanecían incomunicadas; había 106,774 damnificados, 407 muertos, 849 desaparecidos y 159 albergues. […] Según el documento interno del gobierno del estado, los municipios afectados

por el desbordamiento de los ríos fueron: Arriaga, Tonalá, Mapastepec, Pijijiapan, Acacoyagua, Acapetahua, Escuintla, Villa Comaltitlán, Huixtla, Mazatán, Huehuetán, Tapachula, Suchiate, Frontera Hidalgo, Tuxtla Chico, Cacahoatán y Unión Juárez en la zona Istmo-Costa-Soconusco. En la Sierra-Frailesca: Motozintla, Mazapa de Madero, Chicomuselo, Frontera Comalapa, Angel Albino Corzo, Amatenango de la Frontera, La Concordia, Villa Corzo y Villaflores. En Los Altos-Norte-Fronteriza: Jitotol, San Cristóbal, Simojovel, El Bosque, Independencia, Amatenango del Valle, Teopisca y Altamirano. En la zona Centro: Chiapa de Corzo, Jiquipilas, San Fernando, Cintalapa, Chicoasén, Tuxtla Gutiérrez y Venustiano Carranza.

El emplazamiento y fundación de Motozintla

La fundación de la ciudad de Motozintla tiene dos versiones que pueden ser también dos momentos históricos que se recogen en sendas vías de documentación. Una como relato tradicional obtenida por García y Ríos (2006) entre los motrozintlecos de origen Mochó, una etnia original casi en extinción. En éste relato, los Mochós fueron los primeros pobladores del área de Motozintla y llegaron ahí porque estando asentados antes en lo que hoy es área del pueblo de Belisario Domínguez, tuvieron que irse de ese lugar debido a una invasión de murciélagos que les expulsó para llegar a asentarse al actual territorio de la ciudad de Motozintla.

> Los viejitos de antes contaban que, cierto día, una gran plaga de murciélagos obligó a los pobladores de San Jerónimo, hoy Belisario Domínguez, a huir hacia diferentes sitios ("decían que los molestaban mucho, que les mordían sus orejitas"). Así, mientras "unos mitades se fueron pa'llá a lo que actualmente es el municipio de Tuzantán, "otros mitades" se dirigieron hacia el cerro de La Campana, ubicado en las márgenes de la actual comunidad de Motozintla de

> Mendoza, Chiapas, porque "en aquel tiempo, aquí, este lugar. Motozintla, era como desierto, era campo libre".

La otra versión de la fundación de Motozintla, que es la versión oficial, se encuentra más difundida y liga la fundación y desarrollo de la ciudad con la misma fundación de la Finca de San Francisco en 1620

> La actual ciudad de Motozintla de Mendoza fue fundada en 1620 en los terrenos de la próspera estancia ganadera de San Francisco Motozintla. El 19 de julio de 1884, por efectos del tratado de límites entre México y Guatemala, el pueblo de San Francisco Motozintla pasó a formar parte del departamento del Soconusco, Chiapas; el 13 de enero de 1890, fue segregado de la jurisdicción del departamento del Soconusco y anexado a la de Comitán; el 23 de octubre de 1912, fue elevado a la categoría de villa con el nombre de Motozintla de Romero, en homenaje a don Matías Romero; el 5 de julio de 1926, se le cambió la denominación a la villa de Motozintla de Romero por la de villa de Motozintla de Mendoza, en memoria del ilustre revolucionario michoacano Ismael Mendoza Sánchez; el 10 de agosto de 1954, Efraín Aranda Osorio, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, promulgó el decreto que la elevó al rango de ciudad. (Monografía Municipal de Motozintla. 2005).

Motozintla es una ciudad que cuando sucedió el desastre de 1998 tendría alrededor de 17 mil habitantes, si tenemos como referencia el dato del Conteo de Población del año 2000 realizado por el INEGI. Motozintla creció emplazada en un área de topografía complicada dado que el asentamiento original ocupó terrenos con pendiente de 2%, muy cercanos al lecho del río Xelajú, pero el área urbana consecuente se ha expandido sobre terrenos que tienen pendientes del 15% y el resto de la circunscripción de la ciudad está rodeada por pendientes que van del 15 al 30%, esto quiere decir que son prácticamente terrenos con declive muy abrupto.

> Por el hecho de estar la ciudad encajonada en la intersección de varios escurrimientos, el área urbana presenta pendientes diferenciales que van de muy suaves, en la parte central y nororiente del poblado, a muy fuertes, en toda la periferia urbana. Dentro de las 300.13 has. del área urbana actual, hay diferentes gradientes de inclinación del suelo, teniendo que los pocos terrenos planos existentes (0.011%) solo tienen un desnivel del 0 al 2%, ubicados únicamente en el área que ocupa la plazoleta del barrio Guadalupe, la cancha de fútbol del barrio Tejerías y la Unidad Deportiva, junto al Milenio I. (PDUM, 2002).

Adicionalmente a la topografía de suyo peligrosa, el principal segmento urbano de la ciudad, es decir, el área central y de mayor antigüedad e importancia económica, está rodeada por dos arroyos subsidiarios del río Xelajú, estos reciben el nombre de La Mina y Allende. Las áreas pobladas cercanas a todas estas corrientes han sido las que mayores destrucciones han sufrido como consecuencia de la ocurrencia de lluvias que generan inestabilidad de ladera y destrucción mecánica por el flujo de corriente con velocidades amplificadas por las pendientes abruptas.

Motozintla, luego del desastre de 1998, como otros centros de población en Chiapas, se ha convertido en una ciudad de la que se han realizado documentos de planificación urbana y municipal, quizás con un detalle pocas veces visto en ciudades de su tamaño. El Programa de Desarrollo Urbano de Motozintla elaborado entre 2001 y 2002 (PDUM, 2002), indica la evolución demográfica reciente de la ciudad en donde se observan claramente los ritmos de crecimiento acelerados a partir de la década de los años ochenta en la que la ciudad creció a tasas superiores al 4%, por encima de la media nacional.

Hay consenso en que la dinámica urbana y demográfica de Motozintla está vinculada con el proceso más regional de la expansión de cultivos comerciales en el área del Soconusco. El territorio motozintleco ha estado ligado a ese espacio desde la época prehispánica y colonial, y cobró especial significado cuando los movimientos económicos de los Altos de Chiapas se tornaron

CUADRO 1
Evolución demográfica de Motozintla, 1950-2002

Año	*Cabecera Municipal*			*Municipio*			*Relación*
Censal	*Habitantes*	*% incremento*	*Tasa de crecimiento*	*Habitantes*	*% incremento*	*Tasa de crecimiento*	*Cabecera-Municipio*
1950	3 266	-		-	-	-	-
1960	4 084	25.0	2.26 %	-	-	-	-
1970	4 682	14.6	1.38 %	25 316	-	-	18.49 %
1980	7 094	51.5	4.24 %	34 705	37.1	3.20 %	20.44 %
1990	11 316	59.6	4.78 %	48 106	38.6	3.32 %	23.52 %
2000	17 613	55.6	4.52 %	59 875	24.5	2.21 %	29.41 %
2002	19 025	8.0	3.93%	62 940	5.1	2.53%	38.60 %

Fuente: V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, Conteo 2000 (PDUM, 2002).

más dinámicos siguiendo el ritmo de crecimiento de los cultivos comerciales de la costa chiapaneca.

Es indispensable señalar la manera en la que Motozintla está organizada en términos de sus espacios funcionales internos.

> El área urbana actual de Motozintla de Mendoza se conforma por treinta barrios y la Unidad Deportiva, así como de equipamiento urbano que ocupa grandes espacios, tales como:
>
> Al norte del río Xelajú, las colonias y fraccionamientos Framboyan, Pedregal, El Naranjo, Miguel Hidalgo, Unidad Deportiva, Fovissste y Milenios I, II y III.
>
> Al lado noroeste del arroyo La Mina, las colonias Los Pinos, Francisco Sarabia, Xelajú Chico, Los Laureles, Rivera Hidalgo, Héctor L. Paniagua, Reforma, Guadalupe y San Miguel.

Hacia el noreste de la ciudad, en el paso del arroyo Allende hasta donde desemboca al río Xelajú, las colonias San Caralampio, Emiliano Zapata, Linda Vista y la Preparatoria Vieja.

Hacia el suroeste del Centro Urbano, los barrios encajonados de San Lucas y Tejerías y El Sabino como elemento aislado en la parte alta del cerro.

Al extremo sureste de la ciudad, los barrios de San Antonio, Dos de Septiembre y pasando la Carretera Federal las colonias Las Flores y Las Canoas. (PDUM, 2002).

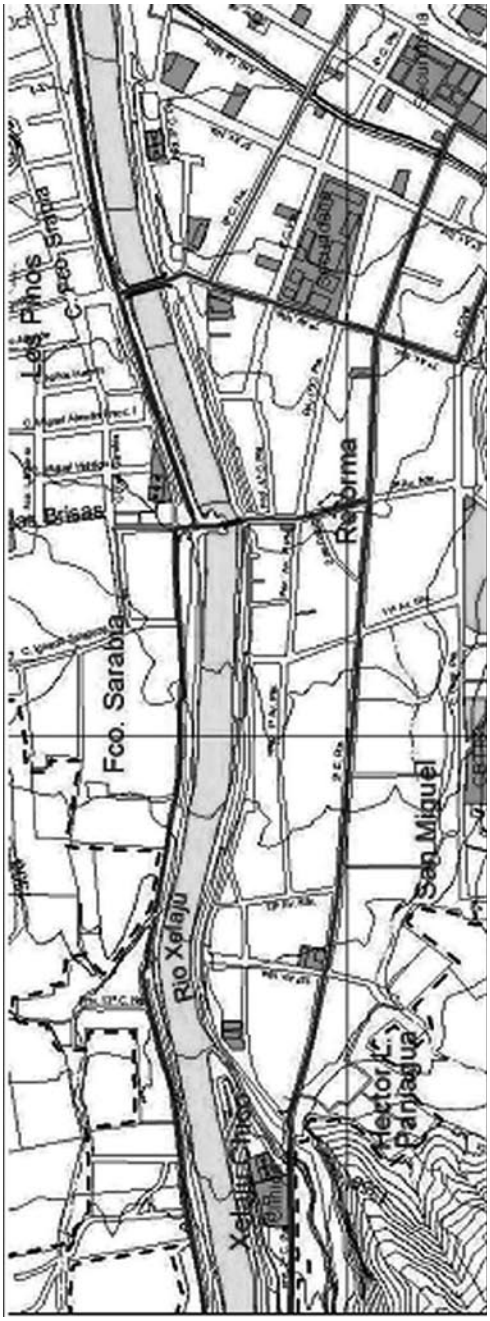
Las condiciones previas al impacto

Hemos dicho antes que las principales áreas residenciales afectadas durante 1998 fueron las áreas contiguas a las corrientes que atraviesan la ciudad, o sea, el río Xelajú y los arroyos La Mina y Allende. Los barrios que resultaron más afectados fueron precisamente los que se encuentran, como decíamos antes, en los bordes de esas corrientes y peor aún en las intersecciones de las mismas. De esta manera, los barrios más afectados fueron: Los Laureles, Rivera Hidalgo, Xelajú Chico, Francisco Sarabia, Reforma, Los Pinos, Framboyán, Emiliano Zapata, El Naranjo, Preparatoria Vieja y FOVISSSTE.

El Arroyo La Mina bordea los barrios de Tejerías, San Lucas, Centro y los barrios que comparten ésta corriente con el río Xelajú son: Reforma y Emiliano Zapata. Éste último resulta ser el que está lindando con las anteriores corrientes y además con el Arroyo Allende. Otros barrios que están en los márgenes de éste son: Canoas, Las Flores, San Caralampio y San Antonio y Preparatoria Vieja. En el mapa siguiente se aprecia la ubicación de los barrios.

Previo a las inundaciones, los habitantes de Motozintla no tuvieron ninguna información sobre eventuales peligros. Como se mencionó antes, desde el día 2 de septiembre de ese año de 1998, se registraron los efectos del fenómeno meteorológico identificado como Tormenta Tropical Earl, que empezó a ocasionar precipitaciones que los motozintlecos describen como

Mapa 1
Barrios al norte del río Xelajú



Mapa 2
Barrios al noroeste del Arrollo La Mina

lluvias ligeras pero constantes. Hacían su vida normal. Ellos habían tenido otras experiencias de crecidas desastrosas del río Xelajú, pero no tenían identificados rasgos específicos que les hicieran relacionar esas precipitaciones con aquellas de 1998 que dejaron destrozos de gran magnitud, un testimonio es revelador:

> […] es que mire, yo ya tengo años aquí, yo soy de acá pues, yo ya tengo 45 años. De que ha pasado [una inundación destructiva], ha llegado, de tres, cuatro, cinco casas [que destruye el río]. Siempre ha hecho eso, pero porque la gente también se van a poner a la orilla del río, entonces si, eso es lo que ha sucedido, pero no se compara con lo del 98 […] (Victoria Ortíz, 11 oct 2006-MH).

Durante cuatro días los habitantes de Motozintla estuvieron observando las precipitaciones pero mantuvieron las actividades normales, ni las autoridades del municipio ni las autoridades estatales o federales comunicaron algún aviso de alerta, de manera que le fenómeno destructivo fue "sorpresivo".

El domingo 6 de septiembre de 1998, por la noche, es la fecha que los entrevistados ubicaron como el de inicio de la destrucción en las riberas del Xelajú y los arroyos tributarios.

> Fue un día lunes [7 de septiembre], amaneció lloviznando así como amaneció hoy, llovizne y llovizne todo ese día. Ya no trabajé yo […] yo sacaba tabique y ese día y ese día iría a trabajar y le dije al vecino: vamos a trabajar… yo no voy a trabajar, dice, yo creo que no va a servir el tiempo, dijo, porque se va a deshacer el tabique. Bueno, nos conservamos y ya no trabajamos. Por la tarde empezó a llover y a llover. Ahí cerca bajaba un riíto chico […] se fue subiendo, las tres, las cuatro, siguió subiendo, las cinco, siguió subiendo. Nosotros teníamos una casita chica de 4 por 3 en el Reforma, o sea, yo y mi esposa y mis dos niños, entonces le dije yo a mi esposa: saca el papel que esta abajo del ropero, le dije, y lleva todo todo lo que tenemos y vámonos a salir de aquí, vamos a reacomodar más adentro las cosas […] y los vecinos que estaban más ahí [lejos del río] ni

> siquiera van a salir ustedes. Si, vamos a salir. Bueno, como que se burlaban de cómo estábamos ahí, porque estábamos ala orilla del río, y ya más al rato siguió subiendo el río, siguió subiendo y llegó al tope del puente, iba corriendo rápido y ya para las seis de la tarde siguió más y más y se empezó, se fue un tanque que yo tenía ahí, los arbolitos se los estaba llevando, entonces se preocuparon todos los que estaban en la orilla del río, se preocuparon y vámonos, empezaron a trabajar… llegaron los soldados diciendo que se saliera la gente y todo eso y se hizo un gran alboroto porque el río venía subiendo y toda esa parte donde se ve alta la nube era negro, negro estaba todo, pero imagínese, negro estaba todo y seguía lloviendo y seguía lloviendo y el río creciendo. A las siete de la noche vino una patrulla y nos fuimos al Auditorio […] (Lenia García, 12 de octubre de 2006).

En el texto de entrevista anterior se manifiesta la apreciación de las señales de peligro con el incremento del nivel de agua que llevaba el río. Quienes habitaban en la cercanía de las corrientes estaban vigilantes de las variaciones del nivel del cauce, que además, dado el encerramiento por los cerros que dan un efecto acústico de amplificación a los sonidos de las partes bajas donde pasa la corriente, se escucha muy bien la variación del sonido que produce el agua en su paso. Todo ello se mantenía incorporado al conjunto de rasgos de peligros que los habitantes de la ribera tenían para identificar lo que les podría representar una amenaza.

La inundación (fase de impacto) y la emergencia

El fenómeno meteorológico produjo muchas lluvias durante al menos cuatro días antes de la crecida que ocasionó la destrucción de viviendas en los bordes riparios de Motozintla. Ahora bien, dada la dinámica hidrológica, el que la corriente del río Xelajú tomara las dimensiones tan destructivas de septiembre de 1998 no puede ser explicado solo por los niveles de precipita-

ción registrados en Motozintla y alrededores, sino que suma la precipitación acopiada en el área de superficie de la cuenca del Xelajú antes de su cruce por la ciudad y adicionalmente a lo anterior se tiene que considerar la forma y pendiente que ese río toma en Motozintla para explicar que los mecanismos de destrucción no fueron solamente aquellos que se pueden identificar con inundaciones sino también con fallas de ladera, transporte de sólidos en las corrientes con un grado de pendiente elevado como los arroyos La Mina y Allende. Por ello, las formas en las que se expresaron las afectaciones en 1998 y las más recientes de 2005, influidas por el huracán Stan, suman al problema del incremento del nivel de las corrientes el esfuerzo mecánico destructor de los sólidos en acarreo y, desde luego, los derrumbes de las laderas y los colapsos de los múltiples abanicos aluviales.

> El 2 de septiembre de 1998, la tormenta tropical *Earl* provocó intensas lluvias que afectaron a los pueblos de Acapetahua, Mapastepec y Tapachula, ocasionando que río Coatán se desbordara para generar una inundación severa. El 4 de septiembre, el río Potinaspak se desbordó afectando a 400 familias; seis personas desaparecieron y una murió. La inundación del río Pijijiapan destruyó 28 casas y fueron evacuadas 200 familias con un saldo de tres personas muertas. El 8 de septiembre, los ríos Xelajú Grande, Allende y La Mina, habían **destruido 600 casas** ocasionando la evacuación de 7000 personas en 24 horas Cuatro días después, el gobierno reevaluó el daño, reportando 30 mil personas evacuadas o damnificadas, 18 desaparecidas, 12 muertes, la pérdida de energía eléctrica e incomunicación de muchos pueblos y comunidades… Finalmente, el 19 de septiembre fuentes oficiales reportaron 114 muertes y 1'200,000 personas damnificadas, de manera que una de cada tres personas en Chiapas resultó afectada por las inundaciones, con Motozintla y Pijijiapan como las dos ciudades más afectadas. Caballero (*et al.* 2006).

Para el caso de Motozintla, no obstante, se estimó que tan solo la cantidad de precipitación de los días 8 y 9 de septiembre de 1998, duplicó el promedio

mensual y se adiciona a esa característica de concentración pluvial, como ya mencionamos, el hecho de que ocurrieran deslizamientos de laderas a lo largo del río Xelajú y los arroyos La Mina y Allende. Ese tipo de fenómenos fueron frecuentes en el área y ocasionaron mucha destrucción en carreteras y puentes por lo que la propia ciudad de Motozintla se vio tan afectada que le provocó aislamiento temporal del resto de las poblaciones vecinas.

Los testimonios de afectados señalan que fue la noche del domingo 6 de septiembre, cuando desbordó el río Xelajú y los arroyos, de manera que en ese entonces inició el llamado "momento de la emergencia" para la ciudad de Motozintla.

> Cuando pasó, ya tenía tres días que estaba lloviendo, pero estaba lloviendo así normal, poquito, se venía el agua, bueno, ya que a los cuatro días ya empezó a llover muy fuerte como a eso de las tres de la tarde empezó a llover y llover. Fue un día sábado, ya para el domingo [6 de septiembre] todo el día más recio y ya para el domingo en la noche para amanecer el lunes, ya en la noche a las once de la noche se fue la luz y ya salimos de ahí donde yo vivía por el San Caralampio, yo me fui allá a otra casa cuando saqué a mis niños, un poquito de mis cositas y lo demás se quedó ahí, ya como a las once de la noche empezó la tormenta, se fue la luz y los gritos y venía el río y toda la gente gritaba, fue cuando ya se fueron las casas […] la gente, ya amaneció, era una tristeza y un dolor, ya no había ni donde pasar la comida […] (Olivia Maldonado, 10 oct 2009-MH).

Las condiciones en las que inició la emergencia en las partes bajas de Motozintla y en aquellas que bordeaban a las corrientes fueron una suerte de reedición de los desastres mexicanos, es decir, una ausencia de la autoridad política en lo que se refiere al cumplimiento de obligaciones elementales en la seguridad de la población. En ese punto, el monitoreo de las amenazas y los sistemas de alerta funcionan para limitar los alcances destructivos de la ocurrencia de fenómenos naturales potencialmente desastroso. Por otra parte, frente a la omisa respuesta gubernamental, las reacciones de la población amenazada

fueron las de ponerse a salvo, pero también las de ayuda solidaria para salvar a los vecinos o a las personas que estaban en peligro evidente, como lo reflejan las entrevistas realizadas a los damnificados de entonces. Este tipo de contrastes es el que da fuerza al reclamo ciudadano de mejor atención para los asuntos de seguridad y por otro lado aparece como un escenario de aparente ingobernabilidad. Pero es de la mayor importancia interpretar correctamente esos acontecimientos, las respuestas sociales y las motivaciones esenciales. De ninguna manera, las circunstancias descritas se ofrecen como respuestas ingobernables, pero así han sido asumidas por los responsables de la atención de desastres de los gobiernos estatales y del federal. Por ello se observa que las intervenciones de recuperación de desastres se suelen atender como un problema de "control social".

> […] fue un día domingo [6 de septiembre] que empezó a llover mucho. Yo cerré mi taquería pero veía que gente corría para acá, como aquí estaba un drenaje, ahí lograba pasar la gente en alto, ya fue que creció más el río y unos jóvenes, yo vendía tacos, y fueron a comer ahí, estaba apoyando al que podían sacar… yo todavía estaba en alto y era a una de la mañana y unos fueron a encomendar sus cositas y de ahí se fue la luz, dije voy a guardar mis tortillas porque mañana no va a haber tortillas, pero no pensando que llagara más. Ya ahí como a eso de las cuatro de la mañana me fui a acostar un tantito, confiar, cuando me fueron a decir que "levántese porque el río ya está cerca", como dije, cuando me levanté el agua estaba así, ya se llevó su casa de don fulano, sutano, y se fue como era de noche y sin luz, ya nomás quedaba así mucho como unos seis metros para llegar a mi casa, y logramos salir. Estaban chicos mis tres niños […] (Victoria Ortiz. MH. 11 de octubre de 2006. Barrio San Lucas o Xelajú Chico).

La emergencia que tuvo lugar en Motozintla dadas las destrucciones ocasionadas por las corrientes que cruzan la ciudad, también se caracterizó por haber empujado a los damnificados hacia el centro de la ciudad en busca de albergue. Otros fueron a buscar refugio con parientes o amigos en áreas que

no se vieron afectadas en esos momentos. Todas las entrevistas realizadas a los damnificados de entonces, dan cuenta de ese hecho: se fueron a la plaza central en donde las autoridades municipales tuvieron que responder coordinando una elemental respuesta de instalación de albergues.

> […] eran chorros de agua que estaban bajando, ya no pudimos cruzar ni pa'llá ni pa'cá, y luego ya no se podía, nomás la única calle que había era la central, que llega al Centro y pues salió mi esposo y se fue corriendo al parque a preguntar a la Presidencia si no nos daban un poco de refugio ahí porque, por los niños, yo tenía mi bebe de un año […] luego llegó una licenciada con su carrito y ahí nos subió y dijo: nomás las mujeres que están criando y los niños chiquitos échenmelos y los demás váyanse caminando pero corriendo antes que sea muy tarde, u pus nos llevó al Centro… dijo mi esposo: allá en el Centro nos vemos en el Parque […] en la escuela Ilhuicamina y en el Auditorio y en la Presidencia estaba re-llenísimo de gente pues ya habían muchos albergues y todo el Centro sirvió de albergue […] (Ofelia Sánchez).

También hubo afectados que fueron a refugiarse a casa de familiares o amigos:

> […] como yo tengo mucha amistad en el otro barrio de Loma Bonita, ahí es donde están los soldados, en una loma, no estaba el Milenio uno todavía, y llegó el río, la muchacha y su esposo me ayudaron a sacar mis papeles… ahí me quedé ya no me dejaron bajar […] tardé como unos veinte días ahí. (María Ortiz. 11 de octubre de 2006).

El mismo día que empezó la inundación se comenzaron a llenar algunos de los edificios públicos ya mencionados, que funcionaron como albergues improvisados. Fueron instalados, unos por las autoridades y otros por la gente afectada que iba llegando al centro de la ciudad. Muchos fueron a la iglesia católica de San Francisco y, como mencionamos, también fueron al Auditorio

Municipal, la Presidencia Municipal, la Casa de la Cultura y a las escuelas Niño Artillero, Ilhuicamina, CEBETIS y a la "Secundaria 24".

La desesperación y el miedo de los afectados era alimentado por rumores surgidos, según señalan los entrevistados, de la propia gente y otros como resultados de "vaticinios" de personas con motivaciones religiosas, quienes afirmaban era una especie de "día final", que además habría de ocurrir un terremoto exactamente a las 11 de la noche que desaparecería a Motozintla de la faz de la Tierra. El resultado de los rumores que mencionaron nuestros entrevistados fue, según ellos, que se incrementó el nerviosismo, las ganas de rezar hincados de rodillas como una suerte del mejor consuelo disponible.

Los entrevistados coincidieron en reflejar que las autoridades locales estuvieron rebasadas por los acontecimientos: no alcanzaban a coordinar las más elementales tareas de auxilio, y que solo esperaban a que llegara la ayuda del exterior para enfrentar las demandas de los afectados, lo que puso en evidencia el estado de escasa preparación para contingencias de ese tipo. Fue hasta después del día quince de septiembre que empezó a llegar ayuda del Ejercito Mexicano, primero por avionetas que aterrizaban en la Unidad Deportiva y luego por vía terrestre entrando por Frontera Comalapa desde Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas, al norte y por el sur por Belisario Domínguez desde Huixtla, una vez rehabilitados los tramos carreteros que fueron destruidos por los derrumbes.

Cuando finalmente empezaron a llegar los víveres, se repartieron exclusivamente en los albergues, dejando sin esos abastecimientos al resto de la población que no se encontrara ahí aunque hubiera perdido también su patrimonio o, aunque no lo hubiesen perdido, estaban en desamparo por la falta de abasto público en la ciudad. Los entrevistados señalan que en esas condiciones, las personas que atendían los repartos de alimentos (civiles y militares) los trataban no como damnificados sino como "oportunistas".

Quienes si estaban en algunos de los albergues, se organizaron para conformar un "comité de despensas" y solicitar a los miembros del Ejército, cosas como estufas, cilindros de gas, trastos y en fin, lo necesario para instalar

una "cocina comunitaria". A pesar de esta forma de economizar esfuerzos y alimentos, la comida era insuficiente para todos y muchos padres de familia se vieron en la necesidad de hacer ayuno obligatorio para que los niños más pequeños se alimentaran mejor. La entrevista publicada que en su momento hicieron al sacerdote católico Heiman Vázquez (López, *et al.* 1998) señalaba: "Me he dado cuenta de que ha llegado mucha ayuda. He visto llegar varios tráiler con ayuda, pero la carga la están almacenando, mientras la gente se queja en los albergues de que no tiene qué comer y beber".

El alcalde de Motozintla, Héctor Leonel Paniagua Guzmán también declaraba lo siguiente: "En el municipio se reparten diariamente más de 100 000 litros de agua embotellada y se entregan más de 20 000 comidas entre la población afectada, que asiste a los lugares habilitados como albergues. (López, *et al. Supra cit.*)."

Después de estar ocho días en los albergues la gente damnificada fue desalojada para obligarla a buscar otros lugares donde estar, como refleja el testimonio de un entrevistado que estuvo en el albergue del CEBETIS:

> […] tardaríamos como unos ocho días en el CEBETIS, en lo que ya, pues, ya nos dijeron de que ya cada uno debía buscar para donde se iba a ir, que las casas que se habían perdido, que ya estuviéramos parado en el lugar de los hechos y que buscáramos en donde estar. Volvimos a regresar en una partecita que había quedado, pues, ahí nos amontonamos porque no teníamos ni para donde. Como a los ocho o diez días empezó a llover otra vez, y otro susto más que nos llevamos, se empezó otra vez a desbordar las casas, pero ahí fue donde se fue toda la casa (Pedro Márquez).

Ante esa situación, muchos tuvieron que regresar a los albergues y muchos otros se fueron a rentar, o con amigos, familiares o vecinos de la ciudad que les ofreciera un lugar para quedarse o un trabajo nada más para "desquitar" la comida, como señalaban:

> […] empezamos a trabajar, yo empecé a vender "Avon" y a lavar ropa, a planchar ropa, a veces con don Pepe, doña Lupita y doña Lolita del hotel Victoria, ahí nos íbamos a planchar y a lavar y de ahí el sustento y la renta, hasta que vimos como solucionarlo y gracias a dios estamos vivos […] (Esther López).

El desalojo de los albergues mencionado antes, era justificado por el gobierno en razón de que muchos de ellos eran escuelas y los estudiantes tenían que regresar a clases el 21 de septiembre, decían que los damnificados serían cambiados a otros lugares que estarían habilitando como albergues alternativos.

En realidad, muchos de esos albergues fueron cerrados definitivamente y no se habilitaron otros, de tal manera que para el 19 de septiembre solo quedaban 2 albergues (Escuela Ilhuicamina y La Casa de la Cultura) y 7 comedores comunitarios instalados.

En parte, mucha gente había salido por su propia voluntad dadas las molestias que les provocaban los cambios de sitio o las amenazas de esos cambios, sin tener información suficiente de cómo se harían las cosas y porque en realidad sentían que no eran bien tratados por los encargados de los albergues.

La prioridad que se dio a la apertura de las escuelas para reiniciar clases, absurda en términos vitales, sugiere mucho una política emergente, de las autoridades locales y estatales, por conducir el proceso de recuperación hacia una idea de "normalización" que tuvo más que ver con proyecciones políticas mediáticas que con la realidad del propio proceso de desastre.

La gente que estaba en los albergues durante los primeros días era mucha y, se sucedieron algunos conflictos por la falta de espacio, alimentos y uso de instalaciones sanitarias.

Se prolongó la permanencia de 3 albergues, después del reinicio de clases, y los entrevistaros se quejaron de que durante el tiempo que usaron esos albergues tuvieron una atención deficiente. Escaseaba el agua potable y se alimentaban casi exclusivamente de comida enlatada y malos olores por falta

de suficiente higiene: "[…] daba pena ya pues ir al baño de la gasolinera, si, ya nos daba pena, pero ¿A dónde íbamos a ir?" (Consuelo Soto).

El desastre de 1998 planteó un escenario de crisis política, adicional a las enormes pérdidas infligidas, para todos los niveles de gobierno. De inmediato, la parte federal hizo intervenir a los técnicos de la Comisión Nacional del Agua para definir áreas de "riesgo" que serían básicas para la ulterior planificación del desarrollo urbano de la ciudad.

Mapa 3
Áreas de riesgo según la CNA de Motozintla

El documento resultante de planificación estableció una zonificación de riesgo en la que se basaría la condición de los terrenos que se elegirían para nuevos desarrollos urbanísticos como los proyectos de reubicación:

> Tomando en cuenta que en la ciudad de Motozintla ocurrió un desastre meteorológico de grandes magnitudes, la Comisión Nacional del Agua "CNA" elaboró un plano local en donde se indican cuales son las zonas urbanas que serán consideradas como de riesgo, alto riesgo e inundables, en dichas zonas no debiera haber construcción alguna tanto de uso habitacional como de equipamiento básico e infraestructura, por lo que toda construcción asentada sobre estas zonas de riesgo, alto riesgo e inundables deben considerarse también como *usos incompatibles* del suelo (PDUM, 2002).

La recuperación (post-impacto)

Como mencionamos líneas arriba, la emergencia demandó una respuesta plena de improvisaciones de parte de las autoridades municipales, pero también de las estatales y federales. Como veremos más adelante, la pauta del gobierno federal fue poner en acción un programa de recuperación que descansó en un esquema llamado *Programa Emergente de Vivienda Nuevo Milenio,* que fue diseñado como su nombre lo indica, de manera emergente aunque con antecedentes en otras acciones de intervención en desastres. El antecedente innegable fue el Programa Emergente de Vivienda para Damnificados del Huracán Paulina en Acapulco de 1997, diseñado en la Sedesol que combinó también recursos del Programa de Empleo Temporal con "etapas" como:

- La asignación de 2000 predios para la reubicación definitiva de las familias que perdieron su vivienda.
- El compromiso de adquirir 10 000 lotes más para trasladar a las familias

que aún permanecían viviendo en riesgo.

- La entrega de 15 600 paquetes de material para reconstruir las casas que presentaban daños parciales e incluían dos láminas de cartón, dos docenas de tiras de madera, polines y un bulto de cemento que se entregaban solo a damnificados que vivían en predios regularizados (Villegas, 2005).

La configuración de ese programa no estuvo exenta de las previas intenciones, siempre muy firmes de los "planificadores" del suelo urbano de Acapulco, por reubicar a las personas de escasos recursos hacia otros lugares de menor plusvalía, real o potencial, para impulsar un desarrollo turístico con uso de suelo eficiente desde la perspectiva de la capitalización. Evidentemente, la justificación de reubicar a las citadas personas, era *para su bien,* dado que se les procurarían mejoras arquitectónicas y sanitarias y una mayor seguridad respecto a la ubicación.

Cuando sucedió el desastre de Chiapas, el gobierno federal tenía la experiencia del programa emergente de vivienda de Acapulco y las perspectivas del denominado Programa Nuevo Milenio también diseñado en la Sedesol para atender la reubicación de comunidades dispersas en centros urbanos mayores que servirían para concentrarlas. Paralelamente a la aplicación del Programa Nuevo Milenio en Chiapas, el gobierno federal fue difundiendo la ampliación y aplicación de ese programa en el resto del territorio nacional, como se ve en el cuadro de abajo, en un boletín de la Presidencia de la República.

No cabe duda de que el Programa Nuevo Milenio, fue inspirado en una idea de reubicación basada en la creación de centros poblados que asimilaran y concentraran a habitantes de comunidades dispersas bajo la conocida lógica de costo-efectividad, es decir, la creación de áreas de vivienda cuya cercanía reduciría el costo de la inversión en infraestructura y servicios urbanos. Al mismo tiempo, los habitantes de esas áreas tendrían el acceso a esos servicios lo que teórica y mediáticamente los ubicaría en un mejor plano de *desarrollo social.*

CUADRO 2
Comunicado 1330. Presidencia de la República

Comunicado número 1339
Aramberri, N.L., febrero 26, 1999.

El programa "Nuevo Milenio" para evitar la dispersión y atender las necesidades sociales

- El verdadero desarrollo de México es a partir del equilibrio de sus regiones y el aprovechamiento sustentable de sus recursos humanos y naturales.
- "Nuevo Milenio", Programa para atender problemas y necesidades de las comunidades más pequeñas y aisladas del territorio nacional.
- El Gobierno Federal destina 83.3 millones de pesos para fortalecer centros poblacionales.
- Población dispersa y comunidades aisladas son la limitante del desarrollo en Nuevo León.
- Gobiernos Federal, estatal y municipal están unidos en sus estrategias de combate a la pobreza.

De manera muy específica, Delgadillo (*op. cit.*) ilustra los contenidos del Programa Emergente de Vivienda "Nuevo Milenio", de la siguiente manera:

> El gobierno de la República, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 1998) y el gobierno del estado de Chiapas, establecieron el PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA CHIAPAS "NUEVO MILENIO" para dotar de vivienda a los damnificados de las inundaciones ocurridas en septiembre de 1998 que sufrieron pérdida total y reconstruir las viviendas con afectaciones parciales. De tal manera este Programa se subdividió en cuatro subprogramas:
>
> Subprograma 01 de rescate inmediato de viviendas.
>
> Subprograma 02 de atención a viviendas afectadas en zonas de no-riesgo con daño parcial.
>
> Subprograma 03 de atención a viviendas afectadas en zonas de no-riesgo con daño total.

Subprograma 04 de reubicación de viviendas por autoconstrucción.

El Subprograma 04, de reubicación de viviendas por autoconstrucción, contempló dos formas de atención: disperso y concentrado. Las viviendas concentradas en núcleos urbanos, trataba de la construcción de unidades habitacionales completas en las siguientes regiones y municipios.

Región Istmo-costa, 2 642 acciones (viviendas); Región Soconusco, 2 513 acciones; Región Frailesca, 172 acciones

Región Sierra, 841 acciones. (Mazapa de Madero y Motozintla).

Para efectos de comparación entre los subprogramas desarrollados en el caso de la reubicación de Nuevo Milenio III y el referente global que ha sido aplicado a otras reubicaciones donde se utilizan recursos del Fonden de 1999 hasta antes de 2005, que empezaron a aplicarse programas de vivienda ligados al fideicomiso FONHAPO, ubicamos la siguiente tabla que indica cuales son esos subprogramas:

CUADRO 3

Subprogramas Sedesol	
Programa emergente de vivienda "nuevo milenio" 1998	*Programa emergente de vivienda Sedesol 2002*
01 De rescate inmediato de viviendas.	01 De rehabilitación de servicios básicos y limpieza
02 De atención a viviendas afectadas en zonas de no-riesgo con daño parcial.	02 De atención a viviendas con daños menores
03 De atención a viviendas afectadas en zonas de no-riesgo con daño total.	03 De atención a viviendas con daños parciales
04 De reubicación de viviendas por autoconstrucción.	04 De reconstrucción en el mismo sitio de viviendas con daño total
	05 De reubicación y reconstrucción de viviendas

Ahora bien, la puesta en marcha del programa siguió una secuencia normativa que establecía la necesidad de formar Comités Vecinales, Mesa de Atención Social y mecanismos de registro de damnificados y de los daños.

Antes de que se diera por terminada de manera oficial la etapa de la emergencia, difícilmente discernible en términos reales de las fases de manejo de desastre, surgieron las directrices federales que obligaban a la Comisión Nacional del Agua (CNA) a delimitar la zona de terrenos federales a lo largo del río Xelajú y arroyos que atraviesan a la ciudad con el fin de construir canales para el encauzamiento de las aguas fluviales. Proyecto para el que se supone hubo una licitación que ganaron la compañías ICA y Nacional, que estarían bajo la supervisión de la CNA.

Una decisión unilateral, que evidentemente no fue consultada con ninguna persona afectada en la localidad y que muestra el corte de las "soluciones" inmediatas a problemas planteados por inundaciones o terremotos. Ese tipo de opciones se consideran de corte "tecnocrático" y, en realidad, no solucionan nada relevante y por el contrario, a largo plazo suelen generar peores problemas que los que suponen solucionar dado el efecto de "falsa seguridad" que fomenta la ocupación de áreas peligrosas supuestamente hachas seguras. Ciertamente, la utilidad de esas obras ha mostrado ser mucha en el campo político y mediático, dado que por sí mismas manifiestan (ostentan) que se "hace algo" para contener a las amenazas. Una de las mayores utilidades de esas obras es que sirven para fortalecer las finanzas y las ganancias de las compañías constructoras. En el desastre de 1998 para reducir el debate sobre las soluciones a los problemas que plantean los riesgos y los desastres, se decía que el problema de la crecida del río no fue que éste "no se había metido a las casas de los afectados sino que fue al revés, éstos se metieron al lecho del río", es decir, eran los culpables de sus propias desgracias y con ello aceptaban de mejor manera las soluciones que les imponían.

La configuración empírica de los subprogramas: Comités de Vivienda, Mesa de Atención Social y registros

En los boletines de prensa de las giras de trabajo del entonces presidente Ernesto Zedillo por las áreas afectadas de Chiapas, desde el 11 de septiembre llegaron los primeros funcionarios de Sedesol a Motozintla a levantar, junto con el Ejército, el censo de damnificados y un registro de daños. Se constituyeron Comités de Vivienda y se estimaron preliminarmente 600 casas desaparecidas y un total de 1200 afectadas en diverso grado. Los entrevistados refieren una convocatoria de las autoridades para formar el Comité de Vivienda que se integró por un presidente, un secretario y un vocal, mismo que representaría los intereses de los afectados para los asuntos de reubicación.

La secuencia de identificación de daños y afectados derivó en la realización de un padrón de beneficiarios que fue la base para la aplicación de los subprogramas mencionados anteriormente. El subprograma 03, de reconstrucción o autoconstrucción consistía de la entrega de 15 mil pesos para una vivienda de 36 metros cuadrados de construcción. Ese dinero era entregado directamente a las personas en parcialidades correspondientes a distintas etapas de la construcción. Cada etapa era supervisada por un funcionario de Sedesol quién sancionaba el siguiente pago. Un funcionario del gobierno de Chiapas que participó en la ejecución de ese programa lo calificó de muy bueno comparándolo con el subprograma 04 de reubicación: "[…] cada quién se encargó de conseguir su terreno para construir y como la entrega de los dineros fue directa al damnificado, no hubo ningún problema ni en la cuestión de las lanas" (René Cobos).

Con relación al subprograma 04, de reubicación, los damnificados entrevistados señalaron que en teoría se dio la opción para aceptarla o reconstruir, pero es importante advertir que ese asunto fue tratado en esos términos cuando aún no se había llegado a la elección de los terrenos para las reubicaciones. Se registraron 693 familias que aceptaron formar parte de las reubicaciones

que luego se llamarían Nuevo Milenio I, II y III. El último caso, que es el que nos compete registró 172 familias de manera oficial.

Las entrevistas con quienes fueron beneficiarios de aquel entonces y que radican en Nuevo Milenio III, refieren que hubo una única Mesa de Atención Social en Motozintla y que estuvo instalada en las oficinas de la Presidencia Municipal, pero de la que se hizo poca difusión ya que la información estaba limitada a los afectados que se encontraban en los albergues oficiales. Esa situación, según nos comentan los entrevistados, dejó fuera del registro preliminar de daños a una gran cantidad de damnificados que no se enteraron a tiempo porque estaban refugiados en casas particulares, tanto en la ciudad como en otras comunidades cercanas.

La Mesa de Atención Social estuvo encargada de recoger datos de las personas que fueron a reportar daños. Se les pedía únicamente el nombre del jefe de familia y la dirección o referencias de ubicación de la casa afectada. Esos datos tenían que ser comprobados con documentos como acta de nacimiento y comprobantes de domicilio. Para quienes habían perdido sus documentos los requisitos de comprobación fueron más flexibles, se les pedía comprobar los datos por medio de testigos que afirmaran la vecindad con el afectado.[2]

---

[2] Un entrevistado que fue representante de barrio, señaló que a su juicio esa flexibilidad, y falta de otros "filtros", facilitaron diversas formas de corrupción: "muchas familias pudieron hacerse de 2 o 3 casas aunque realmente no pudieron sacar sus papeles [...]" (Diego Durán). En el estudio de Delgadillo (2000) se advierte lo siguiente: derivado de las fallas cometidas durante el levantamiento de los censos oficiales para cuantificar los daños, así como de la imprecisión en cuanto a las personas que realmente deberían ser beneficiadas, muchos afectados no recibieron apoyos, mientras que otros que no lo fueron se convirtieron en propietarios en los Fraccionamientos "Nuevo Milenio". Entre las causas de estas fallas originales se encuentran: no participó con capacidad de decisión en el levantamiento del censo, personal de la región, sino que lo hicieron técnicos de Sedesol, INI, INPROVICH, SDUCOP y otras que acudieron en refuerzo por la emergencia, sin embargo no conocían a los pobladores originales o carecieron de habilidad para preguntar por los ausentes en ese momento en otros refugios, y tampoco certificaron que no fueran incluidas personas que no habían sido afectadas. Según el sacerdote católico y el representante del Comité de Derechos Humanos "Tonalá", el origen de estos desvíos fue la corrupción de funcionarios menores. Algunos afectados se encontraban en esos momentos en zonas fuera de peligro, mientras que entre los damnificados incluyeron a personas que ni siquiera eran de la región. Algunos Indicadores de las

Reubicación

Antecedentes

Antes de abordar los aspectos centrales de las acciones de reubicación por Sedesol, en el Programa Nuevo Milenio, es importante referirse a un asunto que emergió en el contexto del desastre de 1998 y que hace referencia al emplazamiento riesgoso de Motozintla y la idea vinculada a esto, que aludió a una eventual necesidad de desplazar a su población, es decir, de realizar una reubicación de la ciudad entera. Rubio (2009), lo refiere en los siguientes términos:

> Al mismo tiempo que se llevaba a cabo el censo y las posteriores listas de beneficiarios, se comenzó la búsqueda de los terrenos de reubicación, también, llena de controversias. En especial sorprende la apresurada notificación de Sedesol a Ernesto Zedillo el día 18 de septiembre, acerca de que ya tenía los terrenos para las reubicaciones de Motozintla,[3] cuando ni siquiera habían sido conformados los Comités de Vivienda y mucho menos la lista de beneficiarios que habrían, supuestamente, de tener voz y voto en esa decisión.

Tan solo 3 días después, declaraciones de Esteban Moctezuma, Secretario de la Sedesol, se darían cuenta de que no era tan sencillo: "en el caso de Motozintla, por ejemplo, ha habido un problema muy serio porque la mayor parte de las casas habitación está ubicada virtualmente en el lecho del río", y

---

cédulas del levantamiento de información no correspondían a criterios de realidad, sino que en aras de sus posibilidades de generalización, se englobaban como claves, que luego resultaban hasta contradictorias. Como ejemplo, la clave 5 decía "Daño total en zona de riesgo", cuando según la lógica no podría darse "daño total" en una zona de "no riesgo". Así, en Pijijiapan inicialmente Sedesol había considerado solamente 80 damnificados, cuando el censo de la Procuraduría Agraria arrojaba que eran 700.

3 Presidencia de la República, 18 de septiembre de 1998:15.

ahí mismo, cometería su segundo error cuando, el diario El Universal publicaba que "también indicó que se analizaría la posibilidad de crear un nuevo centro de población con los servicios de agua potable electricidad, salud y educación" (Ruiz, 1998)

Se refería a reubicar a toda la ciudad de Motozintla, aseveración ante la cual el mencionado Rene Cobos señaló lo siguiente:

> La gente se opuso; ¿Cómo nos vamos a ir de Motozintla?, ¿porqué se va a quedar Motozintla sin gente?, entonces no, no señores, nosotros de aquí no nos movemos. Entonces empezaron a buscar los predios cercanos, los predios que consideraron en un momento dado y pidieron los avales. Obviamente el Instituto de Vivienda hizo su trabajo, pues solicitando el aval de Protección Civil, oye ¿este terreno es adecuado? Y dijeron que si (René Cobos).

Es posible que en la discusión sobre las reubicaciones de Motozintla se pudiera dar pie a alguna confusión respecto si se trataba de las colonias de reubicación o bien, de la reubicación completa de la ciudad. Las razones expuestas antes, delinean muy bien el hecho de que este último asunto se trató en el más alto nivel político, que fue el que decidió ejecutar las diversas reubicaciones relacionadas con el desastre de 1998. Se refleja muy bien, que en su momento se logró ponderar la enorme dificultad y costo que representaría reubicar a una ciudad de más de 17 mil habitantes, pero no necesariamente ello definió las opciones tomadas al final, acerca de la construcción de las tres y luego cuatro colonias Nuevo MIlenio. Es fundamental considerar que la idea de deshabitar a la ciudad de Motozintla ha estado presente en alguna instancia que interviene en los asuntos de desastres en Chiapas y en particular en Motozintla. Las más recientes experiencias de reubicaciones, las relacionadas con el paso del huracán Stan en 1995, muestran como hay una aparente determinación por reducir la población de la ciudad haciendo reubicaciones de la población de la misma en sitios lejanos a la cabecera municipal (ver el caso de Vida Mejor III que se trata en el siguiente capítulo 9 de esta obra).

Tratemos ahora de las formas concretas en las que el mencionado Programa Emergente de Vivienda Nuevo Milenio se manifestó en el caso de estudio de Motozintla. Dicho programa, recordemos, tuvo como referente conceptual y empírico al subprograma de reubicación derivado de la experiencia de aplicación en Acapulco debido a las destrucciones del huracán Paulina en 1997. Identificamos una muy interesante relación en dichos programas que tiene que ver con asumir a la acción de reubicación de manera no independiente de consideraciones del suelo (que se reubica) en términos de valor y de riesgo. Ambas variables no solo aplicables o consideradas respecto al suelo que se reubica, sino también en el que se des ubica, es decir, que la consideración de valor no es ajena al interés de desalojo, y, por otra parte, la consideración riesgo, puede ser un argumento útil para sustentar dicha acción.

Otra relación vinculada a los principios de diseño del asentamiento que tiene que ver con el factor de concentración de las viviendas, la observamos como basada en una suerte sustrato de costo-efectividad, tal como señalamos antes. Esta lógica es muy utilizada para entornos urbanos y por prácticas que en México y en otros países con muy identificadas con fraccionamientos de interés social. Se trata de concentrar la disposición de las viviendas para que las necesidades de construcción de infraestructura y servicios reduzcan el monto de la inversión necesaria. Con ello se logra ofrecer acceso a servicios e infraestructura a una mayor cantidad de viviendas con una menor inversión.

Por otra parte, es muy importante tener en cuenta que las condiciones resultantes de los eventos meteorológicos de septiembre de 1998 en Motozintla deben verse asociados al resto de las regiones afectadas en Chiapas, tanto de la Sierra como del área costera, por ello, la aplicación general de Programa y de la intervención en recuperación de desastres debe observarse como una medida general que tuvo, necesariamente, adecuaciones locales. Es por ello que consideramos que la necesidad de construir instrumentos correspondientes para enfrentar la emergencia y para dar una salida no cuestionable a la recuperación del desastre, debió contar con una justificación de reacción y

proacción. Tal vez por ello se encargó a la CNA una caracterización de riesgo y la zonificación respectiva que mencionamos antes.

Los acontecimientos de 1998 establecieron la necesidad de introducir modificaciones en el entorno urbano de Motozintla. El PDUM (2002) indica que con la construcción de las colonias de reubicación (Nuevo Milenio I, II, III y IV) se sumaron casi 21 hectáreas a la ciudad para sumar en total 300. La zonificación de riesgo de la CNA se encargó de justificar la ampliación del área urbana en supuesta ubicación no riesgosa en términos de la amenaza de inundación. Pero, desde luego, no exenta de otros riesgos considerables que deben verse en términos de derrumbes y otras amenazas, ya que esas reubicaciones se asentaron en un viejo abanico aluvial, lo que quiere decir un sustrato inestable y testigo de acarreo pluvial (véase Caballero, *et al. supra cit.*; Macías, 2008 y Rubio, 2009).

Dada la importancia de los factores que estamos mencionando, es decir, que ligan consideraciones de riesgo y desarrollo urbano, es importante detenerse en este punto. El estudio de Delgadillo (*et al.* 2000), menciona en términos generales el proceso aplicado en Chiapas, al efecto:

> Una vez seleccionado el lugar, los técnicos de la Comisión Nacional del Agua (CNA) dictaminaban si los terrenos eran viables. En caso afirmativo, los Ingenieros de CORETT procedían a medir y a lotear.
>
> El trámite de adquisición se llevó a cabo dependiendo del tipo de tenencia de la tierra, así en los casos de compra a propiedades, éstas fueron realizadas por la Secretaría de la Reforma Agraria. En estos casos, el Oficial mayor de esta dependencia firmó las escrituras correspondientes, y esta secretaría expidió el título de propiedad individual a cada uno de los beneficiarios, así como un título por áreas de reserva ecológica, equipamiento y solares baldíos a nombre de la presidencia municipal.
>
> En el caso de las expropiaciones y cuando los ejidos ceden porciones de terreno, la gestión y conciliación corre por cuenta de la Procuraduría Agraria,

mientras que la CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) se encarga de los trámites ante las dependencias oficiales. Actualmente se han titulado 2 600 de un total de 2 800 propiedades correspondientes a expropiación de ejidos (80 %).

Los Comités de Vivienda sólo cumplen su papel al coordinar las actividades del proceso de autoconstrucción, principalmente en lo relativo a la organización y participación de los beneficiados. A partir de la rifa de los lotes por medio de una tómbola, cada beneficiario se convierte en futuro propietario, acto que se consuma cuando le entregan su título respectivo.

Para el caso de Motozintla, la reconstrucción del proceso de adquisición de lotes para las reubicaciones, a través de las entrevistas, nos indica que se buscaron negociaciones de predios tanto ocupados como baldíos y según refieren que fue inicialmente a instancias del gobernador chiapaneco que se comenzaron a pagar indemnizaciones de esos terrenos para proceder a la demolición de viviendas dañadas. Anteriormente también se buscó la intervención de la CORETT, para que efectuara, a través de la contratación de una empresa privada, el avalúo de los terrenos. La SRA, propuso las formulas legales para las transferencias de predios. No obstante, antes de que se "normalizaran" todos estos procedimientos de enajenación de tierra, los funcionarios locales y estatales habían manifestado intenciones de desalojar por la fuerza a las familias que habían regresado a sus viviendas afectadas en los bordes la las corrientes y que se rehusaban a moverse. Todo ello conformó el proceso intrincado que sostuvo a las reubicaciones de 1998.

En términos generales, la fase de reconstrucción de Motozintla asumió la construcción de 692 viviendas de reubicación en las colonias Nuevo Milenio I, II, III y IV. Se expropiaron, mediante Decreto Presidencial, en total 21 hectáreas al ejido Motozintla. Es importante indicar que la expropiación de esos terrenos ejidales estuvo enmarcada en un conflicto dado que los ejidatarios, básicamente de la etnia Mochó, se opusieron en un principio a la

expropiación argumentando que se trataba de las mejores tierras de cultivo de la localidad. La expropiación de esas tierras obligó a los campesinos mochó a caminar 2 kilómetros para llegar a las nuevas parcelas que abrieron al trabajo agrícola, y que son menos fértiles. Los entrevistados comentaron que varios de sus compañeros se quedaron si tierras de labor.

La investigación de Rubio (*op. cit.*) logró identificar que en realidad se trató de dos expropiaciones que fueron ejecutadas simultáneamente y cuyos detalles están consignados en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 17 de marzo de 1999. Se indica que la primera fue de poco más de 4 hectáreas de temporal de uso común, con valor unitario de poco más de 125 mil pesos por hectárea, lo que sumó un total de alrededor de 538 mil pesos que se entregaron a 16 campesinos. La segunda expropiación fue de poco más de 16 hectáreas, también de temporal y de uso común, con el mismo precio unitario que arrojó, en este caso una suma total de indemnización apenas superior a los 2 millones de pesos que se entregaron a 59 campesinos perjudicados.

El PDUM (2002) señala la siguiente distribución para la extensión expropiada: área lotificada de 9.7 hectáreas (46% del total); áreas de equipamiento urbano: 1.9 hectáreas (9.6%); área para vialidades: 8 hectáreas (3.9%); áreas verdes: 0.78 hectáreas (3.9%) y áreas restringidas a la construcción por ser zonas de escurrimientos pluviales y deslaves: 0.32 hectáreas (1.6%).

El proyecto original, según el PDUM (*supra cit.*) contemplaba un total de 803 lotes, de los que solo se ocuparon 692 y 111 son considerados predios habitacionales baldíos. Las viviendas fueron hechas con block (tabicón) aparente, es decir, sin repellado o aplanado, y techo de lámina de asbesto rojo. Se entregaron a los damnificados las casas sin ventanas ni puertas y piso rústico de concreto. En 2002, los autores del PDUM, consideraban que el 66% de las viviendas de las reubicaciones no habían tenido "mejoría alguna". ES de vital importancia mencionar el mismo PDUM ofrece datos contradictorios ya que cuando muestra un desglose de viviendas por cada una de esas colonias de reubicación, la suma llega a las 855 viviendas construidas.

La autoconstrucción

Como un comentario introductoria a este apartado, deseamos externar que dentro de todos los casos que se han estudiado de reubicaciones por desastre que componen esta obra, solo el que nos ocupa ha involucrado la participación de los afectados en las tareas de autoconstrucción de las viviendas de reubicación. Adelantamos el juicio respecto de que esta práctica tuvo un impacto favorable en el periodo post impacto en Motozintla, sobre todo por lo que concierne al mantenimiento de empleo y de ingresos, aunque insuficientes. Ahora bien, el recurso de construir las viviendas de las reubicaciones mediante la autoconstrucción o a través de contrato de empresas constructoras, no nos ha dejado observar diferencias sustantivas en términos de los resultados globales de la propia reubicación, pero estaremos reservando la discusión respectiva para el capítulo 11 de esta libro.

La forma en la que los damnificados enfrentaron la tarea de reconstrucción-reubicación ha sido bien reflejada por ellos en sus testimonios. Cuando llegaron a los terrenos que después serían la Colonia Nuevo Milenio III, tuvieron que hacer un campamento y bodega improvisada para alojar el material de construcción que comenzaba a llegar y cada noche se organizaban por turnos para velar y vigilar los materiales e implementos a fin de que no se los robaran. Muchos recuerdan con desagrado esos primeros días en el campo porque había muchas alimañas y como había un "toril", es decir, un corral de ganado mayor, el olor ahí era insoportable. En esos días tuvieron que "escardar los espinales, quemar la caña de maíz y levantar la piedra" (Luz Quiroz), lo que hace suponer que a diferencia de las actuales prácticas de construcción de nuevos asentamientos, en 1998 los responsables del programa de vivienda no introdujeron maquinaria para hacer trabajos de limpieza y nivelación de terrenos. Según el boletín de la Presidencia de la República fechado el 19 de septiembre de 1998 (Supra cit.), los paquetes de materiales que se entregarían a cada damnificado contenían lo siguiente:

- 60 bultos de cemento.
- 15 castillos prearmados.
- 1.5 kilos de alambrón.
- 6 kilos de clavos.
- 6 kilos de alambre recocido.
- 105 piezas de lámina de fibrocemento.
- 15 caballetes de hidrocemento.
- 144 birlos.
- 18 barrotes de pino.
- 28 reglas de pino.
- 6 polines .
- 1 WC.
- 1 lavabo.

El paquete de materiales de construcción que señalamos, estaba supuestamente calculado para una vivienda de 36 metros cuadrados sin contar ventanas ni puertas, como también hemos comentado líneas antes.

A juicio de los damnificados-beneficiarios, esas cantidades de materiales se vieron mermadas en la realidad por las intervenciones de quienes formaban el Comité de Vivienda, autoridades municipales y funcionarios federales, que aprovechaban sus cargos para vender materiales por su cuenta. Las entrevistas realizadas con dichos afectados ofrecen testimonios coincidentes en este punto, particularmente con respecto a la venta de cemento "barato" en diversas colonias de la ciudad: "toda la gente se dio cuenta pero se pusieron de acuerdo con el presidente municipal… ellos hacían lo que quisieron hacer. Terminó el programa de hacer casas, se fueron y hasta la fecha ya ahorita dejaron sus problemas" (Javier Cruz).

Hay una anécdota muy interesante que ilustra una visita realizada por el entonces secretario de Sedesol Estaban Moctezuma que estaba acompañado por un funcionario norteamericano que fungía como su homólogo en el vecino país del norte, Michael Cuomo: "Moctezuma y Cuomo visitaron al-

gunas casas vacías, de modo que no pudieron escuchas las quejas de quienes afirman que solo recibieron 36 costales de cemento y no los 90 prometidos… El programa, presuntamente modelo de solución para los rezagos de las comunidades dispersas, se ha topado con la realidad: seis familias ni siquiera aceptaron recibir el material y otras cambiaron el cemento y la lámina por motosierras para reconstruir sus casas de madera, justo donde las tenían" (Pastrana, 1999).

Como ya se ha señalado, el Comité de Vivienda estaba encargado de recibir y repartir el material entre los damnificados, de entregar reportes, firmar documentos y además convocar a reuniones o "juntas" cada semana, para ofrecer explicaciones de sus movimientos y acordar acciones determinadas para avanzar en la construcción de las viviendas, como la obtención de arena y grava que no eran provistos como el resto del material descrito antes. Para ello los damnificados cooperaban en esas reuniones con cinco o diez pesos cada uno para, se supone, pagar la gasolina de los camiones transportadores.

La modalidad de autoconstrucción dio empleo a los damnificados, esa es una de las características que pudimos apreciar como favorables a ellos dadas las condiciones post impacto que hemos tratado en un apartado anterior. Muchos de los damnificados, que habrían de ser los dueños de las viviendas que estaban construyendo, tuvieron empleo y algunos aprendieron el oficio. Se les pagaba un jornal de veintidós pesos por jefe de familia. Tuvieron que construir sus casas basándose necesariamente en el proyecto arquitectónico propio del programa. Otros afectados prefirieron buscar otros trabajos en Motozintla, por considerar que el ingreso del jornal, que estaba definido por el Programa de Empleo Temporal (PET), no era suficiente para el mantenimiento de la familia. La esposa ocupaba entonces el rol de vigilante de los trabajo de construcción de su vivienda. Para ese efecto, Sedesol pagaba directamente a otros albañiles que entraban a suplir a los dueños, y éstos tenían que contribuir con la alimentación de aquellos.

La etapa de autoconstrucción no es recordada con agrado por parte de los entrevistados que intervinieron en ella. Dicen que hubo abusos y humi-

llaciones, sobre todo mencionan el trato prepotente de ingenieros que tenían la obligación de brindares asesoría técnica. Rubio (supra cit) consigna que quienes mejor salieron librados de esas situaciones incómodas fueron los damnificados que tenían algún respaldo en organizaciones preexistentes o emergentes, y señala como ejemplo al grupo religioso denominado *Testigos de Jehová,* quienes realizaron prácticas de ayuda mutua en la construcción de viviendas y adicionalmente lograron que les fueran proporcionadas también las puertas. Vera (2007) menciona que esas prácticas son inteligibles bajo el concepto de "capital social" y que ha mostrado una utilidad invaluable entre otras cosas, para una mejor recuperación de crisis.

La reubicación ahora

Nos aproximamos al estudio de la reubicación de Nuevo Milenio III realizando entrevistas con las personas que la habitan actualmente y levantando un par de encuestas censales, una en 2006 (EC, 2006) y otra en 2008 (EC, 2008). Este caso de estudio es el más antiguo de los que hemos realizado. Empezamos a acercarnos a él a ocho años de haber ocurrido el evento destructivo de las inundaciones y deslaves de 1998 y a diez años de ese evento volvimos a levantar una encuesta en la comunidad.

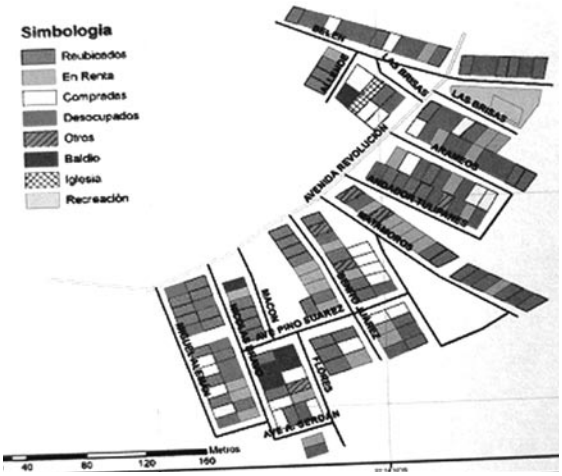
Lo primero que puede decirse de la misma es el sorprendente dato de casas desocupadas que encontramos desde 2006 y que se ratificaron en nuestra encuesta censal de 2008, es decir, un 27% de viviendas que no estaban habitadas.

Recordemos que el proyecto original de finales de 1998 definió 172 lotes para la construcción de viviendas, de estos, se lograron construir 160 casas a lo largo de estos años. Nuestra encuesta censal de 2006 nos indicó que a la distancia de un año de haber ocurrido el evento destructivo, la colonia de reubicación tenía un 46% de ocupación respecto al total de viviendas que censamos, es decir, 160. En el año 2000, apenas se ocupó un 13 % de las viviendas y otro tanto logró tomar posesión de viviendas en el año 2002, de

Imagen de satélite Google Earth, 2006

Fuente: Goggle earth, 2006.

MAPA
Nuevo Milenio III

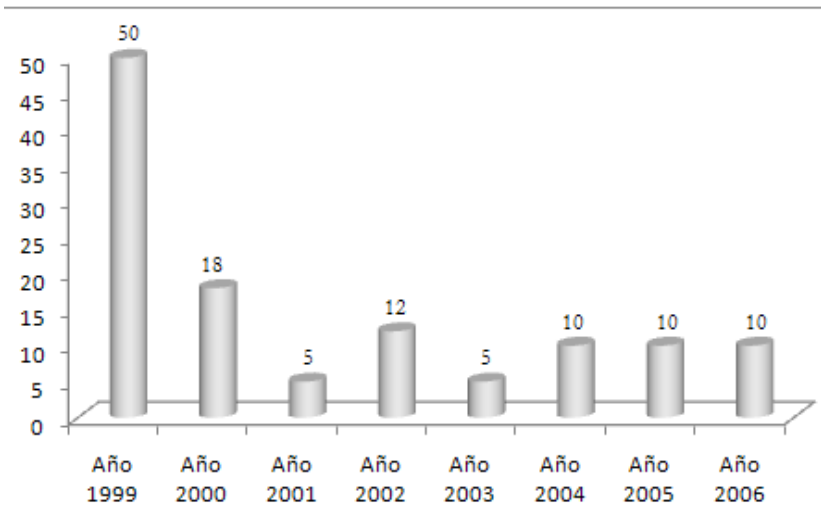


Elaboró Juan Carlos Rubio.

manera que se puede decir que hasta 2008 la colonia nunca logró alcanzar el 100% de ocupación.

GRÁFICA 1

Nuevo Milenio III. Ocupación de viviendas por año



Fuente EC. 2006

La encuesta censal de 2008, nos arrojó los siguientes resultados respecto al estado de ocupación de las viviendas:

CUADRO 3

Nuevo Milenio III. Estado de ocupación de viviendas

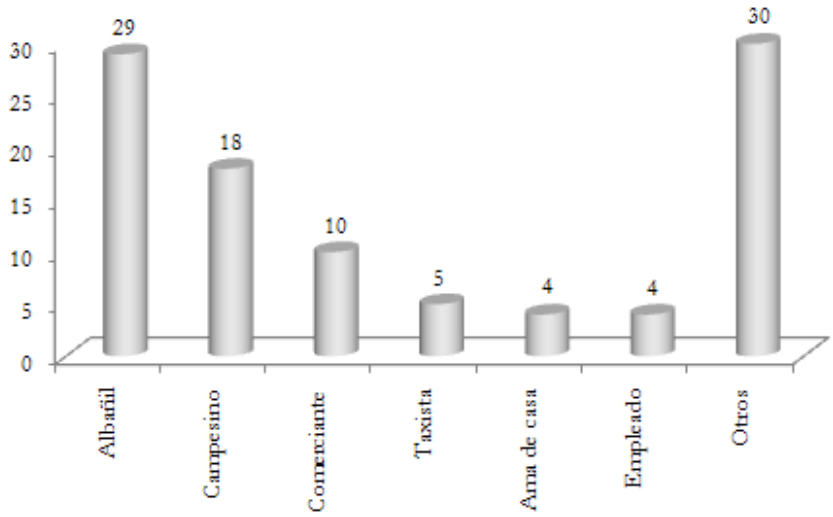
Categoría	*Total*	*%*
Beneficiario	61	38
Rentada	30	19
Comprada	26	16
Desocupada	43	27
Totales	160	100

Fuente EC. 2008

Como se ve en la tabla anterior, solo el 38% de las viviendas de Nuevo Milenio III estaban ocupadas por los beneficiarios originales, el 35% se encontraba en las categorías de "rentada" o "comprada", es decir, no estaban siendo ocupadas por beneficiarios originales, y el restante 27% de las viviendas, como se dijo antes, estaban desocupadas. Los datos anteriores son elocuentes de varios procesos que se dan en la colonia y también en el entorno urbano de Motozintla.

Cuando interrogamos a los habitantes de la colonia acerca del tipo de empleo que tenían en 2006, un 29% de ellos dijo ocuparse en actividades vinculadas a la albañilería y algunos mencionaron que esa profesión que ejercían estaba relacionada con el proceso de autoconstrucción que emprendieron para edificar sus casas en el programa Nuevo Milenio de 1998. Otra de las actividades importantes que tenía un 18% de los habitantes de la colonia, era la de agricultores o jornaleros agrícolas. Casi un 20% de los entrevistados dijo tener alguna actividad ligada al sector terciario de Motozintla (comerciante, taxista, empleado de tienda).

GRÁFICA 2
Nuevo Milenio III. Tipo de empleo



Fuente EC. 2008

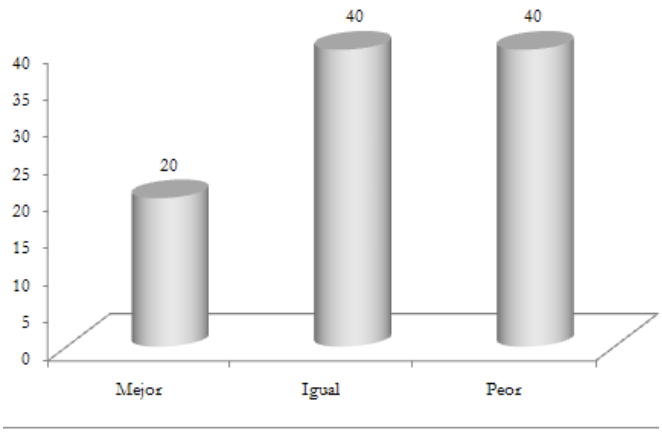
La colonia mantiene la organización que adoptó desde que fue creada. Un Presidente de colonia o barrio, que es el agente social que asume la responsabilidad de representarlos frente a las autoridades municipales. La fisonomía de la colonia mantiene también los problemas de su origen. Las calles de la misma permanecen sin ser pavimentadas y ello genera muchas incomodidades para el tránsito, sobre todo en época de lluvias y genera también, condiciones adversas para la salud, de manera que esta situación junto con la cercanía a un basurero municipal son tres de los problemas que los habitantes mencionan como sus principales adversidades vecinales. Solo hay que agregar la falta de agua, que es quizás el principal de sus problemas.

Tanto en las entrevistas que realizamos como en los resultados de la encuesta censal de 2008, logramos reunir las opiniones de los colonos de Nuevo Milenio III, respecto de su percepción sobre la calidad de vida en la colonia, comparándola con la que tenían en el lugar que habitaban antes de las destrucciones de 1998. Solo el 20% de los entrevistados dijo que se sentía en mejores condiciones, como se ve en la gráfica siguiente.

El dato contundente de la gráfica debe ser considerado con mucho cuidado porque las respuestas suman al total de los entrevistados, y un porcentaje muy importante de ellos, si se compara con los datos del estado de ocupación de las viviendas, resulta no ser el beneficiario original, lo que supone una condición de movilidad importante y sugiere que las pautas de comparación de condiciones de bienestar en la colonia deben ser tomadas con precaución. Ello simplemente nos haría ver que el 80% de los colonos no sienten vivir en mejores condiciones que en su anterior residencia y que solo la mitad de éstos siente estar en peores condiciones.

Es muy importante terminar el apartado con la siguiente consideración que deriva de interpretar datos duros: en la colonia de reubicación Nuevo Milenio III, de Motozintla, Chiapas, tenemos un 62 % de las viviendas que no están siendo ocupadas para los propósitos que fue creada la reubicación. De los años 2006 a 2008 en que terminamos la investigación de campo en Motozintla, interrogamos a los entrevistados que habitan la colonia acerca de

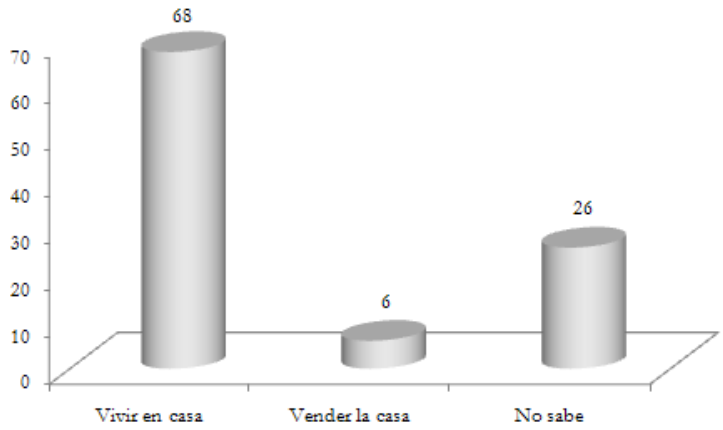
GRÁFICA 3
Nuevo Milenio III. Percepción de calidad de vida
respecto a la vivienda anterior



Fuente EC. 2008

sus expectativas respecto a continuar viviendo ahí o a moverse (implicando, en su caso, una relación con la propiedad de la vivienda). Si se observa la gráfica siguiente que sintetiza las respuestas, se verá que la mayoría de ellos, 68%, mantiene sus expectativas de seguir viviendo en su casa, mientras que 32% no lo sabe o no está seguro. Solo un 6% dijo mantener la posibilidad de enajenar su vivienda.

GRÁFICA 4
Nuevo Milenio III. Permanencia en la reubicación



Fuente EC. 2008

Capítulo 9
La reubicación de Vida Mejor III

Gabriela Vera y Eduardo Morales

Dinámica regional

La historia de Chiapas está más vinculada a Guatemala y Centroamérica que a México, país al que se adhiere en 1824, cuando le toca elegir sobre su vida independiente, después de trescientos años en los que formó parte administrativa y jurisdiccional de la Audiencia de Guatemala. Época en la que adquirió un carácter conservador, opuesto al poder central y proclive a cacicazgos regionales. En el siglo XIX, existía una clara división social, con una minoría de "ladinos" locales, nacionales y extranjeros que poco a poco fueron adquiriendo las tierras que les pertenecían a los pueblos indios, ayudados por las sucesivas legislaciones de los gobiernos estatales entre 1824 y 1844, cuando los ciudadanos podían denunciar terrenos que consideraban como "inexplotados". En 1863, 1894 y 1902 se dictaron más leyes de colonización de terrenos baldíos, a favor de la continuación de este proceso. Paulatinamente los dueños originales fueron transformados en peones o sirvientes, dependientes de finqueros o hacendados. Otros procesos como la conformación de espacios de poder político, la formación de ayuntamientos, acompañados por las constantes modificaciones de las jurisdicciones político-territoriales y la acentuación de la "ladinización" de algunos pueblos cabeceras, junto con la continua disputa entre Guatemala y México por la región del Soconusco, formaron parte del largo siglo XIX. Características que -con excepción del Soconusco, que se solucionó a principio de la década de 1890- se extendieron,

para el caso de Chiapas, hasta la primera mitad del siglo XX (Olivera y Palomo, 2005:12-16; Olivera, 2005:180).

El Soconusco era importante desde siglos atrás por su producción de cacao que tenía una salida regular al mercado. Y también existía una renovada siembra de este producto en las fincas localizadas a lo largo de la cadena montañosa del Pacífico, desde el Soconusco, hasta el Salvador. En el caso de Chiapas, las fincas cacaoteras españolas se expandieron alrededor de Tapachula. La imposición de tributos a los trabajadores indígenas de las zonas aledañas pudo haber contribuido al incremento del volumen de mano de obra en las fincas de cacao a finales del siglo XVIII, aunque no eran los únicos. Las comunidades de los Altos de Chiapas y Guatemala proporcionaron familias que emigraban temporalmente al Soconusco y Tabasco, así podían hacerse del dinero necesario para pagar el tributo (Smith, 2005: 242-243). La migración temporal fue el recurso implementado por la población para obtener dinero en efectivo, aspecto que se volvió costumbre con el paso del tiempo.

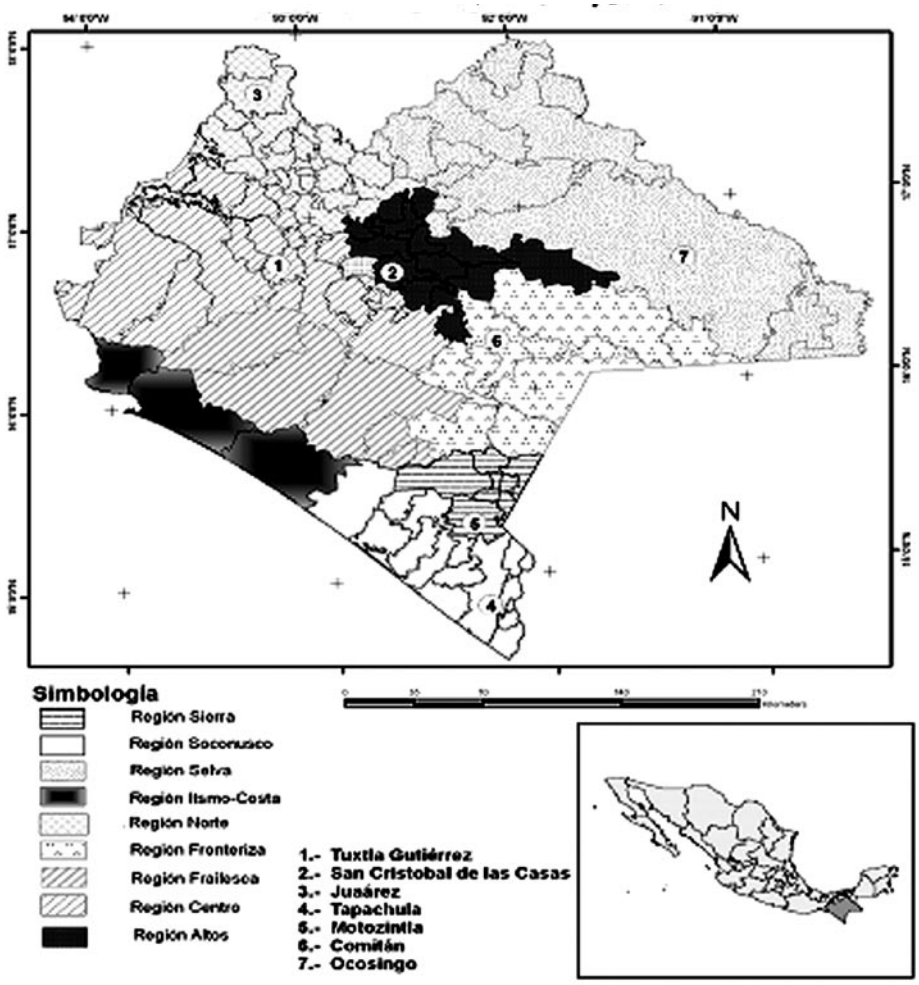
En la década de 1870, con Matías Romero –como parte del gobierno de Benito Juárez– se empieza a promover el cultivo del café, que atrajo a migrantes provenientes de Europa y Estados Unidos, principalmente de Alemania. Estos últimos ya poseían cafetales en Guatemala, por lo que al desplazarse hacia el Soconusco aplicaron los conocimientos de producción y comercialización que habían adquirido en la llamada Costa Cuca, con una producción cafetalera disminuida, dado el agotamiento de la tierra. La propuesta gubernamental de producir café en el lado mexicano, benefició a este grupo de finqueros que en el declive del Pacífico de la Sierra, encontraron las mismas condiciones climáticas que en las tierras adyacentes de Guatemala (Renard, 1993; Ruíz, 2005 y Ferrel, 2005).

Al encontrar poca población en esta parte de la Costa y Sierra, los nuevos finqueros contrataron abundante población indígena procedente de Guatemala y de los Altos de Chiapas, para el corte del café. Desde entonces era mejor la contratación de guatemaltecos pues les pagaban en pesos guatemaltecos

que valían 75% del valor de un peso mexicano. Aunque hubo trabajadores permanentes, los campesinos mantenían los lazos con su familia y pueblos de origen, por lo que decidían regresar a sus hogares, el viaje era solo para llevar dinero en efectivo y cuando no eran despojados de sus tierras, muchos retornaban a sus hogares (Ferrel, 2005:301-311). La población era contratada por medio de enganchadores o habilitadores y funcionarios de los ayuntamientos, quienes les adelantaban dinero para endeudarlos, así fuera tan solo con aguardiente, además de que les esperaba las tiendas de raya, la herencia de pago de padres a hijos, maltratos y castigos. En estas décadas, la servidumbre agrícola, herencia colonial, se convirtió en la base de acumulación capitalista de las fincas que articulaban el trabajo indígena con el mercado internacional (Olvera, 2005:180).

Referirse a la creciente importancia económica del Soconusco, puede permitir entender el papel que por su ubicación geográfica ha tenido la ahora conocida región Sierra (véase Mapa 1), donde se inserta Motozintla de Mendoza. Y aunque algunos autores como Ortíz y Toraya (1985), opinan que Motozintla no forma parte de esta región. Otros autores, como Pohlenz (1979:68) consideran que es una grave omisión, al considerar que gran parte de la vertiente del Pacífico, como parte de la Sierra Madre de Chiapas, mantiene relaciones económicas con el Soconusco: "pues gran número de plantaciones se encuentran localizadas en ella, y aunque la cabecera está situada en la vertiente del Grijalva, toda su área cafetalera se encuentra en la vertiente del Pacífico por abajo del parteaguas". Como se puede detectar aún en la actualidad, se penetra naturalmente a la Sierra como parte de la misma región cafetalera. Varios ejidos como Belisario Domínguez en Motozintla y aún otras comunidades y ejidos de la Sierra tienen como principal actividad el café, que combinan con el cultivo del maíz, frijol y papa para el autoconsumo. Práctica que quizás se relacionó con los procesos históricos del desarrollo del café, que permitió su expansión. No todos los habitantes de la Sierra necesitaban bajar a la costa, pues en Motozintla existían algunas grandes fincas de

Mapa 1
Regionalización de Chiapas



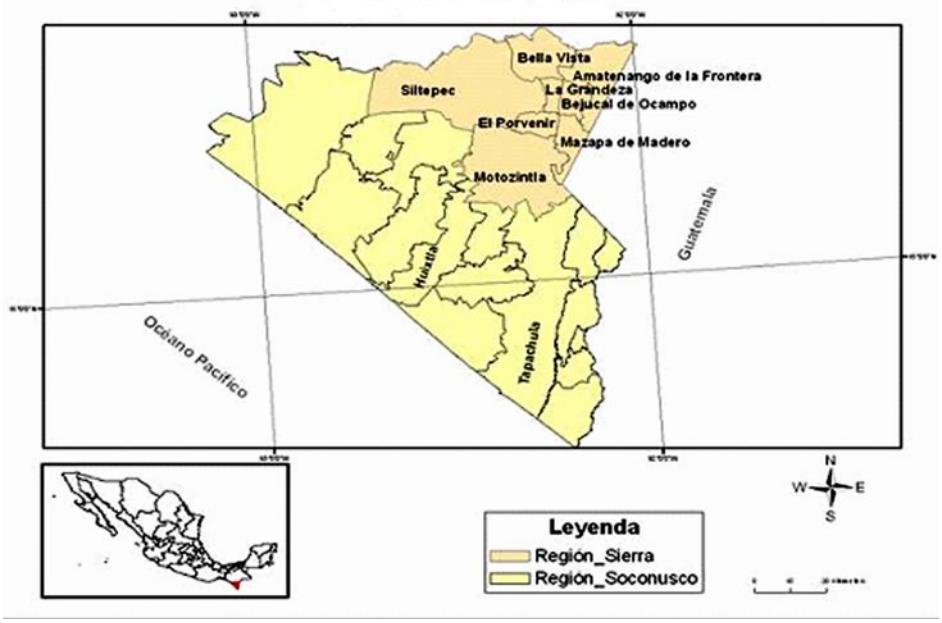
alemanes "que tenían más de 1000 hectáreas, había fincas que tenían 2000, 2500 hectáreas, como La Esperanza, La Fortuna, varias fincas... Y era en la actual cabecera, donde vivían los finqueros".[1]

Es importante señalar que Motozintla (además de Amatenango de la Frontera, Bellavista, La Grandeza, El Porvenir y Mazapa de Madero), formó parte del Soconusco y éste de Guatemala. Región de frecuente disputa entre México y Guatemala, situación que se resolvió con la firma en 1882 y 1894, de los Tratados de Límites entre ambos países. El tratado de 1894, sobre todo, ayudó a acabar con la inseguridad territorial y permitió la expansión del cultivo del cafeto. La creciente importancia económica del Soconusco, el despojo campesino de su tierra y el negocio de los enganchadores influyeron en la llegada de miles de indígenas que llegaban cada año al corte del café, procedentes de Guatemala y de los Altos de Chiapas. Algunos se fueron quedando en las cercanías, esto es, en las tierras agrestes y no codiciadas por los finqueros, quienes llegaron a tener un control y poder casi absoluto. Los nuevos habitantes se asentaron en la región Sierra (Mapa 2), espacio de los mochó (Motozintla) y mames (Pohlenz, 1979, Renard, 1993, Ruíz, 2005, y Petrich, 1985).

De los habitantes originales de Motozintla, los mochó, quedan unos cuántos y se ubican en los barrios periféricos de la cabecera municipal: Canoas, Xelajú Chico, Xelajú Grande, San Lucas, San Antonio, Reforma, Rivera

[1] Entrevista a Jorge Montesinos en julio de 2007, por Eduardo Morales, Erick Macías y Juan Carlos Rubio. Como parte del equipo de trabajo del proyecto: "La intervención de la Secretaría de Desarrollo Social en Recuperación de Desastres. Evaluación de Acciones y Omisiones en Reubicación de Comunidades", a cargo del Dr. Macías, se realizaron cuatro salidas a campo en septiembre de 2006, octubre de 2006, julio y agosto de 2007 y abril de 2008, cuando se realizaron entrevistas y dos censos. El equipo de trabajo para Chiapas estuvo integrado por: Erick Macías, Juan Carlos Rubio, Eduardo Morales, Áurea Carballido, Liliana Hernández, Jesús Manuel Macías, Gabriela Vera, Rubén Galicia, Marisol Barrios, Enrique Salazar, Abigail Reyes, Christian Santillanes, Asunción Avendaño, Magdalena Hernández, Ricardo Chávez y Hortensia Ramírez. En el desarrollo del artículo se hacen uso de las entrevistas en general, pero cuando se haga mención específica de una entrevista entonces se mencionarán los nombres de quienes las hicieron.

Mapa 2
Región Soconusco-Sierra



Hidalgo, entre otros. El desarrollo urbano y la afluencia de mestizos, que se inició hace setenta años, los ha relegado. La situación actual a obligado a muchos mochó a emigrar hacia la costa o a otras regiones del estado y atraído a otra población de los municipios circundantes. Petrich (1985), señala que los hablantes de mochó no sobrepasan las 500 personas. Y están concentrados sobre todo en Belisario Domínguez, Tolimán y Chimalapa, todas comunidades del municipio.

Por su ubicación geográfica, Motozintla ha representado un lugar de paso y de estancia temporal para población procedente de los municipios colindantes de la Sierra y de la Frailesca, de los Altos de Chiapas, y también de Guatemala y Centroamérica. Desde la época prehispánica era ya paso obligado para la región del Soconusco. A pesar de poseer características

geográficas muy accidentadas, por su emplazamiento fisiográfico en plena Sierra Madre de Chiapas, justo en la zona más montañosa y accidentada del territorio chiapaneco, con una vegetación de clima templado y frío. En la actualidad, la zona circundante a Motozintla está habitada principalmente por población mame, algunos estaban en el lugar antes de la división fronteriza, otros más llegaron después. A ello se agrega la decisión gubernamental de un reparto ejidal a finales de la década de 1920 en las zonas agrestes y lejos de los finqueros, que atrajo a más población desposeída de tierras y en su búsqueda (Periódico Oficial del estado de Chiapas, 1925-1929).

De toda esta parte, conocida desde el año de 1982, como región VII, Sierra, para efecto del sistema de planeación, por parte del estado y también conocida como regiones socioeconómicas, su población mantuvo la "costumbre" de bajar a trabajar temporalmente a las fincas. Posteriormente, cuando Motozintla se fue fortaleciendo económicamente, el crecimiento poblacional fue mayor. Hasta convertirse en el municipio más importante de la Sierra y cabecera regional. En la actualidad, campesinos de otros municipios se desplazan a esta cabecera para vender su poca producción de papa, chile, tomate, cebolla, durazno, manzana y pera en los días de tianguis y aprovechan para comprar alimento, ropa y medicamentos.

El corte del café sigue siendo importante y la población se dirige a las fincas existentes, pero las causas de la migración temporal y definitiva se han ampliado, debido al abandono al campo por parte del gobierno, al empobrecimiento de la tierra, y al crecimiento poblacional. Algunos se quedan a trabajar en Motozintla por unos meses para reunir el dinero suficiente que utilizarán para la siguiente siembra y también debido a que la cabecera regional presenta mayores servicios, posibilidades de trabajo, atención médica y hasta escuela para sus hijos. Por lo anterior, Motozintla y el Soconusco, se han convertido en la última opción, antes de migrar a los Estados Unidos. Por otro lado, al ser Motozintla un municipio fronterizo recibe la llegada de cientos de migrantes centroamericanos que permanecen temporalmente en la ciudad en lo que reúnen los recursos suficientes para su largo viaje a los Estados Unidos.

De tal manera que como recuperara Petrich (1985), sobre el visitador y fraile franciscano Tomas Torres en 1595, en su paso por Motozintla: "es el punto donde los viajeros toman descanso rumbo a la costa", sólo que en la actualidad los tiempos políticos y económicos han delineado nuevas rutas al migrante. Finalmente hay que agregar que ocurrieron otros procesos migratorios diferentes a los anteriores, muchos guatemaltecos llegaron huyendo al país por la represión gubernamental a la población indígena durante la década de 1980, motivo que provocó un importante crecimiento poblacional. Los procesos históricos que dieron lugar a la conformación espacial de la región permitieron que los lazos entre la población guatemalteca y chiapaneca fuera más estrecha, formando a veces una misma familia, con un pasado común para todos, pero un presente que marca una desigualdad social al tener que cruzar la frontera y recibir un trato diferenciado, para el ahora extranjero.

El crecimiento de la cabecera de Motozintla y del municipio en general, fue mayor desde la década de 1980, como se puede ver en al capítulo anterior. Los nuevos habitantes, en su mayoría, población campesina de las misma Sierra y de Guatemala han formado nuevos barrios, varios de ellos ubicados en las márgenes de los ríos y se emplean como ayudantes de albañiles o como cargadores en los comercios de la cabecera.

La experiencia de antiguos desastres vividos por la población originaria de la cabecera de Motozintla se puede relacionar con el crecimiento poblacional que ha ido en aumento las últimas décadas. Si bien el río Xelajú se ha desbordado más de una vez, algunas personas concuerdan que la ocurrencia es de entre 9 y 10 años, pero nunca comparado con lo que aconteció en 1998 y 2005, otros más, señalan que este hecho se presenta cada cuarenta años. La dificultad de un acuerdo en la comunidad se debe a que muchos no son originarios del lugar, sino provenientes de la Sierra. Existen muchas opiniones al respecto, pero lo que es una realidad es que Motozintla, al estar ubicada en una profunda cañada de la Sierra Madre el crecimiento urbano se ha dado hacia las partes bajas y en los márgenes del río sin que exista algún control por parte de las autoridades y, al presentarse desbordamientos, son las zonas

donde se han presentado las mayores afectaciones.

Algunos habitantes hablan sobre la experiencia de las personas mayores: "Hay muchos viejecitos, al menos mi papá, pues ya tiene tiempo de vivir aquí…cada ocho años o diez años pasa la creciente, porque dice que si, estamos en un agujero no estamos bien seguros, ya nomás porque no hay donde vivir"[2] y su padre recuerda que el río "si crecía, pero no llevaba casa, así normal pasaba, hasta ahora que ya empezó en el 1998 y este si lleva casa, pues tragedia". Otras personas recuerdan incluso algunas fechas, como la de 1930, 1942-43, 1958-59 y 1988, cuando ocurrieron crecidas importantes[3], pero no todos coinciden en las afectaciones.

El director regional del Centro Regional de Atención a Emergencias y desastres (CRED-Protección Civil), Carlos Thomas, muestra una fotografía de un desborde del Xelajú4 en la década de 1930, en la cual se aprecian algunas afectaciones en las viviendas por dicha crecida (véase fotografía 1). Investigaciones geológicas en la misma cabecera corroboran lo anterior, Lizeth Caballero reitera que en su investigación Riesgos y Peligros, publicado en el año 2000 muestra que fenómenos de igual importancia o más han ocurrido por lo menos tres veces en los últimos 100 años, con una recurrencia de 30 a 40 años (La Jornada, 30/05/2006).

El crecimiento poblacional y la dotación de ejidos por parte del gobierno han permitido el desmonte de bosques y selvas en la Sierra Madre de Chiapas, acrecentada principalmente por la tala clandestina. Específicamente en Motozintla, los campesinos han denunciado un saqueo de maderas por parte de compañías madereras, sin saber quien les otorgo el permiso. La Sierra, junto con la entidad integra la más alta tasa de deforestación del país, con un promedio de 45 mil hectáreas anuales desde mediados de la década de 1980, como lo señalara el delegado de la Semarnap: Alonso López Cruz (Notimex,

---

2 Entrevista a Catalina Pérez y a su padre por Gabriela Vera en octubre de 2006.

3 Rubio, 2009.

4 Entrevista al Ing. Carlos Tomhas por Eduardo Morales y Erick Macías, en julio de 2007.

Fotografía 1
Motozintla en 1930 después de una crecida de río

Fuente: Cortesía del cred, región Sierra.

22/08/2000). Para el caso de Motozintla, varios de sus habitantes señalaron que la deforestación inició desde la década de 1970, incrementándose en los últimos años.

De acuerdo con la Secretaría de Planeación y Desarrollo Sustentable del Gobierno de Chiapas (2006), los bosques y selvas ocupan en Motozintla el 48.84% de su superficie total, mientras que en el resto de los municipios es de 38.14% en El Porvenir, 24.26% en Bejucal de Ocampo, 70.44% en Mazapa de Madero, 87.97% en Siltepec, 40.43% en Amatenango de la Frontera y 28.41% en Bella Vista. A su vez, los municipios del Soconusco, como Tapachula y Huixtla ocupan el 6.47% y 27.94% respectivamente. Por su parte, en municipios como La Grandeza, los pastizales inducidos ocupan ya el 65.18% de su superficie. Si bien la deforestación no es el único elemento

que contribuye en el desastre, permite un mayor escurrimiento superficial y mayor poder de erosión.

Mitigación versus preparativos.

Para fines de este artículo se asuma el término de prevención como el intento de evitar un desastre, por lo que es más conveniente utilizar el término de mitigación, entendido como la reducción de las consecuencias de un desastre a partir de ciertas medidas que puedan tomarse antes de su ocurrencia, con el objetivo de aminorar los daños (Blaikie et.al, 1996). Los preparativos, a su vez, son entendidos a partir de que el desastre es ya inminente y las autoridades optan por dar aviso a la población acerca del peligro y a la instalación de albergues.

La protección civil estatal de Chiapas se instaura formalmente en el año 2001, pero sus acciones ligadas al gobierno federal, han mantenido un papel más bien reactivo. Contribuye sustancialmente la visión que se tiene del fenómeno natural como el causante del desastre, con lo que la atención se centra en el fenómeno mismo. También se piensa que los desastres ocurren a partir de fenómenos naturales "extremos", lo anterior resulta contraproducente, pues no hay que olvidar que los fenómenos meteorológicos tienen un tiempo de gestación, que permite realizar un seguimiento y evolución de una tormenta tropical, norte, onda fría o tropical, para finalmente hacer un pronóstico sobre el mismo y realizar los preparativos necesarios para el caso. Existen desafortunadamente, varios ejemplos en nuestro país sobre conjuntos de fenómenos meteorológicos, aparentemente no desastrosos, como ondas tropicales asociadas con tormentas tropicales que han desembocado, junto con condiciones de vulnerabilidad social en importantes desastres. Entre los casos más recientes tenemos 1998 en el mismo Chiapas y 1999 para el caso de Veracruz, Tabasco, Puebla, Hidalgo y Oaxaca. Ante el desastre, la actitud y los discursos de gobierno son de sorpresa, cuando el desastre ha sido gestado

no solo desde la aparición del fenómeno natural sino desde la formación de la vulnerabilidad social que requirió un tiempo mucho mayor. Desafortunadamente es una inercia que se mantiene, porque al poner atención en el fenómeno natural y de éstos, sólo en los fenómenos meteorológicos que quieren ver como extraordinarios, pierden de vista a la población misma. Motivo por el cual, la respuesta, incluso en los preparativos, no es eficaz (Vera, 2007).

En el mes de septiembre de 1998, la población de las regiones ubicadas al sur de Chiapas no recibió ningún aviso sobre la depresión tropical. No podemos negar los intentos del gobierno mexicano en tales esfuerzos, pero los resultados no han sido afortunados para la región. Sin embargo, es importante señalar que en nuestra búsqueda sobre posibles obras de mitigación, para el caso de Chiapas, fue posible encontrar algunas. Antes que sucediera el desastre de 1998 en las regiones Sierra, Soconusco y Costa, se implementó el "Plan Hidráulico de la Costa de Chiapas", por parte de la Comisión Nacional del Agua (CNA). Según Restrepo, tomado de Virgen (2005):

> […] tenía como objetivo "rescatar" 240 mil hectáreas para cultivos de alta rentabilidad y para la ganadería de la zona, además de evitar subsecuentes inundaciones.
>
> El costo fue multimillonario para la corrección de ríos, arroyos, bordos y nuevos caminos de la parte baja de los más de 260 kilómetros de la Costa. Esa obra de dragado se presumía por doquier. Especialistas del Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua (IMTA), daban conferencias señalando que con ese plan, las inundaciones quedaban casi erradicadas. Se intentó transferir a las cooperativas el mantenimiento de las obras realizadas como el desazolve, dragado y bordería de los arroyos y ríos, lo cual con el paso del tiempo quedó en el olvido.
>
> Aun cuando se reconocía la necesidad de reforestar la parte alta de la Sierra para evitar los aluviones y el azolve, nadie hizo nada hasta aquel trágico mes de septiembre cuando las aguas hicieron desaparecer a Valdivia y otras comunidades más en la Costa, Soconusco y Sierra de Chiapas.

El 8 y 9 de septiembre ante una intensa precipitación provocada por la depresión tropical Javier que ocasionó deslaves y bastante arrastre de material en las regiones Costa, Soconusco y Sierra, hubo importantes azolvamientos, taponamientos de ríos y el desborde de 60 de ellos. El resultado fue: entre 481 y 616 comunidades afectadas, 500 muertos oficiales y un sinnúmero de desaparecidos (estimados en miles), entre 280 y 400 mil damnificados, 25 mil viviendas afectadas (de las cuales 11,000 tenían un daño estructural, que iba del parcial al total), destrucción de cientos de hectáreas agrícolas y erosión de miles. A excepción de Motozintla, la mayoría de las ciudades afectadas estaban ubicadas al pie de la serranía y el mar (Escobar, 2001). Específicamente en la cabecera de Motozintla fueron afectados 22 barrios, los cálculos fueron la desaparición de una tercera parte de la población, además, la caída de los puentes que comunicaban a uno y otro lado de la ciudad se cayeron y el desbordamiento del río Xelajú aisló a varias colonias que salvaron sus vidas subiendo por las laderas, aún en presencia de deslaves (Rubio, 2009).

Más y nuevas medidas se tomaron entonces por el gobierno federal y estatal. En 2001, el subgerente de la CNA, Bartolo Heras Camacho, habló sobre el encauzamiento de los ríos y arroyos del municipio de Motozinla (Xelajú, La Mina y Allende). Los trabajos realizados esta vez fueron excavaciones para la formación del cauce, construcción de bordos de encauzamiento y cajones de concreto, protecciones marginales a base de enrocamiento y estructuras necesarias para comunicación. En esa ocasión las expresiones fueron similares "Equivale a dar seguridad y tranquilidad a una población de más de 15 mil habitantes, en la localidad más importante de la Sierra chiapaneca" (Notimex, 18/12/2001). Se habló de 19 sistemas de alerta hidrometeorológica en todo el país, con equipo para recepción y procesamiento de datos para detectar la formación de un huracán, uno de ellos se ubicaría en Motozintla (Notimex, 17 y 22/03/2002). De hecho, el sistema de alerta se instaló en Motozintla, en su primera fase, desde 1999 (Cenapred, 2002).

Las acciones de mitigación se limitaron a contener los ríos, a supervisar las obras de reforestación, que las ha habido, pero no han cubierto las ne-

cesidades reales en una región con una importante complejidad, donde el saqueo de los recursos ha sido una constante. No hay que olvidar que Motozintla forma parte, de acuerdo con los resultados del Consejo Estatal de la Población (COESPO) en 2003, de los municipios considerados en estado de pobreza, mientras que varios de los municipios de la Sierra se incluyen dentro de la pobreza extrema, pero no sólo eso, los estudios también arrojaron que la pobreza había aumentado en la región en la década de 1990 al 2000 (Notimex, 16/01/2003). La deforestación, la erosión, el empobrecimiento de las tierras, la falta de apoyo al campesino, la explotación de los migrantes y no migrantes, el asentamiento en zonas de inundación, el desvío de ríos y su azolvamiento se convierte en el caldo de cultivo, donde la vulnerabilidad social[5] y el riesgo están presentes para futuros desastres.

En octubre de 2005, nuevamente las regiones Sierra, Costa y Soconusco sufren un desastre con consecuencias mayores que las de 1998. Esta vez existió una mayor coordinación en los preparativos, pero de acuerdo con diferentes testimonios de motozintlecos sobre si recibieron alertamiento de parte de las autoridades se recibieron diferentes respuestas: desde los que dijeron no haber escuchado absolutamente nada, los que vieron por televisión las noticias sobre las lluvias y los que llegaron a escuchar con altavoces sobre una posible inundación. Como el desbordamiento empezó a las 3 de la mañana, nuevamente la población salvó su vida por cuenta propia y a partir del aviso de los vecinos. La historia se repitió ocho años después, nuevamente el río Xelajú, al desbordarse dividió a la población, aisló a una parte y nuevamente buscaron salvarse subiendo las laderas.

De acuerdo con el gobierno del estado de Chiapas (2005), un conjunto de precipitaciones ocasionadas por el huracán Rita, en combinación con la tormenta tropical Norma originó las primeras precipitaciones y desborda-

[5] Vulnerabilidad social es la susceptibilidad al daño por parte de un grupo de personas y su capacidad para poder recuperarse de ello (Macías, 2008). Riesgo es la posibilidad de ocurrencia de un desastre..

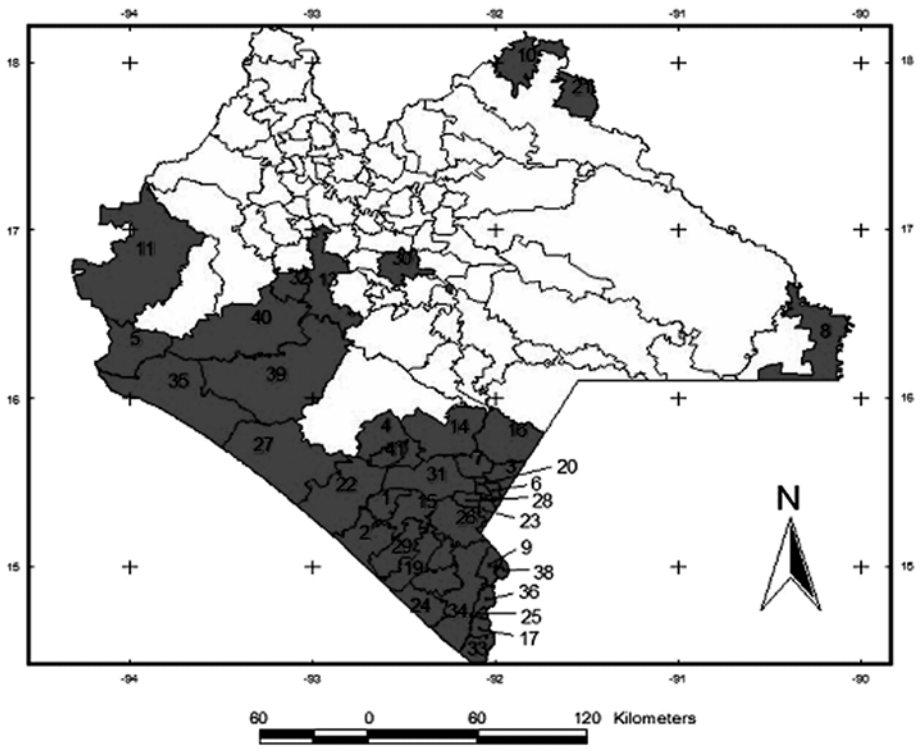
mientos de ríos el 24 y 25 de septiembre. Posteriormente el huracán Stan, con categoría 1, se sumó a la humedad ya concentrada en Chiapas los primeros días de octubre. Los resultados fueron el desbordamiento de 98 ríos, daños cuantiosos en 800 poblaciones de 41 municipios, 700 mil personas aisladas, 82 muertos y muchas pérdidas en bienes y viviendas. Los efectos fueron millonarios al destruirse importantes vías de comunicación, instalaciones de energía eléctrica, comercios, tierras de agostadero y de cultivo, áreas pesqueras e infraestructura. Esta vez los municipios afectados forman parte de las regiones Costa, Soconusco, Sierra y Selva, pero se extendió a otras regiones como puede observarse en el mapa 3.

En el caso de la cabecera de Motozintla, nuevamente se desbordó el río Xelajú y los arroyos Allende y La Mina. El primero con una elevación de más de tres m.s.n.m. de su cauce y con una gran capacidad de arrastre, lo que causó destrucción de infraestructura urbana y habitacional en los barrios: Los Laureles, Rivera Hidalgo, Xelajú Grande, Xelajú Chico, Reforma, Francisco Sarabia, el Naranjo, Emiliano Zapata y Ampliación FOVISSSTE, asentados a lo largo de las márgenes del río Xelajú. Al sur de la ciudad, los barrios más afectados al desbordarse el arroyo La Mina fueron los barrios Tejerías y San Lucas al igual que los barrios Canoas, las Flores, San Antonio y San Caralampio afectados por la creciente del arroyo Allende. De acuerdo con Macías (2009), la crecida provocó también la pérdida de la base militar correspondiente a la Caballería del 5to. Regimiento.

El 11 de octubre el recuento es de 10 muertos, 1 desaparecido, 800 casas destruidas en 20 de los 36 barrios existentes y casi 14 mil damnificados, 40 escuelas con afectaciones, en el sector agropecuario se habló de 3000 hectáreas de cultivo de café y 4500 de maíz, los dos productos agrícolas más importantes del municipio. Las crecidas de los ríos y los deslaves también causaron daños en las calles y carreteras que comunican el municipio, así como varios puentes que conducen al centro de la ciudad, que es una de las pocas zonas que no sufrió afectaciones graves. Un gran número de personas quedaron aisladas en las partes altas de los cerros (*La Jornada* 11/10/2005).

MAPA 3

Municipios de Chiapas afectados por el Huracán Stan en el 2005



Municipios afectados

1. Acacoyagua
2. Acapetagua
3. Amatenango
4. Angel albino
5. Arriaga
6. Bejucal
7. Bellavista
8. Benemérito
9. Cacahoatan
10. Catazaja
11. cinatalapa
12. Concordia
13. Chiapa
14. Chicomuselo
15. Ezcuintla
16. Frontera Comalapa
17. Frontera Hidalgo
18. Huehuetan
19. Huixtla
20. La Grandeza
21. La Libertad
22. Mapastepec
23. Masapa
24. Masatan
25. Metapa
26. Motozintla
27. Pijijiapan
28. Porvenir
29. Villacomaltitlan
30. San Cristóbal
31. Siltepec
32. Suchiapa
33. Suchiate
34. Tapachula
35. Tonala
36. Tuxtla Chico
37. Tuzactan
38. Unión Juárez
39. Villa Corzo
40. Villaflores
41. Monte Cristo

El desborde de los ríos y la consecuente inundación, junto con los deslaves sucedieron desde las tres de la mañana, por lo que el personal del CRED y los medios de comunicación dieron aviso de alertamiento a la población, mucha gente se vio sorprendida; quienes escucharon las alertas emitidas por la radio dieron aviso a sus vecinos y movilizaron rápidamente a sus familias hacia los inmuebles utilizados como albergues; otros recibieron apoyo de elementos de la policía municipal y de protección civil que los trasladó a los refugios. Los que se quedaron aislados, construyeron unas galeras con tablones o láminas de asbesto y ahí permanecieron varios días e incluso semanas a pesar de que el reporte de víveres y despensas era canalizado casi exclusivamente a los albergues (Morales, 2009). Los albergues oficiales establecidos fueron las escuelas Ilhuicamina, Niño Artillero e Ignacio Allende, los edificios públicos como el Auditorio Municipal, el Palacio Municipal y la casa de cultura. Cada albergue tenía la capacidad de resguardar a 600 personas; algunas personas permanecieron albergadas alrededor de 15 días, aunque hubo casos que estuvieron periodos de dos a seis meses.[6] Otros más encontraron alojamiento en casas de familiares, amigos o de personas bondadosas que abrían sus puertas. Los menos, terminaron rentando un cuarto casi desde el principio de la emergencia, pero el número fue aumentando en lo que se fueron cerrando los albergues.

El proceso de reubicación en Chiapas. La transición de Fonden a FONHAPO

En el año 2005, ocurre un cambio de acciones de gobierno frente al tema de las reubicaciones. Nuevas disposiciones y actores gubernamentales entran en escena. Es un año con mucha actividad por parte de las instancias involucradas en la atención de los desastres. En los meses de julio y octubre, los huracanes

[6] Entrevista a Maritza Aceituno Choi, de la Dirección del Instituto de Desarrollo Humano, por Áurea Bárbara Carballido en octubre de 2006.

Fotografía 2
Motozintla

Foto tomada por Eduardo Morales en agosto de 2007, sobre el impacto del Huracán Stan en Motozintla, Chiapas en la exposición fotográfica "Corredor biológico mesoamericano: Espacio de vida", en la Galería Rejas de Chapultepec, D.F.

Emily, Stan y Wilma, afectaron en conjunto, los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Puebla, Oaxaca, Hidalgo, Veracruz, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán. Las pérdidas económicas fueron cuantiosas, según lo señalara Bitrán (2006). Es un año importante también para los tiempos políticos en el país, pues se decide quienes serán los contendientes partidistas para el puesto presidencial dentro de los partidos políticos. Lo anterior ocurre ante el descrédito de Protección Civil, con el descubrimiento del desvío de recursos, por parte de su Coordinadora General Carmen Segura para la contienda de Santiago Creel en su búsqueda a la candidatura para la presidencia del la República al interior del PAN.

En materia de vivienda, se suscitaron cambios importantes que fueron más visibles en Chiapas por el huracán Stan, cuando el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) se hace cargo de la rehabilitación, reconstrucción y reubicación de viviendas de zonas de riesgo, en lugar de Fonden. Sin embargo, al hacer una búsqueda del papel de Fonhapo en esta área, su papel inicia desde antes, con inserciones pequeñas que fueron aumentando paulatinamente.

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" para el ejercicio fiscal 2003 y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006[7], en el Programa Sectorial de Vivienda se plantea la necesidad de integrar los recursos económicos destinados a subsidios de los distintos programas federales de apoyo y fomento a la vivienda, en un solo programa, operado por el Fonhapo, con el objeto de satisfacer las necesidades y reducir los rezagos habitacionales.

[7] En la Ley Federal de Vivienda de 2001-2006 (DOF, 29/05/2002), se determina que debido al rezago en vivienda se hizo necesaria la ampliación de cobertura de los mecanismos de financiamiento y es la Sedesol quien queda como responsable de dicha tarea. Con ayuda de los sectores social y privado, así como de los tres órdenes de gobierno se elaboró el Programa Sectorial de Vivienda, donde se ratifica su papel. Además, se prevé la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), como un órgano desconcentrado de la Sedesol a quien le corresponde establecer y proponer la política general de vivienda, apoyado por el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi), como instrumento con el que se podrá ejecutar el cambio estructural que permita la inserción de los diferentes sectores que incidan en la producción de vivienda. Ambas dependencias se encargarán también desarrollar esquemas de financiamiento que incorporen al sistema financiero y a los mercados de capital. Finalmente se señala que el sector vivienda tendrá como una de sus misiones atender la política habitacional donde también se contempla su participación en los "programas emergentes de vivienda, derivados de los desastres naturales" (*Ibid.*). Pero no queda clara la forma en como incidirá, puesto que la posterior presencia de Fonhapo en reubicaciones por desastres no queda aún explícito. Solo se señala la necesidad de introducir algunas modificaciones en las políticas de Fonhapo para tener una mayor cobertura de financiamiento con apoyo de instituciones públicas y privadas. Hay que recordar que dicha institución fue creada en 1981, con el propósito de atender las necesidades de vivienda de las familias con menores recursos económicos que laboraban tanto en la economía formal como informal y que no eran atendidos por organismos públicos. El papel de Fonhapo en lo que respecta a las reubicaciones fue definiéndose a lo largo del sexenio.

> El Programa Tu Casa se establece en coordinación y corresponsabilidad entre los diferentes órdenes de gobierno y sectores de la sociedad, para atender a la población de menores ingresos, que requiere de una vivienda nueva, mejorar o ampliar la existente; combinando para este propósito el ahorro del beneficiario con subsidios directos, recursos crediticios y otras aportaciones. El objetivo general es atender a la población en estado de pobreza (DOF, 27/02/2003).

Entre la población objetivo se señala:

> El Fonhapo podrá de común acuerdo con la Instancia Ejecutora, modificar los alcances en la población objetivo y los criterios de selección de beneficiarios, en aquellos casos en que se requiera atender a la población afectada en su vivienda, por fenómenos naturales catastróficos, en zonas que sean declaradas de desastres natural por la autoridad federal. Lo anterior deberá estar contenido en convenios especiales que se elaboren y firmen por las partes (DOF, 27/02/2003).

Ese mismo año en el programa Hábitat –que tiene como objetivo mejorar las condiciones y calidad de vivienda en zonas marginadas– propone lo siguiente:

> El Programa Hábitat propiciará la concurrencia de otros programas de la Sedesol, así como los de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en áreas como el mejoramiento de la vivienda, la provisión de servicios educativos y de salud, el abasto social, la capacitación para el trabajo, el desarrollo de proyectos productivos y la regularización y titulación del mejoramiento de viviendas ubicadas en las zonas urbanas marginadas seleccionadas, se promoverá la coordinación con Fonhapo (DOF, 25/03/2003).

Estas nuevas disposiciones dan la pauta para un papel mucho más activo de Fonhapo, con Sedesol a la cabeza, toda vez que al interior de las reglas de operación del programa Tu Casa se contempla ya su participación en la

habilitación de casas por desastres naturales. Sedesol puede disponer que Fonhapo se coordine con otras dependencias de gobierno, lo cual se prevé en el programa Hábitat. Otro aspecto de suma importancia es una mayor apertura al sector privado en el tema de vivienda y específicamente para lo que nos compete en las reubicaciones por desastres.

Lo anterior puede permitirnos entender la participación de Fonhapo a partir de ese año. Por ejemplo el Director del Programa Emergente de Vivienda en Yucatán: Francisco Zetina manifestó que de un universo de 83,500 damnificados, 2461 son los más necesitados, los cuales son apoyados con un plan emergente de construcción de igual número de pies de casa, mediante una aportación de $50 millones del Fonhapo y $28 millones de la Fundación Banamex que se dio en 2003 y se desarrollaba en 16 municipios (Diario de Yucatán, 04/01/2003).

En 2005, la presencia de Fonhapo fue más evidente desde el huracán Emily que afectó los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Quintana Roo y Yucatán. Vázquez Mota, secretaria de Sedesol, dijo que la ayuda que se proporciona a todos los estados afectados por el huracán Emily era mediante sus organismos sectorizados como Liconsa, Diconsa y el Fonhapo. Mientras que en Cozumel, Quintana Roo, Fonhapo levanta un censo para apoyar con mil acciones el mejoramiento de vivienda; en Yucatán se apoya con 12 millones para 10 mil familias y en Tamaulipas con 10 millones. Tanto en Tamaulipas como en Quintana Roo se habla de un crédito revolvente de Fonhapo y en Yucatán, la misma Secretaria dice que Sedesol determinaría los mecanismos para reponer el dinero a través del Fonden (Notimex, 23 y 26/07/2005 Diario de Yucatán, 22/07/2005, Proceso, 21/07/2005).

El papel de Fonhapo no era claro, las declaraciones en muchos medios eran diferentes y contradictorias. Algunas versiones al respecto, enfatizan la lentitud y trámites burocráticos engorrosos para acceder a los recursos del Fonden. En Tamaulipas, la delegada de Sedesol: Lucía Irene Alzaga señala, que ante las circunstancias y lo apremiante del asunto, la misma Sedesol y el Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo (ITAVU) pidieron apoyo a

Fonhapo para la atención a las viviendas: "Viendo que con Fonden se tardaría un poco más el recurso, porque Gobernación en su área de Protección Civil, obviamente con toda la experiencia que tienen ellos, han metido candados que en un momento dado pueden alentar la necesidad apremiante que tenemos, por ello decidimos pedirle apoyo a Fonhapo" (Hoy Tamaulipas, 15/05/2008).

Los mismos argumentos fueron utilizados cuando entrevistamos a diferentes funcionarios públicos en Chiapas. En una entrevista con el jefe de seguimiento operativo de la zona sur de Fonhapo, el Ing. Omar Carbajal menciono que al haber sido algo inusitado el impacto de Stan en Chiapas, el gobierno federal pidió apoyo a la Sedesol para que por medio del Fonhapo aterrizaran recursos para el programa de reconstrucción de vivienda que Fonden no podía cubrir en su totalidad. Y en el mismo Instituto de Vivienda de Chiapas (Invi), un funcionario lo señaló como un logro estatal, pues disponer de los recursos del Fonden era mucho más lento y con demasiados trámites burocráticos. Con Fonhapo, el gobierno del estado había negociado para que la dependencia federal apoyara con el 100% la construcción de viviendas.

Con la llegada del huracán Stan y el Wilma en el mes de octubre que afectó Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz e Hidalgo, la participación de Fonhapo fue mayor. En la reunión realizada el 2 de noviembre en la Tercera Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Infraestructura, en Los Pinos, promovida por Vicente Fox, con el fin de promover y fomentar estrategias y acciones entre los sectores público y privado en infraestructura para atender el desastre; se realizó una evaluación de los daños en infraestructura de cada uno de los estados afectados.

Se propusieron cuatro comisiones de trabajo: 1) Reactivación de trabajo, liderado por Economía; 2) Empleo temporal, dirigido por Sedesol; 3) Apoyo al campo lidereado por Semarnat y 4) Empleo y vivienda, financiamiento, construcción y enseres, que lo lidera el Consejo Nacional para el Fomento a la Vivienda (Conafovi), con injerencia muy fuerte de Sedesol, porque se dice que es ahí donde se han canalizado todos los apoyos del sector privado en materia de vivienda. Debido a la complejidad, se constituyó un grupo

de coordinación integrado por los mismos Secretarios de Gobierno que el mismo Presidente de la República designó para cada uno de los estados. En el caso de Chiapas la coordinadora fue Josefina Vázquez Mota, quien entre otras cosas propuso "una vivienda que vaya más allá de un pie de casa, que tenga una o dos recámaras, un espacio más digno y seguro para la familia". Propone también una diferencia de diseño y construcción entre las viviendas de la sierra y costa por el tipo de clima y, para el caso de las viviendas rurales reconstruir viviendas respetando el traspatio, pues representa una forma de vida. Y en su turno el Ing. Netzahualcóyotl Salvatierra de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción manifestó su preocupación por las viviendas, sobre todo las edificadas en zona de riesgo, por lo que ofrecía una vivienda más barata, mejor y más segura. Por lo mismo ya se trabajaba de manera coordinada con Conafovi, tratando de vincular algún programa de subsidio como los que maneja Fonhapo (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 2/11/2005).

Con las disposiciones otorgadas en noviembre de 2005 se gestionó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que ante la gravedad de la situación y al hecho de que los estados, municipios y personas damnificadas, estaban imposibilitados para realizar las acciones de reconstrucción, Fonhapo se encargaría de la totalidad del costo de reconstrucción de viviendas de los estados, con lo que se le otorgó una autorización especial para cubrir las aportaciones federales y el otorgamiento de la aportación local y de los beneficiarios previstas en las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa" y el Programa Compra de Suelo del ejercicio fiscal 2005 respectivamente. Mientras que a los gobiernos se les comprometía a comprobar los recursos federales (Sedesol-Fonhapo, 2006).

Oficialmente para Chiapas, Fonhapo entra en el proceso de reconstrucción a partir de la declaratoria de Desastres Naturales emitidas por la Secretaría de Gobernación para atender a la población afectada para el caso de Chiapas (DOF, 2/11/2005). Nuevas propuestas se dan y el 5 de diciembre de 2005 se suscribe un Convenio de Coordinación para la Rehabilitación y Recons-

trucción de Vivienda, así como para la adquisición de suelo destinado para la reubicación de viviendas por parte de Fonhapo y el gobierno del estado de Chiapas, representado a través del Instituto de Vivienda del estado (INVI) (Sedesol-Fonhapo, 2006: 26).

En el proceso de reconstrucción se presentaron más cambios en materia de vivienda, todos los organismos relacionados con ella fueron integrados: la Comisión Nacional de Vivienda, el Infonavit, el Fovissste y Fonhapo, con el objetivo de atender al 100% de las familias damnificadas. Fue entonces cuando se instruyo a Sedesol para que por conducto de Fonhapo se analizara la posibilidad de apoyar la reconstrucción de viviendas con el 100% de recursos federales, a partir del Programa Tu Casa.

En Convenio de Coordinación suscrito por el Fonhapo con el Gobierno del estado de Chiapas a través del Instituto de la Vivienda del Estado, los apoyos económicos fueron entregados a los beneficiarios mediante el certificado de subsidio federal a través del Instituto como instancia responsable de la ejecución del Programa de Reconstrucción

El gobierno del estado por conducto del Invi) se dio a la tarea de actualizar y validar el padrón de beneficiarios integrados por Fonden en las semanas anteriores conjuntamente con la población de los barrios y colonias de las zonas urbanas y de las localidades en las zonas rurales.

Con relación a las familias que sufrieron daño total en sus viviendas y que no estaban ubicadas en zona de riesgo se impulsó el programa de reconstrucción correspondiente en el mismo sitio. Con el subsidio otorgado por el Fonhapo se pudo unificar una Unidad Básica de Vivienda de 40 metros cuadrados.

En lo que respecta a la reubicación, el Invi adquirió 938, 592 hectáreas de suelo apto para vivienda con un costo de $ 133 345 509 pesos. En el estado de Chiapas 6, 978 familias fueron programadas para su reubicación en zonas urbanas y 1 188 en zonas rurales (Sedesol-Fonhapo, 2006); contaron con el aval de Protección Civil y de las autoridades municipales para dotarlos con las obras y servicios de cabecera.

En el marco de verificación de los daños y de las personas consideradas en el padrón de damnificados se pudo observar que la gran mayoría habían perdido sus documentos personales situación que dificultó y retrasó la actualización del padrón de beneficiarios y la emisión de los bonos de subsidios del Programa "Tu Casa".

CUADRO 1
Tipo de daños y avance programado "Tu Casa"

Tipo de daño	*Número de viviendas*	*Programadas 2005*	*Programadas 2006*
Inundadas/azolvadas	12 319	12 319	0
Daño menor	8 159	13	8 146
Daño parcial	5 368	3 636	1 732
Daño total	4 738	2 203	2 435
Reubicación	9 995	0	9 995
Total	40 539	18 271	22 268

Fuente: Sedesol-Fonhapo (2006).

En el primer censo realizado por el Fonden se observo que muchas familias no estaban consideradas en dicho padrón ya que tuvieron que emigrar temporalmente mientras se reestablecían las condiciones de seguridad o bien otras estaban cohabitando con familiares. En esta tarea se dio como resultado la codificación del padrón derivándose numerosos cambios en los tipos de daños y que se reflejaron contrariamente en una baja en el padrón, comparada con las que en su momento fue considerada por el Fonden en octubre de 2005 de 45, 166 viviendas afectadas.

En Chiapas Fonhapo atendió 40 mil viviendas e intervino a través de tres etapas: 1) Coordinó las tareas de limpieza y desazolve de 12 mil viviendas que registraron afectaciones menores, 2) Reconstruyó 18 mil viviendas con daños parciales; con lo que procedió a la localización de terrenos en sitios sin

riesgo para la reubicación de familias y 3) Inició el proceso de construcción de 10,250 nuevas viviendas. En Chiapas se advirtió de la rapidez con la que se construyeron las casas ya que fue mayor el tiempo utilizado por Fonden, o por lo menos eso fue lo que se presumió en un inicio. En el mes de junio de 2006 se habían entregado ya 1300 viviendas de nueva construcción (Fonhapo, 2006). Pero después el proceso fue muy lento, pues fue hasta mayo y agosto del 2007 que entregaron las viviendas de los fraccionamientos Vida Mejor I y Vida Mejor II respectivamente en la cabecera de Motozintla así como el ubicado en el ejido Paso Hondo perteneciente al municipio de Frontera Comalapa. Se escuchaban continuas quejas en los medios de comunicación acerca de la lentitud de la reconstrucción y al revisar documentos oficiales también fue difícil encontrar cifras y gasto de recursos que coincidieran.

La Sedesol a través de la Conafovi, junto con el gobierno de Chiapas y organismos nacionales de vivienda anunciaron distintas medidas y acciones, con lo que participaron el Infonavit, Fovissste, SHF y el Fonhapo. Se presumen cambios en los esquemas financieros, a partir de un estudio, que generen nuevos instrumentos de crédito, con lo que se permite una mayor accesibilidad a los grupos menos favorables. Con ello, se destina un mayor monto de recursos para la vivienda a través de la bursalitización, sobre todo de Infonavit y se añade la integración de nuevos temas relacionados con la sustentabilidad, planificación, infraestructura y acceso al suelo. Pero en el caso de las viviendas afectadas, el Fonden y la NAFIN (Nacional Financiera) otorgarían el financiamiento que se necesitara para la reconstrucción, además de la implementación en el pago de créditos o incluso de suspensión temporal de acciones de cobranza en todos los programas de vivienda. Y en el caso de Fonhapo se tendría un subsidio de 16 mil pesos para la rehabilitación de vivienda y de 32 mil pesos para comprar una nueva vivienda, como apoyo a las familias que lo quisieran (Infonavit, 19/10/2005).

Nuevas disposiciones y actores entran para atender las viviendas de los damnificados. En 2006 se entregan algunos nuevos fraccionamientos vía

Fonhapo en coordinación con las autoridades del gobierno de Chiapas y las llamadas "fundaciones filantrópicas" como Televisa, TV Azteca, "Unidos por ellos" y Banamex. Así quedó demostrado en los fraccionamientos Los Palacios y Los Cerritos del municipio de Tapachula, con 404 viviendas, para damnificados que pagaban alquiler, dentro de lo que se denominó "Programa Inquilino". En esta ocasión se trató de dos componentes nuevos, cuando se trata de reubicaciones por desastres que Fonden no los tenía contemplados. Las reglas de operación del Fonden solo conceden vivienda a los dueños, no a inquilinos de las mismas. Y los recursos son del gobierno, dividido entre la federación, estado y municipio. En esta ocasión, se mezclan recursos de fundaciones particulares. Mientras que las autoridades locales como el ayuntamiento de Tapachula y el Invi hicieron la donación de los terrenos y realizaron los trabajos de urbanización (FONHAPO, 2006). Si bien, encontramos varios casos en Puebla (1999), que fueron construidas con recursos del sector privado, se presentaron como casos especiales y a partir de una serie de acuerdos con las autoridades estatales, donde se incluía la condonación de impuestos a las empresas donadoras, tal fue el caso de la Unidad Doña Mary en el municipio de Tlatlauquitepec (Vera, 2009). O en el caso de Veracruz, donde el programa VIVAH construyó viviendas para damnificados que sí podían comprar casa.

Las reubicaciones de Motozintla. El Caso de Vida Mejor III

De acuerdo con una entrevista realizada a Lucio Moreno[8], delegado del Invi y otros funcionarios públicos, las nuevas disposiciones que se llevaron a cabo en Chiapas y específicamente en Motozintla, con los fraccionamientos urbanos Vida Mejor I, II y III fueron los siguientes:

8 Entrevista realizada por Jesús Manuel Macías en octubre de 2006..

- La clasificación del daño en vivienda se agrupó en cuatro paquetes, que le denominaron "Tipo de Daño": 1) Daño Menor, 2) Daño Parcial, 3) Daño total y 4) Reubicación.
- En Motozintla se construyeron 4 mil viviendas y otras mil fueron clasificadas como pérdida total.
- En la cabecera de Motozintla se construyeron 800 viviendas de reubicación divididas en tres fraccionamientos denominados: Vida Mejor I, Vida Mejor II y Vida Mejor III, distribuidas en 200, 68 y 62 respectivamente, que hacen un total 330. Otra más se realizo en Paso Hondo, cerca de Ciudad Cuauhtémoc en el municipio de Frontera Comalapa con 400 viviendas y también en el municipio de Tuzantán donde se reubicaría a alrededor de 250 familias.
- La propuesta del Invi fue que los terrenos fueran buscados por los mismos beneficiarios. Los comités de vivienda se encargaron de buscar los terrenos y señalar, previa valoración, sino era una zona de riesgo para poder aceptarlo.
- Las dimensiones de las viviendas son el mínimo que requiere Fonhapo de acuerdo con sus reglas y que para el caso de Vida Mejor III fue de 38 m2 y el tamaño del solar de 105 m2.
- Respetando estas reglas, el Invi junto con la constructora Figo fueron quienes elaboraron el diseño de la vivienda, a través de la Dirección de Reservas Territorial y Control de Obra, de tal manera que hicieron un diseño tanto de vivienda urbano como rural.
- En este programa se considera la pavimentación de las calles.
- Los beneficiarios de las viviendas no trabajan en la construcción de las viviendas como ocurrió en 1998.
- La exigencia de rapidez en la entrega de las viviendas y el programa en general fue mayor para el caso de Vida Mejor III, no así en el resto de los fraccionamientos de Vida Mejor I, II, y el construido en Frontera Comalapa.

– Para la selección de las casas a las familias de Vida Mejor III se llevo a cabo un sorteo, el cual fue realizado el mismo día de la entrega de las viviendas el 11 de agosto del 2006, con la presencia del titular de la Fonhapo: Carlos Montemayor en representación del presidente Vicente Fox; el gobernador Pablo Salazar Mendiguchía y el presidente municipal Ulises Zapata.
– Para la elaboración del padrón de beneficiarios se siguieron los siguientes pasos: 1) Elección de un representante o comité de barrio (en algunas ocasiones la gente optó por el que ya existía, se aprovechó el comité que se había formado para la entrega de enseres por parte del programa Hábitat o se eligió a un nuevo representante), 2) Lista de afectados por parte de las autoridades locales que puede ser el representante de barrio, 3) Se acude junto con un representante de Sedesol, las autoridades municipales, un representante del Invi y un representante del comité de vivienda (presidente, secretario o tesorero) a realizar la verificación de la vivienda y a ampliar el padrón, en caso necesario, 4) Se realiza una validación donde se comprueba que el dueño es el mismo que se ha señalado, mediante comprobación de documentos oficiales como escrituras o pago de luz, 5) Posible modificación del afectado si tiene terreno para que se le construya su casa en otro lado o acepta, dentro del tipo de daño, el de reubicación, 6) El padrón definitivo se entrega a Fonhapo, Sedesol Federal y Contraloría del estado.
– Las reubicaciones realizadas específicamente en la región Sierra presentaron una diferencia con respecto al resto de las regiones. Cientos de familias fueron enviadas a otros municipios. En el caso de Motozintla se mandaron 400 familias a Frontera Comalapa. En el caso del ejido Belisario Domínguez fueron mandados al fraccionamiento La Flor en Tuzantán. La disposición fue tomada por el Invi al señalar que la población que aceptaba esos lugares es porque era la ruta de su trabajo, la gente se mueve por esos lugares y los que aceptaron fue porque se trata de campesinos sin tierra que pueden adaptarse a nuevas condiciones en otro lugar.

Al entrevistar a personal del Invi, la Secretaria de Obras del Estado y del CRED-Región Sierra sobre el por qué reubicaban a la gente en otros municipios la justificación fue por la falta de terreno apto para uso habitacional en la cabecera municipal y la segunda porque la misma gente lo pidió. Aquí las opiniones fueron encontradas, los comentarios de la población fueron distintos pues recuerdan que estaban nerviosos y con miedo, por ello aceptaron. El Invi, según observación del mismo delegado de Motozintla es quien decide reubicarlos en otros municipios y varios aceptaron. Durante el proceso de selección hubo quienes reflexionaron sus implicaciones y su temor fue perder mucho más por el proceso de adaptación al que tendrían que someterse al tener que comenzar de nuevo no solo en una vivienda sino en ambiente distinto donde tendrían que buscar trabajo, hacer nuevas amistades, escuelas para sus hijos, alimentación, etc. Pero cuando fueron a pedir su cambio al Invi este les fue negado porque ya la selección estaba echa. Pero también hay que considerar que la primera elección de la población fue dentro de la misma cabecera, los que llegaron después solo les quedó como opción, la elección de los fraccionamientos disponibles en otros municipios. Por lo mismo, cuando las viviendas fueron entregadas hubo quienes se fueron y han intentado adaptarse, pero paulatinamente han estado regresando. O como dijera una informante: "espero a que me den mi casa y la rento o la vendo, ¿qué voy hacer allá, de qué voy a vivir? mi esposo no se quiere ir".

Dentro de la denominación Daño total, si la persona tenía otro terreno donde pudiera construir su casa se aceptó, aunque propiamente era una reubicación, quedó clasificada dentro de este rubro; relacionando esto con el párrafo anterior, el gobierno federal y estatal entrego recursos en efectivo a 62 familias de Motozintla las cuales rechazaron ser reubicadas al fraccionamiento del ejido Paso Hondo en Frontera Comalapa, las familias se comprometieron a invertir este recurso en la construcción de sus viviendas en lotes de su propiedad (Agencia de Servicios Informativos de Chiapas [ASICh], 08/08/2007).

Las reuniones de las autoridades para informar los avances del proyecto se realizaron con el comité de barrio o más aún con el representante barrial

y ellos a su vez se encargaron de informar a los integrantes del padrón en su barrio. Dichos comités se crearon por la necesidad de crear una figura para la entrega de enseres domésticos, para el programa Hábitat, de Sedesol. El Invi aprovechó, en algunas ocasiones estos comités de barrio que se formaron para el apoyo de Hábitat, pues se necesitaba una figura que representara a la población para poder tener acceso de dichos recursos. A ese comité de Hábitat se le dió la estructura de Comité y varios de ellos fueron los que coordinaron el proceso. Los comités fueron asignados por la misma población y para atender específicamente a los damnificados. Son los comités de barrio que tienen como tarea supervisar el avance de las viviendas todos los fines de semana y de platicar con el contratista. Si bien, estás últimas líneas forman parte de la visión de las autoridades y de cómo quieren que se vea el proceso, el representante de barrio ciertamente tuvo un papel importante en el proceso, porque se enteraba de viva voz, pero no le correspondía más que informar, no se le tomaba opinión, a no ser que como se dijo, fuera la voz de algunas propuestas sobre la elección de predios para construir el fraccionamiento, pero ello, no representa propiamente los deseos y las necesidades de las 800 familias. Propiamente tuvo el papel de "formalizar" la participación de la población, pero eso no significa que decida a lo largo del proceso.

La región Sierra fue la única región en Chiapas que en el proceso de reubicación fueron ubicando en otros municipios a las personas que perdieron su vivienda, muchos habitantes de Motozintla que llegan de la Sierra a vivir a la cabecera eran avecindados o hijos de ejidatarios que ya no poseían tierras, por lo mismo, se decidió mandarlos a que comenzaran un tipo de vida diferente en otro municipio y porque era la ruta de trabajo para varios.

Tan solo la reubicación que esta en Paso Hondo, es un predio que se construye a cinco kilómetros de Ciudad Cuauhtémoc y a más de 10 kilómetros de Frontera Comalapa. Para una familia que ha perdido su vivienda y ha acabado con los pocos recursos que tenían en espera de que le den la nueva vivienda resulta muy difícil la estancia en un lugar lejos de centros económicos medianamente importantes donde encontrar trabajo.

Ocupación del Fraccionamiento. Vida Mejor III

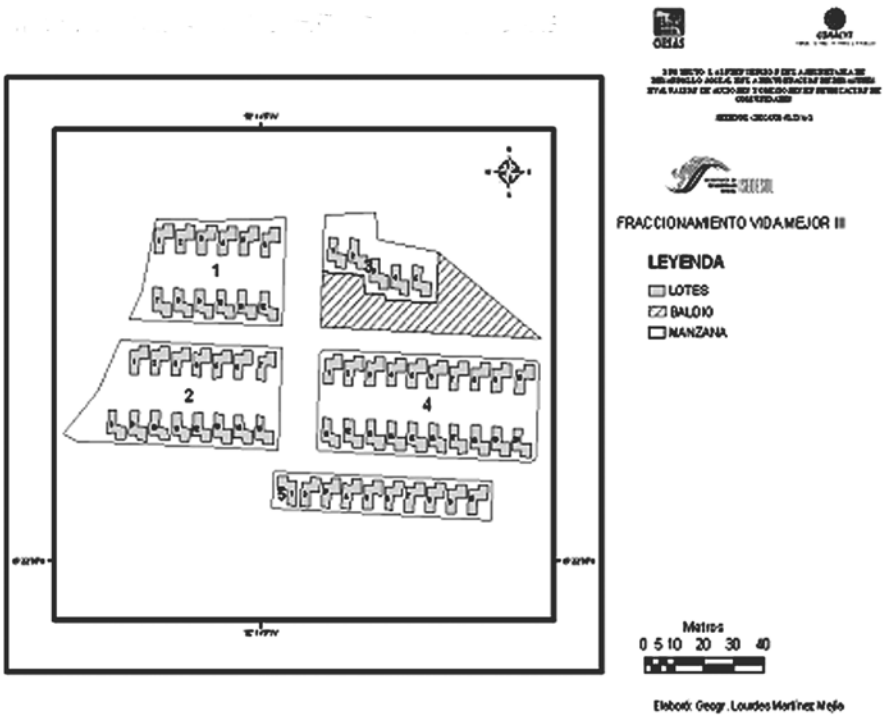
El fraccionamiento Vida Mejor III fue construido a partir de abril de 2006 en el predio conocido como Los Ladrillos, parcela ejidal que mediante una evaluación de riesgos realizada por Protección Civil estatal fue aceptado para uso habitacional, entre otros aspectos, por no haber presentado afectaciones por las lluvias de octubre de 2005 a pesar de estar a 400 metros de los cerros y a 200 metros del cauce del río Xelajú.

El fraccionamiento esta compuesto por 62 viviendas distribuidas en 5 manzanas donde cada lote tiene una dimensión de 105 m2 y un pie de casa de 38 m2; cada vivienda cuenta con dos habitaciones, un baño y un espacio para sala comedor; lo que resta del lote puede servir para realizar ampliaciones a la vivienda.

La inauguración de la reubicación fue el 11 de agosto de 2006 y estuvo a cargo del entonces Director General del Fonhapo Carlos Montemayor en representación del presidente Vicente Fox; el gobernador de Chiapas Pablo Salazar Mendiguchía y el presidente municipal de Motozintla, Ulises Zapata. Ese día fueron entregadas las llaves de las viviendas a los beneficiarios de Vida Mejor III.

Poco a poco, las familias empezaron a ocupar sus nuevas viviendas, ante una espera de varios meses. Las casas-habitación fueron ocupadas lentamente, proceso que se ha repetido en el resto de las reubicaciones estudiadas en este proyecto (Macías, 2008). Las primeras familias que llegan son aquellas que no poseen los mínimos recursos para mantenerse en ningún otro lado y por que las redes sociales de apoyo son débiles. Los motivos que suponemos y que proponemos aquí es que la condición de un damnificado- reubicado no es la misma que un reubicado por desarrollo, que como señalara Cernea, 1996, apud, Oliver-Smith (2001), va en un camino progresivo al empobrecimiento a partir de que las autoridades que los reubican no toman en cuenta aspectos que tienen que ver con los medios de subsistencia necesarios, o están mal enfocados cuando la reubicación se lleva a cabo, por lo que es a partir

Plano 1
Fraccionamiento. Vida Mejor III



de ella la población va perdiendo paulatinamente sus recursos. En el caso del damnificado-reubicado existe una diferencia desde el momento en que pierde su patrimonio a partir de la expresión del desastre (Macías, 2008). Es preciso recordar que el reubicado por el gobierno es población que recibe abajo de tres salarios mínimos, por lo que la pérdida de la vivienda representa un recurso muy importante. Nos referimos a un sector de la población que vive en la pobreza y además en una condición de vulnerabilidad social, pero con el desastre, la mayor parte de sus recursos se pierden abruptamente. Los meses posteriores al desastre es común que acudan en apoyo de familiares o amigos, que puede complementarse con la entrega de recursos que otorgan

Fotografía 3
Vida Mejor III

Foto de Eduardo Morales, julio de 2007

las autoridades de gobierno mediante despensas, el programa de empleo temporal, pero sobre todo, del proceso de reconstrucción donde la contratación del damnificado en los siguientes meses puede servirle en la espera de que las cosas regresen a la "normalidad", aunque no debemos olvidar, que su normalidad es justamente su condición de vulnerabilidad social ligada a la pobreza. Otra opción muy frecuente es la migración que desarticula familias por un largo periodo de tiempo y que para el caso del damnificado-reubicado están integradas por campesinos sin tierra que llegan a la cabecera en búsqueda de cualquier trabajo (ayudantes de albañil, o cargadores en el comercio), o de centroamericanos que esperan tener una permanencia corta en la cabecera municipal.

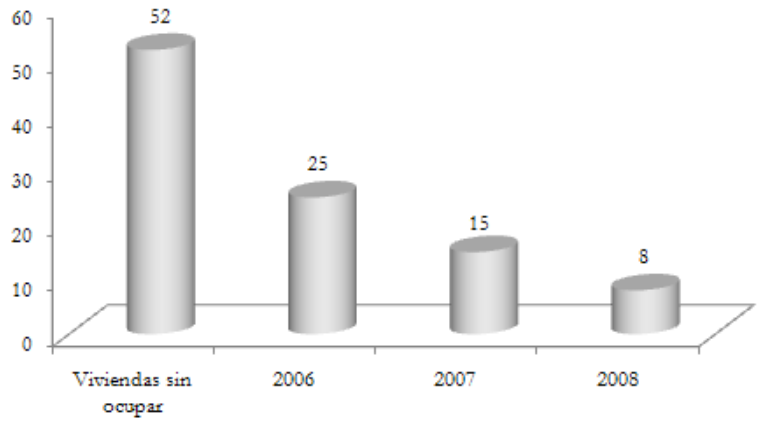
El damnificado-reubicado al perder su casa vive un proceso más acelerado en la pérdida de sus recursos, toda vez que para el caso de Motozintla, varias constructoras llegaron con sus propios empleados contratados desde Tuxtla y San Cristóbal de las Casas. Para la reubicación se han detectado dos actitudes de la población que se consideran importantes. En primer lugar las familias que no tienen ningún recursos -incluyendo el apoyo familiar- son quienes llegan primero a las viviendas y 2) Y las que se tardan más en llegar o no llegan nunca, puede suceder por dos motivos que consideramos esenciales: 1) Poseen más recursos que pueden ser poseer una casa más grande a las que se les dotará, una red social de apoyo más fuerte y/o el encuentro de un trabajo lejos del punto de reubicación y 2) Aquellas que poseen aún recursos mínimos, pero que al hacer una valoración consideran que es mejor mantener las estrategias de subsistencia, que aunque frágiles, siguen siendo suficientes. La reubicación podría romper el equilibrio logrado. Como se verá más adelante, las familias realizan gastos que antes no tenían contemplados y frecuentemente los nuevos fraccionamientos se construyen en la periferia de las ciudades, como en el caso de Vida Mejor III, o en zonas rurales, lejos de cualquier centro económico donde poder hacerse de los medios de subsistencia necesarios, por lo que los costos resultan mayores.

En el caso de Vida Mejor III, aunque esperada por la población asignada, les resulta un costo extra ante su ubicación debido a la distancia del trabajo, la escuela de sus hijos (a veces no es posible el traslado de sus hijos a una escuela más cercana, pues no se ha acabado el ciclo escolar o porque no hay escuelas cerca de la reubicación), el gasto en transporte, el costo en la compra de alimentos en un lugar donde no hay mercados y sólo misceláneas que forman parte de Nuevo Milenio III (que se ubica a un costado y donde el costo es mayor), además de la habilitación de su propia vivienda para poder ser ocupadas. A lo anterior agregamos un difícil proceso de adaptación pues mediante un sorteo de viviendas se mezclan familias procedentes de diferentes barrios y orígenes. Entre los diferentes barrios están: Nueva Lucha, Canoas, Pablo Salazar, Reforma, Rivera Hidalgo, La Mina, Nuevo Milenio III, Fram-

boyanes, El Naranjo, Alianza 2000, Francisco Sarabia, Ampliación Fovissste, Lindavista y Loma Grande (Macías, 2009). Entre los diferentes orígenes se trata de población procedente de diferentes comunidades de la Sierra, cuya característica, no solo de ella, sino de todo Chiapas, es la enorme dispersión poblacional, integrada por miles de pequeñas y medianas localidades.

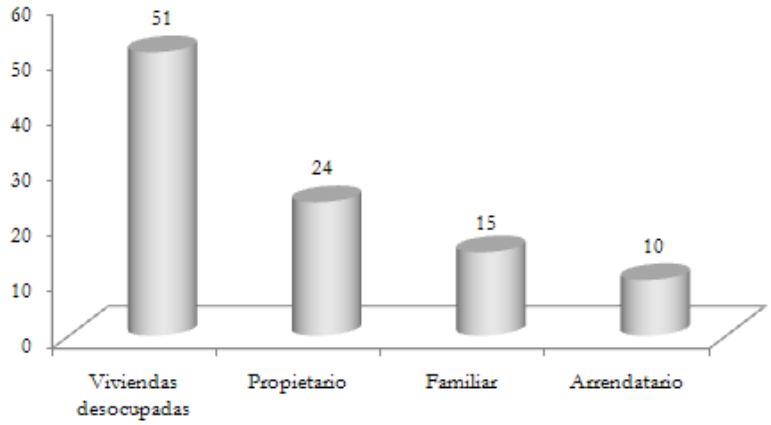
De acuerdo con el censo realizado en abril de 2008 por el equipo de investigación se obtuvieron los siguientes resultados: de las 62 viviendas que componen la reubicación, se encontraron ocupadas el 48 %, equivalente a 30 viviendas, es decir, a un año y medio de que fueron entregadas un poco menos de la mitad se había ocupado. De esas 62 viviendas, solo un 25% fueron ocupadas en el año 2006, 15% en el 2007 y 8% en 2008.

Gráfica 1
Año de llegada a la reubicación VMIII (%)



El censo arrojó más información al evaluar quienes habían ocupado las viviendas, los resultados fueron que los que llegaron en 2006 eran los propietarios, con el tiempo, no sucedió una mayor ocupación, más bien algunos propieta-

Gráfica 2
Relación con el propietario original (%)



rios cedieron su vivienda a un familiar, en ocasiones se trató de los hijos de los propietarios originales, y otros más terminaron rentándola, como puede apreciarse en la gráfica 2. Al preguntar quienes eran las familias que rentaban se encontró que se trataba de familias que formaban parte de beneficiarios para la reubicación, pero que todavía no se les dotaba de ella, familias que bajaban temporalmente de la región Sierra y algunos migrantes centroamericanos. Vida Mejor III, fue el primer fraccionamiento que se entregó en a las 800 familias que serían reubicadas.

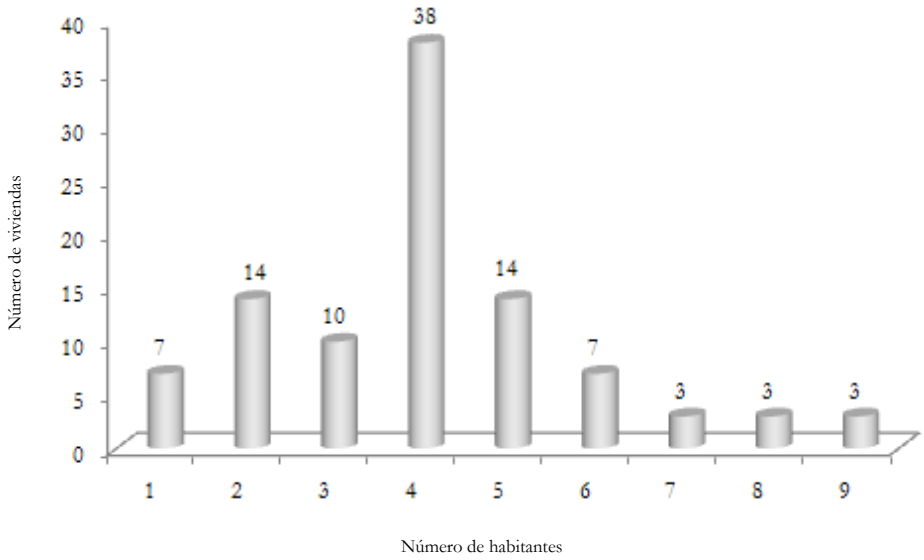
Para Motozintla, este proceso de ocupación no resultó raro, pues de manera similar ocurrió en los fraccionamientos de reubicación de 1998, denominados Nuevo Milenio I, II y III. En las entrevistas realizadas específicamente en Nuevo Milenio III las viviendas fueron paulatinamente ocupadas por arrendatarios que de manera frecuente permanecen unos meses. En Nuevo Milenio III, se detectó que el paso siguiente a la renta de la vivienda es su venta. En abril de 2008 muy pocos propietarios originales continuaban habitándola. Es de suponer que un proceso similar ocurrirá en Vida Mejor III, debido en

primera instancia, a una dinámica regional descrita en la primera parte, que obliga a un continuo desplazamiento de la población. Pero también contribuyó a la reubicación misma que dificultó la adaptación de los propietarios.

En la siguiente parte tomaremos como universo de investigación a las 30 familias que habitan Vida Mejor III asumido como el 100%.

En lo que respecta al número de integrantes por vivienda en la reubicación se tiene que el 36 % de las 30 viviendas habitadas están integradas por 4 miembros de familia, le sigue con el 13 % de 2 a 5 miembros de familia; existen casos que en una sola vivienda habitan hasta 9 personas siendo esto una gran dificultad ya que el espacio habitable es insuficiente para una familia mayor a 5 miembros (Gráfica 3).

GRÁFICA 3
Número de habitantes por vivienda

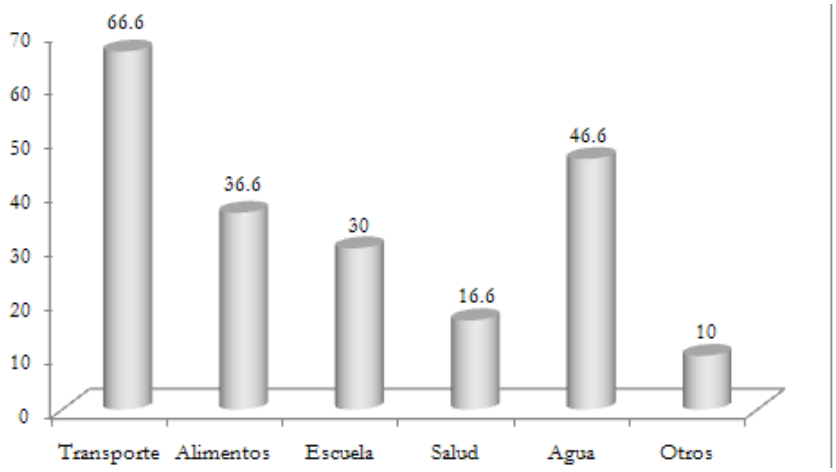


Uno de los factores, señalado líneas arriba es la dificultad del damnificado-reubicado en los gastos que exige habilitar la casa y adaptarse al nuevo asentamiento. La población manifestó que vivir en la reubicación ha generado que tenga que realizar más gastos que los que llevaba a cabo en su antigua vivienda. Algunos gastos de la población de Vida Mejor III (VMIII), son los implicados con el transporte (66.6 %), pues la reubicación se encuentra a una distancia de aproximadamente 5 km del centro de la ciudad y para trasladarse a ese punto tienen que pagar $5 pesos. Los habitantes tienen que hacer este gasto para ir a trabajar; esto también se relaciona con la necesidad de llevar a los hijos a la escuela así como el tener que trasladarse en transporte público al mercado para comprar la despensa, gastos que antes no tenían, pues la mayoría de la población vivía en barrios cercanos al centro. Otro gasto que en su momento tuvieron que contemplar fue la falta de agua que hay en la reubicación, si bien este es un problema que existe en el municipio, las familias que llegaron primero tuvieron que pagar pipas para obtenerla, hasta que el gobierno municipal decidió mandarla de manera gratuita. (Gráfica 4).

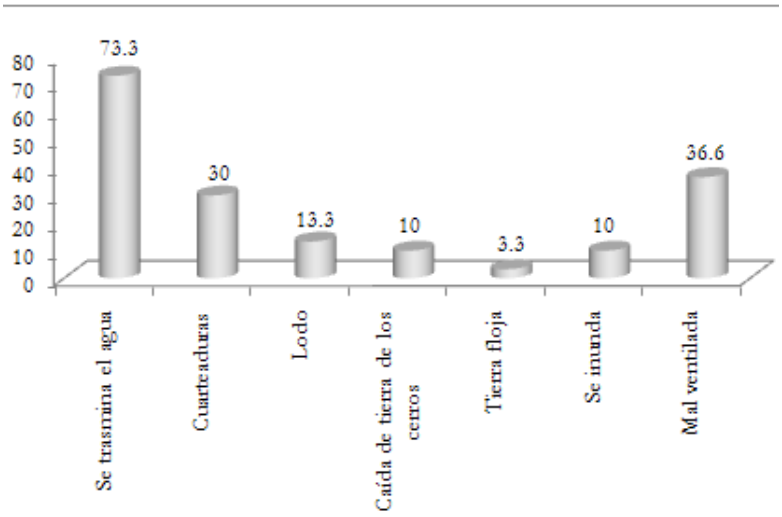
En lo referente a los problemas que presentan las viviendas, el 73% manifestó que en época de lluvias el agua se trasmina, el 36 % mencionó que las casas no cuentan con buena ventilación y el 30 % de las viviendas presentan cuarteaduras a tan solo dos años de su construcción, debido a la mala calidad del material utilizado (Gráfica 5).

Ante la mala calidad de los materiales y al número de integrantes de la familia, los habitantes de VMIII han intentado hacerle mejoras a sus casas y ampliarlas. Los gastos adicionales se han concentrado en la ampliación de la vivienda en un 46 %; en lo que se refiere al arreglo de puertas y ventanas para mayor seguridad lo han hecho en el 40 %. Cabe señalar que aparte de los arreglos antes mencionados se ha invertido en el reforzamiento de cimientos, pintura, impermeabilización y en la construcción de tanques y cisternas para el almacenamiento de agua (Gráfica 6).

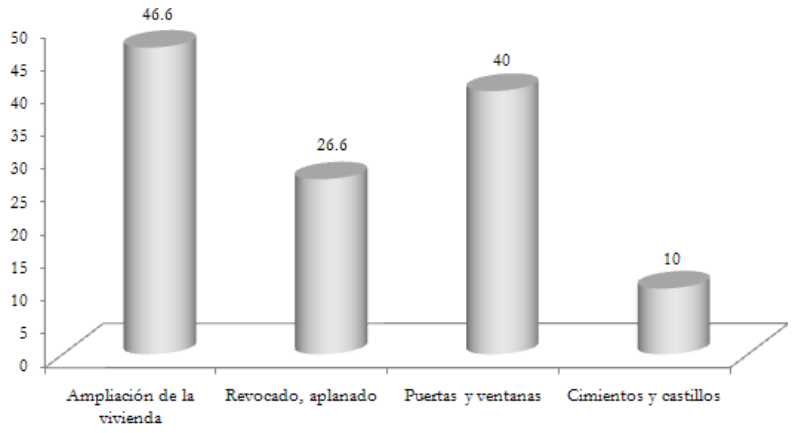
GRÁFICA 4
Gastos en VMIII (%)



GRÁFICA 5
Problemas en las viviendas de VMIII (%)



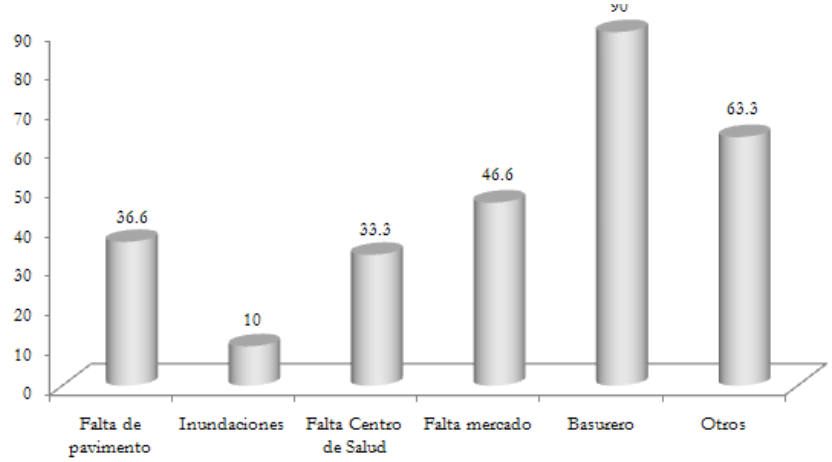
Gráfica 6
Arreglos realizados en las viviendas de VMIII (%)



Uno de los principales problemas que presenta la reubicación es la cercanía que tiene con el basurero municipal, ya que si bien no esta comprobado clínicamente que este provoque en la población de VMIII un incremento de enfermedades estomacales y respiratorias, si produce en época de calor mucha incomodidad, al grado de que los habitantes prefieran tener puertas y ventanas cerradas. 90% de los encuestados lo refirió como un problema importante. Otros problemas, catalogados así fueron la falta de pavimentación, de mercado y de centro de salud (Gráfica 7).

Existe otra problemática que retrasó la reubicación de los mismos damnificados y que a un año y medio sigue siendo mencionado por los habitantes, el servicio de agua es muy deficiente, las quejas fueron frecuentes desde los primeros meses y hasta nuestra última visita al fraccionamiento efectuada en abril de 2008, no cambió sustancialmente. Los vecinos se quejaron constantemente de la falta de agua, pues les llegaba cada 10 días. Además, el fraccionamiento presenta un declive, de tal manera que los vecinos que viven en la parte baja pueden recibir el agua, no así, los que viven en la parte más alta, que

Gráfica 7
Problemas más graves de VMIII (%)



necesitan de una bomba para captarla. A ello se agrega que se les dotó de un rotoplas muy pequeño que no corresponde a las necesidades de una familia Para poder tener agua es necesario gestionar ante el municipio la entrega de pipas y eso requería de la organización de un grupo de nuevos vecinos que apenas se estaban conociendo, porque la dinámica en Motozintla es que cada vez que se crea una colonia se nombra a un representante, para que realice las gestiones necesarias ante el ayuntamiento. Pasados los años el problema no se ha resuelto, más aún, se ha agudizado. Las quejas en 2008 es que ante la sequía, el agua tarda de 10 a 20 días en llegar. Y el problema se agudiza porque hay que realizar continuas solicitudes y esperar a que los Nuevos Milenios I, II, y III, contiguos a Vida Mejor III realicen la solicitud de agua en el mismo tiempo. Si esto no ocurre así el reparto de agua tarda en llegar. Otros aspectos que la población tomó en consideración para el traslado fue la necesidad del "repellado" debido a que el agua de lluvia se trasmina. Según estimaciones de los propios habitantes la primera manzana estuvo bien construida, pero

conforme la construcción fue avanzando la calidad de las viviendas disminuyó y la absorción de agua fue mayor en los techos y muros.

En lo que respecta a las relaciones vecinales, estas se han construido lentamente debido a la procedencia de diferentes barrios y orígenes, a un sorteo que obliga a convivir con un vecino a quien en primera instancia se le tiene desconfianza, simplemente porque no se le conoce. El proceso se dificulta ante la variedad de religiones que profesan las 30 familias: adventistas, católicos, cristianos, testigos de Jehová, presbiterianos y pentecostales. Siendo los adventistas y católicos quienes ocupan un 18.6% y un 20% respectivamente. Otro elemento que influye es la poca estabilidad de sus integrantes, tendencia que no parece reducirse. Las rentas a la habitación parecen ir en aumento y su estadía se prolonga solo unos meses.

Diferencias y similitudes en el proceso de reubicación entre Fonden y FONHAPO. Consecuencias del cambio para los freubicados.

En cuanto a gestión de la reubicación existe una mayor flexibilidad por parte de Fonhapo para la obtención de una vivienda por desastre, esto es por que ahora pueden entrar inquilinos y más actores en el proceso de reubicación a través de fundaciones donantes. El proceso de selección, aunque con cambios, al desaparecer las Mesas de Atención Social y en su lugar listas prenominales que son entregadas por los representantes de cada colonia, puede permitir cierta corrupción que puede controlarse en el momento en que el Invi y brigada técnica efectúa el recorrido para verificar y posteriormente validar el padrón de beneficiarios, a partir de la exigencia de documentos oficiales que validen que efectivamente son propietarios de la vivienda destruida.

Otro cambio se encuentra en la responsabilidad que tuvo el Invi para la realización de los diseños de viviendas urbanas y rurales con materiales distintos. En lo que respecta a Vida Mejor III, la amplitud de la vivienda mejoró,

pues las reglas del Fonden señalaban 25m^2. Mientras que para esta ocasión, a Vida Mejor III se les amplió 12 metros, es decir 38 m^2. Aunque el tamaño del solar para vivienda urbana se mantuvo esencialmente y coincide con las viviendas entregadas por Fonden (en las reglas de operación de Fonden nunca se aclara el tamaño del solar, solo se hace referencia a la vivienda, pero no donde está asentada), pero que variaba entre 90 m2 hasta 300 m^2.

Con Fonden, los delegados de Sedesol realizaban reuniones frecuentes con todos los afectados para informarles sobre el proceso. La gente identificaba tanto a los delegados de Sedesol, como a los de las dependencias de vivienda estatales. En Chiapas, quien asume una mayor responsabilidad a lo largo del proceso es el Invi. Para esta ocasión Fonhapo transfirió los recursos al Invi y este se encargó del proceso.

A diferencia de 1998 en Chiapas, cuando se ocupó a la población desde la elaboración de ladrillos y la construcción de casas, en esta ocasión las constructoras ya traían a sus trabajadores que venían de lugares distantes como Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas.

La variante para el caso específico de la región Sierra consistió en reubicar a las familias lejos de la cabecera y del municipio, mandándolos hasta Frontera Comalapa, Huixtla o Comitán, a partir de que eran ellos, la misma población quienes proponían el lugar a donde querían vivir. Sin embargo, en el trabajo de campo se detectó que la población seleccionada no quería dejar la cabecera y lo único que les tocó decidir era el predio donde querían quedarse. Así que los primeros que se anotaron en la lista del Invi fueron los que efectivamente decidieron el lugar donde vivir, porque los que llegaron posteriormente solo les tocó elegir los fraccionamientos que quedaban. Sin embargo, la propuesta del lote donde se construiría el fraccionamiento Vida Mejor III, sí fue elegido por varios de sus habitantes y fue cuando el Invi procedió a realizar los estudios necesarios para ver si era de riesgo y comprar el terreno. La gente que decidió irse a otro municipio aceptó porque había perdido su vivienda y no tenía ninguna propiedad en Motozintla, otros más rechazaron la propuesta, nos referimos a los campesinos y dueños de parcelas, simplemente nunca las

habitaron o se regresaron pronto. En entrevista con algunas personas que serían enviadas a Frontera Comalapa, esperaban recibir su vivienda y poderla rentar o vender para así hacerse de unos recursos, pero no querían dejar la cabecera de Motozintla. La actitud del damnificado–reubicado es fácil asumirla si se comprende que la mayor parte de ellos había llegado de la Sierra desde años atrás buscando la oportunidad de un trabajo, que aunque con salarios muy precarios encontraba. Motozintla es la cabecera regional de la Sierra, que implica también una mayor importancia económica y concentración de comercios. Reubicarlos a municipios con menos desarrollo económico y en comunidades rurales o lejos de alguna población medianamente importante, sin haber contemplado los medios de subsistencia indispensables para su estancia, no puede resultar más que en un fracaso.

Tanto Fonden como Fonhapo exaltan la participación social en el proceso e incluso un respeto a su idiosincrasia, para el caso del primero. El segundo rescata una mayor participación social, pero esto no llega a observarse en la práctica. La población es excluida de todo el proceso y solo se les llama para entregar documentación y escoger el fraccionamiento en el que quieren vivir.

Podemos mencionar otras diferencias, pero en esencia las nuevas disposiciones no traen cambios sustanciales en las consecuencias a la población reubicada. Y si en los tomadores de decisiones donde la iniciativa privada, sino se vigila el proceso puede tener mayor injerencia en las decisiones sobre el uso del suelo sin una adecuada planeación. Se requiere de una mayor vigilancia de más dependencias de gobierno en toda la gestión de la reubicación que debe terminar hasta el momento en el que se les entregan las escrituras a la población (Macías, 2008). Para el caso de Chiapas, el dotar a una dependencia estatal de una mayor responsabilidad y sobre todo manejo de recursos económicos puede resultar en un riesgo mayor, como ocurrió con el Instituto de Vivienda de Chiapas que incurrió en una serie irregularidades en la reconstrucción de viviendas y caminos.

De acuerdo con un reporte que presento el contralor general del estado, Francisco Sau Yánez en febrero del 2008, se detectaron fallas en obras en

las cuales se gastaron al menos 6 mil 237 millones de pesos de los 11 mil millones ejercidos en la restauración (casi la mitad fueron recursos del estado) (La Jornada, 12/02/2008). Se revisó la aplicación de más de mil millones de pesos en obras y se detectó que 90 por ciento fueron "de pésima calidad". Por lo anterior, se exigió que el siguiente paso fuera que el Invi solventara las irregularidades en 45 días, o de lo contrario intervendría el área jurídica de la contraloría estatal. El contralor indicó que se han auditado más de mil 600 obras que se entregaron durante el gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía, entre ellas caminos y casas, las cuales presentaron severas fallas. En cuanto a las constructoras contratadas para realizar las obras, se tiene la alternativa de volver a realizarlas para no enfrentar responsabilidad penal.

En julio del mismo año, las auditorías realizadas al Programa de la Reconstrucción inhabilitaron a tres exfuncionarios del Invi y a otros150 más de esa dependencia, además a los de la Comisión de Caminos, Secretaría de Seguridad, COCOES (Comité de construcción de escuelas) y CEAS (Comisión estatal de agua y saneamiento), a quienes se les amenazó con encarcelarlos por diversos delitos. Como consecuencia de las auditorías, se han presentado las denuncias en contra de 21 Ayuntamientos, siendo estos: Tapachula, Suchiate, Tuxtla Chico, Mazatán, Huehuetán, Tuzantán, Acacoyagua, Acapetahua, Escuintla, Huixtla, Villacomaltitlán, Cacahoatán, Pijijiapan, Motozintla, Bellavista, Siltepec, Mazapa de Madero, El Porvenir, Villa Corzo, Ángel Albino Corzo y Montecristo de Guerrero. Por su parte, Julián Domínguez López Portillo, Secretario de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (SEMADUVI) informó que no obstante se recibieron muchas obras suspendidas e inconclusas, y que no se heredó un presupuesto para continuar las acciones de reconstrucción como consecuencia de las afectaciones por el huracán Stan. El titular de la SEMADUVI, reconoció que la mala planeación, propició que muchos fraccionamientos se edificaran en terrenos inadecuados y no se consideraran las obras de agua potable, drenaje y saneamiento, aunado, en muchos casos, a la deficiencia

en la calidad de las obras, lo que generó la inconformidad justificada de las familias damnificadas (Diario del Sur, 03/07/2008). Y Sedesol por su parte también realizó una auditoría donde los recursos canalizados por Fonhapo se desconoce su destino (Cuarto Poder, (20/07/2007). No nos concentraremos en ello, solo queremos dejar asentado sobre los conflictos presentados y la necesidad de realizar un seguimiento de cerca a los recursos utilizados.

Conclusiones

El cambio Fonden-FONHAPO permite una mayor flexibilidad en los actores involucrados durante el proceso y sobre todo permite la entrada de la iniciativa privada. Es preciso señalar que para el caso específico de Vida Mejor III esta se construyó con 100% de recursos de la federación, pero como se ha señalado, permitió en la construcción de otros fraccionamientos la inserción de las empresas privadas en asociación con el gobierno. Esto puede representar un riesgo, toda vez que no se sigan los lineamientos necesarios para la seguridad de la población reubicada.

Es importante aclarar que las reglas de operación del Fonden eran utilizadas únicamente para reubicaciones por desastres. A diferencia de Fonhapo que parte de dos programas: Tu Casa y Vivienda Rural, pero que solo uno de sus apartados está enfocado a las reubicaciones por desastres.

Una incongruencia es la flexibilidad en las leyes, posterior al huracán Stan, más y nuevas entidades federativas han pedido la intervención de Fonhapo para atender las reubicaciones por desastres, y las leyes de Fonden siguen vigentes, pero cada vez se le utiliza menos en lo que respecta a las reubicaciones. Simplemente se da un cambio de estafeta, el camino puede representar un alto riesgo al privatizar también la toma de decisiones en las reubicaciones y al mismo desastre.

En lo que respecta a las reglas del Fonden y Fonhapo se siguen presentando huecos importantes que ignoran aspectos que permiten hacer más atractivas las reubicaciones al damnificado-reubicado. Entre ellos dos aspectos resultan sustanciales una mayor participación del reubicado en la toma de decisiones sobre el nuevo fraccionamiento y retomar aspectos sobre los medios de subsistencia necesarios para que el reubicado pueda establecerse y quedarse en la reubicación.

Capítulo 10
Evaluando la intervención gubernamental en reubicaciones por desastre

Jesús Manuel Macías

El ejercicio de investigación evaluativa que se muestra a lo largo de los capítulos que componen esta obra, nos permitió tomar como punto de partida, dos referentes: la noción de recuperación de desastres y la noción de Reubicación de comunidades. Enfrentamos la necesidad de ampliar los referentes hacia las nociones de política habitacional, vivienda social, fraccionamientos, etc., como veremos en este apartado para alcanzar un plano de reflexión y evaluación más amplio.

En el desarrollo del proyecto se cubrieron siete estudios de caso que se sucedieron en diferente momento de la administración pública mexicana, desde 1998 hasta 2005, y con cambiantes instrumentos legales de intervención (programas emergentes de vivienda con reglas que fueron siendo modificadas para referirse a fondos financieros como el Fonden y el FONHAPO). Por otra parte, en ese mismo lapso de tiempo también se registraron cambios al interior de la Sedesol, no solo de funcionarios y concepciones, sino también de funciones y algunas normas. Todos estos aspectos se considerarán enseguida.

Sobre la genealogía programática. Reubicaciones-vivienda social

Los contextos de las reubicaciones que fueron analizados, además de lo anterior, significaron también considerar las diferencias peculiares de las administraciones públicas locales y su relación con la instancia federal, en fin,

todo ellos nos hizo ampliar los referentes de partida para considerar la materia que evaluamos también en la otra dimensión denominada de la "vivienda" o las "políticas nacionales" sobre la vivienda.

Vivienda social

Las reubicaciones instrumentadas a lo largo de ese lapso de tiempo que señalamos, para efecto de la intervención gubernamental, tuvieron un supuesto falso acerca del desastre, es decir, lo vieron como un problema de gobernabilidad y de control social. Ese falso supuesto que, como decimos, conformó el punto de partida y de llegada de la intervención para reubicar a familias y comunidades después del impacto desastroso (de un fenómeno natural como las inundaciones y deslaves, ocasionadas por diversos meteoros), echó mano de referentes de "fraccionamientos" y no de una noción de reubicación comprehensiva. Es fundamental indicar que la noción de fraccionamiento tiene poco que ver con la de reubicación en tanto, como veremos enseguida, la definición de fraccionamiento es puramente instrumental del proceso de control de las urbanizaciones por parte del estado, y, las reubicaciones estarían subordinando los arreglos del control de urbanización (no negándolos, ni marginándose de ellos) a proyectos amplios de naturaleza socioeconómica, política y cultural.

Pues bien, en el desarrollo de nuestras investigaciones, del encuentro con el referente *Fraccionamientos*, pasamos a observar necesariamente, aspectos centrales de las denominadas políticas de vivienda, sustancialmente en lo que se entiende por "vivienda social" o "vivienda de interés social". También observamos otra necesaria vinculación operativa al tema de la vivienda social y es la noción de *vivienda progresiva*. Ambas son los dos aspectos en lo que se basan o que explican lo que han hecho en materia de reubicación desde la Sedesol.

Consideremos, primero, la sustentación de la noción de "vivienda social" que en sí misma explica la concepción del tipo de vivienda pensada y construida para las reubicaciones que analizamos.

La noción de "vivienda social" nos orienta hacia una cierta concepción del tipo arquitectónico y funcional de una casa, sus dimensiones o estándares, todo relacionado con una condición de clase social, a la que retóricamente se le denominaría "grupo social de menores ingresos". Luego terminamos con el asunto del financiamiento de las viviendas (o de las reubicaciones) que nos coloca, en el análisis resultante de los casos de estudio, en una suerte de transición de uso de fondos, del Fonden al FONHAPO, como lo que hemos observado en el más reciente caso de reubicación que data de 2005 en Motozintla, Chiapas.

El hecho mismo de considerar el tema de "vivienda social" nos vincula con una discusión polarizada que tiene que ver con la utilización y disposición urbanística de "la vivienda social" (Perló, M. 1979; Anthony Lemon, 1991, vid infra) en términos de "esconder" y confinar esa aglomeración arquitectónica, como veremos más abajo, y la contraparte, que intentaría rescatar la dignidad social como sería el significado de los orígenes republicanos de la noción de "vivienda de protección oficial" española, que veremos más adelante.

Vivienda social y reubicaciones, nos remiten al tema de la configuración de espacios residenciales en general y en un sentido más complejo nos acercan al planteamiento de la urbanización. Pero las reubicaciones nos suponen por encima de todo, un acto de intervención con rasgos de planeación basados en principios, normas, supuestos, etc., que aplican los agentes que intervienen pero que no lo hacen de manera neutral sino orientada por esos supuestos que no están ajenos a los intereses que regulan las disposiciones planificadoras ni las asunciones sociales que le dan vida. Más adelante tocaremos el referente de las leyes de Fraccionamientos. En este sentido es que las reflexiones del propio Anthony Lemon (supra cit) como decíamos, acerca de los procesos de creación de ciudades en Sudáfrica se sugieren muy interesantes en tanto casos extremos de intervención con fines de beneficios desiguales e inducidos:

> Hay ciertos rasgos claves que son comunes a la formación social de todas las ciudades coloniales y los asentamientos coloniales y en Sudáfrica a las ciuda-

> des poscoloniales de las fases de la segregación a la del apartheid. Las fuerzas de control, impuestas para mantener relaciones de dominación, dependieron crucialmente del control del acceso al poder político, pero también incluyeron el control del acceso a los medios de producción y niveles de empleo y a los medios de movilidad (superación) social (educación, capacitación y oportunidades) y también sobre el acceso a los servicios y comodidades, el control sobre las relaciones espaciales a través de la segregación y la contención urbana. Esos controles fueron usados, *inter alia*, para realizar el desarrollo urbano formal, para contener a las fuerzas amenazantes de los intereses sociales y económicos (incluyendo la salud) del grupo dominante y para asegurar que la vivienda del grupo dominado fuera autofinanciable. La práctica de reasentar que en la Sudáfrica del apartheid se hacía para control en otros contextos como el nuestro se aplicaría para reproducir, sin más, el orden existente (Lemon, 1991).

Con respecto a lo que hemos mencionado antes sobre la aprehensión de una cierta fase de transición en la financiación de la recuperación (reubicaciones) de desastres, es fundamental señalar que en los dos estudios de caso de reubicaciones de Motozintla (capítulos 8 y 9 de esta obra), tenemos la expresión de esas condiciones transitorias que señalamos. Uno de esos casos es correspondiente a las lluvias desastrosas de 1998 y el otro al paso del huracán Stan en 2005. Ambos tuvieron diferente fuente de financiamiento, el primero fue el Fonden y el segundo fue el FONHAPO. Pues bien, estas peculiaridades nos hicieron considerar el problema de la naturaleza del financiamiento de las reubicaciones. Por ello, nos hemos visto obligados a revisar la "genealogía" programática en reubicaciones, y por tanto problematizamos lo siguiente: si se observan a las reubicaciones por desastre solo como un conjunto de acciones de construcción y dotación de "vivienda social", entonces se tiene que interrogar (e indagar) acerca del sentido de usar al Fonden como *instrumento* para financiar vivienda. La misma práctica de los gobiernos, o para decirlo más formalmente, de las administraciones públicas federal y estatales, que hemos registrado en el último caso de la reubicación de Vida Mejor III, en

Motozintla, Chiapas, en 2005, que colocó al FONHAPO como un reemplazante del Fonden confirma lo anterior.

Según Alberto Villar (2007), la política habitacional en México, "ha sido un mecanismo con altos niveles de centralización en el manejo de los recursos financieros que permite un control, por parte del gobierno federal, de los organismos que operan los programas de inversión y de la misma naturaleza de los proyectos urbanos y arquitectónicos, situación que a pesar del surgimiento de un gran número de organismos locales desde finales de los años 40, no se ha perdido …" (p. 344). Lo que hemos observado en los casos "índice" (las reubicaciones de Motozintla) de este proceso de transición, que identificamos en la forma de financiar "vivienda social", es, tal vez, una vía para *descentralizar* justamente, el manejo de los recursos financieros, para ceder ante organizaciones privadas que intervienen en el nombre de la "caridad". Sobre este punto vamos a profundizar más adelante también.

En este punto de la exposición, es importante acudir a una definición de "vivienda social" ampliando a "vivienda de interés social" que es un uso mas acusado en los discursos de política habitacional. Magdalena García (2005) dice que es "un espacio de uso familiar y un bien de consumo básico al que todos tienen derecho si se busca una elemental justicia social". Villavicencio (1998, p-199), dice: "… la vivienda de interés social es 'el conjunto conformado por la(s) vivienda(s) particular(es) y su entorno colectivo, que son producidos con la participación de los organismos públicos de vivienda para apoyar a los grupos de menores ingresos de la población'. Esta vivienda exige de ciertos procedimientos para postular, tiene un costo para los beneficiarios y se accede a ella en calidad de propietarios. Como se observa, la definición encaja casi totalmente con las viviendas en las reubicaciones estudiadas, salvo el punto que indica que dicha vivienda "tiene un costo para los beneficiarios…". Las viviendas dotadas en las reubicaciones se han otorgado sin representar algún costo de propiedad de los beneficiarios, quienes, en efecto, deben cumplir con una serie de "procedimientos para postular" y la propia acción de dotar de viviendas debe encajar con el propósito legal y programático de "apoyar a

los grupos de menores ingresos de la población". Vamos a explicar esto con más detalle. Lo que se desprende de esta definición, para efectos de referir el problema de las reubicaciones y la *genealogía* conceptual de programas, es que la definición de vivienda de interés social tiene algunos puntos afines con las acciones de reubicación:

1. Se financian con organismos gubernamentales de vivienda en el caso de FONHAPO, pero no en el caso del caso de Fonden que es el que canaliza recursos a organismos gubernamentales y éstos a constructoras privadas.
2. Se imponen ciertos requisitos similares de acceso a los beneficios que corresponden con la política general de apoyo a la población de menores ingresos, etcétera.
3. Se accede a ella en calidad de propietarios. Ahora el asunto que es muy diferente es que para vivienda social, el acceso a ella tiene algún costo para los beneficiarios y en el caso de las viviendas de reubicación NO lo tiene. Otra diferencia muy notable es la causa de acceso, la elección de lugar.

Ahora bien, en esta discusión sobre las reubicaciones dentro del marco de la vivienda social, encontramos otra referencia que mencionamos antes, y se refiere a las leyes de Fraccionamientos que son básicas para ordenar la creación de vivienda pero también de infraestructura de urbanización.

Fraccionamientos

En los primeros estudios de caso que emprendimos en Veracruz y Puebla (La Nueva Junta de Arroyo Zarco, Arroyo del Maíz, Tecolotitlán) los diseños de los nuevos asentamientos fueron referidos a la ley de fraccionamientos, en Puebla y a la correspondiente de desarrollo urbano en Veracruz. ¿Por qué se usaron los referentes de la ley de fraccionamientos para diseñar las reubicaciones en Veracruz y Puebla? La pregunta no es ociosa, Como se ha indicado,

el punto de partida de la investigación fue el de considerar a una reubicación como una unidad social-asentamiento funcional y estructuralmente adecuada a los propios referentes de la comunidad que se reubica. Este planteamiento supone que el asentamiento original, destruido por un evento desastroso, asumió las normas y controles del estado para regular sus procesos de urbanización (leyes, decretos de desarrollo urbano, etc.) o bien asumió las normas de organización espacial de comunidades rurales establecidas en las normas de la Reforma Agraria.

Observamos que las leyes de urbanismo o bien, las leyes de fraccionamientos, son los instrumentos generales que norman las características de la construcción de viviendas y de conjuntos de viviendas en términos de vialidades y de servicios urbanos además de otras características como dimensión de lotes y de otros rasgos arquitectónicos como separaciones de alineamientos, usos de espacios, etc. Las definiciones de fraccionamiento que se encuentran en las diversas leyes estatales para el efecto, coinciden en que se trata de un área que requiere la creación de "una o más vías públicas", además de señalar que se trata de "división de un terreno" o área de urbanización ligada a un centro urbano mayor o que se desarrollo en su interior.

Vamos a reiterar este punto. En el desarrollo de la investigación encontramos el referente inequívoco para hacer el diseño del asentamiento para reubicación, en la Ley de Fraccionamientos, en el caso de La Nueva Junta de Arroyo Zarco, en Tenampulco, Puebla, pero lo mismo apareció en el caso de las reubicaciones veracruzanas que acusaban referentes en su ley de urbanismo. Lo que nos causó cierta extrañeza es que se tomaran esos referentes cuando partíamos del supuesto que el referente de diseño debía ser o el propio asentamiento que se reubica, o las características arquitectónicas y de relación de asentamiento que están presentes en el área de la comunidad a reubicar. Las razones por las que nos cuestionamos el referente en la ley de fraccionamientos para diseño de reubicaciones, asumiendo que éstas debían tener como único referente al asentamiento que se reubica, son solo elementos disparadores de preguntas. Evidentemente que algunas de las reubicaciones que analiza-

mos no fueron de comunidades enteras, sino de grupos familiares y en todo caso de algunos grupos barriales (Arroyo del Maíz, Tecolotitlán, Vida Mejor III, Nuevo Milenio III) y ello supondría tomar nuestros referentes con un sentido relativo, y, por otra parte, las reubicaciones que, en efecto, fueron de comunidades (La Nueva Junta, Tigre Grande, El Escondido) tampoco fueron tomadas, en sí mismas, como referentes del diseño del nuevo asentamiento. Entonces tenemos una combinación de respuestas sociales frente a la reubicación que se refleja en las percepciones de bienestar. En el primer grupo, es decir, de las reubicaciones de familias y grupos barriales encontramos mejor aceptación que en el segundo grupo de reubicaciones, es decir, en aquellas que ai correspondieron con reubicaciones de comunidades.

Ahora, es importante, profundizar un poco en el referente de los Fraccionamientos. La sociedad mexicana es heterogénea socialmente y ello se refleja en las normas jurídicas que intentan ordenar el desarrollo de su organización espacial para lo cuál debe haber correspondencia con esa heterogeneidad social. Los fraccionamientos no son una *tabula rasa*, hay categorías. Por ejemplo, en la Ley de Fraccionamientos del estado de Chiapas, los fraccionamientos "habitacionales" se dividen en cinco categorías:

1. Urbanos de primera.
2. Urbanos de tipo medio.
3. Urbanos de tipo popular.
4. Urbanos de interés social.
5. Campestres.

En este conjunto normativo de los fraccionamientos en el estado de Chiapas, lo de tipo "interés social", en el contexto urbano, son los que corresponden a las condiciones más pobres. Podemos apreciar estas dos categorías para los "grupos de menores ingresos", es decir, lo de interés social e interés popular. Ahora bien, también observamos contradicciones al respecto. El la Ley de Fraccionamientos del estado de Puebla, hay mas o menos las misma clasifi-

cación categorial, socialmente hablando, de fraccionamientos, solo que en ésta Ley, los fraccionamientos más pobres no son los de "interés social" sino los de "interés popular".

En las distinciones categoriales de los fraccionamientos, hay una condicionante de valor del bien para la definición de vivienda social o popular: se define un valor máximo al término de la construcción no superior a la multiplicación del salario mínimo anual por factor 25 para el "interés popular" y de factor 15 el "interés social". Las diferencias, en este aspecto son las que tienen relevancia, no tanto la denominación, como se comprende.

En el cuadro siguiente se indican las diferencias entre la ley poblana y la de Chiapas respecto de los fraccionamientos de "interés social" e "interés popular", en la dimensión mínima de los lotes.

CUADRO 1
Leyes de Fraccionamientos. Dimensión mínima de lotes

	Dimensión mínima de los lotes	
	Ley F. Chiapas	*Ley F. Puebla*
Interés social	90 metros cuadrados	120 metros cuadrados
Interés popular	120 metros cuadrados	90 metros cuadrados

Hay otro elemento sustantivo en la relación entre reubicaciones y la noción de "vivienda social" y es el relativo la "vivienda progresiva". Esta noción alude a la "ejecución" de la vivienda, es decir, al proceso de construcción oficialmente sancionado. No alude a la vivienda "completa", sino a aquella que se construye gradualmente para cumplir con ciertas necesidades de la familia propietaria. La idea del "pié de casa" es quizás la más acertada imagen de la "vivienda progresiva" y esta noción completa de vivienda incompleta ha sido

el centro de la inspiración de las viviendas de reconstrucción y de reubicación en el historial reciente de los desastres mexicanos. (Macías, 1987).

Sobre la condición de "progresivo" de las viviendas que hemos observado en los casos de reubicación, es necesario decir que dicha condición no ha logrado conectarse con la realidad. Los beneficiarios, que son supuestos continuadores de la construcción gradual o ampliación progresiva de sus viviendas para adaptarla a necesidades de una familia creciente y en una vía de progreso socioeconómico, en términos generales, no han cumplido con esos supuestos, es decir, no han generado las ampliaciones de la vivienda que aliviaría los niveles de hacinamiento (véase el caso de Arroyo del Maíz, como ejemplo) y por tanto la condición de "progresiva" de esas viviendas se ha convertido en "definitiva" o, para decirlo en los términos de las clasificaciones de las viviendas para fines de financiamiento, en: "vivienda completa". Nosotros podemos afirmar que esa desconexión entre un concepto de vivienda (de interés social-popular y progresiva) y la realidad de quienes son los beneficiarios, ha funcionada en demérito de las condiciones de vida material y sociocultural de ellos y sobre todo en los contextos rurales, para los beneficiarios reales[1]. Ahora bien, en este punto, encontramos que los datos duros en las encuestas censales que aplicamos para las reubicaciones de Arroyo del Maíz y Tecolotitlán, por ejemplo, nos indican una disminución del número de ocupantes por vivienda comparado con los miembros de la familia que habitaban la vivienda que sufrió la inundación de 1999. Las densidades habitacionales de las reubicaciones de vivienda de "pié de casa" que se han

[1] Por "beneficiarios reales" nos referimos, en este caso, a quienes fueron identificados como damnificados con perdidas reales de vivienda y que asumieron la propiedad de una casa en la reubicación cubriendo los requisitos que le establecieron para su acceso. Otros habitantes de las casas de las reubicaciones, no fueron los "beneficiarios" identificados en el momento de la emergencia ni tuvieron lazos de parentesco con ellos, accedieron a las viviendas por renta, compra, préstamo o por posesión-invasión. También encontramos ocupantes que fueron parte de la familia originalmente afectada, los otros parientes se mantuvieron habitando el área desastrada.

registrado, corresponden entonces a procesos que nada tienen que ver con la condición de desastre que dio lugar a la acción de reubicar.

Lo anterior nos lleva a suponer que la idea vivienda social-progresiva implica la consideración de bajar costos para atender las necesidades de población con casas destruidas. La condición de pobreza, socialmente se asume como de precariedad y la idea de reemplazo también es de reemplazo de precariedad que para cumplir objetivos legales de mejoramiento de las condiciones de vida, de "vivienda digna" se adiciona el acceso a servicios básicos (electricidad, agua potable o entubada, drenaje). Si antes eran pobres sin agua entubada, ahora serán pobres con agua entubada. Si antes accedían a la electricidad tomándola sin pago, ahora la tienen en las viviendas y las tienen que pagar, etc. Esto nos lleva a otro problema que es el de la economía informal en términos de producción, pero también del consumo de bienes y servicios urbanos, y las reubicaciones como vehículo que forza a una conexión de los "beneficiarios" con los consumos formales. Sobre esto volveremos luego de comentar el sentido del financiamiento de la vivienda.

Connolly (1998:53), señaló lo siguiente:

> La política financiera habitacional ha tenido escaso impacto directo en las condiciones de la vivienda de la población mayoritaria de bajos recursos, tanto por el limitado numero de viviendas financiadas en relación con su demanda efectiva, como por la estrechez de esta; grandes segmentos de la población simplemente no reúnen los requisitos de ingreso y de empleo para constituirse en sujetos de crédito de los programas. Son otras las políticas que inciden en las condiciones de viva de la población mayoritaria, como las del empleo o salud, o las que se relacionan con la producción habitacional pero no a través del financiamiento: la planeación territorial, la gestión de asuntos relacionados con la propiedad del suelo, las inversiones en infraestructura y equipamiento, las políticas impositivas, por ejemplo. No obstante lo anterior, la formulación y análisis de la política habitacional tienden a priorizar el problema financiero. Es más, en México, se ha

> concebido esta política principalmente en términos de la creación de instituciones de alcance nacional para financiar la construcción de vivienda nueva.

La tesis de Villar (2007), señala con mucho cuidado que en el caso del financiamiento de vivienda Sedesol, en los dos últimos sexenios, se ha alejado, justamente, del financiamiento de vivienda completa para concentrarse en financiar mejoras de viviendas para así estar en la posibilidad de gastar menos dinero repartido entre más personas lo que es interpretado por Villar como un rol político "eminentemente clientelar". Evidentemente, eso, que es una realidad, puede explicar la situación de tránsito que hemos advertido antes, en el que las más altas autoridades de esa Secretaría, en acuerdo con los gobernadores, al menos en el caso del estado de Chiapas, acceden a no usar los arreglos del Fonden para el financiamiento de la reconstrucción en viviendas afectadas parcial o totalmente y en la construcción de colonias de reubicación, para utilizar la estructura del FONHAPO.

Sedesol entre la política habitacional y las reubicaciones por desastre

Las razones legales y técnicas que definen la manera en como se involucra a Sedesol en la recuperación de desastres, están contenidas en el documento denominado Manual de Organización del Sistema Nacional de Protección Civil (SEGOB, 2006) que señala que en su "Subprograma de recuperación" lo siguiente:

> Proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros.
>
> La reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad constituyen, como su misma expresión significa, un momento de transición entre la emergencia y un estado

> nuevo, aquel que consiste en fortalecer la cohesión de la sociedad afectada para mejorar sus condiciones de vida. Este proceso inicia con la instalación del Comité de Evaluación de Daños y acciones de contraloría social, para que la población vigile en términos de honradez y eficiencia, la entrega de recursos.

En éste "subprograma", como en los otros dos que componen al denominado Programa Nacional (Prevención y Auxilio), existen "instancias de coordinación" que componen tres niveles (ejecutiva, técnica, apoyo técnico) más la condición de "corresponsabilidad". En general, el primer nivel, es decir, la coordinación ejecutiva, es asumido por la Secretaría de Gobernación y en cada subprograma la coordinación técnica recae en diversas Secretarías federales. Justamente en *Recuperación*, la coordinación técnica corresponde a la Sedesol. El rol de coordinación técnica, es definido en estos términos:

> Corresponde a aquellas Dependencias y Entidades de las Administraciones Públicas, Federal, Estatal, del Distrito Federal, Municipal que de acuerdo a su especialidad asumen la responsabilidad de asesorar y apoyar técnicamente, y con sus recursos a todos los participantes en el subprograma o función, promoviendo e integrando la planeación, operación y evaluación de las tareas que se efectúan, adicionalmente a la consecución de las operaciones y actividades propias de su competencia. (SEGOB, *Supra cit*).

El panorama general de participaciones y roles se aprecia en la siguiente tabla (Matriz de participación en recuperación de desastres).

A la par que Sedesol asume ese rol en condiciones de crisis, desarrolla actividades sustantivas en cumplimiento de las políticas habitacionales ligadas al desarrollo social del gobierno federal. Ese aspecto está muy bien resumido por Villar (Supra Cit) en los siguientes términos:

CUADRO 2
SINAPROC. Matriz de participación en el subprograma de recuperación

Sistema nacional de protección civil / responsabilidad	*Coordinación*
Centro Nacional de Prevención de Desastres	AT / C
Comisión Federal de Electricidad	C
Comisión Nacional del Agua	C
Distribuidora Conasupo S.A.	C
Gobiernos Municipales, Delegacionales y de las Entidades Federativas	T
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	C
Instituto Mexicano del Seguro Social	C
Petróleos Mexicanos	C
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	T
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	C
Secretaría de Desarrollo Social	T
Secretaría de Economía	C
Secretaría de Educación Pública	C
Secretaría de Gobernación	E
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	C
Secretaría de Salud	C
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	C
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	C

E = Coordinación Ejecutiva T = Coordinación Técnica C = Corresponsabilidad
At = Apoyo Técnico

Sedesol tiene su origen en las sucesivas reformas que llevaron en 1976 a la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), y seis años después, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para finalmente, llegar en 1992, a la creación de la Secretaría de Desarrollo

Social (Sedesol), que integró a las políticas de desarrollo urbano y vivienda de las dos anteriores, la de desarrollo social, convirtiendo a este organismo en el principal mecanismo de la política social del Estado y, como tal, en el principal instrumento de mediación con los sectores sociales de menores ingresos en el país, llegando a quitarle a FONHAPO este papel.

La SAHOP supuso en su momento, la incorporación de las políticas habitacionales y de planeación urbana a la estructura institucional del gobierno federal, en el marco político social de los gobiernos que intentaron impulsar un nuevo Estado desarrollista con una ampliación de su participación estatal en la economía, en los años setenta (Rivera Ríos, M. 2000), y que impulsaron una política social que llevó, además, a la creación de fondos solidarios para la vivienda social.

La reforma que llevó a la creación de Sedesol, por su parte, se enmarca en un conjunto de iniciativas que redujeron la capacidad del Estado para resolver los problemas socioeconómicos en el país, en un contexto de reformas neoliberales impulsadas desde mediados de los años ochenta en adelante (Idem) que implicaron reducir la acción social del Estado, concentrando estas funciones en un solo organismo altamente centralizado que le permitía al gobierno federal compensar los efectos sociales de las reformas económicas impuestas, (Gordon R. S. 1998).

Las iniciativas en materia de vivienda que llevó a cabo este organismo, se enmarcan así, en reforzar, a través de una intervención dirigida a los segmentos más desfavorecidos de la población (por medio de una gran diversidad de programas [cuadro AE-1-3]) la legitimación de las acciones de ajuste económico, ampliando la capacidad de cobertura de los recursos crediticios , pero sin reproducir un intervencionismo estatal que "obstaculizara" las reformas económicas dirigidas a impulsar el crecimiento de la inversión privada.

Desde esta perspectiva, la acción habitacional de Sedesol parece haber estado dirigida a jugar un papel más de carácter compensatorio, acorde con las reformas que llevaron a la eliminación progresiva de los mecanismos de subsidio en el financiamiento público de la vivienda y que, como hemos visto, llevó a un debilitamiento en el campo de actuación del FONHAPO.

De hecho Sedesol, desde su creación, no solo incrementó notoriamente el número de créditos que venía otorgando el organismo que lo precedió (más del doble, en un solo año, del total de créditos otorgados entre 1980 y 1990 [AE-2]), sino que fue jugando un papel cada vez más complementario a la política crediticia operada por el gobierno federal a través de los organismos nacionales de financiamiento y construcción de vivienda social, particularmente a través de FONHAPO, no solo porque ha compensado con su participación el número total de los créditos otorgados por estos organismos para vivienda completa, sino porque, a diferencia de estos, su participación se ha ido canalizando fundamentalmente al financiamiento de la autoconstrucción, y sobretodo a obras de mejoramiento físico de la vivienda existente.

En efecto, del total de créditos otorgados a través de esta Secretaría, de 1971 a 2005, el gobierno federal ha dirigido el 91.62% de los créditos para nueva construcción a la vivienda inicial (autoconstrucción), por solo un 8.38% de los dirigidos a la vivienda completa (cuadro AE16). Del mismo modo este organismo se ha abocado, a través de distintos programas a (cuadro AE1), a financiar mejoras materiales en las viviendas o a mejorar las condiciones financieras de aquellas que han recurrido, con anterioridad a un crédito u se encuentran en dificultades de pago. Del total de los préstamos otorgados solo alrededor del 11.63% se ha dedicado a la vivienda de nueva construcción, y de este solo el 0.97% a la vivienda completa, mientras que más del 88% (la diferencia con respecto al total) de destinó al mejoramiento físico y financiero.

Este papel como mecanismo financiero para la vivienda autoconstruída, y para acciones de mejoramiento ha sido cada vez más claro en los últimos gobiernos. Aunque inicia, de hecho, con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), con que podemos decir que dan comienzo las reformas neoliberales, se consolidan definitivamente con el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), u se mantienen en los siguientes dos gobiernos (de 1994 a 2006).

Sedesol no registra ningún crédito para vivienda progresiva durante la década de los setenta, cuando el 100% de los escasos financiamientos otorgados fueron para vivienda de nueva construcción, pero en las dos siguientes el número de

los otorgados para este rubro con respecto al total se redujo significativamente a favor de los créditos para mejoras. Así, en los años ochenta solo el 32.81% se asignaron a vivienda completa por un 5.25% destinado a la autoconstrucción, y cerca del 62% (el resto con respecto al total), para mejoramiento físico y financiero; para la década siguiente los créditos para vivienda completa prácticamente habían desaparecido (solo el 0.05% de los créditos para nueva construcción), mientras que la vivienda inicial pasó a 12.54% de los préstamos y más del 87% (el resto sobre el total), a mejoramiento físico y financiero.

Durante los primeros cinco años del Siglo XXI, este organismo abandonó totalmente el financiamiento para vivienda completa, y redujo a un número apenas simbólico los créditos para autoconstrucción (0.70% del total de créditos), para dedicarse de manera casi exclusiva al mejoramiento del subprograma de mejora física y crediticia (), que le permitían, con un monto de recursos relativamente corto, llegar a un importante número de habitantes, principalmente a los sectores de menores ingresos, para entonces su papel subsidiario de los programas emprendidos por los organismos nacionales de financiamiento y construcción de vivienda social, quedó confirmado, lo mismo que su carácter de instrumento eminentemente político y clientelar.

Esas dos funciones han definido un rol de intervención de Sedesol en recuperación de desastres que ha sido materializado por la puesta en marcha de adecuaciones de programas (programa emergente de vivienda) regulares de "vivienda para el desarrollo social", que reflejan concepciones sociológicas, financieras y normativas que no asumen a las reubicaciones como una noción de totalidad social, tal cuál hemos señalado antes. Pero ello, en todo caso, podría explicar buena parte de las falencias en términos de los resultados de las acciones de reubicación: ocupación de viviendas por los verdaderos beneficiarios y la reducción sustantiva de la repetitividad de ocurrencias desastrosas más un logro en la superación de las condiciones de desarrollo social. Lo que no puede explicar son los errores y omisiones en la puesta en marcha del proceso de recuperación, ni en términos de sus significados po-

líticos como en las técnicas y tecnologías de registro de daños, beneficiarios, presupuestación, y ejecución.

Vivienda social-reubicaciones

La relación entre vivienda social y las reubicaciones conforma un tema que ha generado formas muy similares de expresión en América Latina. Tanto en México como en el subcontinente, se han generado expectativas muy fuertes, y tal vez hasta compulsivas, por acudir a la acción de reubicar poblaciones que se consideran en "riesgo", ya sea porque fueron víctimas de un suceso desastroso o porque están en condiciones en las que se reconoce la posibilidad de que ocurra un fenómeno destructivo que les afecte. Antes de profundizar en este aspecto, conviene tomar en cuenta algunos llamadas de atención hacia la construcción (producción) de vivienda social y sus significados en condiciones de no emergencia o desastre, como lo hace Rodríguez (2006), para caracterizar prácticas constructivas cuyas concepciones de las viviendas son "deficientes en tamaño, diseño y calidades" en tanto que en términos del asentamiento, colonia o fraccionamiento "sugieren una mayor especialización y una nueva configuración socioespacial del territorio, de paisajes y arquitecturas de la exclusión". Esas concepciones, vistas críticamente, son trasladadas inercialmente al campo de las reubicaciones.

En 2005, los organismos financieros internacionales que han sido fundamentales en el financiamiento de reubicaciones (por desastres y por acciones de "desarrollo") en Latinoamérica, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), auspiciaron el que se denominó *Segundo Foro Técnico sobre reasentamientos de población en América Latina*. Dichos organismos reconocieron que la práctica de reasentar poblaciones estaba tomando un ritmo creciente en el subcontinente en las últimas décadas. Las expectativas de organización encerraban en el rubro general de "reasentamiento" a las acciones de ese tipo desglosadas por ellos como consecuencia de: desarrollo

de proyectos de infraestructura, la protección de áreas naturales, la prevención de desastres y el mejoramiento de zonas urbanas y rurales.

Esos organismos justificaban y urgían la organización de dicho foro con los siguientes argumentos:

> Estudios y experiencias internacionales sobre reasentamiento involuntario demuestran que de no ser planeado y ejecutado adecuadamente, éste puede generar un rápido proceso de deterioro de las condiciones de vida de los afectados, así como dificultades para la ejecución de los proyectos que lo ocasionan.
>
> Por lo anterior, diversas instituciones internacionales - entre ellas el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- se han preocupado por desarrollar políticas de salvaguardia y prácticas específicas de reasentamiento encaminadas a minimizarlo, mitigar sus efectos negativos y mejorar – o por lo menos restablecer- las condiciones socioeconómicas de los afectados.
>
> A pesar de que algunos países de América Latina han hecho avances significativos en el desarrollo de prácticas y normas referentes al reasentamiento, la región sigue enfrentando obstáculos para ejecutar operaciones de reasentamiento sostenibles y con efectos positivos para las poblaciones, los proyectos y las regiones involucradas.
>
> Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario que tanto los entes multilaterales como los gobiernos y la sociedad civil de la región unan esfuerzos para mejorar la planeación e implementación de las operaciones de reasentamiento y lograr que éstas se conviertan en oportunidades para promover la planeación regional y la inclusión social.

El Foro mencionado, en realidad se constituyó en un ámbito de expresión de la heterogeneidad de intervenciones de varios gobiernos latinoamericanos para operar reubicaciones, la mayoría de ellas no relacionadas con desastres y las que si lo estaban eran principalmente caso de reubicaciones ex-ante, es decir, preventivas. Se puede apreciar, en ese tipo de esfuerzos, una cierta concentración de intereses en los aspectos jurídicos que sustentan la acción

compulsoria de desalojar, de expropiar por interés público, por adquirir terrenos y regularizarlos. Los grupos humanos sujetos a la des-ubicación aparecen como grupos que deben ser "sensibilizados" para que acepten la reubicación. Por otra parte, en el caso de los programas de reubicación en Brasil, se observa la aplicación de conceptos como el de *compensación* que ha sido objeto de insistencia del Banco Mundial. Solo un caso presentado acerca de reubicaciones de recuperación, muestra problemas acuciantes que reflejan rasgos similares a los estudiados en éste volumen. Se trata del presentado por Ortega (2006) para la situación de la ciudad de Armenia, en Colombia, que sufrió un fuerte sismo en 1999, y mucha destrucción.

El gobierno nacional de Colombia puso en marcha un programa de dotación de vivienda para inquilinos afectados por el sismo del 25 de enero de 1999. Dicho programa, tenía el propósito de aprovechar la destrucción y el desplazamiento de población de esa circunscripción para reubicarlos.

El examen de esa experiencia muestra que 101mil viviendas fueron afectadas en las principales ciudades de 28 municipios. Casi un 10% de esas fueron colapsos totales y el 20% resulto con daños de severos a muy severos, el resto tuvo afectaciones que solo requerían arreglos no estructurales. Se estimó que la necesidad de "vivienda nueva" fue de 13 mil. Para ese efecto, el gobierno colombiano empleó, como "ejecutora del reasentamiento" a la Universidad Nacional de Colombia. Después de realizarse las reubicaciones, esa universidad junto con su similar de Quindio, realizaron un análisis de las condiciones resultante en los barrios reubicados y encontraron que a poco más de un año de esas obras el 13% de las viviendas no estaban habitadas por los beneficiarios originales. Un par de años después, los beneficiarios estaban poniendo en venta sus viviendas, que les fueron otorgadas gratuitamente, a un precio equiparable al 20% de su costo de construcción. Los afectados que habían sido dotados de vivienda gratuita en una reubicación, se estaban deshaciendo de esas casas y regresaban al área donde vivían antes del sismo de 1999. Los actores de la operación de esas reubicaciones, no se han podido

explicar el comportamiento de los reubicados en tanto fueron beneficiarios con una vivienda gratuita y "alejados del peligro" de otro sismo.

> A todas luces la calidad del urbanismo y de la vivienda es superior en todos los proyectos que se entregaron por parte de la FOREC. Tal vez, lo criticable fuera el número de metros promedio de la vivienda que iniciaba con 30 metros, pero con posibilidades de hacer desarrollo progresivo la mayor de las veces. Los colombianos entregaron a cada uno de los hogares beneficiados una vivienda cuyo costo fue de 12 millones de pesos. Se les alejó del peligro, pues en esta zona del país, la posibilidad de un sismo sigue siendo alta.
>
> El resultado de esto se vive actualmente en Armenia. Las zonas no se han consolidado socialmente. Las viviendas sufrieron una depreciación de su valor que permite hoy ventas por menos del 50% de su costo inicial. (Ortega, *supra cit*).

Algunas de las explicaciones de tan notorio fracaso se señalan en el párrafo textual siguiente:

> El desacierto en este caso fue no entender que la población prefiere vivir en viviendas subnormales, en zonas subnormales, mientras esto le permita acceder a los elementos esenciales de vida, que para el caso de Armenia, de acuerdo con la misma investigación de las Universidades de Quindio y Nacional, eran dos: educación y trabajo. El gobierno nacional, en muy buena intención, quiso superar la falta de una vivienda adecuada por encima de entender, que para los hogares. La vivienda no es el fin, es el medio para mitigar la pobreza. Todo sugiere que lo anormal para uno es normal para quién vive en subnormalidad. Todo lo que se quiere es tener acceso a los medios de trabajo y al estudio de sus hijos, que es el futuro para ellos.

La experiencia es importante por sus resultados y también por su fenomenología social. Las aseveraciones de Ortega, no obstante, no explican mucho de

los reflejos del fracaso en la esfera económica porque es difícil de creer una relación tan dispar entre los precios de costo iniciales de las viviendas y los de venta. Además de que las razones que se exponen, "la población prefiere vivir en viviendas subnormales", no pueden tampoco ser creíbles. Lo que si explican dichas razones, es una concepción de la pobreza que es observamos común en funcionarios que intervienen para "ayudar" o ejecutar programas de gobierno. No digamos de los juicios de valor respecto a la "mejor casa" o "mejor urbanización".

La experiencia colombiana que acabamos de relatar, muestra implicadas las mismas nociones que hemos advertido como inoperantes para las reubicaciones mexicanas: la idea de vivienda social progresiva, con diseños de dimensiones y materiales precarios.

Evaluando la intervención gubernamental

Los cinco elementos críticos en los fundamentos de una evaluación de reubicaciones por desastre

Los comentarios y aseveraciones que haremos en éste apartado tienen sustento y referencia en los capítulos precedentes que aluden al aparato conceptual y metodológico que guió el análisis de las reubicaciones, así como los casos de estudio que se presentan en capítulos separados. La intervención de Sedesol y de otras dependencias federales, estatales y/ o municipales en la atención y recuperación de desastres, tal como se ilustra en el apartado anterior, ha involucrado cinco elementos críticos en el proceso de reubicación. Esos cinco elementos críticos se refieren a:

1. La definición de las condiciones de riesgo de los grupos y las viviendas afectadas;

2. La decisión de realizar la reubicación que es de la mayor relevancia para entender tanto las acciones consumadas de reubicación y la adopción de medidas de mejoras para el futuro;
3. La elección del lugar de la reubicación;
4. La oportunidad de la ejecución de los trabajos de construcción del nuevo emplazamiento y
5. Correspondencia de la reubicación con el no poblamiento o repoblamiento del área poblada original en riesgo que fue desastrada.

Los anteriores son elementos críticos porque se refieren a una derivación o resultado de la propia decisión de reubicar a la población afectada que es un punto de partida fundamental en la intervención gubernamental. Esa decisión, o el esquema a través del cual la decisión es adoptada, requiere tener altos niveles de certidumbre dado que la reubicación es un proceso que significa muy elevados costos tanto para el erario público, como para la población que es sujeto de la propia reubicación y por tanto la sufre. En este caso, los costos abarcan los órdenes material, y aquellos propios de su esfera simbólica y emocional. Por ello, una de las conclusiones que tenemos que confirmar, es una que otros colegas estudiosos de estas acciones (Oliver-Smith, 1994; y 2001) han señalado con insistencia y es que la reubicación siempre debe ser considerada como una solución de última instancia y como resultado de consideraciones precisas y de alta certidumbre respecto a la consideración de riesgo.

En el primer elemento crítico, es decir, la definición de las condiciones de riesgo, la evaluación tomó en cuenta dos aspectos fundamentales de los agentes interventores: las capacidades técnicas en la determinación del riesgo y los elementos de información histórica tanto de frecuencia de ocurrencia de fenómenos potencialmente desastrosos como de sus magnitudes e intensidades. Para estos efectos el riesgo fue considerado como una estimación del potencial de daño, que puede ser resultante de la relación entre las condiciones de exposición a un impacto desastroso repentino o de ocurrencia

lenta y la amenaza como aquella expresada por un fenómeno potencialmente desastroso. En ninguno de los siete casos analizados encontramos elementos satisfactorios. Las inundaciones de 1999, mostraron un desconocimiento de valores de riesgo de inundación de las poblaciones analizadas y en el peor de los casos, en este sentido, es decir, en Tecolutla, el emplazamiento de la colonia de reubicación, se realizó justamente en área de inundación, lo que muestra algo más que fallas en cualquier consideración de riesgo. Las reubicaciones de Yucatán (Tigre Grande y El Escondido) se dieron en contextos de completa ignorancia científica de dinámicas de inundación.

En el caso de los elementos críticos 3 y 4, que se refieren a dimensiones espacial y temporal en la operación de las reubicaciones, además de considerar lo señalado también se tomaron en cuenta la idoneidad de elección del nuevo emplazamiento y la oportunidad de la ejecución de las obras ya que, dada la naturaleza de la aplicación del programa emergente de vivienda, se asumió que el último factor crítico, es decir, la correspondencia con el no poblamiento del área desastrada de asentamiento original, tuvo una cierta dependencia de la aplicación de recursos tales como las condiciones de albergue temporal para los damnificados (sea en instalaciones oficiales o en lugares de residencia de familiares), o de programas para ayuda de renta de vivienda. Este supuesto fue erróneo, en el proyecto. Lo que apreciamos es que, en general, el tiempo de construcción de las viviendas de reubicación fue, en promedio, mayor a dos años, lo suficientemente largo para que el damnificado mantuviera un alejamiento e independencia en su recuperación, de las acciones de intervención gubernamental. Por otra parte, la relación de los "beneficiarios" con el repoblamiento de las áreas desastradas o del asentamiento original, tuvo más que ver con su "capital social" que con las acciones gubernamentales de reubicación. Fallidas en tiempo, espacio y en contexto de laxitud normativa para regular y vigilar asuntos tales como el uso de suelo. En la mayoría de los casos analizados la elección del lugar para la reubicación fue impuesta a los afectados. Excepción hecha del los casos de Yucatán.

Los agentes que intervinieron en la toma de decisión (factor crítico 2) para realizar las reubicaciones, están indicados genéricamente en documentos normativos (Fonden, Anexo VII, numeral 5.4) pertinentes, en los siguientes términos: "...las autoridades competentes de las dependencias federales y/ o de las entidades federativas...".

Ellos mismos tienen determinación de pertinencia y reconocimiento para definir el riesgo "...para asentamientos humanos..." y son "las áreas competentes de las entidades federativas (Secretarías y Direcciones de Desarrollo Urbano estatales y municipales, así como las Unidades de Protección Civil estatal y municipal" (Sedesol, 2002). En este último aspecto ha sido fundamental valorar la correspondencia entre la pertinencia técnica y las capacidades para decidir sobre la reubicación como un impacto material, social, psicológico y cultural (y que es un asunto de la mayor importancia sobre el que esfuerzos institucionales tan relevantes como los del Banco Mundial han generado múltiples documentos en forma de manuales, lineamientos, etcétera). Nuestra experiencia mostró que las decisiones de reubicar fueron tomadas al más alto nivel político o, si se quiere, por las más altas autoridades de la federación y los estados, es decir, por el presidente de la República y los respectivos gobernadores en Veracruz y Puebla (1999); Chiapas (1998 y 2005) y Yucatán (2002). Apreciamos, por todo lo señalado en este libro, que las decisiones para reubicar consideraron poco la dimensión del riesgo: escasa información sobre ritmos y frecuencias de inundación en Veracruz y Puebla (1999), asimilación parcial de factores de riesgo en Chiapas (1998 y 2005) por crecidas pluvio-fluviales y arrastre de sólidos; y desconocimiento de la hidrología subterránea y dinámica de inundación en el sur de Yucatán (2002). En la mayoría de los casos observados, las decisiones de reubicar tomaron el escenario de destrucción por inundaciones, como sustento y justificación de las mismas. Las entrevistas con funcionarios y con actores de las reubicación también mostraron otros elementos subyacentes a la toma de decisiones, que apreciamos ajenos a la condición de riesgo y cercanos a otro

tipo de intereses políticos y económicos, como se señala en cada caso de reubicación analizado.

Los niveles de responsabilidad de los diferentes ámbitos de gobierno respecto de los elementos críticos de la evaluación, sobre todo en lo concerniente al factor 5, es decir, de la correspondencia reubicación-no repoblamiento de áreas de riesgo, fueron considerados de manera importante: El nivel federal (Sedesol; SEGOB-CENAPRED) intervino, formalmente, en la decisión y dictamen de reubicar y en la elección del lugar de reubicación, lo hicieron en un sentido formal-técnico (ROE; Sedesol, 2002) pero sin elementos de conocimiento específico, como señalamos líneas arriba. El grueso del ulterior proceso de la reubicación (tipo y dimensión del terreno, urbanización, diseño del proyecto de reubicación; asistencia técnica para autoconstrucción e incorporación de medidas de mitigación) descansó en los niveles estatal y municipal, sin mayor vigilancia o control del nivel federal. Nuestro acercamiento a las administraciones públicas estatales nos permitió ver diferencias en los esquemas de organización interna y en niveles de corrupción para el manejo de fondos públicos. Este punto nos hizo reflexionar en la necesidad de establecer recomendaciones al nivel federal para no abandonar la vigilancia del empleo correcto de los fondos federales que se invierten en la recuperación de desastres. Por ejemplo, la compra de los terrenos para asentar a las colonias de reubicación, estuvieron, en general, señalados con dudas respecto de haber sido las mejores opciones por razones económicas y de riesgo.

De manera particularmente crítica y explícita, las reglas de Operación del Fonden establecen como responsabilidad exclusiva de los estados un elemento de particular relevancia que tiene que ver con la lógica de uso del suelo como medida de prevención de desastres que subyace a la razón fundamental de ejecutar una reubicación:

> Será responsabilidad de las autoridades competentes de las entidades federativas llevar a cabo las acciones necesarias, incluyendo la demolición de las viviendas existentes y la vigilancia, para evitar que nuevas familias se asienten en zonas que

por un dictamen de riesgo emitido por las autoridades federales y/o estatales competentes, fueron dictaminados como no aptos para uso habitacional. En caso de presentarse un nuevo siniestro que afecte dichas zonas, no se otorgarán apoyos con cargo al Fonden.

Sobre los Indicadores formales para la evaluación de las reubicaciones por desastre

En la definición formal de los arreglos de investigación evaluativa, se presentaron tablas de objetivos e indicadores de evaluación que se consideraron, de inicio, sujetos enriquecimiento, y modificación. En su elaboración se consideraron las recomendaciones del *Manual para la Evaluación de Programas Post Desastre* (UNCHS, 2001) y se orientaron a partir de los criterios de evaluación de ese documento. De acuerdo con ese *Manual, se* advirtió que por tratarse de ejercicios de evaluación de programas de aplicación post impacto ("post desastres") era muy difícil "...controlar los ambientes para averiguar que los resultados que se logran sean absolutamente precisos". Por tanto, no solo no se pudo esperarse que los indicadores permitieran precisión en las mediciones de cambio en esos programas.

Los indicadores se presentaron a partir de tres grupos de objetivos que correspondían a los siguientes aspectos: pertinencia, eficiencia y sustentabilidad, que en realidad también incluyeron otros parámetros de medición de impacto y relevancia.

Es de la mayor importancia indicar que casi todo el trabajo de diseño de indicadores de evaluación se realizó con un falso supuesto que consistió en asumir que la intervención de las dependencias de los gobiernos federal-estatales y municipales, estaba elementalmente organizada en términos de control de archivos. No ha sido así, para los casos de Veracruz, Chiapas y Puebla, en donde hubo confesión de esa falencia u omisión, a la par de una negativa

bastante explícita para el acceso a cualquier información relacionada con la aplicación del Fonden. Lo mismo sucedió en casos de Yucatán.

La falta de esa información imposibilitó ejercitar los indicadores de evaluación que dependía de los controles de gestión y también de los trabajos realizados en padrones de beneficiarios y registros de daños. No se diga con los registros de las reuniones o asambleas de comités de vivienda, por ejemplo. Por ello, el proyecto decidió generar su propia información desarrollando las encuestas censales que se han advertido y de las que se anexan las cédulas. La información derivada de ese ejercicio, así como de las entrevistas, nos permitió mantener en un nivel general los indicadores de evaluación tal como se advertirá en el apartado siguiente.

El papel de Sedesol en las reubicaciones

Como en todos los casos de las reubicaciones realizadas, por ejemplo, en respuesta a las inundaciones de 1999 en el estado de Veracruz y Puebla, o en Chiapas y Yucatán, en términos formales la Delegación estatal de la Sedesol ha fungido como la entidad *normativa* de la intervención federal para la recuperación de desastres, ya sea a través del Programa Emergente de Vivienda o de otro instrumento como FONHAPO recientemente. La condición de normativa, se ha considerado, tanto por funcionarios federales como por otros funcionarios de dependencias estatales, como una función en la que se dice "como se hacen las cosas en un nivel general" pero se excluye de toda ingerencia de los procesos operativos locales, sean de organización o de monitoreo de los mismos.

En los momentos de la emergencia el papel de la Delegación de Sedesol ha sido diferencialmente importante. Por ejemplo, en el caso de las inundaciones de 1999 en Veracruz, su personal fue portador de la experiencia en intervención en desastres y la aplicación de recursos del Fonden lo que sugirió una carga de aciertos y otra de falencias o errores. Los aspectos de intervención

marcada por falencias se pueden señalar en los términos en que ciertas gestiones y formatos de uso para evaluación de daños no correspondieron con las condiciones de inundación sino de sismos. En el caso de las reubicaciones de Yucatán por las inundaciones relacionadas con el huracán Isidoro en 2002, la Delegación de Sedesol fue marginada, ignorada, o bien, asumió un papel de bajo perfil dados los acuerdos directos entre el Presidente de la República y el Gobernador de esa entidad.

Es importante destacar un problema que saltó a la vista en lo particular del caso de Poza Rica, tratándose del caso de la reubicación de Arroyo del Maíz, pero que ha sido una constante en la mayoría de los casos de reubicación y de las intervenciones federales en la recuperación de desastres. Se señaló que de acuerdo con las disposiciones pertinentes establecidas en las normas de aplicación del Fonden, es responsabilidad del municipio regular los asuntos relativos al control de uso del suelo de lo que se desprende la posibilidad de permitir o no nuevos asentamientos en zonas de riesgo. Recuérdese, por otro lado, que la federación tiene facultades de control sobre cauces de río por normas superiores, lo que no facilita la comprensión y la coordinación de la ingerencia de los tres niveles de gobierno en ese aspecto. Ahora bien, lo que hemos podido observar es que el papel de Sedesol se torna complicado cuando en su intervención no hay disposiciones para realizar observaciones al respecto del uso del suelo. Evidentemente que en el ámbito municipal se encuentran enormes carencia de recursos de intervención, y, el ámbito estatal tampoco ha dado claridad al problema observado.

En las reubicaciones de 1999

Sedesol asumió los procesos de atención social coordinando personal de dependencias estatales y municipales en la instalación de las Mesas de Atención Social, las Brigadas Técnicas y el soporte actividades de tratamiento intergubernamental (como la validación de la verificación de los daños en

las viviendas y la coordinación de los diferentes movimientos en el Padrón en la llamada Mesa de Diferencias), así como en la captura de las cédulas de verificación en el sistema para definir el Padrón de Damnificados. Sedesol también asumió la responsabilidad de dar a la dependencia estatal, en al caso de Veracruz: IDERE, el Padrón de Beneficiarios a atender por subprograma, municipio y localidad.

Hubo otras actividades en las que Sedesol se mantuvo alejada, donde se contemplaron adquisiciones y suministro de paquetes de construcción, y que han sido vistas como laxas; de igual manera que la supervisión de los avances de obra y otros aspectos de vigilancia financieros de la edificación de viviendas y habilitación. Por ejemplo, en el caso del predio Tecolotitlán. Esas acciones y sus resultados generaron muchas dudas respecto de la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos. Es notorio que el citado predio tuvo que ser sujeto de una amplia obra de relleno y nivelación de terreno que no solo fue incumplido porque el objetivo de estar al nivel de la carretera, no se logró, sino que la tardanza de tres años en la construcción de 147 viviendas, obligada por el incumplimiento de una empresa contratista, sugirió una falta de vigilancia o, al menos, de coordinación con la entidad ejecutora.

Por otro lado, la organización y control de archivos de los procesos de gestión de los recursos del Fonden para la recuperación en general (es decir, no solo relacionados con las reubicaciones), la Delegación veracruzana, para señalar el caso particular, fue nula o muy deficiente y en subordinación de dinámicas políticas estatales que no necesariamente permitieron ser vistas como legítimas (en términos de ocultar incapacidad de gestión o de manejos dudosos de recursos). En este estudio no se pudo contar con información oficial de censos, padrones, actas, etc. que debió proporcionar la misma delegación y que por el contrario no facilitó ni su identificación ni su acceso. Hay que señalar que en el caso del IDERE, en el que se solicitó dicha información, se obtuvo una contundente negativa. En el caso de Puebla, los accesos a la información de las gestiones, padrones y otros registros, estuvieron limitados

por toneladas de papeles guardados de manera desordenada en varias decenas de cajas sin guías.

Probablemente el caso de la reubicación de La Nueva Junta de Arroyo Zarco es uno de los que difuminan más el papel desempeñado de la Sedesol respecto de los casos de estudio realizados. La atribución de Sedesol como la "entidad normativa", por corresponder a la esfera federal, pudo ofrecer algunas dificultades en el nivel de su intervención ya que no apareció significativamente en el proceso de reubicación, que fue relevante por sus características. No identificamos su rol en la identificación de daños de beneficiarios, ni en la supervisión de cualquier medida de ejecución de esa reubicación.

Los procesos de reubicación tanto en El Escondido como Tigre Grande, en Yucatán, reunieron diversos factores de interés capital:

Las dependencias de gobierno estatal (Sedesol e INDEMAYA) fueron facilitadoras de la intervención de un profesionista independiente que recibió respaldo personal del gobernador de la entidad para diseñar y ejecutar las dos reubicaciones. La delegación federal de Sedesol no mostró capacidades de intervención y al parecer se hizo a un lado o la hicieron a un lado, como señalamos líneas arriba, por lo que reflejan su papel respecto a las reubicaciones en términos de no reconocerlas o negarlas, basándose en lo que han mantenido como documentación oficial del proceso de intervención en el desastre del huracán Isidoro. Los mecanismos concertados por la federación y el gobierno de la entidad aparentemente no consideraron el programa reconocidos como el de reubicación (05) y sus implicaciones respecto de las sanciones o dictámenes de predios por habitabilidad y/o riesgo y los arreglos convencionales respecto de las proporciones en las que se destinan recursos financieros a los subprogramas y sus componentes (por ejemplo, la compra de terrenos). En este punto, existe aún la duda ya que mientras la Subdelegada de Sedesol en Yucatán mencionó la existencia de ese programa en el papel (véase cita de su entrevista en el estudio de caso), la versión oficial del gobierno de Yucatán no lo alude.

Con relación a las reubicaciones de Chiapas, El Programa de Desarrollo Urbano de Motozintla elaborado en 2002, ya reconocía el problema de las falencias de la reubicación. Se identificaron a 843 familias afectadas por las lluvias de 1998 y el problema de la resistencia a habitar las viviendas de reubicación:

> Después de los desastres pluviales se crean nuevos asentamientos con posibilidad de reubicar a más de 843 familias afectadas en sus viviendas durante el fenómeno meteorológico, surgen así los Nuevo Milenio I, II, III y IV. Muchos de las familias damnificadas no aceptaron reubicarse en Los Milenios, prefiriendo continuar asentados en las zonas consideradas como de riesgo, alto riesgo e inundables, habiendo todavía 111 predios sin ocupar hasta la fecha (en Los Milenios).
>
> Debido a la reubicación de los afectados, se ha dado también en la periferia urbana y predios cercanos a los escurrimientos hidráulicos, la venta de lotes carentes de servicios, que implica altos costos de urbanización, la creación de zonas con alto grado de inseguridad social, carencia de servicios, además de ser varios de ellos predios considerados como de alto riesgo no aptos para el crecimiento urbano (PDUM, 2002, p. 6).

En ese caso, como hemos advertido en diferentes capítulos de este libro, el papel de Sedesol reproduce los mismos problemas señalados con insistencia y, quizás son agravados por los propios resultados de fallas en la no ocupación de las viviendas de reubicación advertidos en sus dos casos de estudio.

La percepción de Funcionarios Públicos sobre las reubicaciones

Desde el punto de vista de los diversos funcionarios federales, estatales y municipales que fueron entrevistados a lo largo del proceso de investigación,

las acciones de intervención de Sedesol, para el caso de las reubicaciones relacionadas con las inundaciones de 1999 tienen las siguientes similitudes.

1. Inestabilidad de los registros (cédulas, padrones) por las condiciones cambiantes de los damnificados y potenciales beneficiarios. Muchas de las modificaciones en censos-padrón correspondieron a los comportamientos reactivos de los afectados ante las soluciones que se iban planteando. Por ejemplo, la reubicación suponía mover familias a una cierta distancia de sus viviendas habituales y afectadas, lo que era rechazado por muchos potenciales beneficiarios. Este tipo de condiciones supuso negociaciones respecto al cambio de subprograma. Aunado a lo anterior, se registraron diversas solicitudes extemporáneas (en términos de cierre de ejercicios de gestión), bajas y cambios. En este plano problemático se tiene que coincidir con el reclamo de falta de recursos de comunicación, de coordinación organizacional, etc. De hecho, las gestiones gubernamentales fueron emprendidas como *partiendo de cero* en materia de atención de desastres.
2. Los recursos que tenía que proveer el gobierno del estado, fueron dificultosos de obtener para cumplir con los compromisos de adquisición o pago de las obras de su responsabilidad. Hubo retraso en introducción de servicios, pero también hubo insuficiente vigilancia y robos de materiales de obra. Arroyo del Maíz tiene un faltante de viviendas que no es reconocido oficial y formalmente. Independientemente de las implicaciones derivadas de presumibles actos de corrupción, lo que las condiciones resultantes denotan es una falta de control y vigilancia del nivel federal que se observa encubierta en la *función normativa* que se asume como la única correspondiente al gobierno federal. En el caso que atendemos, esa función se observa más como limitativa que como "normativa".

Otro nivel problemático corresponde a lo que los funcionarios identificaron como "manejo político" local, es decir, del nivel municipal, donde intervinieron actores y organizaciones de influencia en ese ámbito. La ingerencia

de motivaciones políticas incidía desde la identificación y calificación de beneficiarios hasta en problemas de adjudicación de viviendas. En el predio Tecolotitlán, las lagunas normativas dejaron la posibilidad de la autoridad municipal de disponer de los lotes no construidos, por ejemplo. Finalmente, los funcionarios reconocieron la existencia de intercambio de casas e incluso de subprograma, renta, venta de casas y abandono de las mismas.

Por otra parte, resulta de la mayor importancia llamar la atención al hecho de que, en todo el proceso de reubicación documentado, los funcionarios públicos que intervinieron en sus diferentes momentos, externaron una forma de asimilación del papel de las personas afectadas, como sujetos pasivos. Eso fue una constante.

La reubicación en la percepción de los afectados

Sin duda que en los resultados de la reubicaciones y en la percepción de éstos por parte de los damnificados, influyen muchos factores vinculados ya sea al entorno urbano o rural al que corresponden. En el caso de las reubicaciones de entorno urbano, éste se caracteriza por contener una mayor densidad demográfica que se traduce en presión directamente proporcional sobre la vivienda, por una mayor y más diversificada expresión de la pobreza propia de las formas urbanas.

El proceso de recuperación, incluyendo lo que implica la edificación material y social de la reubicación, es por tanto valorado de manera diferente según los rasgos específicos de los afectados. Tanto el asentamiento o colonia, como la vivienda, pueden ser menospreciados por algunos afectados en 1999, o pueden ser bien valorados por otros que han vivido en condiciones de mayor pobreza. Para unos las casas son "cuchitriles", "palomeras", cajas de cerillos (Barrios, R, 2006) para otros son unos verdaderos "palacios". En

Arroyo del Maíz, registramos invasiones organizadas de viviendas, de lotes e incluso de "áreas verdes".

En las entrevistas realizadas a personas afectadas por las inundaciones de 1999 se obtuvieron comentarios del proceso global de la reubicación de los que señalamos los aspectos en negativo (se refieren a fallas, ausencias u omisiones) que se sintetizan en los siguientes puntos.

En términos de organización:

- No existió información, ofrecida de manera formal, suficiente que comunicara los objetivos y finalidades de las Mesas de Atención Social.
- No existió claridad en los mecanismos de elección de los representantes comunitarios en las Mesas de Atención Social, fueron electos por la municipalidad con el aval de Sedesol y otras dependencias estatales.
- Existió información ambigua sobre la localización exacta de las reuniones de los comités de vivienda.

En términos de vigilancia:

- Los representantes de colonia informaban sobre las reuniones de comité de vivienda pero en ocasiones hacían un mal manejo de la información vertida al banco de datos (favoritismo a supuestos damnificados que "no perdieron o no necesitaban") del programa 05 para el ingreso al programa de registro de damnificados-beneficiarios de Sedesol.
- Existe una percepción de malos manejos en la asignación de beneficiarios al subprograma 05.

En términos del Proyecto de Reubicación y de las viviendas

- Los comités de vivienda no consideraron como tareas de suyo, asuntos sobre el diseño del asentamiento, o el diseño de la casa.

- No existió un involucramiento de la comunidad en la elección de materiales de construcción y la asesoría técnica para la construcción del Predio no fue de conocimiento público de los beneficiarios.
- La entrega formal de las viviendas se realizo por bloques con una duración del 1 año a tres años, para la ocupación de la mayoría de las viviendas, en lo general. Tiempo en el cual se favoreció un repoblamiento necesario de zonas de riesgo.
- La estructura de construcción del "pie de casa" mostró un nivel de construcción deficiente, donde los castillos no fueron colados debidamente, paredes con tabique unidos con poco cemento que permitía la filtración de aire, ventanas sobrepuestas, lamina de asbesto sobrepuesta (techo de la vivienda).
- No existían, al inicio de la entrega de viviendas o del predio de reubicación, servicios públicos como alumbrado publico, ni pavimentación, de manera que las personas que fueron llegando primero tuvieron que esperar hasta la introducción de esos servicios.

Otros problemas percibidos y señalados como importantes:

- La distribución de las viviendas desprendidas del Programa Emergente se hizo con referentes en los que no figuró el Padrón de Beneficiarios.
- La adquisición del predio fue determinado a nivel local y no existió intervención de Sedesol salvo para sancionar el pago que debía hacerse para su compra.
- La existencia de un padrón definitivo se sujeta a duda con respecto al proceso de reubicación desde el diseño de asentamiento (originalmente planeado) hasta los resultados de la distribución de las viviendas.
- Aunque es natural que uno de las condicionantes normativas de Fonden (otorgar una vivienda por solar afectado) no se cumplió y ello fue muy consistente el todo el proceso de la reubicación, ninguno de los funcionarios entrevistados sugirió alguna razón para haberlo hecho aunque

estas fueran comprensibles del todo. Si ese fue un problema digno de ser atendido para modificar tal requisito en las normas Fonden, ningún funcionario de Sedesol aludió al punto, lo que sugiere tres posibilidades: desconocimiento de la norma, ignorancia de los casos de otorgamiento de las viviendas relacionado con los datos del Padrón y las Cedulas de información Socioeconómica, o la concesión de escasa importancia al asunto, lo que puede poner en cuestión el sentido y la validez de toda la organización relacionada con la operación del programa emergente de vivienda, para los casos respectivos.

El patrón de asentamiento al que se refirieron los proyectos de reubicaciones, que hemos señalado en las leyes de Fraccionamientos o en las normas de Desarrollo Urbano estatales, fue particularmente crítico en la comunidades rurales reubicadas (La Nueva Junta de Arroyo Zarco, Tigre Grande, El Escondido) porque concentro las viviendas y por ello no correspondió con las características ni de la vivienda ni del estilo de vida rural. La disposición de las viviendas, contiguas y ubicadas en manzanas que semejan colonias urbanas, impiden que se reconstruyan los espacios característicos de una comunidad rural, los "solares" de las antiguas casas permiten los huertos familiares en donde se acostumbra tener plantas alimenticias, medicinales y árboles frutales que complementan su alimentación y aportan elementos para las enfermedades más comunes. Además del huerto, la extensión del solar posibilita la cría del ganado de traspatio (gallinas y cerdos) que constituyen un ahorro para casos de emergencia. Es muy importante insistir en que las leyes de fraccionamiento que se aplican para contextos rurales reproducen esos errores.

De nuevo: las referencias para el diseños de los nuevos asentamientos (ley de fraccionamientos) y de las propias viviendas (modelo del PEV-Fonden) no lograron satisfacer las condiciones de vida de los campesinos beneficiarios y aunque resolvió el problema inmediato[2] de otorgar esas viviendas a quienes

[2] Es importante aclarar que la solución de un problema Inmediato no quiere decir Oportuno ya

se habían quedado sin ellas, ha funcionado como factor que no ha facilitado la recuperación de los afectados en términos de permitirles las condiciones normales para ellos de su mantenimiento.

Los casos de las reubicaciones del estado de Yucatán tienen rasgos peculiares, como se ha dicho antes, por lo siguiente:

El autor del diseño del asentamiento y operante de las gestiones entre la comunidad y los agentes gubernamentales, justificó el diseño en las limitaciones presupuestales de los recursos disponibles a través del Fonden. La racionalidad económica impone, según esto, la conveniencia de no extender las distancias de la vivienda para no encarecer la dotación de servicios y la infraestructura de comunicación. Ese criterio primó por encima de la expectativa de los afectados campesinos acostumbrados a tener sus viviendas dispersas para darle usos adecuados a su estilo de vida ligado a prácticas domésticas, de higiene y de estrategia económica (huerto familiar y animales domésticos)

Uno de los resultados de esa contradicción que puede anticiparse es el uso dubitativo de esas casas o su abandono en un futuro no muy predecible.

El diseño de las viviendas supera los prototipos Fonden en dimensiones y en calidad de espacios proyectados para usos tradicionales, a excepción de los espacios relacionados con la cocina y el baño. Debemos reiterar que la inconformidad mostrada con el diseño por los habitantes de El Escondido, se apuntaba en la altura de los techos y en la falta de cimentación.

Aunque el gestor y ejecutor de las reubicaciones yucatecas dijo que había tenido diversas discusiones con los campesinos afectados, para tratar de convencerlos de que el tipo de tecnología de cimentación de la casa era suficiente para prescindir de la cimentación tradicional, las entrevistas con estos últimos reflejaron su inconformidad. Sin embargo, en los recorridos de campo observamos que varios de los propios campesinos habían reforzado

que el tiempo que se tardó en dejar "habitables" las viviendas, que fue de más de un año, es absolutamente injustificable técnica y financieramente hablando.

sus viviendas en las esquinas y en el basamento para buscar mayor solidez, pero mantienen la duda acerca de la vulnerabilidad a los vientos.

Hay que advertir que el proceso de reubicación de El Escondido y Tigre Grande, comparado con los otros casos que hemos estudiado, muestra facetas muy interesantes tanto en la obra material de las viviendas y el asentamiento como en el proceso de gestión. En este caso al menos los afectados mantuvieron reuniones y discusiones con los gestores y constructores de la reubicación. Los desacuerdos con éstos, no llegaron al extremo de ruptura y en general se identificó una generalizada aceptación a reubicarse sin llegar, hay que decirlo, al convencimiento.

Capítulo 11
Hacia una política federal de reubicaciones por desastres

Jesús Manuel Macías M.

En este capítulo trataremos de formular diversos argumentos para sugerir que existe la necesidad de contar con una política federal específica para reubicaciones por desastre. De entrada, también proponemos una suerte de basamento ético donde descansarían los principios de intervención gubernamental, que deben orientar la definición de esa política federal de reubicaciones que, insistimos, en principio se ciñen a aquellas mediadas por un desastre, pero que pueden ser marcos referenciales para adoptar políticas generales a todo tipo de reubicaciones necesarias. A lo largo de capítulo, se analizan brevemente algunas experiencias internacionales de políticas o, al menos, de búsqueda de definición de éstas e iniciamos con el caso de Colombia, donde se discute actualmente este asunto. Seguimos luego contemplando el caso de China, donde se han aplicado con relativo éxito políticas del BM que reúnen mucha experiencia de operar en el tema. En el apartado final, se comentan las directrices de política de reubicaciones del Banco Mundial, relacionándolas con las experiencias analizadas en este libro, destacando la importancia de ellas y sugiriendo argumentos para discriminar e incorporar parte de las mismas al caso mexicano.

Terminamos este capítulo ofreciendo algunas conclusiones críticas y también algunas recomendaciones puntuales para el diseño de esa política federal propugnada.

Basamento de la política federal en reubicaciones por desastre

El tema de las reubicaciones por desastres involucra varias nociones: desastre: emergencia-recuperación; riesgo. La reubicación es una forma de recuperación y tiene incluidos: la voluntad de reubicar y ser reubicado; la decisión de reubicar y ser reubicado; los recursos financieros, los recursos de organización (plan, organización institucional, organización comunitaria). La reubicación pone en relación dos lugares o espacios (residenciales y/o laborales/tierras de cultivo) y esa relación está mediada por el riesgo. La reubicación involucra a un grupo social y ello también implica la necesidad de cubrir necesidades de existencia: vivienda, salud, educación, empleo. Todo lo que engloba un proceso de reubicación es sujeto de consideración de los derechos humanos para asegurar la condición de existencia digna.

Una política federal sobre reubicaciones debe basarse en los siguientes principios de derechos humanos, relacionados con compromisos que México ha firmado en el concierto internacional:

1. Derecho a una vida con dignidad, que implica: derecho a estándares de vida adecuados; derecho de las personas a la seguridad; derecho a una vivienda segura.
2. Además de lo anterior: derecho a una vida ambiental sana y sostenible; derecho la autodeterminación; Igualdad, no discriminación e imparcialidad.

En las consideraciones siguientes, acerca de la relación entre el proceso de reubicación y los derechos universales y humanos, que son basamento ético y material del primero, nos basamos en el documento de Bikram Jeet y Shivani Chaudri (2005).

La reubicación, el derecho a la información y libertad de expresión

Un proceso de reubicación por desastre, como se ha visto, involucra el tema del riesgo tanto para el área afectada donde se intenta deslocalizar, como para la elección del área a seleccionar para el nuevo asentamiento. La decisión de reubicar debe ser sustentada a suficiencia por las partes, sobre todo por la que lo propone, sea una autoridad gubernamental o los miembros de la comunidad. La afirmación del riesgo a desastre debe ofrecer la información necesaria para convencer acerca de la dimensión del riesgo mismo en tanto justificación de la acción. Es deseable que el proceso de reubicación inicie con una negociación entre las partes y, en este punto, se debe garantizar la libertad de expresión de quienes disientan de las decisiones. El proceso debe excluir intereses ajenos a la naturaleza del propósito de una reubicación por desastre, que siempre será la elección de una mejor vía de recuperación y de la elusión de nuevos episodios de destrucción. Las experiencia analizadas en este libro, sobre todo en los casos de las inundaciones de 1999, muestran que en la selección de terrenos para reasentar, se involucraron variables de interés pecuniario particular. La intromisión de intereses ajenos a los propósitos naturales de la reubicación por desastre, puede ofrecer el riesgo de conducir el proceso hacia la satisfacción de esos intereses particulares y no a los de la comunidad que se reubicaría, lo cual es contradictorio con la misma acción. Lo anterior, supone la intromisión de controles sociales que muchas veces pueden amenazar a la libertad de expresión de la parte en disenso.

Otro elemento fundamental de este principio es el concerniente con el derecho a la información relevante, misma que concierne al propio proceso de reubicación, sea éste de organización, de manejos financieros, de riesgo o de otra naturaleza. Es muy importante enfatizar la necesidad que tiene la población para estar informada sobre amenazas y sobre la propia seguridad de las edificaciones. Como sucedió en los casos de las reubicaciones de Yucatán, la visión de las personas afectadas respecto de la seguridad de la construcción de las viviendas (en la cimentación, en la estructura y en los techos)

no fue suficientemente atendida, lo que obligó a la mayoría de las personas reubicadas a buscar asegurar, con sus propios medios, las viviendas mediante reforzamientos de mampostería.

En este apartado también debemos incluir el derecho a la información de las amenazas a través de los llamados "sistemas de alerta temprana", contra inundaciones, deslaves, huracanes, tormentas severas, tornados, incendias forestales, etcétera.

Todos y cada unos de los planos mencionados de los derechos a la información y la libre expresión se encuentran referidos en las normas suscritas por México en el documento antes citado (véase: Jeet y Chaudri, 2005).

La reubicación y la participación de los afectados.

El proceso de reubicación plantea los siguientes temas: quienes toman las decisiones, quienes diseñan el proyecto, quienes lo ejecutan, etc., todo ello nos remonta a las diferentes valoraciones realizadas por académicos y consultores, expertos en el tema de las reubicaciones (Cernea, 1989, 1996, 1997; Scudder, 1997; Clark, 2000, 2001), que han establecido la necesidad de la participación de los afectados en todo el proceso de reubicación porque las experiencias analizadas por ellos, mostraron que la falta de participación de los afectados fue un problema central en el fracaso de las mismas. Estos asuntos nos imponen la idea de la participación de la población afectada en el proceso de reubicación, como una actividad en la que comparten las decisiones cruciales y que, en todo caso, les obliga a asumirlas en sus repercusiones. Más allá de la aspiración para que todo proceso de reubicación sea participativo, en los términos señalados, es fundamental llamar la atención acerca de que la participación ciudadana (y con mayor razón si son afectados) en los procesos sociales, económicos y políticos, como tales son los de las reubicaciones, deriva del principio democrático elemental del derecho a participar en su gobierno. La acción de reasentamiento de grupos sociales tiene implicado el nivel de gobierno, aunque no necesariamente esto es una formalidad legal.

Recordemos que las provisiones del reconocimiento de instancias de gobierno en la legislación mexicana define tres niveles: el federal, estatal y municipal. Más allá de éste, el nivel comunitario ha sido determinante en la generación de medidas de gobierno de ámbito local, pero su importante es tan sustantiva como los otros tres. Esta es una dimensión fundamental en la que se debe enmarcar la acción participativa en las reubicaciones. Es conveniente en este momento recordar la letra del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948:

1. Cada persona tiene el derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos.
2. Cada persona tiene el derecho a un acceso igualitario en el servicio público en su país.
3. La voluntad de las personas debe ser la base de la autoridad del gobierno; esto deberá ser expresado en elecciones periódicas y genuinas en las que debe haber sufragio universal e igualitario y deberá realizarse a través del voto secreto o por procedimientos equivalentes de libertad de voto.

Reubicaciones y necesidad de evaluación periódica

Una reubicación por desastre es una acción concertada entre uno o varios grupos sociales y las autoridades gubernamentales. Es concertada y planeada. En ella se invierten recursos diversos y se planea al cumplimiento de los objetivos de la reubicación, es decir, evitar mayores episodios desastrosos y contribuir al mejor desarrollo social de los reubicados. La evaluación se plantea como un recurso de medición del destino de las inversiones públicas y del desempeño de gobierno. La evaluación, no obstante, tiene dos propósitos, uno, que se refiere a la ponderación de factores de éxito y/o fracaso, del cumplimiento de metas y objetivos parciales y globales, etc. El otro propósito de la evaluación se refiere a su condición de medio para identificar necesidades de emergencia, la cobertura de esas necesidades y es recomendable que sea

realizada dentro de un esquema de coordinación intergubernamental o al menos en ese esquema debe ser considerada.

Reubicaciones y rendición de cuentas

Por todo lo señalado anteriormente acerca del proceso de reubicación como una acción concertada, planeada y de participación fundamental entre las acciones de gobierno y los grupos afectados, es de importancia capital el tema de rendición de cuentas. Los procedimientos contables tienen códigos que nos son comprensibles para la población en general y ello ofrece una dificultad doble en este ejercicio que a las autoridades federales y/o sus representantes, deben esforzarse en resolver para lograr un ejercicio de administración y gobierno transparente. En este libro se presentan siete casos de reubicaciones por razones diversas en diferentes estados de la República y en diferentes tiempos. En esa diversidad de condiciones (que significan diferentes administraciones federales, estatales y municipales) se registro una constante: denuncia, sospecha o indicios de corrupción y malos manejos de los recursos públicos, unas veces por desvíos de destino, otras veces por desvío hacia propósitos clientelares, no necesariamente electorales.

Revisión de experiencias internacionales en políticas de reubicaciones

Aunque el Banco Mundial es una entidad internacional que mantiene un liderazgo en la esfera de normatividad sobre reubicaciones, importa revisar experiencias de gobiernos nacionales como un referente para las propuestas que aquí se mencionarán para el gobierno federal. Ahora bien, es indudable que las experiencias nacionales, como los casos de China (Bizer y Ragsdale, 1997; Worl Bank, 1993), India (GI-MRD, 2006), entre muchos otros, han asimilado las recomendaciones de ese organismo financiero a través de sus filiales

o contrapartes continentales (Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo).

La practica de reubicar grupos humanos se ha realizado desde hace muchos años, pero el tema de las reubicaciones por desastre, en el que se incluyen las reubicaciones preventivas o por riesgo (es decir, aquellas que se realizan para evitar un evento desastroso dado el conocimiento y certeza del riesgo), ha tenido sustancial atención en el presente, como es el caso de Colombia.

Colombia

En Colombia se ha generado un interés muy específico en el tema, dadas dos condiciones, una, la propensión desastrosa de ese país y la otra, el nivel de conocimiento sobre amenazas y riesgo que han logrado. Por otra parte, Colombia es un país que tiene su territorio dividido y en disputa entre las fuerzas gubernamentales y la guerrilla. Por ello, se han definido áreas de conflicto, que han desplazado numerosos grupos humanos hacia lugares más seguros. Todo esto ha obligado a ese país a buscar mejores formas de acceso al entendimiento de sus problemas y por ende, al establecimiento de normas adecuadas principalmente a las condiciones de desplazados. Además de lo anterior, Colombia ha desarrollado normas para aplicación en reubicaciones por "obra pública" (Fuentes, *et al.* 2008).

En el tema del desplazamiento por conflictos civiles, relevante para Colombia, se han generado principios de aplicación e instrumentos que evalúan las condiciones de los desplazados (Rojas, 2008).

Por otra parte, dadas las variantes muy marcadas de movilidad forzada de personas en Colombia, incluidas las reubicaciones por desastre, se han definido mecanismos de discusión y distribución de experiencias para todos esos casos que se resumen en la siguiente cita:

> Ante la necesidad de diseñar procedimientos de atención integral para las miles de familias desplazadas, reubicadas, relocalizadas o reasentadas por diversos factores, la Universidad de los Andes creó en el 2006 la Mesa Nacional de Diálogos sobre Reasentamientos de Población. La iniciativa conjuga los intereses de tres grupos de investigación y se ha convertido en un referente para cerca de 500 funcionarios del Estado, profesionales de empresas privadas, líderes comunitarios, investigadores y consultores, quienes ven en ella la oportunidad de dominar conceptos, conocer experiencias exitosas y construir políticas públicas.
>
> Esta iniciativa tuvo como antecedente en 2001-2002 un estudio realizado por los hoy organizadores de la Mesa al interior de Universidad de los Andes, sobre prevención de riesgos en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, y la Ley 388, así como sobre la situación de vulnerabilidad de 110 municipios en diez regiones del país. De dicha investigación, financiada por la Corporación Andina de Fomento, CAF, derivó el *Macroproyecto para el reasentamiento sostenible del municipio de Herrán, Norte de Santander*, el primer plan de reasentamiento de atención integral liderado por los Andes, contratado como un estudio por la alcaldía municipal. (García, 2008).

En el foro mencionado, los representantes del gobierno nacional de Colombia a través de su Departamento Nacional de planeación ofrecieron una propuesta de lineamientos de política nacional para asentamientos en zonas de riesgo, cuyos puntos esenciales se señalan a continuación:

1) reconocimiento del riesgo;
2) toma de decisiones,
3) análisis costo-beneficio,
4) definición de una visión a largo plazo para el éxito de las intervenciones,
5) fortalecimiento institucional para el manejo de asentamientos en riesgo,
6) coordinación interinstitucional para el manejo integral de las intervenciones que asegure sostenibilidad;

7) promoción de participación comunitaria en los procesos, 8) seguimiento y evaluación. (Satizabal, 2008).

La propuesta anterior ha sido interpretada por los propios expertos colombianos en los términos que se apuntan abajo:

> […] la política liderada por el DNP contempla dos tratamientos en el caso de los asentamientos localizados en zonas de riesgo no mitigable: reubicación (mover a la población, dándole una alternativa habitacional) y reasentamiento (complementar la alternativa habitacional con programas sociales y económicos que lleven a restituir el tejido social existente). No obstante, el DNP propone reducir al máximo este tipo de soluciones debido a los altos costos financieros y sociales involucrados, y recalca la importancia de prevenir los riesgos.
>
> La propuesta de política señala la necesidad de apropiación del tema por parte de los municipios, que hasta el momento no han sido coherentes con la responsabilidad planteada a partir de la Ley 9 de 1989 y retomada por la Ley 388 de 1997. Así mismo, quedan planteados temas que es necesario abordar desde una política pública, relacionados con el fortalecimiento y la adecuación institucional, que deben darse en dos ámbitos: el primero, relacionado con la adecuación de la estructura del Estado Nacional, bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y correspondencia para apoyar los procesos de intervención en el territorio, que promuevan los entes territoriales; y el segundo, el fortalecimiento de los entes locales en el conocimiento del riesgo y las medidas de intervención para atender a los asentamientos localizados en su área de influencia. (García, 2008, *cit supra*)

China

Conviene ahora mirar experiencia más lejanas, en el caso de China. Bizer y Ragsdale (1997) señalan que las reubicaciones en China tienen antecedentes muy antiguos y que en tiempos más cercanos, de 1950 a 1990, ese país

realizó un programa masivo de inversiones de capital para el desarrollo de ferrocarriles, carreteras, canales, aeropuertos, factorías y desarrollos urbanos y en todo eso, China ha construido más de 86 000 presas o represas nuevas. Llegó a construir 523 presas por año, en ese periodo, hasta que a principios de 1990 bajó el nivel de construcción a 150 presa por año. China ha tenido que reubicar a más de 30 millones de personas desde 1950, principalmente por razón de la creación de esas obras de infraestructura. Mucho del financiamiento lo ha obtenido del Banco Asiático de Desarrollo (Banco Mundial), del que ha tenido que asumir las políticas generales siguientes:

1. minimizar las reubicaciones;
2. pago adecuado de compensaciones para las comunidades reasentada y receptora;
3. aseguramiento de provisión de estándares de vida mejores o iguales,
4. protección de la comunidad receptora respecto a pérdidas.

La experiencia China en los procesos de reubicaciones, permite ver un desarrollo paralelo de políticas de reasentamientos en la forma en la que el propio Banco Mundial las ha mutado. A mediados de los años ochenta, por ejemplo, se planteaba:

1. compensar la pérdida de bienes a costos de reemplazo,
2. Mantenimiento de ingresos reales de los reubicados,
3. diseño de reemplazo de vivienda de acuerdo a los estilos locales, y
4. atención de las necesidades especiales de minorías.

En los años noventas, la política de China para realizar procesos de reubicación, tuvo que incluir el involucrar a los gobiernos locales y a las personas afectadas en el proceso de planeación de los reasentamientos, pero definiendo muy bien la responsabilidad primaria del Gobierno Central que era el que disponía el equipo de planeación.

En los más recientes casos de reubicaciones, China ha desarrollado un esquema planeación y ejecución del proceso de reubicación que reúne los siguientes elementos:

1. establecimiento de un marco administrativo de planeación y administración del programa de reubicación;
2. programa de información a las personas reubicables;
3. inicio de un esquema para involucrar a las personas en la planeación de la reubicación,
4. establecimiento de mecanismos de comunicación entre personas a reubicar y organizaciones que intervienen.

Según Bizer y Ragsdale (*Supra Cit.*) la estrategia del proceso de planeación de reubicación china, ha basado su concepto global de reubicación en la idea de mover a las comunidades afectadas como una unidad, si es posible dentro de la misma área administrativa, ya sea dentro de los pueblos o barrios, o dentro del municipio. En este esquema, la primera consideración es facilitar la movilidad de las personas fuera del área a desalojar y hacia zonas adyacentes. En resumen, los autores señalados, observan que China trascendió las políticas de reubicación que eran impuestas a las personas afectadas sin que ellas recibieran compensación alguna y que se practicaban en los años cincuenta. Se reconoce el actual cuerpo de políticas y programas de reasentamientos chinos como un ejemplo para el resto de los países del mundo. En este cuerpo se distinguen los siguientes aspectos que son fundamentales de mencionar:

La incorporación de una planificación correspondiente a través de la planificación de proyectos; el desarrollo de "paquetes" de compensación para las comunidades afectadas; una coordinación muy cercana entre planificadores y personas afectadas y, finalmente, el respaldo continuo del programa de reubicación. Se indica que todos esos aspectos han sido aplicados de manera uniforme en los variados casos de construcción de presas y las necesarias reubicaciones de comunidades.

El Banco Mundial (BM)

Como se mencionó líneas arriba, el BM, es quizás la entidad que mayor desarrollo ha logrado en sus políticas de reubicaciones porque, como lo reconocen los expertos en estudios de reubicaciones (Clark, 2001), sus políticas han afectado directamente el destino de millones de personas cuyas vidas se ven alteradas cada año por proyectos que el BM apoya. Institucionalmente, lo que parece ser un reconocimiento de errores muy lamentables, "egregios y bien documentados", dicen, (CIEL, 2000) ha promovido la revisión de sus políticas de manera constante, debido a que de manera muy evidente el BM ha incurrido es la incapacidad de rehabilitar a las personas y comunidades cuya tierra es expropiada para realizar proyectos de "desarrollo", es decir, en acelerar el empobrecimiento de las personas afectadas:

> El Banco, juega un papel muy importante en el financiamiento de proyectos que ocasionan desplazamientos inducidos para el desarrollo y esto también juega un rol muy significativo en el establecimiento de los marcos de políticas que conducen los derechos de las comunidades afectadas. (Clark, 2000, *op cit.*).

Según Clark (2001), el BM realizó una revisión a fondo de los proyectos que esa institución había financiado que involucraban reubicaciones involuntarias en 1994. En esa revisión, se estimó que al menos 10 millones de personas eran reubicadas cada año en países pobres, solo para la construcción de presas y proyectos de desarrollo urbano y de transportes. Encontraron que las comunidades que fueron forzadas a ser reubicadas en aras del desarrollo, solo habían sufrido inevitablemente una reducción de sus estándares de vida, además de haber perdido muchos bienes, sus hogares, su arraigo a su tierra, sus recursos culturales. Las comunidades además, perdieron oportunidades económicas en sus negocios al perder clientelas; la producción agropecuaria se redujo o fue destruida y se desmantelaron otras formas de sustento. Se destruían las redes sociales informales y las de parentesco, en fin, las comunidades afectadas

accedían a procesos de empobrecimiento, como ha señalado también y con mucha reiteración Michael Cernea (1997). Entonces fomentar la pobreza es claramente lo a los propósitos manifiestos y a sus documentos fundacionales del mismo Banco Mundial. Por ello, en esa institución se definió un elemental principio de política para las reubicaciones: las personas que pierden sus casas o sus medios de sustento como resultado de la ejecución de proyectos financiados por el Banco, deben tener mejorados sus estándares de vida, o, al menos éstos deben ser restaurados.

Las reubicaciones por desastre, al menos las que hemos analizado en este libro, no pueden ser vistas al margen del proceso de empobrecimiento, como podrá constatarse en los capítulos precedentes. Eso también es contrario a los principios y funciones que marcan las leyes a la Secretaría de Desarrollo Social, de manera que más adelante retomaremos esta vía de discusión que fincaría a dicha Secretaría, la doble responsabilidad de asegurar el desarrollo social de la gente afectada.

Vamos a revisar someramente, algunos objetivos de la política de reubicación del BM, pero tenemos que hacer una aclaración al respecto. El citado trabajo de Clark (2001), reseña un análisis muy detallado de la comparación del cambio de política sobre reubicaciones del BM. Las políticas anteriores, identificadas en inglés como *Operation Directive* (OD 4.30) fueron modificadas por las recientes *Operation Policy* (OP 4.12). El examen de Clark, señala un retroceso de las mismas debido a que no solo evaden el cumplimiento de las normas que relevan, por ejemplo en la noción de "compensación", "costo de reemplazo", que aparecen más laxos de manera que en la práctica no obligan a los responsables del proyecto de reasentamiento, a cumplir con los términos originales, sino que tienden a ser más severos en la imposición de procesos de empobrecimiento para las comunidades afectadas. Es importante subrayar que las modificaciones realizadas fueron producto del cambio de óptica en ese Banco que se relacionan con el llamado neoliberalismo cuya ideología representa favorecer a los grupos privilegiados sin considerar el mejoramiento de los estándares de vida de las poblaciones más pobres y, por ende, con mayor

susceptibilidad de ser afectados por este tipo de proyectos. Por esa razón, y como referente de nuestra discusión respecto a los aspectos favorables que ameritan emulación, vamos a considerar los parámetros originales del BM, es decir, la OD 4.30.

El espíritu de la política multireferida ha sido el de asegurar que la población desplazada por un proyecto de "desarrollo" financiado por el BM, reciba beneficios del mismo proyecto. Por ello, por ejemplo, en los grandes proyectos de construcción de presas, que involucrarían la necesidad de reubicar a las comunidades que estarían en el embalse, el BM establecía que las reubicaciones en sí, debían ser parte integral de dicho proyecto y debían por tanto ser incluidas en las acciones y en los costos del mismo. Es fundamental rescatar uno de los aspectos de mayor relevancia de lo anterior. Para el caso de las reubicaciones por desastre, debía de asumirse el mismo espíritu, es decir, que las comunidades afectadas tendrían que ser beneficiadas en los mismos términos, y los documentos normativos relacionados con la recuperación de desastres no solo deben contemplar, para este plano, a las empresas privadas que intervendrían, por ejemplo, las compañías constructoras. Las reubicaciones analizadas en éste volumen y que conciernen a las inundaciones de 1999, fueron inicialmente ejecutadas por empresas constructoras que surgieron al abrigo de los gobernadores de los estados de Veracruz y Puebla. Es importante, además, tener un cierto nivel de claridad respecto al significado del desastre que impera en estos momentos, y que los ve como *oportunidades* pero en el sentido en el que Klein (2007) definió el aprovechamiento del mismo, por las grandes empresas y las visiones propensas al enriquecimiento ilimitado de quienes ya se han enriquecido y que tienen el poder en los gobiernos. Las intervenciones en recuperación de desastres muchas veces implican la necesidad de grandes inversiones en rehabilitación y reconstrucción. Esas inversiones son fácilmente financiables por medios nacionales o por asistencia internacional. El punto relevante, es que el estado sea garante de que los beneficios de esas grandes inversiones (o gastos) favorezcan en primera instancia, a las

poblaciones afectadas y en últimas, o al menos en un sentido de beneficio natural, a las empresas, y no al revés, como se constata.

Hay una serie de *considerandos* en las políticas del BM sobre las reubicaciones que son importantes de emular, aplicándolos al caso de reubicaciones por desastre. Veamos lo siguiente:

El BM ha enfatizado en que la reubicación involuntaria debe ser evitada o *minimizada* donde sea factible hacerlo. Ello se refiere al proyecto específico de la construcción de una presa en donde un realineamiento de carretera, o una reducción del tamaño del embalse, pueden evitar que una o varias comunidades sean desplazadas. En el caso de las reubicaciones por desastre, es muy importante rescatar este principio de evitar o minimizar la reubicación, mediante la exploración de alternativas de reducción del riesgo, considerando que éste ha sido comprobado, y que su dimensión aconseja, propiamente, la reubicación como una alternativa de prevención de desastres. La mayoría de los casos de reubicaciones que se contemplan en este libro, sugieren que la reubicación pudo ser evitada, dado que las determinaciones de riesgo estuvieron invariablemente insustanciadas.

Otro de los aspectos capitales de las políticas del BM es lo concerniente a la divisa que advierte que todo plan de reubicación debe ser "concebido y ejecutado como un programa de desarrollo" en donde se tomen las previsiones suficientes de inversión para el desarrollo de las personas que se reubican. En esta línea de política el BM enfatiza en lo siguiente:

- Compensar las pérdidas de los reubicados con el costo absoluto de reemplazo al nivel previo a la reubicación. En las reubicaciones por desastre, especialmente a las de post-impacto, es necesario asumir este principio de política dado que, el punto de partida es la destrucción de los bienes de las personas que se reasientan, y que en sí es un *facto* de empobrecimiento. Por ello, la meta de reestablecer al menos el mismo nivel de condiciones de producción y reproducción social, es "el piso inferior" que se puede plantear la intervención gubernamental. Evidentemente que la tendencia y

la orientación de las metas en el proceso de planificación de la reubicación deben fijarse objetivos superiores para que esas condiciones de existencia sean superadas con la propia intervención.

- Asistir a las personas que se reubican, durante la mudanza y en el periodo de transición en el área del nuevo emplazamiento y en sus esfuerzos para mejorar sus antiguos estándares de vida, sus ingresos, sus niveles de producción o, al menos, restaurarlos. En este aspecto fundamental, se hace énfasis en el hecho de que la reubicación debe ser entendida como un proceso de intervención que no termina con la "entrega de las casas", o de las escrituras de la vivienda, como observamos que se asume en la mayoría de los casos presentados en este libro. Es muy importante comprender que la parte central de un proyecto de reubicación no son las viviendas, sino la esfera global en que los reasentados mantienen su existencia material y espiritual, esto es, el trabajo y por ende las formas de resolver sus vías de consumo.

Es importante señalar que otro aspecto de la política de reubicación del BM contenido en su norma OD 4.30, que se refiere a la reubicación de una comunidad dentro de otra, o que tendrá relaciones de vecindad. En este caso, el BM recomienda la realización de acciones para facilitar la integración de ambas comunidades tanto en lo que concierne a reducir el impacto de la comunidad que recibe, como en las relaciones de integración. En los casos que analizamos de reubicaciones por desastre, encontramos el de La Nueva Junta de Arroyo Zarco, en Puebla, cuyo diseño pretendió reunir a dos comunidades (La Junta de Arroyo Zarco y la Colonia Morelos) que tenían una historia de hostilidad entre ellas y que este factor, desde luego no considerado en el diseño del reasentamiento, fue clave para el fracaso de esa reubicación. Entonces, se sugiere rescatar de este principio el hecho de considerar con mucho cuidado el plano de relación entre comunidades que por razón de la reubicación deben mantener relaciones de vecindad.

Vamos a considerar otro asunto relevante. En los programas de recuperación de desastres que hemos observado en México, en general, hay algunos problemas que tienen que ver de alguna manera con el tema de la compensación. Cuando se trata de reconstruir o, como en el caso de las reubicaciones, en las que las viviendas se otorgan sin costo para el beneficiario, se ha tendido a separar a quienes son propietarios de quienes no lo son. Esa distinción también ha tenido aparejado un diferente "paquete" de ayuda. La directiva del BM que encontramos apropiada para tratar con este asunto, refiere que la ayuda, la compensación, debe ser otorgada a quienes sean identificados como afectados, estableciendo que la ausencia de un título legal de propiedad sobre la tierra o los bienes, no debe ser obstáculo para dar la compensación apropiada. El espíritu de esta norma, está de acuerdo con lo que se ha advertido anteriormente respecto a que se asume que una intervención debe fijarse, como mínimo, reestablecer las condiciones previas a un impacto, pero tendiendo siempre a favorecer la superación de esas condiciones.

El aspecto crucial que debemos comentar en este momento, se refiere al de la participación de las personas o grupos afectados en la toma de decisiones y en proceso de planificación (contando con la elección del lugar de reasentamiento). Antes, tratamos este tema con relación a la esfera de los Derechos. El BM, ha definido que la participación de los afectados es una condición indispensable para lo que ofrece la sugerencia de establecer "patrones adecuados de organización social" y respetar a las instituciones sociales y culturales existentes. Nuestras investigaciones sobre cada una de las siete reubicaciones analizadas, nos permitieron observar que los contextos sociales que han rodeado a estos, han sido muy complejos y diferenciados. El rasgo común fue la no participación, o más bien, la exclusión de los afectados en la planificación y ejecución de las reubicaciones. En los casos donde hubo una mayor participación de los afectados, es decir, los de Yucatán, las preocupaciones centrales de los mismos fueron ignoradas por razones del "presupuesto del Fonden", como puede verse en los capítulos 6 y 7 de este volumen. En los casos de las reubicaciones de Motozintla (ver capítulos 8 y

9), la organización barrial fue considerada para identificar las condiciones de los beneficiarios y en algunas acciones de reparto de ayuda material y monetaria, con muchos problemas también de corrupción. Pero estas formas de organización, que atañía a lo afectados, no fueron incorporadas como participantes en ninguna otra actividad crucial de la planificación, como la decisión de reubicar, la elección del nuevo sitio, y otras cosas relacionadas con infraestructura, vivienda y servicios, etc.

La instrucción de incorporar a los afectados en los procesos de planificación, es de naturaleza muy compleja, sin duda, pero es indispensable para el éxito de la reubicación. Por ello se hace énfasis en la ponderación de las organizaciones existentes para adaptar nuevas formas de participación. Es necesario repetir que estamos hablando de una tarea sumamente compleja para la intervención, pero es fundamental comprender que esto es así, sobre todo partiendo de los esquemas ya ensayados de esa intervención. Se trata, entonces, de recomendar la adopción de un nuevo paradigma de organización que comprenda, justamente, la complejidad social en la que se pretende intervenir.

Dicho lo anterior, es de capital importancia mencionar que los objetivos de realización en las políticas de reubicaciones del BM, se encuentran, *mutatis mutandis*, en los principales documentos normativos mexicanos, como la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo, La Ley Orgánica de la Administración Pública o los programas de vivienda que se han aludido en capítulos anteriores[1]. Lo curioso es que dichos enunciados no son realizados en las intervenciones del poder público, o bien son neutralizados por

[1] Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que confiere a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, como elemento indispensable para lograr su pleno desarrollo y bienestar. En el área de crecimiento con calidad, el Plan Nacional de Desarrollo establece que se promoverá el desarrollo y competitividad sectorial a partir de que la vivienda para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el rezago de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad (Codivesu, 2004).

nociones de referencia que corresponden poco con la realidad. Por ejemplo, los estándares de dimensiones de vivienda: una vivienda de 22 a 36 metros cuadrados se considera digna para una familia de cuatro miembros, en la medida en que se trata de una vivienda "progresiva" que será ampliada hasta cubrir las necesidades reales de dicha familia. Los estándares mínimos de la Vivienda de Protección Oficial española, que sería el equivalente a la de "interés social" mexicana son de 50 metros cuadrados para el mismo número de miembros de la familia. Con lo dicho tenemos dos formas problemáticas que no obran en el cumplimiento de los propósitos reales de desarrollo social: la "vivienda progresiva" o "pié de casa", no ha sido, en realidad, objeto de ampliación en el contexto de pobreza y pobreza extrema, lo que se convierte en un cuadro de hacinamiento. Por otra parte, la sola existencia de los estándares de la "vivienda de protección oficial", muy superiores a los de la "vivienda social", nos hacen cuestionarnos acerca de las causas de dichas disparidades, pero, en fin, cualesquiera que sean estas, funcionan para obstaculizar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas afectadas.

A manera de conclusiones siempre parciales

Nuestro juicio respecto a las acciones de reubicación que examinamos aquí, tiene que reconocer en primer lugar, la enorme capacidad del estado mexicano para intervenir en la solución contingente de los problemas que le plantea la ocurrencia de desastres. El despliegue de recursos humanos y financieros es correspondiente con las capacidades económicas y con una Administración Pública en proceso de consolidación.

La organización seguida para enfrentar estos retos, a través del Sistema Nacional de Protección Civil, y el rol específico de la Sedesol, permiten advertir que ha habido un desarrollo muy importante de respuesta organizacional. La propia Sedesol, ha reestructurado su esquema interno de organización y funcionamiento específico para operar en aspectos de riesgo-desastre a través

de varios programas de desarrollo urbano y vivienda. Pues bien, es necesario que a la par con el perfeccionamiento de ese esquema de organización, se asimile otra concepción del desastre y sus demandas, como hemos advertido en varios de los capítulos precedentes, para trascender el erróneo supuesto de que los desastres plantean problemas de gobernabilidad y que, por tanto, las acciones de intervención deben basarse en mecanismos de control social.

La intervención federal a través de Sedesol y de otras dependencias y entidades del este nivel, requiere fortalecer los instrumentos y mecanismos de identificación y medición de amenazas a desastre, ubicar los grupos sociales con mayor propensión a ser afectados por la ocurrencia de esas amenazas, y delinear, con mucha precisión, las áreas susceptibles de afectación. Es de la mayor conveniencia que se desplieguen los recursos tecnológicos existentes, como los Sistemas de Información Geográfica, para tener un conocimiento temporal y espacial, cuantitativo y cualitativo de esas áreas, con actualización periódica, que sirva de instrumento fundamental de intervención para que los servidores públicos, o agentes del gobierno, operen con eficiencia. Es importante resaltar que las emergencias plantean problemas severos de accesos a los diferentes lugares para ser atendidos, pero esto no quiere decir que una emergencia sea necesariamente la configuración de "caos social". Éste es un elemento mitológico de las condiciones de desastre que debe ser superado para aplicar lo señalado antes.

En el capítulo anterior se ofrecieron elementos de evaluación de los casos estudiados de reubicaciones, en términos generales podemos señalar ahora varias consideraciones respecto a la pertinencia de la intervención de Sedesol, como cabeza del esquema federal, en las reubicaciones por desastre.

La investigación de los siete casos nos permitió observar un cambio en los instrumentos de intervención. Desde el planteamiento primario del Programa Emergente de Vivienda aplicado en Chiapas (Nuevo Milenio III, Motozintla) en 1998, en las inundaciones de 1999 en Veracruz (Arroyo del Maíz, Tecolotitlán), hasta un esquema, digamos "mixto" como el de las reubicaciones (Tigre Grande y El Escondido) en Yucatán, hasta el cambio de aplicación de

programa de vivienda dejando de lado los recursos del Fonden para asimilar los lineamientos del FONHAPO. Las acciones inherentes a la aplicación de las medidas programadas (Programa Emergente de Vivienda-Fonden-despacho particular de arquitecto-gestor y FONHAPO) observaron, en general, coherencia de operación y arreglos entre los niveles de gobierno, pero no superaron las contradicciones que se presentaron en Yucatán, donde hubo reubicaciones con cargo a los recursos del Fonden, que debió encabezar la Sedesol y que no lo hizo. Por ello para Sedesol no hubo formalmente reubicaciones aunque existieron en la realidad. Ello además de configurar una posible omisión.

Los resultados, no obstante, de las intervenciones gubernamentales, no fueron pertinentes dado que los "modelos" de reubicaciones (ley de fraccionamientos) no estuvieron en correspondencia con los contextos locales, aún cuando hablamos de las reubicaciones urbanas en Poza Rica, Tecolotitlán y Motozintla.

Otra falta de pertinencia que debemos advertir es que en lo general encontramos deficiencias en la identificación y apoyo a los actores sociales correctos. En buena parte, este asunto explica la escasa ocupación de las viviendas de reubicación, por los beneficiarios originales, que es cercana al 50% en general. El caso de Nuevo Milenio III, es paradigmático, ya que siendo la reubicación más antigua de las estudiadas llegó a tener solo el 38% de las viviendas ocupadas por los beneficiarios originales. En La Nueva Junta de Arroyo Zarco, estimamos que solo el 49% de las viviendas han sido ocupadas por los beneficiarios originales.

No observamos, por otro lado, que en las diversas acciones de intervención para la creación de las reubicaciones, se hayan considerado problemas clave, asociados a la reubicación, como medidas encaminadas a fomentar una dinámica económica y social de autosuficiencia. Este tipo de noción no fue considerada en ningún caso.

¿Cómo alcanzaron sus objetivos las acciones adoptadas en la implementación del programa emergente de vivienda en cada caso de reubicación? En realidad, las experiencias analizadas muestran que la idea y la acción de reubi-

car personas estuvieron constreñidas a la idea de hacer un fraccionamiento y construir casas. Hemos tenido la impresión de que hay diferentes planos en los que también en diferentes instancias de los niveles de gobierno que intervienen, se asume diferencialmente el cumplimiento de objetivos: en la entrega de casas, en la entrega de escrituras, en la integración del Libro Blanco de Fonden. Si se observa con simpleza el asunto, se verá que estos criterios de cumplimiento de metas son estrictamente de actos administrativos.

Existe otro plano de consideración crítica que es preciso poner en relieve y que es también un factor sustantivo que permite evaluar con claridad los resultados de las reubicaciones analizadas. Se trata de responder a la pregunta de si las reubicaciones contribuyeron realmente a la reducción del riego que les originó. Haciendo a un lado los casos de las reubicaciones de Yucatán, podemos advertir que en lo general este fue un asunto de extrema falibilidad. Las reubicaciones no contribuyeron a la reducción de riesgo, por el contrario, en el caso de Tecolotitlán ampliaron la extensión urbana inundable. En Arroyo del Maíz, las áreas inundadas en 1999 no fueron des-habitadas, tampoco en la Colonia Morelos con el caso de La Nueva Junta de Arroyo Zarco, y en Motozintla, además de que las áreas tradicionalmente afectadas tampoco fueron desocupadas para funciones residenciales, los terrenos de los nuevos emplazamientos, los de 1998 y 2005, se sumaron al área urbana de esas ciudad y permanecen en condiciones de riesgo de deslizamientos. Aunque las normas del Programa Emergente de Vivienda prevén este tipo de problemas, y atribuyen responsabilidades, los resultados son contundentes, no se redujo, en ningún contexto, el nivel de riesgo.

Recomendaciones

Adicionalmente a las consideraciones que haremos para propugnar por una política federal, específica para las reubicaciones por desastre, debemos advertir de un cambio procesual y conceptual que observamos, en lo que genéricamente se pude señalar como la función del estado mexicano en la

atención, recuperación y prevención de desastres. El tránsito advertido del Fonden-FONHAPO en el financiamiento de la recuperación, habla no solo del cambio de esquema de financiamiento por sí, sino de una concepción peculiar de atención de desastres. El proceso de introducción del esquema que podemos denominar "FONHAPO" sugiere la entrada de la noción de caridad, en un cierto desplazamiento de la idea del cumplimiento de las responsabilidades de la autoridad.

Sobre el papel de Sedesol en el esquema de acción intergubernamental

Entrando en materia, nos parece altamente recomendable que, en sus disposiciones de gestión, la Sedesol contemple instrumentos de intervención que le den claridad en la supervisión de todo el proceso de las reubicaciones. En otras palabras: dentro de la asunción, como "parte normativa" del papel de Sedesol, en del esquema de "gobierno compartido" en atención de desastres, y sobre todo en su fase de recuperación, también asuma funciones de control de procesos de organización y de uso y consumo de los recursos públicos que aporta para aliviar a los grupos afectados.

Por lo dicho antes, se desprende que es de la mayor importancia revisar el papel que desempeñan las delegaciones federales de Sedesol, para estimar el sentido del papel "normativo" con respecto a TODO el proceso de aplicación del programa emergente de vivienda que descuida aspectos tan vitales como el diseño del asentamiento y la vigilancia de la aplicación de los beneficios por las autoridades locales que han usado los recursos invertidos del programa para fines distintos a los que sustentan la existencia del propio programa.

Sobre la noción de reubicación adecuada

Para efectos de operación, es recomendable que Sedesol asuma una idea de reubicación como una totalidad sociopolítica-económica y cultural, con dependencia de relaciones espaciales de continuidad.

Sobre la noción de bienestar en el desarrollo social

Aunque no es un terreno falto de grandes complicaciones, es fundamental que la Sedesol no imponga un concepto unilineal de "buen vivir" o bienestar como punto de partida en el diseño de programas de reubicación. Se recomienda que en estos esfuerzos los equipos que se recomienda crear, operen para entender las condiciones de vida de quienes serían reubicados, para el diseño de vivienda y asentamiento. Esto implica entender los usos y costumbres que además se proyectan en estándares de diseño de dimensiones, materiales y usos funcionales de la vivienda pero también de la aglomeración. Espacios privados y públicos en la dimensión individuo-familia-colectividad.

Recomendaciones operacionales

a) Se recomienda que la Sedesol tome un papel activo, el liderazgo, en la promoción de una política federal para las reubicaciones, cuyos fundamentos se señalan líneas arriba.
b) Se recomienda la creación de un equipo de planeación especializado en la intervención de reubicaciones, privilegiadamente para aquellas derivadas en post impacto, pero también para casos de condiciones de riesgo (preventivas). El equipo de trabajo que se señala, puede alojarse en alguna dirección de Sedesol pero deberá ser de naturaleza interdisciplinaria para cubrir aspectos de gestión, diseño y de normatividad técnica relacionada con estándares de construcción, bienestar, de medios de subsistencia, etc. El equipo deberá diseñar, además, instrumentos de evaluación y monitoreo.
c) Se recomienda a la Sedesol, desarrollar gestiones para incorporar, en la política federal de reubicaciones, el principio de que la reubicación será considerada como acción de último recurso, y que será considerada como algo más que un fraccionamiento, y que un "programa de desarrollo comunitario sostenible".

Bibliografía

Aguirre Beltrán, Hilda

1984 L*a congregación civil de Tlacotepec (1604-1606)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Cuadernos de la Casa Chata, 98, México.

Altamirano, René

s/f "Políticas gubernamentales ante las actividades de alto riesgo y desastres ecológicos." Docto. En fotocopias. México.

Assadourian, Carlos Sempat

1985 "La crisis demográfica del siglo xvi y la transición del Tawantinsuyu al sistema mercantil colonial", en *Población y mano de obra en América Latina***,** Nicolás Sánchez-Albornoz, ed., 69-93, Alianza Editorial, Madrid.

"La despoblación indígena en Perú y Nueva España durante el siglo xvi y la formación de la economía colonial", *Historia mexicana*, xxxviii: 3 [151] (ene. 1989), 419-453.

"Dominio colonial y señores étnicos en el espacio andino", *HISLA: Revista latinoamericana de historia económica y social*, 3, 7-20.

"Memoriales de fray Gerónimo de Mendieta", *Historia mexicana***,** xxxvii: 3 [147] (ene. l988), 357-422.

Aysan, Yasemin y P. Oliver

1987 *Housing and Culture after Earthquakes*. DMC. Polytechnic. Oxford.

Banco Mundial (bm) y el Banco Interamericano de Desarrollo (bid)

2005 II Foro Técnico sobre Reasentamiento de Población en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia, del 25 al 27 de mayo de 2005.

Barrios, Roberto

2006 *Tin Roofs, Cinder Blocks, and the Salvatrucha Streetgang: The Semiotic-Material Production of Crisis in Post-Hurricane Mitch Reconstruction Department of Anthropology*. Warren Wilson College.

Bartolomé, M. y A. Barabás

1990 *La Presa Cerro de Oro y El Ingeniero El Gran Dios*. INI-Conaculta. núm. 19. México.

Barton, A.

1969 *Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*. D & C Inc. (citado por Drabek, 1996). Nueva York.

Bassols, Angel

1986 "La reconstrucción a raíz de los sismos". En. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año XXX!!. Enero-marzo. pp. 11 a 20.

Baudot, Georges

1977 *Utopie et histoire au Mexique: Les premiers chroniqueurs de la civilisation mexicane (1520-1569)*. Toulouse, Privat.

Bitrán Bitrán, Daniel

2000 *Evaluación del impacto socioeconómico de los principales desastres naturales ocurridos en la República Mexicana durante 1999*. cenapred Cuadernos de Investigación No. 50. México.

Bizer, John and Tod Ragsdale

1997 "The Development of Resettlement Policy in China: Two Case Studies in Sichuan and Hebei Provinces". MESAS, LLC.

Blaikie, P. T. Cannon, I. Davis y B. Wisner

1993 *At Risk-Vulnerability and Disasters*. Routledge. Londres y Nueva York.

Bolin, Robert

1982 *Long Term Family Recovery from Disaster*. University of Colorado Institute of Behavioral Sciences. Monograph 36. Boulder. Colorado, E.U.

Bolin, Robert y Patricia Bolton

1986 *Race, Religion, and Ethnicity in Disaster Recovery*. University of Colorado Institute of Behavioral Sciences. Monograph 42. Boulder. Colorado, E.U.

Caballero, L., J. L. Macías; A. García-Palomo; G. R. Saucedo; L. Borselli; D. Sarocchi y J. M. sanchez

2006 The september 8-9, 1998 rain-triggered flood events at motozintla, chiapas, Mexico. In: natural hazards rev. 39: 103-126. Springer.

Calderón, Georgina

2001 *Construcción y reconstrucción del desastre*. Plaza y Valdés editores. México.

2001a "Pobreza y vulnerabilidad. Jaguar y pantera". En: Rev. *Ciudades*. rniu, núm. 52. México.

1994 "De la vida es sueño a los albergues de Guadalajara". En: *Desastre en Guadalajara: notas preliminares y testimonios*. Jesus M. Macías y G. Calderón (coords.). ciesas, México.

Calderón Jorge

1989 "La problemática de la salud general y de la salud mental en desastres". En: *Desastres, Consecuencias Psicosociales de los desastres: la experiencia latinoamericana*. B. Lima y M. Gaviria (Eds.). Programa de Cooperación Internacional en Salud Mental "Simón Bolivar". Serie de monografías clínicas núm. 2.

Campos, María del Rayo

2004 *La presa de Aguamilpa y los huicholes. Cambio sociocultural en dos ejidos indígenas relocalizados*. enah. Tesis de Maestría en Antropología Social. México.

2005 *Desastre y campesinado: reubicación y reconstrucción de las unidades domésticas de producción campesina en la Sierra Norte de Puebla*. Proyecto de Investigación Doctoral, ciesas, México.

Carrasco, Pedro

1975 "La transformación de la cultura indígena durante la colonia", *Historia mexicana*, xxv: 2 [98] (octubre), 175-203.

Cartas de Indias

1980 *Cartas de Indias*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

Centeno, Roberto

2002 "Evaluación de las vulnerabilidades de las cubiertas de paja (casa maya) ante los vientos huracanados, en los municipios costeros del estado de Yucatán". En: *Memorias convocatoria 2002-01*. Miguel Cerón, Francisco Duarte e Isis

Rodriguez. Conacyt/Gobierno de Yucatán. Fondos Mixtos. Documento YUC-2002-C01-8666.

Centro Nacional de Prevención de Desastres (cenapred)

2001 *Diagnostico de Peligros e identificación del Riesgo en México*. México.

Cernea, Michael

1989 "Relocalizaciones involuntarias en proyectos de desarrollo" en: *Documento Técnico núm. 805*. Banco Mundial. Washington, D.C.

1996 "Sociological Practice and Action-Research on Population Resettlement: Part I". En: *Journal of Applied Sociology*. S.A.S, vol. 13, núm. 2.

s/f. *Riesgos de empobrecimiento y reconstrucción: Un modelo para el desplazamiento y la relocalización de poblaciones*. Texto a ser publicado en la Revista Avá (Revista de Antropología) N° 5, 2002. Publicación del programa de Postgrado en Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones. [Traducción en revisión]. Argentina.

1997 Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural. Fondo de Cultura Económica. México.

Chávez, Ricardo

2006 *Impacto socio territorial de las reubicaciones de comunidades ocasionadas por las inundaciones de 1999 en el municipio de Tecolutla Veracruz y sus alrededores*. Tesis para obtener el grado de licenciado en Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. unam, México.

Chevalier, François

1944 "Les municipalités indiennes en Nouvelle Espagne (1520-1620)", *Anuario de historia del derecho español*, xv, 352-386.

Cisneros, Armando

s/f *Problemática urbana y reconstrucción de la Unidad Habitacional Nonoalco Tlatelolco*. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. mimeo. México.

Clarck, Dana

2000 *Resettlement: The World Bank 's Assault on the Poor*. Rev. Brief. May 2000. Center for International Environmental Law (ciel). Washington.

2001 *Revisions to WB Resettlement Policy*. Center for International Environmental Law (CIEL). Berkeley.

CLINE, HOWARD F.

1949 "Civil congregations of the indians of New Spain (1598-1608)", *Hispanic American historical review*, 29: 3 (ago.), 349-369.

1955 "Civil congregation of the western Chinantec, New Spain (1599-1603)". *The Americas*, xii: 2, (oct.), 115-137.

"The Relaciones Geográficas of the Spanish Indies, (1577-1648)", *Handbook of Middle American Indiens*, xii, 183-242.

COBURN, A., J. LESLIE Y A. TABBAN

1984 "Reconstruction and Resettlement 11 Years Later: A Case Study of Bingol Province, Eastern Turkey". En: *Earthquake Relief in Less Industrialized Areas*. Schupisser, S. y J. Studer (ed.). Balkema Rotterdam.

CODIVESU

2004 *Convenio de Colaboración para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo*. Del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Sedesol, México.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

2000 *Cuencas hidrográficas en la Región Golfo-Centro*. Gerencia Regional Golfo-Centro, México.

2001 *Plan Emergente Río Cazones*. Xalapa, Veracruz.

2003 *Ciclones Tropicales*. Gerencia Regional Golfo-Centro, México.

CONCILIOS PROVINCIALES

1981 *Concilios provinciales primero y segundo, celebrados en la muy noble y muy leal ciudad de México, presidiendo el illmo. y rmo. señor don Fray Alonso de Montufar en los años 1555 y 1565*. Del Agua impresores, México.

CUNY, FREDERICK

1983 *Disasters and Development*. Oxford University Press, OXFA, Nueva York.

DELGADILLO, JAVIER, (Coord.)

2000 *Los Sistemas de Asentamientos Humanos y las Implicaciones* de los Programas Emergentes de Vivienda en La Región Costera de Chiapas. México. Sedesol/Programa Universitario sobre la Ciudad. UNAM.

Diario Oficial de la Federación

2002 Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Vivienda, 2002-2006, 29 de mayo de 2002.

2003 Fideicomiso Fondo Nacional de habitaciones populares. Reglas de operación del Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva "Tu Casa" para el ejercicio fiscal 2003, jueves 27 de febrero.

2003 Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2003, 25 de marzo.

2005 Declaratoria de desastres naturales emitido por la Secretaría de Gobernación para atender a la población afectada por Chiapas 2 de noviembre.

Drabek, T.

1996 *Sociology of Disaster Course*. Emergency Management Institute/fema, Washington.

Dunal K. y M. Gaviria

1989 "Evaluación de los problemas emocionales en albergues temporales a raíz de una inundación: necesidad de las actividades de investigación", en: *Desastres, Consecuencias Psicosociales de los desastres: la experiencia latinoamericana*, B. Lima y M. Gaviria (eds.) Programa de Cooperación Internacional en Salud Mental "Simón Bolivar", Serie de monografías clínicas núm. 2.

Duviols, Pierre

1977 *La destrucción de las religiones andinas (Conquista y colonia)*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Dynes, Russell R.

1994 "Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies". En: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 12, núm. 2, Delaware.

1997 *La planificación de emergencias en comunidades: falsos supuestos y analogías inapropiadas*. Cuadernos de Extensión. buap. cupreder. Puebla.

E-1999

2006 *Encuesta sobre las inundaciones de 1999 en Tecolutla y Poza Rica*. ciesas, Veracruz, México.

EC-2005

2005 *Encuesta Censal de Reubicaciones del Proyecto*. (Arroyo del Maíz, Tecolototlán, La Nueva Junta de Arroyo Zarco, Tigre Grande, El Escondido). CIESAS, México.

EC-2006

2005 *Encuesta Censal de Reubicaciones del Proyecto*. (Nuevo Milenio III y Vida Mejor III), CIESAS, México.

EC-2008

2005 *Encuesta Censal de Reubicaciones del Proyecto*. (Arroyo del Maíz, Tecolototlán, La Nueva Junta de Arroyo Zarco, Tigre Grande, El Escondido, Nuevo Milenio III y Vida Mejor III), CIESAS, México.

ELLIS, FRANK

1993 *Peasant Economics, Farm Households and Agrarian Development*, Cambridge University Press, p. 4. Cit. in: Mara Isabel Hernández Estrada en "Una tipología de los productores agropecuarios", en Antonio Yúnez-Naude (comp.), *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, Colegio de México, México, 2000, p. 17.

ENCINAS, DIEGO DE (recop.)

1946 *Cedulario indiano. Ediciones de Cultura Hispánica, 4 vols. (Reproducción facsímil de la edición única de 1596.)* Madrid.

ESCALERA, JOSÉ L.

2002 Ponencia "*Experiencias de Sedesol en Programas de Vivienda Emergentes*", Taller de Lanzamiento del Proyecto de Manejo de Desastres Naturales, Banco Mundial (http://www.sedesol.gob.mx).

ESCOBAR ROSAS, HÉCTOR

2005 "La construcción social del riesgo en Chiapas", en Ciudades, 52, octubre-diciembre, BUAP, UAM. México.

ESPINOSA, LEOPOLDO

2002 "Recomendaciones para control y alivio en la región denominada Cono Sur en el estado de Yucatán", en: *Memorias convocatoria 2002-01*, Conacyt/ Gobierno de Yucatán. Fondos mixtos. Documento YUC-2002-C01-8801.

Farriss, Nancy M.

1984 *Maya society under Spanish rule: The collective enterprise of survival***.** Princeton University Press. Princeton.

1978 "Nucleation versus dispersal: The dynamics of population movement in colonial Yucatan", *Hispanic American historical review*, 58: 2, mayo, 187-216.

Ferrel, Catherine Nolan

2005 "El desarrollo de una región sin una identidad nacional: La zona del Soconusco, Chiapas. 1880-1920", en: Olivera, Mercedes y María Dolores Palomo (Coordinadoras), *Chiapas: De la Independencia a la Revolución,* ciesas, Cocytech. México.

Florescano, Enrique

1987 *Memoria mexicana: Ensayo sobre la reconstrucción del pasado (época prehispánica, 1821)*, Joaquín Mortiz-Contrapuntos. México.

Frausto, Oscar *et al.*

2002 "Identificación de áreas susceptibles a riesgo de inundación en localidades de pobreza extrema en el sur de Yucatán (Tzucacab, Peto y Tecax)", en: *Memorias convocatoria, 2002-2001,* Conacyt/Gobierno de Yucatán, Fondos mixtos, Documento YUC-2002-C01-8703.

Fritz, Ch. R. K. Merton y R. Nisbet (eds.)

1961 "Disasters". en: *Contemporary Social Problems*. Harcourt. Nueva York.

Fuentes, Margarita, Rodrigo Corredor, Oscar Londoño y Javier Herrera.

2008 Marcos legales aplicables al reasentamiento. Caso reasentamiento por obra pública en Bogotá. *Mesa de Diálogo sobre reasentamiento de población. Colombia*. Universidad de los Andes. Bogotá.

Fuentes, Óscar y Teresa Vázquez

1997 *Probabilidad de presentación de ciclones tropicales en México*, cenapred, Cuadernos de investigación, núm. 42, México.

García, Alberto

2003 *Las contradicciones del desarrollo. El impacto social de los reacomodos involuntarios*

por proyectos de desarrollo. Universidad Autónoma de Querétaro. Querétaro, México.

García, Antonio y Bruma Ríos

2006 Mochó. Pueblos indígenas del México contemporáneo. México. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

García, Virginia

2002 "Huracanes y/o desastres en Yucatán", en: *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán*, vol. 17: 223, pp. 3-15, Mérida.

García G. Magdalena

2005 *El desarrollo del mercado habitacional y sus repercusiones en la producción de vivienda de interés social*. Tesis de Maestría en Arquitectura, Universidad de Colima. Colima. México

García Icazbalceta, Joaquín

1941 *Cartas de religiosos***,** ed., Salvador Chávez Hayhoe, ed. México.

1941 *Códice Franciscano*, ed., Salvador Chávez Hayhoe, reed. México.

1969 *Códice Mendieta: Documentos franciscano (siglos XVI y XVII)*. Imprenta de Francisco Díaz de León, 2 vols., facsímil: Guadalajara, Edmundo Aviña Levy. Biblioteca de facsímiles mexicanos, 2-3, ed., México.

García Martínez, Bernardo

1999 "La naturaleza política y corporativa de los *pueblos indios*", *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia, correspondiente de la Real de Madrid*, xlii: 213-236.

1987 *Los pueblos de la sierra: El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, El Colegio de México, México.

García, Ximena

2008 Reasentamiento sobre La Mesa. *Mesa de Diálogo sobre reasentamiento de población. Colombia*, Universidad de los Andes. Bogotá.

Gawronsky, V, y R. Olson

2001 "Tapping Colective memory of Disaster: Getting incide the 1985 Mexico City Earthquake". en: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 19, núm. 3.

Gelman, Ovsei y Santiago Macías

1983 *Desastre Provocado por la Erupción del Volcán Chichonal*. Instituto de Ingeniería -unam, col. Series, núm. 465, México.

Gerhard, Meter

1977 "Congregaciones de indios en la Nueva España antes de 1570", *Historia mexicana*, xxvi:3 [103] (enero), 347-395.

1986 *A guide to the historical geography of New Spain*. Cambridge, Cambridge University Press, 1972, "Cambridge Latin American studies, 14", *Geografía histórica de la Nueva España (1521-1821)*, unam, Espacio y tiempo, 1, México.

1992 *Síntesis e índice de los mandamientos virreinales (1548-1553)*, Instituto de Investigaciones Histórica-unam, Serie documental, 21, México.

Gibson, Charles

1980 L*os aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*, Siglo XXI. Colección América nuestra, 15, México.

GI-MRD

2006 Comparative Provisions of NPRR-2003 and NRP-2006. Government of India. Ministry of Rural Development, Department of Land Resources. Nueva Delhi.

Gobierno del Estado de Chiapas

2005 Reconstrucción para consolidar el desarrollo. Plan de Reconstrucción. Chiapas. México.

2007 Ley de Fraccionamientos del Estado de Chiapas. México

Gobierno del Estado de Veracruz

1993 *Enciclopedia Municipal Veracruzana*. Poza Rica, Veracruz, México.

1999 *Relatoría de las Inundaciones de octubre de 1999*, Subsecretaría de Seguridad Pública, Dirección General de protección Civil, Xalapa, Veracruz.

2003 *Monografía del Municipio de Tecolotitlan*, en: www.municipiosveracruz.gob.

2004 *Estrategia General de Operación. Programa Emergente de Vivienda Veracruz II*. Aprobado por el Subcomité Operativo de Vivienda en sesión núm. 72, 13 de octubre de 2004, Gobierno del Estado de Veracruz Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Xalapa.

2004 *Programa Emergente de vivienda Veracruz II (Lluvias Septiembre-octubre 1999)*, Informe de Ejecución.

2004 Ley de Desarrollo Urbano. Veracruz. México.

2004 *Programa Emergente de Vivienda Veracruz II: Informe de Ejecución*, noviembre, Xalapa, México.

Gobierno del Estado de Yucatán

2003 *Yucatán. A un año de Isidoro*. Realidades. Mérida. http://www.yucatan.gob.mx. Acceso abril de 2004.

2005 *Informe del programa de vivienda del Fonden*, http://www.yucatan.gob.mx, Acceso mayo de 2005.

Gomáriz, Enrique

1999 *Género y Desastres. Introducción conceptual y criterios operativos: La crisis del Huracán Mitch en Centroamérica*. Fundación Genero y Sociedad. San José, Costa Rica.

González, Luis A.

2000 "Reflexiones sobre la reconstrucción y el desarrollo de la región damnificada en la Sierra Norte de Puebla", en: *Puebla 1999. Lecciones de "La tragedia de la década"*. Jorge E. Domínguez (coord.), El Colegio de Puebla A. C. Puebla.

Gordon, R. Sara

1996 Entre la eficacia y la legitimidad. El PRONASOL como política social. En: Casas, R. Las políticas sociales de México en los años noventa, UNAM-FCLACSO. Plaza y Valdez editores. México.

Greaves, Patricia

2001 Sobre las premisas y los modelos que explican el proceso de reasentamiento. En: *Reubicación de comunidades humanas. Entre la producción y la reducción de desastres*. J. M. Macías (coord.), Universidad de Colima.

Güemes, Miguel y Ella Fanny Quintal

2003 "Repercusiones del huracán *Isidoro* en la población maya-yucateca". Rev. *Yucatán. Identidad y cultura Maya*, http://www.uady.mx/sitios/mayas.

Haas, Eugene, Robert Kates y Martín Bowden

1977 *Reconstruction Following Disaster*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Hanke, Lewis (ed.)

s/f *Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la casa de Austria: México.* Ediciones Atlas, 1976-1978, 5 vols. Biblioteca de autores españoles, 273-277, Madrid.

Herrejón Peredo, Carlos (ed.)

1985 *Información en derecho del licenciado Quiroga sobre algunas provisiones del Real Consejo de Indias*. Secretaría de Educación Pública, Cien de México, México.

Hewitt, Kenneth (ed.)

1983 "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". en: *Interpretations of Calamity*, Allen and Unwin, Londres.

Hoyos, Augusto

2005 *Diagnóstico participativo de Tzucacab*. Consejo municipal de desarrollo rural sustentable. Gobierno del estado de Yucatán. 27 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (inegi)

1990 *Carta Climática*. Escala 1: 200 000, México.

2000 *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*, http.www.inegi.gob.mx. México.

2000 *Anuario Industrial del Estado de Veracruz*, http.www.inegi.gob.mx, México.

2000 *XII Censo Estadístico de Población y Vivienda, Municipio de Tecolotitlan, 2000*, General y por localidades del Estado de Veracruz, México, inegi.

2001 *Anuario Estadístico de Veracruz (2001)*, http.www.inegi.gob.mx, México.

2003 *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*, http.www.inegi.gob.mx, México.

2003 *Censo Estadístico de Población y Vivienda, Municipio de Tecolotitlan (2003)*, inegi.

Jarquín, María Teresa

1989 *Formación y desarrollo de un pueblo novohispano: Metepec en el valle de Toluca*. Zinacantepec. El Colegio Mexiquense, Centro de Estudios Históricos, H. Ayuntamiento de Metepec.

Jeet Bikram y Shivany Chaudry

2005 *International Human Rights Standard on Post-disaster Resettlement and Rehabilitation*. habitat (hic-hlrn), Working Document.

Kahn, R. y T. Antolucci

1980 "Convoys Over the Life Course: Attachment, Roles and Social Support."

en: *Life Spam Development and Behavoir*. Academic Press. Nueva York, (Citado por Bolin y Bolton, 1986).

Kieffer, Margaret

1977 *Disaster and Coping Mechanisms in Cakchiquel, Guatemala: The Cultural Context*. Intertect. Dallas, Texas.

Klein, Naomi

2007 *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, México.

Konrad, Herman

2002 "Ecological Implications for Pre-Hispanic and Contemporary Maya Subsistence on the Yucatan Peninsula", en: *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán*. vol. 18: 224, pp. 99-126, Mérida.

Krotz, Esteban

2002 "¿Restauración o renovación? Reflexiones desde la antropología sobre el huracán Isidoro y sus secuelas", en: *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán*, vol. 17: 223, pp. 16-31, Mérida.

Kubler, George

1942 "Population movements in Mexico (1520-1600)", *Hispanic American historical review*, xx: 2, noviembre, 606-643.

Lamping, H.

1984 "The Use of Indigenous Sources for Post-Disaster. Housing. Some Geographical Aspects". En: *Earthquake Relief in Less Industrialized Areas*. Shupisser, S. Y J. Studer (eds.). Balkema, Rotterdam

Lavell, Allan

1992 "Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso", en: *Memoria del Seminario de Desastres Naturales, Sociedad y Protección Civil,* comecos, México.

Licate, Jack A.

1981 *Creation of a Mexican landscape: Territorial organization and settlement in the eastern Puebla basin (1520-1605),* The University of Chicago. Department of Geography: Research papers, 201, Chicago.

Llaguno, José A.

1963 *La personalidad jurídica del indio y el III Concilio provincial mexicana (1585)*, Editorial Porrúa. México.

Loera y Chávez, Margarita

1977 *Calimaya y Tepemaxalco: Tenencia y trasmisión hereditaria de la tierra, en dos comunidades indígenas (Época colonial)*. Investigaciones Históricas del INAH, Cuadernos de trabajo, 18. México.

Lomnitz, Larissa

2000 *Como sobreviven los marginados*, Siglo XXI.

Macías, Jesús Manuel

1987 "La sociedad y los riesgos naturales. Estudio de algunos de los efectos de los sismos recientes en Ciudad Guzmán, Jalisco", en: *Terremoto y Sociedad*. Cuadernos de La Casa Chata núm. 157, CIESAS, México.

1998 *Riesgo Volcánico y evacuación como respuesta social en el Volcán de fuego de Colima*. CIESAS.

1999 *Desastres y Protección Civil. Problemas sociales, políticos y organizacionales*. CIESAS. Colección Antropologías, México.

1999 "Necesidades legislativas para reducir desastres en México", en: *Legislar para reducir desastres*. Colección Antropologías, CIESAS, México.

1999 *Legislar para Reducir Desastres*, CIESAS, México.

2001 "El circulo vicioso de la protección civil en México. Un balance cero positivo", en: *La Jornada Ecológica*, 29 de enero.

2001 "La Reubicación del Riesgo", en: *Reubicación de Comunidades Humanas. Entre la Producción y la Reducción de Desastres*, Universidad de Colima, México.

2001 *Reubicación de Comunidades Humanas. Entre la Producción y la Reducción de Desastres*. Universidad de Colima. México.

2004 *Documento final de la primera etapa. Programa y Organización de la Investigación Evaluativa*, CIESAS, México.

2004 *Intervención de la Secretaria de Desarrollo Social en Recuperación de Desastres. Evaluación de Acciones y Omisiones en Reubicación de Comunidades*. Documento final de la I Etapa, CIESAS, Ciudad de México, México.

2008 Reubicaciones por desastre. Análisis de intervención gubernamental comparada, CIESAS, Papeles de la Casa Chata, México.

MACÍAS, JESUS M. Y CRISTINA PADILLA (comps.)

1993 *Analizando el Desastre de Guadalajara*, CIESAS, México.

MACÍAS, JESUS M. Y GEORGINA CALDERÓN (comps.)

1997 *Desastre en Guadalajara*. Notas preliminares y testimonios, CIESAS, México.

MACÍAS, JESUS M. Y AURELIO FERNÁNDEZ

1999 *Las Enseñanzas del Huracán Paulina*, CUPREDER/BUAP, Cuadernos de Extensión, núm. 1, mayo, Puebla, México.

MACÍAS JUÁREZ, ERICK ALFREDO

2009 Reconstrucción de la vulnerabilidad social en una comunidad reubicada por desastre: el fraccionamiento "Vida Mejor III" en Motozintla, Chiapas, Tesis de licenciatura en Geografía, UNAM.

MÁLAGA MEDINA, ALEJANDRO

1974 "Las reducciones en el Perú (1532-1600)", *Historia y cultura*, 8, 141-173.

1975 "Las reducciones en el virreinato del Perú (1532-1580)", *Revista de historia de América*, 80 julio, 9-42.

MANSILLA, ELIZABETH

1994 "¿Pánico crónico en el Pánuco: El verano negro del 93?", en: Rev. *Desastres & Sociedad*. La Red, núm. 3, agosto-diciembre, Bogotá.

1996 "Prevención y atención de desastres en México", en: *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. A. Lavell y E. Franco (eds.)La Red/FLACSO/ITDG, Bogotá.

MCLOUGHLIN, B.

1985 "A Framework for Integrated Emergency Management." *Public Administration Review*, 45: 165-172.

MILETI, DENIS

1999 *Disaster by Design: S Reassessment of Natural Hazards in the United States- A Bibliography*, NHRAIC-University of Colorado. Colorado.

Miranda, José

1980 *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*. El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos, Nueva serie, 32, México.

Morales Espinosa, Martín Eduardo

2009 Construcción histórica-espacial de la vulnerabilidad social, desastres y reubicaciones en Motozintla, Chiapas. Tesis de licenciatura en Geografía, unam.

Moya Pons, Frank

1978 *La Española en el siglo XVI (1493-1520): Trabajo, sociedad y política en la economía del oro*. Santiago de los Caballeros, Universidad Católica Madre y Maestra. Colección estudios, 10.

Muñoz, Humberto, Orlandina Oliveira y Claudio Stern

1977 *Migración y desigualdad social en la ciudad de México***.** El Colmex-unam, México.

nas

1995 *Clouds and Storms*. National Audubon Society. Pocket Guide. Nueva York.

nga

1978 Emergency Preparedness Project. Final Report. National Governors Association. Washington, DC.

Neal, David

1997 "Reconsidering the Phases of Disasters". En: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, rcd/isa, Tempe. agosto, vol. 15, núm. 2.

Nigg, Johann

1998 *Disastrer Resistant Communities Initiative: Evaluation of the Pilot Phase*. Executive Summary. DRC-University of Delaware. Delaware.

Norlang García, Refael Marín, Karla Méndez y Daniel Bitrán

2006 "Características e impacto socioeconómico de los huracanes "Stan y Wilma" en la República Mexicana en el 2005, cepal; cenapred.

Oliver-Smith, Anthony

1991 "Successes and Failures in Post-Disaster Resettlement". En: *Disasters. The Journal of Studies and Management*, Basil Blackwell. núm. 1, pp. 12-23, Londres.

1994 "Reconstrucción después del desastre: Una visión general de secuelas y problemas", en: *Al norte del río Grande. Ciencias sociales y desastres*. Una perspectiva norteamericana, La Red, pp. 25-44, Bogotá.

2001 Aspectos teóricos-metodológicos de los reasentamientos, en: *Reubicación de comunidades humanas. Entre la producción y la reducción de desastres*. J. M. Macías (coord.), Universidad de Colima.

2001 "Consideraciones teóricas y modelos del reasentamiento de comunidades". En: *Reubicación de comunidades humanas. Entre la producción y la reducción de desastres*. J. M. Macías (comp.), Universidad de Colima, pp. 47-60, México.

2002 "El gran terremoto del Perú, 1970. El concepto de la vulnerabilidad y el estudio y la gestión de los desastres en América Latina", en: *Desastres Naturales en América Latina*. A. J. Lugo y J. Invar (comps.), FCE, pp 147-160.

s/f. "Perspectivas Antropológicas en la investigación de desastres", en: *Desastres y Sociedad*, julio-diciembre 1995, núm. 5, año 3, p. 58.

Oliver-Smith, Anthony y Artt Hansen

1982 *Involuntary Migration and Resettlement: Causes and Context*. Westview Press. Boulder, Colorado.

Olivera, Mercedes y María Dolores Palomo (coords.)

2005 *Chiapas: De la Independencia a la Revolución,* CIESAS, Cocytech, México.

Olivera, Mercedes

2005 *"Discriminación étnica y genérica de las indígenas en el siglo XIX"*, en Olivera, Mercedes y María Dolores Palomo (coords.), *Chiapas: De la Independencia a la Revolución,* CIESAS, Cocytech, México.

Ortega, Juan Carlos.

2005 "Reasentamiento de personas en zonas de alto riesgo. ¿Lo formal o lo informal para quién? Desaciertos". II Foro Técnico sobre Reasentamiento de Población en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia, del 25 al 27 de mayo de 2005.

Ortíz, María de los Ángeles y Bertha Toraya

1985 *Concentración de poder y tenencia de la tierra. El caso del Soconusco*, Cuadernos de la Casa Chata, CIESAS, México.

Pacheco, Joaquín F., Francisco de Cárdenas y Luis Torres de Mendoza (eds.)

1966 *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y colonización de las posesiones españolas en América y Oceanía, sacadas en su mayor parte del Real Archivo de Indias*. 1864-1884, 42 vols. (Facsímil: Vaduz, Nendeln, 1964-1966), Madrid.

Paré, Luisa

s.f. "Caciquismo y estructura de poder en la Sierra Norte de Puebla", en: *El sistema político mexicano*, uami, México.

Partridge, William

1989 "Involuntary Resettlement in Development Projects", en: *Journal of Refugee Studies 2*, 373-384.

Paso y Troncoso, Francisco del (ed.)

s.f. Epistolario de Nueva España. Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, 1939-1942, 16 vols. Biblioteca histórica mexicana de obras inéditas, 2a serie, México.

s.f. *Papeles de Nueva España*. Sucesores de Rivadeneyra, 1905-1906, 9 vols. Madrid.

pedum

2002 Programa de Desarrollo Urbano de Motozintla. México. Gobierno del estado de Chiapas/H. Ayuntamiento de Motozintla/Comisión Consultiva Municipal de Desarrollo Urbano de Motozintla. México.

Pérez, Ernesto

2000 *Estrategia de atención social en situaciones de emergencia y reconstrucción de vivienda,* indesol, Teleconferencia. México.

Perló Cohen, Manuel

1979 "Política y vivienda en México, 1910-1952, en: *Revista Mexicana de Sociología*, unam-iis, vol. XLI, núms. 2-3, México.

Perry, R. y A. Mushkatel

1984 *Disaster Management: Warning Response and Community Relocation*. Quorum Books, Wetsport, Connecticut.

Petterson, Jeanine

1999 *A Review of the Literature and Programs on Local Recovery from Disaster*. Natural Hazards Research and Applications Information Center. Institute of Behavioral Sciences. University of Colorado, Working Paper, núm. 102.

Phelan, John L.

1972 *El reino milenario de los franciscanos en el Nuevo Mundo*, unam. México.

Pohlenz, Juan

1979 Dependencia y desarrollo capitalista en una región agrícola. Las plantaciones cafetaleras de la Sierra Madre de Chiapas (Tesis de Doctorado), enah, México.

Quarantelli, Enrico L.

1982 *Sheltering and Housing After Major Community Disasters: Case Studies and General Observations*. The Ohio State University. (cit en Neal 1997), Columbus, Ohio.

2001 "The Sociology of Panic". Disaster Research center. Universidad de Delaware. Newark. A publicarse en: *International Encyclopedia of the Social an Behavioral Sciences in 2001*. Smeltser y Baltes (eds.)

Ramírez, J. M. Y J. Regalado

1995 *¿Olvidar o recordar el 22 de abril?*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara.

Recopilación de leyes

1943 *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias*. Consejo de la Hispanidad, 3 vols. Madrid.

Reguillo, Rossana

1996 *La construcción simbólica de la ciudad. Sociedad, desastres y comunicación*, iteso/Universidad Iberoamericana, Guadalajara.

Reguillo, Rossana Y Cristina Padilla (comps.)

1993 *Quién nos hubiera dicho. Guadalajara 22 de abril*, iteso, Guadalajara.

Reza, Gerardo

2000 *Estudio de evaluación y medición del impacto social ocasionado por la tormenta tropical, núm. 11 a la población veracruzana en el mes de octubre de 1999*. ISO Corporativo, p. 76, México.

RICHARD, ROBERT

2000 *La conquista espiritual de México. Ensayo sobre el apostolado y los métodos misioneros de las órdenes mendicantes en la Nueva España.* Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Historia. México.

RIVERA, MIGUEL A.

2000 México en la economía global: tipología, espacio e instituciones, UNAM-UCLA-JUS, México.

RUBIO, JUAN CARLOS

2009 *Principales razones del bajo índice de ocupación de la colonia de reubicación por desastre, Nuevo Milenio III, Motozintla, Chiapas, por parte de sus beneficiarios a 10 años de su construcción.* México. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, Tesis de Licenciatura en Geografía.

ROBINSON, SCOTT

2001 Sobre las premisas teóricas y los modelos que explican el proceso de reasentamiento. En: *Reubicación de comunidades humanas. Entre la producción y la reducción de desastres*, J. M. Macías (coord.), Universidad de Colima.

RODRÍGUEZ, DANIEL

1986 La organización popular ante el reto de la reconstrucción", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXII, enero-marzo, pp. 59-80.

RODRÍGUEZ, DANIEL

1999 "El marco jurídico de la protección civil, limitaciones y perspectivas", en: *Legislar para reducir desastres*. J. M. Macías (comp.), CIESAS, Colección Antropologías. México.

ROJAS, JORGE

2008 Desplazamiento, reasentamiento y retornos. ¿Como asegurar derechos?. Corporación Antioquia Presente, Bogotá.

ROF

2002 *Reglas de Operación del Fondo Nacional de Desastres*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

Rodríguez Chumillas Isabel.

2006 "Vivienda social Latinoamericana: la clonación del paisaje de la exclusión, ace, vol. 1, núm. 2, octubre de 2006, Madrid.

Rohrmann, Bern

1999 "A socio-psychological model for analyzing risk communication processes". En: *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies*, vol: 2000-2002, http://www.massey.ac.nz/trauma/, visita: octubre de 2000, Melbourne, Australia.

Rosales, Margarita

2002 "Perder la milpa: los efectos de Isidoro en comunidades del sur del estado". En: *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán*, vol. 17: 223. pp. 54-65, Mérida.

Rosenblat, Angel

1967 *La población de América en 1492: Viejos y nuevos cálculos*, El Colegio de México. México.

Rosengaus, Michel

1998 *Efectos Destructivos de los Ciclones Tropicales*. Mapfre Re/Itsemap/Imta. México.

Rubin, Claire, *et al.*

1985 *Community Recovery from a Natural Disaster*. Institute of Behavioral Science. University of Colorado. Monograph núm 41, Boulder.

Rubio Pérez, Juan Carlos

2009 Principales razones del bajo índice de ocupación de la colonia de reubicación por desastre, Nuevo Milenio III, Chiapas por parte de sus beneficiarios, a diez años de su construcción. Tesis de licenciatura en Geografía, unam.

Ruiz, Laura Elena

2005 Genero, instituciones sociales y gestión de recursos naturales en la región Sierra de Chiapas (Tesis de Maestría), ua Chapingo, San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Salinas, Moisés

2006 *La vulnerabilidad social de los grupos afectados por el ciclón Isidoro en dos comunidades*

de Yucatán. ¿Reubicación o proceso de exclusión?. UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, Tesis de Licenciatura en Geografía, México.

SATIZABAL, CLAUDIA

2008 Lineamientos de política nacional para los asentamientos localizados en zona de riesgo. *Mesa de Diálogo sobre reasentamiento de población. Colombia*. Universidad de los Andes, Bogotá.

SCHOLES, FRANCE V. Y ELEANOR B. ADAMS

1959 *Moderación de doctrinas de la real corona administradas por las órdenes mendicantes (1623)*. José Porrúa e Hijos. Documentos para la historia del México Colonial, 6, México.

1961 *Cartas del licenciado Jerónimo Valderrama y otros documentos sobre su visita al gobierno de Nueva España (1563-1565),* eds. José Porrúa e Hijos. Documentos para la historia del México colonial, 7, México.

SCUDER, THAYER Y ELIZABETH COLSON

1982 "From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analisis of Dislocated People", en: *Involuntary Migration and Resettlement: Causes and Context*. Oliver-Smith, A. y A. Hansen (eds.), Westview Press. Boulder, Colorado.

SCUDER, THAYER

1997 "Un marco sociológico para la el análisis de la colonización de nuevas tierras". En: *Primero la gente Variables sociológicas en el desarrollo rural*. Michael Cernea (coord.), FCE, México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ

2004 *Estrategia General de Operación*. Programa Emergente de Vivienda Veracruz II, México.

2006 Reconstrucción de viviendas a causa de Desastres Naturales 2005- 2006, Libro blanco, Sedesol-FONHAPO.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1999 *Versión estenográfica de la reunión de evaluación que encabezó el presidente Ernesto Zedillo, en las instalaciones de la Zona Militar, al término del recorrido que hizo por zonas que afectaron las lluvias en este municipio*. 9 de Octubre de 1999, México.

Sedesol

1998 Delegación Estatal en Chiapas. Programa Emergente de Vivienda en Chiapas Nuevo Milenio. "Lineamientos de Operación", septiembre de 1998.

2002 *Manual para la Instrumentación de Programas Emergentes de Vivienda con recursos del Fonden,* http://www.sedesol.gob.mx, México.

2004 *Reglas de Operación del Programa de Vivienda Progresiva*, http://www.sedesol.gob.mx, México.

2006 Reconstrucción de viviendas a causa de Desastres Naturales 2005-2006, Libro blanco, Sedesol-FONHAPO.

SEGOB

1994 *Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.* Secretaría de Gobernación. México.

SERNA, JACINTO DE LA

1953 "Manual de ministros de indios para el conocimiento de sus idolatrías y extirpación de ellas", en *Tratado de las idolatrías, supersticiones, dioses, ritos y hechicerías y otras costumbres gentílicas de las razas aborígenes de México***.** Francisco del Paso y Troncoso. Ediciones Fuente Cultural. 40-368, México.

SIMPSON, LESLEY B.

1934 *Studies in the administration of the indians in New Spain.* University of California Press. Iberoamericana, 7, Berkeley y Los Ángeles.

SMITH, WILLIAM GERVASE CLARENCE

2005 *"El cacao en Chiapas durante el largo siglo XIX*", en Olivera, Mercedes y María Dolores Palomo (Coordinadoras), *Chiapas: De la Independencia a la Revolución,* CIESAS, Cocytech. México.

SULBRANDT, JOSÉ

1993 "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales", en: *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. B. Kliksberg (comp.), FCE-ONU-CLAD, México.

TORQUEMADA, JUAN DE

1969 *Monarquía indiana*. Editorial Porrúa, 3 vols. Biblioteca Porrúa, 41, 42, 43. México.

Torre Villar, Ernesto de la

1975 "Las congregaciones de indios como una fase de la política de población y colonización en América Latina", en *Estudios sobre política indigenista española en América*, i, 313-329. Universidad de Valladolid. Serie americanista, 5. Valladolid.

Torres, M. Elena

2002 "La vivienda patrimonial ante el huracán Isidoro", en: *Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán*, vol. 18: 224, pp. 67-83, Mérida.

UNCHS

2001 *Guidelines for the Evaluation of Post Disaster Programes. A Resource Guide*. United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Risk and Disaster Management Unit. Nairobi, Kenia.

UNDP

1999 *Development and Application of Results Based Monitoring and Evaluation System: Experience of UNDP Pakistan*, UNDP, marzo, Pakistán.

Vera, Gabriela

2009 "Procesos de reubicación y desarticulación social" en Vera, Gabriela (coord), Devastación y éxodo. Memoria de seminarios sobre reubicaciones por desastres en México, Papeles de la casa Chata, CIESAS, México.

2007 Vulnerabilidad social y desastres en el Totonacapan. Una historia persistente, tesis doctoral en Ciencias Antropológicas por la UAM-Iztapalapa.

Villavicencio, Judith (coord.), Ana M. Durán; M. Teresa Esquivel y Angela Giglia

1998 "Vivienda social y condiciones de vida en la Ciudad de México. Los programas habitacionales de FONHAPO y FIVIDESU", p. 199, en: *La política habitacional en México y América Latina*. Emilia Herasti y Judith Villavicencio (coord.), UAM-Azcapotzalco, México.

Villar, Alberto

2007 *Políticas de vivienda en México: de la Constitución de 1917 a la Globalización*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Madrid.

Wachtel, Natan

1978 "Hommes d'eau: le problème Uru (XVIe-XVIIe siècles)", *Annales. Economies. Societes, Civilisations*, 33: 5-6, 1127-1159.

1977 *Los vencidos: Los indios del Perú frente a la conquista española (1530-1570)*. Alianza Editorial, Alianza Universidad, 157, Madrid.

Wachtendorf, Tricia *et al.*

2002 *Disaster Resistant Communities Initiative: Assessment of Ten Non-Pilot Communities*. DRC-University of Delaware. Delaware.

White, Gilbert

1975 "La investigación de los riesgo naturales". En: *Nuevas Tendencias en Geografía*. Richard Chorley (ed.), ieal, pp. 281 a 322, Madrid.

World Bank

1994 Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement, 1986-1993.

1993 *China: Involuntary Resettlement*. Washington, DC: Office of the Director, China y Mongolia Department, East Asia and Pacific Regional Office, junio 8.

Yin, Robert

1984 *Case Study Research, Design and Methods*. Sage Publications. Beverly Hills.

Zavala, Silvio

1987 *Recuerdo de Vasco de Quiroga*. Porrúa. Sepan cuantos, 546, México.

Zavala, Silvio y María Castelo (eds.)

1980 *Fuentes para la historia del trabajo en Nueva España*. Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano, México.

Zavala, Silvio y José Miranda

l954 "Instituciones indígenas en la colonia", en *Métodos y resultados de la política indigenista en México*, 29-112. Instituto Nacional Indigenista. Memorias del Instituto Nacional Indigenista, 6, México.

Referencias hemerográficas

Diario de Xalapa 21/10/1955 hasta el 05/11/1955, 08/08/1988, 04/09/1988, 09/08/1990, 15/10/1998.

DOPSA, 1º /03/1992.

DOF; 2002; Acuerdo con el que se establecen las Reglas de operación del Fondo de Desastres naturales (Fonden).

DOF, 21 de noviembre, 2001.

El Sol de Puebla, 30/09/1955.

El Universal, 06/10/2003

Excélsior, 24, 26, 30/09/ 1944.

La Crónica, 15/05/2000.

La Jornada 01/20/1999, 02/10/1999, 15/05/2000.

La Opinión, 22 al 29/09/1974.

Notimex. 16/03/1999; 14/04/1999; 15/08/1999; 14/02/2000, 03/04/2000, 23/02/2005.

Novedades 14/09/2001.

Proceso núm. 791, 30/12/1991; núm. 786. 25/11/1991; núm. 801. 09/04/1992; Nº. 806. 13/04/1992.

Petróleos y Electricidad S. A de C. V. 29/10/2004.

Tribuna Tuxpeña. *El periódico de la Huasteca*, Tuxpan, 19/10/1944.

Diario de Yucatán

2004 "Durante 18 meses harán las casas para damnificados las listas de beneficiados", Yucatán, 4 de enero.

Diario de Yucatán

2005 "12 millones fueron liberados por el Fonhapo para la reconstrucción de techos y viviendas, Yucatán, 22 de julio.

Diario del Sur

2008 "Esperaría la cárcel 150 exfuncionarios", Tapachula, Chiapas, 3 de julio. Hoy Tamaulipas. Gutiérrez Evaristo, "Fiscalizará FONHAPO casas de damnificados por "Emily", 15/05/2008.

Jornada, La

2008 "Motozintla, el municipio chiapaneco más vulnerable a fenómenos meteorológicos", 30 de mayo.

Jornada La

2008 "Corruptelas en construcción de casas para afectados por Stan", Tapachula, Chiapas, 12 de febrero.

Notimex

2005 "La Sedesol mantiene labores de apoyo en QR, Tamaulipas y NL por el Emily", México, 23 de julio.

Notimex

2005 "El director del Instituto tamaulipeco de vivienda y urbanización (ITAVU) Inicia reconstrucción de viviendas dañadas por "emily" en Tamaulipas, México, 26 de julio.

Proceso, El

2005 "La ip de Yucatán estima pérdidas de $150 millones, por Emily", semanario. México, 21 de julio.

López, Julio César, Isaín Mandujano y Pedro Matías. "Las inundaciones arrasaron con todo: pueblos enteros, caminos, puentes, ganado, y una cifra incalculable de vidas humanas", *Proceso*, 20 de septiembre de 1998.

Referencias por Internet

CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSRUCCIÓN

2005 "Diversas intervenciones durante la Tercera Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Infraestructura, que tuvo lugar en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos", México, 2 de noviembre, en

http://www.cmic.org/cmic/saladeprensa/Ako2005/consejo.htm. consultado por última vez en marzo de 2009.

Fuentes, Óscar, Roberto Quaas, Martín Jiménez, Héctor Eslava y Javier Gonzalo

2002 Sistemas de alerta hidrometeorológica en Acapulco, Tijuana, Motozintla, Tapachula y Monterrey en Cenapred; http://desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/spa/doc15773/doc15773-5.pdf, consultado por última vez en marzo de 2009.

Dirección de Geografía, Estadística e Información. Perfiles Municipales del Gobierno de Chiapas, 2006, http://www.perfilesdgei.chiapas.gob.mx/fla/inicio.html, consultado por última vez en abril de 2009.

infonavit

2005 Crea Fonhapo fondo para apoyo a Chiapas, 19 de octubre de 2005, en http://www.infonavit.gob.mx/empresario/canal emp/sintesis/051019.pdf, consultado por última vez en marzo de 2009.

Virgen, Pablo y Marco González

2005 "Sierra madre y calentamiento global. De la reforestación en las partes altas de la Sierra Madre depende se seguridad y el agua de más de dos millones y medio de chiapanecos", en Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente", Unidad de Comunicación e Información pública. Resumen de la prensa-Daily News. 31 de octubre de 2005, www.pnuma.org/informacion/noticias/2005-10/31oct05e.pdf, consultado por última vez en marzo de 2009.

http://smn.gob.mx/ciclones/historia/historia.html

Abreviaturas Capítulo 1

AGI Archivo General de Indias, Sevilla.

AGNM Archivo General de la Nación, México.

BNM Biblioteca Nacional de Madrid, Madrid.

BL Bancroft Library.

CDIA Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y colonización de la posesiones española en América y Oceanía. Madrid, 1864-1884.

Anexo Metodológico

Para la investigación evaluativa de los siete casos de reubicaciones por desastre que se contemplan en este volumen, se generaron más de 600 entrevistas aplicadas a funcionarios de los tres niveles de gobierno, que laboraban en las dependencias y entidades de la Administración Pública involucrados en los procesos de reubicaciones, así como a los beneficiarios-afectados por las reubicaciones y a quienes resultaron damnificados por los sucesos desastrosos que dieron pié a las acciones de intervención gubernamental relacionadas con las mismas reubicaciones. El proyecto definió un guión general de entrevista abierta y otro guión de entrevista con funcionarios locales-estatales, que se anexan. Por otra parte, los casos de estudio fueron abordados por 23 becarios que desarrollaron investigaciones sobre temas específicos para los que desarrollaron instrumentos particulares (guiones de entrevista), también específicos, que no se consignan aquí.

El diseño original del proyecto contemplaba el levantamiento de una encuesta muestral a aplicarse a cada uno de los cuatro casos de estudio originalmente comprometidos. Sin embargo, una realidad, que se impuso contundentemente cuando los funcionarios estatales y federales de Sedesol y otras dependencias, ofrecieron todos los obstáculos posibles para impedirnos acceso a padrones, registros de daños, cedulas de información socioeconómica, actas de reuniones de comités, etc., que estaban señalados para ser usados en seguimiento de indicadores generales y particulares de varios procesos de gestión de las reubicaciones. No pudimos disponer de información crucial, de manera que solo quedaba la alternativa de generar información que supliera a aquella y que tendría que se asequible por el método de la encuesta. Por ello se diseñó una encuesta censal, es decir, que cubriera cabalmente cada unidad de

análisis (colonia de reubicación) que fuera, además, de propósitos múltiples, para que nos permitiera registrar, en cada unidad censal, es decir, en cada vivienda, la información sobre el beneficiario nominal, la familia que habita esa vivienda, los datos de proveniencia, otras informaciones de carácter socioeconómico en niveles individual-familiar, y sobre todo que nos permitiera registrar la información de las familias ocupantes, con datos del momento previo al traslado a la reubicación. Las secciones del cuestionario fueron: 1) registro de lugar, 2) datos generales; 3) vivienda; 4) familia y 5) entorno social, 21 preguntas directas, con opciones de respuesta cualitativa y cuantitativa. Para el caso de las dos comunidades de estudio de Yucatán se diseñaron instrumentos diferentes dado que en el momento de la aplicación (noviembre de 2005) se encontraban en desplazamiento de sus antiguas casas a la de reubicación. Para los casos de las reubicaciones en Poza Rica y Tecolutla, adicionalmente y con la intención de reforzar el análisis de la relación de los afectados con el evento desastrosos de las inundaciones de 1999, se consideró una encuesta de muestra casuística, en donde se utilizó un instrumento diseñado por Benigno Aguirre[1] y que se designó como BEAL (Se anexan cédulas).

---

[1] Las colonias que fueron seleccionadas para la aplicación del instrumento BEAL en Poza Rica (159 casos), siguieron los tres criterios enunciados enseguida: a) Que sea área que se inundó en 1999; b) Que haya diferencias en la temporalidad de la urbanización, y c) Procurar diversidad en categorías sociales.

No se estableció un número determinado de entrevistas por colonia dado que se fijó una cuota de éstas a cada entrevistador y con ello se encontró una coincidencia del número de entrevistas levantadas por colonia, salvo en los casos en los que en ciertas colonias los entrevistadores trabajaron en pareja.

Respecto de los criterios que los entrevistadores definieron para seleccionar a sus informantes, es importante decir que estuvieron basados en el primer criterio de selección de comunidades, es decir, que estuvieran viviendo en una casa ubicada en el área inundada en 1999. Cumplido ese requisito, la selección individual fue completamente al azar. Si en Poza Rica pudieron seguirse los tres criterios señalados arriba, en Tecolutla fue diferente dadas las condiciones de homogeneidad social y geográfica de esas localidades. En Poza Rica se aplicaron cuestionarios en las colonias Gaviotas, Gaviotas II, Lázaro Cárdenas, La Florida, La Floresta y Los Laureles.

En Tecolutla (88 casos), se aplicaron los mismos criterios pero indudablemente fueron de diferente resultado. Por ejemplo, la variedad de las colonias de Tecolutla tiene la característica de ser homogéneas respecto a la categorización social ya que todas albergan a habitantes pobres

En el caso de las encuestas censales, se cubrieron primero cinco comunidades en mayo-noviembre de 2005 (Arroyo del Maíz, Tecolotitlán, La Nueva Junta de Arroyo Zarco, Tigre Grande y El escondido). En 2006, decidimos realizar el estudio de otras dos comunidades reubicadas en la ciudad de Motozintla, Chiapas, que tenían las características de conformar procesos de reubicación dados en diferentes momentos (1998 y 2005) lo que nos representaba una ventaja muy importante, para los fines de evaluar la intervención de Sedesol en dichos procesos. En octubre de 2006, se levanto la encuesta correspondiente en ambas comunidades.

En el año 2008, decidimos aplicar otra encuesta a las siete comunidades, de carácter muestral pero que terminó siendo censal, debido a que se lograron cubrir todas las unidades (viviendas) de las colonias de reubicación. La encuesta se diseñó con el propósito de verificar algunos datos del beneficiario nominal, la familia y corroborar algunos cambios en el uso de las viviendas, la disponibilidad de los servicios y el registro de la modificación o no de problemas percibidos. Levantamos esas encuestas de marzo a octubre de ese año y se mantuvo la estructura del instrumento en cuanto a las secciones de 1) registro de lugar, 2) datos generales, 3) familia, 4) vivienda y se agregó una sección específica para conocer algunos problemas particulares identificados por los entrevistados, así como preguntas para indagar acerca de los planes de permanencia en la reubicación.

En todos los casos, la aplicación de la encuesta fue coordinada por el responsable técnico del proyecto y algunos de los becarios que estaban realizando investigación de tesis en el momento de la aplicación. El levantamiento de cuestionarios fue apoyado por estudiantes del nivel medio y superior, radicados en las áreas de las reubicaciones. El procesamiento de las cédulas fue realizado por personal del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. La captura de las cédulas se hizo en Excel y después se realizó un procesamiento estadístico primario en SPSS. Es importante señalar que las bases

(categoría baja). El emplazamiento de la ciudad es igualmente homogéneo, es decir, tierras bajas de inundación y de esa manera estuvieron igualmente bajo las aguas de la inundación de 1999. Las colonias visitadas fueron: Cándido Aguilar, Centro, Emiliano Zapata, Melchor Ocampo, y Rafael Hernández Ochoa.

de datos resultantes no fueron aprovechadas en procesos estadísticos complejos, que estarían en espera de realizarse, porque el interés de la información que consideramos necesaria, fue satisfecho por el simple reconocimiento de las frecuencias y otros análisis cualitativos de contraste.

No sobra decir que las bases de datos, con la información de las personas que respondieron a los cuestionarios, no se hizo accesible a los usuarios del proyecto, en su forma original, sino con los nombres y datos personales resguardados en otras bases de datos para no incurrir en el riesgo de usos no controlados o indebidos.

Guiones de entrevistas generales

Guión general de entrevistas abiertas para jefes de familia en la colonia de reubicación (aplicación formal e informal, grabada)

Registrar datos personales del entrevistado: nombre, dirección, datos de ubicación y comunicación.

1. Generales

1.1.1. Jefe de familia. Edad, sexo, ocupación (lugar de trabajo anterior y actual).
1.1.2. Miembros de la familia (Composición de la familia por sexo, edad y estado civil).
1.1.3. Lugar de residencia anterior a la reubicación (generales).
1.1.4. Patrón de residencia anterior a la reubicación (familia extensa: patrilocal, matrilocal); viviendas por familia nuclear o por miembros independientes.
1.1.5. Composición de la fuerza de trabajo familiar, remunerada y no remunerada.
1.1.6. Composición de los ingresos regulados por el jefe de familia.

2. Antecedentes

2.1. Cuáles eran los problemas económicos o de enfermedades que afectaban a la familia y a la comunidad antes del desastre.

2.2. Cuánto tiempo tenía viviendo en la casa que se destruyó (era propia, alquilada, prestada).
2.3. Antes del impacto desastroso se sabía que ocurrían estas cosas destructoras (referencias orales, experiencias pasadas directas o indirectas).
2.4. Relación con el gobierno, si les había informado de los peligros antes o les dio una alerta poco antes del impacto desastroso.

3. El Impacto

(Para el entrevistador: caracterización del impacto-emergencia y la etapa de transición a la etapa de recuperación) La ocurrencia de un fenómeno destructor que actúa sobre un grupo humano de manera repentina –porque hay otros fenómenos destructores que van ocurriendo de manera paulatina– además de la destrucción de las condiciones materiales de vida de la población incide en causar muertes y heridos entre la población que lo sufre ello significa, en términos de Bolin y Bolton (1986) "la más directa vía de desbaratar las redes sociales de mantenimiento de vida" lo que quiere decir que rompe con los arreglos sociales establecidos para producir, distribuir, consumir y efectuar todas las actividades cotidianas (también se ha visto como una irrupción que impone una condición de estrés colectivo). Los sociólogos norteamericanos (Quarantelli y Dynes, Drabek, Bolin y Bolton, Rubin, *et al*., véase bibliografía) coinciden en caracterizar la etapa de impacto y la consecuente emergencia como un período de tiempo en el que la ruptura de los arreglos sociales genera nuevos problemas a la población impactada y dichos problemas son vistos en términos de demandas o exigencias, y se puede agregar que, a fin de cuentas, son nuevas necesidades sociales creadas por el impacto. El impacto desastroso se ha observado también a nivel de la familia: "…los desastres son vistos como creadores de un conjunto de demandas sobre una familia impactada (por ejemplo, búsqueda, rescate, evacuación, limpieza, reconstrucción)… muchas familias no pueden responder a todas las nuevas demandas a menos que tengan acceso a recursos adicionales y el estrés que experimentan en consecuencia dispara un conjunto de acciones de respuesta o de enfrentamiento..." (Bolin y Bolton. *Supra cit*. P-5). Es importante destacar otra vez que esta fase del de-

sastre y la transición a las condiciones de recuperación son las que han dominado la idea del desastre como un evento o una ocurrencia y no como un proceso. También sobre esta fase se ha creado una idea que guía muchas de las acciones sociales que se toman para intervenir, por ejemplo, la idea dominante supone que la fase de impacto es perfectamente calificable de situación de caos que requiere llevarse cuanto antes al orden (Véase: Dynes, 1984; Cuny, 1991).

3.1. Cómo vivió el impacto desastroso, si estaba desprevenido (dónde se encontraba, dónde y cómo estaban los miembros de la familia).
3.2. Qué hizo cuando estaba recibiendo los daños y el peligro (qué hicieron los familiares cercanos); ayudaron a otras personas y/ o recibieron ayuda de otras personas.
3.3. Qué tipo de daños tuvo y en dónde (si sólo en la vivienda o en otros lugares como la parcela, etc.).
3.4. Recibió ayuda de rescatistas, protección civil (cómo y cuándo llegaron a prestar ayuda).
3.5. Qué hicieron cuando pasó lo más duro del impacto (Fueron a los albergues, fueron con familiares, etc.).
3.6. Como se enteraron que había albergues y donde estaban (por los vecinos o por comunicación oficial).
3.7. Quién puso los albergues y como se relacionaron con los agentes que ayudaban a resarcir los daños, por ejemplo con los de Sedesol, el ejército, los de protección civil etc.

4. Post impacto

(Para el entrevistador: caracterización operativa de la fase post-impacto transición emergencia-recuperación, rehabilitación, recuperación). Síntesis de la intervención de los agentes de Sedesol en esta fase:

Sedesol: el Programa de Empleo Temporal (**PET)** se aplica para limpieza y desescombro (en rehabilitación, se considera en términos oficiales); integra las **Mesas de Atención Social** y constituye los **Comités de Vivienda** e informa a la población que va a integrar los **Censos de damnificados;** participa haciendo un primer **registro de daños en vivienda e infraestructura urbana**. Organiza **brigadas técnicas** para verificación de daños**;** Inicia levantamiento de **Cédula de Información Socio-económica y de verificación de daños** para constituir el **Padrón de Beneficiarios**.

4.1. Cómo recuerda la intervención o llegada del personal de Sedesol (federal, estatal) al lugar del desastre o a los albergues.

4.2. Cómo recuerda la intervención del personal del municipio en el lugar del desastre o en los albergues.

4.3. Como se enteraron de los trámites para recibir ayuda para la vivienda, supieron que era eso de la Mesa de Atención Social, como se enteraron de los Comités de Vivienda.

4.4. Fueron a registrar sus daños a la Mesa de Atención Social; se apuntaron en alguna lista y quién los apuntó (Cómo dieron y a quién información de sus condiciones de daños, de su situación de vivienda).

4.5. Fueron invitados a ir a alguna asamblea para elegir un representante de la Mesa de Atención Social o del Comité de Vivienda, o fueron elegidos. Quién los invitó y quién hizo la asamblea. (juicio del entrevistado acerca de si fue una asamblea honesta o estaba manipulada). Conocía al que eligieron o era un desconocido.

4.6. En todos esos asuntos de tramitación se relacionaron y se ayudaron con vecinos o fue solo directamente con los encargados de la Mesa de Atención Social y/ o del Comité de Vivienda.

4.7 Que requisitos les pidieron para poder recibir ayuda y qué tipo de ayuda recibieron. Les pidieron algo a cambio de apuntarlos para recibir ayuda o para darles ayuda.

4.8. Hubo otras asambleas o reuniones para escoger a alguien de los damnificados para que negociara con las autoridades acerca de las ayudas.

4.9. Recuerda quién componía el Comité de Vivienda (Presidente, Secretario y Vocal).

5. En al caso de los arreglos para las reubicaciones:

5.1. Como supo que los iban a reubica (Quién y como les dijeron que los iban a reubicar). Cuantas reuniones tuvieron para hablar de la reubicación.

5.2. Recibieron visitas de empleados del gobierno para ver como vivían y como eran sus casas (les preguntaron como hacer las casas; les enseñaron algún plano de cómo iban a ser las casas).

5.3. Como escogieron la casa que les dieron o si se las dieron por sorteo u otra forma.

5.4. Cuanto tiempo pasó en los siguientes casos:

5.4.1. Desde que se apuntaron el la Mesa de Atención Social y con el Comité de Vivienda hasta que supieron que los iban a reubicar.

5.4.2. Desde que les avisaron que los iban a reubicar hasta que les dieron la casa nueva la casa nueva hasta que se cambiaron.

5.5. Tuvieron alguna forma de ver como les iban construyendo las casas (juicios del entrevistado acerca de si las casa fueron hechas con buenos materiales o materiales aceptables).

5.6. Cuanto tiempo llevan viviendo en la nueva casa. Estuvieron conformes con los tramites y con la forma en que hicieron la casa.

5.7. Viven a gusto en la casa nueva (enfatizar juicios de confort o comodidad del entrevistado).

5.8. En cuanto a servicios y usos colectivos del espacio de reubicación: Tienen escuela cerca, donde se reúnen con los vecinos o donde se reúnen los jóvenes; a donde van a la iglesia, etc. Donde compra la comida del diario (aceite, manteca, leche, refrescos, galletas, sopa, verduras, frutas, café, etc.).

5.9. En cuanto a la posesión o propiedad de la vivienda: Tienen ya documentos de propiedad. Que les han dicho de las escrituras si es que no las tienen. Les han cobrado algo por algo por darles los documentos de propiedad o de posesión. Les han pedido algo a cambio de darles las escrituras, por ejemplo, ir a alguna manifestación de apoyo a algún líder político.

5.10. Han tenido necesidad de hacer cambios en la vivienda (han puesto nueva herrería o protecciones en las ventanas). Cuáles serían las razones para hacer esos cambios. Han tenido descomposturas de las instalaciones o de la construcción en general de la vivienda. Han tenido que hacer ellos las composturas y reparaciones.

5.11. Cómo resuelven problemas de salud en la reubicación. Les han picado animales, se han contaminado o enfermado sin motivo claro desde que están en la reubicación.

5.12. Respecto del entorno social. Están conformes con los vecinos (enfatizar los juicios del entrevistado), hay delincuentes o malvivientes en la colonia de reubicación.

Nota: La formulación de la guía puede ser ampliada, desglosada o reducida, según las condiciones de los informantes y de los momentos de la entrevista.

Guión de Entrevistas a Funcionarios Locales
(Aplicación formal, grabada)

Registrar datos generales del entrevistado: nombre, cargo, antigüedad en el cargo, posición en el momento del impacto, rol desempeñado en el proceso de recuperación (reconstrucción, reubicación).

I. Antecedentes

A. Descripción del desastre

1. Tipo de fenómeno desastroso que impactó a la comunidad (El entrevistado describe: huracán o exceso de lluvias, etc.).
2. Naturaleza del impacto (El entrevistado describe y da prioridades a cierto tipo de daños: daños causados por el agua).
3. Extensión de los daños:
   a) Magnitud del evento (cómo es descrito por el entrevistado):
      (1) Inundación de cada 100 años, el huracán del siglo, o "el desastre promedio" (Orientando la respuesta hacia el nivel organizacional especial, por ejemplo: Albergues listos o no necesidad de albergues.
      (2) Como porcentaje de un conjunto material y/o de la población.
   b) Impacto en cada gran sector de la localidad (residencial, comercial/ industrial, propiedad pública, tierra de cultivo o espacio abierto, etc.).
   c) La extensión de los daños a la propiedad privada y a las instalaciones públicas (orientar hacia la disponibilidad de ayuda pública).

d) Impacto relativo del fenómeno desastroso sobre la comunidad como un todo.

4. Respuesta inmediata (enfatizar juicios y prioridades del entrevistado).
   a) Respuesta del sector público (todos los niveles del gobierno).
   b) El público general.
   c) Otros.
5. Plan local de Preparativos para la emergencia: si existe un plan de desastres en el momento, obtener una copia. Preguntar si el plan fue utilizado durante algún desastre, hasta qué punto, y qué tan satisfactorio fue.
6. Tamaño de la ciudad y los recursos disponibles (para prevención, atención y recuperación de desastres).
   a) Profesionales.
   b) Recursos públicos locales.
      (1) Financieros y materiales.
      (2) La existencia y el uso de un plan de desarrollo comunitario, municipal o de desarrollo económico.
      (3) La aplicación de los recursos locales para la recuperación del desastre, capacidad financiera pública local.
      (4) Para cubrir costos de recuperación en el área afectada ¿qué transacciones o movimientos de recursos se hicieron?
   c) Recursos privados locales
   d) Otros recursos (v. gr. Destacamento militar)

B. Contexto histórico

1. Recientes y pasados desastres del mismo agente de desastre (v. gr., historia de inundaciones y registros de huracanes).
2. Memoria de experiencias de recuperación de desastres (orientar hacia otros contactos que den parte del asunto).
3. Actuales y previas relaciones local/ estatal/ federal.

(ampliar acerca de experiencias pasadas y las relaciones anteriores respecto de la mitigación).

II. Actividades de recuperación

A. Preguntar acerca de la transición de la fase de respuesta a la fase de recuperación: cambio en las funciones, cambio en los participantes, etcétera

B. Conjunto de asuntos de recuperación y de problemas originados durante los resultados del impacto

1. A corto plazo (arreglos, reparación).
2. A largo plazo (reconstrucción, proyectos de mejoramiento).

C. Prioridades públicas locales (como derivado de (B) arriba)

(Buscar detalles de la toma de decisiones locales acerca de las prioridades; comparar y contrastar las prioridades locales con aquellas del conjunto de funcionarios federales, Protección Civil- Sedesol, etc.).

D. El rol de la comunidad empresarial; interacción pública/ privada

E. Prioridades locales de otros sectores: comercio, industria, prestadores de servicios

F. Funciones y actividades que tratan con asuntos y problemas prioritarios. Para cada asunto enlistado, buscar detalles:

1. ¿Quién estuvo involucrado?
2. ¿Qué hicieron?

3. ¿Cuándo lo hicieron?
4. ¿Por qué lo hicieron?
5. ¿Con qué dinero lo hicieron?
   –federal –local
   –estatal –privado
6. ¿Con qué otros recursos/ ayuda lo hicieron?
   –federales –locales
   –estatales –privados
7. Descripción de las donaciones aplicadas o utilizadas.
   (Llevando a habilidades para obtener donaciones).
8. Asuntos acerca de autoridades locales, poderes, permitiendo la legislación; autonomía, consideraciones en curso.
   (Seguir con los entrevistados estatales y federales).

III. Medidas de mitigación

A. A corto plazo (v. gr., medidas contra inundaciones, construcción de bordos)

B. A largo plazo

1. Grandes medidas estructurales (v. gr., presas y puentes).
2. Grandes medidas no estructurales (reubicación de una vecindad o de una comunidad).
3. Proyectos de mejoramiento de la comunidad.
   (Orientando hacia qué tan importante es el compromiso de mitigación de desastres).

C. Un plan escrito (tratar de conseguirlo)
(Verificar si está la mitigación incluida en el plan local de manejo de emergencias, si la planeación de la mitigación es una actividad reconocida *de hecho*)

IV. Percepciones de los entrevistados

A. De la postura o posición pública local (actitud y acciones) en el proceso de recuperación en términos de:

1. Planificación local de emergencias y capacidad de manejo de emergencias.
2. Capacidad pública local (personal y recursos financieros).
3. Conciencia de la importancia de las medidas de mitigación a largo plazo, particularmente medidas que requieren cambios sustanciales como las reubicaciones y los controles de uso de suelo.

B. Necesidad de nuevos grupos *ad hoc* con roles determinados respecto del manejo de emergencias (bomberos, cruz roja, etc.) y en la planificación

Cédulas de encuestas censales de 2005

Encuesta censal sobre las inundaciones de 1999, en Veracruz y Puebla

Localidad: ARROYO DEL MAÍZ, Poza Rica, Ver. Fecha: ____ de _____ 2005

Datos generales:

Manzana: _____ Lote: _____

1. Nombre del propietario de la vivienda: _____

2. El propietario de la vivienda ¿estaba apuntado en el censo de damnificados de Sedesol cuando fueron las inundaciones en 1999? (ponga un círculo en el número de la respuesta).
   Sí …… 1 No …… 2 No sabe …… 3

3. En qué fecha llegó a vivir a ARROYO DEL MAIZ:

   Día _____ Mes _____ Año _____

4. En donde y qué dirección tenía cuando fueron las inundaciones de 1999:

   Calle _____ Núm. _____ Colonia _____

   Localidad _____ Municipio _____

Vivienda:

5. La vivienda en que vivía cuando fue la inundación era:
   Vivienda en vecindad …… 1 Departamento en edificio …… 2
   Casa sola ……... 3 Otro …… 4

6. La vivienda en que vivía cuando fue la inundación era:
   Propia …… 1 Rentada …… 2 Prestada …… 3 Otro …… 4

7. Antes de vivir en ARROLLO DEL MAÍZ ¿su vivienda tenía algunos de los siguientes servicios?:

Electricidad ……... 1	Recolección de basura …… 6
Agua entubada ……...… 2	Les llevaban el gas a la calle …… 7
Drenaje ……...…… 3	Vigilancia de policías …….. 8
Alcantarillas en las calles …… 4	Escuela cercana …….. 9
Alumbrado público …… 5	Mercado cercano ……... 10

8. En ARROYO DEL MAIZ, ¿su vivienda cuenta con algunos de los siguientes servicios?:

Electricidad ……... 1	Recolección de basura …… 6
Agua entubada ……...… 2	Les llevaban el gas a la calle …… 7
Drenaje ……...…… 3	Vigilancia de policías …….. 8
Alcantarillas en las calles …… 4	Escuela cercana …….. 9
Alumbrado público …… 5	Mercado cercano ……... 10

Familia:

9. Cuántas personas vivían en la casa cuando fueron las inundaciones de 1999: _____
   Registrar datos de cada uno de ellos en la siguiente tabla

9A Nombre	9B Sexo	9C Edad	9D Escolaridad	9E Ocupación

10. Cuántas personas viven en la casa actualmente: _____

10A Nombre	10B Sexo	10C Edad	10D Escolaridad	10E Ocupación

11. Jefe de familia.

12. ¿Cuál es su trabajo? _____

13. ¿Cómo se llama su lugar de trabajo? _____

14. ¿En dónde está su lugar de trabajo? _____

15. Otros miembros que trabajan.

16. ¿Cuál es su trabajo?

17. ¿Cómo se llama su lugar de trabajo? _____

18. ¿En dónde está su lugar de trabajo? _____

19. ¿En cuánto estima que son los ingresos de la familia al mes? _____

20. ¿Dígame como siente que viven ahora en comparación a antes de llegar a ARROYO DEL MAÍZ:

    Mejor …… 1 Igual …… 2 Peor …… 3

Entorno Social:

21. ¿Cuáles son los problemas más graves que tienen en ARROYO DEL MAÍZ? Ponga un círculo en el número de la respuesta:

21 A Empleo	21 B Salud
Sigue trabajando ……..… 1	Gripe …… 1
Trabaja con menos frecuencia …… 2	Diarreas …… 2

Se quedó sin trabajo ……... 3
Otros ……. 4

Neumonía …… 3
Nervios …… 4
Susto …… 5
Otros …… 6

21 C Falta de:
Tiendas ……. 1
Mercado ……... 2
Asistencia Médica …… 3
Agua para beber ……..... 4
Iglesia ……... 5
Información
sobre las escrituras de la casa …… 6
Sobre reuniones de vecinos ……... 7

21 D Otros:
Robos …… 1
Asaltos a casas ……... 2
Asaltos en calles …… 3
Violaciones …… 4
Abuso de autoridades …… 5

(Anote aquí las especificaciones de las respuestas a la pregunta 21 que se refieran a "otros"):

21. _____ Otros: _____

21. _____ Otros: _____

Nombre del encuestador: _____

Nombre del entrevistado: _____

Relación con el propietario de la vivienda _____

Nota: Agradecemos su colaboración y el CIESAS declara que la información por usted proporcionada será procesada y manejada con toda confidencialidad, de manera que su uso no obre en perjuicio de ustedes.

Encuesta censal sobre las inundaciones de 2002, en Mérida, Yucatán

Localidad: EL ESCONDIDO, Yucatán. Fecha: ____ de _____ 2005

Datos generales:

Manzana: _____ Lote: _____

1. Nombre del propietario de la vivienda: _____

2. El propietario de la vivienda ¿estaba apuntado en el censo de damnificados de Sedesol cuando fueron las inundaciones en el 2002? (ponga un círculo en el número de la respuesta).
   Sí …… 1 No …… 2 No sabe …… 3

3. En qué fecha llegó a vivir a EL ESCONDIDO:
   Día _____ Mes _____ Año _____

4. En donde y qué dirección tenía cuando fueron las inundaciones de 2002:

   Calle _____ Núm. _____ Colonia _____

   Localidad _____ Municipio _____

Vivienda:

5. La vivienda en que vivía cuando fue la inundación era:
   Vivienda en vecindad …… 1 Departamento en edificio …… 2
   Casa sola ……... 3 Otro …… 4

6. La vivienda en que vivía cuando fue la inundación era:
   Propia …… 1 Rentada …… 2 Prestada …… 3 Otro …… 4

7. Antes de vivir en EL ESCONDIDO ¿su vivienda tenía algunos de los siguientes servicios?:

Electricidad ……..... 1	Recolección de basura …… 6
Agua entubada ……...… 2	Les llevaban el gas a la calle …… 7
Drenaje ……...…… 3	Vigilancia de policías …….. 8
Alcantarillas en las calles …… 4	Escuela cercana …….. 9
Alumbrado público …… 5	Mercado cercano ……..... 10

8. En EL ESCONDIDO, ¿su vivienda cuenta con algunos de los siguientes servicios?:

Electricidad ……..... 1	Recolección de basura …… 6
Agua entubada ……...… 2	Les llevaban el gas a la calle …… 7
Drenaje ……...…… 3	Vigilancia de policías …….. 8
Alcantarillas en las calles …… 4	Escuela cercana …….. 9
Alumbrado público …… 5	Mercado cercano ……..... 10

Familia:

9. Cuántas personas vivían en la casa cuando fueron las inundaciones de 1999: _____
   Registrar datos de cada uno de ellos en la siguiente tabla

9A Nombre	9B Sexo	9C Edad	9D Escolaridad	9E Ocupación

10. Cuántas personas viven en la casa actualmente: _____

10A Nombre	10B Sexo	10C Edad	10D Escolaridad	10E Ocupación

11. Jefe de familia.

12. ¿Cuál es su trabajo? _____

13. ¿Cómo se llama su lugar de trabajo? _____

14. ¿En dónde está su lugar de trabajo? _____

15. Otros miembros que trabajan.

16. ¿Cuál es su trabajo?

17. ¿Cómo se llama su lugar de trabajo? _____

18. ¿En dónde está su lugar de trabajo? _____

19. ¿En cuánto estima que son los ingresos de la familia al mes? _____

20. ¿Dígame como siente que viven ahora en comparación a antes de llegar a EL ESCONDIDO:

Mejor …… 1 Igual …… 2 Peor …… 3

Entorno Social:

21. ¿Cuáles son los problemas más graves que tienen en El Escondido
Ponga un círculo en el número de la respuesta:

21 A Empleo
Sigue trabajando ……..… 1
Trabaja con menos frecuencia …… 2
Se quedó sin trabajo ……... 3
Otros ……. 4

21 B Salud
Gripe …… 1
Diarreas …… 2
Neumonía …… 3
Nervios …… 4
Susto …… 5
Otros …… 6

21 C Falta de:
Tiendas ……. 1
Mercado ……... 2
Asistencia Médica …… 3
Agua para beber ……..... 4
Iglesia ……... 5
Información
sobre las escrituras de la casa …… 6
Sobre reuniones de vecinos ……... 7

21 D Otros:
Robos …… 1
Asaltos a casas ……... 2
Asaltos en calles …… 3
Violaciones …… 4
Abuso de autoridades …… 5

(Anote aquí las especificaciones de las respuestas a la pregunta 21 que se refieran a "otros"):

21. _____ Otros: _____

21. _____ Otros: _____

Nombre del encuestador: _____

Nombre del entrevistado: _____

Relación con el propietario de la vivienda _____

Nota: Agradecemos su colaboración y el CIESAS declara que la información por usted proporcionada será procesada y manejada con toda confidencialidad, de manera que su uso no obre en perjuicio de ustedes.

Encuesta censal sobre las inundaciones de 1998, en Chiapas

Localidad: NUEVO MILENIO III, Motozintla, Chiapas. Fecha: ____ de _____ 2006

Datos generales:

1. Manzana: _____ 2. Lote: _____

3. Nombre del propietario de la vivienda: _____

4. El propietario de la vivienda ¿estaba apuntado en el censo de damnificados de Sedesol cuando fueron las inundaciones en 1998? (ponga un círculo en el número de la respuesta).
   Sí …… 4.1 No …… 4.2 No sabe …… 4.3

5. En qué fecha llegó a vivir a la reubicación NUEVO MILENIO:

   Día _____ Mes _____ Año _____

6. ¿En dónde vivía y qué dirección tenía cuando fueron las inundaciones de1998?:

   6.1 Calle _____ 6.2 Núm. _____
   6.3 Colonia, barrio _____ 6.4 Localidad _____
   6.5 Municipio _____

Vivienda:

7. La vivienda en que vivía cuando fue la inundación era:
   Vivienda en vecindad …… 7.1 Departamento en edificio …… 7.2
   Casa sola ……... 7.3 Otro …… 7.4

8. La vivienda en que vivía cuando fue la inundación era:
   Propia …… 8.1 Rentada …… 8.2 Prestada …… 8.3 Otro …… 8.4

9. Antes de vivir en la reubicación NUEVO MILENIO ¿su vivienda tenía algunos de los siguientes servicios?:

Electricidad ……..... 9.1	Recolección de basura …… 9.6
Agua entubada ……...… 9.2	Les llevaban el gas a la calle …… 9.7
Drenaje ……..…… 9.3	Vigilancia de policías …….. 9.8
Alcantarillas en las calles …… 9.4	Escuela cercana …….. 9.9
Alumbrado público …… 9.5	Mercado cercano ……..... 9.10

10. En la reubicación NUEVO MILENIO, ¿su vivienda cuenta con algunos de los siguientes servicios?:

Electricidad ……..... 10.1	Recolección de basura …… 10.6
Agua entubada ……...… 10.2	Les llevaban el gas a la calle …… 10.7
Drenaje ……..…… 10.3	Vigilancia de policías …….. 10.8
Alcantarillas en las calles …… 10.4	Escuela cercana …….. 10.9
Alumbrado público …… 10.5	Mercado cercano ……..... 10.10

Familia:

11. ¿Cuántas personas vivían en la casa cuando fueron las inundaciones de 1998?: _____
Registrar datos de cada uno de ellos en la siguiente tabla

11A Nombre	11B Sexo	11C Edad	11D Escolaridad	11E Ocupación

12. ¿Había más de una casa en el lote afectado donde usted vivía antes de la inundación?
12.1 Sí ( ) 12.2 ¿Cuántas casas había? _____ 12.3 No ( )

13. ¿Cuántas personas viven en la casa actualmente?: _____

10A Nombre	10B Sexo	10C Edad	10D Escolaridad	10E Ocupación

Jefe de familia

14. ¿Cuál es su trabajo? _____

14.1 ¿Cómo se llama su lugar de trabajo? _____

14.2 ¿En dónde está su lugar de trabajo? _____

Otros miembros que trabajan

15. ¿Cuál es su trabajo? _____

15.1 ¿Cómo se llama su lugar de trabajo? _____

15.2 ¿En dónde está su lugar de trabajo? _____

16. ¿En cuánto estima que son los ingresos de la familia al mes? _____
Encuestador: Preguntar también por día, semana o quincena.

17. ¿Dígame como siente que viven ahora en comparación a antes de llegar a NUEVO MILENIO:
Mejor …… 1 Igual …… 2 Peor …… 3

Entorno Social:

18. ¿Cuáles son los problemas más graves que tienen en NUEVO MILENIO?
Encuestador, ponga un círculo en el número de la respuesta:

18 A Empleo	18 B Salud
Sigue trabajando ……..… 1	Gripe …… 1
Trabaja con menos frecuencia …… 2	Diarreas …… 2

Se quedó sin trabajo ……... 3
Otros ……. 4

Neumonía …… 3
Nervios …… 4
Susto …… 5
Otros …… 6

18 C Falta de:
Tiendas ……. 1
Mercado ……... 2
Asistencia Médica …… 3
Agua para beber ……..... 4
Iglesia ……... 5

18 D Otros:
Robos …… 1
Asaltos a casas ……... 2
Asaltos en calles …… 3
Violaciones …… 4
Abuso de autoridades …… 5

Información sobre las escrituras de la casa …… 6
Sobre reuniones de vecinos ……... 7

19. ¿Qué religión tiene?
20. ¿Desde cuándo?

(Anote aquí las especificaciones de las respuestas a la pregunta 18 que se refieran a "otros"):

18. _____ Otros: _____

18. _____ Otros: _____

Nombre del encuestador: _____

Nombre del entrevistado: _____

Relación con el propietario de la vivienda _____

Nota: Agradecemos su colaboración y el CIESAS declara que la información por usted proporcionada será procesada y manejada con toda confidencialidad, de manera que su uso no obre en perjuicio de ustedes.

Cédula de encuesta Poza Rica, Tecolutla instrumento BEAL*

Cuestionario sobre las inundaciones de 1999 en el norte de Veracruz

Estamos muy interesados en conocer sus experiencias durante las inundaciones de principios de octubre de 1999. Por favor, trate de recordar lo que pasó durante las inundaciones. Voy a preguntarle sobre su comunidad, su casa, como se enteró de que la inundación podía ocurrir, como se enteró del peligro que lo amenazaba, que hizo para protegerse, y como la inundación lo afectó a udsted y a su familia.

I. Percepción de la comunidad que sufrió la inundación
Quisiera preguntarle sobre_____
(escriba el nombre de la comunidad)

1. ¿Cuales eran los problemas más importantes que afectaban a su comunidad en 1999 cuando sucedió la inundación?
   a. Falta de empleo.
   b. Inseguridad personal producida por robos, otros crímenes.
   c. Falta de transporte público.
   d. Abuso de las autoridades.
   e. Falta de tierras.
   f. Falta de servicios públicos como sanidad, electricidad, agua potable, alcantarillados.
   g. Conflictos entre los vecinos.
   h. Violencia producida por problemas políticos.
   i. Inundaciones.
   j. Otros, especifique.

---

* Instrumento diseñado por Benigno Emilio Aguirre López

2. ¿Cual de estos problemas era el más serio? _____

3. ¿Conocía usted a organizaciones comunitarias o civiles en su comunidad antes de las inundaciones del 1999?
   a. Sí b. No

4. ¿Participaba vd. o miembros de su familia inmediata en los siguientes tipos de organizaciones?

   a. Grupos religiosos: NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN _____
   b. Asociaciones o juntas cívicas del barrio: NOMBRE _____
   c. Clubes deportivos: NOMBRE _____
   d. Juntas del gobierno local: NOMBRE _____
   e. Asociaciones de trabajadores: NOMBRE _____
   f. Partidos políticos: NOMBRE _____
   g. Otras organizaciones: _____

II. Residencia en el momento de la inundación
   Ahora quisiera preguntarle sobre la casa que usted y su familia habitaban cuando sucedió la inundación del 1999.

5. ¿Cuántos meses había vivido en la casa antes de la inundación de octubre de 1999? Número de meses: _____

6. ¿Estaba la casa preparada para resistir inundaciones?
   a. Sí b. No (continúe pregunta núm. 8)

7. Si estaba preparada para resistir las inundaciones, especifique la forma:
   a. Elevada del suelo b. Muros de contención c. Tenia un segundo piso
   d. otros preparativos, especifique:_____

8. ¿Era la casa propia, alquilada, o prestada?
   a. Propia b. Alquilada c. Prestada d. Otro _____

9. ¿Dónde residía en el 1995?
   a. Residía en la misma casa
   b. Residía en otra casa: especifique el estado, la ciudad y el barrio o colonia donde vivía durante 1995: _____

10. ¿Actualmente vive en la misma casa donde Ud. habitaba cuando sucedió la inundación de octubre de 1999?
    a. Sí b. No

III. Avisos de peligro

Ahora quisiera preguntarle sobre los avisos de peligros que se dieron durante la inundación del 1999.

11. ¿Cuándo fue que usted se enteró de que algo serio podría llegar a pasar?
    (Si se enteró, obtenga la fecha exacta, el día y la hora cuando supo del peligro)
    _____

12. ¿Cómo supo que algo serio le podría suceder? ¿Cómo determinó que su casa estaba en peligro de ser inundada?

Entrevistador: las siguientes respuestas pueden ser varias.

a. Nunca supo lo que podría suceder.
b. Lo oyó por la radio.
c. Lo vio por la televisión.
d. Leyó la alerta en el periódico.
e. Se lo dijo representantes del Sistema Nacional de Protección Civil.

f. Se lo dijo empleados o funcionarios del gobierno del municipio.
g. Se lo dijo empleados o funcionarios del gobierno estatal.
h. Se lo dijo miembros de la Cruz Roja Mexicana.
i. Se lo dijo miembros de la policía, otras fuerzas públicas.
j. Se lo dijo empleados o funcionarios de la Comisión del Agua.
k. Se lo dijo miembros de organizaciones de la comunidad .
l. Se lo dijo sus familiares.
m. Se lo dijo sus amigos.
n. Se lo dijo sus vecinos.
o. Lo supo basado en experiencias personales con otras inundaciones que le permitieron intuir el peligro.

13. ¿Que tipos de recomendaciones recibió?

Entrevistador: las respuestas pueden ser varias

a. Ninguna recomendación específica.
b. Evacuar la casa.
c. Proteger a los animales.
d. Proteger otros bienes materiales.
e. Almacenar comida, agua, medicina, herramientas y otras cosas para la emergencia.
f. Juntar a los miembros de la familia.
g. Otras recomendaciones: especifique _____

14. ¿Quién lo ayudó más durante el periodo inmediatamente antes de la inundación, cuando el peligro era inminente?
a. Periodistas y los de la estación de radio y televisión.
b. Representantes de Protección Civil.
c. Empleados o funcionarios del gobierno del municipio.
d. Empleados o funcionarios del gobierno estatal.
e. Miembros de la Cruz Roja Mexicana.

f. Miembros de la policía, otras fuerzas públicas.
g. Empleados o funcionarios de la Comisión de Agua.
h. Miembros de organizaciones de la comunidad.
i. Familiares.
j. Amigos.
k. Vecinos.
l. Miembros de su iglesia.
m. Nadie lo ayudó.

IV. Reacciones inmediatas

Ahora nos interesa saber cuales fueron las reacciones inmediatas durante las lluvias.

15. ¿Hubo acciones / preparativos colectivos en su vecindario para reducir el impacto de la inundación sobre las personas y los bienes?
    a. Sí b. No Continúe en la pregunta núm. 17)

16. ¿Con quien participo en estos esfuerzos en su vecindario?

Entrevistador: las respuestas pueden ser varias

a. Con representantes del Sistema Nacional de Protección Civil.
b Con empleados o funcionarios del gobierno del municipio.
c. Con empleados o funcionarios del gobierno estatal.
d. Con miembros de la Cruz Roja Mexicana.
e. Con miembros de la policía y otras fuerzas públicas.
f. Con empleados o funcionarios de la Comisión del Agua.
g. Con miembros de organizaciones de la comunidad.
h. Con familiares.
i. Con amigos.
j. Con los vecinos.
k. Con miembros de su iglesia.

l. Con los bomberos.

m. Otros: especifique _____

V. Efectos de la inundación

También nos interesa conocer como la inundación del 1999 lo afectó a usted y a su familia.

Entrevistador, las dos dimensiones de los efectos que nos interesan son pérdidas de vida y de dinero

17. ¿Cuántas inundaciones le han afectado en los últimos cinco años?

_____

18. ¿Cómo le afectó la inundación del 1999?:

18a. ¿Hubo pérdida de vida de miembros de su familia?

a. Sí b. No

18b. ¿Cuántos familiares murieron?

Entrevistador: pregunte quienes eran las víctimas, edades, relación con el entrevistado, donde y como murieron.

19. ¿Cuánto dinero le costo la inundación? Pesos: _____

VI. Percepción de riesgos naturales

Por último quisiéramos saber lo que usted piensa que pueda suceder en un futuro próximo, digamos antes del 2009.

20. ¿Cómo considera a esta zona en cuanto a su seguridad?

a. Una zona muy segura.

b. Bastante segura.
c. Regular.
d. Insegur.a
e. Una zona peligrosa.

21. ¿Cuáles de los siguientes desastres cree usted que podrán ocurrir en un futuro próximo? (Las respuestas pueden ser varias).
    a. Vientos fuertes.
    b. Inundaciones.
    c. Marejadas.
    d. Crecidas de río.
    e. Terremotos.
    f. Incendios forestales.
    g. Deslizamientos de tierras.
    h. Sequías.
    i. Otros, especifique: _____

22. ¿Piensa usted que habrá otra inundación en la zona en un futuro cercano?
    a. Sí b. No

VIII. Información general

23. Nombre: _____

24. Sexo:
    a. hombre b. Mujer

25. Estatus en la familia
    a. Jefe de la familia.
    b. Esposa o compañera del jefe de la familia.

c. Hijo/hija del jefe de la familia

d. Otro estatus familiar, especifique:_____

26. Edad (cumplidos):

a. Menor de 16

b. 17-25

c. 26-35

d. 36-50

e. más de 50

27. Escolaridad:

a. Primaria incompleta _____

b. Primaria completa _____

c. Secundaria incompleta _____

d. Secundaria completa _____

e. Técnica _____

f. Universitario incompleto _____

g. Universitario completo _____

Otro (especifique): _____

28. Ocupación principal:

a. Profesional _____

b. Técnico medio _____

c. Empresario _____

d. Pequeño productor agrícola _____

e. Productor agrícola grande _____

f. Ama de casa _____

g. Jubilado _____

h. Obrero agrícola _____

i. Obrero urbano _____

j. Artesano _____
k. Trabajadora doméstica _____
l. Comerciante informal _____
m. Desempleado _____
n. Estudiante _____
o. Otro (especifique): _____

Entrevistador: Termine dando las gracias y recordándole al entrevistado que si le interesan, le mandaremos los resultados del trabajo en cuanto se termine de hacer, a más tardar en diciembre del 2006.

29. ¿Está interesado en recibir los resultados de la investigación?
a. Sí b. No

Apunte el nombre del entrevistado y su dirección postal:

_____

_____

Encuesta de seguimiento de proceso de reubicación. Arroyo de Maíz, Poza Rica, Veracruz
Fecha: ____ de _____ 2008

Datos generales:

Manzana: _____ Lote: _____

1. Nombre del propietario de la vivienda: _____

2. ¿En qué año llegó a vivir a la colonia Arroyo de Maíz? (ponga un círculo en el número de la respuesta).
   2.1) 2000 2.2) 2001 2.3) 2002 2.4) 2003
   2.5) 2004 2.6) 2005 2.7) 2006 2.8) 2007

3. ¿Es usted propietario original? (marque con una X, la respuesta adecuada)
   Sí _____ No _____

4. En caso de no ser el propietario original ¿Qué relación tiene con él o ella?
   4.1) Familiar _____ 4.2) Conocido _____ 4.3) Arrendatario _____
   4.4) Comprador _____ 4.5) Ninguno _____

Familia:

5. Cuántas personas vivían en la casa actualmente? _____
   Poner el número de personas y anotr en la tabla de abajo los datos que se solicitan

5.1 Nombre	5.2 Sexo	5.3 Edad	5.4 Escolaridad	5.5 Ocupación

6. ¿A raíz de la reubicación algún familiar tuvo que migrar hacia otro lugar?

   6.1) Sí ¿Cuántas? _____

   Lugar 6.1.1) En el mismo estado

   6.1.2) A otro estado

   6.1.3) A EUA

   6.2) No

Vivienda:

7. ¿Cuáles son los problemas más graves que presenta su vivienda actualmente?

   7.1) Se transmina el agua _____

   7.2) Cuarteaduras _____

   7.3) Lodo _____

   7.4) Caída de tierra de los cerros _____

   7.5) Tierra floja _____

   7.6) La casa se inunda _____

   7.7) La casa está ladeada _____

8. ¿Ha recibido algún préstamo para arreglar su vivienda o terreno?

   Sí _____ No _____

9. En caso de haber recibido algún préstamo para mejora de su vivienda ¿De quién fue el primero?
   9.1) IDERE _____ 9.2) SEDERE _____9.3) Patrimonio
   9.4) Municipio _____ 9.5) Otro
   9.5) ¿Cuál? _____

10. ¿Qué arreglos ha realizado en su vivienda?
    10.1) Ampliación de la vivienda _____
    10.2) Revocado, aplanado, repelado _____
    10.3) Arreglo puertas y/o ventanas _____
    10.4) Arreglo en cimientos o castillos _____

Colonia Arroyo del Maíz

11. ¿Realiza más gastos al vivir en Arroyo del Maíz que en la casa que habitaba antes de llegar aquí?
    11.1) Sí _____ 11.2) No _____

12. En caso de realizar más gastos en Arroyo de Maíz ¿Cuáles son estos?
    12.1) Transporte _____ 12.2) Alimentos _____ 12.3) Escuela _____
    12.4) Salud _____ 12.5) Agua _____ 12.4) Otros _____
    ¿Cuáles? _____

13. ¿Cómo es su relación con los vecinos en la actualidad?
    13.1) Buena _____ 13.2) Regular _____ 13.3) Mala _____

14. ¿Sigue visitando a sus familiares y amistades que se quedaron en la colonia en que vivía antes de llegar a Arroyo de Maíz?
    14.1) Sí _____ 14.2) No _____

15. Sobre la Colonia Arroyo del Maíz, ¿Cuáles son los problemas más graves que le ve?:
    15.1) Falta de pavimento _____
    15.2) Inundaciones _____
    15.3) Falta de Centro de Salud _____
    15.4) Falta de Mercado _____
    15.5) Falta de basurero _____
    15.6) Otro _____
    ¿Cuál? _____

16. Sobre Arroyo del Maíz, ¿Cuáles son los problemas de seguridad más graves que le ve?:
    16.1) Robos en casas _____
    16.2) Asaltos en calles _____
    16.3) Violaciones _____
    16.4) Abuso de autoridades _____
    16.5) Conflictos entre propietarios _____
    16.6) Otros _____
    ¿Cuáles? _____

17. ¿Dígame como siente que viven en comparación con antes de llegar a Arroyo del Maíz?
    17.1) Mejor _____ 17.2) Igual _____ 17.3) Peor _____

18. Ahora que tiene las escrituras de su casa ¿Qué piensa hacer?:
    18.1) Seguir viviendo en ella _____
    18.2) Rentar _____
    18.3) Prestarla _____
    18.4) Venderla _____

Nombre del encuestador: _____

Nombre del entrevistado: _____

Relación con el propietario de la vivienda _____

Nota: Agradecemos su colaboración y el CIESAS declara que la información por usted proporcionada será procesada y manejada con toda confidencialidad, de manera que su uso no obre en perjuicio de ustedes.

Fichas de las reubicaciones

Arroyo del Maíz

Ubicación del predio: Límite oriental de la mancha urbana de Poza Rica, ligado formal y funcionalmente al entorno urbano.
Número de casas proyectadas: 859 viviendas/lotes (4 295 beneficiados)
Número de casas construidas oficiales (reportadas en documentos): 643 (645) viviendas/lotes
Número de casas construidas reales (identificadas en campo por encuesta censal): 474 viviendas/lotes
Número de viviendas deshabitadas: 127 (Oficiales)
Número de viviendas invadidas: 25 (Oficiales, 2005)
Familias beneficiadas: 498 (oficiales) no corroboradas
Población total beneficiada: 1 646 corroborada
Estados de lotes no construidos: Invadidos o baldíos
Estado de la urbanización: las viviendas se han concluido, cuenta con los servicios básicos (electricidad, agua, drenaje), las calles no están pavimentadas y tiene alumbrado público
Viviendas Censadas: 474
Dimensiones de la vivienda: 25m^2
Dimensiones de los lotes: 150 m^2

Tecolotitlán

Ubicación del predio: al oeste de la zona urbana de Tecolutla, lindando con el río del mismo

nombre, la zona urbana y la carretera Tecolutla-Gutiérrez Zamora
Número de casas proyectadas: 185 viviendas/lotes
Número de casas construidas: 147 viviendas/lotes
Número de lotes no construidos: 39
Familias beneficiadas: 147 oficiales, no corroboradas; 94 corroboradas
Población total beneficiada: 381 corroborada
Estados de lotes no construidos: se concedieron en propiedad a habitantes ajenos al proceso de reubicación por la administración municipal en 2004
Estado de la urbanización: las viviendas se han concluido, cuenta con los servicios básicos (electricidad, agua, drenaje), las calles no están pavimentadas y aunque tiene alumbrado público no se encuentra en operación por decisión del presidente Municipal.
Viviendas Censadas: 147
Viviendas con información censal: 94
Dimensiones de la vivienda: 27 m^2
Dimensiones de los lotes: 200 m^2

La Nueva JAZ

Ubicación del predio: Se encuentra en la misma área de las comunidades afectadas a una distancia de 7 kilómetros y enj la margen derecha del río Apulco, municipio de Tenampulco, Puebla.
Número de casas proyectadas: 319 viviendas/lotes
Número de casas construidas oficiales (reportadas en documentos): 220 viviendas/lotes
Número de casas construidas reales (identificadas en campo): 220 viviendas/lotes
Número de lotes no construidos: 99
Número de viviendas deshabitadas: 113
Familias beneficiadas: 220 no corroboradas; 107 corroboradas
Población total beneficiada: 372 corroborada
Estado de la urbanización: las viviendas se han concluido, cuenta con los servicios básicos (electricidad, agua, drenaje), las calles no están pavimentadas y no tiene alumbrado público

Viviendas Censadas: 220
Viviendas con información censal: 107
Dimensiones de la vivienda: 36 m^2
Dimensiones de los lotes: 120 m^2

El Escondido

Ubicación del predio: Se encuentra localizado al Este de la comunidad original, a unos trescientos metros de distancia pero a una mayor altitud.
Número de casas proyectadas: 34 viviendas/lotes
Número de casas construidas: 34 viviendas/lotes
Familias beneficiadas: 34 no corroboradas; 23 corroboradas
Población total beneficiada: 119 corroborada
Estado de la urbanización: las viviendas están terminadas en términos de la "obra negra" y la introducción de servicios, faltan techos a algunas viviendas.
Viviendas Censadas: 34
Viviendas con información censal: 23
Dimensiones de la vivienda: 32 m^2
Dimensiones de los lotes: 12 x 75, 900 m^2

Tigre Grande

Ubicación del predio: Se encuentra localizado al de la comunidad original, a unos metros de distancia pero a una mayor altitud.
Número de casas proyectadas: 31 viviendas/lotes
Número de casas construidas: 31 viviendas/lotes
Familias beneficiadas: 31no corroboradas; 28 corroboradas
Población total beneficiada: 147 corroborada
Estado de la urbanización: las viviendas están terminadas y la introducción de servicios.
Viviendas Censadas: 31

Viviendas con información censal: 28
Dimensiones de la vivienda: 32 m^2
Dimensiones de los lotes: 12 x 75, 900 m^2

Nuevo Milenio III

Ubicación del predio: Se encuentra en la margen norte del río Xelajú, hacia el noreste del conglomerado urbano. Esta área no estaba urbanizada antes de las inundaciones de 1998. La colonia de reubicación es colindante con Vida Mejor III.
Número de casas: 163 viviendas y 5 predios baldíos / Nuestro censo: 163 viviendas censadas de 172 predios ubicados en el plano
Número de viviendas deshabitadas: 33 (EC-2006)
Familias beneficiadas: 143
Población total beneficiada: 576
Estados de lotes no construidos: baldíos
Estado de la urbanización: las calles no están pavimentadas
Viviendas Censadas: 163
Dimensiones de la vivienda: 36 m^2
Dimensiones de los lotes: 8 x 15, 120 m^2

Vida Mejor III

Ubicación del predio: Se encuentra en la margen norte del río Xelajú, hacia el noreste del conglomerado urbano. Esta área no estaba urbanizada antes de las inundaciones de 1998. La colonia de reubicación es colindante con Nuevo Milenio III.
Número de casas proyectadas: 62 viviendas/lotes
Número de casas construidas: 62 viviendas/lotes
Familias beneficiadas: 62 no corroboradas; 30 corroboradas
Población total beneficiada: 96 corroborada

Estado de la urbanización: las viviendas están terminadas, la introducción de servicios está terminada y las calles están pavimentadas

Viviendas Censadas: 62

Viviendas con información censal: 30

Dimensiones de la vivienda: 38 m^2

Dimensiones de los lotes: 105 m^2

Colofón