

Reubicaciones por desastre.  
Análisis de intervención  
gubernamental comparada





# Reubicaciones por desastre. Análisis de intervención gubernamental comparada

Jesús Manuel Macías Medrano

Fondo Sectorial



Diseño de portada: Gerardo Zepeda Zarco  
Tipografía y formación: Laura Roldán Amaro

Primera edición: 2008

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

ISBN 978-968-496-681-9

Impreso y hecho en México

# Índice

Presentación.....	11
Siglas y abreviaturas .....	13
Introducción .....	15
I. El fundamento referencial del estudio comparativo .....	21
II. El proceso de ocupación de viviendas .....	43
III. Evaluaciones comparativas.....	63
IV. Definición de las condiciones de riesgo del área afectada y la elección del lugar de la reubicación .....	85
V. Recomendaciones .....	91
Nota final.....	93
Bibliografía.....	95
Anexo Cédula Encuesta Censal .....	103



## Presentación

El presente documento formó parte de los compromisos parciales del proyecto *La Intervención de la Secretaría de Desarrollo Social en Recuperación de Desastres. Evaluación de Acciones y Omisiones en Reubicación de Comunidades* (SEDESOL-2002-C01-5133) del Fondo Sectorial SEDESOL/CONACYT, y fue otro avance que anticipó los aspectos fundamentales del resultado final de dicho proyecto. El ejercicio de la investigación evaluativa, materia y sustancia de ese esfuerzo de investigación, identificó problemas que refuerzan la recomendación general de los expertos en el tema de las reubicaciones en el sentido de que éstas deben ser consideradas como recursos de última instancia y no prácticas regulares de la intervención gubernamental para reducir los efectos adversos de los impactos desastrosos o para anticiparse a éstos. En caso de ejercer la acción para reubicar, los agentes interventores deben asumir que no existe aún en México un diseño específico para planear y proyectar reubicaciones y que los recursos que se han puesto en práctica para ello corresponden a instrumentos contruidos espontáneamente, que significan un desbalance entre el conocimiento de las implicaciones sociales de las reubicaciones y otros factores y elementos técnicos así como de procedimientos que ya se han ensayado y que son, precisamente, materia de este documento.

En el primer capítulo, el documento busca realizar un acercamiento evaluador a siete casos de estudio de reubicaciones mediante un ejercicio de comparación que toma como punto de partida un *modelo* de reubicación *tipo ideal*, es decir, una construcción ideal de lo que sería un proceso de reubicación adecuado para garantizar éxito en la intervención gubernamental. Este *modelo* toma co-

mo base de referencia las recomendaciones de intervención de expertos en estudios desarrollados en diversas instituciones, principalmente en el Banco Mundial y su filial, el Banco Asiático de Desarrollo, que definió un manual práctico para intervenir en reubicaciones. El *tipo ideal* consiste básicamente en intervenciones corresponsables, planificadas, bien organizadas y en correspondencia y participación de los diversos actores sociales involucrados con procedimientos normativos definidos por la SEDESOL (que básicamente se asumen también en la línea de corresponsabilidad social y respeto de las condiciones, derechos y usos y costumbres de las comunidades sujetas a la intervención). El *modelo* toma en cuenta los riesgos de fracaso (empobrecimiento) calculados por los expertos para evitarlos.

En el segundo capítulo se analiza con cierto detenimiento el proceso de ocupación de las viviendas en los siete casos de reubicación en estudio, discutiendo varias de sus condicionantes para observarlos en conjunto y al final comparar con los tiempos en los que ciudadanos mexicanos acceden a programas regulares de vivienda social y concluye que desde esta perspectiva las acciones de reubicación no cumplen con los propósitos esenciales de operar en circunstancias de “programas emergentes” o, peor aún, urgentes, en términos de reedificación de viviendas para reemplazo de otras destruidas. Los términos temporales promedio de tres años y medio, que tardan en concluir los programas regulares, son más o menos los mismos en los casos de operación de programas emergentes, como el que ha respaldado la mayoría de los casos estudiados de reubicación por desastre.

En el tercer capítulo se plantean diversos puntos de vista de evaluación comparativa considerando la función de la SEDESOL, como principal sujeto de atención del ejercicio evaluativo, así como las visiones de los afectados y de los funcionarios gubernamentales que intervinieron en los procesos estudiados. El propósito de contemplar ambas visiones no ha sido la de contrastarlas por oposición (aunque en varios aspectos como en las percepciones de la gestión de las reubicaciones así resultó) sino el de ubicar en el mismo plano de *actores* a los mencionados para lograr consideraciones críticas, útiles para

---

la evaluación en ambos puntos de vista. Esos elementos críticos se retoman al final del capítulo y se definen los principales problemas de la intervención de la SEDESOL, como la fallida concepción inicial del proceso de desastre y sus implicaciones sociales, económicas y políticas; la *mal praxis* del ejercicio gubernamental con base patrimonialista (la oportunidad creada para *hacer negocios*), la concepción discriminatoria resultante de la incomprensión del papel de la autoridad gubernamental en los desastres (frente al daño, la destrucción de bienes), y la falta de desarrollo de conocimiento de las condiciones y componentes de amenazas naturales para cálculos de riesgo confiables, aspecto que se trata con más detalle al final.

Termina el documento con recomendaciones parciales, pero consideradas como urgentes por los funcionarios de la dependencia: la función del plano de intervención federal frente a sus delegaciones y frente a las administraciones públicas estatales y municipales.



## Siglas y abreviaturas

ADB	<i>Asian Development Bank</i> /Banco Asiático de Desarrollo
AM	Arroyo del Maíz (reubicación)
BM	Banco Mundial
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
EE	El Escondido (Reubicación)
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
IDERE	Instituto para el Desarrollo Regional de Veracruz
INDEMAYA	Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán
LNJAZ	La Nueva Junta de Arroyo Zarco (Reubicación)
M-III	Milenio III (Reubicación)
PEV	Programa Emergente de Vivienda
ROF	Reglas de Operación del FONDEN
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
Tec	Tecolotitlán (Reubicación)
TG	Tigre Grande (Reubicación)
VM-III	Vida Mejor III (Reubicación)



# Introducción

La investigación desarrollada ha cubierto siete casos de estudio de reubicaciones en las que ha intervenido la SEDESOL directa o indirectamente. La investigación se inició en abril de 2004 con un periodo de duración de cuatro años. Se trata de un estudio de reubicaciones ex -post relacionadas con la ocurrencia de un fenómeno desastroso como una inundación. De hecho, en los siete casos, las reubicaciones fueron decididas porque el emplazamiento original de los afectados fue inundado por las precipitaciones derivadas de una onda tropical o por un huracán.

Tres de las reubicaciones analizadas fueron resultado de las extensas inundaciones de 1999 que afectaron a varios estados del país: dos casos en el norte de Veracruz (Arroyo del Maíz, Poza Rica y Tecolotitlán, Tecolutla) y uno en la denominada Sierra Norte de Puebla en el municipio de Tenampulco (La Nueva Junta de Arroyo Zarco).

Dos casos de estudio corresponden al mismo número de comunidades reasentadas en el sur del estado de Yucatán (Tigre Grande y El Escondido), debido a una inundación posterior al paso del huracán Isidoro en 2002.

Otros dos casos se ubican en el municipio de Motozintla, Chiapas, pero ambos corresponden a una temporalidad diferente. Milenio III fue una reubicación que se relaciona con un proceso de excedentes de precipitación que ocurrió en 1998 y que generó inundaciones y deslizamientos en extensas áreas de la Sierra y Costa de Chiapas. Vida Mejor III es la otra reubicación que recién fue realizada por la influencia del paso del huracán Stan en noviembre de 2005 y que generó destrucción muy similar a la de 1998.

En síntesis, se comentan a continuación algunos de los rasgos comunes que se relacionan entre los siete casos de estudio señalados.

Arroyo del Maíz (AM) es una reubicación urbana, no es propiamente una reubicación de comunidades, sino de familias, y posiblemente de grupos de familias ligadas por vecindad de residencias. La reubicación se realizó en la ciudad de Poza Rica, es decir, en un área urbana de alta presión para la vivienda. Tecolotitlán (Tec) tampoco es una reubicación de comunidad sino de familias y grupos de familias en un área urbanizada que no tiene mucha presión por la demanda de viviendas, es correspondiente con el entorno afectado por la inundación de 1999 que estuvo a punto de arrasar esa área rururbana de Tecolutla que vive del turismo doméstico y de la pesca.

Por el contrario, el caso de La Nueva Junta de Arroyo Zarco (LNJAZ), sí se trata de una reubicación de comunidad. Es un reasentamiento de comunidad rural pero, además, en la colonia reasentada las autoridades estatales y municipales durante el proceso de gestión, impusieron a la comunidad denominada Colonia Morelos la condición de reubicarse ahí; reubicación que ha generado cierto grado de conflictos dado que los habitantes de La Junta de Arroyo Zarco, que desapareció completamente con la inundación, se reasentaron por estricta necesidad. En cambio, la Colonia Morelos, cuyo asentamiento original sólo sufrió destrozos parciales, ha permanecido en general renuente al traslado. Hay que considerar que en Tenampulco el contexto es de baja presión sobre la vivienda y los datos demográficos y los respectivos de nuestra encuesta censal reflejan indicios de comunidades expulsoras de población, según las categorías de movilidad demográfica, es decir, que las tasas de crecimiento son negativas cuando se asume la categoría de “expulsión” (tendencia a emigrar) y positivas cuando se trata de “atracción” (tendencia a inmigrar).

Tampoco las reubicaciones chiapanecas representaron acciones de reemplazamiento de comunidades enteras sino de grupos de familias, y esto ocurrió también con las acciones de Milenio III (M-III) de 1998 y de Vida mejor III (VM-III) en 2005. Ambas colonias de reubicación contextos urbanos y rururbanos.

En cambio, las dos comunidades yucatecas reubicadas, El Escondido (EE) y Tigre Grande (TG), sí conforman claramente reubicaciones de comunidades. Estos casos no representan un alto impacto de relocalización, en el sentido de que la acción de reubicación no impuso, como en otros casos, prácticas de desarraigo y alienación de los territorios de pertenencia, lo que manifiesta los problemas conocidos como “estrés de reubicación” (Scudder, 1995, p. 292). La reubicación se hizo dentro de las tierras de la comunidad con una elección compartida del lugar. Son ambas comunidades rurales, y en buena parte las determinaciones de gestión han sido controladas por ellas mismas en términos de quienes son los sujetos de la reubicación. En este proceso específico la comunidad participó sabiendo cuántos y quiénes son sus miembros-beneficiarios, de manera que no hubo posibilidad de error ni manipulación en padrones.

Desde el punto de vista de los instrumentos de intervención de gobierno, es decir, los relacionados con la base financiera (FONDEN) y los derivados de procedimientos de ordenación intergubernamental y gestión, o sea el Programa Emergente de Vivienda (PEV), etc., los casos analizados de reubicación muestran diferencias importantes. Las reubicaciones de 1999 tuvieron similitudes en ambos aspectos mencionados y un cierto ajuste formal al esquema propuesto por el gobierno federal. Desde la perspectiva de los funcionarios federales que han seguido esos y otros procesos de intervención de la SEDESOL, no fue sino hasta en los casos de reubicaciones de 2005 que se registraron ciertos rompimientos de las formas y contenidos en el modo de proceder para las reubicaciones; no así en los casos de las dos reubicaciones de Yucatán en 2002, que mostraron una ruptura real y formal del esquema de intervención, convirtiéndose en este sentido en reubicaciones relevantes, porque se usaron recursos del FONDEN (en teoría anclados al PEV) para financiar las acciones de reubicación que fue negada, desde el punto de vista de la intervención de la SEDESOL, pero confirmada por las autoridades estatales y por la misma realidad. La reubicación chiapaneca de 2005, analizada aquí, muestra un claro

alejamiento de los esquemas referidos para buscar otro (FONHAPO) alejado de las implicaciones y términos del FONDEN.

En este documento se plantea, como primer capítulo, un referente conceptual para propósitos de evaluación que aprovecha y ordena el nivel de información que significa disponer de insumos comparativos. Dicho referente alude al principio metodológico denominado *tipo ideal* weberiano para conformar un *modelo* de reubicación desde el cual se realizan apreciaciones de los datos e informaciones reunidas a lo largo del proceso de investigación de los siete casos de reubicación analizados. Es importante advertir que no se trata de la construcción de un *modelo teórico* que resulta del proceso de investigación global, sino de un modelo *tipo ideal* de reubicación que se basa tanto en las recomendaciones de un proceder idóneo en la proyección de reubicaciones que deriva de las conclusiones de expertos como Michael Cernea, Thayer Scudder y Anthony Oliver-Smith, quienes han realizado trabajos más sistemáticos para el Banco Mundial y su filial el Banco Asiático de Desarrollo, como de las normas de intervención (organizativa y financiera) extraídas de documentos oficiales como el Programa Emergente de Vivienda de la SEDESOL. Entonces, lo anterior define el alcance y las limitaciones de nuestro modelo *tipo ideal* que pretende convertirse en el referente de las comparaciones con las acciones reales de la intervención por evaluar.

El Modelo de reubicación es base relacional que entonces permite privilegiar el consecutivo análisis del proceso de ocupación de las viviendas –que es el segundo capítulo de este documento– en las reubicaciones, ya que ese es un conjunto fenoménico de gran relevancia para atisbar las muy diversas implicaciones de la intervención gubernamental. El proceso de ocupación de viviendas refleja, entre otras cosas, la validez o justificación del mismo proceso de reubicación en términos de diferenciarse de acciones de construcción de viviendas regulares para un estrato menos favorecido de la población nacional. Lo anterior se dice sin menoscabo de considerar el significado del riesgo, tanto en la causalidad como en las consecuencias de las reubicaciones. En conjunto, esta vía de análisis, es decir, la temporalidad comparada de

ocupación de viviendas, es de alta estima para vislumbrar factores de éxito o fracaso en las resultantes de intervención para reubicar personas afectadas por eventos desastrosos.

En el tercer capítulo del documento se ofrece un conjunto de evaluaciones comparativas globales sobre los siete casos de reubicación como una suerte de adelanto de los resultados finales del proyecto. Se agrega un cuarto capítulo que sintetiza la definición de las condiciones de riesgo de las áreas afectadas y luego se refiere a especificidades de la elección del nuevo emplazamiento, implicando, en buena parte, una toma de decisiones con alto contenido de arbitrariedad respecto a la consulta con la parte afectada.

El documento finaliza adelantando algunas recomendaciones generales que tienen el propósito de ofrecer algunos aprovechamientos parciales de los resultados de la investigación.



# I. El fundamento referencial del estudio comparativo

El recurso de comparación obliga a confrontar los siete casos de estudio de reubicaciones realizados para manifestar los rasgos de semejanza o de diferencia entre ellos o ambos a la vez. Se toma este recurso como una premisa muy importante para acceder a niveles de generalización aceptables a fin de lograr una evaluación confiable. Permite, además, analizar analógicamente los casos de estudio por medio de la formulación de un Modelo de reubicación basado en el principio weberiano de *tipo ideal*. Los juicios que se producen como resultado de la comparación aportarán conocimientos sobre los conceptos nodales que se usan en este esfuerzo de investigación evaluativa.

Hay otra dimensión en el estudio comparativo en donde este aspecto se sustenta, no sólo en los casos de estudio o unidades de análisis particulares sino en la realización de los propósitos que orientaron a las acciones en conjunto. Esto se refiere a un cierto rango de comparación entre lo virtual y lo real, asumiendo lo virtual en el sentido orientador de acciones por realizar. Aguilar y Ander-Egg definen la tarea de evaluación con cuatro componentes o fases, una de las cuales se refiere a la comparación que reducen a “comparación de lo que se ha hecho con lo que se quería hacer, utilizando criterios objetivos (datos y hechos)...” (1994, p. 124).

## Un Modelo (Tipo) de referencia de reubicación

En un documento anterior (Macías, 2004) se definió una aproximación de lo que se señala como un recurso *tipo ideal* de reubicación como fundamento

instrumental de la investigación evaluativa. Se 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 se trata, como ya se mencionó, 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) plantea que en una investigación se pueden ejercer prácticas equivocadas tanto en el proceso indagatorio como en la 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, es posible que para una de corte evaluativo lo es más, ya que este 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:

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 asume 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 esta propuesta se asumen productos conceptuales derivados de análisis de problemas diversos en reubicaciones por parte de expertos que se refieren 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 la formulación del Modelo se adoptan elementos originados en la práctica de realizar reubicaciones de comunidades humanas examinadas por los especialistas, quienes establecen las vías idóneas para su realización (Cernea, M., Thayer Scudder y A. Oliver-Smith, entre otros) y que pueden definirse en la experiencia del Banco Mundial en intervenciones sobre reubicaciones. De manera particular se usarán las propuestas del *Handbook on Resettlement. A Guide to Good Practice* (Manual sobre el reasentamiento. Una guía para una buena práctica) establecidas por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) (ADB, 1998). Respecto a los procedimientos específicos de intervención en las reubicaciones que se estudian, como ya se ha dicho se toman los elementos idóneos que orientan la intervención gubernamental mediante el Programa Emergente de Vivienda desarrollado por la SEDESOL, con ajuste de las Reglas de Operación del Fondo (ROF) de Desastres Naturales (FONDEN).

Enseguida se establecen las definiciones de los conceptos clave del Modelo para exponerlo después. Éstas se refieren a la reubicación, las condiciones de existencia (riesgo, desastre), los actores y los procedimientos.

**Reubicación.** En general es una acción colectiva, con injerencia gubernamental o sin ella, en la que un conjunto de personas asociadas mediante principios de comunidad o sin ellos, se ve compelido a abandonar un espacio habitado por éste 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 de lo observado en ac-

ciones 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, como se verá más adelante, debe entenderse como contenedora 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 de las viviendas (materiales y sociales). La reubicación es un conjunto de acciones inducidas que pueden ser resultado de causales controladas con dirección (como una reubicación por presas) o no controladas por omisión (reubicaciones por desastre). En ambos casos se supone un nivel diferencial pero importante de actos involuntarios de cambio 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**<sup>1</sup> que responde a una obligación de la autoridad 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) se ha indicado que existen diversos tipos de reubicaciones (voluntarias-involuntarias; por desarrollo, por desastres: preventivas/posimpacto, etc.) y que en

---

<sup>1</sup> La **Compensación**. El reasentamiento involucra a la reubicación, según el ADB (p. 55), de manera que se puede rectificar la aseveración de que son sinónimos: Reasentamiento-reubicación-relocalización-reacomodo, etc.

general el énfasis ha estado en el desplazamiento en el ámbito de comunidades. La noción “reubicación de comunidad” tiene implicaciones claras que aluden a una cierta homogeneidad socioantropológica en el grupo por 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, sobre todo en lo que concierne a los espacios privados y a 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 posimpacto, *se decide* considerando dos cosas: la condición de repetitividad de la ocurrencia desastrosa, que se ve como *riesgo*, y los daños o pérdidas resultantes ocasionados en una condición en la que esos daños o pérdidas fundamentales se suceden para el grupo afectado derivado 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, se dice 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 el 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 (aunque también puede 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 ya se mencionó (*Vid* ADB, *supra cit.*) tienen también sentido y no son elementos exclusivos de una intervención gubernamental sino que abarcan asimismo empresas privadas que generan una acción de cambio inducido para afectar al grupo humano en aras de un “desarrollo” que beneficiaría a un mayor conjunto social (se habla de la construcción de presas y, al respecto, las políticas desarrolladas por el Banco Mundial y sus filiales en todo el mundo). Se ha 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 detalle aceptable la inminencia de aparición de un fenómeno desastroso o un daño. Sin embargo, el *modelo* que se propone 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 es introducido por el ADB y que se trata más adelante.

El *modelo* de reubicación, entonces, se refiere a la reubicación por desastre, posimpacto. 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 en donde va a realizarse la reubicación. En ambas consideraciones cuenta el plano de la toma de decisiones para desubicar y para reubicar.
- 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 el 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 refieren al entorno social y físico donde habitan 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 sintetiza los 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 sólo 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, mediante 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, se ha 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 los representantes de la autoridad, es decir, los funcionarios públicos, pero suponen la determinación de la población afectada en su éxito (y en su eficiencia y eficacia<sup>2</sup>) por medio de alguna forma de participación en dichos procedimientos y en la toma de decisiones cruciales.

Como ya se señaló, parte integrante de los procedimientos son el Programa Emergente de Vivienda y el FONDEN, este 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 se omite reiterar que las acciones de la reubicación no son sólo relativas a la construcción de casas y que hay que enfatizar la URGENCIA o necesidad que implica el resarcimiento esencial de las viviendas.

En la tabla 1 se sintetizan las partes de los procedimientos atribuibles a la SEDESOL en el proceso de reubicación.

---

<sup>2</sup> Eficacia se refiere al cumplimiento de la meta u objetivo propuesto y la eficiencia se refiere a la manera de llegar a ese cumplimiento.

TABLA 1  
Acciones de intervención de la SEDESOL para el Programa Emergente  
de Vivienda-Reubicación

<i>Acción</i>	<i>Instancia organizativa</i>	<i>Composición</i>	<i>Documentos producidos</i>
Instalación de la Mesa de Atención Social	Mesa de Atención Social	Las mesas se integran con un representante de cada una de las siguientes instancias: Presidencia Municipal, Gobierno del Estado, Gobierno Federal y uno 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	Para la constitución de los comités, las autoridades de las <i>entidades federativas</i> 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	La duración del encargo será de acuerdo con 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.

*(Continuación)*

TABLA 1  
Acciones de intervención de la SEDESOL para el Programa Emergente  
de Vivienda-Reubicación

<i>Acción</i>	<i>Instancia organizativa</i>	<i>Composición</i>	<i>Documentos producidos</i>
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		del proceso de reconstrucción. El Comité se integrará exclusivamente con representantes de la comunidad, en los cargos de Presidente, Secretario y Vocal, los cuales deberán ser electos por medio de votación abierta en Asamblea Comunitaria, sumándose como testigos un representante de las autoridades local, estatal y federal.	Las funciones principales de los comités de vivienda serán verificar, validar y supervisar las distintas fases del proceso de reconstrucción, fungiendo como una Contraloría Social y <b>suscribiendo las actas y acuerdos</b> que se generen en cada etapa.
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.

En la tabla 2 se sintetizan los tipos de pérdidas<sup>3</sup> identificadas por ADB en su manual para reubicaciones, así como las correspondientes acciones de mitigación que estima recomendables para operar en cada caso de intervención 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.

TABLA 2  
Principales tipos de pérdidas por reubicación y medidas  
de mitigación requeridas

<i>Tipo de pérdidas</i>	<i>Medidas de mitigación</i>
Pérdida de bienes productivos, incluyendo la tierra, el ingreso y el sustento.	Compensación a tasas de reemplazo, o reemplazo por pérdidas de ingresos o del sustento. Sustitución del ingreso y transferencia de costos durante el restablecimiento más medidas de restauración del ingreso en el caso de pérdidas de sustento.
Pérdida de vivienda, posiblemente de las estructuras comunitarias completas, sistemas y servicios.	Compensación por pérdida de vivienda asociada a bienes en tasas de reemplazo, opciones de reubicación incluyendo el desarrollo del sitio de la reubicación, si es requerido, más medidas para restaurar los estándares de vivienda.
Pérdida de otros bienes	Compensación a tasas de reemplazo o reemplazo.
Pérdida de recursos comunitarios, hábitat, sitios culturales, y bienes	Reemplazo, si es posible, o compensación a tasas de reemplazo; medidas de restauración

Fuente: ADB, 1998

Nota. El cuadro anterior se refiere a pérdidas normales que suceden a la reubicación por “obra de desarrollo”; sin embargo, en un impacto desastroso se tiene que agregar otro tipo (o tipos) de pérdidas que deben aludir a la muerte de personas, las indirectas derivadas de interrupción de dinámicas de capital, etc., en este sentido, las nociones de reemplazo y compensación alcanzan una dimensión mayor.

<sup>3</sup> 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.

GRÁFICA 1  
Modelo de Reubicación

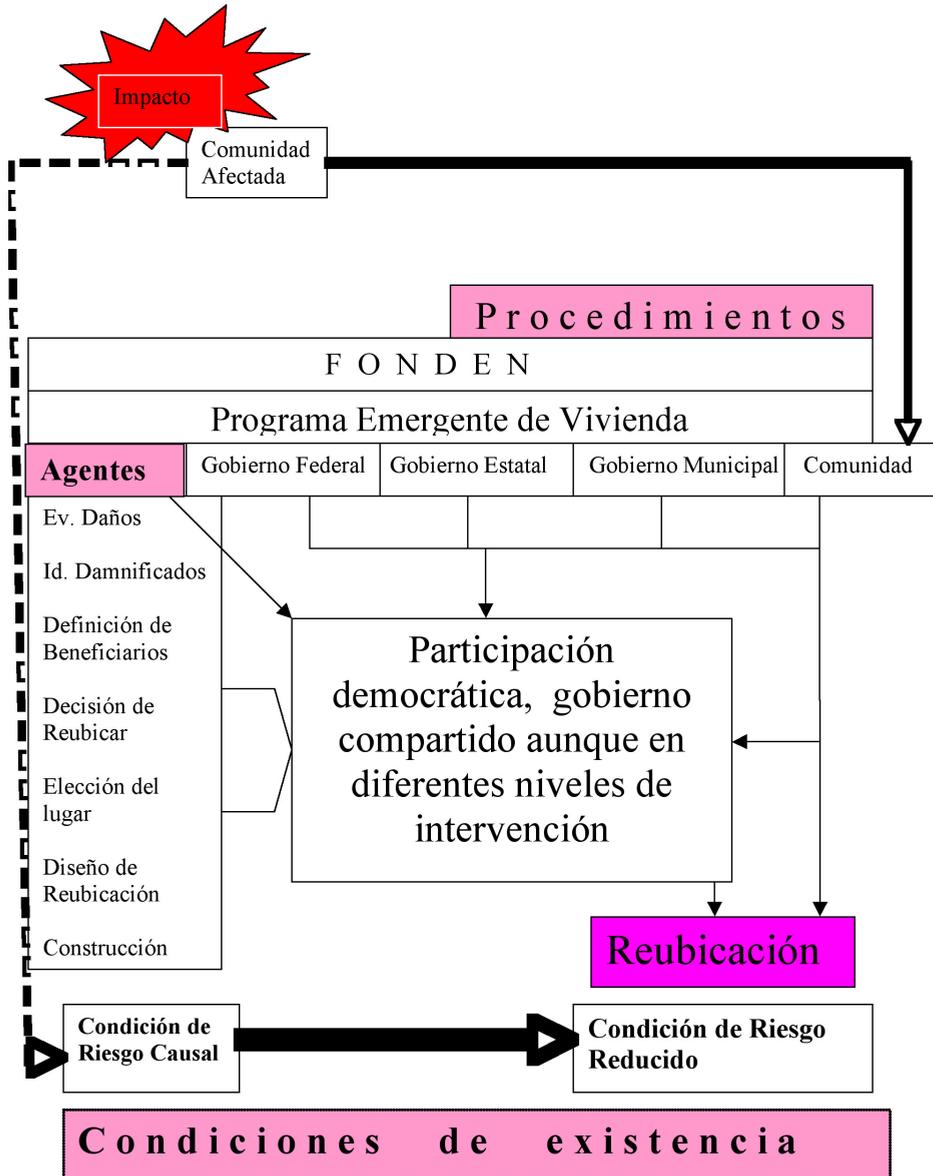
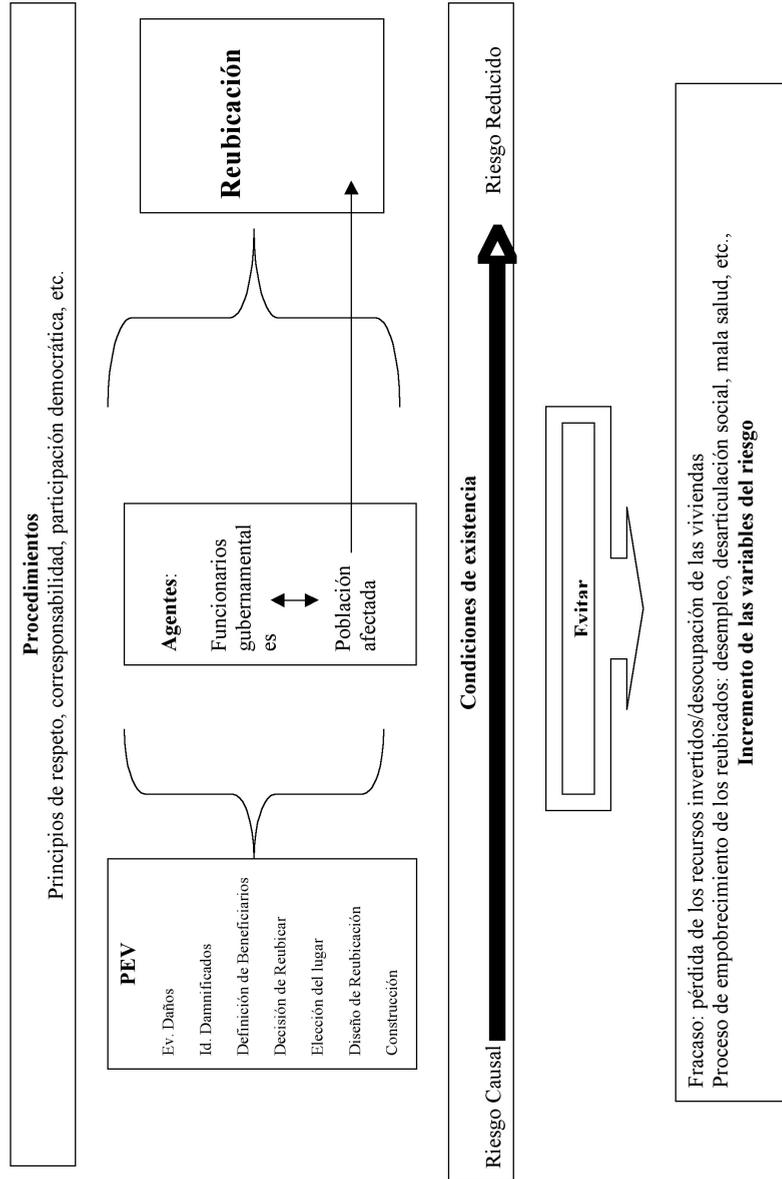


DIAGRAMA 1  
Modelo de Reubicación



## Consideraciones críticas básicas para el Modelo (Tipo) de reubicación

Una de las producciones capitales para el caso del problema de las reubicaciones es la de Michael Cernea, quien ha dedicado prácticamente toda su vida profesional a resolver el problema de las reubicaciones ligadas a las intervenciones diversas del Banco Mundial. La obra de Cernea es vasta, pero hay un libro de particular importancia para el Modelo de reubicación que aquí se trata, y que fue coordinado por él y publicado en 1995 en México.<sup>4</sup> En uno de sus capítulos se refiere a la comparación entre los asentamientos voluntarios (colonización) y los involuntarios (reubicaciones) y destaca en primer lugar la diferencia entre los objetivos centrales que llevan a la acción de asentar o reasentar a la gente. En el primer caso, que alude a la colonización, refiere que su objetivo se ubica centralmente en la creación de “nuevos sistemas socioeconómicos viables”. Por otra parte, sugiere que respecto a las reubicaciones el objetivo nodal de las mismas nada tiene que ver con el reasentamiento propiamente dicho sino con inversiones en otro asunto diverso, como la creación de una presa hidroeléctrica o de una planta nucleoelectrica, una mina, etc., es decir, la reubicación es una parte accesoria de una acción más general de intervención. Ahora bien, ninguno de esos parámetros señalados son aplicables a los casos que se han estudiado de reubicación en este proyecto, ya que se habla del objetivo central de una acción, que para el caso de las reubicaciones que se tratan aquí el objetivo no es muy claro.

Hay que advertir que nominalmente ese objetivo se refiere a la reducción del riesgo de la población afectada, pero en términos reales en este estudio aparecieron otros asuntos que nada tuvieron que ver, como el probable interés por beneficiarse de las erogaciones ligadas a las obras de reubicación (el negocio de algunos políticos), o la elusión de conflictos emergentes, para lo

---

<sup>4</sup> Primero la gente. Variables sociológicas en el medio rural. México. Fondo de Cultura Económica.

que la acción de reubicación aparecía como una medida eficaz para generar expectativas de compensación o de cesión de bienes adicionales, etc.

Resulta de mayor interés, por otro lado, considerar que Michael Cernea atribuye el hecho de que en una reubicación, la acción de “desalojar” a la gente por sí misma destruye la trama social de las comunidades existentes (*op. cit.*, p. 179) y los pone en riesgo de empobrecimiento.

Es también sugerente, por otro lado, asumir que la acción de desalojar puede no ser efecto de la intervención voluntaria de agentes sociales para generar otras inversiones como presas, sino que la ocurrencia de un fenómeno destructor (inundación) es el agente que “desaloja” y que aparentemente de igual manera destruye la trama social y crea el riesgo de empobrecimiento, lo que hace que las reubicaciones por desastre o por proyecto de inversión o “desarrollo” signifiquen más o menos lo mismo. Evidentemente, también puede decirse que en algunos casos de reubicaciones habría existido alguna motivación que utilizó el argumento del riesgo y la eventual destrucción de ciertas comunidades o parte de ellas, para desalojar y usar las tierras con el propósito de hacer en ellas otras inversiones que nada tienen que ver con riesgos o eventos similares, como el caso de la reubicación de La Yerbabuena, en el estado de Colima, que fue involucrada en un escenario de riesgo volcánico para desplazar a los campesinos de tierras ambicionadas para desarrollo de turismo ecológico (Cuevas, 2006).

Pero hay que decir que la afirmación de Cernea respecto a la destrucción de la “trama social” no es de la misma validez en las reubicaciones posimpacto desastroso, como las que se estudian en este documento. Se ha visto que no es tan fácil asumirlo de esta forma. La enorme literatura sociológica (*Vid.* Dynes, 1994; Quarantelli, 1960, 1982, 1993; Drabeck, 1986; Drabeck y Hoetmer, 1991; Johnson, 1985) acerca del impacto destructor de fenómenos como los señalados, demuestra que no necesariamente la destrucción de los implementos materiales, redes de servicios, sistemas, etc., rompe las redes sociales. Probablemente, como dice Dynes (1993), se genera una condición de perturbación social.

Por otra parte, Cernea entiende la destrucción (“desgarramiento”) del “tejido social” en las reubicaciones que tienen como “pretexto” un proyecto de desarrollo como: “... el traslado en sí no es lo más traumático; más bien lo es su efecto sobre las estructuras de la vida económica y social” (p. 231).

En un contexto de impacto desastroso las alteraciones y/o daños de los bienes materiales, los servicios, etc. tienen un efecto que dificulta el desempeño de los arreglos sociales, económicos y políticos cotidianos con los que las comunidades o grupos sociales deben enfrentar su crisis y recuperarse. Necesitan hacerlo para mantener su existencia. Pues bien, Cernea dimensiona el impacto adverso de una reubicación involuntaria como una escala de mayor envergadura que los efectos de un evento desastroso: “la característica fundamental del desalojo obligatorio es que desencadena un profundo y repentino desgarramiento de los modelos existentes de organización social” (*Ibid*). Consecuentemente, en el Modelo de reubicación, lo fundamental de las conclusiones de Cernea tendrán que ver con la reubicación entendida como la acción inducida de reasentar a las personas afectadas y el nivel de afectación drástico (el desgarramiento del tejido social) es identificado en un sentido *ex post* con respecto a la ocurrencia del fenómeno desastroso o con la intervención para desalojar a personas que habitan un área destinada por un poder mayor (un gobierno o una empresa transnacional) a ser parte de un “proyecto de desarrollo”.

Por tanto, hay una diferencia esencial entre el planteamiento general de Cernea y las reubicaciones y los casos de reubicaciones por desastre que se analizan. El factor referencial es entonces desigual en términos de la acción de intervención, y donde las cosas se igualan es en el hecho mismo de la reubicación como nuevo asentamiento. El nuevo asentamiento tiene varias condicionantes que Cernea puntualiza para que no sea factor causal o potenciador del proceso de empobrecimiento.

Por lo anterior es precisamente el proceso de empobrecimiento un asunto clave para tratar de entender aspectos relacionados con el éxito o fracaso de las reubicaciones. El proceso de empobrecimiento será entonces un producto

o resultante de una reubicación mal lograda (mal diseñada, mal ejecutada, etc.). En términos de la fase del desastre que alude al impacto de un fenómeno destructor, la intervención gubernamental se orienta a resarcir, proteger y a generar condiciones propicias para que los grupos afectados se recuperen. Las reubicaciones como las reconstrucciones son esencialmente medidas orientadas en ese sentido.

Las siete consecuencias del proceso de empobrecimiento en reubicaciones, según Cernea (*Supra Cit.*, p. 233), son:

1. Carencia de tierras;
2. pérdida del hogar;
3. desempleo;
4. marginación;
5. inseguridad alimentaria;
6. morbilidad y mortalidad mayores, y
7. desarticulación social

A las anteriores, el mismo autor agregó otra más recientemente: pérdida de acceso a los recursos de propiedad común (*Vid:* Cernea, 2000).

Tratándose de reubicaciones por desastre es fundamental aclarar que esas siete consecuencias son rasgos relacionados con el fenómeno destructor y no necesariamente se encuentran derivadas, en primera instancia, de la acción de reubicación. No obstante, lo que es indudable es que esos siete aspectos relacionados con un proceso de empobrecimiento sí son factores que según la intervención gubernamental en la reubicación pueden atenuarse o pueden convertirse en aceleradores de ese proceso.

Las 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 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 son ajenos a los intereses que regulan las disposiciones planificadoras ni las asunciones sociales que le dan vida. En este sentido es que las reflexiones de Anthony Lemon (1991) 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 clave que son comunes a la formación social de todas las ciudades coloniales y los asentamientos coloniales, y en Sudáfrica, a las ciudades 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 de movilidad (superación) social (educación, capacitación y oportunidades) y también del acceso a los servicios y comodidades, el control sobre las relaciones espaciales por medio 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 de este estudio se aplicaría para reproducir sin más el orden existente.

TABLA 3  
 Ficha comparativa de los siete casos de estudio de reubicaciones

	<i>Arroyo del máx.</i>	<i>Tecolutlán</i>	<i>La Nueva Jimia de Arroyo Zarco</i>	<i>El Escondido</i>	<i>Tigre Grande</i>	<i>Milenio III</i>	<i>Vida Mejor III</i>
Ubicación del predio	Límite oriental de la mancha urbana de Poza Rica, ligado formal y funcionalmente al entorno urbano.	Al oeste de la zona urbana de Tecolutla, lindando con el río del mismo nombre, la zona urbana y la carretera Tecolutla-Gutiérrez Zamora.	Se encuentra en la misma área de las comunidades afectadas a una distancia de siete kilómetros y en la margen derecha del río Apulco, municipio Tenampulco, Puebla.	Se encuentra localizado al Este de la comunidad original, a unos 300 metros de distancia, pero a una mayor altitud.	Se encuentra localizado al lado sur oeste de la comunidad original, a unos 50 metros de distancia, pero a una mayor altitud.	Se encuentra ubicado en la margen norte del río Xelajú, en área de nueva ocupación urbana.	Se encuentra ubicado en la margen norte del río Xelajú, en área de nueva ocupación urbana.
Número de casas proyectadas	859 viviendas (4 295 beneficiados)	186 viviendas	319 viviendas	34 viviendas	31 viviendas	172	62
Número de casas construidas oficiales (reportadas en documentos)	643 (645) viviendas	147 viviendas	220 viviendas	34 viviendas	31 viviendas	172	62

(Continuación)

TABLA 3  
 Ficha comparativa de los siete casos de estudio de reubicaciones

	<i>Arroyo del maíz</i>	<i>Tecolotlán</i>	<i>La Nueva Jimia de Arroyo Zarco</i>	<i>El Escondido</i>	<i>Tigre Grande</i>	<i>Milenio III</i>	<i>Vida Mejor III</i>
Número de casas construidas reales (identificadas en campo por encuesta censal)	474 viviendas	147 viviendas	220 viviendas	34 viviendas	31 viviendas	152	62
Número de viviendas deshabitadas	127 (oficiales)		113	0	0	9	29
Número de viviendas invadidas	25 (oficial, 2005)	0	0	0	0	0	0
Número de lotes no construidos	176	39	99	0	0	0	0
Familias beneficiadas	498 (oficiales) no corroboradas.	147 no corroboradas; 94 corroboradas.	220 no corroboradas; 107 corroboradas.	34 no corroboradas; 23 corroboradas.	31 no corroboradas; 21 corroboradas.	143	32 familias corroboradas.

(Continuación)

TABLA 3  
 Ficha comparativa de los siete casos de estudio de reubicaciones

	<i>Arroyo del maíz</i>	<i>Tecolotlán</i>	<i>La Nueva Junta de Arroyo Zarco</i>	<i>El Escondido</i>	<i>Tigre Grande</i>	<i>Milenio III</i>	<i>Vida Mejor III</i>
Población total beneficiada	1 646 corroborada	381 corroborada	372 corroborada	119 corroborada	81 corroborada	576	128
Estados de lotes no construidos	Invadidos o baldíos	Se concedieron en propiedad a habitantes ajenos al proceso de reubicación por la administración municipal en 2004.	Baldíos en proceso de entrega.	0	0	No hay información	0
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.	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.	Las viviendas se han concluido, cuenta con los servicios básicos (electricidad, agua, drenaje), las calles no están pavimentadas y no tiene alumbrado público.	Las viviendas están terminadas en términos de la “obra negra” y la introducción de servicios, faltan techos a algunas viviendas.	Las viviendas están terminadas en términos de la “obra negra” y la introducción de servicios.	Las viviendas se encuentran terminadas y hay vinculación con el entorno urbano de servicios generales. Motozintla.	La colonia está terminada tanto en viviendas como en servicios generales. <b>Está vinculada</b> al contexto urbano de Motozintla.
Viviendas	474	120	98	34	31	152	62

(Continuación)

TABLA 3  
 Ficha comparativa de los siete casos de estudio de reubicaciones

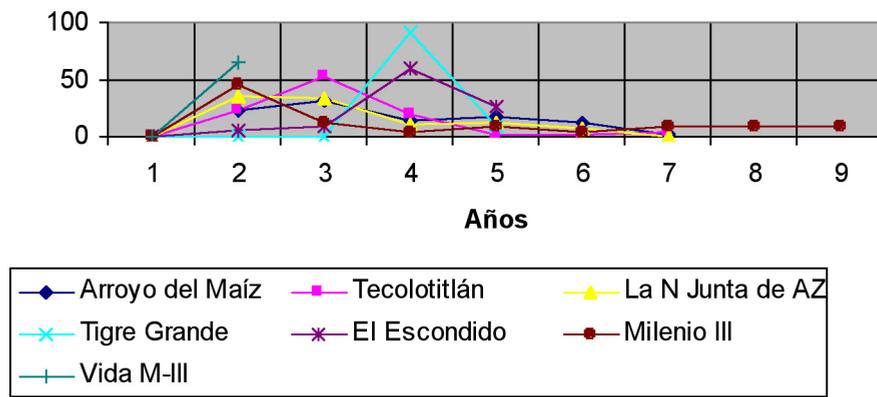
	<i>Arroyo del maíz</i>	<i>Tecolotlán</i>	<i>La Nueva Jimia</i>	<i>El Escondido</i>	<i>Tigre Grande</i>	<i>Milenio III</i>	<i>Vida Mejor III</i>
censadas en campo							
Viviendas con formación censal	94	107	23	23	149	32	
Dimensiones de la vivienda	27 m <sup>2</sup>	36 m <sup>2</sup>	32 m <sup>2</sup>	32 m <sup>2</sup>	40 m <sup>2</sup>	38 m <sup>2</sup>	
Dimensiones de los lotes	150 m <sup>2</sup>	200 m <sup>2</sup>	10 x 18, 180 m <sup>2</sup>	10 x 18, 180 m <sup>2</sup>	8 x 20, 160 m <sup>2</sup>	7 x 15, 105	

## II. El proceso de ocupación de viviendas

Posteriormente, se observarán de manera particular los aspectos relacionados con el tiempo en que cada colonia de reubicación estudiada fue poblándose, es decir, el proceso en el que las viviendas construidas fueron ocupándose por sus beneficiarios originales o por otros ocupantes relacionados o no con los anteriores. Nuestra primera aproximación será en el plano comparativo.

La comparación de los resultados de las encuestas censales de los siete casos estudiados en cuanto al tiempo en que los habitantes interrogados declararon haber ocupado las viviendas, dio como resultado de la gráfica 1, que permite observar aspectos sumamente relevantes de ese proceso.

GRÁFICA 1  
Estudios de caso. Ocupación de viviendas por año



En algunas gráficas aparecen el año cero y luego la numeración consecutiva de los años que siguieron al proceso. El año uno es el correspondiente al año en que ocurrió el evento desastroso. A pesar de que los siete casos son heterogéneos en términos de sus condiciones geográficas, culturales, socioeconómicas y las relacionadas con el evento destructor (aunque en todos los casos estuvo presente el fenómeno inundación, las características de ocurrencia fueron diferentes: onda tropical, huracán) el proceso de ocupación de viviendas mantiene similitudes notorias. Por ejemplo, en general, el mayor porcentaje de ocupación ocurre en los primeros dos años.

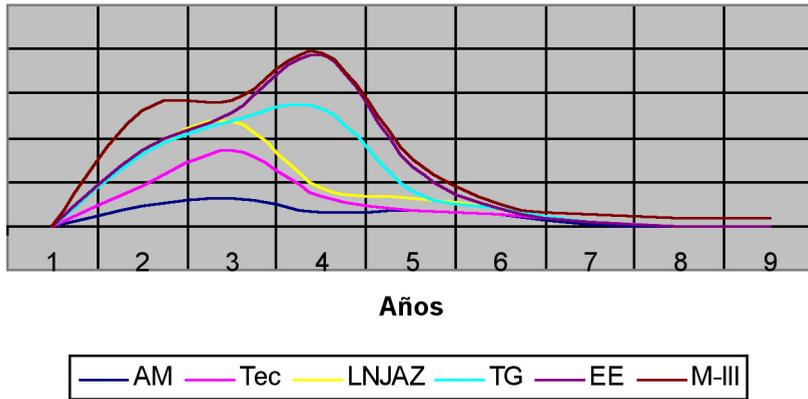
Desde este punto de vista se considera que también, en términos generales, la conclusión de las primeras casas y su disponibilidad para ser habitadas ha tardado invariablemente al menos un año para todos los casos de estudio, incluido el de Vida Mejor III en Motozintla, Chiapas, derivado de la ocurrencia del huracán Stan en noviembre de 2005. Pero es también en el segundo año en que continúa la ocupación sostenida de las viviendas y ello coincide con los tiempos de terminación de las viviendas por parte de las compañías constructoras. Si se observa con detenimiento se puede decir que dos años después de la ocurrencia del evento destructivo se logra ocupar entre el 60 y 70% de las viviendas y, se puede decir, aunque sea reiterativo, que esos son los periodos de construcción promedio de las viviendas en las colonias de reubicación.

En la gráfica 2 se observa que el proceso de ocupación o de habitación de las viviendas en las colonias de reubicación estudiadas también conforma otro patrón que resulta de mayor interés.

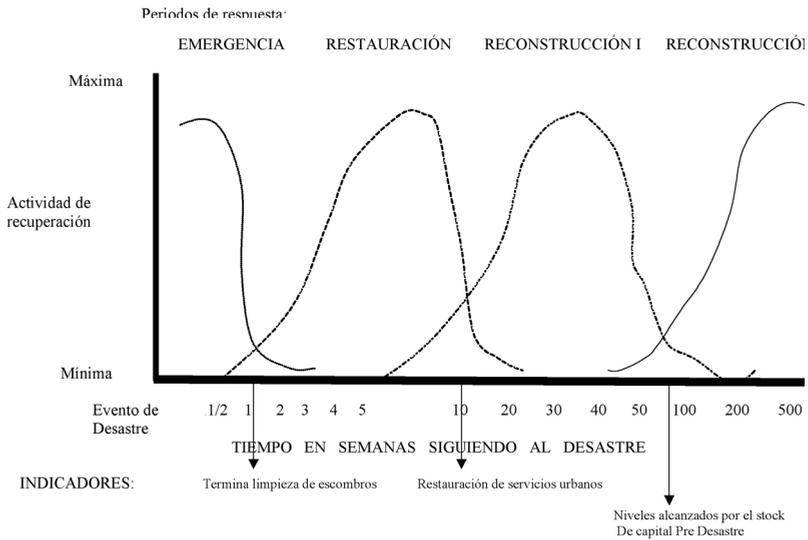
Esta gráfica muestra cómo es en el tercer y cuarto años después del evento desastroso, que los niveles de ocupación disminuyen, dado que ya en ese tiempo se ocupa la mayor parte de las casas. Ello sugiere que los habitantes de las reubicaciones consumen ese tiempo en las actividades de recuperación del evento desastroso.

La gráfica 3 de la página siguiente muestra un modelo general de reconstrucción y recuperación y también varios términos temporales en los que cier-

GRÁFICA 2  
Casos de estudio. Tiempo de mayor ocupación  
de viviendas en años



GRÁFICA 3  
Modelo General de Actividades Posdesastre, Reconstrucción y Recuperación  
(Bolin, 1982, p. 47)



tas sociedades (la gráfica corresponde a condiciones en los Estados Unidos) avanzan en sus labores de recuperación. En ella se observa que a partir de la cuarta semana se inicia propiamente la actividad central de reconstrucción (en la gráfica: Reconstrucción I) y en la semana 20 (cinco meses) esta actividad llega a su fase más elevada para decaer en la semana 48, es decir, al año. Hay otra actividad registrada como Reconstrucción II que se refiere a la “reconstrucción *conmemorativa, de mejoramiento y desarrollo* (Bolin, 1982, p. 42) que se prolonga hasta por diez años o 500 semanas. En esta gráfica se indica que más o menos a los dos años (100 semanas) se alcanza el nivel de existencia de capital que se tenía antes del impacto destructor. (Ver gráfica 3. Modelo actividades posdesastre, reconstrucción y recuperación).

En muchos sentidos esos niveles indican estados de recuperación general de las economías locales. El modelo es útil para comparar aspectos de los grupos sociales vinculados a los procesos de reubicación en donde se aprecia que los términos en los que los grupos afectados pueden acceder a ciertos niveles de recuperación en México se presentan en los resultados de las gráficas de ocupación de viviendas de este estudio.

En las condiciones de subdesarrollo, difícilmente se puede aspirar a realizar las actividades de “Reconstrucción II”, según el modelo de la gráfica 3, y que es propio de la sociedad estadounidense, más bien lo que ha sucedido en los contextos subdesarrollados en materia de recuperación es que durante las soluciones provisionales se hacen arreglos permanentes (Blaikie, *et al.* 1993).

Sin embargo, es posible asumir que las comunidades impactadas por evento destructivo como una inundación tienen un periodo de recuperación de sus condiciones de reproducción social y económica que no puede ser ajena a las circunstancias de su vivienda o de la vivienda que ocupan por necesidad. Después del impacto destructor se observó de manera física y mediante entrevistas a los afectados, que un porcentaje considerable de ellos acudió a refugiarse con parientes y amigos, mientras que otros recurrieron a los albergues que dispuso el gobierno (municipal, estatal, federal) o a otros espontáneos. Las personas que han permanecido más tiempo en los albergues

han señalado poca consistencia de sus redes sociales en la localidad o bien son muy pobres o tienen poco tiempo de residencia en el lugar.

El alto porcentaje de damnificados (se calcula un 60% aproximadamente) que no acuden a los albergues (Macías, 1999) utilizan los mismos recursos de relaciones sociales para resolver los problemas de empleo, vivienda y alimentación.

Por otra parte, los damnificados de menor consistencia de sus redes sociales son los que guardan un mayor nivel de dependencia de las actividades de recuperación derivadas del gobierno, pero se ha encontrado que no obstante esa dependencia, manifiesta en diversas formas, no obra como limitante a la búsqueda de solución de sus problemas inmediatos, de manera que, al año del impacto, las viviendas en la colonia de reconstrucción que mantengan niveles de ocupación cercanas al 20-30%, no sólo se deben a los ritmos de terminación de las casas construidas, como se ha dicho, sino también a que los damnificados ya alcanzaron otras soluciones temporales o permanentes de vivienda.

Así, se observa que si se detectan las soluciones mejores que las viviendas de la colonia de reubicación, los afectados buscan mantener la propiedad nominal o su derecho de acceso a la casa, pero no se mudan. Si, por el contrario, las soluciones no son mejores que la casa de la reubicación entonces buscan presionar para tener el acceso más rápido a las viviendas. Huelga decir que la consistencia y calidad de las soluciones inmediatas o mediatas dependen de las condiciones sociales antes del impacto destructor, tanto en términos de las relaciones como de las condiciones ligadas a la posesión de bienes. El adjetivo de solución “mejor” es relativo y depende de las circunstancias del contexto material y cultural del damnificado. Por ejemplo, en Arroyo del Maíz, a María, madre soltera, empleada con dos hijos y que antes de la inundación vivía en una casa de madera a la orilla del río y sin servicios de agua entubada, electricidad, etc., la casa en la reubicación le parecía un “palacio” en comparación con la anterior. A Pedro, que habitaba una casa en el área de fraccionamiento de clase media denominado La Florida, comerciante y recién casado, la vi-

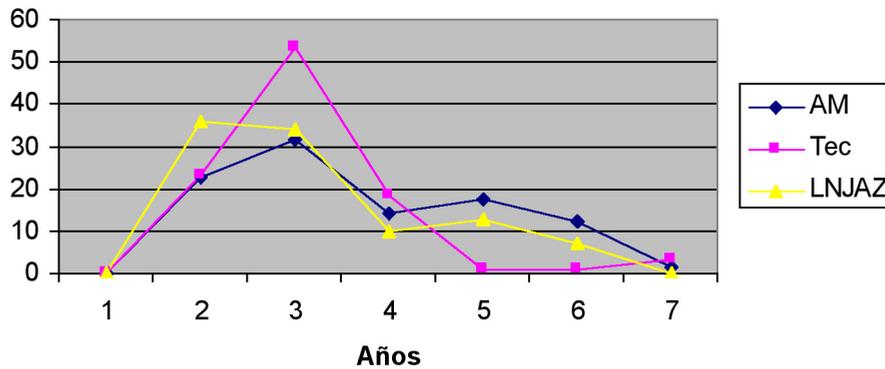
vienda de Arroyo del Maíz le parecía “muy fea”, no sólo por ser demasiado pequeña sino porque la misma colonia le parecía un “palomar”. En Tigre Grande, Martín estaba muy contento y agradecido con su nueva casa en el área de reubicación porque era de “más categoría” dado que estaba hecha de “material”, no de bajareque y techos de huano; mientras que Adolfo decidió no moverse a esa área y ceder su vivienda porque le parecía muy “calurosa” y poco confiable para los vientos y porque no quería vivir hacinado con “todos juntos” sin la libertad de moverse “hasta para ir al baño” o tener sus animales domésticos en su patio.

Entendemos que en los casos de las reubicaciones de Arroyo del Maíz, Tecolotitlán, La Nueva Junta de Arroyo Zarco, Milenio III y probablemente Vida Mejor III, sugieren procesos de ocupación que reflejan lo que se ha indicado y además que la tardanza en ocupación está igualmente relacionada con el retraso en la entrega de viviendas terminadas y en la llegada de ocupantes que no fueron los beneficiarios originales; esto último supone principalmente aunque no de manera exclusiva que los beneficiarios arrendaron, “vendieron” o prestaron sus viviendas o que fueron “invadidas” u ocupadas por personas ajenas al impacto desastroso y a todo el proceso formal de la reubicación.

Los casos de las comunidades Tigre Grande y El Escondido se registran de manera diferente, ya que son comunidades rurales y las reubicaciones ahí sí fueron estrictamente de comunidad con injerencia de éstas en los términos de ocupación. Estas comunidades decidieron trasladarse casi de manera simultánea a las viviendas de reubicación al cuarto año de haberse inundado, como resultado de una negociación (¿imposición?) con autoridades municipales y estatales que les advirtieron acerca de disminuirles los servicios de agua y electricidad común. Durante el periodo anterior al traslado, se registró que los miembros de esas comunidades vacilaron en moverse, tanto por desconfianza de las nuevas casas y su resistencia estructural a los vientos como por razones de mejor microclima en la comunidad original.

Al desagregar el análisis de los casos de las reubicaciones derivadas de las inundaciones de 1999 (Arroyo del Maíz y Tecolotitlán, en Veracruz y la Nueva Junta de Arroyo Zarco en Puebla) se observa un proceso de ocupación muy regular (Gráfica 4).

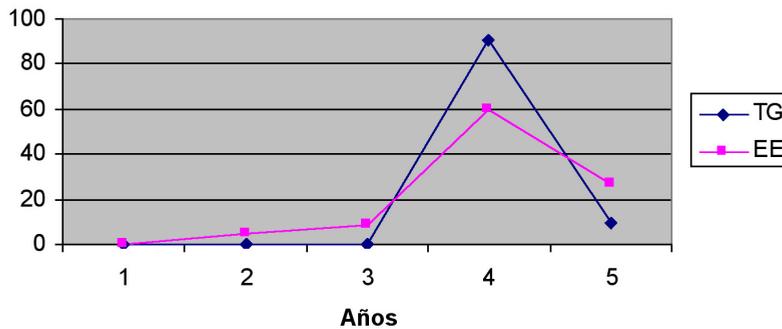
GRÁFICA 4  
Estudios del caso inundación 1999.  
Ocupación de viviendas



En el tercer año después del impacto, las dos comunidades veracruzanas llegaron a su nivel de mayor ocupación, mientras que en La Nueva Junta de Arroyo Zarco, se logró un año antes; eso se explica por el hecho de que fue una comunidad que perdió todas sus viviendas y la mayoría de su miembros estuvieron habitando una “galera” dentro del predio de la reubicación, es decir, ahí la comunidad tuvo mayor urgencia de las casas y al mismo tiempo menos alternativas de soluciones, ya que también se trata de una comunidad rural. Las colonias de reubicación veracruzanas se insertaron en ámbitos urbanos.

Asimismo, las comunidades yucatecas afectadas por la inundación propiciada por el huracán Isidoro también muestran un patrón similar en la ocupación de sus viviendas, como se puede ver en la gráfica 5.

GRÁFICA 5  
Estudios del caso Huracán Isidoro, 2002.  
Ocupación de viviendas por año

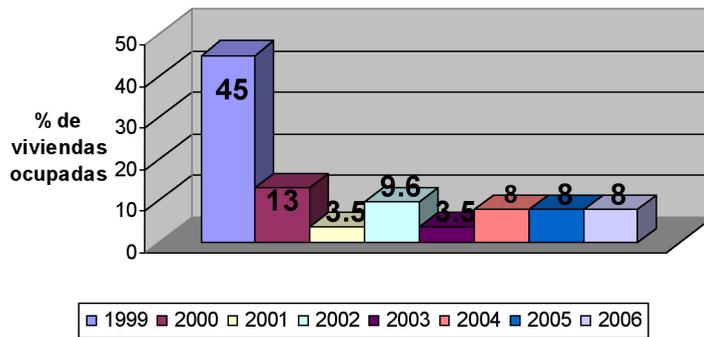


Enseguida se tratan los procesos específicos de ocupación de viviendas para abundar sobre este tema.

El caso de mayor antigüedad como reubicación por desastre corresponde a la colonia Milenio III en el municipio de Motozintla. El evento destructivo ocurrió en los meses de septiembre-octubre de 1998 y a partir de entonces se generaron las acciones de reubicación. En la gráfica 6 se observa el proceso específico de ocupación de viviendas en Milenio III.

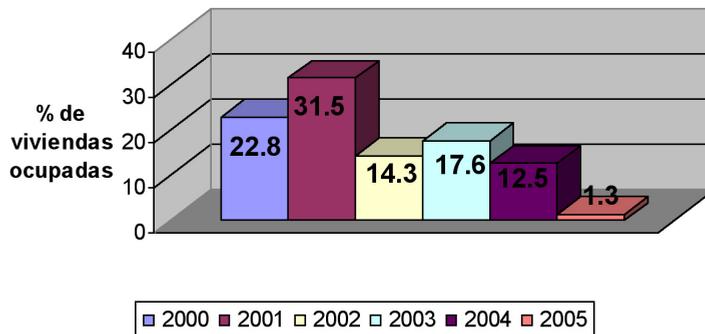
En el primer año del hecho desastroso se logró ocupar un 45% de las viviendas y en el segundo año ya había un 58% de ocupación. En los años siguientes y hasta 2006 en que se levantó la encuesta censal se aprecian modificaciones en la ocupación de las viviendas, lo que revela un proceso de cambios en los ocupantes que incluye relaciones de renta, venta, préstamo y otros. Es importante observar que los datos graficados reflejan el año en que el ocupante de la vivienda entrevistado declaró haber llegado a esa casa y por tanto la interpretación del dato significa que a los dos años habría una ocupación sustantiva de damnificados originalmente beneficiados y que poco más del 40% de las viviendas de la reubicación mantuvieron cambios de ocupantes que no reflejan esa relación beneficiario-vivienda.

GRÁFICA 6  
Milenio III. Ocupación de viviendas por año



El caso de Arroyo del Maíz (Gráfica 7), y en general, de las reubicaciones relacionadas con las inundaciones de 1999, sería el segundo en el orden de antigüedad.

GRÁFICA 7  
Arroyo del Maíz. Ocupación de viviendas por años

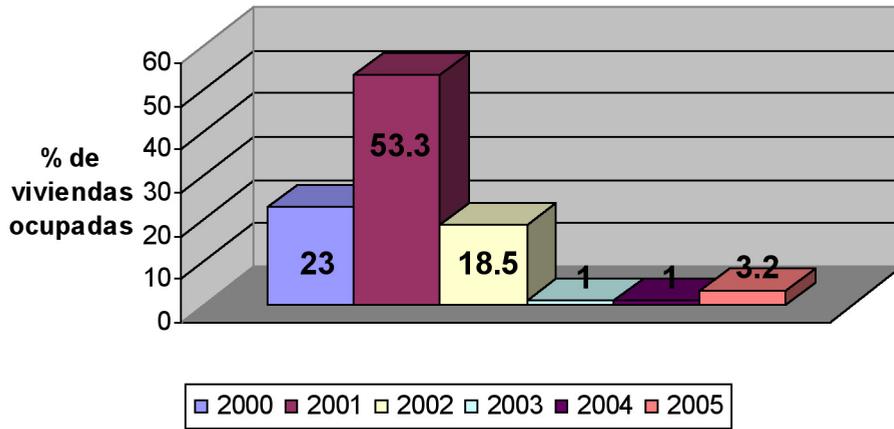


Se puede observar en este caso que también los niveles de ocupación en el segundo año del impacto desastroso llegó a cerca del 60%, distribuyéndose las llegadas de ocupantes en los años siguientes que sugieren de la misma manera un proceso de cambio de ocupantes que involucró asimismo relaciones de renta, préstamo, etc., pero particularmente de invasión de viviendas dada la alta presión sobre este sector que se identifica en el área urbana de Poza Rica. Ahora bien, si se observan los porcentajes de ocupación por año se verá que mientras que en Milenio III la llegada más significativa de ocupantes se logró en el primer año, en Arroyo del Maíz no ocurrió sino hasta el segundo año.

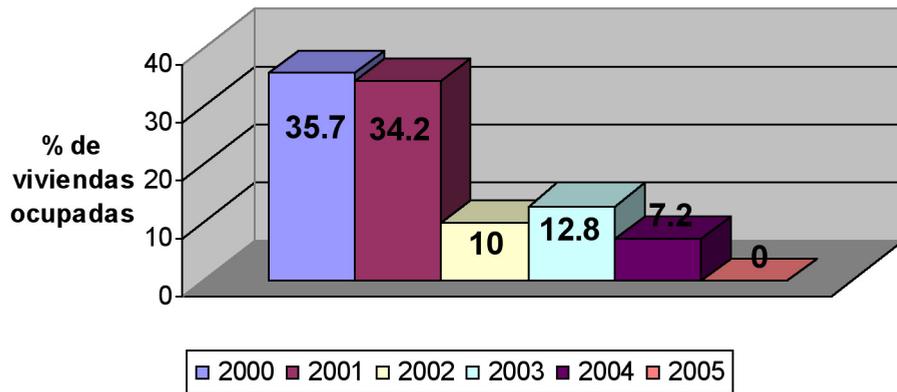
El caso de Tecolotitlán (gráfica 8), a diferencia de los dos casos anteriores, registra un importante cambio en este proceso de ocupación de viviendas que se explica por sus peculiaridades, es decir, el contexto urbano es de menor tamaño y hay dos actividades económicas que regulan la vida del lugar, el turismo y la pesca. En el segundo año después de la inundación, las viviendas de la reubicación alcanzaron casi el 80% de ocupación. Los niveles de llegada de ocupantes son muy similares al caso anterior y difieren por tanto de Milenio III, por ser el segundo año el más significativo en niveles de ocupación.

El tercer caso de las reubicaciones por las inundaciones de 1999 es el de La Nueva Junta de Arroyo Zarco (gráfica 9). Aunque como en el caso de Tecolotitlán al segundo año del impacto los niveles de ocupación de viviendas alcanzaron un 70%, aproximadamente, la frecuencia de distribución es diferente, pues en La Nueva Junta de Arroyo Zarco en los dos primeros años fue homogénea y determinada casi exclusivamente por la tardanza en la entrega de las viviendas, ya que como se señaló: la comunidad fue devastada por la inundación en lo que se refiere a las casas del asentamiento original y los pobladores se fueron a vivir al predio de reubicación, de manera que prácticamente todos ellos ya estaban ocupándolo y sólo esperaron a que las casas fueran entregadas formalmente.

GRÁFICA 8  
Tecolotitlán. Ocupación de viviendas por años



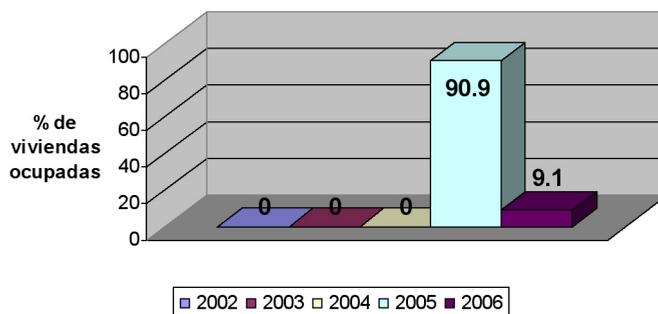
GRÁFICA 9  
La Nueva Junta de Arroyo Zarco.  
Ocupación de viviendas por años



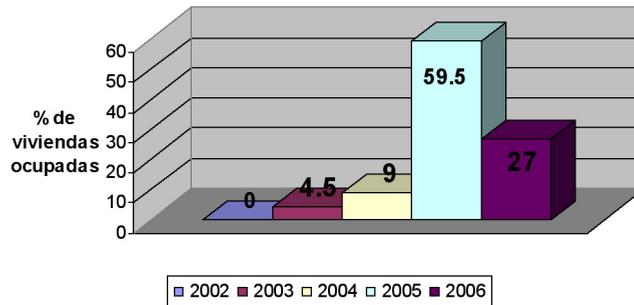
Además, el comportamiento de los niveles de ocupación después del año 2001 también refleja cambios en las relaciones de ocupación, ya que poco menos de la mitad de las viviendas en la reubicación estaba destinada a habitantes de otra comunidad denominada Colonia Morelos y ellos no habían decidido mudarse aún en 2005, año del levantamiento del censo.

Como ya se dijo, las dos comunidades estudiadas de Yucatán tuvieron procesos de ocupación muy similares (gráficas 10 y 11) debido a factores de negociación con autoridades municipales, pero sobre todo estatales. No fue sino hasta el año 2005, es decir, tres años después, que se cambiaron del asentamiento original al de reubicación y en ello también contó el tiempo que tardaron en establecer la entrega de casas, que en estos dos casos dependió de la terminación de los techos de huano, en donde los beneficiarios estarían aportando la mano de obra.

GRÁFICA 10  
Tigre Grande. Ocupación de viviendas por años



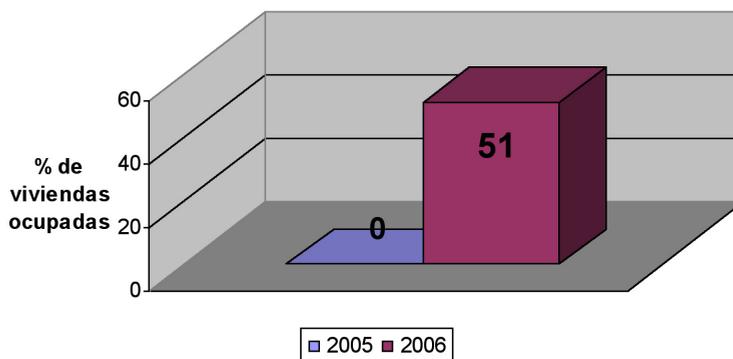
GRÁFICA 11  
El Escondido. Ocupación de viviendas por años



Como se ve en las gráficas, a pesar de que en general el proceso de ocupación de las viviendas fue similar, también se reflejaron las diferencias que existen en ambas comunidades. La respuesta más positiva en términos de ocupación simultánea se observa en Tigre Grande donde casi todos los habitantes se movieron en 2005, situación diferente en El Escondido donde se registran sensibles niveles de ocupación de casas antes y después de 2005. Esto, entre otras cosas, habla de la variabilidad de la cohesión comunitaria.

El último caso corresponde a la reubicación de Vida Mejor III (gráfica 12) y resulta el más reciente y cuyas características denotan la circunstancia política que explica la terminación de las casas de esa colonia y que tiene que ver con el hecho de que fue prácticamente la primera de otras colonias de reubicación que debió terminarse para mostrar “resultados” de la gestión del gobernador chiapaneco.

GRÁFICA 12  
Vida Mejor III. Ocupación de viviendas por años



En octubre de 2006, es decir, a casi un año de la desastrosa inundación generada por el huracán Stan, ya se habían entregado la totalidad de las viviendas en esta colonia. En ese tiempo se levantó la respectiva encuesta censal y sólo se registró una ocupación de 32 viviendas de un total de 62, lo que representa el 51%. Este dato es relevante porque a diferencia de todos los casos anteriores se registra que los tiempos de terminación-entrega de casas influyeron en los niveles de ocupación.

El caso de Vida Mejor III indica un porcentaje de desocupación de casi la mitad de las casas y al mismo tiempo refleja fenómenos sociales como los ya mencionados respecto al recurso de soluciones alternativas que adoptan los damnificados ante la tardanza en los tiempos de entrega de casas (un año para la totalidad de las casas de la colonia, en este caso, y en el resto de los casos de estudio un año fue lo que se retrasó la entrega de sólo parte del total de las viviendas), lo que propicia relaciones de renta, préstamo y “venta” de viviendas ya adjudicadas, como ocurrió en Milenio III en la misma área.

Para concluir, es conveniente señalar que lo que se ha tratado como “proceso de ocupación de las casas” de la reubicación alude al tiempo en que los beneficiarios han tenido que esperar para ocupar las viviendas que se

supone perdieron en los eventos desastrosos o por no poder regresar a vivir a un lugar inhabitable. Se supone también que la pérdida de vivienda les dejó en tal indefensión que es urgente disponer de esas casas. Pues bien, se ha reiterado que en términos generales casi el 50% de los entonces damnificados tuvieron que esperar unos dos años para acceder a las viviendas y no ha sido sino hasta el tercer año en que la mayoría de ellos las han ocupado. Lo anterior contrasta lo señalado en el estudio de Villavicencio (*et al.* 1997, p. 218) que estimó el tiempo de espera para acceder a vivienda de un grupo de usuarios de programas oficiales de financiamiento de vivienda social (FIVIDESU) en tres años y medio como promedio.

Como se observa, hay una coincidencia en los términos temporales de espera para el acceso a las viviendas en ambos casos, sólo que la diferencia para las reubicaciones es que se trata de procesos “urgentes”, que corresponden a las condiciones en las que los damnificados perdieron sus casas y en el orden de la necesidad requerían reemplazo también urgente. El resultado del dictamen es que en este aspecto las acciones de reubicación no han cumplido las expectativas de su creación.

### Los procesos de gestión de las reubicaciones en los casos de estudio

Finalmente, se aludirá a un aspecto importante que servirá para abordar el siguiente capítulo de evaluaciones comparativas de los casos de reubicación. Se trata de los procesos de gestión que fueron identificados por medio de entrevistas a damnificados y funcionarios federales, estatales y locales.

Enseguida se presentan tres diagramas del llamado “proceso de gestión” que se define como la serie de instancias que intervinieron en la gestión de la reubicación desde el impacto de la inundación hasta la que determinó quiénes serían los beneficiarios.

La definición de los procesos de gestión, o mejor dicho de los diagramas, fue un material que se extrajo de las entrevistas aplicadas con ese propósito y que recoge, evidentemente, de la percepción que cada entrevistado refleja (representa) mentalmente, la instancia de gestión que identificó o en la que participó o tuvo conocimiento. No se trata, por tanto, de un conjunto expresivo de la operación real de las acciones de gestión de las reubicaciones, sino sólo de aproximaciones subjetivas que orientan sobre el funcionamiento de intervención de manera significativa.

El diagrama 1 corresponde al Modelo tipo del que éste se desprende, basado en los procedimientos que se han observado antes, ligados básicamente al Programa Emergente de Vivienda. Los otros dos diagramas corresponden a la reconstrucción de las instancias de gestión mediante las entrevistas con funcionarios y damnificados.

El diagrama 2 muestra 10 instancias después del impacto de la inundación y que se inician con la instalación de la mesa de atención social y termina con ajustes del padrón de beneficiarios. En los diagramas siguientes se observará un orden diferente de las instancia y otras que siguen a la que en este caso se definió como la última, como lo relacionado con el sorteo que se hace para distribuir las viviendas a los beneficiarios.

El diagrama 3 muestra la disposición de las instancias de gestión, ya reducidas a 9, respecto al diagrama del Modelo, y ciertamente ubica la relativa a la definición del padrón de beneficiarios, no como la última sino como la intermedia. El diagrama siguiente, derivado de las entrevistas con los damnificados, refleja otra condición ya que en general se encontraron dificultades de identificación, por ejemplo, con la Mesa de Atención Social y, como se observará, la visión de los afectados descansa en aproximaciones con instancias o suceso de actores locales y es por consiguiente muy lejana la referencia con agentes federales de intervención

Para contrastar la forma en la que se gestionaron las reubicaciones de Yucatán se presenta el siguiente diagrama que ilustra justamente cuán diferentes y alejadas del *modelo* fueron las intervenciones de los agentes gubernamentales.

DIAGRAMA 1  
Procesos de gestión de las reubicaciones según el Modelo Tipo

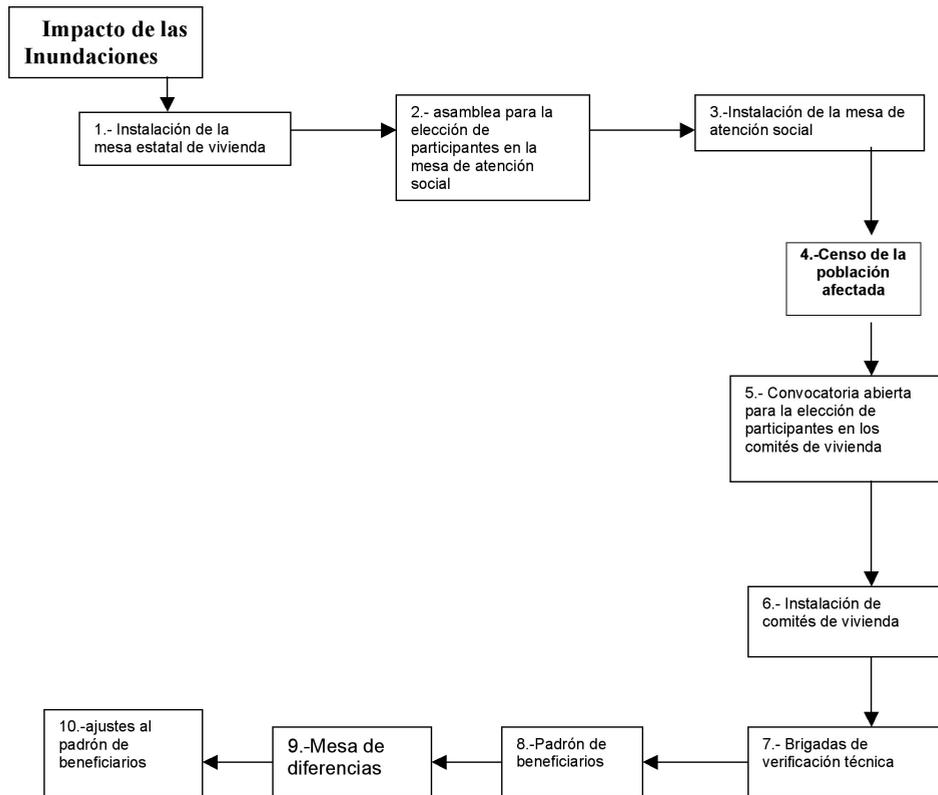


DIAGRAMA 2  
Proceso de gestión según funcionarios

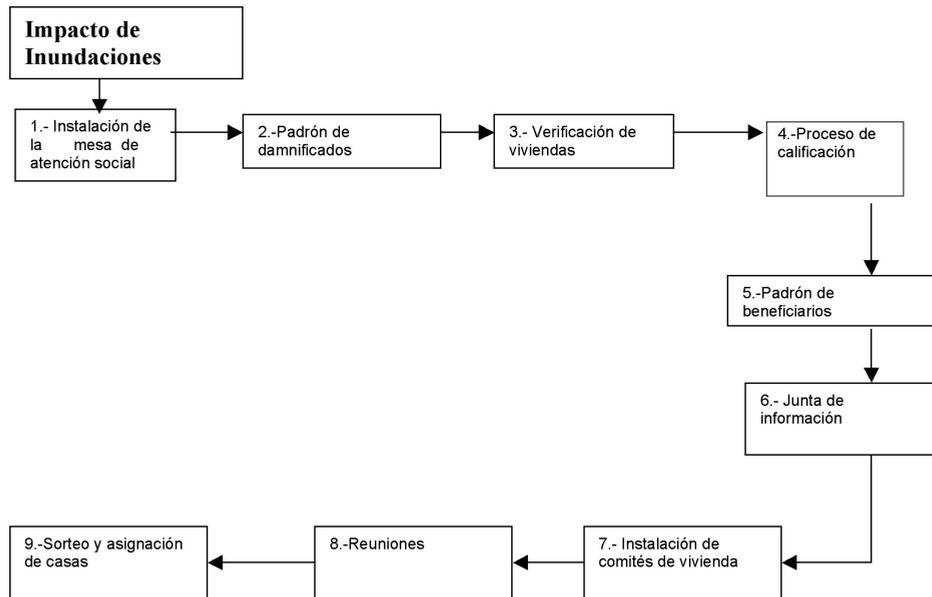


DIAGRAMA 3  
Proceso de gestión según damnificados

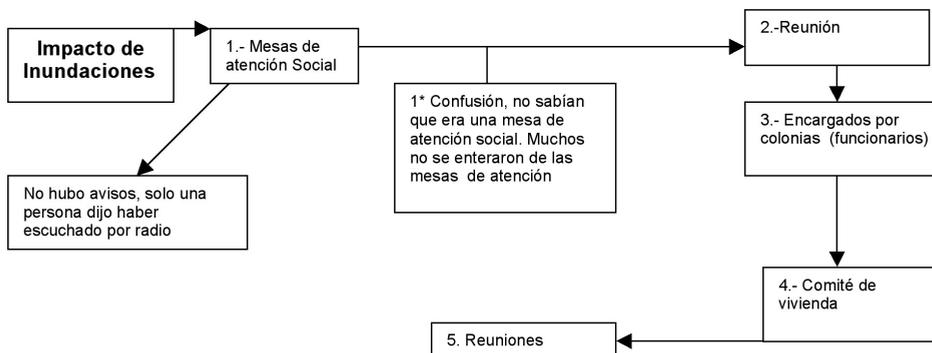
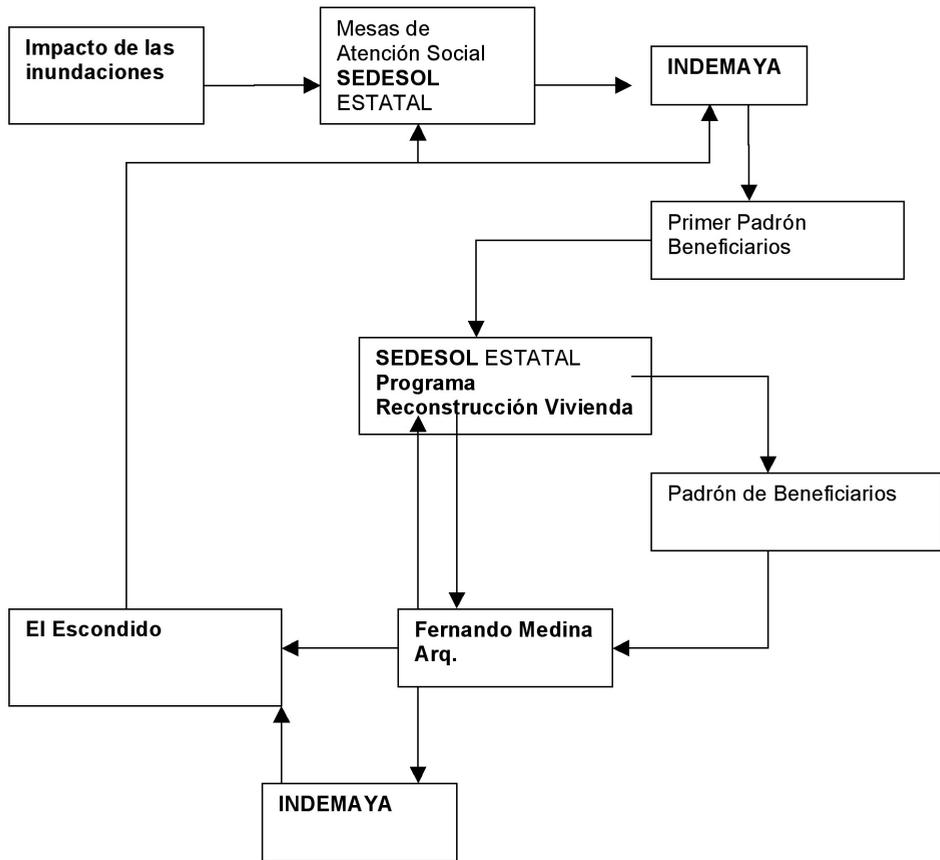


DIAGRAMA 4  
Proceso de Gestión de la Reubicación de El Escondido





### III. Evaluaciones comparativas

#### 1. La función de la SEDESOL

Como en todos los casos de las reubicaciones realizadas en respuesta de las inundaciones de 1999 en el estado de Veracruz, en términos formales, la SEDESOL fungió como la entidad *normativa* del Programa Emergente de Vivienda. La condición de normativa se ha considerado tanto por funcionarios de las delegaciones en los estados como por otros 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 injerencia de los procesos operativos, de organización o de monitoreo.

En los momentos de la emergencia o en los inmediatamente posteriores al impacto del evento desastroso, el papel de la SEDESOL y de sus delegaciones fue clave, dado que su personal intervino en las condiciones de desastre y la aplicación de recursos del FONDEN. Lo anterior paradójicamente conlleva una carga de aciertos y otra de falencias. Los aspectos de intervención marcada por tales errores 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.

Los aspectos clave de la intervención de la SEDESOL, se identificaron de la misma manera que los del caso de reubicación de Tecolotitlán (*Vid.* Macías y Marcé, 2006), o sea, los procesos de atención social coordinando personal de dependencias estatales y municipales en la instalación de las Mesas de Atención Social, definición de las Brigadas Técnicas y el soporte de 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 de la llamada Mesa de Diferencias), así como en la captura de las cédulas de verificación en el sistema para definir el Padrón de Damnificados. En el caso de las reubicaciones veracruzanas la responsabilidad fue dar al Instituto de Desarrollo Regional (IDERE) el Padrón de Beneficiarios para atender por subprograma, municipio y localidad.

Otras actividades donde se contemplaron adquisiciones y suministro de paquetes de construcción se consideran laxas, igual que la supervisión de los avances de obra y todos los aspectos financieros de la edificación de viviendas. Se registraron retrasos de obra en todas las reubicaciones estudiadas. Además, el caso de la habilitación del predio Tecolotitlán generó muchas dudas respecto a la eficiencia y honestidad en su manejo. Por ejemplo, fue notorio que el predio adquirido para la colonia de reubicación tuvo que ser sujeto de una amplia obra de relleno y nivelación de terreno para justificar la edificación de viviendas sobre un cierto “nivel” no inundable o para “reducir” su riesgo. Sin embargo, incluso ese cometido fue incumplido, porque el objetivo de rellenar el predio al nivel de la carretera Gutiérrez Zamora-Tecolutla no se logró. El retraso de tres años en la construcción de la colonia de 147 viviendas, debido al incumplimiento de una empresa contratista, sugiere también falta de supervisión de coordinación con la entidad ejecutora, que para este caso fue el IDERE.

La facultad de control de archivos y de procesos de gestión de la delegación veracruzana acerca del caso de este estudio es nula o está en subordinación de dinámicas políticas estatales que no necesariamente son legítimas (en términos de ocultar incapacidad de gestión o de manejos inciertos de recursos). En los casos de estudio de Veracruz no se obtuvo información oficial de censos, padrones, actas, etc., debido a que la delegación no facilitó la información ni el acceso a ella. En el caso de la entidad designada como “ejecutora”, por la normativa aplicable al proceso de reubicación, es decir, el IDERE, se solicitó dicha información y se obtuvo una contundente negativa.

Es importante destacar un problema que se presenta difícil en lo general, pero en lo particular se agrava, como el caso de la ciudad y municipio de Poza Rica y que desde luego afectó a la reubicación de Arroyo del Maíz (*Vid.* Macías y Vera, 2006). Ya se señaló que de acuerdo con las disposiciones pertinentes que se presentan en las normas de aplicación del FONDEN, se dice que es responsabilidad del municipio regular los asuntos relativos al control de uso del suelo y luego permitir o no nuevos asentamientos en zonas de riesgo. Recuérdese que la Federación tiene facultades de control sobre cauces de ríos, de acuerdo con la Constitución, lo que no facilita la injerencia ni la coordinación de los tres niveles de gobierno. Pero independientemente de ello lo que se ha advertido es que el papel de la SEDESOL se complica cuando en su intervención omite observaciones al respecto.

Es evidente que en el ámbito municipal se encuentran enormes carencias de recursos de intervención y en el ámbito estatal tampoco hay claridad en el problema observado, por el ayuntamiento o las instancias estatales o federales. Es posible imputar, como ya se señaló, una buena parte de responsabilidad a la SEDESOL, pues omitió desde un principio la serie de disposiciones que no autorizan construir o reconstruir viviendas en zonas de riesgo, lo que evidentemente supuso constreñir el Programa 04 (reconstrucción en el área afectada) en las áreas que se inundaron y que originaron el Programa 05 (reubicación). Aunque las normas del FONDEN y del mismo Programa Emergente de Vivienda asumen que el nivel local enfrenta la responsabilidad de no permitir edificaciones de viviendas en sitios “riesgosos” y todas las áreas del “gobierno compartido”, también, en los hechos, el municipio no sólo no interviene sino que en otras dinámicas de crecimiento acelerado de esos sitios enfrenta la necesidad de dotar o ampliar los servicios urbanos.

En términos generales se puede decir que en un contexto urbano complejo como el de Poza Rica, los poderes municipales son excedidos por la dinámica de los procesos de urbanización, por lo que los controles requieren de diversas medidas regionales y estatales. En otros contextos, como el de

Tecolutla, no tienen ese mismo nivel de complejidad y sin embargo el papel de las autoridades municipales es idéntico, es decir, omiso.

Probablemente el caso de la reubicación de La Junta de Arroyo Zarco es uno de los que difuminan más el papel desempeñado por la SEDESOL respecto a los casos de estudio que ha encarado este proyecto (*Vid.* Macías y Hernández, 2006). La atribución de ser la “entidad normativa” por corresponder a la esfera federal puede ofrecer algunas dificultades en el nivel de su intervención. La problemática anterior se puede formular en los siguientes términos:

La SEDESOL accedió al área afectada (Puebla, Sierra Norte de Puebla, municipio de Tenampulco) con las siguientes previsiones: el Programa Emergente de Vivienda con las determinaciones normativas del FONDEN y el esquema de organización intergubernamental (coordinaciones regionales y microrregionales), el establecimiento de la Mesa de Atención Social y todas las acciones u organismos dedicados a la cuantificación y calificación de daños y de damnificados, en los que se coordina personal de los tres niveles de gobierno.

Las entrevistas con funcionarios coincidían en que era la SEDESOL, en sus oficinas centrales, la que sancionaba el Padrón Definitivo de Beneficiarios. La evidencia en el caso de La Junta de Arroyo Zarco ha mostrado que la distribución de las viviendas comprendidas en el Programa Emergente se hizo con referentes en los que no figuró el Padrón de Beneficiarios y que la adquisición del predio fue determinado en el ámbito local y no existió intervención de la SEDESOL, salvo para sancionar el pago que debía hacerse por la compra. La existencia de un padrón definitivo en este caso se encuentra en duda con respecto al proceso de reubicación, desde el diseño de asentamiento (originalmente planeado para 319 acciones) hasta los resultados de la distribución de las viviendas (220 casas en total de las que 113 se mantuvieron sin ocupar hasta finales de 2005).

Aunque es natural que una de las condicionantes normativas del FONDEN (otorgar una vivienda por solar afectado) no se cumplió, lo que fue muy consistente en todo el proceso de la reubicación, ninguno de los funcionarios

entrevistados dio razón alguna por haber contravenido la norma, aunque esto fuera comprensible del todo. Si ése fue un problema digno de ser atendido para modificar tal requisito, tampoco ningún funcionario de la SEDESOL se refirió al asunto, 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 Cédulas de Información Socioeconómica, y la escasa importancia que otorgan a este caso, lo que puede poner en duda el sentido y la validez de toda la organización relacionada con la operación del programa y el cumplimiento estricto de la normatividad.

Sin embargo, precisamente ese asunto ha sido muy común en los casos que se han analizado y ha sido factor de negociación en todos los casos, ya que además de que los afectados han demandado más de una casa por solar han buscado que la dotación de las viviendas se ubique en las cercanías familiares o con base en otros factores de identidad. En ningún caso, por agregar un dato más, se rechazó la forma de “sorteo” como mecanismo de asignación de viviendas en términos de su ubicación. Lo que los resultados de la experiencia muestran es que los funcionarios de la SEDESOL que han tenido cercanía con los aspectos señalados, no los hubiesen registrado como una necesidad de modificar la norma, lo que sugiere que por un lado la propia norma no dispone de mecanismos de adecuación derivados de recuperar las experiencias de aplicación ni los propios funcionarios recurren a mecanismos aunque sea informales para hacer llegar a los responsables de generar o cambiar esas normas los cambios adecuados derivados de su ejercicio.

Por otra parte, en el proceso particular de reubicación, tanto de El Escondido como de Tigre Grande, el papel de la SEDESOL involucra diversos factores de interés capital. La delegación federal de la SEDESOL mostró capacidad limitada de intervención y al parecer sus funcionarios se hicieron o los hicieron a un lado del proceso de identificación de daños y de las decisiones de aplicación de los recursos federales que parecieron haberse convenido en el más alto nivel. Lo anterior, según se observa, refleja el papel adoptado o constreñido de la delegación y de las oficinas centrales correspondientes

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. En cambio, las dependencias de gobierno estatal (SEDESOL e INDEMAYA) facilitaron la intervención a un profesionista independiente quien contaba con apoyo personal del gobernador de la entidad para realizar los diseños y obras de las reubicaciones.

## 2. La reubicación según la perspectiva de los afectados

Este apartado ha sido elaborado con base en el análisis de las entrevistas realizadas a personas afectadas por las inundaciones de 1999 residentes y no residentes en las colonias de reubicación. Se buscó obtener comentarios evaluatorios o ponderaciones, sin llegar a juicios de valor, acerca del proceso global de las reubicaciones que cubren los puntos que se señalan más adelante.

En términos de organización, se apreció una constante que indica en general que los funcionarios de la SEDESOL no ofrecieron información oficial suficiente que comunicara los objetivos y finalidades de las Mesas de Atención Social. Tampoco se advirtió que hubiera transparencia y claridad en los mecanismos de elección de los representantes comunitarios en las Mesas de Atención Social, que en su elección hubo injerencia de las autoridades municipales con el aval de la SEDESOL. En cambio, los informantes sí comunicaron, aunque de manera ambigua, sobre los lugares y su localización donde se realizarían las reuniones de los comités de vivienda.

En términos de vigilancia y seguimiento, los representantes de colonia informaban a las personas afectadas sobre las reuniones de comité de vivienda, pero en ocasiones hacían un mal manejo de la información del 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 la SEDESOL. Existe una percepción generalizada de que hubo malos manejos en la asignación de beneficiarios al Subprograma 05. Por tanto,

esos “malos manejos” no necesariamente se refieren a actos de corrupción sino a actos resultantes del desconocimiento de las condiciones reales de los “beneficiarios” que a juicio de los informantes no eran merecedores de los beneficios, o al menos no tan merecedores como otros damnificados con condiciones de mayor necesidad y que no se integraron al padrón para ofrecerles los beneficios de los programas en los que intervino la SEDESOL.

Por tanto, al abordar el tema del diseño del proyecto del asentamiento y el respectivo a las viviendas individuales, los cuales derivan del Modelo *Tipo Ideal* de la reubicación, aquí tratado, significa que una reubicación elementalmente viable debe generar condiciones mínimas de involucramiento de los afectados en los diseños (de asentamiento y vivienda), en los materiales y en las diversas etapas de construcción.

En lo que se refiere al Proyecto de Reubicación, es decir, del nuevo asentamiento y de las viviendas, se puede asumir que la intervención de la SEDESOL y de las diferentes instancias estatales en todos los casos estudiados, tampoco generaron mecanismos de participación o colaboración en este rubro, por ejemplo, los comités de vivienda, donde los hubo (Poza Rica, Tecolutla), no tomaron en cuenta la opinión o los puntos de vista de la población en el diseño de la colonia ni en el diseño del pie de casa. La comunidad no se involucró en la elección de materiales de construcción y la asesoría técnica para construir en el predio, no se dio a conocer a los beneficiarios.

Aunque en el caso de Tecolotlán el predio de destino se eligió en función de los dictámenes de la Dirección General de Ordenamiento Urbano (DGOUR) y del estudio de suelo que dictaminaron la construcción en “zona no riesgosa”, las inundaciones habituales de cada periodo pluvial (específicamente las del último mes de las temporadas de 2005 y 2006) pone en tela de juicio la validez de tal dictamen, ya que el predio de destino se encuentra en una zona de riesgo. En el caso de La Nueva Junta de Arroyo Zarco, los afectados sólo participaron en la búsqueda y, relativamente, en la elección del predio de destino.

La entrega formal de las viviendas se realizó en todos los casos por bloques con una duración de uno a más de cuatro años (véase gráfica 1) tiempo suficiente que propició lo que un repoblamiento de zonas de riesgo (lecho del río, asentamiento en zona federal) y otros procesos como el subarrendamiento de cuartos para familias completas o la construcción de viviendas de estructura endeble en las inmediaciones del lote de reubicación, generando además de un nuevo tipo de vulnerabilidad social, otras complicaciones riesgosas para la generación de procesos sociales en el nuevo asentamiento.

Por otra parte, en la estructura de las viviendas (el pie de casa) se observa una calidad de construcción deficiente, construcciones en las que los castillos no fueron colados de manera adecuada, paredes con tabiques unidos con poco cemento que permite la filtración de aire, ventanas sobrepuestas, lámina de asbesto sobrepuesta (techo de la vivienda). Estas deficiencias fueron señaladas en las entrevistas, pero también fueron observadas directamente en campo. Es importante agregar que en todos los casos y debido al “escalonamiento” en la terminación y entrega de las viviendas, durante la primera dotación no existían los servicios públicos, como alumbrado de calles o pavimentación, de manera que los beneficiarios que fueron llegando primero tuvieron que esperar poco más de un año la terminación de esos servicios. Desde luego que estas fallas se deben a la falta de cumplimiento y aplicación de las constructoras, pero también indican una planeación inadecuada de la obra, lo que implica responsabilidades compartidas entre las entidades ejecutoras y las constructoras. En este sentido es necesario advertir sobre la necesidad que tiene la SEDESOL de dar seguimiento correcto a las obras, dado que en el ámbito estatal las entidades ejecutoras tuvieron todas las cargas de responsabilidad y no fueron “monitoreadas” por instancias superiores. Ningún entrevistado recuerda haber visto a funcionario alguno de dependencias federales durante el proceso de construcción.

Sin duda que los resultados de la obra de reubicación y la percepción de éstas en los damnificados han influido en muchos factores vinculados al entorno urbano o rural. En el caso de Arroyo del Maíz, el entorno pozarricense

está caracterizado por una mayor densidad demográfica, la cual se traduce en presión directamente proporcional sobre la vivienda, por una mayor y más diversificada expresión de la pobreza propia de las formas urbanas. La reubicación de Arroyo del Maíz puede ser considerada como un experimento social, ya que supone una coexistencia de estándares de vida que en el espectro social ocupa lugares diferenciales y, en correspondencia, ello se refleja en la reubicación respectiva.

El proceso de recuperación, incluyendo la edificación material y social de la colonia de reubicación, es por tanto valorado de manera diferente según los rasgos específicos de los afectados. Tanto la colonia como la vivienda pueden ser despreciadas por algunos afectados en 1999, o pueden ser bien atendidas por otros y peleada por los que han vivido en condiciones de mayor pobreza. Para unos, las casas son “cuchitriles”, “palomeras”, “cajas de cerillos” (*Vid.* Barrios, 2006), para otros; unos verdaderos “palacios”.

En el caso de la reubicación de La Nueva Junta de Arroyo Zarco, el patrón del asentamiento, o sea el diseño con el que se construyó la colonia de reubicación (que concentró principalmente a los damnificados de dos comunidades *rurales*), no correspondió con las características de la vivienda rural ni con su estilo de vida. 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, las cuales permiten los huertos familiares en donde se cultivan plantas alimenticias, medicinales y árboles frutales que complementan la alimentación y aportan elementos para curar las enfermedades más comunes. Además del huerto, cierta extensión del solar posibilita la cría de animales domésticos (gallinas y cerdos) que constituyen un ahorro económico en casos de crisis familiares o emergencias.

Huelga repetir que las referencias para el diseño de los nuevos asentamientos (Ley de fraccionamientos) y de las propias viviendas (Programa Viva, modelo del PEV-FONDEN), no logran satisfacer las condiciones de vida de los beneficiarios que son campesinos o habitantes de entornos rurales y aunque

podría resolver el problema inmediato de otorgar esas viviendas a quienes se habían quedado sin ellas, el juicio de los afectados es que estos resultados han funcionado como factor que no ha facilitado su recuperación, en términos de permitirles las condiciones normales para ellos respecto a su mantenimiento cotidiano. Es importante aclarar que la solución de un problema *inmediato* no quiere decir *oportuno*, ya que el tiempo de retraso para dejar “habitables” las viviendas, que fue de más de un año, es absolutamente injustificable técnica y financieramente hablando.

En este sentido, los diseños de viviendas y de asentamientos con base en una concepción de vida urbana, no han presentado los mismos inconvenientes en Arroyo del Maíz e incluso en Tecolutla, donde se lamentan de las dimensiones de la casa y las deficiencias de los servicios públicos, pero no de que las viviendas “estén juntas”. Los beneficiarios se lamentan también desde luego de algunos vecinos a los que les imputan comportamientos anti-sociales, pero no lo adjudican al diseño del asentamiento. El caso de estudio de la Nueva Junta de Arroyo Zarco es el único en donde la satisfacción de la mayoría de los afectados no es completa a pesar de que también lograron mejores condiciones de vivienda en términos de los servicios básicos y todo ello se atribuye a las causas mencionadas.

Es muy importante dar la atención al hecho de que en todos los procesos de reubicación documentados se puso en evidencia la participación de los diversos funcionarios públicos que intervienen y del papel que asumen las personas afectadas, a quienes se les coloca de manera recurrente como sujetos pasivos. Por todo ello y ante la configuración de lo que puede ser interpretado como formas excluyentes de la intervención gubernamental, se ve la necesidad de difundir, entre el personal que interviene en la aplicación del programa emergente de vivienda, la información mínima acerca de las implicaciones de un proceso de reubicación y la necesidad de obtener éxito suficiente para eficientizar el trabajo y los recursos entregados por los gobiernos.

Lo anterior es también válido para la definición de referentes más adecuados en los diseños de asentamientos y de modelos de vivienda. Los casos

de estudio muestran claramente que una probable forma de solución a la intervención gubernamental, en el caso de la ayuda a la población afectada por impactos destructores, es decir, en condiciones de desastre, no es necesariamente la edificación de viviendas sino otras alternativas, como la búsqueda y otorgamiento de un espacio (terreno, solar) para edificar viviendas por la vía de autoconstrucción, cuando se trata de contextos campesinos o rurales, como ocurrió en el proceso de reubicación de La Nueva Junta de Arroyo Zarco.

En otros aspectos relacionados con las acciones específicas de gestión, registro, calificación de daños y de damnificados, los casos de estudio muestran también que durante y después de la emergencia no se percibió claridad en las funciones de los diversos interventores gubernamentales, como ya se ha dicho. Finalmente, se concluye que los resultados fallidos del o de los procesos originan un margen amplio de maniobras discrecionales a las autoridades locales para que otorguen viviendas con criterios ajenos al Programa Emergente de Vivienda y al FONDEN, lo cual fue particularmente notorio en la reubicación de Puebla.

### 3. La reubicación según la perspectiva de funcionarios públicos

Los diversos funcionarios de los ámbitos federal, estatal y municipal que fueron entrevistados también ofrecieron ponderaciones y comentarios evaluatorios respecto al proceso de reubicación. Su perspectiva es altamente interesante e importante por cuanto sostuvieron las gestiones respectivas. A continuación se citan los diferentes niveles de acciones problemáticas identificadas mediante las entrevistas.

Antes de citar los problemas identificados en las respuestas de los funcionarios entrevistados, es importante referir el fundamento conceptual sobre el que han operado en lo que se denomina “el desastre”, en clara alusión al posimpacto, que en otras fuentes ha sido descrito como una asunción de “caos” social (Dynes, 1994). Al asumir que un impacto desastroso genera caos, se consideran varios niveles de intervención que suponen un desorden social

complicado, como la arena de intervención. Ello obliga a los funcionarios a perder toda confianza en recursos regulares para identificar a los sujetos de sus intervenciones. Por otra parte, y más allá de cómo éstos en lo particular asumen la arena de su intervención, actúan con otras premisas que tienen que ver con las misiones conferidas por sus jefes, quienes son los actores políticos-funcionarios que atienden a la existencia real o ficticia de presiones sociales y a las de los medios de comunicación que acuden a los eventos desastrosos para dar cobertura de los sucesos del desastre y de sus consecuencias, en donde se identifican presiones sociales, políticas, laborales y profesionales. Éstas últimas tienen que ver con los instrumentos y herramientas de acreditación y registro de los sujetos (damnificados) y las consecuencias (daños, pérdidas, etc.) que deben estar en correspondencia con ciertas normas de aplicación y conducción diseñadas fuera del contexto del desastre.

El primer punto problemático observado por los funcionarios corresponde a una cierta volatilidad o inestabilidad de los registros de las condiciones de los damnificados y de 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 beneficiarios. Estas condiciones dieron lugar a negociaciones respecto al cambio de subprograma o bien, como en el caso de Tecolotitlán, la adquisición de un predio de alto riesgo para asegurar su ocupación. Recuérdese que el asunto de la adquisición de ese predio tuvo otra versión que señalaba una “instrucción superior”, como razón causal de esa adquisición.

Además, se registraron diversas solicitudes extemporáneas (al cierre de ejercicios gestivos), bajas y cambios. En este aspecto del problema se tiene que coincidir con el reclamo de falta de recursos de comunicación, de coordinación organizacional, etc. De hecho, las gestiones gubernamentales fueron emprendidas sin ninguna experiencia en materia de atención de desastres, lo cual no carece de importancia dado que en todos los contextos que se ana-

lizan, tal vez con excepción de las reubicaciones de Yucatán, los escenarios de desastre han sido repetitivos, es decir, que las condiciones de desastre no han sido nuevas por lo que no se justifica que en cada caso la intervención gubernamental *parta de cero*.

El segundo punto de conflicto es la falta de reservas territoriales y las desfavorables condiciones para un desarrollo habitacional adecuado. El caso del predio Tecolotitlán fue susceptible de “obras y conceptos extraordinarios”, como el relleno y la nivelación del terreno que resultaron inconvenientes y encarecieron las viviendas de la reubicación. El caso de Poza Rica fue “consumir casi la totalidad” de la reserva municipal, diseñando el nuevo asentamiento sobre una base topográfica que representó dificultades de construcción de las viviendas y elevación de costos para la dotación de los servicios urbanos. La Nueva Junta de Arroyo Zarco fue edificada sobre un terreno que se adquirió, aceptando condiciones del vendedor de enajenar una extensión que excedía demasiado el requerimiento del diseño del asentamiento. Las dos reubicaciones yucatecas se construyeron en terrenos propiedad de las mismas comunidades, por lo que no comparte el problema que se trata, y en el caso de las comunidades reasentadas de Motozintla, Chiapas, éstas se establecieron sobre reservas urbanas no exentas de los mismos riesgos: deslizamiento e inundaciones.

El tercer punto de problemas se refiere al proceso de construcción de urbanización y viviendas. No es claro si los recursos que debió proveer el gobierno en cada estado (o el gobierno federal) fueron difíciles de obtener para cumplir con los compromisos de adquisición o pago de las obras de su responsabilidad, o fueron las entidades ejecutoras y las empresas contratistas las causantes de incumplimiento en el atraso en la entrega de las obras. Probablemente incidieron ambos.

Lo que sí, es muy claro es que invariablemente, es decir, en todos los casos, hubo retraso en la terminación de las viviendas y en la introducción de servicios, pero también hubo en algunos casos insuficiente vigilancia, lo que propició robos de materiales de obra. Los funcionarios entrevistados reconocen “vicios” en el proceso de construcción de las viviendas, o limitaciones presupuestales determinantes, como en el caso de las reubicaciones de Yucatán.

La colonia de reubicación de Arroyo del Maíz tiene un faltante de viviendas importante que no es reconocido oficial y formalmente. Independientemente de las implicaciones derivadas de presumibles actos de corrupción, lo que las condiciones resultantes sugieren es una falta de control y supervisión del nivel federal que se supone encubierta en la *función normativa* que se asume como la única correspondiente al propio gobierno federal. En los casos que se tratan en este documento, esa función parece más limitativa que “normativa”.

El cuarto corresponde a lo que los funcionarios identificaron como “manejo político” en el ámbito municipal, en donde intervinieron actores y organizaciones de influencia local. La injerencia de motivaciones políticas ha incidido desde la identificación y calificación de beneficiarios hasta la de adjudicación de viviendas. Por ejemplo, en el predio Tecolotitlán, las lagunas normativas propiciaron que la autoridad municipal dispusieron de los lotes no construidos. En Arroyo del Maíz la invasión de predios y de viviendas se ha tolerado como parte de las cuotas de grupos funcionales a los partidos políticos y a sus líderes. En La Nueva Junta de Arroyo Zarco los líderes de la comunidad y las autoridades municipales han dispuesto del destino de los lotes no construidos, con fundamento en criterios que no corresponden al programa que creó las bases de la reubicación por desastre.

Finalmente, conviene mencionar que los funcionarios entrevistados reconocieron la existencia de prácticas “irregulares”, como el intercambio de viviendas, e incluso los cambios de subprograma, renta, venta de casas y abandono de éstas.

## 4. Elementos críticos

### Emplazamiento de predio de reubicación

Más adelante se trata de manera específica el tema de la definición de las condiciones de riesgo de las áreas afectadas y la elección del lugar de la reubicación; no obstante, es importante iniciar este subapartado con el caso

de Tecolotitlán, el cual resulta tener un emplazamiento de muy alto riesgo. Corresponde a un predio que está en área de inundación. Es tan evidente su condición de riesgo que por sí mismo cuestiona la acción de dictaminación de habitabilidad por razón de riesgo (lo que es requisito de las normas del FONDEN) del predio de destino.

La dictaminación del predio de origen tuvo problemas. Tecolutla se inundó más de un 70% y pudo haberse inundado totalmente a no ser por la ruptura del cauce del río que depositó sus aguas en el mar antes de la desembocadura normal, precisamente al margen del asentamiento. No hay elementos históricos de la frecuencia y magnitud de inundaciones para tener elementos de comprensión del riesgo para efectos de dictaminación del predio de origen y destino, tanto porque se desconoce la frecuencia de las inundaciones como por los volúmenes de crecidas y, en consecuencia, no ha habido cálculos de afectación en asentamientos y daños esperados. La evaluación de riesgo por inundaciones supone tener información de frecuencia y magnitudes de éstas para estimar los daños potenciales y su periodicidad. Esos elementos son fundamentales para prever acciones estructurales y no estructurales de mitigación de desastres, con base en factores costo-beneficio y de otra naturaleza social y política.

Este problema es válido para todos los casos de reubicación (Arroyo del Maíz, La Nueva Junta de Arroyo Zarco, Milenio III y Vida Mejor III), pero es particularmente grave para los casos de El Escondido y Tigre Grande, en Yucatán, de cuyos casos de inundación se desconocen completamente las particularidades. Los predios del nuevo emplazamiento se encuentran en efecto a mayor altura que la comunidad original. Pero en Tigre Grande las diferencias de altura con respecto al nivel máximo de la inundación no superan un metro, lo cual es importante, ya que no hay elementos para descartar que una inundación futura exceda los niveles de 2002. El titular de Protección Civil del gobierno de Yucatán asumió que fueron ellos quienes establecieron los términos de riesgo, tanto del emplazamiento de la comunidad original

como de la reubicación, sin mayores bases que la valoración de la magnitud de la inundación de 2002.

En el caso de Tecolotitlán, se obtuvo una segunda versión sobre la adquisición del predio que supuso la imposición del Gobernador para la compra-venta, a fin de favorecer al dueño, quien era su amigo. En este sentido, la noción de “riesgo”, “dictamen de habitabilidad”, etc., pierden todo significado. Hubo también argumentos tanto de funcionarios como de afectados que señalaban que dada la topografía del área no era posible encontrar predios altos para adquisición y reubicación (lo cual es inconsistente con la reducción del riesgo) y por tanto el predio Tecolotitlán que se adquirió según esa perspectiva fue considerado como aceptable, ya que está ligado espacialmente a la zona urbana de Tecolutla, lo que significa cercanía con las fuentes de empleo de los colonos reubicados. Al colonizarse un predio con riesgo de inundación, como el caso de Tecolotitlán, quedó al margen cualquier propósito que dio origen y sentido a la acción de reubicar a la población, se incrementó el área de riesgo de inundación en la zona urbana de Tecolutla y por tanto el aumento de riesgo aumentó las necesidades de preparativos.

El nuevo emplazamiento de Arroyo del Maíz enfrentó dos problemas principales. El primero alude a la “lejanía” del área donde la mayoría de los beneficiarios se trasladan para trabajar, ir a la escuela, abastecerse, etc. Se observa que éste fue un problema muy severo desde el inicio del poblamiento en el año 2000 hasta mediados de 2005, pero a medida que pasa el tiempo y se concreta la consolidación de servicios, el problema se vuelve más soluble. Se han ampliado las rutas y medios de transporte público y las fuentes de comercialización de mercancías. Ahora bien, esta vía, en la que el problema se torna menos severo corresponde a la dinámica urbana de Poza Rica y no a alguna acción planificadora relativa a la reubicación. De hecho, el problema no fue considerado por los planificadores del asentamiento.

El segundo problema del emplazamiento de Arroyo del Maíz es su topografía: lomeríos con cierto grado de pendiente que no sólo obligó a modificar la construcción de algunas manzanas sino que varias de las viviendas

se encuentran en notorio riesgo de colapso por derrumbe de las pendientes o de los rellenos hechos en parte de los predios.

A lo anterior se agregan las complicaciones que tienen los emplazamientos de Milenio III y Vida Mejor III en Motozintla. Ambas reubicaciones son vecinas y se encuentran en la ribera norte del río Xelajú, es decir, en la parte de más reciente poblamiento, ya que el asentamiento original se encuentra en la ribera sur. El sustrato donde se asientan esas reubicaciones se compone de suelos aluviales y concretamente a la forma denominada “abanico aluvial”, que es un sustrato formado a partir de depósitos de sedimentos generalmente acarreados por las corrientes hídricas o los escurrimientos de las lluvias en pendientes pronunciadas. Un emplazamiento sobre abanico aluvial significa por definición una condición inestable. En los documentos oficiales que establecen alguna valoración sobre riesgos en el área de Motozintla, se advierte de ello y sin embargo ha sido reconocido el hecho de que en el área urbana de esa ciudad, éstos son los terrenos que mejores condiciones presentan para la ampliación de la ciudad y son más convenientes que aquellas áreas que han sido repetidamente destruidas en 1998 y 2005.

#### Falta de ocupación total de las viviendas

Aunque ya se explicó de manera detallada el proceso de ocupación, de manera comparativa, para todos los casos de las reubicaciones estudiadas, se puntualizará sobre una de las consecuencias fundamentales para el desarrollo social y económico de la reubicación. La falta de ocupación total de las viviendas supone problemas de éxito en la reubicación en conjunto, ya que sugiere que los beneficiarios no han correspondido con el perfil establecido y también que los procesos de gestión no fueron eficientes. Hay otro tipo de explicaciones que corresponden a casos individuales investigados, como el hecho de que algunos de los beneficiarios originales tuvieron que moverse por acceder a mejores oportunidades de empleo fuera del área donde vivían y de la destinada a la reubicación.

## Exclusión de los beneficiarios en el proceso de reubicación

Aunque en un sentido estricto la relación entre los funcionarios que intervinieron en los diversos procesos de reubicación y los beneficiarios, no asumieron la forma de exclusión como una acción consciente, los resultados mostraron lo que sí puede ser como una forma de exclusión real, según el modelo ideal de reubicación. La falta de participación de los beneficiarios en aspectos clave de la reubicación, como el diseño (asentamiento-vivienda), la elección de lugar, las etapas de construcción, etc., son, necesariamente, formas de exclusión por oposición a la no inclusión en esos aspectos (Sibley, 1995).

La falta de asimilación de la necesidad de incorporar a los afectados/beneficiarios en todo el proceso que supone la reubicación para los funcionarios públicos, sugiere tanto una falta de capacitación en aspectos sociológicos y organizacionales de los funcionarios como una ausencia de directrices adecuadas en los programas de la reubicación. Las decisiones de ejercer reubicaciones en los casos de las inundaciones de 1998, 1999, 2002 y 2005 se tomaron en el más alto nivel y no estuvieron acompañadas de orientaciones efectivas acerca de lo que las reubicaciones suponen en términos de repercusión social, política, económica y de reducción de riesgo.

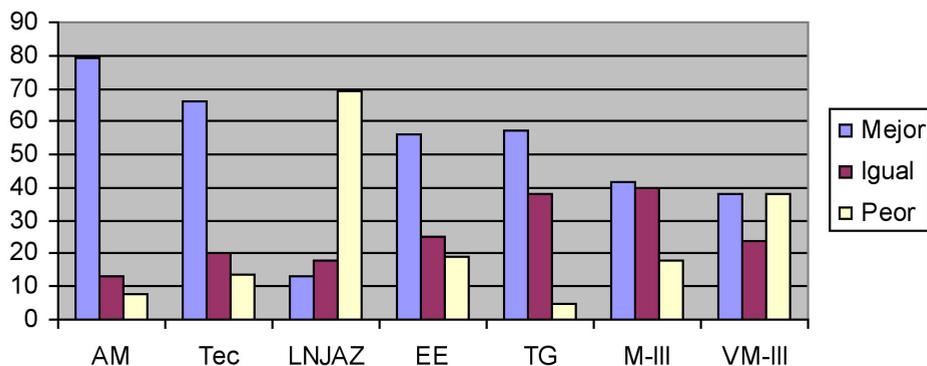
## Efectos positivos

Se estima que las diversas reubicaciones analizadas han producido efectos positivos en términos del desarrollo social, aunque éstos no hayan sido los que se buscaban en el planteamiento del Programa Emergente de Vivienda o de la acción específica de la reubicación como alternativa de solución al problema planteado por el desastre en un momento y lugar determinados.

Por ejemplo, la reubicación de Tecolotitlán, como las de Arroyo del Maíz, Milenio III, Vida Mejor III, a pesar de lo señalado, han beneficiado enormemente a la mayoría de los colonos, quienes de esa manera han tenido acceso a mejores condiciones de vida material, lo que se demuestra tanto en los datos

duros como en las evaluaciones de las entrevistas. La colonia de Tecolotitlán, en este sentido, se coloca como una acción gubernamental que contribuyó a ampliar el acceso a mejores condiciones de existencia individual y colectiva, y ha obrado de manera positiva en la liberación de presión sobre suelo urbano en Tecolutla, como Arroyo del Maíz para Poza Rica. Sin embargo, hay que enfatizar que como reubicación, en el balance de los datos positivos y negativos, no ha tenido justificación en el sentido de que no sólo no contribuyó a reducir el riesgo por las inundaciones sino que lo incrementó en términos especiales, sociales y de exigencias de acciones gubernamentales.

GRÁFICA 1  
Percepción de la mejoría de vida en la reubicación  
(porcentajes)



La gráfica 1, muestra que en todos los casos estudiados, a excepción de La Nueva Junta de Arroyo Zarco (LNJAZ), la percepción de mejoría de las condiciones de vida existe en la mayoría de los beneficiarios, lo cual es particularmente notorio en Arroyo del Maíz (AM) y en Tecolotitlán (Tec). En los casos de las reubicaciones de Yucatán se observa que aunque hay un cierto balance

entre quienes sienten estar mejor o igual en la reubicación, en El Escondido (EE) se registra una mayor polarización, lo cual se explica porque el nuevo asentamiento se encuentra un poco más alejado del poblado original que en Tigre Grande (TG).

Los casos de las reubicaciones de Motozintla, Chiapas son muy interesantes y hay que hacer alguna acotación específica en cada uno de ellos. En Milenio III (M-III) se registra un equilibrio también entre quienes sienten mejoría y quienes consideran que han estado en iguales condiciones que antes de las inundaciones de 1998; pero en Vida Mejor III (VM-III) se observa esa polaridad entre quienes sienten estar mejor y quienes creen estar peor que antes de las afectaciones de octubre de 2005, derivadas de la influencia del huracán Stan. En esta última reubicación se encontraron niveles bajos de ocupación de las viviendas entregadas a poco más de un año de haber ocurrido el evento desastroso. En el momento en que se levantó la encuesta censal, los beneficiarios estaban negociando reducción de pagos de los servicios urbanos, específicamente de la energía eléctrica, lo que quiere decir que aunque en el predio del nuevo asentamiento se habían entregado las viviendas nuevas, bien terminadas y con los arreglos para la dotación de servicios, los beneficiarios se enfrentaban al hecho de que con la recepción de las casas tenían que efectuar pagos de servicios. Esa situación representaba, aunque temporalmente, una doble carga de pagos, dado que tenían aún la posesión de la vivienda anterior, no importa si era rentada, propia o prestada.

Por otra parte, es importante destacar que una breve reflexión acerca de los efectos positivos de las experiencias de reubicación tienen que establecer algunas diferencias en lo que se refiere a los resultados materiales, funcionales, sociales y la relación de los beneficiarios con los gestores, ejecutores, diseñadores, etc. de la reubicación. Evidentemente, hay una notoria diferencia en los casos de Yucatán. El diseño de las viviendas supera los prototipos del FONDEN en dimensiones y en calidad de espacios proyectados para usos tradicionales, a excepción de los espacios relacionados con la cocina y el baño,

que buscaron una solución derivada de los propios beneficiarios. En cuanto a la inconformidad de los habitantes de El Escondido por el diseño, fue por la altura inadecuada de los techos y la falta de cimentación.

Aunque el autor (gestor y ejecutor) de los diseños del reasentamiento y de los planos arquitectónicos de las viviendas dijo que había tenido diversas discusiones con los campesinos afectados para tratar de convencerlos de que el tipo de propuesta estructural (“calculada”) que soportaba la edificación de la casa era suficiente para prescindir de la cimentación tradicional, las entrevistas con estos últimos reflejaron su falta de convencimiento e inconformidad. En los recorridos de campo se detectó que algunos campesinos reforzaron sus viviendas en las esquinas y en el basamento para buscar mayor solidez de la edificación. No hay elementos para suponer que esas viviendas no se levantaron con los cálculos estructurales aludidos (los registros fotográficos del proceso de construcción lo muestran), lo que significa que ése no es un problema real, sino el hecho de que no hubo suficiente comunicación respecto a los procedimientos constructivos. Se ha indicado que varios de los beneficiarios tienen un desempeño laboral eventual como albañiles y por tanto tienen algún conocimiento sobre técnicas y materiales de construcción.

En lo que se conviene con los campesinos beneficiarios es que sí es un problema real la vulnerabilidad de las viviendas a los vientos. No hay duda de que la fuente de inspiración arquitectónica de las viviendas de las reubicaciones fue la Casa Maya, que es la vivienda maya tradicional que tiene diseños estructurales muy reconocidos por la ingeniería estructural, capaces de resistir los vientos huracanados (Centeno, *et al.* 2003). Sin embargo, la solución vista en las casas de la reubicación, si bien tiene cierta correspondencia con la vista arquitectónica de la Casa Maya, las disposiciones estructurales (altura, forma, amarres paredes-techo), no parecen compatibles con los arreglos propios de las resistencias eólicas.

Finalmente, hay que advertir que el proceso de reubicación de El Escondido, comparado con los otros casos que se han 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 los afectados realizaron reuniones y discusiones con los gestores y constructores de la reubicación. Los desacuerdos no llegaron a la ruptura y en general se identificó una aceptación generalizada de reubicarse sin llegar al convencimiento.

## IV. Definición de las condiciones de riesgo del área afectada y elección del lugar de la reubicación

Éste ha sido uno de los temas capitales de la investigación evaluativa, capítulo relevante y crucial para todo el problema de las reubicaciones y sobre todo escudriña lo concerniente a la toma de decisiones para reubicar.

Antes de entrar en materia, como en la diferencialidad de los contextos de riesgo de los casos de estudio, se ofrece una noción de riesgo que parece aceptable para ponderar las decisiones relativas al tema y algunos aspectos involucrados en el proceso de evaluación y valoración del propio riesgo.

El riesgo es una noción que se refiere a un virtual (potencial) cambio negativo, representado por una condición de daño o pérdida de cualidades que pueden desembocar en la inexistencia de lo que cambia. Los filósofos aristotélicos definían al riesgo como la posibilidad de no ser (Abagnano, 1985). Los usos actuales y operacionales del concepto se pueden sintetizar en dos campos (Macías, 1999), uno, el relacionado con el cálculo de probabilidad de daño y de ocurrencia de un fenómeno desastroso y el otro, con una medida de daño (Mileti, 1999; Coburn, Spence y Pomonis, 1991).

En cualquiera de los campos, la anticipación del daño, por cálculo y/o por probabilidad, supone la necesidad de un conocimiento específico de la amenaza, magnitud, frecuencia y condiciones donde actuaría esa amenaza y las resultantes en daños. El riesgo no tiene una determinación en la amenaza (que puede referirse al fenómeno natural potencialmente desastroso, ni su condición de repetitividad), sino en las circunstancias de la sociedad que la sufre, por tanto, el solo dato de magnitud y frecuencia no es suficiente para dimensionar el riesgo de cambio negativo.

Las comunidades estudiadas, invariablemente fueron afectadas por inundación, ya sea influida por una huracán, una onda tropical o por el mal manejo de embalses. Entonces, el riesgo por inundación debía caracterizarse por el conocimiento no sólo de la frecuencia (periodo de recurrencia), sino de la dimensión de las crecidas de las corrientes. En México, hay que reiterarlo, no se dispone de datos históricos sobre las crecidas de las corrientes (por ejemplo, mediciones de gastos de las corrientes), sino hasta hace relativamente poco tiempo, y no en todo el país. La ausencia de esa información hace que la estimación del riesgo sea altamente especulativa, y ésta es una conclusión obligada.

La recuperación de la experiencia en las reubicaciones analizadas, que tiene que ver con la naturaleza, calidad y legitimidad de la decisión para reubicar, permite hacer las siguientes observaciones respecto a los contextos de riesgo.

En general, los casos de estudio se refieren a contextos de riesgo diferentes, aunque el fenómeno mediador del desastre fuera la inundación. Aún las comunidades analizadas por las inundaciones de 1999 tienen diferencias sustantivas, lo que se verá más adelante con detalle.

La reubicación de Arroyo del Maíz se realizó dada la inundación que sufrió la ciudad de Poza Rica principalmente, aunque como ya se ha señalado a esta reubicación llegaron beneficiarios que igualmente sufrieron inundaciones en otras comunidades cercanas a esta ciudad. El emplazamiento de ésta tuvo como eje de extensión del área urbana un terreno con planicies, lomeríos y cerros, donde la red hidrológica es amplia y deriva en el río Cazones. Pero en esta parte del río, donde se emplaza Poza Rica, no se encuentra próxima a la desembocadura en el mar, lo que disminuye la peligrosidad de inundación por sobrecarga de las corrientes en la línea del drenaje y el reflujó de marea.

Los arroyos tributarios de Cazones son extensiones de área de inundación y al mismo tiempo son vías de aporte de aguas de inundación, de manera que buena parte de la ciudad es susceptible de inundarse. En la inundación de 1999 no había elementos para estimar la recurrencia de la magnitud de esa

inundación y las referencias a inundaciones mayores se remontan al suceso de mediados del siglo pasado y con estimaciones aproximadas de periodos de recurrencia de algunos años para inundaciones serias, aunque es conocido que cada año sucede obligadamente un evento de inundación por el simple ciclo anual del río y sus afluentes.

Las entrevistas realizadas entre los funcionarios que intervinieron en el caso de la reubicación de Arroyo del Maíz permiten ver que las causas por las que se decidió elegir el sitio del nuevo emplazamiento fueron limitadas por dos razones: 1. el área elegida era prácticamente la única disponible en la reserva municipal y 2. no es un área de inundación.

El contexto de riesgo de Tecolutla, donde se realizó la reubicación de Tecolotitlán, es relativamente sencillo de asimilar, ya que esa ciudad se encuentra asentada precisamente en la desembocadura del río del mismo nombre, en su margen norte. La topografía del entorno es completamente plana y por ello es altamente vulnerable a las crecidas que rebasen una altura de dos metros. En 1999, la inundación se consideró mayor que esa altura y en ese mismo año la inundación mostró la vulnerabilidad evidente de toda la ciudad, incluida, desde luego, la colonia de reubicación. El río Tecolutla es depositario de aguas que escurren y drenan por una cuenca muy amplia en donde además se localizan cuerpos de agua en el sistema de presas Necaxa. Al igual que el río Cazonas, el Tecolutla no tiene registros históricos de “gasto” que ofrezcan elementos de estimación confiable para fines de evaluación de riesgo.

Las entrevistas realizadas con funcionarios públicos veracruzanos para entender las razones de la elección del predio de reubicación informan que el área donde se emplazó la reubicación de Tecolotitlán fue elegida por: a) designio del gobernador, dado que el predio era de un amigo al que quería beneficiar, y/o b) era el área disponible fuera de la mancha urbana de Tecolutla. Se sabía que era una zona inundable, pero se consideró que otra opción estaría muy lejos de la ciudad y probablemente no sería habitada por los beneficiarios. Evidentemente que el tema riesgo por inundación no tuvo ninguna relevancia.

Por otra parte, la desaparición en 1999 de la comunidad denominada La Junta de Arroyo Zarco en el área de encuentro del río Apulco y el río Zempoala con motivo de una crecida considerada como “excepcional”, habla por sí del contexto de riesgo en el que estuvo emplazada dicha comunidad. En ella se perdieron las viviendas, pero también muchas extensiones de tierras agrícolas de excelentes calidades. El emplazamiento original de esta comunidad no estuvo exento del conocimiento del peligro que representaba estar ubicada en el lecho de inundación. Lo supieron los campesinos y los representantes de la dependencia federal que gestionó la creación del ejido del mismo nombre. Por otra parte, según los entrevistados del caso **funcionarios y campesinos**, la elección del predio de reubicación tomó en cuenta que no fuera área de inundación, pero primó el hecho de que era el “único” predio disponible lo más cerca al emplazamiento original y fue condicionado por el propietario para que se adquiriera en dimensiones y precio por él fijados.

El Escondido y Tigre Grande, las dos comunidades reubicadas en el sur de Yucatán, aunque están distanciadas unos 10 kilómetros, el fenómeno de inundación que originó la decisión de reubicarlas fue el mismo. Varios días después del paso del huracán Isidoro se empezó a inundar el área donde esas comunidades estaban asentadas, o sea, al pie de la pequeña serranía del sur yucateco. Las elevaciones de esa *serranía* no superan los 50 metros de altura. Los pobladores comunicaron acerca de anteriores inundaciones, pero de mucha menor envergadura, además de señalar varias características del drenaje de esa área, pero no pudieron afirmar que no hubiese habido antes inundación de ese alcance más allá de la memoria asequible por la tradición oral de no más de 100 años. Autoridades políticas y científicas tampoco pudieron aportar elementos al respecto a pesar de ensayos de investigación financiados a propósito (Ver: Espinosa, 2003; Frausto, *et al.* 2003) que poco contribuyeron a saber los mecanismos hidrológicos subterráneos que explican la inundación de 2002.

En ambos casos, es decir, Tigre Grande y El Escondido, la elección del nuevo predio para el reasentamiento fue convenido por la comunidad y el

gestor del proyecto de reubicación, tomando en cuenta que estuviese por encima de la cota de la inundación de 2002. Éstos fueron los únicos casos en los que la elección de los predios se hizo de manera conjunta.

El caso de las comunidades reubicadas de Motozintla, Chiapas, es también muy significativo. Milenio III se creó a raíz de las inundaciones de 1998 y Vida Mejor III lo hizo por las inundaciones de 2005, como más adelante se detalla. Ambas comunidades vecinas se encuentran en área de riesgo de deslizamientos, de inundaciones repentinas, dado que se emplazan en un abanico aluvial. Caballero (*et al.* 2006) ha señalado que el área afectada en 1998 fue grande y que ese tramo del río Xelajú, donde se encuentra Motozintla, tiene evidencias de más de seis mil años de inundaciones de gran envergadura. La elección del terreno fue tomada por las autoridades municipales y estatales, con el consentimiento de funcionarios federales, en razón de que esa parte de la ribera norte del Xelajú, despoblada, fue definida como área de futuro crecimiento urbano por los planificadores del ayuntamiento en su Plan de desarrollo urbano. No hemos registrado otros elementos de pertinencia que éstos, respecto a la estimación del riesgo, pero sí es claro que tampoco para este caso hay información sobre magnitudes y frecuencias de inundación que no sean las registradas *grosso modo* por los geólogos.



## V. Recomendaciones

### Recomendaciones críticas

Es preciso insistir nuevamente sobre la recomendación general que los expertos en el estudio de reubicaciones han señalado: la reubicación no es aconsejable como medida inicial o intermedia sino de última instancia y que debe realizarse con base en el conocimiento de las implicaciones sociales, político-económicas y psicológicas de la población afectada.

En consecuencia, es fundamental establecer la recomendación enfática de que para el caso de las reubicaciones la SEDESOL debe definir una **política explícita** que incluya claramente la definición de participación social en el diseño y operación del reasentamiento, pero también en el proceso de toma de decisiones cruciales para asegurar un nivel de éxito de la intervención que asegure que los recursos invertidos tengan el destino y beneficios señalados.

### Recomendaciones generales

También se debe insistir en uno de los aspectos cruciales de la intervención de la SEDESOL y que se refiere a la función adoptada en el contexto de la colaboración intergubernamental (federal-estatal-municipal) como “normativa”. Es recomendable, por tanto, revisar el papel que desempeñan las delegaciones federales de la dependencia para ponderar el sentido del papel “normativo” con respecto a todo el proceso de aplicación de recursos federales ligados o

no al Programa Emergente de Vivienda. Se ha enfatizado el hecho de que uno de los resultados de la colaboración intergubernamental es que los funcionarios federales se marginan de/o se descuidan aspectos vitales como el diseño del asentamiento y en general rubros que involucran la participación social. Otro aspecto crucial que queda fuera de la esfera de intervención del nivel federal es la supervisión de la aplicación de los beneficios que realizan las autoridades locales que han usado los recursos invertidos del programa para fines distintos a los que sustentan la existencia del propio programa, como se ha señalado reiteradamente.

Es altamente recomendable que en sus disposiciones de gestión, la SEDESOL contemple instrumentos de intervención que le den claridad en el sentido señalado y que dentro de la forma en que se asuma como parte “normativa” en el esquema de “gobierno compartido” para la intervención en desastres, 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 somete para solucionar el problema de los grupos afectados.

Los procesos de reubicación analizados son paradigmas que sugieren el diseño de un mecanismo que recupere la calidad y los resultados de la aplicación de las normas que respaldan la intervención. Sí hay normas que complican (una casa por solar, por ejemplo) la aplicación del programa en sus términos y se ha tenido la necesidad de adaptarlo en la práctica. Esto mismo debe ser incorporado en demandas de cambio de la norma.

## Nota final

Conviene mencionar de manera importante que el mayor trabajo de la investigación que sustenta este proyecto se ha realizado con base en información directa, e indirecta y documental, disponible en las fuentes normalmente accesibles; pero no ha sido accesible la información oficial de las acciones ligadas a las intervenciones de los diversos funcionarios estatales, federales y municipales involucrados con el proceso derivado de la aplicación del Programa Emergente de Vivienda o de los recursos públicos destinados a la atención y recuperación de zonas de desastre.

En los esfuerzos realizados para obtener la información oficial (padrones, cédulas de información socioeconómica, actas de asambleas y reuniones de comités de vivienda, etc.), se enfrentó desde la negativa franca de los funcionarios públicos estatales hasta otros recursos evasivos, como informar que sí se entregaría la documentación, pero en el momento acordado para recibirla, se ofrecían diversos pretextos para no darla. En Veracruz fueron particularmente imaginativos para ocultar la información o no entregarla. La misma delegación de la SEDESOL no la proporcionó. En Puebla, aunque la información no fue negada, sí escatimaron buena parte de ésta y entregaron los archivos desorganizados, en los cuales la búsqueda de los documentos fue muy laboriosa. En Yucatán estuvieron cerrados todos los accesos a la información oficial federal y, salvo el mismo Secretario de Desarrollo Social, los funcionarios estatales operadores vinculados al FONDEN no concedieron entrevistas. En los casos de estudio de este estado, sin embargo, se logró ob-

tener los padrones de beneficiarios de las reubicaciones directamente de la página Web del gobierno. Con relación a los casos de Chiapas, es importante señalar que el acceso al padrón de beneficiarios de la reubicación de Vida Mejor III fue facilitado *in situ*, sin ningún problema, pero no se tuvo acceso a la acción de Milenio III iniciada en 1999.

# Bibliografía

ABBAGNANO, NICOLA

1985 *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica. México. 3a. reimp.

ADB (ASIAN DEVELOPMENT BANK)

1998 *Handbook of Resettlements. A Guide to Good Practice*. Manila, Filipinas. ADB.

AGUILAR, M. J. Y E. ANDER-EGG

1994 *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires. Ed. Lumen.

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*. Boulder. Colorado, E. U. University of Colorado, Institute of Behavioral Sciences. Monograph 36.

BOLIN, ROBERT AND PATRICIA BOLTON

1986 *Race, Religion, and Ethnicity in Disaster Recovery*. Boulder. Colorado, E. U. University of Colorado, Institute of Behavioral Sciences. Monograph 42.

CABALLERO, L. J. L. MACÍAS; A. GARCÍA-PALOMO, G. R. SAUCEDO, L. BORSELLI, D. SAROCCHI Y J. M. SÁNCHEZ

2006 “The September 8-9 Rain-Triggered Flood Events at Motozintla, Chiapas, Mexico.” En: *Natural Hazards*. Springer, núm. 39: 103-126.

CENTENO, ROBERTO *et al.*

2003 “Evaluación de la vulnerabilidad de las cubiertas de paja (Casa Maya) ante los vientos huracanados, en los municipios costeros del estado de Yucatán”. En: *Memorias Convocatoria 2002-01*. Fomix CONACYT-Gobierno del estado de Yucatán.

CERNEA, MICHAEL (coordinador)

- 1995 *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo social*. México. Fondo de Cultura Económica.
- 1995 “El reasentamiento involuntario: la investigación social, la política y la planificación”. En Cernea, M. (coordinador). *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo social*. México. Fondo de Cultura Económica. Pp 224-253.
- 2000 “Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement”. En: Cernea, M. y C. McDowell (Eds.). *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*. Washington, D.C. The World Bank.

COBURN, A. SPENCE, R. Y A. POMONIS

- 1991 *Vulnerability and Risk Assessment*. DMTP. UNDP. UNDR0. Madison, WI.

CONNOLLY, PRICILLA

- 1997 “El financiamiento de vivienda en México”. En: *La política habitacional en México y América Latina*. Emilia Herrasti y Julia Villavicencio (coord.). México. UAM-Atzacapotzalco. Col. Memorias. 1a. ed. Pp 19-57.

CUEVAS, ALICIA

- 2006 *Dinámicas de interfaces entre diversos actores sociales: reubicación de una comunidad campesina por un posible riesgo volcánico*. México. Tesis de Doctorado en Desarrollo Rural. El Colegio de Michoacán. Centro de Estudios Rurales,

CHÁVEZ, LUIS R.

- 2006 *Impacto socioterritorial de las reubicaciones de comunidades ocasionadas por las inundaciones de 1999 en el municipio de Tecolutla, Veracruz y sus alrededores*. México. Tesis de licenciatura en geografía. UNAM-FFYL.

DRABEK, THOMAS

- 1986 *Human System Responses to Disasters: An Inventory of Sociological Findings*. Springer –Verlag. Nueva York.

DRABEK, THOMAS AND GERARD HOETMER (eds.)

- 1991 *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, D. C. International City Management Association.

DYNES, RUSSELL R.

- 1993 “Disaster Reduction: The Importance of Adequate Assumptions About Social Organization”. En: *Sociological Spectrum*. Taylor & Francis. 13:175-192.
- 1994 “Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies”. En: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. Delaware, Vol. 12, núm 2.

ESPINOSA, LEOPOLDO

- 2003 “Recomendaciones para control y alivio de inundaciones en la región denominada Cono Sur en el estado de Yucatán”. En: *Memorias Convocatoria 2002-01*. Fomix CONACYT-Gobierno del estado de Yucatán.

FRAUSTO, OSCAR *et al.*

- 2003 “Identificación de áreas susceptibles a riesgo de inundaciones en localidades de pobreza extrema en el sur de Yucatán: municipios de Peto, Tekax y Tzucacab”. En: *Memorias Convocatoria 2002-01*. Fomix CONACYT-Gobierno del estado de Yucatán.

GARCÍA, A.

- 2003 *Las contradicciones del desarrollo. El impacto social de los reacomodos involuntarios por proyectos de desarrollo*. Querétaro, Mex. Universidad Autónoma de Querétaro.

GONZÁLEZ, YANELI

- 2006 *Arroyo del Maíz. Un caso de estudio de representaciones sociales*. México. Tesis de Maestría en Salud Pública. Instituto de Salud Pública, Universidad Veracruzana.

HAAS, EUGENE, ROBERT KATES AND MARTIN BOWDEN

- 1977 *Reconstruction Following Disaster*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

HERRASTI, EMILIA Y JULIA VILLAVICENCIO (coord.)

- 1997 *La política habitacional en México y América Latina*. México. UAM-Atzacapozalco. Col. Memorias. 1a. ed.

HOUSE, E. R. Y OWE, K. R.

- 2001 *Valores en evaluación e investigación social*. Madrid. Ed. Morata.

- JONSON, N.  
1985 "Panic and The Breackdown of Social Order: Popular Myth, Social Theory and Empirical Evidence". *Sociological Focus* 29: 171-183.
- L.D.  
1994 *Law Dictionary*. Gilbert Law Summaries. Chicago. Harcourt Brace Legal and Professional Publications Inc. p. 47.
- LEMON, ANTHONY (ed.)  
1991 *Homes Apart. South Africa's Segregated Cities*. Londres. Indiana University Press/David Philip.
- LÓPEZ, EDUARDO  
1996 *La vivienda social: una historia*. México. RNIU/UDEG/UCL/ORSTOM. 1ª ed.
- MACÍAS, JESÚS M.  
1999 *Desastres y Protección Civil. Problemas sociales, políticos y organizacionales*. México. CIESAS. Colección Antropologías.
- MACÍAS, J. M. (COMPILADOR)  
2001 *Reubicación de Comunidades Humanas. Entre la Producción y la Reducción de Desastres*. México. Universidad de Colima.  
2001 "La Reubicación del Riesgo". En: *Reubicación de Comunidades Humanas. Entre la Producción y la Reducción de Desastres*. J. M. Macías (compilador) .México. Universidad de Colima.  
2004 *Documento final de la primera etapa*. Proyecto SEDESOL-2002-C01-5133 Fondo SEC. CONACYT/SEDESOL. México. Ciesas. (Documento inédito).
- MACÍAS, JESÚS M. Y SARA MARCÉ  
2006 *Estudio de caso de la reubicación de Tecolotitlán*. México. CIESAS. En proceso de publicación.
- MACÍAS, JESÚS M. Y GABRIELA VERA  
2006 *Estudio de caso de la reubicación de Arroyo del Maíz*. México. CIESAS. En proceso de publicación.
- MACÍAS, JESÚS M. Y MAGDALENA HERNÁNDEZ  
2006 *Estudio de caso de la reubicación de La Nueva Junta de Arroyo Zarco*. México. CIESAS. En proceso de publicación.

- MACÍAS, JESÚS M.; MOISÉS SALINAS Y KAREN MONTIEL  
2006 *Estudio de caso de la reubicación de El Escondido*. México. CIESAS. En proceso de publicación.
- MARSHALL, GORDON  
1996 *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford. Oxford University Press.
- MILETI, DENIS  
1999 *Disaster by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States- A Bibliography*. Colorado. NHRAIC-University of Colorado
- OLIVER-SMITH, A.  
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. Bogotá, pp. 25-44.
- OLIVER-SMITH, A.  
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 (compilador). México. Universidad de Colima, pp. 47-60.
- OLIVER-SMITH, A. Y A. HANSEN  
1982 *Involuntary Migration and Resettlement: Causes and Context*. Westview Press. Boulder, Colorado.
- ORTIZ, MÓNICA Y VIRGINIA PÉREZ  
2002 *Léxico jurídico*. Madrid. Editorial Tecno, pp. 300.
- PARTRIDGE, WILLIAM  
1989 “Involuntary Resettlement in Development Projects.” En: *Journal of Refugee Studies* 2, 373-384.
- PAYNE, MICHAEL (comp.)  
2002 *Diccionario de Teoría Crítica y Estudios Culturales*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- PEZEU-MASSABUAU, JACQUES  
1988 *La vivienda como espacio social*. México. Fondo de Cultura Económica.

## QUARANTELLI, ENRICO L.

- 1960 "Images of Withdrawal Behavior in Disasters: Some Basic Misconceptions." *Social Problems*. Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- 1982 *Sheltering and Housing After Major Community Disasters: Case Studies and General Observations*. Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- 1993 "The Importance of Thinking of Disasters as Social Phenomena". En: *International Civil Defence Journal*, núm. 6.

## SALINAS, MOISÉS

- 2006 *La vulnerabilidad social de los grupos afectados por el ciclón Isidoro en dos comunidades de Yucatán. ¿Reubicación o proceso de exclusión?*. México. Tesis de licenciatura en geografía. UNAM-FFYL.

## SCUDDER, THAYER

- 1995 "Un marco sociológico para el análisis de la colonización de nuevas tierras". En: Cernea, M. (coordinador). *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo social. México*. Fondo de Cultura Económica, pp. 180-223.

## SEOP

- 2002 *Programa de desarrollo urbano del Centro de Población de Motozintla de Mendoza, Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez. Gobierno del Estado de Chiapas. Secretaría de Obras Públicas. Actualización abril de 2002.

## SIBLEY, DAVID

- 1995 *Geographies of Exclusion. Society and Difference in the West*. London, New York, Routledge. 206 pp.

## VERA, GABRIELA

- 2007 *Vulnerabilidad social y desastres en el Totonacapan. Una historia persistente*. México. Tesis doctoral. Departamento de Antropología. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

## VIDAL, GIOVANNI

- 2006 *Evaluación de la intervención de la SEDESOL en la recuperación ante el desastre en caso de reubicaciones de comunidades de 1999 en Poza Rica, Veracruz y sus posibles consecuencias político electorales*. México. Tesis de licenciatura en geografía. UNAM-FFYL.

- 
- VILLAVICENCIO, JUDITH; ANA DURÁN, TERESA ESQUIVEL Y ANGELA GIGLIA  
1997 “Vivienda social y condiciones de vida en la Ciudad de México. Los programas habitacionales de FONAHPO Y FIDIVESU”. En: *La política habitacional en México y América Latina*. Emilia Herrasti y Julia Villavicencio (coord.). México. UAM-Atzacapotzalco. Col. Memorias. 1a. ed., pp. 195-222.
- WEBER, MAX  
1984 *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. 7a. reimpresión (p. 7).
- WEBB, GARY Y TRICIA WATCHENDORF  
2000 “The Popular Culture of Disaster”. En: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. Research Committee on Disasters/ISA/Newton, Kansas. Manonite Presss Inc. March. Vol. 18, núm. 1, pp. 5-20.



# Anexo

## Cédula encuesta censal

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 la SEDESEOL cuando fueron las inundaciones en 1999?, ponga un círculo en el número de la respuesta.

a) Sí      b) No      c) No sabe

3. ¿En qué fecha llegó a vivir a Arroyo del Maíz?

Día \_\_\_\_\_ Mes \_\_\_\_\_ Año \_\_\_\_\_

4. ¿En dónde vivía 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?

- a) Vivienda en vecindad..... 1
- b) Departamento en edificio..... 2
- c) Casa sola ..... 3
- d) Propia ..... 4
- e) Rentada ..... 5
- f) Prestada..... 6
- g) Otro..... 7

6. Antes de vivir en Arroyo del Maíz, ¿su vivienda, qué servicios tenía?

- a) Electricidad ..... 1
- b) Agua entubada..... 2
- c) Drenaje ..... 3
- d) Alcantarillas en las calles..... 4
- e) Alumbrado público..... 5
- f) Recolección de basura..... 6
- g) Les llevaban el gas de la calle .... 7
- h) Vigilancia de policía..... 8
- i) Escuela cercana ..... 9
- j) Mercado cercano..... 10

7. En Arroyo del Maíz, ¿su vivienda, qué servicios tenía?

- a) Electricidad ..... 1
- b) Agua entubada..... 2
- c) Drenaje ..... 3
- d) Alcantarillas en las calles..... 4
- e) Alumbrado público..... 5
- f) Recolección de basura..... 6



## 10. Cuántas personas viven en la casa actualmente

10A Nombre	10B Sexo	10C Edad	10D Escolaridad	10E Ocupación

Jefe de familia

11. ¿Cuál es su trabajo?

---

12. ¿Cómo se llama su lugar de trabajo?

---

13. ¿En dónde está su lugar de trabajo?

---

Otros miembros que trabajan

14. ¿Cuál es su trabajo?

---

---

15. ¿Cómo se llama su lugar de trabajo?

---

16. ¿En dónde está su lugar de trabajo?

---

17. ¿En cuánto estima el total de ingresos de la familia al mes?

---

18. Dígame comparando el lugar donde vivía antes ¿cómo se siente en Arroyo del Maíz?

- a) Mejor ..... 1
- b) Igual ..... 2
- c) Peor ..... 3

### Entorno social

19. ¿Cuáles son los problemas más graves que tiene en Arroyo del Maíz?, ponga un círculo en la respuesta.

#### 19A. Empleo

- a) Sigue trabajando ..... 1
- b) Trabaja con menos frecuencia .. 2
- c) Se quedó sin trabajo..... 3
- d) Otros..... 4

## 19B. Salud

a) Gripe .....	1
b) Diarreas .....	2
c) Neumonía.....	3
d) Nervios.....	4
e) Susto.....	5
f) Otros.....	6

## 19C. Falta de

a) Tiendas.....	1
b) Mercado .....	2
c) Asistencia médica.....	3
d) Agua para beber.....	4
e) Iglesia .....	5
f) Información .....	6
g) Sobre las escrituras de la casa....	7
h) Sobre reuniones de vecinos.....	8

## 19D. Otros

a) Robos .....	1
b) Asaltos a casas .....	2
c) Asaltos en calles.....	3
d) Violaciones.....	4
e) Abuso de autoridades .....	5

---

Anote aquí las especificaciones de las respuestas a la pregunta 20 que se refiere a “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.

*Reubicaciones por desastre. Análisis de intervención gubernamental comparada*, se terminó de imprimir en agosto de 2008, en los talleres de impresiones Zepeda. El tiraje consta de 250 ejemplares.