

REPORTe

CESOP

19-S

7-S

El sismo que **movió** a México

CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.

La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop

  @cesopmx  cesop01

CONTENIDO

El papel de la sociedad civil mexicana en los sismos: la acción colectiva y mecanismos de exigibilidad y transparencia

Alfonso León Pérez

3

Presentación

5

Gestión de organizaciones en crisis: amenazas invisibles y pautas para la recuperación

12

Ángel Wilhelm Vázquez García

El sismo de los marginados: zonas rurales y empobrecidas, las más afectadas

Violeta R. Núñez Rodríguez

18

La importancia del trabajo de las instituciones públicas junto a la sociedad civil en situaciones de desastres naturales

25

Delia Patricia Couturier Bañuelos

Propuesta de intervención con niños ante los eventos sísmicos recientes

Nery Esperanza Cuevas Ocampo

30

Gestión de la crisis y riesgos por desastres naturales: El sistema de salud en México

36

Jorge E. Culebro Moreno

Reflexiones y lecciones para la seguridad en los planteles educativos ante emergencias naturales

Angélica Buendía Espinosa

40

Los sismos de septiembre de 2017 en México. Consideraciones sobre servicios públicos y bienestar

45

Roberto M. Constantino Toto

Reconstrucción material, patrimonial y de la infraestructura pública ante los daños derivados por los sismos de septiembre 2017

Abigail Rodríguez Nava y Rosalinda Arriaga Navarrete

56



Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández
 Dip. Angélica Moya Marín
 Dip. Abel Murrieta Gutiérrez

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máñez
 Dip. Azul Etcheverry Aranda
 Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos
 Dip. Evelyn Soraya Flores Carranza
 Dip. Exaltación González Ceceña
 Dip. Alejandro González Murillo
 Dip. Carlos Gutiérrez García
 Dip. Ariadna Montiel Reyes
 Dip. Cecilia Guadalupe Soto González
 Dip. Fernando Uriarte Zazueta

**Comité
del
CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra
 Roberto Candelas Ramírez
 Felipe de Alba Murrieta
 Rafael Del Olmo González
 Gabriel Fernández Espejel
 José de Jesús González Rodríguez
 Giovanni Jiménez Bustos
 Rafael López Vega
 Heriberto López Ortiz
 Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
 Guillermina Blas Damián
 Edith Carmona Quiroz
 Omar Cortés Macías

Ignacio Jaromil González Bautista
 Natalia Hernández Guerrero
 Érika Martínez Valenzuela
 María Guadalupe S. Morales Núñez
 Marcos Palafox Reyes
 Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
 Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
 Liliana Hernández Rodríguez
Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo
Ilustraciones

José Olalde Montes de Oca
 Nora Iliana León Rebollo
Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 111, octubre de 2017. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960.
 Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

PRESENTACIÓN

El *Reporte CESOP* correspondiente a octubre de 2017 se centra en un tema del que se desprenden muchos más por su elevada trascendencia: los eventos sísmicos ocurridos en septiembre pasado. Hechos y consecuencias. Para la integración de la presente edición se contó con la colaboración especial de profesores-investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), cada uno de ellos académicos expertos en sus respectivas áreas de investigación.

Estos artículos ofrecen un amplio panorama sobre lo sucedido como consecuencia de los terremotos del 7 y 19 de septiembre. Son contribuciones que proporcionan una visión de los acontecimientos vividos; reflexiones de lo que se hizo y, catastróficamente, de lo omiso; revisiones críticas sobre el papel que han desempeñado los distintos actores: gobiernos local y federal, ciudadanos, instituciones públicas y privadas, y organismos no gubernamentales, entre otros; propuestas y recomendaciones sobre lo que hay que hacer para evitar los efectos lamentables que los desastres naturales, como los ocurridos, pueden generar.

Iniciamos con “El papel de la sociedad civil en los sismos: la acción colectiva y mecanismos de exigibilidad y transparencia”, de Alfonso León Pérez, quien hace un comparativo entre lo sucedido en 1985 y en 2017, donde destaca la transformación de la ciudadanía, ahora más consciente y demandante de la transparencia

y rendición de cuentas; y ofrece varias líneas de acción hacia las que deberían dirigirse los esfuerzos estatales, precisamente para avanzar en términos de transparencia y rendición de cuentas.

En “Gestión de las organizaciones en crisis: amenazas invisibles y pautas para la recuperación”, Ángel Wilhelm Vázquez García analiza cómo la crisis afecta la operación de una organización y cómo la capacidad de gestionar y articular posibles acciones permitirá a cada organización recuperarse en el menor tiempo posible y con ello aminorar los daños colaterales que se pueden generar. La recomendación es contar con planes para enfrentar una crisis pero desde una perspectiva de colaboración.

Posteriormente, Violeta R. Núñez Rodríguez presenta “El sismo de los marginados: zonas rurales y empobrecidas, las más afectadas”, artículo sin desperdicio alguno, pues constituye una sensible invitación a reflexionar sobre las desiguales consecuencias que vive la población luego de los sismos recientes; gran parte de la población rural afectada que ya vivía en situación de vulnerabilidad antes de los sismos, continúa en esas condiciones sin que se vislumbren acciones decididas para promover el cambio por parte de los gobiernos.

En la colaboración de Delia Patricia Couturier Bañuelos despunta “La importancia del trabajo de las instituciones públicas junto a la socie-

dad civil en situaciones de desastres naturales”. Observa las características de la actuación de los distintos grupos de la sociedad, mas hace hincapié en el caso de los jóvenes de la generación del milenio: honor a quien honor merece. Asimismo, en la académica, resalta la necesidad de que las instituciones públicas construyan liderazgos con acciones concretas y preventivas para evitar mayores daños por desastres naturales.

Se incluye una “Propuesta de intervención con niños ante los eventos sísmicos recientes”, de Nery Esperanza Cuevas Ocampo, quien sugiere vías oportunas para tratar y superar, con nuestros niños, eventos críticos como los vividos. La propuesta pretende incentivar a tomar acciones hacia un manejo constructivo de las emociones y generar condiciones para lograr que el infante sea un sujeto activo en su propia recuperación.

Más adelante, para analizar las debilidades y potencialidades del sistema de salud actual del país, Jorge E. Culebro Moreno escribió “Gestión de la crisis y riesgos por desastres naturales: el sistema de salud en México”, donde deduce si el *status quo* daría respuesta a situaciones de emergencia por desastres naturales, además de que el investigador orienta hacia las áreas estratégicas a las que se deberían encauzar los esfuerzos en la materia.

En otro orden de ideas, Angélica Buendía Espinosa colabora con “Reflexiones y lecciones para la seguridad en los planteles educativos ante emergencias naturales”, donde identifica los factores que debieran observar las instituciones educativas, las comunidades escolares, las autoridades y, en suma, la sociedad en general, para la toma de acciones preventivas. Es decir, para llegar a ello se debe pasar por el reconocimiento expreso de los factores de riesgo, la gestión de la seguridad, la dimensión ética del

gobierno, la solidaridad y el reconocimiento de la grandeza de la sociedad mexicana.

En “Los sismos de septiembre de 2017 en México. Consideraciones sobre servicios públicos y bienestar”, Roberto M. Constantino Toto examina el caso de los servicios públicos como componente esencial del bienestar colectivo por su importancia creciente en contextos de emergencia social. El documento analiza también los impactos de los sismos de septiembre de 2017, amplificadas ante el contexto de la desigualdad y, especialmente, el funcionamiento de las estrategias institucionales correspondientes.

Para concluir, Abigail Rodríguez Nava y Rosalinda Arriaga Navarrete examinan las acciones más relevantes emprendidas para generar recursos destinados a la “Reconstrucción material, patrimonial y de la infraestructura pública ante los daños derivados por los sismos de septiembre de 2017”.

Las autoras aportan sugerencias e identifican algunas vías preventivas para disponer de recursos ante siniestros como los ocurridos. Las alternativas para superar los daños materiales son propuestas desde el enfoque de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

El CESOP agradece la colaboración entusiasta, pero ante todo especializada de los académicos, cuyas contribuciones enriquecen la percepción de nuestros lectores, así como de las instituciones acerca de los movimientos telúricos recientes. Además, este número de *Reporte CESOP* se erige como un valioso material para la memoria histórica de lo que los mexicanos hemos vivido, en general, y cómo lo interpreta el mundo académico, que bien sabe que si algo se mueve y se desplaza es, precisamente, el conocimiento.

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del *Reporte CESOP*

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL MEXICANA EN LOS SISMOS: LA ACCIÓN COLECTIVA Y MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD Y TRANSPARENCIA

Alfonso León Pérez*

Resumen¹

Hacia el final de la segunda década del siglo XXI la sociedad mexicana, particularmente en el área metropolitana, parecía haber aprendido sobre las consecuencias de los macrosismos y de cómo reaccionar para auxiliar a los afectados. Sin embargo, los efectos de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 dejan ver aciertos y debilidades que atender. En este artículo se hace una breve exploración sobre el papel que ha tenido la colectividad mexicana frente a los parteaguas históricos que han representado los sismos de 1985 y 2017. El objetivo es crear propuestas a partir de la *acción colectiva*² para generar los mecanismos necesarios que permitan canalizar los recursos brindados por la sociedad mexicana e internacional.

* Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco. Correo electrónico: alperez@correo.xoc.uam.mx¹ En la elaboración del presente artículo se contó con la participación de la licenciada Elvia León Salazar, gracias a quien se logró la sistematización de datos.

² En este artículo se comprende por *acción colectiva* a la sociedad civil, el trabajo de las organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, empresas, grupos religiosos y la colectividad espontánea que arribó a las calles para auxiliar en los primeros momentos que la tierra sacudió a la Ciudad de México y estados afectados.



El surgimiento de la sociedad civil. Antecedentes

La mañana del 19 de septiembre de 1985 se registró en México un sismo de 8.1 grados en escala Richter. El epicentro tuvo lugar en las costas de Michoacán y Guerrero. En punto de las 7:19:47, la capital de país se sacudió con un movimiento sísmico que tuvo duración de alrededor de dos minutos.

Las cifras oficiales estiman que alrededor de 400 edificios, entre casas, departamentos, hoteles, oficinas, hospitales, escuelas, etcétera, se derrumbaron y un millar más resultaron afectados y con la necesidad de ser demolidos. En ese entonces no contábamos con las tecnologías de información y comunicación de hoy día. Las fa-

llas en las líneas telefónicas y la electricidad, así como el colapso de medios de transporte dificultaron la canalización de la información de lo que estaba ocurriendo en esos momentos.

La respuesta gubernamental había sido tardía; las instituciones del gobierno no atinaban a reaccionar a la situación de emergencia que se vivía. Ante ese hecho se generó una reacción social sin precedentes: el pueblo mexicano se transformó en sociedad civil (sc) haciendo suyo la ciudad capital, a la sazón, Distrito Federal. Quienes no resultaron afectados por los embates del sismo salieron aquella mañana encontrando en su camino los escenarios de la catástrofe. El sentimiento de solidaridad dio paso a la movilización social. Hombres y mujeres, sin importar su condición social, su edad, profesión u oficio, acudieron a las calles a auxiliar a los heridos por el sismo, a remover los escombros en búsqueda de sobrevivientes, y apoyar en lo que se necesitara.

La indignación ante la lenta respuesta de las autoridades incentivó el sentimiento colectivo de participar activamente, gracias a lo que muchas vidas se salvaron. Fue el despertar de la sc, aquella capaz de organizarse fuera de los canales institucionales, con capacidad de hacer oír su voz al exigir, demandar y actuar, con voluntad y rapidez, en la toma de decisiones cruciales.

El sismo de 1985, su réplica al día siguiente, la inoperancia del gobierno y la ausencia —hasta ese entonces— de una cultura de protección civil o una política de prevención de desastres naturales dio paso a la conciencia de una sc que estableció los cimientos para la creación y revisión de reglamentos de construcción más exigentes, de idear simulacros, establecer zonas de seguridad en escuelas, oficinas y edificios gubernamentales, entre otras acciones que en suma son lo que en la actualidad llamamos *cultura de prevención*; así como la creación de los primeros sistemas de alerta sísmica en la Ciudad de México, los cuales se extendieron años más tarde.

En el sentido político, la sc emanada de 1985 construyó una conciencia pública mucho más

politizada, participativa y con capacidad de organización. La crisis de 1982, sus consecuencias y la nula respuesta ante la catástrofe vivida, denostó el papel del gobierno de Miguel de la Madrid y evidenció la necesidad de cambiar la vida pública. Ahí surgieron movimientos urbanos que se configuraron en nuevos partidos políticos —de izquierda— y que reforzarían el paso a la transición democrática.

En el sentido colectivo, la sc llegó a organizarse y a adquirir una figura legal que no necesariamente salía a las calles, y que no obstante, apoya con recursos económicos y/o materiales. Ante problemas de gran magnitud, la sc ha demostrado su capacidad para impulsar proyectos y crear modelos que ayudan a la comunidad, a las colonias que tradicionalmente tienen índices altos de rezagos materiales y económicos. Esta colectividad exige que se creen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de sus recursos y los recursos gubernamentales en situaciones de contingencia.

La exigente sociedad civil mexicana en acción

Aquel 19 de septiembre de 1985 la sociedad capitalina descubrió su capacidad de organización, al margen de los aparatos estatales. Era otra época, donde las tecnologías de comunicación no tenían el alcance que tienen en la actualidad. Hoy día, estos medios son pieza clave en la configuración de la acción colectiva.

El 7 de septiembre de 2017 (7S), un sismo con magnitud 8.2 grados en escala Richter y epicentro en Chiapas, cimbró de nuevo a México. Los principales estados que sufrieron afectaciones fueron Chiapas, Tabasco y Oaxaca, siendo la localidad de Juchitán de Zaragoza, ubicada en este estado, la que más daños tuvo.³ Las noticias de la destrucción que el sismo dejó a su paso se divulgaron en cuestión de minutos. De nueva cuenta la sc se movilizó para ayudar a los afectados por el sismo.

³ En Oaxaca se reportaron 78 muertes; en Chiapas 18 y en Tabasco cuatro, para un total de 100 fallecimientos registrados hasta el 15 de septiembre.

Quienes se encontraban en los estados afectados se volcaron a las calles para rescatar a los sobrevivientes de entre los escombros de los edificios y casas derrumbadas. La ayuda desde el interior del país consistió en el acopio y posterior entrega de las donaciones en las comunidades afectadas. Las redes sociales como Twitter y Facebook se convirtieron en los principales medios de comunicación para detectar las zonas más afectadas y ubicar con mayor precisión las necesidades de cada una de ellas.

Doce días más tarde, a las 13:14:40 horas del 19 de septiembre (19S), se registró un sismo de magnitud 7.1 grados en escala Richter. El epicentro se ubicó a 12 kilómetros en los límites de los estados de Morelos y Puebla, y a 120 kilómetros de la capital del país. Debido a la cercanía del epicentro, las alertas sísmicas comenzaron a sonar segundos después de iniciado el movimiento telúrico; por tal motivo el temblor fue sorpresivo, dificultó la tarea de resguardarse y disminuyó las posibilidades de desalojar edificios, casas, escuelas, hospitales...

Las comunicaciones se interrumpieron, las fallas en la energía eléctrica y de telefonía móvil tardaron varios minutos en restablecerse y en algunas zonas pasaron horas para que volvieran a funcionar. No obstante, la información de lo acontecido se propagó en cuestión de minutos a través de los canales de radiodifusión con la información que circulaba rápidamente en redes sociales. Así, en muy poco tiempo, la colectividad espontánea había resurgido en los edificios colapsados, pasando de mano en mano los escombros en búsqueda de sobrevivientes. El resto de la ayuda no se hizo esperar.

Horas después, ya se encontrarían trabajando en los lugares de los derrumbes elementos del grupo de rescates Los Topos (Tlatelolco y Azteca), así como del Ejército y la Marina. Los voluntarios civiles para entonces ya sumaban miles, por ejemplo, los vendedores de los cruceros o ambulantes auxiliaron en las calles ante la falta de semáforos.

Los *hashtag* y los *post* del sismo eran tendencia en las principales redes sociales. Así es como circulaban los mensajes de personas que se encontraban atrapadas entre los escombros; del lugar exacto donde los edificios habían colapsado; la lista de personas desaparecidas y de las ya encontradas; del material que se necesitaba de manera específica; de los víveres y los puntos de acopio.

Los habitantes que vivían cerca de los edificios colapsados abrieron las puertas de su casa para ofrecer de manera gratuita el servicio de sanitarios y carga de celular; otros más, acudieron a los cruces en las calles a agilizar el tránsito ante la falta de semáforos; los restaurantes cerraron sus puertas al servicio normal y ofrecieron gratuitamente comida a quienes ayudaran a las labores de rescate; las empresas de telefonía celular abrieron el consumo gratuito de datos de internet, mensajes de texto y llamadas; el medio artístico y deportivo nacional e internacional se sumó a la causa por medio de organizaciones civiles (oc) propias y externas, o llevando la ayuda directamente a donde se necesitara;⁴ fundaciones y bancos in-

⁴ Algunos ejemplos de estas donaciones son: los fundadores de Facebook y Google, Mark Zuckerberg y Sundar Pichai, quienes realizaron un donativo de 1 millón de dólares a la Cruz Roja Mexicana; además de ello, el director de la red social acordó con la UNICEF recaudar fondos por medio de la plataforma social para ayudar directamente a los niños en México; la empresa AT&T contribuyó con 1 millón de dólares por medio de la organización Centro Nacional de Apoyo para Contingencias Epidemiológicas y Desastres (Cenaced). El boxeador Saúl "Canelo" Álvarez envió tres tráileres repletos de víveres, a los que se sumarán otros con materiales de construcción y medicamentos; los futbolistas Miguel Layún y Javier "Chicharito" Hernández crearon la iniciativa "Yo por México"; la primera parte de donativos se destinó a la Cruz Roja delegación Morelos, la segunda para el grupo de rescatistas mexicanos "Los Topos" y la tercera para la Cruz Roja Mexicana. El corredor de autos de la Fórmula Uno, Sergio Pérez donó tres millones de pesos a la causa por medio de su Fundación Checo Pérez; empresarios como Carlos Slim estimularon a la sociedad a colaborar con la causa, comprometiéndose a donar cinco pesos por cada peso donado a sus fundaciones de Telmex y Telcel, así como canalizar estos recursos para la reconstrucción de viviendas en la Ciudad de México, y en las áreas afectadas de Puebla, Morelos, Oaxaca y Chiapas; por su parte, el empresario Ricardo Salinas Pliego, mediante "Movimiento Azteca" aportará un peso por cada peso donado y espera recaudar lo suficiente para edificar al menos

centivaron las donaciones ofreciendo duplicar, quintuplicar o aportar cierta cantidad de dinero por cada donación recibida.

Los *youtubers* documentaron en videos los momentos posteriores al sismo, la primera movilización de la sc y el apoyo que estaba llegando. Así, horas más tarde, rostros desconocidos aparecían en canales de YouTube y en redes sociales; personas que con el único fin de ayudar llevaban medicamentos, material de curación, agua embotellada y alimentos no perecederos y para consumir en ese momento. Se mostraba la llegada de voluntarios como médicos, enfermeras y personas con conocimientos de primeros auxilios. Se dio a conocer la forma de organización de los voluntarios, quienes en cadenas humanas se pasaban uno a otro los escombros en cubetas y botes, y haciendo señales con las manos,⁵ otros más organizaban en carpas la ayuda recibida.

Por la noche del mismo 19 de septiembre ya se habían instalado albergues para recibir a los damnificados y a los voluntarios; ahí se les proporcionaba un lugar para descansar, alimentarse y asearse, se habían establecido los horarios de relevos para los voluntarios y la información continuaba fluyendo.

Sin embargo, es preciso señalar que el apoyo en varios puntos de la ciudad fue desmedido, lo que dificultaba organizar y canalizar toda la ayuda recibida. Asimismo, comenzó a difundirse información poco precisa en redes sociales, no actualizada e incluso falsa acerca de inmuebles y puentes entre otros, en peligro de colapsar. En esos mismos canales de comunicación se pedía indicar el día y la hora del mensaje, etiquetar la fuente original y actualizar de ma-

100 viviendas; el Papa Francisco donó 150 mil dólares para apoyar mediante las diócesis que prestan ayuda en las comunidades afectadas.

⁵ Las señales con las manos constituyeron un código que indicaban acciones que todo voluntario o persona que se encontrara en las inmediaciones debían seguir: el puño cerrado pedía guardar silencio; la mano abierta indicaba que nadie debía moverse; levantar ambas manos era una solicitud pidiendo agua, el índice extendido llamaba a seguir trabajando.

nera continua la información a fin de no duplicar y canalizar la ayuda a donde fuera preciso.

Los hechos: aciertos y debilidades. El trabajo por hacer en la sociedad civil mexicana

El gobierno informó la activación del Plan DN-III y el Plan MX; los servicios de emergencia públicos y privados recibieron a los heridos por el sismo; el Sistema de Transporte Colectivo ofreció servicio gratuito en el Metro, RTP y M1, los cuales representaban la mejor opción para trasladarse ante el caos vial; por indicaciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en días posteriores al sismo ninguna institución educativa pública, privada o autónoma tuvo clases. Asimismo, en varias oficinas no se realizaron labores hasta contar con el dictamen que avalara la existencia de condiciones óptimas para trabajar. En ambos casos, contar con el dictamen emitido por un Director Responsable de Obra (DRO) tardó de un par de días hasta las semanas que llevan transcurridas del sismo. Al momento en que se ha escrito este artículo⁶ aún hay escuelas y edificios que no cuentan con un dictamen.

El trabajo realizado por elementos del Ejército y la Marina a pocas horas del sismo fue notable, salvo los casos denunciados en los cuales querían remover los escombros.⁷ Con un escuadrón canino se apoyaron las labores de ubicación y rescate de víctimas con vida. Otros más se dedicaron a trasladar la ayuda acopiada a los estados que también resultaron afectados por el sismo.

En contraparte, comenzaron las denuncias documentadas en redes sociales del reetiquetado de las donaciones; fue así como se señalaron a las instituciones o actores políticos que captaban los recursos para ofrecerlos como donaciones propias. Lo anterior, sembró la duda en la sociedad mexicana. Aunado a ello se hizo

⁶ 10 de octubre de 2017.

⁷ Se promovieron 14 amparos para evitar el ingreso de maquinaria pesada para remoción de escombros.

el llamado a los partidos políticos a regresar los recursos públicos que se utilizarían en las campañas electorales de 2018 con el fin de utilizarlos para la reconstrucción de casas y edificios. La medida ya había sido rechazada desde el 7S por ser anticonstitucional; no obstante, la presión ejercida desde la sc después del sismo del 19S incentivó a los dirigentes de los partidos políticos a comunicar la modificación a la legislación para regresar dichos recursos.

Las tareas de remoción de escombros con maquinaria pesada transcurrida una semana después del sismo y la falta de información precisa de los sobrevivientes o de los cuerpos encontrados a los familiares de los mismos fueron otro elemento que mermó la confianza de la sociedad. Las denuncias se hicieron virales en redes sociales, los familiares salieron a cerrar las calles demandando información; otros más hicieron públicos los contratos de confidencialidad para no hablar sobre los daños y pérdidas reales —humanas y materiales—. De igual forma, se evidenció que los edificios caídos no estaban contruidos con materiales capaces de resistir un sismo de la magnitud vivida; se descubrió que aun cuando se estableció un reglamento de construcción más exigente, empresas constructoras amparadas en la corrupción violaron los reglamentos y construyeron edificios endebles, los cuales además se vendían a precios altos por la plusvalía de la zona de ubicación.

La suma de todo lo anterior y sus consecuencias muestran la falta de eficiencia y eficacia en la planeación, con el fin de hacer frente ante contingencias de este tipo. Por ello, deben implementarse de manera inmediata planes y programas que coadyuven a canalizar de manera eficiente todos los recursos recibidos. De tal manera, en este artículo se retoma lo aprendido del sismo de 1985 y se hace un análisis de los sucesos posteriores a los sismos (7S y 19S), con la finalidad de dilucidar las áreas de oportunidad —evidenciadas por la sc— en las que pueden trabajar los gobiernos estatales y federal para hacer frente a estas contingencias.

Las preguntas que surgen desde la sc dirigen su atención inmediata a la transparencia y rendición de cuentas acerca de: ¿Quién donó? ¿Cómo lo hizo? ¿En dónde? ¿Adónde llegarán esos recursos? ¿Con qué criterio se reparten? ¿Qué cantidad de recursos públicos se destinarán a las entidades afectadas por los sismos?⁸ El uso de los fondos encabeza en la actualidad la lista de prioridades, pues ante la debilidad de los mecanismos de transparencia, se debe garantizar que se inviertan de manera adecuada y evitar el abuso de poder y acciones poco éticas.⁹

El ejercicio de transparencia y rendición de cuentas es un mecanismo que les permite a los ciudadanos convertirse en un contrapeso al poder público y ser capaces de entender la compleja labor que implica la función pública, en otras palabras, ser una sociedad exigente. El evaluar los aciertos y las debilidades ayuda a reorientar, corregir y reforzar las acciones públicas. Esto coadyuva a incrementar el poder

⁸ El subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, Miguel Messmacher, explica que los montos que corresponden a cada localidad son determinados por el número de damnificados y sus características; no se asignan de acuerdo con el municipio o el estado de que se trate. Un comité de evaluación técnica, integrado por las Secretarías de Hacienda, Gobernación y Desarrollo Agrario, son quienes determinan los daños, implicaciones y los montos que se puede destinar para cada localidad o entidad específica. La forma de operar los recursos del Fonden se divide en dos etapas: en la primera etapa, los recursos del Fonden sirven para responder a necesidades básicas de los damnificados, como comida, vestido, calzado, cobijas, artículos para limpieza personal (es un gasto no económicamente caro y que se aminora gracias a las donaciones de los ciudadanos y otros órganos como el Sistema de Administración y Enajenación de Bienes); en la segunda etapa se asignan recursos como materiales para construcción de vivienda (parcial o total), también para la reconstrucción de sitios históricos, reparación de carreteras y puentes. Estas etapas están avanzadas en Oaxaca y Chiapas debido al sismo del 7S.

⁹ Desde las redes sociales, ciudadanos, activistas, actores y artistas, personas del medio del espectáculo, han pedido al presidente de la república garantizar que la ayuda no sea desviada y que llegue a los ciudadanos afectados por los sismos. Estas solicitudes aumentaron ante la pérdida de credibilidad ocasionada tras “falsas historias de rescate” mostrada por los principales medios de comunicación televisiva, el desvío de ayuda donada y la entrega irregular de ayuda oficial.

de los gobiernos pues se puede potencializar la labor pública e inhibir acciones ilícitas y actos arbitrarios a partir de la observación, evaluación y recomendaciones recibidas.¹⁰

Las propuestas son realizar una auditoría de los recursos recibidos, llevada a cabo por un organismo gubernamental que incluya miembros ajenos al gobierno con un alto sentido crítico, así como establecer a través de un sitio web oficial con acceso abierto al escrutinio público las cantidades recibidas y cómo se “invierten” o utilizan, en un lenguaje “sencillo de entender”.¹¹

La respuesta inmediata surgió de la sc, aho-

¹⁰ Israel Palma Cano y Alfonso León Pérez, “Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, núm. 82, año 29, septiembre-diciembre, 2017, pp. 243-257.

¹¹ El Fonden cuenta con dos páginas electrónicas desde las cuales se puede acceder a revisar los montos asignados a cada entidad para casos de contingencia. Es pertinente señalar que su base de datos no está actualizada ya que contiene información correspondiente a los años 2014, 2015 y sólo un registro de apoyo para el estado de Tabasco en abril de 2017. El medio por el cual se puede revisar los lineamientos del Fonden es el *Diario Oficial de la Federación* porque en él se explica de manera extendida la forma en la que se opera este fideicomiso. En la página del Fonden se presentan dos diagramas que resumen el Procedimiento de acceso a los recursos: 1) Inicio del proceso; 2) Detonante (Titular del Ejecutivo de la entidad federativa) solicita opinión a la Instancia Técnica Facultada; 3) Instancia Técnica Facultada dictamina procedencia; 4) Si se determina procedencia se instala el Comité de Evaluación de daños; 5) Se inician los trabajos de Evaluación en subcomités; 6) Se hace una solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos; 7) Se presenta la solicitud ante la Segob y la SHCP; 8) Hacienda lo autoriza en un periodo de 24 horas; a) Inicio del proceso; b) Entrega de resultados del Comité de Evaluación de Daños; c) Subcomités presentan diagnósticos de obras y acciones preliminares; d) Firma de anexos; e) Solicitud de anticipos; f) SHCP autoriza anticipo; g) Dependencias federales elaboran diagnósticos de obras y acciones definitivos de daños y los presentan a la Segob; h) La Segob, en un plazo de 2 días hábiles, elabora y presenta ante la Unidad de Política la solicitud global de recursos; i) El Fiduciario notificará a las Entidades Federativas y Dependencias Federales en un plazo no mayor a 2 días hábiles de la ejecución de obras y acciones; j) Seguimiento de obras; k) Se atiende infraestructura estatal y federal; l) Finaliza el proceso. Una base de datos incompleta y un procedimiento sin mayores especificaciones dificultan una lectura puntual del manejo de los recursos, y es ese ejercicio de transparencia y rendición de cuentas el que exige la sc, el cual debe ser claro y sencillo de entender.

ra a semanas después del sismo, la tarea es salvaguardar los recursos financieros de los que se disponen tanto en el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (Fonden)¹² como los recibidos por medio de donaciones nacionales y extranjeras. La inclusión de ciudadanos independientes en este escrutinio permitirá recobrar la confianza en las autoridades e instituciones de gobierno y alentará a seguir apoyando a los damnificados por el sismo.¹³

En este ejercicio de transparencia y rendición de cuentas se debe contar con una lista pública de los DRO, así como los documentos que avalen su profesión y experiencia, disponibles y de fácil acceso para todo el público. En este punto debe señalarse que la capacidad de los DRO con los que se cuenta para hacer frente a la demanda de revisión de inmuebles se ha visto superada, por ello se debe incentivar la incorporación de más profesionales en esta rama bajo un mecanismo que no dañe la estabilidad de la institución.

Aunado a ello, se debe establecer comunicación con las oc que operan con este tipo de contingencias, con el fin de implementar acciones que en conjunto permitan dirigir la colecti-

¹² El Fonden tiene recursos por 9,000 millones de pesos, monto que se complementa con recursos de un bono catastrófico emitido en agosto por el Banco Mundial equivalente a 6,000 millones de pesos.

¹³ Por parte de la sc, Organizaciones Civiles (oc) crearon la iniciativa #Epicentro la cual es una plataforma donde la sc podrá darle seguimiento a los recursos que ha recibido el gobierno en donación para apoyar a los damnificados por los sismos del 7S y 19S. Entre los recursos que supervisarán están los que provienen del extranjero en conjunto con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), organismo dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Entre las oc firmantes se encuentra la sc, Organizaciones Civiles (oc) crearon la iniciativa #Epicentro la cual es una plataforma donde la sc podrá darle seguimiento a los recursos que ha recibido el gobierno en donación para apoyar a los damnificados por los sismos del 7S y 19S. Entre los recursos que supervisarán están los que provienen del extranjero en conjunto con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), organismo dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Entre las oc firmantes se encuentra Transparencia Mexicana, Coparmex, Oxfam, México Evalúa, Imco, Fundar, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Prodh, Save of Children, entre otras.

vidad espontánea de la sc. Esto puede hacerse mediante cursos de capacitación y profesionalización de su labor para saber de qué manera canalizar los recursos humanos que llegan a brindar su apoyo.

Balance

Entre los aciertos destaca el papel de la sc que se unió para ayudar y dejar de lado sus actividades cotidianas al volcarse a las calles, mover escombros y ofrecer su ayuda en tareas sustantivas. La entrega, el dolor y el cansancio son notables y el reconocimiento viene en mayor medida entre sus iguales. La recopilación de notas periodísticas, los videos que documentan estos esfuerzos y la información vertida en redes sociales quedarán como constancia del alcance de la sc en México y de la colectividad espontánea que ayudó dejando de lado prejuicios.

No se deja de lado la labor realizada por los elementos del Ejército y la Marina, quienes realizaron su trabajo en jornadas extendidas. También, se reconoce el apoyo recibido por los gobiernos de otros países, quienes enviaron equipos de trabajo especializados en labores de rescate además de toneladas de víveres.

El sismo de 1985 y los sismos 7S y 19S nos han enseñado que aun cuando eventos de este tipo no pueden ser predichos, sí se pueden amortiguar los efectos causados por los daños que ocasionan. La experiencia mostró las dos caras de la moneda. Por un lado, el repunte de la sc; por otro, la corrupción inmobiliaria.

Las fortalezas las encontramos en la capacidad de organización de la sc; las debilidades en el ineficiente monitoreo a construcciones que debían soportar sismos de una mayor magnitud

a éstos, desde el cambio en el reglamento de construcción y la resistencia de las y los jóvenes a comunicarse con las Fuerzas Armadas a quienes el Estado les otorgó la autoridad para coordinar rescates y distribuir apoyos.

Las amenazas están en los altos niveles de corrupción que posibilitan desviar y politizar los recursos, los cuales merman la confianza de la sociedad y la difusión de noticias falsas tanto en medios de comunicación como en redes sociales que confundieron a rescatistas y voluntarios; las áreas de oportunidad se presentan en la suma de la acción colectiva y el trabajo en conjunto con el gobierno para garantizar el correcto uso de los recursos por medio de mecanismos eficientes de transparencia y rendición de cuentas y el uso de las tecnologías de información, en especial las redes sociales que fueron los medios inmediatos para informar sobre lo acontecido, permitiendo concentrar el apoyo de manera oportuna en donde se necesite.

Es importante observar el trabajo realizado por países como EEUU y Japón que constantemente sufren catástrofes, inundaciones, huracanes y sismos, ¿Cómo se organizan? ¿Qué papel tiene el gobierno o, en este caso, el Estado? ¿De dónde obtienen los recursos y cómo los operan? ¿Qué tipo de planes de protección civil han implementado? ¿Qué tipo de facilidades legales tienen para agilizar los procesos burocráticos?

¿Qué tipo de mecanismo de rendición de cuentas tienen para mantener estable a una sociedad? Es importante tener presente que ya no se trata sólo de voluntad política sino de atender los problemas y preparar a la sociedad para enfrentar futuras catástrofes.

GESTIÓN DE ORGANIZACIONES EN CRISIS: AMENAZAS INVISIBLES Y PAUTAS PARA LA RECUPERACIÓN

Ángel Wilhelm Vázquez García*

“No inventamos nada; creemos inventar cuando en realidad nos limitamos a balbucear la lección, los restos de unos deberes escolares aprendidos y olvidados”.

Enrique Vila-Matas, *Bartleby y compañía*

Resumen

En términos del *análisis de organizaciones* se han desarrollado múltiples debates donde se concluye la importancia del contexto. Algunos lo nombran como *la globalización*, para otros es el medio ambiente caracterizado por la incertidumbre y el riesgo. Con el ánimo de abandonar las abstracciones y centrarse en una realidad, los sismos ocurridos durante el mes de septiembre de 2017 en México muestran una modalidad del contexto, incierto e imposible de controlar, ya que la naturaleza actuó —naturaleza al fin— sin previo aviso. Extrapolando esto a las organizaciones, dichas manifestaciones contingentes pueden atentar contra su continuidad o desatar una crisis. El presente texto reflexiona acerca de cómo los acontecimientos inesperados afectan la operación de una organización. En particular, se expone la gestión de la crisis como una alternativa que tiene la administración para identificar el origen que las detonan. Al presentarse una crisis se sugiere implementar pequeñas acciones para enfrentarlas. Sin duda, toda



organización debe considerar la crisis como un elemento que aparecerá en cualquier momento. La capacidad de gestionar o articular posibles acciones permitirá recuperarse en el menor tiempo posible, y así, aminorar los daños colaterales que se pueden generar.

Introducción

“Cadena humana bajo la lluvia” es el título de la imagen tomada por Alejandro Velázquez, fotoperiodista del diario *Reforma*, publicada dos días después del sismo del 19 de septiembre de 2017. Sus protagonistas son un grupo de voluntarios enfilados activamente bajo una incesante tormenta nocturna.¹ Sin importar las condiciones climáticas, los voluntarios intercambian paquetes con víveres con el propósito

* Doctor en Estudios Organizacionales. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco, Departamento de Producción Económica. Líneas de investigación: diseño de organizaciones y vida simbólica de las organizaciones. Correo electrónico: cursos2046@gmail.com

¹ *Reforma*, “Cadena humana bajo la lluvia”, Alejandro Velázquez, fotógrafo, Disponible en [<https://twitter.com/Reforma/status/910872128282558466>].

de abastecer un centro de acopio. Desde este lugar se distribuirá la ayuda para los damnificados de los estados de Oaxaca, Puebla, Morelos y la Ciudad de México. Los medios de comunicación internacionales exaltaron la capacidad de organización de la sociedad civil mexicana ante este acontecimiento. Las cadenas humanas se cohesionaron con altruismo y solidaridad con aquellos que sufrieron lo repentino; su intervención fue crucial.

Pese a que este sismo fue el escenario donde se desarrolló el *primer gran desastre del año*, los focos mediáticos no alumbrarán los efectos que el desconcierto promueve en otros espacios sociales, como las organizaciones. En este texto no hay falsas equidistancias que buscan el atajo entre dos aristas esenciales: 1) las crisis son imposibles de predecir; 2) quienes son responsables de alguna organización, idealmente deben contar con información básica para tomar decisiones en lo súbito. Esta reflexión se propone en dos apartados, desde las contingencias organizacionales y el manejo de las crisis. El primero expone cómo los gestores de organizaciones requieren expandir sus perspectivas sensibilizándolos cuando aparecen las amenazas. El segundo apartado expone los tipos de crisis, dimensiones y acciones preventivas que se recomienda poner en práctica. Se anotan algunas reflexiones finales de estos tópicos.

Organizaciones, escenarios de lo inesperado

Una sociedad moderna posee organizaciones gestionadas por el gobierno, capitales privados o miembros de la sociedad civil. Son espacios creados deliberadamente para cumplir un fin colectivo.² Desde esta perspectiva, la gestión es una labor que posee gran importancia al coadyuvar en la planeación, dirección y seguimiento de este objetivo; es decir, en la coordinación de las distintas estructuras jerárquicas que las componen.³ El responsable de una organización tiene un papel activo: el cumplimiento de estos objetivos. Para tal fin, la gestión se convierte en una actividad estratégica, donde también intervienen subjetividades, afectos, ideales y racionalidades. Por lo antes dicho, la gestión es una actividad que exige flexibilidad para mirar nuevos panoramas.

En las últimas décadas, autores como Marquard y Wadill; Mistroff y Pearson,⁴ y Korten⁵ han insistido en el apremio de resignificar la gestión como una actividad de colaboración. Gestionar es coordinar los esfuerzos de varios individuos, ordenar los recursos disponibles con responsabilidad para resolver un problema.⁶ La gestión requiere simultáneamente del consenso, atender conflictos y orientar la acción de los individuos que integran organizaciones mediante la escucha y el diálogo abierto.⁷⁻⁸ En la figura del *gestor* se puede interpretar cierta idealización como mediador y conciliador para generar colaboración.⁹ Sin embargo, habrá que aceptar un hecho irreductible: la coordinación de esfuerzos implica relaciones sociales que se enraizan en la tensión y el conflicto.¹⁰ Al respecto, la administración cuenta con algunas herramientas que utilizan el conflicto en beneficio del tomador de decisiones, la más recurrente por su importancia es la planeación estratégica orientada a la colaboración.¹¹

² Hall y Tolbert, *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*, 10ª ed., Pearson, EEUU, 2008.

³ Amitai Etzioni, *A comparative analysis of complex organizations*, The Free Press, Nueva York, 1975.

⁴ Ian Mistroff y Christine Pearson, "Una estructura sistemática para la gestión de crisis", en Marco Mena (coord.), *Gestión de crisis*, Siglo XXI Editores, México, pp.78-92.

⁵ Korten, David (2015). *When corporations rule the world*, Edición 20 aniversario, Berrett-Koehler Publishers, EEUU.

⁶ Michel Crozier, *L'entreprise à l'écoute*, Inter Éditions, París, 1990.

⁷ *Idem*.

⁸ Diana Mitlin y John Thompson, "Participatory Approaches in Urban Areas: Strengthening Civil Society or Reinforcing the Status Quo", *Environment and Development*, vol. 7, núm. 1, 1995, pp. 231-250.

⁹ Robert Chambers, "Paradigm Shifts and the Practice of Participatory Research and Development", en Nici Nelson y Susan Wright (coords.), *Power and Participatory Development*, Intermediate Technology Publication, Londres, 1995, pp. 30-42.

¹⁰ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*, Alianza, México, 1990.

¹¹ Michael Marquardt y Deborah Waddill, "Optimizing the

Con este enfoque, la gestión colaborativa asume coyunturas, acciones espontáneas de los individuos al margen del organigrama, sin importar el nivel jerárquico o tarea asignada. La acción de cada integrante de una organización se ve reflejada en el grupo y la organización al que pertenece. La gestión trata de sistematizar las acciones colectivas, formales y paralelas, con el fin de hacer más predecible el comportamiento humano mitigando los problemas potenciales que representa por su efecto multiplicador.¹²

No es casual que algunos consultores busquen modelar la colaboración, quienes lo intentan, asumen al conflicto como un elemento posible de controlar, interpretando la incertidumbre sólo como un concepto.¹³ Con esta óptica, se generan recetarios o consejos simplistas del tipo "ganar-ganar", sesgando la complejidad que implica integrar personas al cumplimiento de un objetivo en común. Estos supuestos operan en un terreno sin abruptos.

Al respecto es importante resaltar, en palabras de Mena,¹⁴ que no todos los problemas se convierten en crisis, pero al ignorarlos sí pueden potenciar sus efectos cuando se presentan. Siguiendo a este autor, la incertidumbre genera momentos de tensión, materializada en una realidad se entiende como crisis, la cual se detona en aquellas situaciones que amenazan la esencia o existencia de una organización.¹⁵ Como toda amenaza sorpresiva, coloca en estado de alerta y vulnerabilidad al colectivo, incrementando así la posibilidad de tomar

acciones precipitadas, generando desconcierto y reacciones negativas. Estos elementos son retomados por Mitlin y Thompson,¹⁶ quienes insisten en resignificar la generación de conocimientos, habilidades y actitudes especializadas de los gestores en las crisis. De hecho, van más allá al proponer un conjunto de habilidades deseadas en los gestores, como el trabajo en equipo para concientizar de los posibles peligros y situaciones amenazantes, así como posibles rutas para la recuperación.

Carecer de información especializada en un escenario de crisis puede estallar otros conflictos entre las personas que integran una organización por actuar con inercia, dando pauta a la vulnerabilidad. Esta falencia debilita la capacidad de respuesta colectiva ante las contingencias extraordinarias del entorno.¹⁷ Por ejemplo, Chambers;¹⁸ Pearson y Clair¹⁹ han documentado cómo en las organizaciones la sensación de peligro de un grupo puede, por un lado, estimular la cohesión social para asegurar la sobrevivencia o por el otro, desatar el egoísmo individual en una lucha de poder del más fuerte con el más débil.

En un momento de tensión extrema pueden observarse en los individuos dos polos: 1) el perfeccionamiento colaborativo o 2) la sofisticación que implica el sabotaje premeditado. Acorde con la sugerencia de Ghasemi *et al.*,²⁰ en los momentos amenazantes los modelos de gestión focalizados son de gran utilidad para orientar cualquiera de estas reacciones. De tal manera, la gestión de crisis incide en promover acciones que, en conjunto se implementan an-

power of learning within action learning", en Claire Rigg y Sue Richards (coords.), *Action learning, leadership and organizational development in public services*, Routledge, Gran Bretaña, 2006, pp. 26-40.

¹² Ángel Wilhelm Vázquez, "Discurso y narrativa en el análisis de las organizaciones totalitarias: el caso de la prisión", *Iztapalapa*, Año 25, núm. 56, 2004, pp. 267-287.

¹³ Robert Chambers, "Paradigm Shifts and...", *op. cit.*

¹⁴ Marco Mena, "Gestión de crisis. Panorama y lecturas introductorias", en Marco Mena (coord.), *Gestión de crisis*, Siglo XXI Editores, México, pp. 17-51.

¹⁵ Christine Pearson y Judith Clair, "Reframing crisis management", *Academy of Management Review*, vol. 23, núm. 1, 2014, pp. 59-76.

¹⁶ Diana Mitlin y John Thompson, "Participatory Approaches in Urban...", *op. cit.*

¹⁷ Karl Weick, "The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster", *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, 1993, pp. 628-652.

¹⁸ Robert Chambers, "Paradigm Shifts and...", *op. cit.*

¹⁹ Christine Pearson y Judith Clair, "Reframing crisis...", *op. cit.*

²⁰ Farid Ghasemi *et al.*, "To study the effect of crisis management in reducing the damages caused by earthquake in urban decay (Case study: Chahbahar town)", *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, vol. 3, núm. 10, 2014, pp. 59-74.

tes, durante y después de la ocurrencia de una situación inesperada.²¹

Gestión de crisis, tipos y acciones preventivas

En distintos niveles macro o micro, ya sea por causas naturales o errores humanos, la sobrevivencia de una organización depende de distintas contingencias. Es decir, situaciones exógenas que son imposibles de predecir o controlar pero que, por su fuerza, son capaces de generar daños directos e indirectos.²² Desde esta perspectiva, la gestión de la crisis es importante para la administración, al incorporar el análisis de escenarios en contextos de alta incertidumbre, orientando las decisiones hacia la resiliencia. Es decir, a la capacidad del colectivo a recuperarse del impacto.²³ Si bien no es posible conocer con certeza cuándo una crisis aparecerá, su ocurrencia es una realidad inminente. Por este factor sorpresivo, la literatura especializada recomienda que los integrantes de una organización deben contar con un plan de acción y diagnóstico para hacer frente a situaciones futuras.²⁴

El estudio de la crisis, por ejemplo, puede tener implicaciones para el trabajo de gestión; como se observa en la Figura 1, “Tipos de crisis y acciones organizacionales”, las amenazas poseen un origen y grado de afectación diferenciado —véanse rectángulos—, la gestión de la crisis hace uso de cursos de acción que permitirían aminorar sus efectos mediante una planeación colaborativa —v. círculos—. Con el objetivo de identificar cuáles son las decisiones que se

²¹ Christine Pearson y Judith Clair, “Reframing crisis...”, *op. cit.*

²² Daniel Halpern, *Gestión de crisis: teoría y práctica de un modelo comunicacional*, RL Editores, Chile, 2010.

²³ César Medina, “La resiliencia y su empleo en las organizaciones”, *Gestión y Estrategia*, núm. 41, 2012, pp. 29-39.

²⁴ Karl Weick, “The collapse of sensemaking...”, *op. cit.*; Christine Pearson y Judith Clair, “Reframing crisis...”, *op. cit.*; Yujiro Ogawa, Antonio Fernández y Teruhiko Toshimura, “Town watching as a tool for citizen participation in developing countries: applications in disaster training”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 23, núm. 2, 2005, pp. 5-36; y Michael Marquardt y Deborah Waddill, “Optimizing the power of learning within action learning”, *op. cit.*

recomienda tomar en estos escenarios, se esquematizan los principales grupos de crisis. Se agrupan, de acuerdo con Mistroff y Pearson,²⁵ en dos polos: 1) extremas, detonadas por catástrofes naturales y financieras; 2) organizacionales, provocadas por luchas de poder que atentan las posibilidades de colaboración e integración colectiva. En el eje transversal se anotan las categorías a las que pertenecen, económico-tecnológicas y humano-sociales. En el centro del esquema se pueden apreciar los factores ocupacionales que pueden originarse en cualquiera de los dos polos, como son epidemias, enfermedades crónicas, virales o degenerativas.

Categoría natural-económica

La gestión de la crisis es un proceso que permite prevenir emergencias o minimizar su efecto en el momento que se presente. En esta categoría se relacionan aquellos aspectos que pueden ocasionar la muerte de la organización, en los peores escenarios. Por su capacidad de destrucción, los fenómenos naturales generan crisis instantáneas, caos y confusión, son letales e imposibles de predecir. Según Pearson y Clair,²⁶ cualquier tipo de acción emprendida en este polo debe orientarse hacia la prevención informada, integrando con voluntarios equipos de protección civil, revisión de estructuras físicas, rediseño de rutas de evacuación y áreas de resguardo en caso de emergencia con señales éticas claras y visibles. La capacitación en este tema es fundamental.

En un segundo orden, la posibilidad de una guerra nuclear u otros aspectos de la geopolítica, generan tensión incrementando el riesgo económico ante la posibilidad de crisis financieras en los mercados. Estas variables no deben quedarse en suposiciones para sortear las emergencias. Se recomienda realizar un diagnóstico financiero y buscar asesoría especializada para prepararse ante abruptos económicos. La gestión de crisis ayuda a reaccionar en situaciones

²⁵ Ian Mistroff y Christine Pearson, “Una estructura sistemática para la gestión de crisis”, *op. cit.*

²⁶ Christine Pearson y Judith Clair, “Reframing crisis...”, *op. cit.*

de emergencia, reduciendo el riesgo. En esta categoría se recomienda resolver las tensiones derivadas de estas crisis con un enfoque sistémico. Es decir, integrar los procesos con las estructuras de decisión mediante mejores canales de comunicación. En una situación extrema, una organización puede optar por centralizar o flexibilizar.²⁷

Categoría humano-social

Cuando la reputación de una organización se ve deteriorada o se detonan situaciones como secuestros, ataques terroristas o venganzas violentas son detonadores que directamente afectan a los individuos a nivel inconsciente. Reconstruir después de estos acontecimientos exige al gestor una sensibilidad notable, proactividad y un comportamiento comprometido para integrar a los individuos. Por ejemplo, cuando una imagen organizacional se deteriora, se fundan entre sus integrantes emociones negativas —enfado, odio, tristeza, dolor, sólo por mencionar algunas— desestructurando sus emociones.²⁸ Es importante advertir que estas reacciones se manifiestan diferente entre los individuos, algunos las encubren o las muestran abiertamente. El gestor de la crisis debe saber que la resiliencia es una pieza clave en este proceso. Los individuos cuentan con una capacidad diferenciada para recuperarse de las consecuencias negativas de acontecimientos que los afectan. Si bien la disposición de prevenir algún tipo de afectación a nivel personal no depende del gestor,²⁹ sí puede valorar las consecuencias negativas del silencio y la evasión.

El manejo emocional depende de la historia de vida y del transcurrir del tiempo de los individuos.³⁰ Se recomienda como estrategia inicial algo en apariencia simple: escuchar al otro con

todos los sentidos.³¹ En otras palabras, la empatía —ponerse en el lugar del otro— es fundamental para reorientar el manejo psicoafectivo de las personas y así para llevarlas a otro nivel. Con técnicas grupales, dinámica de los riesgos, identificación de las áreas de afectación a nivel personal, se crean estrategias para sobrellevar experiencias traumáticas. Así también, dependiendo de la afectación, solicitar asistencia o asesoría de un profesional de la salud (Figura 1).³²

Reflexiones finales

Los sismos son consecuencia de la actividad del planeta. Con estos movimientos telúricos la vulnerabilidad humana queda expuesta; cobran vidas sin distinción social, destruyen inmuebles y atentan contra la estabilidad emocional de las víctimas y de quienes cursaron esa vivencia. Aun y cuando se reconoce el papel impredecible la naturaleza, se necesita actuar con rapidez para tomar decisiones oportunas e informadas. Más allá del sismo, de la solidaridad instantánea, de la organización de cadenas humanas para el retiro de escombros y el rescate de vidas, queda la tarea pendiente de retomar esta experiencia de crisis a otros espacios. En administración, la gestión de la crisis es la dimensión que ofrece rutas para responder ante lo sorpresivo, cuando ocurre una contingencia, como un sismo, es importante considerar que las organizaciones no pueden planificar en detalle las consecuencias que pueden generar.

Si bien el acto de planificar representa la creación de capacidades multifuncionales es recomendable elaborar planes para enfrentar una crisis desde una perspectiva de colaboración. Algunos expertos sugieren proponer ejercicios grupales basados en escenarios catastróficos extremos. La capacitación se convierte en un bastión importante para este propósito.

Por otro lado, revisar los tipos de crisis en el marco de una gestión permite incorporar las

²⁷ Karl Weick, "The collapse of sensemaking...", *op. cit.*

²⁸ Stephen Fineman, *Emotion in organizations*, Sage Publications, Londres, 2000.

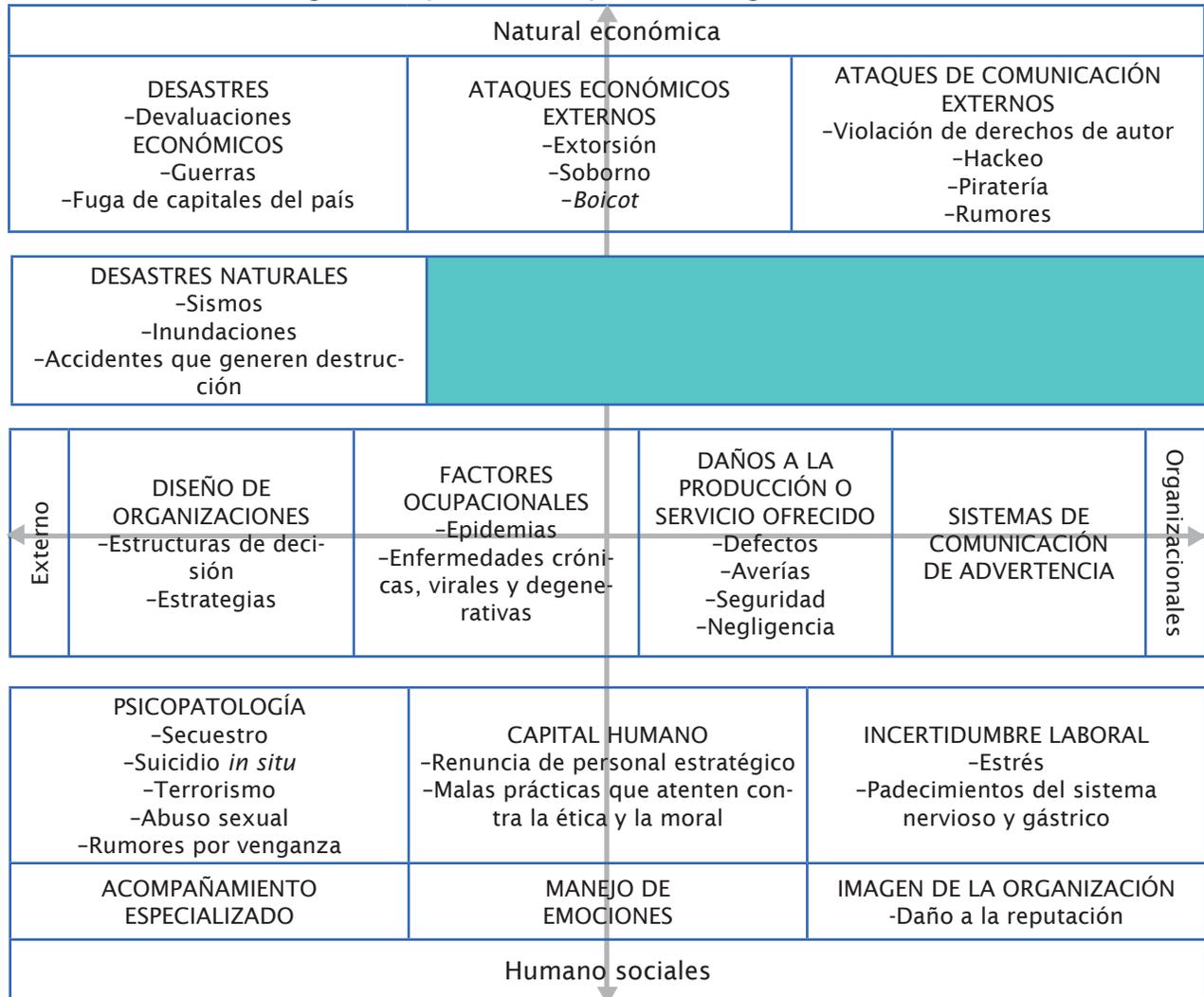
²⁹ Marco Mena, "Gestión de crisis. Panorama y lecturas introductorias", *op. cit.*

³⁰ César Medina, "La resiliencia y su empleo en las organizaciones", *op. cit.*

³¹ Michel Crozier, *L'entreprise à l'écoute*, *op. cit.*; Yujiro Ogawa, Antonio Fernández y TeruhikoToshimura, "Town watching as a tool...", *op. cit.*

³² Diana Mitlin y John Thompson, "Participatory Approaches in Urban...", *op. cit.*

Figura 1. Tipos de crisis y acciones organizacionales



Fuente: Elaboración propia a partir de Mistroff y Pearson, *op. cit.*, pp. 83-84.

amenazas reales de una organización en los planes, procedimientos, directrices, reglas o políticas. Desde otro ángulo, este tema es un pretexto para reconocer que un desastre natural, como los sismos recientes en México, evidencia la capacidad de una sociedad para responder con solidaridad reflexionado hasta dónde existe una preparación real. En

escenarios organizacionales queda patente el potencial que existe para organizarse en pequeños núcleos y así enfrentar las contingencias. La colaboración se puede construir aún en los escenarios más hostiles; todo depende de cómo se comunique con el otro. La escucha atenta abre el circuito para que se inicie la conversación.

EL SISMO DE LOS MARGINADOS: ZONAS RURALES Y EMPOBRECIDAS, LAS MÁS AFECTADAS

Violeta R. Núñez Rodríguez*

Introducción

Las zonas rurales de México son de las áreas más afectadas por los sismos que vivimos los días 7 y 19 de septiembre. El primero, de magnitud 8.2, de acuerdo con el Servicio Sismológico Nacional; considerado el sismo más fuerte en los últimos 100 años, ha tenido más de 7000 réplicas.¹ Este sismo afectó de manera severa a la región del Istmo de Tehuantepec, en particular a Oaxaca, Chiapas y Tabasco; estados con una fuerte presencia campesina e indígena, pero además, consideradas entre las entidades más pobres del país.

Por su parte, el sismo del 19 de septiembre, que de manera sorprendente e increíble coincidió con la fecha del histórico sismo del 19 de septiembre de 1985, tuvo una magnitud de 7.1. Este último sismo se vivió con una gran intensidad en la Ciudad de México (CDMX), Morelos y Puebla, debido a que el epicentro se localizó en Axochiapan, Morelos. De manera particular, en la CDMX ha resaltado la fuerte afectación en la delegación Xochimilco, un territorio constituido de pueblos y barrios originarios, entre otros, así como de residentes indígenas y campesinos que han ido llegando a habitar en esta demarcación a lo largo de la historia reciente. Entre las zonas más afectadas se encuentran San Gregorio Atlapulco, uno de los



pueblos originarios cuya historia data desde la época prehispánica. Tláhuac también es una de las delegaciones que vivieron drásticamente la intensidad del sismo, y al igual que Xochimilco, es una delegación de origen precolombino con una fuerte presencia rural, y de población migrante (sobre todo indígena y campesina). Como en el caso de las regiones más afectadas del país durante el primer sismo, estas demarcaciones territoriales también presentan serios problemas de condiciones de pobreza.

Junto a la CDMX, los estados de Morelos y Puebla, también sufrieron afectaciones, que son entidades con una fuerte presencia campesina y de pueblos originarios, y también con un porcentaje de su población en condiciones de pobreza. Así, es posible afirmar que entre los más afectados de los recientes sismos se encuentra parte del mundo rural mexicano, conformado por indígenas y campesinos, que de acuerdo con las estadísticas oficiales, viven la mayor pobreza del país.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural de la UAM-Xochimilco. Correo electrónico: violeta_nichim@hotmail.com

¹ Servicio Sismológico Nacional (SSN), *Reporte especial. Sismo del día 19 de septiembre de 2017*, Geofísica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2017, México.

En este contexto, el gobierno federal ha declarado como prioritario que estas poblaciones vuelvan a su vida cotidiana, como la desarrollaban antes de los terremotos. No obstante, hay que enfatizar que su vida ya de por sí era sumamente difícil ya que, como veremos, una gran mayoría de los afectados vivían en condiciones de pobreza extrema. Entonces, decir que vuelvan a esa realidad es cuestionable.

Sin embargo, los sismos ponen al desnudo las condiciones de ese México marginado, y que es precisamente por esa situación que hoy viven serias afectaciones. La gran interrogante es qué hacer para transformar a profundidad la vida de estos territorios del país. Lo que es evidente es que un “Mejoral” no resolverá el problema.

El primer sismo: Oaxaca y Chiapas

Contexto ante el sismo en Oaxaca

El estado de Oaxaca se ubica al suroeste de la república mexicana. De acuerdo con la *Encuesta Intercensal 2015* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), casi una cuarta parte de la población es considerada población rural.² No obstante, el mismo Instituto indica que “en Oaxaca, hay 1,165,186 personas mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 34% de la población de la entidad”.³ Esto significa que más de una tercera parte es población originaria, siendo el estado con la mayor proporción de población hablante de alguna lengua.⁴ Entre los pueblos originarios se encuentran los zapotecos, mix-

tecos, mazatecos, mixes, chinantecos, chatinos, triquis, cuicatecos, huaves, chontales, amuzgos, chocholtecos, entre otros.

De acuerdo con el INEGI, 54.7% de sus viviendas no cuentan con agua entubada y casi la mitad de éstas no disponen de drenaje. El nivel de escolaridad está por debajo del promedio nacional (9.2 años de escolaridad), con tan sólo 7.5 años en estos pobladores.⁵ A ello se agrega que este estado es el segundo con el mayor porcentaje de población en pobreza. Las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁶ señalan que más de 70% de la población de Oaxaca vive en condiciones de pobreza.

Contexto ante el sismo en Chiapas

El estado de Chiapas se ubica en el sureste de la república mexicana. Es en esta entidad donde se vivió el epicentro del terremoto del 7 de septiembre. Como dato relevante, más de la mitad de su población es rural. En cuanto a la población originaria, “hay 1,141,499 personas mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 27% de la población de la entidad”.⁷ Esto ubica a Chiapas, como el estado de la república, después de Oaxaca y Yucatán, donde más porcentaje de la población es indígena. Entre sus pueblos originarios se encuentran los: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mocho, jacalteco, chuj y kanjobal. En cuanto a sus viviendas, 43% no cuenta con agua entubada, y 40% no dispone de drenaje. Su grado promedio de escolaridad es el primer año de secundaria.⁸

A ello se agrega que Chiapas, pese a que en 1994 vivió una rebelión indígena que decía “¡ya basta!” a la pobreza y a la marginación, y siendo el estado al que, en los últimos 20 años,

² De acuerdo con el criterio del INEGI se considerará *rural* una población que cuente con menos de 2,500 habitantes. No obstante, sabemos que el significado de *lo rural* atañe y es más complejo que el criterio de número de habitantes, sin embargo, en este trabajo no será discutido.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México.

⁴ Esto sólo considerando a los hablantes de lengua indígena, porque si consideramos el criterio de autoadscripción indígena, como ya se incluye en el *Censo de Población y Vivienda 2010*, además de ser reconocido por la Suprema Corte, el número de población indígena aumenta considerablemente.

⁵ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI, México.

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Anexo estadístico de pobreza en México 2016*, Coneval, México, 2017. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx](consulta: 12 de octubre de 2017).

⁷ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México.

⁸ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI, México.

más recursos para el “combate o superación” de la pobreza se le ha dirigido, sigue siendo la entidad más empobrecida del país. El Coneval⁹ señala que más de 77% de su población es pobre (Cuadro 1).

Cuadro 1. Estados con mayor población en pobreza en México 2016

	% Pob. en pobreza
Chiapas	77.1
Oaxaca	70.4
Guerrero	64.4
Veracruz	62.2
Puebla	59.4
Michocán	55.3
Tlaxcala	53.9
Tabasco	50.9
Hidalgo	50.6
Morelos	49.5

Fuente: Coneval, 2017.

Segundo sismo Ciudad de México: Xochimilco y Tláhuac; Morelos y Puebla

Contexto ante el sismo en la Ciudad de México

La Ciudad de México (CDMX), ubicada en el centro del país, conformada por 16 demarcaciones territoriales, concentra más de 8.9 millones de habitantes. La ciudad —que data de la época prehispánica— está conformada por una gran cantidad de población que ha llegado de los diversos estados de la república mexicana, a lo largo de la historia reciente (sobre todo a partir de las décadas de 1960 y 1970, durante el inicio del proceso de industrialización), y de pueblos y barrios originarios que son los descendientes de los hombres y mujeres que habitaban este territorio previo al proceso de Conquista y Colonización.

En la CDMX se contabiliza un total de 132 pueblos y 58 barrios, originarios ambos.¹⁰ La delegación

⁹ Coneval, *Anexo estadístico de pobreza en México 2016*, Coneval, México, 2017. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx] (consulta: 12 de octubre de 2017).

¹⁰ Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios de la CDMX, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Administración Pública de la Ciudad de México, México, Secretaría de Gobier-

no, 2017.

con más pueblos y barrios originarios es Xochimilco, con 14 pueblos y 17 barrios originarios. Junto a esto, es importante indicar que en esta capital tenemos la presencia de prácticamente todos los pueblos indígenas del país (de los 62 pueblos) debido a los procesos migratorios. No obstante, predominan los nahuas, mixtecos, otomíes y mazatecos (muchos habitan los edificios que quedaron dañados del sismo de 1985).

Aunado a esto, en la Ciudad resalta la presencia de lo rural. La superficie total de la CDMX es de 148,500 hectáreas. De acuerdo con la *Actualización del Marco Censal Agropecuario 2016*,¹¹ lo rural abarca una superficie de 69,641 hectáreas, lo que representa 47% de la superficie total de la CDMX.¹² Esto implica que casi la mitad de la superficie de la segunda metrópoli más grande del mundo es rural. Del total de las hectáreas rurales, 76% corresponde a propiedad social de ejidos y comunidades agrarias, aglutinando la mayor proporción esta última propiedad con 41,154.7 hectáreas. En siete de las 16 demarcaciones territoriales de la CDMX se concentra esta zona rural (Cuadro 2). La mayor parte de esta superficie se encuentra en Milpa Alta y Tlalpan, abarcando mucho más de las dos terceras partes del territorio rural.

Cuadro 2. Superficie rural de la Ciudad de México 2017 (hectáreas)

Ciudad de México	69,641,57
Milpa Alta	26,976,29
Tlalpan	22,045,21
Xochimilco	5,008,46
Tláhuac	4,641,63
La Magdalena Contreras	4,497,56
Cuajimalpa de Morelos	3,874,72
Álvaro Obregón	2,597,69

Fuente: INEGI, 2017.

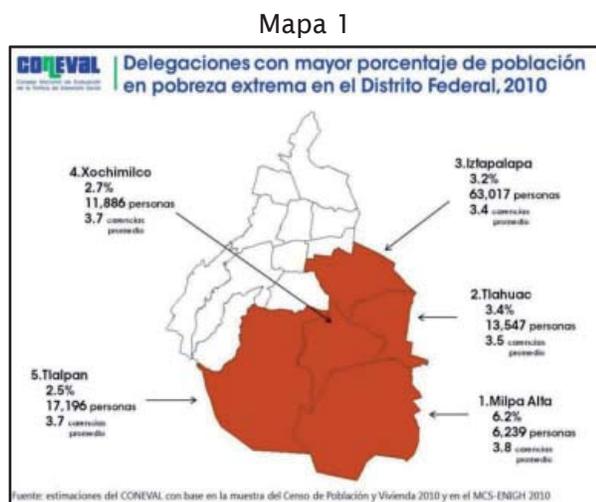
En cuanto a condiciones de pobreza, el Coneval indica que entre las delegaciones con mayor porcentaje de pobreza se encuentra Milpa Alta (48.6%), Tláhuac (35.8%) e Iztapalapa (37.4%).

no, 2017.

¹¹ INEGI, *Actualización del Marco Censal Agropecuario 2016*, INEGI, México, 2017.

¹² *Idem*.

Estas delegaciones tienen más de 35% de su población en situación de pobreza. En cuanto a la pobreza extrema, las delegaciones con mayor porcentaje de población en esta condición son Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa, Xochimilco y Tlalpan (Mapa 1).



Fuente: Coneval, "Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012", Coneval, México, 2012.

Contexto ante el sismo en Morelos

El estado de Morelos, donde se vivió el epicentro del terremoto del 19 de septiembre, se ubica en el centro del país en colindancia con la CDMX. En cuanto a la conformación de su población, casi 20% es rural.¹³ Pese a la cercanía con una de las principales ciudades del país, en esta entidad, 35% de las viviendas no disponen de agua entubada, y una tercera parte no dispone de drenaje.¹⁴ De acuerdo con el Coneval, Morelos es uno de los 10 estados con mayor población en situación de pobreza. Casi la mitad de su población vive en esta condición (v. Cuadro 1 supra).

Contexto ante el sismo en Puebla

En Puebla, aledaño a la CDMX y en colindancia con Morelos, cerca de 30% de la población es considerada rural.¹⁵ En la entidad, 11% de la población (mayores de 5 años) habla alguna

lengua indígena. Sobresalen los pueblos originarios nahuas, totonacos, popolocas, mazatecos, mixtecos, tepehuas y otomíes. Del total de viviendas de la entidad, 40% no dispone de agua entubada y cerca de 20% no cuenta con drenaje.¹⁶ Puebla es el quinto estado del país con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza. Más de 60% de su población vive en esta condición (v. Cuadro 1 supra).

El recuento de los daños...

Primer sismo

Tras el sismo del 7 de septiembre, que tuvo como resultado la muerte de 96 personas (76 en Oaxaca, 15 en Chiapas y 4 en Tabasco), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) llevó a cabo un censo de los daños en Oaxaca y Chiapas, el cual fue dado a conocer el 11 de octubre.¹⁷ En total, en Oaxaca 41 municipios sufrieron daños y 90 en Chiapas. En estos municipios, una gran cantidad de viviendas tuvieron afectaciones. En Oaxaca hay más de 63 mil viviendas dañadas, y en Chiapas más de 58 mil (Cuadro 3).

Cuadro 3. Viviendas dañadas por el sismo del 7 de septiembre

Oaxaca	Chiapas	Total
63,335	58,366	121,701

Fuente: Sedatu, "Censo de viviendas dañadas por el sismo del 7 de septiembre de 2017", Sedatu, México, 2017.

Entre los municipios más afectados en Oaxaca resalta, por mucho, Juchitán de Zaragoza, con casi 15 mil viviendas, cifra que representa 23.5% del total de las viviendas dañadas en el estado (Cuadro 4 infra). Le siguen Santo Domingo Tehuantepec y Ciudad Ixtepec, con más de 4 mil, respectivamente. Entre estos tres municipios se concentra 37% de las viviendas que sufrieron algún daño por el sismo.

Estos tres municipios forman parte fundamental del Istmo de Tehuantepec, así como del te-

¹³ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México, 2010.

¹⁴ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI, México, 2015.

¹⁵ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México, 2010.

¹⁶ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, op. cit.

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), "Censo de viviendas dañadas por el sismo del 7 de septiembre de 2017", Sedatu, México, 2017. Disponible en [http://transparencia.sedatu.gob.mx/estadisticosMunicipios.php] (consulta: 11 de octubre de 2017).

Cuadro 4. Municipios con más viviendas afectadas por el sismo 7S/2017, población en pobreza y tipo de municipio en Oaxaca

Municipio	Viviendas	Población total	Pobreza %	Pobreza extrema %	Pobreza moderada %	Tipo de municipio
1. Juchitán de Zaragoza Santo Domingo	14,918	79,197	60.2	11.3	48.9	Indígena ^a
2. Tehuantepec	4,324	59,085	51.1	8.8	42.3	PI ^b
3. Ciudad Ixtepec	4,062	31,306	36.5	5.7	30.8	Indígena
4. Asunción Ixtaltepec	2,964	14,014	54.4	10.8	43.6	Indígena
5. Unión Hidalgo	2,811	8,332	54.4	11.8	42.6	Indígena
6. San Francisco Ixhuatán	2,647	8,189	69	25.1	43.9	PI
7. San Pedro Tapanatepec	2,611	13,460	74.2	28	46.2	Dispersa ^c
8. San Francisco del Mar	2,195	7,540	83.1	42.6	40.4	Indígena
9. San Mateo del Mar	1,800	15,275	89.4	57.8	31.5	Indígena
10. Santiago Niltepec	1,602	4,707	74	26.7	47.3	PI dispersa

^a Municipio indígena: con 40% y más de población indígena.

^b Municipios con presencia de población indígena: con menos de 40% de PI y más de 5,000 indígenas.

^c Municipios con población indígena dispersa: con menos de 40% de PI.

Fuente: Sedatu, "Censo de viviendas dañadas por el sismo del 7 de septiembre de 2017", 2017. Para datos de pobreza, Coneval, 2010. Para tipo de municipio, CDI, "Indicadores sociodemográficos de la población total y de la población indígena por municipio, Oaxaca", CDI, México, 2010.

territorio de los pueblos originarios zapoteco, mixe, zoque y huave. Como observamos en el Cuadro 4, en la mayoría de los municipios, el porcentaje de población en pobreza es considerable. En todos, la población pobre rebasa el 36%. Por ejemplo, en Juchitán, siendo el municipio más impactado por el sismo, su población en pobreza es de más de 60%. Cabe indicar que tal municipio es considerado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) como un municipio indígena. No obstante, resaltan San Mateo del Mar y San Francisco del Mar, ambos considerados por la CDI como municipios indígenas. Ambos, tienen más de 89 y 83% de su población en condición de pobreza y 58 y 43% en situación de pobreza extrema, respectivamente.

En cuanto a Chiapas, como indicaba, el número de municipios afectados fue mayor, pero el número de viviendas dañadas es menor con relación a Oaxaca. De acuerdo con el censo de la Sedatu, más de 58 mil viviendas sufrieron las consecuencias del sismo del 7 de septiembre. Sobresalen los municipios de Villaflores y Jiquipilas con más de 10 mil 500 viviendas con daños. El primero de la Región Valles Zoque y el segundo de la Región Frailesca. En estas

regiones no predomina la presencia indígena; no obstante, como observamos en el Cuadro 5, resalta el porcentaje de la población en condición de pobreza de estos municipios. El promedio de su población en esta situación de las 10 demarcaciones más afectadas es de 76%, y el de pobreza extrema es de casi 30 por ciento.

Segundo sismo

El terremoto vivido el 19 de septiembre, que causó la muerte de 369 personas (228 en la CDMX, 74 en Morelos, 45 en Puebla, 15 en el Estado de México, 6 en Guerrero y 1 en Oaxaca), tuvo fuerte impacto en la CDMX. De acuerdo con los datos oficiales (Cuadro 6) hubo 38 derrumbes. Aunado a ello, serán demolidos (ya inició el proceso) 13 edificaciones, por lo que en total, 51 edificaciones se dañaron de manera irreparable. Pero a ello, hay que agregarle al menos 400 inmuebles, que están dañados, y que todavía no se sabe cuál es el grado de afectación, lo que quizá incrementa la cifra de las edificaciones a demoler. Ahora, cuando nos hacemos la pregunta de cuántas viviendas están dañadas en la CDMX, el dato de cheques entregados para apoyo de renta de vivienda, reportado por el Gobierno de la Ciudad, nos acerca a conocer más sobre la dimensión del problema. De acuerdo con este dato, hasta el 14 de octubre, habría más de 21 mil viviendas dañadas.

Cuadro 5. Municipios con más viviendas afectadas por el sismo 7s/2017 y población en pobreza en Chiapas

Municipio	Viviendas	Población total	Pobreza %	Pobreza extrema %	Pobreza moderada %
1. Villaflores	5,466	97,782	28.2	27.9	50.2
2. Jiquipilas	5,115	35,448	72.6	21.3	51.3
3. Tonalá	4,439	79,033	76.7	26.1	50.6
4. La Concordia	4,436	41,318	83.7	38.1	45.7
5. Arriaga	4,382	38,031	67.2	17.9	49.3
6. Cintapalapa	3,747	72,731	75.6	30.3	45.3
7. Villa Corzo	3,722	75,011	85.2	40.4	44.8
8. Pijijiapan	3,232	52,363	85.1	36.8	48.3
9. Tuxtla Gutiérrez	3,132	521,096	43.3	8.0	35.3
10. Ángel Albino Corzo	2,251	27,275	89.7	45.4	44.3

Fuente: Sedatu, "Censo de viviendas dañadas por el sismo del 7 de septiembre de 2017", 2017. Para datos de pobreza, Coneval, 2010.

Cuadro 6. Afectaciones por el sismo en la Ciudad de México

Derrumbes ¹	demoliciones ¹	Inmuebles desalojados ²	Cheques de apoyo a vivienda (renta) ³
38	13	400	21,077

Fuente:

1/Gobierno de la Ciudad de México, Plataforma Reconstrucción CDMX, disponible en: [http://www.plataforma.cdmx.gob.mx/sig#] (consulta: 12 de octubre de 2017).

2/Secretaría de Gobierno de la CDMX, "Daños en la ciudad", con información de SSP-CDMX, 12 de octubre de 2017, (Conferencia de prensa, 2017).

3/Gobierno de la Ciudad de México, "Reconstrucción Ciudad de México", disponible en: [http://www.reconstrucción.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/14-octubre-2017] (consulta: 14 de octubre de 2017).

Cuando analizamos los datos de lo que ocurrió en las principales zonas afectadas de la CDMX, como San Gregorio Atlapulco, Xochimilco, observamos que las cifras de derrumbes reportadas y registradas por los propios ciudadanos de este pueblo originario son de al menos 100 derrumbes y 200 edificaciones a punto de colapsarse. Es decir, el dato global de edificaciones que desaparecerán por el sismo en este pueblo originario ascenderá a 300. Aunado a ello, se reportan más de mil viviendas dañadas (Cuadro 7).

Cabe indicar que una parte importante de la población de San Gregorio Atlapulco se dedica a la producción en la zona chinampera (forma de cultivo mesoamericano sobre el agua), que ha sido afectada por el proceso de urbanización y de asentamientos irregulares. Como parte de las condiciones socioeconómicas de San Gregorio se indica que su grado de marginación es muy alto.¹⁸

¹⁸ Observatorio Metropolitano Regional y Ambiente (OMRA) (S/f),

Por su parte, en Tláhuac, una de las principales zonas rurales de la ciudad y con más pobreza extrema, de acuerdo con el portal de la delegación, el reporte de los daños hasta el 12 de octubre, abarcaba 4,087 bardas y viviendas afectadas. Así como 66 socavones y 146 grietas.¹⁹

Puebla y Morelos

Quedan pendientes los censos de Puebla y Morelos. No obstante, la Sedatu indica que más de 24,488 viviendas están dañadas. Por su parte, la misma dependencia en Morelos, habla de una afectación de 10 mil viviendas en 33 municipios. Uno de los más afectados es Jojutla, un pueblo dedicado de manera importante a los cultivos de caña de azúcar y de arroz, así como a la ganadería.

"Sustentabilidad del turismo cultural y su implicación socioambiental San Gregorio Atlapulco, Xochimilco, OMRA", México.

¹⁹ Delegación Tláhuac, "Reporte de daños en Tláhuac hasta el 12 de octubre", disponible en [http://www.tlahuac.cdmx.gob.mx/] (consulta: 13 de octubre de 2017).

Cuadro 7. Daños por el sismo en San Gregorio Atlapulco, Xochimilco

<i>Derrumbes</i>	<i>Con daños estructurales (a punto de colapsarse)¹</i>	<i>Viviendas dañadas</i>
100	200	1,200

1/Del total de viviendas dañadas.

Fuente: Comité de Reconstrucción de San Gregorio Atlapulco, “Información sobre los daños en SGA”. Comunicación informal, 2017.

Después del recuento... a manera de conclusión

Pese a que las cifras oficiales señalan que en la CDMX se derrumbaron 38 edificaciones, en algunas demarcaciones como en Xochimilco, los habitantes organizados proporcionan otros datos. Tan sólo en San Gregorio Atlapulco, reportan 100 construcciones colapsadas. ¿Qué está ocurriendo? ¿Por qué las autoridades reportan un dato y la ciudadanía da cifras muy diferentes? ¿Quién está mintiendo? Y, ¿por qué? Será que las autoridades intentan minimizar la tragedia, a fin de que los recursos que están propuestos para la reconstrucción no tengan que ser mayores; o quieren minimizar el problema en un año que ya es, en los hechos, electoral; o es que estamos viviendo una realidad que nos lleva a plantear que “se vivieron varios sismos”: el “sismo de las clases medias” y el “sismo de los marginados”. O es parte de la discriminación de la que son objeto los indígenas y campesinos en este país.

Lo que es innegable es que dar 15 mil pesos para daños parciales, en Oaxaca y Chiapas, y hasta 120 mil por pérdida total,²⁰ mientras los políticos de este país tienen casas con valor de 7 millones de dólares, es parte de una discriminación muy real.

Ante esto, una pregunta que surge es: ¿qué hubiera ocurrido si los mayores daños se hubieran presentado en zonas de ingresos altos? Estoy convencida de que la respuesta sería

distinta. Para no especular, hoy vemos que la atención no ha sido la misma para las clases medias que para “los olvidados” (esto se observa en la CDMX). Muchos testimonios así lo indican. Diversas partes de la capital siguen sin agua, sin luz y sin ser visitados. Este fenómeno empeora en Oaxaca, donde la gente señala que, hasta el momento, no han recibido apoyo de ningún tipo: ni despensas, ni visitas, ni censo, ni nada.

De manera paradójica, el gobierno federal propone la autoconstrucción y el autoempleo, algo similar a lo que Carlos Salinas implementó con el Programa de Solidaridad, mediante el cual los conminaba a estar “unidos para progresar”. La paradoja es que mientras las autoridades gubernamentales apelan a las formas tradicionales de solidaridad (entre ellos el tequio o “la mano vuelta”, en Oaxaca), la autoorganización, la autogestión de los pueblos originarios, hasta el momento, después de que los pueblos indígenas llevan más de 20 años demandando el reconocimiento de su verdadera autonomía de manera sistemática, ésta ha sido rotundamente negada.

El sismo abre la posibilidad de volver a poner en la agenda el fondo del problema, el cual no se solucionará repartiendo escasos recursos (que representan un paliativo, un “Mejoral”, que sólo beneficiarán a los empresarios constructores), sino con el reconocimiento de los pueblos y comunidades como sujetos de derecho, y su autodeterminación, ya planteados en los Acuerdos de San Andrés, y que hoy nuevamente serán visibilizados, a partir de una candidatura independiente a la Presidencia de la República. El que hoy el gobierno federal apele a la autogestión de este México profundo da muestra de su importancia.

²⁰ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). *Censo de viviendas dañadas por el sismo del 7 de septiembre de 2017*, México. Disponible en [<http://transparencia.sedatu.gob.mx/estadisticosMunicipios.php>] (consulta: 11 de octubre de 2017).

LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS JUNTO A LA SOCIEDAD CIVIL EN SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES

*Delia Patricia Couturier Bañuelos**

Introducción

Treinta y dos años después del desastroso sismo de 1985 ocurrido en la Ciudad de México, la catástrofe se repitió el 19 de septiembre, como si fuera casualidad. Ocurrió a las 13:14 con epicentro al sureste de Axochiapan, Morelos; límite con el estado de Puebla. El terremoto tuvo una magnitud de 7.1 grados en escala de Richter. Las entidades federativas que resultaron afectadas fueron: Morelos, Puebla, Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca y Chiapas, principalmente.

A pesar de haber realizado un simulacro horas antes, en conmemoración del terremoto mencionado, los pobladores quedamos atónitos al sentir la magnitud del reciente sismo y por la coincidencia en la fecha. La ciudad se paralizó



y entró en un estado de alerta y crisis por diferentes factores, entre ellos: la incomunicación de las personas con sus familiares, el tráfico y los medios de transporte se paralizaron, pero lo que más impactó fueron diversos colapsos que se experimentaron en diferentes puntos de la ciudad. En cuestión de minutos se dio la reacción de la policía, agentes de la Marina,

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X). Correo electrónico: patc0313@correo.xoc.uam.mx

ambulancias, cuerpos de rescate, helicópteros y la sociedad civil, frente a las consecuencias del movimiento sísmico.

Los solidarios *Millennials*

Para los mexicanos esa tarde fue una de las más largas de sus vidas al encontrarse ante esta situación; muchas personas entraron en estado de *shock* emocional al no saber cómo actuar ante estos fenómenos naturales. Sin embargo, otras tantas se convirtieron en protagonistas para ayudar a los afectados, ya sea con trabajo físico, psicológico, de organización, entre otros.

En ese sentido se pudo observar una unión casi instantánea de la población mexicana y su actuación a favor de todos, sin distinción de clases sociales, religión, raza, preferencia sexual, etc. Aquí es muy importante destacar que el grueso de la población que se lanzó a las calles a ayudar fueron los denominados *Millennials*.

El inicio de un nuevo siglo trajo expectativas positivas a las nuevas generaciones; por ejemplo, personas con mayores capacidades interdisciplinarias, mayor preparación profesional, un ambiente donde la tecnología avanza día a día; es decir, un futuro prometedor para el desarrollo social de México.

Sin embargo, al transcurrir la primera década del nuevo siglo, los progenitores de los *Millennials* detectaron que estos jóvenes presentaban un cierto grado de descontento e incredulidad que nunca se había observado. A ellos les ha tocado contrastar su alta competitividad para encontrar empleo con las fuertes rupturas de los mercados por ser globales, así como continuas crisis económicas, entre otros factores; lo que ha repercutido en descontento entre los jóvenes del 2000, patente en sus estilos de vida.

En otras palabras, son personas inmaduras, impacientes, consumistas; para satisfacer su baja autoestima que es influenciada por los estereotipos y la publicidad, falta de criterio

propio, cómodos ante la realidad, impacientes, y sobre todo, son seres extremadamente individualistas; característica ésta que antaño no era tan latente como lo es en la actualidad. Todo lo anterior generó que se considerara a la generación *Millennial* como la peor de todas, por su característica predominante: los jóvenes no pueden vivir sin la tecnología. De hecho se consideraba que habían perdido la empatía por los demás y que solamente les preocupaban los hechos que los afectaban a ellos; pero de no ser involucrados no mostraban ninguna afinidad por los demás.

Por consiguiente, se supuso que la solidaridad, cooperación, unión social, apoyo, colaboración, respeto, etc., iban poco a poco transformándose en valores menos respetados, hasta llegar a su total extinción en la sociedad mexicana. Y sin embargo, contra toda expectativa, los *Millennials* fueron el grupo de la sociedad que respondió de una forma incomparable, al actuar al instante en cooperación con los demás para ayudar a las personas más afectadas.

Supieron reaccionar y qué hacer ante las circunstancias caóticas. Ellos lideraron la mayoría de los grupos de ayuda que se formaron momentos después del sismo; así como en los centros de acopio ubicados por todas partes de la Ciudad de México. Esta generación constituyó la fuerza, la mano de obra dispuesta a amortiguar las consecuencias que ocasionó el sismo y que ocasionará en el futuro.

Daños

El terremoto del 19 de septiembre afectó a varias zonas del área metropolitana, donde hubo decenas de edificios colapsados instantáneamente; remoción de escombros, obstrucción de vialidades, estructuras dañadas, peligrosas fugas de gas natural —con lo que existía riesgo de incendios—, suspensión de servicios básicos y red telefónica, cierre total de gasolineras, supermercados, etc. La gran Ciudad de México se supo frágil; sus casi 9 millones de habitantes cobraron conciencia de que se puede contrarrestar la fuerza de la naturaleza.

Ante esta realidad, la sociedad entró en estado de angustia por no poder contactar a sus seres queridos, por saber si de entre los escombros de los edificios se podrían rescatar vidas humanas, por regresar a sus hogares lo más rápido posible y estar con su familia; la suma de todo ello ocasionó un descontrol social pues la gente titubeaba al actuar, pues no tenía certeza de las consecuencias que podrían generar.

Ante los colapsos, la sociedad civil actuó positivamente. Sin esperar la intervención gubernamental, los ciudadanos dejaron a un lado su miedo ante lo que acababan de vivir y se organizaron para remover los pedazos de concreto, los escombros, en busca de sus semejantes, a pesar de saber que varias construcciones aledañas podían caer en cualquier momento. Con todo y ello, la ayuda humanitaria no cedía.

Al pasar las horas la angustia por los afectados aumentaba debido a la difusión que se hizo a través de las televisoras, radiolocutores y sobre todo en redes sociales. No obstante, hubo muchas zonas afectadas donde la ayuda fue escasa, pues se privilegió a las zonas más importantes de las entidades federativas. Paralelamente se comenzaron a improvisar centros de acopio cercanos a las zonas dañadas; inicialmente, con recursos de las personas que vivían en las proximidades para luego ser centros de ayuda reconocidos por su alta organización espontánea; por ello, algunos mostraban mayor afluencia de personas y apoyo, mientras que otros requerían material específico y una mejor organización.

La mayoría de la población demostró su voluntad de ayudar, fuese con mucho o poco; grandes empresas también se solidarizaron con la causa. Por ejemplo: las agencias telefónicas brindaron datos móviles gratuitos por unos días para que la gente pudiera comunicarse con quien necesitara. Uber, Cabify, entre otros; se saturaron por dar viajes gratis a cualquier persona que lo necesitara. Las casetas de peaje para entrar y salir de la ciudad no cobraban con objeto de facilitar la entrega de víveres a cualquiera de los lugares afectados. Los res-

taurantes dieron comida gratis a las personas, los hoteles se convirtieron en albergues para las personas e incluso animales también.

Diferentes profesionistas como doctores, arquitectos, ingenieros civiles, psicólogos, entre otros, dieron servicios gratuitos, y lo siguen haciendo. Los hospitales, públicos y privados ofrecieron servicio libre de costo; los medios de transportes del Gobierno de la CDMX suspendieron las tarifas de cobro para ofrecer movilidad gratuita a favor de la población, entre otras muchas cosas que se dieron a notar gracias a la empatía de todos.

A manera de reflexión, y viéndolo bajo el lente de la solidaridad humanitaria, la ayuda ofrecida fue sorprendente y conmovedora ya que en cuestión de minutos la sociedad, de forma espontánea, poco organizada, a pesar de no haber contado con capacitación previa ante hechos de tal magnitud, reaccionó frente al desastre. El terremoto convirtió a México en el foco de las noticias internacionales, dando a conocer los derrumbes que se suscitaron, principalmente en la capital. Sin embargo, demostró que la sociedad mexicana está fuertemente unida ante estos momentos de caos, de donde sale robustecida con cooperación, ayuda y empatía hacia nuestros compatriotas, y que sabe jalar hacia un mismo lado para superar la devastación.

Sin embargo, los daños ocasionados fueron de gran magnitud, tanto a nivel psicológico de las personas, como en la infraestructura general de la ciudad. En primer lugar, la Ciudad de México se ha modernizado en los últimos años, ha sido lugar de destino de migrantes de todo el mundo, por lo cual ha demandado una proliferación de grandes construcciones, principalmente edificios de complejos habitacionales, es decir, edificios de departamentos.

Este crecimiento ha generado una excesiva sobrepoblación en la capital, donde las antiguas casas son demolidas para construir un edificio de pequeños departamentos. Este hongo en la

industria de construcción, junto con el actual liberalismo, que erradicó la participación del Estado en los mercados tiene la finalidad de garantizar mayores ganancias, cada día mayores. Han producido una invasión mortal en la ética de la construcción con materiales que garanticen una buena calidad de inmueble, como también una larga duración en las mejores condiciones. En ese sentido, se esperaba que los edificios más nuevos construidos en los últimos 10 años soportaran el vaivén de la tierra, o que sólo fueran dañados de manera leve.

Pero nadie se imaginó que estas edificaciones fueran las más dañadas, algunas colapsadas, o en posibles colapsos futuros por una réplica o que las columnas de la construcción ya no soporten el peso. En estos casos, las obras se dictaminaron como *inhabitables* o *con daños muy graves*. Los que vivían ahí no lograron sacar ninguna de sus pertenencias, salvo bajo su propio riesgo, puesto que expusieron su vida por posibles derrumbes. Este hecho se reprodujo en las colonias Del Valle, Condesa, Roma Norte y Sur, el Centro Histórico, Obrera, Coapa, San Jerónimo y San Gregorio, entre otros. Asimismo, varias estructuras que se encontraban terminadas pero que estaban en detalles menores, fueron dañadas severamente y con igual dictamen por parte de los cuerpos de Protección Civil mencionado anteriormente. En estos ejemplos, uno se pregunta: ¿Cómo es posible que edificios nuevos, con estructuras muy recientes, hayan sido dañados de manera que la única solución es demolerlos?

Esta incógnita es de suma importancia reflexionarla debido a que en la industria de la construcción se está presentando una falta de supervisión y control de las construcciones por parte del Gobierno Estatal o Federal. En otras palabras, actualmente no existe una política para garantizar una mínima calidad en las construcciones e infraestructuras. Esta carencia de leyes proporciona un libre campo de acción para las empresas privadas que buscan obtener mayores ganancias a costa de utilizar materiales de baja calidad o de planos arquitectónicos

con poca seguridad en casos de movimientos telúricos. Lo anterior determina un mínimo uso de la ética en el campo profesional.

De igual modo, en el campo administrativo también carece de este valor que deberían de tener todos los profesionales, principalmente los que están al servicio público. Lamentablemente, este lucro político se proliferó un sinnúmero de veces. Este hecho deja a simple vista que la administración actual del gobierno carece de un verdadero control y dominio ante sus similares en materia de respeto y aplicación de las leyes. También, la administración que la sociedad reprodujo tiene su génesis en lo empírico. Sin embargo, se implementarán programas escolares a nivel nacional para enseñar la forma más adecuada de actuar y que existieran manuales que explicarían las formas óptimas para organizarse ante estas situaciones, y que la sociedad tenga un conocimiento mucho más amplio y teórico sobre una conducta a favor de la cooperación. Asimismo, no es tan descabellado pensar en la idea de capacitar a las personas interesadas en cualquier campo que pueda ser útil para este tipo de situaciones.

Hablar con personas de Protección Civil y que se haga la capacitación más organizada y con mucha más gente que desee y se considere con las cualidades para apoyar en caso de emergencia nunca está de más y así podríamos evitar que haya tantas personas con ganas de ayudar sin experiencia alguna y tener la sabiduría para cualquier emergencia que se desate y poder ayudar a quien lo necesite.

Por su parte, los médicos, paramédicos, enfermeras o enfermeros, personas de cuerpos rescatistas, entre otros, podrían impartir un curso de primeros auxilios, ya que se dejaron ver muchísimos casos que requerían de este tipo de ayuda y no hubo al instante quién la pudiera brindar.

Del mismo modo, la sociedad debe tomar conciencia en la verdadera significación de los simulacros de sismos. Se trata de una estrategia

para salvar miles de vidas en milésimas de segundos, porque determina la forma de actuar de las personas ante situaciones reales de pánico, enseña a la población a educarse para que actúen como una auténtica comunidad donde todos circularían de manera rápida y constante a las áreas de seguridad, y no causarían obstáculos en las salidas de emergencia. Por ello, es sustancial que la comunidad mexicana en general tome una conciencia seria y verdadera de los simulacros para evitar el caos social.

Por último, es necesario exhortar a las entidades gubernamentales competentes en esta materia que tomen el liderazgo ante la situación ya que la Ciudad de México se encuentra ubicada cerca de una falla geológica, lo cual provoca un incierto futuro sobre los posibles movimientos telúricos que podrían afectar a la capital mexicana. Por ello, es necesario estar preparados para evitar lo más que se pueda los desastres que puede producir un sismo de magnitudes fuertes.

También, en crear organismos capacitados para dispersar a todas las fuerzas de apoyo

nacionales e internacionales a todos los lugares que exigen ayuda para evacuar, rescatar, auxiliar, colaborar en las necesidades y que tomen control sobre las construcciones que se están realizando en este último siglo debido a la fragilidad que presentan y su poca estabilidad para soportar un terremoto, pueden llegar a colapsarse de manera que generen muchas muertes instantáneas y otras que puedan encontrarse en el limbo de la vida, las personas que se exponen por ser rescatistas.

En conclusión, se pudo observar que este fenómeno traspasó por mucho los límites de la sociedad y aún más de nuestros gobernantes; necesitamos de políticas de prevención y acción ante fenómenos naturales para no hacer de ellos un desastre social. Requerimos humanización por parte de las autoridades ante las situaciones de pérdidas tanto humanas como materiales de la población. Esta ayuda puede ser brindada de forma integral a partir de las instituciones del Estado, que deberán reconocer que frente a los fenómenos naturales ellos quedan rebasados y deben trabajar junto a la sociedad civil para resolver estos graves problemas.

PROPUESTA DE INTERVENCIÓN CON NIÑOS ANTE LOS EVENTOS SÍSMICOS RECIENTES

*Nery Esperanza Cuevas Ocampo**

Introducción

El movimiento telúrico del 19 de septiembre tuvo un gran radio de alcance. Varias entidades de la república mexicana resultaron dañadas, dejando a su paso desolación y viviendo en situación de crisis. Al representar un evento traumático se ha significado como pérdida, desamparo, impotencia, vulnerabilidad, entre otras.

La participación de los jóvenes como voluntarios ha sido motivo de reconocimiento; sin embargo, su intensa movilización refleja la carencia de instituciones efectivas y deja al descubierto la ausencia de un Estado que procure bienestar a los ciudadanos; lo cual es relevante porque plantea la inquietud de que ellos, los jóvenes, no deberían haber sido expuestos;



debieron preservarse o mínimamente haber sido capacitados para una experiencia de tal envergadura que los dejará con una impronta emocional.

Hoy en día vemos a jóvenes y niños con secuelas anímicas dada su participación, así como influenciados por los medios de comunicación que han difundido las imágenes de la destrucción de las ciudades. Los efectos subsiguientes aún no son evidentes.

* Profesora-investigadora del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X). Correo: nerycuevas@yahoo.com.mx

A guisa de propuesta podría instrumentarse que psicólogos organizados en brigadas acudieran a las escuelas preescolares y primarias con el objetivo de dotar de recursos emocionales a los niños de entre tres y ocho años de edad, mediante intervenciones específicas que apelen a la simbolización y consolidación de ese tipo de recursos.

De suyo, el programa partiría de varias premisas: todos hemos sido afectados, en mayor o menor grado, y derivado de la dimensión de la crisis, es imperativo atenderla de una manera secuencial e integrada, basándonos en los caminos del desarrollo del niño. Desde esa mirada no podemos pensar en acciones aisladas o de mero entretenimiento ya que se abordan procesos de construcción de la subjetividad que es un fenómeno complejo.

Primeras reflexiones

Para iniciar hay que:

- a) *Perfilar el problema.* Nos encontramos ante una situación traumática colectiva; es decir, el problema para el ámbito del psicólogo no reside en el sismo mismo sino en cómo es significado. Dentro de las posibilidades usualmente pensamos en las víctimas que vivieron los derrumbes; sin embargo, debido al ambiente de divulgación hay una situación de traumatismo vicario,¹ donde no es necesaria la vivencia sino la percepción de sufrimiento por narración o por los medios de comunicación.
- b) *Reflexionar sobre el psicólogo como el sujeto que interviene.* Como sujetos a cargo de la intervención debemos detenernos y reflexionar acerca de cuál es el compromiso que estamos asumiendo. Es importante preguntarse sobre el manejo de la propia angustia; en esta crisis por el sismo es fundamental la toma de conciencia de que estamos en desequilibrio emocional. Reconocerlo nos lleva a de-

sarrollar acciones como: ejercicios para relajarse (puede ser con respiraciones profundas, autohipnosis, yoga, *taichi*, *falun dafa*, ejercicio físico etc.), posteriormente, manejarla a través de la escritura ya que la descripción de los hechos y emociones asociadas es un primer paso para poder externar y pensar; convivir con las personas que queremos, ya que es fundamental la restauración emocional que conlleva el estar con seres que nos devuelven nuestra identidad y nos contienen. Este tipo de actividades nos permite reconstituarnos, aunque también es indispensable tener claros los límites de lo que podemos hacer.

El reconocer nuestros límites es básico antes de intervenir. No es conveniente participar si no hay un manejo mínimo de la angustia. No podremos realizar un trabajo serio con cierta objetividad si tratamos de resolver nuestros problemas a través de ayudar. Sostenemos que la condición fundamental para intervenir con niños es la capacidad de contacto; es decir, la habilidad de estar *completamente presente* en una situación específica, con todos los factores del organismo —sentidos, cuerpo, expresión emocional, intelecto— listos y disponibles para su uso.

Debemos recordar que somos portadores de un discurso social. Ahí se juegan aspectos como intencionalidad, implicación, construcción del otro, expectativas e historia personal, entre otros.

Para intervenir de manera sistemática tenemos que establecer un plan de acción con metas y objetivos puntuales. No sirven las actividades sumadas aleatoriamente y sin un propósito que las sustente.

Pensar en los sujetos de intervención: los niños

De acuerdo con Oaklander,² en la intervención con niños y adolescentes lo importante es la

¹ También se le ha llamado *tensión por empatía* o *traumatismo secundario*.

² Su obra, *El tesoro escondido*, recupera su vasta experiencia en terapia gestáltica con niños.

experiencia; es decir, el niño debe obtener una percepción más sólida de su yo mediante la vivencia de su cuerpo, emociones, sentidos y pensamientos.

Pone la experiencia como fundante del fortalecimiento del yo y con esto se refiere a un evento que nos transforma, que trasciende el momento para generar nuevos sentidos. Esto prepara al niño para poder abordar y trabajar con temas difíciles como el trauma o el abuso. Esto no quiere decir infantilizarlos, ya que así los debilitamos y retrasamos su psicodesarrollo; antes bien se trata de crear situaciones que les permitan reabastecerse de los dominios alcanzados.

Lo esencial es fomentar los trabajos del yo, ya que desde ese sentido fundacional del yo es que el niño se fortalece, se potencia para recuperarse a sí mismo; en este momento los recursos de los niños están ampliamente superados. No es suficiente el juego o el dibujo, que operan como vías de descarga, pero en este caso no alcanzan a reorganizar la psique. Por ende, la tarea del psicólogo es diseñar las actividades que le permitan esa consolidación.

Desde la perspectiva de la Gestalt se propone el uso de la imaginación, expresión sensorial y la articulación metafórica. Con ello se promueve la ocurrencia del proceso proyectivo, después se trabaja para reapropiarse de esas partes, creando así un sentido de integración o totalidad personal más profundo.

Tengamos presente que los niños ante situaciones traumáticas pueden protegerse reprimiendo partes del yo. Los niños harán todo lo posible para lograr algún tipo de equilibrio y así contrarrestar un sentimiento de desintegración.

Mostrarán comportamientos derivados de la resistencia, que paradójicamente es su aliada, preserva la psique del niño y nos indica que hay un material muy importante para explorar y trabajar.

Ejes fundamentales en nuestra tarea

1. Un eje fundamental que marcará nuestra intervención es tomar las líneas del psicodesarrollo como guía; es decir, partir de recorrer, en un viaje terapéutico, los momentos importantes por los que han pasado los niños desde pequeños, como adquirir la noción de un cuerpo propio, dominarlo, ritmarlo, inscribir ese cuerpo en el tiempo y el espacio, logrando un cuerpo del curso. Ésta es una manera de recuperar certezas, de reintegrar un cuerpo que al mirar la ciudad rota, hace espejo y emocionalmente se fractura. Si nuestro cuerpo es la base primordial para *ser* de una manera profunda es por ahí donde debemos comenzar.

Oaklander³ inicia su trabajo apoyándose primero con las destrezas más tempranas del desarrollo infantil: imaginación, sensación, metáfora y narrativa, antes de estimularlos a usar los aspectos más desarrollados y conceptuales del lenguaje hablado para ayudarles a encontrar sentido a sus experiencias. De lo anterior se deriva la importancia de secuenciar las actividades, porque cada paso es *el soporte del siguiente*. Acompañemos entonces el proceso de psicodesarrollo, a través de una ruta que siga esos procesos en su complejización y propongamos acciones que las refuercen.

2. Un segundo eje, no menos importante, es *el eje espacio temporal*, constitutivo del sujeto; imprescindible tomarlo en cuenta al intervenir. Los niños estaban en sus escuelas al momento del temblor, por lo cual su territorio escolar —dicho como espacio simbolizado y apropiado— ha sido significado como lugar de riesgo, de angustia. Es necesario promover nuevas significaciones como lugar de encuentro, como lugar de afecto.

³ Violet Oaklander, *El tesoro escondido*, Ed. Cuatro vientos, Chile, 2012.

Es importante situar que el evento de crisis *ya sucedió*, es parte del pasado, por lo cual ya no estamos en esa condición. Así hay que plantearlo directamente, en este momento estamos bien, protegidos, acompañados, etc. Eso es el presente, es el aquí y el ahora, que organiza el pensamiento del sujeto y sus posibilidades de subjetivación del hecho. El tercer elemento es el futuro: proponer acciones a seguir para promover la significación y posible construcción de sentidos que nos permitan avanzar.

3. Otro eje es que los psicólogos somos *portadores sociales* y debemos ofrecer en nuestras actividades un mínimo de complejidad. Dicho de otra manera, los niños son pequeños pero no son tontos; como sociedad debemos ofrecer dispositivos culturales que los convoquen hacia mayor complejidad, no proporcionarles juegos y cuentos elementales que los sitúen como incapaces. Nuestra cultura pone a nuestra disposición juegos y narrativa tradicionales que favorecen el control de impulsos, la integración a grupos, la subjetivación de la sexualidad, la significación de normas y de alteridad.
4. El eje de respeto es inherente a cualquier intervención. El reconocimiento *de la alteridad cabal de la infancia*, el valor de la diferencia y su riqueza deben estar presentes. No los situemos en un lugar de objetos, de la ignorancia o incapacidad.

Sebastián Fuentes⁴ menciona que cuando hablamos de infancia en situación de vulnerabilidad, está implícito una manera de asignarles políticas sociales, a la que vez que solidificamos un estatuto de objetos, los cosificamos, así que hay que dar paso a las narrativas de los niños y que aparezcan también en la relación.

⁴ Sebastián Gerardo Fuentes, "La filosofía de la infancia acerca de la experiencia, el tiempo y el juego", memorias de x Congreso Nacional y II Congreso Internacional *Repensar la niñez en el siglo XXI*, Mendoza, Argentina. Disponible en [http://www.feeye.uncu.edu.ar/web/x-CN-REDUEI/eje1/Fuentes.pdf].

5. Finalmente, debemos tener presente que nuestro objetivo final es el que los sujetos de intervención operen de manera activa e independiente en lo social, no creemos dependencias o clausura de emociones, *ellos deben ser protagonistas de su vida*, no son objetos o posesiones.
6. Generemos condiciones de manera que sean *activos en su recuperación*, participando de acuerdo con sus dominios. Ellos pueden hacer actividades para los demás, participar en alguna forma, sin exponerlos, por ejemplo, haciendo sándwiches, textos, dibujos, entre otras actividades para los brigadistas u otros niños en situación difícil. Esta parte es indispensable ya que la actividad hacia el otro, la posibilidad de ser participante, organiza y ofrece vías para la expresión de la angustia de manera constructiva.

Condiciones de intervención

Antes de iniciar las actividades debemos establecer para qué estamos ahí y fijar límites en nuestra intervención. Es básico analizar si hay condiciones de seguridad; de otra manera no se puede proceder; preguntarnos si hay adultos que deseen apoyar y así orientar su angustia hacia acciones concretas. Es importante no exceder el número de niños que podemos atender ni tener un solo adulto a cargo del grupo.

No podemos prometer ni mentir a los niños. Si se plantea admitir que sentimos miedo hay que reconocerlo: los niños no necesitan adultos perfectos sino seres humanos que tienen emociones como ellos, pero la diferencia que proponemos es el hacernos cargo de las emociones. Es evidente que la situación es propia de todo el entorno, no es un asunto de familias o bien de la relación parental, así que recordemos que solamente podemos crear un espacio amable, de contención y escucha, para reforzar los logros de los niños. No podemos cambiar la realidad, sino las maneras de subjetivar y enfrentar.

Es mejor no premiar con objetos, es un recurso que se desgasta y se traduce como un

pago. Al cierre de la intervención podemos llevarles un dulce o un pequeño obsequio, pero no durante la intervención.

Posteriormente se propone una ruta general. Con los niños de preescolar hasta segundo de primaria se privilegian las actividades corporales y es hasta el final que se accede a la verbalización de su angustia. Ellos requerirán de actividades con tiempo más prolongado y tal vez repetirlas; la respuesta de los niños es la medida. Hay actividades que no les interesan, así que propongamos otras y las que les gusten debemos incluirlas. Asimismo, las actividades serán multisensoriales con los pequeños, usando imágenes, tacto, olor, palabra.

Si bien tendremos en mente conservar la ruta del programa es importante incluir de manera paralela espacios de descarga; ambos son importantes. Las posibilidades catárticas de la risa o correr aminoran la tensión emocional pero el programa promueve la organización y significación de esas emociones.

En cada punto de la ruta, las actividades señaladas son ejemplos. Es necesario proponer actividades alternativas que atiendan al objetivo planteado.

Actividades

Es recomendable que antes de cada encuentro se haga un poco de relajación, con respiración profunda, ejercicios de tensar y soltar, poner música de ritmo suave...

Actividad: Cuerpo total

Objetivo: promover la vivencia del cuerpo total a través del movimiento. Consiste en: movimientos de estiramiento, encogimiento, giros a la derecha, la izquierda, abrazos, "cebollita", montaña de fútbol americano, espirales tomados de las manos, rodar, brincar en el lugar de cada niño...

Actividad: Cuerpo de tiempo y espacio

Objetivo: favorecer la inscripción del movimiento y ritmo en el cuerpo. Consiste en: bailar, actividades rítmicas, jugar a: *los encantados* o *las*

estatuas de marfil, poner la cola al burro, las sillas, *stop*, avión, crear rutas para llegar más directamente a algún punto imaginario...

Actividad: Cuerpo del discurso

Objetivo: fomentar la experiencia del movimiento con destino. Consiste en: baile con música donde se dan instrucciones (como "... todos para abajo, todos para arriba..."), inventar una situación que involucre movimiento (jugar a ser piratas, la nave espacial, explorando la selva, etcétera).

Actividad: Sujetos de emociones

Objetivo: abordar las emociones para su significación. Consiste en: usar los *emojis* de emociones básicas (alegría, enojo, miedo, duda, asombro, etc.) y trabajar de manera sucesiva: identificación/designación, registro en cuerpo ("pon cara de enojado"), ejemplificación en su propia vida (¿Cuándo has estado contento?), responsabilidad de las emociones (¿qué haces cuando te enojas? Y ¿qué haces si lastimas a alguien?). Se trata de validar la gama emocional y mostrar que podemos afectar a los demás si no nos hacemos cargo.

Actividad: Externalización con grafismo

Objetivo: proyectar escenas en el plano gráfico para externar emociones. Consiste en: poner un pliego de papel grande para que el grupo cree un dibujo, o bien, en caso de no ser posible puede hacerse de manera individual. (Idealmente hacerlo grupalmente permite producir un discurso de conjunto y la socialización de temores). Una vez realizado, platicar sobre qué se quería poner, no presionar a los niños hacia verbalizar. Debe ser libre y con contención emocional.

Actividad: Máscaras

Objetivo: mostrar un aspecto de sí a través de máscaras. Consiste en: pedir a los niños que elaboren una máscara, después se la ponen y actúan al personaje representado.

Actividad: La palabra en escena

Objetivo: dramatizar las emociones para su manejo. Consiste en: a partir del dibujo les pe-

dimos que traten de representar con su cuerpo lo que pusieron y si hay dificultad para *darse a ver*. Se puede poner una caja o una cortina donde el niño habla sin mostrarse. Opera como si fuera una estación de radio. Se pide que por parejas piensen en frases que podemos poner alrededor del dibujo (a manera de marco).

Actividad: La narrativa

Objetivo. Organizar armoniosamente los fragmentos proyectados para crear un sentido de integración. Consiste en: el psicólogo recibe la angustia proyectada por los niños y realiza una tarea de integración creando una narrativa en la que puede agregar elementos y pedir la ayuda de los niños. Se trata de pasar de la fragmentación de los edificios, de la familia, de la escisión como defensa, hacia la integración. Se reconocen las emociones y el valor de lo dicho en una configuración organizada, que nos lleve a decir ¿qué podemos hacer nosotros?

Actividad:

Protagonistas de su infancia

Objetivo: Canalizar la angustia hacia acciones para el otro. Consiste en: se hacen propues-

tas con ayuda de los psicólogos para apoyar haciendo sándwiches de galleta, dibujando, haciendo bolsas de gomitas, etc., para los brigadistas o los niños en situación de crisis.

Si no hay posibilidad de darlos, pueden intercambiar entre ellos; lo interesante es canalizar la angustia hacia la acción. Si hay adultos, les pueden ayudar en todo el proceso.

Nota complementaria

En cualquier momento pueden presentarse: estado de shock, con poca *responsividad* (hay que nombrar las emociones compartidas, a manera de plática y de la forma más sencilla. No tocar al niño ni presionarlo; sólo acompañar y tratar de crear una relación. En caso extremo, no usar la palabra sino ponerle cerca un dulce o un juguete y poco a poco trabajar con el niño para que pueda abrirse al otro).

En caso de llanto, no consolar inhibiendo. El infante necesita llorar y estar acompañado. Es posible en momentos de tranquilidad usar *rituales* como poner fotos, flores o mensajes para los que fallecieron.

GESTIÓN DE LA CRISIS Y RIESGOS POR DESASTRES NATURALES: EL SISTEMA DE SALUD EN MÉXICO

Jorge E. Culebro Moreno*

Introducción

Los desastres naturales, junto con otros fenómenos tales como los conflictos armados, migración forzada, y violencia, han marcado la evolución de una gran cantidad de países y han afectado su desarrollo político y económico. Las crisis y los problemas que producen estos fenómenos sin duda son de carácter transnacional, atraviesan diversas zonas geográficas y fronteras, y en consecuencia, las soluciones también traspasan diferentes sectores de política pública y gobierno. En el caso de México y Latinoamérica, por ejemplo, han ocurrido una gran cantidad de desastres naturales, y particularmente México ha sido proclive a sufrir este tipo de fenómenos que desafortunadamente han cobrado gran número de pérdidas humanas y daños materiales.

Estos fenómenos naturales y sus implicaciones en los lugares en los que ocurren llegan a ser muy variadas, y en gran medida dependen de un conjunto de variables no sólo geográficas, sino también de tipo político y social. Las características que adoptan y sus causas son también muy diversas, por ejemplo, desde



aquellas de naturaleza hidrológica y geológica, hasta incluso aquellas relacionadas de manera directa con el cambio climático y otros fenómenos. Además, los efectos y consecuencias se observan no sólo de manera inmediata y en el corto plazo, sino también en lapsos de mucho más largo tiempo e inclusive décadas, afectando de esta manera diferentes sectores de la sociedad, los flujos de información y migración alrededor del mundo,¹ e incluso en el área del sector del turismo.²

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Correo electrónico: jcmoreno@correo.cua.uam.mx

¹ Paul, B. K., "Evidence against disaster" induced migration: the 2004 tornado in north" central Bangladesh", *Disasters*, vol. 29, núm. 4, 2005, pp. 370-385; y, H. A. Morrow-Jones y C. R. Morrow-Jones, "Mobility due to natural disaster: Theoretical considerations and preliminary analyses", *Disasters*, vol. 15, núm. 2, pp. 126-132.

² G. Santana, "Crisis management and tourism: Beyond the rhetoric", *Journal of Travel & Tourism Marketing*, vol. 15, núm. 4, pp. 299-321.

De acuerdo con la ONU,³ una amenaza es un “fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales” que puede ser geológica o de cualquier otro tipo. Los desastres, mientras tanto se refieren a una “seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”.

Para atender este tipo de situaciones, la literatura desarrolla lo que se conoce como gestión de emergencias, entendida como la “organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación”.

No obstante, a pesar de esta diversidad, un elemento en común ha sido el papel que juegan el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, no sólo en la prevención y durante la contingencia natural, sino también de formas posterior al evento. Lo que implica por un lado la capacidad del Estado para afrontar estas situaciones, y por el otro, el desarrollo de sus habilidades para aprender de la experiencia y de otros contextos. Una de estas formas es la idea de la reducción del riesgo asociado a las políticas públicas y la sustentabilidad.

De ahí que otro elemento en común se relacione con la integración y funcionamiento del sector público, y en particular el sector salud, sobre todo cuando se trata de la provisión de los servicios básicos que incluyen desde aquellos relacionados con la atención a la salud, desde la fase preventiva y de urgencias, hasta

el de garantizar a la población afectada la provisión de estos servicios en el mediano y largo plazo. A lo largo de este texto, nos enfocaremos a realizar algunas consideraciones sobre el impacto en el sector salud en México a raíz de la existencia de los desastres naturales y la gestión de las crisis. Primero, haremos una reflexión de la gestión de la crisis y la coordinación, en segundo lugar, algunas características del sistema de salud en México que influyen en la respuesta a los desastres naturales, posteriormente, algunas reflexiones en torno a la gestión de la crisis y el sistema de salud.

Gestión de la crisis y coordinación

Los efectos de las crisis y los desastres naturales generalmente son de naturaleza transversal y van más allá de cualquier frontera o límites geográficos, ya sea nacional o subnacional; además tienden a afectar diferentes sectores de la población, e incluso, a distintos niveles de gobierno. Para atender estas necesidades existe lo que se ha llamado la *gestión de riesgo de desastre* entendida como:

[...] el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre...buscando evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.⁴

De esta forma resulta clave, por un lado, todas las actividades y políticas para la preparación del gobierno ante estas eventualidades,⁵ y por el otro la coordinación y la colaboración entre las organizaciones públicas en la gestión de la crisis.⁶ La primera de ellas como una forma de integrar las actividades de manera intraorganizacional, o

⁴ *Idem.*

⁵ A. Boin, “The new world of crises and crisis management: Implications for policy making and research”, *Review of Policy research*, vol. 26, núm. 4, 2009, pp. 367-377.

⁶ T. Christensen *et al.*, “Comparing coordination structures for crisis management in six countries”, *Public Administration*, vol. 94, núm. 2, 2016, pp. 316-332.

³ ONU./ONISDR, *Terminología sobre reducción de riesgo de desastres*, ONU, Nueva York, 2009.

bien, de forma interorganizacional, en ocasiones como un conjunto de arreglos en redes e institucionales. Es decir, la coordinación por medio de algún tipo de jerarquía, o bien, mediante el empleo de redes y de forma más horizontal y mecanismos de regulación más flexibles.

Desde el nuevo institucionalismo y sobre todo el económico, la colaboración puede tomar la forma de un conjunto de incentivos que aseguren que el comportamiento de los actores se dirija hacia un mismo objetivo o meta, y cuyas sanciones deben ser creíbles; desde otras perspectivas institucionales esta cooperación toma lugar dentro de un contexto particular, en específico que la favorece, ya sea en procesos de imitación o como resultado de diversos procesos de difusión de buenas prácticas.⁷

Fragmentación y coordinación el sistema de salud en México

Uno de los riesgos potenciales en la gestión de la crisis y la atención a los desastres naturales en México es la actual fragmentación del sistema de salud y, en consecuencia, la débil coordinación entre los organismos involucrados, y, sea de manera horizontal o vertical, con las relaciones intergubernamentales.

Desde los inicios de la seguridad social, el sector salud en México ha estado fragmentado y poco articulado entre las organizaciones e instituciones que la componen. En primer lugar, existe una clara división entre aquellas instituciones para ciudadanos con empleos formales, y por otro lado, el conjunto de la población desempleada. Esta división también continúa en los distintos niveles de gobierno y entidades; además, los servicios de salud también son muy diferentes dependiendo de la región geográfica. Dentro del primer esquema también hay una clara división entre aquellos derechohabientes que trabajan en el sector público y para el sector privado.

⁷ L. Zamudio González y J. E. Moreno, "Implementation process of peace agreements. contributions from the new institutionalism", *Análisis Político*, vol. 26, núm. 77, 2013, pp. 175-194.

Actualmente, existe otro gran segmento que es el que ocupa el llamado Seguro Popular, pero a diferencia con los anteriores, todavía existe otra división entre los órganos financiadores y los prestadores de servicio, que se replica en las entidades a través de los llamados Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPS), y que en términos de prestación de servicio sea limitada a un conjunto de enfermedades diferente a los esquemas anteriores. Por otro lado, se encuentra además el sector privado del que dependen en gran medida los seguros privados que ofrecen una cobertura y atención flexible. De esta manera, la heterogeneidad y la fragmentación del sector es todavía mayor.⁸

Gestión de la crisis en desastres naturales y el sistema de salud

La gestión de la crisis y la atención a los desastres naturales, así como la importancia del diseño e implementación de las políticas públicas, tiene un gran impacto en uno de los sectores más sensibles como el sector salud, con un conjunto de consideraciones epidemiológicas por atender, y además con una serie de implicaciones en otras áreas como la alimentación, la educación y el combate a la pobreza. En cuanto a los desastres, la literatura reconoce al menos cinco factores de carácter epidemiológico: 1) los desastres tienen una distribución mundial y, aunque focalizada, ha aumentado en los últimos años; 2) generalmente exceden la capacidad de respuesta en la comunidad en que tiene lugar; 3) ponen de relieve y exponen una gran cantidad de problemas de salud pública; 4) se refieren a la diversidad de las consecuencias que pueden tener en el ámbito de la salud identificando de esta manera algunos factores de riesgo tales como el cambio climático, la explosión demográfica y la urbanización; y 5) las distintas etapas que pueden tener.

Por otro lado, en términos de salud pública, los desastres aumentan la mortalidad de manera

⁸ I. Bode y J. E. Culebro Moreno, "La tensión entre la fragmentación y la integración en la reforma a los sistemas de salud: un estudio comparativo entre Alemania y México", *Región y sociedad*, vol. 26, núm. 61, pp. 235-266.

excesiva, se modifica el patrón de enfermedades transmisibles y de riesgos medioambientales, tiene un fuerte impacto en los sistemas sanitarios, sin olvidar los efectos en la salud mental y el comportamiento de la población, así como los impactos negativos en el desarrollo comunitario y de reconstrucción y rehabilitación.⁹

Además de lo anterior, existen otros factores que se toman en cuenta, tales como la atención a grupos vulnerables, a los adultos mayores, y a la población migrante, sobre todo aquella que se encuentra en situación de tránsito o en situación irregular; así como aquellos que padecen algún tipo de discapacidad, o bien, sufren algún tipo de trastorno psicosocial.

Consideraciones generales

Como hemos visto, las características propias de los desastres naturales y sus implicaciones en los sistemas de salud resultan ser muy complejas y heterogéneas, con capacidades de respuesta diferentes en los distintos niveles de gobierno, especialistas, instituciones y sectores de la sociedad. En primer lugar sobresale el hecho de que resulta difícil encontrar recetas o respuestas homogéneas porque dependen en gran medida del contexto en que se encuentren.

Sin embargo, como sí es posible sugerir la respuesta a los efectos de los desastres en materia de salud, podrían establecerse diferentes etapas con estrategias diversas en cada una de ellas, en las cuales el diseño institucional y organizacional, tanto del sector salud, como del gobierno en su conjunto, juegan un papel fundamental. Un elemento clave son los instrumentos y mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas organizaciones involucradas que se despliegan ante los desastres naturales, pero que con anterioridad están presentes. En este sentido, la capacidad

del sector salud para dar respuesta a las crisis producidas por los desastres naturales implica, por un lado, el diseño de un marco institucional adecuado en ambientes estables y complejos, pero con la suficiente flexibilidad para atender de manera inmediata las emergencias que surgen de los desastres y hacen que el ambiente en el que operan estas organizaciones se vuelva mucho más complejo, dinámico e incierto, en el corto y largo plazos.

Por otro lado, es importante reconocer que las políticas públicas implementadas en el sector salud operan al interior de un “hogar institucional” en el que conviven con otro tipo de programas, políticas e instituciones con sus dinámicas propias, algunas de manera mucho más directa como las políticas de alimentación y de población; así como con otros sectores vulnerables y más dinámicos con la existencia de los desastres tales como la migración y sectores desprotegidos de la provisión de los servicios de salud.

En términos de este diseño institucional no sólo resulta importante dirigir la atención hacia los cambios y reformas producidas en este sector, sino también hacia las capacidades institucionales, la importancia del contexto y del marco regulatorio como mecanismo integrador de las actividades de respuesta en materia de salud con efectos importantes en otros sectores.

Finalmente, y en virtud de las características propias de los desastres como su transnacionalidad y porosidad en las fronteras, cada vez cobra mayor importancia el papel de las organizaciones internacionales en el plano mundial, ya sea como parte de la ayuda humanitaria de otros países mediante sus agencias de cooperación internacional, como de los mismos organismos internacionales, como por ejemplo la Organización Mundial de la Salud (OMS).

⁹ P. I. Arcos González *et al.*, “Desastres y salud pública: un abordaje desde el marco teórico de la epidemiología”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 76, núm. 2, 2002, pp. 121-132.

REFLEXIONES Y LECCIONES PARA LA SEGURIDAD EN LOS PLANTELES EDUCATIVOS ANTE EMERGENCIAS NATURALES

Angélica Buendía Espinosa*

“El que reparte agua, el que regala sus medicinas porque ya se curó de espanto”
Juan Villoro, 2017

Introducción

Es el 19 de septiembre de 2017, fecha emblemática para todos los mexicanos, ¡bueno, para casi todos! Sobre todo para aquellos que vivieron los terribles sucesos del sismo que ese día cumplía ya 32 años. Como parte de la conmemoración de aquel trágico suceso, el 19S, a las 11:00 a.m. habría de realizarse un simulacro en la Ciudad de México. Cumpliéndose esa hora se escuchó la alarma sísmica. Entre comentarios, risas y —¿por qué no reconocerlo?— algunos descontentos por la interrupción de las actividades, empezamos a salir de los edificios para reunirnos en las zonas señalizadas como de seguridad. Minutos después regresamos a nuestras oficinas. La conmemoración había concluido, el sismo era sólo un recuerdo en la vida de algunos y, en general, en nuestros estudiantes tenía nulo significado.

En los pasillos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), mi *Casa*

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: abuendia0531@gmail.com



Abierta al Tiempo, se leía un póster que anunciaba un evento “A 32 años del sismo en la Ciudad de México...”, que tendría que verificarse en días posteriores, también como parte de las actividades para conmemorar aquel fatal 19 de septiembre de 1985.

Había transcurrido un poco más de una hora del simulacro. En mi oficina, Mariana —mi secretaria— y yo revisábamos los últimos detalles de un evento académico de los estudiantes de la maestría, a celebrarse al siguiente día. “Debo estar a las dos de la tarde en otro lado”

—le dije— “así que vamos a verificar que todo esté listo para mañana”.

Pero el destino, la vida —o como prefieran llamarle— nos tenía preparado un plan distinto. Escuchamos un ruido tan fuerte que nos miramos sorprendidas y yo sólo atiné a preguntarle: “¿Qué fue eso?” —“¡Está temblando!”— gritó. Ambas nos levantamos de nuestros lugares para salir de la oficina. Enseguida se escuchó la alarma sísmica... pero el movimiento ya estaba ocurriendo. A partir de ese momento todo nuestro esfuerzo se concentró en tratar de ponernos a salvo en las zonas de seguridad que hacía apenas dos horas habíamos ocupado como parte del simulacro.

Una vez que había pasado el fuerte movimiento que sacudió la tierra —y a nosotros junto con ella— nuestras historias de vida habían cambiado. La primera reacción era localizar a nuestros seres queridos pues prácticamente todos asumíamos que las cosas no estaban bien. A partir de ese momento se resignificó la experiencia personal y colectiva de todos, y las historias de vida fueron y serán incontables. Unas más dolorosas que otras, tanto por las pérdidas humanas como por las materiales. Lo cierto es que bastó menos de un minuto para que en la Ciudad de México y en el país entero, los mexicanos repitiéramos, 32 años después, casi la misma historia: ¡Otro 19 septiembre! Casualidad, destino o mera coincidencia —cualquier cosa que haya sido— nos situó en un momento particular de nuestra historia y así ha de mantenerse en la memoria individual y social de los mexicanos.

Este recuento breve de un instante es el inicio de una reflexión que intenta responder a una pregunta más compleja: ¿Qué aprendimos de la experiencia vivida en el ámbito de la seguridad escolar? y, si damos por sentado que algo asimilamos, ¿qué propuestas para reconstruir las ciudades y las comunidades, en todas sus dimensiones, podemos hacer? Y, ¿cuál es el rol de la educación y lo educativo? Las respuestas a estos cuestionamientos podrían traducirse en

programas de acción que pueden implementarse para estar preparados ante eventos contingentes como los sucedidos. Ésta es quizá la tarea más complicada que enfrentamos, pues requiere de un cambio integral que involucra dimensiones de la vida social, política, cultural y económica. ¿Estamos listos para ello?

Cuando recibí la invitación para escribir este ensayo, lo primero que vino a mi mente fue pensar en lo frágiles que nos sentimos allí, en aquellos lugares donde transcurre poco más de la mitad de nuestra vida: el trabajo. Personalmente, pensé en la Universidad. Reitero “la UAM-Xochimilco, mi *Casa Abierta al Tiempo*”.

Por supuesto, ello me condujo a reflexionar sobre lo ocurrido en el Colegio Rébsamen y en el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM), *campus* Ciudad de México. El primer caso sumamente mediatizado y a punto de convertirse en un capítulo más de *La rosa de Guadalupe*; programa que intenta... ¡contribuir a la educación de la sociedad! Sin importar el dolor por quienes allí perdieron la vida y por sus familiares, los medios dieron rienda suelta al capricho político y a la ambición por mantener el *rating* más alto, aun a pesar de la tragedia.

El caso de ITESM, por el contrario, se caracterizó por tal opacidad que en las primeras horas y días que siguieron al sismo poco se supo de lo ocurrido en una de las instituciones de educación superior privada de mayor prestigio en el país. En un portal de internet un egresado del Tec de Monterrey explicó con detalle que los puentes y algunos de los edificios tenían fallas de origen.

También ofreció su testimonio sobre el hermetismo en que se mantuvo la institución para informar de lo ocurrido.¹ Días después del sismo y quizá más por presión que por convicción, la institución informó sobre el fallecimiento de cinco estudiantes, 40 personas que resultaron

¹ Disponible en <https://www.sdnoticias.com/nacional/2017/09/24/terremoto-19-5-2017-tragedia-en-el-tecnologico-de-monterrey>, consulta: 30 de septiembre de 2017.

heridas, dos edificios con daño estructural y dos puentes colapsados.²

Prácticamente nada se dijo sobre las construcciones y la empresa constructora, ni sobre los procesos periciales para averiguar y aclarar lo ocurrido. Poco o nada se informó de la intervención de las autoridades y de los cuerpos de rescate en la institución, a diferencia del Colegio Rébsamen. ¿Hay responsables?, ¿se reanudarán averiguaciones? Estas y más preguntas flotan en el aire.

El 12 de octubre, Alejandro Canales señalaba que, después de 20 días —y en virtud del incremento de expresiones de inconformidad y una creciente demanda de información sobre el derrumbe de sus instalaciones—, el ITESM difundió información. Ésta consistió en agradecer a las instituciones que le han ofrecido respaldo para albergar a los casi 8 mil estudiantes que integran su comunidad, e informar sobre la implementación de un modelo educativo híbrido que combina la educación presencial y a distancia. Increíble. Cito a Canales:

Se entiende la tragedia; también que la situación del Tec es extraordinaria, tal vez pasajera, y que por ello apela a un cierto sentido de comunidad (han tratado de viralizar la etiqueta #UnSoloTec, sin mucho éxito). Lo que no se entiende es que, a pesar de que presta un servicio público, no informa, no rinde cuentas y se conduce con opacidad. Tampoco se entiende la omisión de la autoridad educativa.³

El desenlace de ambos casos evidenció el cáncer que, en diferentes ámbitos de la vida social, padecemos los mexicanos: la corrupción, negli-

gencia, tráfico de influencias, “mordidas” por aquí y por allá, funcionarios ineptos, opacidad y, lamentablemente, mercenarios y mercaderes de la educación cuya prioridad es incrementar el número de espacios en sus escuelas para, en consecuencia, aumentar el número de matrícula, de colegiaturas y de ganancias.

Dos casos, uno de una institución de educación básica y otra de educación superior, pueden tomarse sólo como pretexto para intentar responder a nuestras preguntas de origen: ¿Qué aprendimos de la experiencia vivida en el ámbito de la seguridad escolar? y, si damos por sentado que algo asimilamos, ¿qué propuestas para reconstruir las ciudades y las comunidades —en todas sus dimensiones— podemos hacer? Y, ¿cuál es el rol de la educación y lo educativo?

Primera lección: reconocimiento expreso de factores de riesgo

Los factores de riesgo para las comunidades escolares provienen del ambiente externo e interno. Obedecen a situaciones naturales y sociales, como señala Barnard, exhiben las limitaciones físicas, biológicas y psicológicas que caracterizan al individuo y a la persona en situaciones de cooperación en distintos tipos de organizaciones. En las escuelas e instituciones de educación superior evidencian la fragilidad y las condiciones que vulneran la seguridad de esos *individuos y personas* en los espacios escolares.

Por ello, una primera lección es reconocer, vía un diagnóstico fundamentado científicamente, cuáles son esos factores de riesgo que colocan a las comunidades en situación de vulnerabilidad. Hoy, después del sismo del 19S, sabemos del Atlas de Riesgos en la Ciudad de México. No digo que no exista, pero ¿lo conocemos, lo difundimos, sabemos cómo puede afectarnos? Describir y explicar los “cómos” para enfrentar esta primera lección, no es objeto de este trabajo, pero el reconocimiento expreso de que no estamos preparados para ello sí lo es. Además de los sismos, ¿qué tanto sabemos de otro tipo de riesgos naturales y sociales que

² Leonardo Serrano, “Terremoto 19-S 2017: Tragedia en el Tecnológico de Monterrey”, 2017, disponible en [<https://www.sdpnoticias.com/nacional/2017/09/24/terremoto-19-5-2017-tragedia-en-el-tecnologico-de-monterrey>] (consulta: 30 de septiembre de 2017).

³ Alejandro Canales, Educación: “La discrecionalidad para el Tec on line”, *Campus Milenio*, 12 de octubre de 2017, disponible en [http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=8735:educacion-la-discrecionalidad-para-el-tec-on-line&Itemid=140] (consulta: 14 de octubre de 2017).

todos los días asechan a quienes habitamos los espacios escolares? Menos aún sabemos cómo actuar frente a ellos.

Estamos frente a una oportunidad única de avanzar en este sentido, pero ello requiere del compromiso de los actores involucrados, de su capacidad de *agencia* y de la exigencia de lo que hoy debe ser un compromiso, más que un discurso.

Segunda lección: gestión de la seguridad

La seguridad no es una condición que se cree de manera espontánea en las instituciones educativas, independientemente de que se trate de una escuela de educación obligatoria o de una institución de educación superior. En ambos casos es necesario identificar y amortiguar los factores de riesgo que se puedan presentar, tanto en el interior como en el exterior de la institución, así como identificar y promover los factores que protegen a la comunidad educativa.⁴

Identificar los factores de riesgo dentro y fuera del espacio escolar implica una reflexión colectiva y un proceso de autoevaluación que involucre a la comunidad educativa. De acuerdo con la SEP,⁵ la escuela es responsable de salvaguardar la integridad física y emocional de sus educandos, así como reconocer que muchas de las situaciones de riesgo pueden prevenirse, y, para las que no es posible anticipar, es imprescindible elaborar un plan de acción que permita afrontarlas de la mejor manera.

Ello implica la corresponsabilidad de todos los miembros de la comunidad educativa y su relación con otros actores externos, para avanzar no sólo en el diseño de planes de protección de riesgos en las escuelas, sino en un proceso de implementación e institucionalización de dichos planes, con el fin de promover aprendizajes in-

dividuales y colectivos en este sentido. Son las prácticas las que se arraigan en las personas y permiten reconfigurar, para bien o para mal, el espacio social. En este caso se trata de promover un proceso de reinstitucionalización en la importancia que tiene la gestión de la seguridad en las escuelas. No se trata de implementar acciones, pues la “acción” implica una forma de reproducción mucho más débil que la institucionalización, porque se enfrenta a todos los problemas “lógicos de la acción colectiva”.⁶

Por el contrario, se trata de promover un cambio institucional en la gestión de la seguridad escolar. Una institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo.⁷

Es este caso se trata de reconfigurar la gestión de la seguridad como una institución. La cual tiene efectos en la supervivencia de los individuos, así como promover su institucionalización en los espacios escolares.

Tercera lección: la dimensión ética del gobierno

El sismo del 19 de septiembre de 2017 evidenció la poca credibilidad de la que gozan los gobernantes y políticos. La desconfianza de los ciudadanos hacia ellos no es gratuita, por el contrario, no hay día que pase sin que nos enteremos de las tropelías, malos manejos, abusos de poder y actos ilegales que cometen, independientemente del partido político de que se trate.

Una tragedia como la vivida en el país puede representar una oportunidad de oro para que la clase política actúe bajo un patrón de conducta ético y a la altura de la sociedad que representa. Sería absurdo que en los cambios de gobierno, que se avecinan en los próximos meses, encon-

⁴ Secretaría de Educación Pública, *Manual de seguridad escolar*, México, SEP, 2011, disponible en [<http://www.seslp.gob.mx/pdf/Manual%20de%20Seguridad-Web%20290212.pdf>] (consulta: 12 de octubre de 2017).

⁵ *Idem*.

⁶ Olson, 1965, *apud* Jepperson, 1999, p. 200.

⁷ Ronald J. Jepperson. “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo, 1999, pp. 193-215, en Walter Powell y Paul J. Dimaggio (coord.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

tráramos los donativos de diversas organizaciones en las campañas políticas, tal como ocurrió en 1985. ¿Tienen los políticos la capacidad y, principalmente, la disposición para enfrentar este reto? El tiempo será un elemento clave para responder a esta pregunta.

Ello implica también la oportunidad para aplicar la regulación con estricto apego a la ley, en la apertura y operación de centros escolares públicos privados. No es la carencia de leyes y reglamentos lo que provocó que se realizaran edificaciones escolares que no cumplen con los requerimientos necesarios. Fue la negligencia, y la ambición, como eslabones de una misma cadena, que ya mostraron su terrible desenlace.

Cuarta lección: puño en alto

El viernes 22 de septiembre de 2017 el escritor y periodista Juan Villoro publicó en su columna del periódico *Reforma*, un poema que conmovió a la gente en redes sociales, al hacer alusión al sismo ocurrido el 19 de septiembre, que sacudió Morelos, Puebla y la CDMX. *Puño en alto* se erigió como emblema de la solidaridad y la grandeza de la sociedad mexicana para enfrentar la tragedia que paradójicamente se repetía un 19 de septiembre: 32 años después del sismo de 1985.

Ésta es la gran lección que el sismo del 19 de septiembre le dejó a los mexicanos. A todos, niños, jóvenes y no tan jóvenes. Por ello la dejo

al final, no por menos importante, sino porque toca las fibras más sensibles de la humanidad. Somos mucho más que nuestra clase política, que nuestras leyes violadas y violentadas por la corrupción, que el *rating* de los medios y que los discursos torpes y ambiguos.

Concluyo este texto a un mes de que nos sacudió el sismo. No sé si responde a las expectativas de quien me lo solicitó; si no lo fuere, en verdad lo lamento, pero no me propuse hacer un recuento de las leyes, reglamentos y acuerdos para la seguridad escolar; eso ocuparía una gran cantidad de cuartillas.

Quise poner a disposición de los lectores la reflexión, como el ejercicio intelectual que conduce a la construcción de juicios, y que podría ser el primer paso para una reinstitucionalización y una reconstrucción de la seguridad escolar, y de la configuración de una sociedad solidaria y demandante de justicia y paz social.

Me sumo al dolor de quienes perdieron a sus seres queridos, hijos, hijas, amigas, amigos. También a aquellos que perdieron su patrimonio, en muchos casos construido a lo largo de los años. Es un dolor que ha de acompañarnos siempre, pero que ha de recordarnos también que nos tenemos unos a otros en este gran país.

LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017 EN MÉXICO. CONSIDERACIONES SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS Y BIENESTAR

*Roberto M. Constantino Toto**

Introducción

México es un país que periódicamente enfrenta eventos que comprometen el bienestar de sus habitantes. Algunos de éstos de origen natural —como los eventos geológicos, los meteorológicos, los volcánicos, los climáticos, o sus combinaciones— presentan un patrón de recurrencia previsible y constituyen la principal causa de una exposición al riesgo que puede convertirse en una condición catastrófica que desarticule el funcionamiento de las comunidades que reciben el impacto desestabilizador, tal y como ha sucedido recientemente con los sismos del 7 y el 19 de septiembre que han afectado diversas regiones del país.

El análisis de la ocurrencia de los riesgos naturales que enfrenta una sociedad puede llevarse a cabo desde diferentes perspectivas. La que se ha elegido para desarrollar este documento es una en la que, frente a la presencia de riesgos, éstos se convierten institucionalmente en desastres. La idea que subyace es que las amenazas, que no son otra cosa que la posibilidad de enfrentar condiciones adversas ante la ocu-



rrencia de un evento, pueden escalar al nivel de un desastre por sus efectos, debido a varios factores, a saber: la magnitud del impacto que provoca la presencia de un evento; la cercanía de las comunidades a las áreas de impacto; lo extendido de los daños provocados en una comunidad; la incapacidad para el restablecimiento de las funciones sociales comunes, o bien, el mayor tiempo que tome el proceso de disipación de los efectos provocados por un evento. Desde luego, a las anteriores hay que sumar una que está presente de manera permanente e implícita: la inequidad social que se expresa también como una asimetría en la forma en la que se distribuyen los daños a nivel poblacional debido a la precariedad.

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo: ecouam01@yahoo.com

Los servicios públicos son una componente esencial del bienestar colectivo, cuya importancia es creciente en contextos de emergencia social. Sin embargo, no sólo se refieren a los servicios de agua potable, electricidad, telecomunicaciones y salud, durante el momento de crisis. Si se considera de manera abstracta el desenvolvimiento de una catástrofe, ésta tiene al menos tres momentos: el de la formación del desastre, el de la ocurrencia de este mismo y el del proceso de recuperación una vez sucedido.

En tales ámbitos, el papel de los servicios públicos es esencial y es diferente en cada uno. Frente a la restauración de las funciones sociales y económicas de un área afectada por un evento catastrófico, ¿a qué estado de funcionalidad comunitaria se desea llegar vía la recuperación o la reconstrucción?, ¿a uno de asimetrías consolidadas?, ¿para alcanzar una situación de consumo de bienes públicos con exclusión, como aquellos previos a la ocurrencia de la catástrofe?

Al nivel gubernamental e institucional, México ha avanzado en una estrategia de gestión de riesgos frente a los desastres. Ello es consistente con la tendencia internacional en la que el número de decesos derivados de la presencia de desastres tiende a decrecer, pero el costo económico de los impactos es creciente. El funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil, el desarrollo de un sistema de financiamiento en el que predomina la reconstrucción por encima de la prevención, la modificación de los reglamentos de construcción urbanos, la incorporación de los diferentes sistemas de alertas tempranas, los planes para la evacuación y el albergue de la población afectada, así como la creciente profesionalización de las unidades especializadas de protección y rescate, son expresiones de una arquitectura institucional que se moviliza en el sentido correcto de garantizar el bienestar de la ciudadanía.

A pesar de lo cual la ocurrencia de los desastres exhibe circunstancias que merecen ser corregidas.

Tales son los casos de la confianza sobre los agentes gubernamentales, condición que se expresa en un distanciamiento de los ciudadanos respecto de los actores gubernamentales.¹ Misma que se explica de manera importante, pero no exclusiva, por la percepción de la velocidad para intervenir en la atención ciudadana durante la crisis, así como para el ejercicio de los fondos de emergencia y el cumplimiento de las acciones de reconstrucción (ASF 2013).

Este documento aborda el problema de los servicios públicos en el contexto del aumento de la resiliencia comunitaria bajo condiciones distributivas asimétricas. Se exploran las características de los impactos de los sismos de septiembre de 2017, el contexto de la desigualdad amplificando la magnitud de los impactos provocados y el funcionamiento de la estrategia institucional correspondiente, a partir de lo cual se indican algunos déficits significativos en materia de acción colectiva como los atlas de riesgo, de los cuales se puede subrayar el hecho de que la pobreza aumenta los costos de los desastres. Y es precisamente ésta la mayor catástrofe que enfrenta el país. Una que no se mitiga con un mayor consumo de servicios públicos básicos.

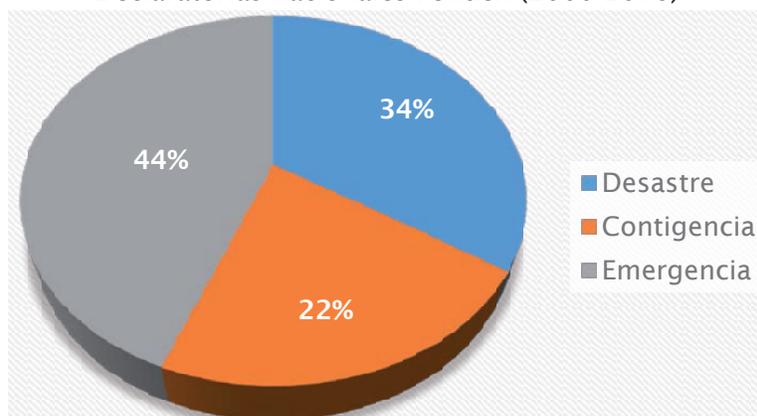
Los sismos de septiembre de 2017 en México

México enfrenta una gran cantidad de amenazas de origen natural de manera recurrente a lo largo de su territorio. De acuerdo con la información de las declaratorias correspondientes para poder utilizar los recursos del Fondo Nacional para Desastres Naturales (Fonden), entre los años 2000 al 2016, se presentaron 22,783 eventos de diferente naturaleza que comprometieron el bienestar local (Gráfica 1).

La evolución de las capacidades nacionales al nivel institucional ha tendido fortalecimiento paulatino en la medida que se enfrentan demandas de intervención pública de mane-

¹ R. Wike *et al.*, *Globally, broad support for representative and direct democracy*, Washington DC, Pew Research Center, 2017.

Gráfica 1. Eventos de origen natural que afectan el bienestar colectivo en México.
Declaratorias nacionales Fonden (2000-2016)



Elaboración propia con datos del Fonden, 2017.

ra frecuente. Así lo demuestra en la práctica el pormenorizado catálogo de incidentes de emergencia² que exhibe la diversidad y complejidad de los procesos institucionales involucrados en materia de atención a emergencias y catástrofes (OCDE, 2013).

Mejores condiciones de organización de los esfuerzos públicos han permitido que uno de los indicadores del impacto generado por la presencia de los eventos desestabilizadores de origen natural haya tendido a su remisión, tal es el caso del número de decesos entre la población ante condiciones de emergencia. En el mismo sentido que la tendencia internacional a través de los esfuerzos de la gestión de riesgos. Sin embargo, tal y como se puede interpretar de la Gráfica 2, la presencia de eventos de emergencia de gran magnitud provoca efectos costosos por las afectaciones en materia de funcionamiento de las actividades económicas y sociales.

Un reto al nivel institucional lo constituye el fortalecimiento de la capacidad de resistencia comunitario ante el impacto de eventos naturales o resiliencia. Ello pone en perspectiva el hecho de que ante la ocurrencia de riesgos que

pueden escalar al nivel de catástrofes existen tres momentos diferentes en el proceso de intervención pública, e implican condiciones de organización también diferentes: previo, durante y posteriormente a la ocurrencia de una emergencia. En un sentido, y desde la perspectiva de la capacidad de fondeo de las finanzas públicas para movilizar la estructura gubernamental correspondiente. Un siguiente esfuerzo en el país es favorecer la estrategia para aumentar la capacidad de resiliencia, es decir, el desarrollo de estrategias preventivas que incrementen la capacidad de resistencia ante eventos desestabilizadores, de manera que los costos fiscales de la intervención pública se reduzcan porque es más barata su prevención que la intervención que reconstruye.

El diseño de las políticas públicas en materia de desastres abarca los ámbitos no sólo de la intervención en el momento de la ocurrencia de un evento desestabilizador; es un conjunto de amplio espectro de intervención que requiere de sinergias entre diferentes tipos de estrategias: las preventivas, como las que atraviesan por los procesos de formación de profesionales de la protección civil y de acción ante catástrofes, pero también aquellas que aumentan la capacidad de resistencia ante impactos y que se reflejan en los índi-

² SESNP, Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, CDMX, SEGOB, 2015.

Gráfica 2. Impactos por desastres naturales al nivel mundial



Fuente: EM-DAT: *The Emergency Events Database*-Universite Catholique de Louvain uCL-Cred, Brusel, Belgium.

ces de desarrollo humano, así como las del aprovisionamiento de bienes y servicios públicos que forman parte de tales índices y las vinculadas con la disponibilidad de ingresos adecuados por parte de la población. Pero también las que aluden al esfuerzo gubernamental, en sus tres niveles de gobierno, y que tienen que ver con la eficacia para hacer cumplir los planes de uso de suelo y la elaboración de los atlas de riesgo.

Son las catástrofes las que hacen que una sociedad reaccione frente a los saldos de los impactos y se pregunte si aquellos hubieran podido ser menores. Desde luego, en ello incide la magnitud del evento que pone en riesgo a una población, la cercanía con la fuente del evento desestabilizador, la amplitud potencial del impacto, tanto como las características estructurales al nivel comunitario para resistir el embate.

Acerca de los sismos de septiembre que afectaron al país son muchas las cosas que sabemos. Tanto que nos han permitido construir un sistema de alerta temprana. El Mapa 1 elaborado con información del Servicio geológico de los Estados Unidos contiene la relación histórica

de los sismos de magnitud 7 y superiores que han ocurrido como parte del desplazamiento de las placas correspondientes.

Tal como se puede apreciar en la imagen, es la porción continental del Pacífico mexicano en la que se concentra una actividad sísmica de importancia recurrente y que recibió los impactos más extendidos durante el mes de septiembre. Frente a la evidencia de los impactos que dieron origen a nuevas declaratorias de emergencia para tener acceso a los recursos correspondientes al Fonden (Gráfica 3), una pregunta pertinente la constituye cuáles son las características de la infraestructura habitacional de la que hoy tenemos información acerca de sus daños.

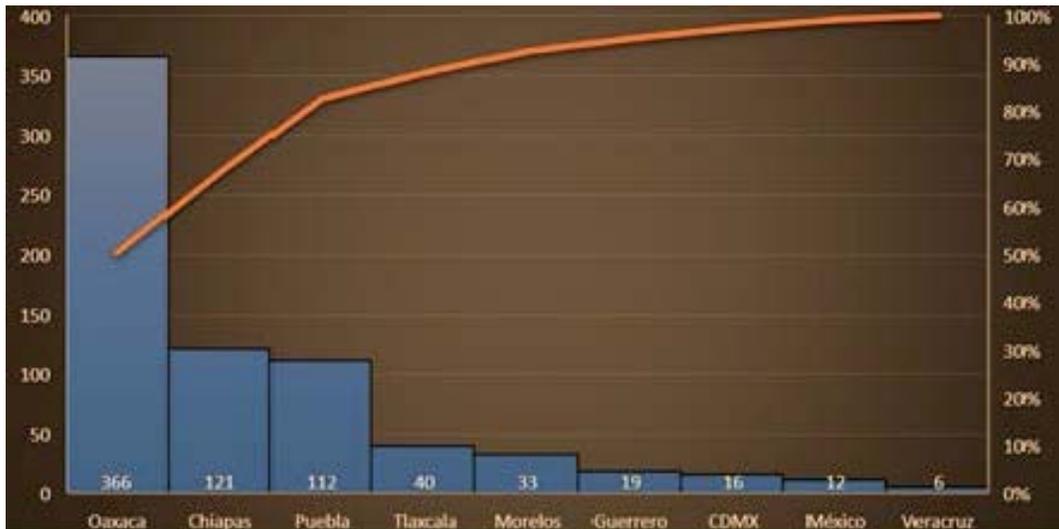
Frente a la extensión de los efectos sísmicos de septiembre, la revisión de algunas de las características de la infraestructura habitacional se concentra en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero, Morelos y Tlaxcala.

Al nivel internacional existe evidencia acerca de los vínculos entre los niveles de bienestar de la población y las afectaciones que enfrentan ante la presencia de desastres.

Mapa 1. Relación de actividad sísmica superior a 7 grados desde 1985



Gráfica 3. Municipios afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en México



Fuente: Elaboración propia con datos del dof 2017.

La Gráfica 4 indica que, frente a la ocurrencia de eventos desestabilizadores, las afectaciones en la infraestructura de vivienda se relacionan directamente con la posición de bienestar de las sociedades. Mientras más alejado de las condiciones de bienestar material medido con el índice de desarrollo humano (IDH) y, por tanto, con mayor

dependencia del consumo de bienes públicos de manera cotidiana, las afectaciones sobre la infraestructura habitacional son mayores. Desde luego, el que una sociedad se identifique con niveles de bienestar más adecuados no inhibe el impacto de los eventos, pero se reduce la probabilidad de ocurrencia de un daño desproporcionado.

Gráfica 4. Damnificados en vivienda y bienestar poblacional



Fuente: UNDEP, *Human Development Report*, EEUU, 2016, UNDEP.

Asimetrías distributivas y efectos de los sismos

Las afectaciones del sismo en materia habitacional se relacionan con los ingresos de los habitantes mediante el tipo de materiales empleados en su construcción y el acceso a servicios públicos de manera cotidiana. Lo cual define, en un sentido, la capacidad de resistencia de impactos previamente a la ocurrencia de un evento.

Tal como se puede observar en las gráficas 5 y 6, para los casos de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, la proporción de los materiales de construcción empleados en techos y paredes, mantienen una característica importante de poca resistencia, que aunado a la magnitud y cercanía de los epicentros propician un escenario catastrófico.

La desigualdad distributiva juega un papel significativo en la capacidad de la población para proveerse de satisfactores. Bajo condiciones de pobreza se considera que un factor correctivo en los niveles de bienestar social es el acceso al consumo de bienes públicos, y en efecto, en algunas sociedades occidentales la corrección

de los niveles de asimetría en el ingreso tiende al mejoramiento. Sin embargo, en el caso de México, las rigideces de los mercados laborales impiden dicha corrección, es decir, el coeficiente de Gini se mantiene prácticamente inalterado antes y después de las transferencias fiscales y de bienes públicos.

La relativa estabilidad que exhibe la desigualdad distributiva posterior a la introducción de factores correctivos como las transferencias directas o vía el aprovisionamiento de bienes públicos,³ permite inferir que la vulnerabilidad vía ingreso ante condiciones sísmicas —en aquellas regiones en las que se presentan con relativa frecuencia— inhiba que las familias puedan tener acceso a condiciones más seguras para sus patrimonios o su integridad física.

Por lo que atañe al acceso a los servicios públicos básicos, la disponibilidad al agua, en alguna de sus dimensiones, y a la electricidad, se muestran las gráficas 7 y 8.

³ OCDE, “Disminución del Índice de Gini en México después de la transferencia de impuestos”, en *Perspectivas económicas de América Latina*, París, OCDE, 2009, p. 200.

Gráfica 5. Vivienda y techos



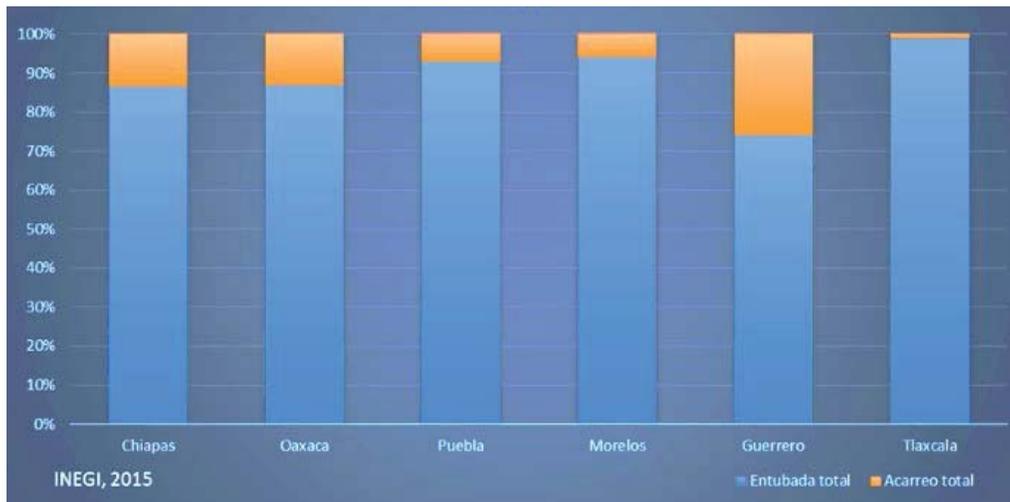
Fuente: INEGI, 2015.

Gráfica 6. Vivienda y paredes



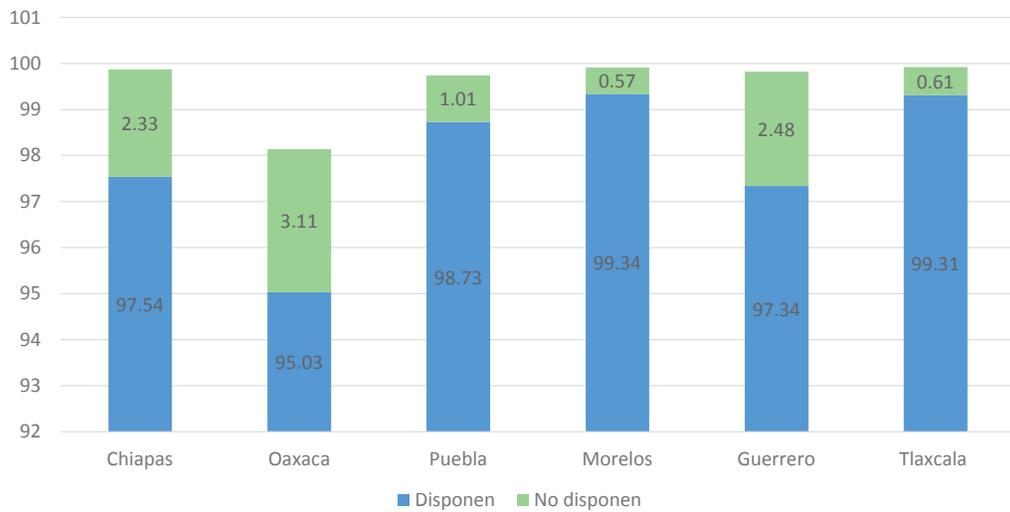
Fuente: INEGI, 2015.

Gráfica 7. El servicio de agua en las viviendas previo a los sismos de 2017



Fuente: INEGI, 2015.

Gráfica 8. Acceso al servicio de energía eléctrica por vivienda (2015)



Fuente: INEGI, 2015.

Con relación a estos servicios básicos es preciso señalar una característica importante. Aquéllos son indicadores de bienestar primarios; disponer de éstos se considera esencial en la medida en que tienen efectos sobre las condiciones subyacentes de salud y seguridad, entre otros. Pero saber que están disponibles no permite jerarquizar las condiciones de bienestar en las que se encuentra una comunidad. Lo que resulta significativo de su incorporación es que son los déficits los que sí refieren una condición de bienestar inferior. En tal sentido, al nivel de las viviendas en los estados que exhiben un mayor impacto por los sismos es mayor el déficit en materia de agua que de energía eléctrica.

Las condiciones de bienestar de los estados afectados por los sismos son coincidentes con la jerarquización relativa proveniente de las diferencias en el Índice de Desarrollo Humano al nivel de entidades (Gráfica 9).

Aparentemente es el crecimiento el mecanismo que permitiría mejorar las condiciones locales de bienestar colectivo. Sin embargo, tal como se muestra en el estudio de Beal,⁴ el de México es uno de esos casos en los que se exhibe una condición institucional que impide la conversión del crecimiento en una prosperidad incluyente.

El aumento de la capacidad de resistencia ante efectos adversos, o *resiliencia comunitaria*, no es garantía de que los centros poblacionales no enfrentarán circunstancias negativas provenientes del entorno. En cambio, permite reducir la probabilidad de incurrir en condiciones desarticuladoras de duración extendida. Más aún, en el contexto de las exploraciones científicas contemporáneas que apuntan hacia procesos de agudización de eventos como aquellos relacionados con el cambio ambiental global o las hipótesis que vinculan la sismicidad asociada con las exploraciones de fracturación hidráulica, como se señala en Witze,⁵ y que el Servicio

Geológico de los Estados Unidos se propone documentar, es recomendable un aumento en la previsión para estimular las condiciones de una política preventiva más que correctiva en la medida que los costos de la reconstrucción son crecientes. Una revisión sobre el destino de los fondos al nivel de estados de la federación afectados, o bien de los sectores de aplicación, permiten una idea adecuada de la magnitud del impacto generado. Destacan los efectos sobre la infraestructura de Oaxaca y Chiapas, así como el impacto al nivel de las viviendas (gráficas 10 y 11).

La estructura de los recursos presupuestarios para la atención de los impactos provocados por los eventos naturales extremos indica que la demanda por tales fondos es cada vez más importante (Gráfica 12). Todavía más, frente a la ocurrencia de los desastres se entiende que el monto de los recursos disponibles para la recuperación o reconstrucción sean mayores que aquéllos destinados a la prevención. Sin embargo, dos de los servicios públicos esenciales, tanto como los correspondientes a los servicios básicos son: 1) los de la generación de información para identificar riesgos; 2) los servicios para el monitoreo del cumplimiento de los ordenamientos en materia de uso de suelos de manera sostenible.

Conclusiones

En materia de gestión de riesgos, una medida responsable para mantener y fortalecer la funcionalidad de las comunidades afectadas por desastres de origen natural consiste en crecientes inversiones que promuevan la prevención. Tal idea es compatible con una lógica precautoria autogestiva, aunque es probable que la idea de la autoconstrucción de viviendas que se ha propuesto el gobierno federal parta del supuesto de que son los agentes privados quienes saben resolver de mejor manera los problemas que enfrentan. Sin embargo, tales iniciativas son susceptibles de perder potencia como estrategias en la medida en la

⁴ D. Beal, *Why well-being should drive growth strategies. The sustainable economic development assessment*, Estados Unidos, BCG., 2015.

⁵ A. Witze, "Risk of human-triggered earthquakes laid out

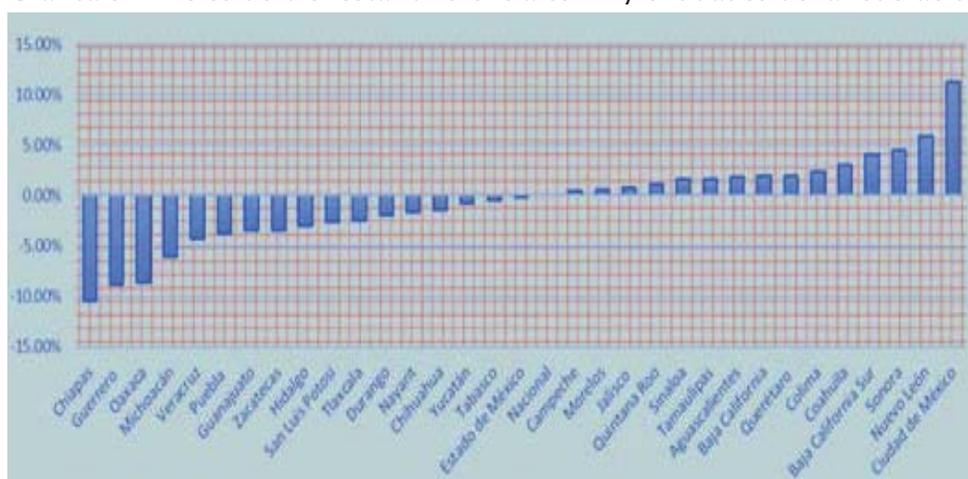
in biggest-ever database", *Nature News*, 2 de octubre.

que no se modifique el principal vehículo de bienestar mediante el cual los agentes sociales son capaces de tomar decisiones sobre su propia seguridad: el ingreso familiar o personal disponible.

No escapa de nuestro análisis el hecho de que una transición institucional y de mercado que sea consistente con la corrección sobre las asimetrías en materia de ingreso no son una competencia de los agentes responsables de la protección civil.

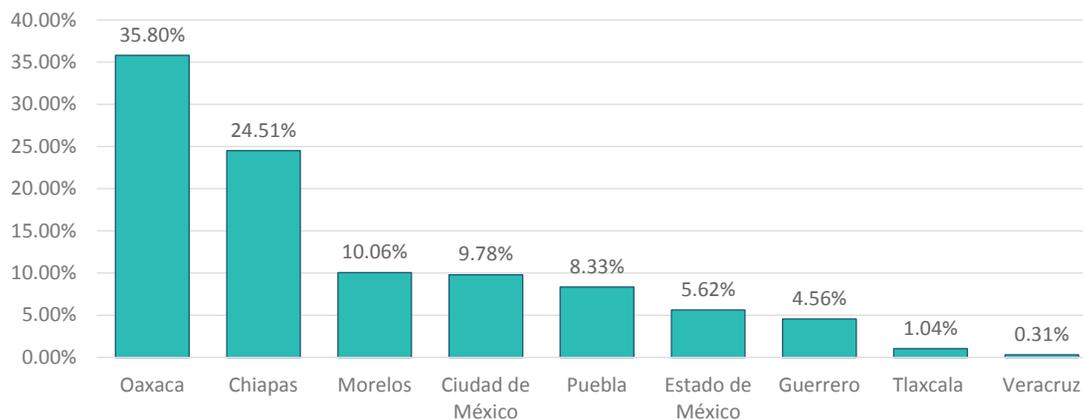
Sin embargo, tampoco se puede perder de vista que éstas son necesarias para facilitar mecanismos preventivos. Mientras tanto, la prevención de los desastres depende indispensablemente de una cuidadosa gestión del uso de los suelos, la observancia de las reglamentaciones de construcción y del cuidadoso diseño de la infraestructura de servicios públicos locales y federales pues constituyen parte esencial del bienestar de la población y de los que no puede prescindir.

Gráfica 9. Niveles de bienestar diferenciales IDH y entidades de la federación



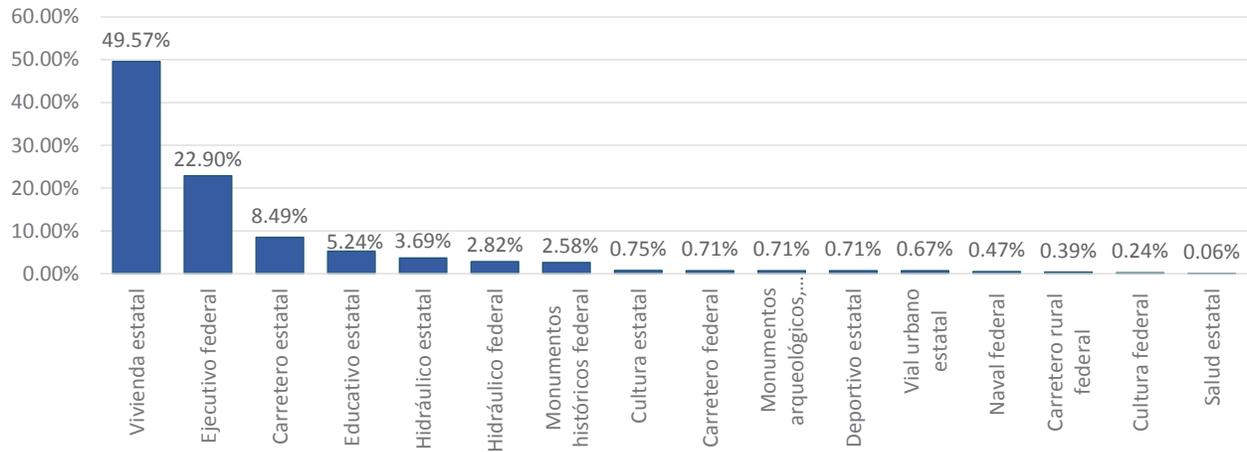
Fuente: PNUD, *Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas, CDMX, 2015*, PNUD.

Gráfica 10. Recursos para la emergencia por estado. Distribución de apoyos parciales inmediatos del Fonden por entidad



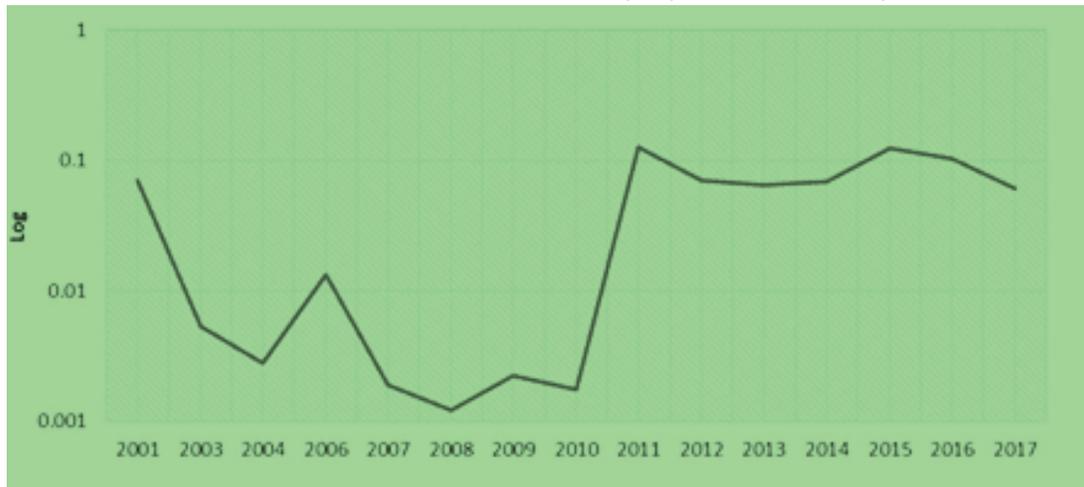
Fuente: Fonden, *Declaratorias de emergencia 2000-2016*, CDMX, Segob, 2017.

Gráfica 11. Distribución de apoyos parciales inmediatos por sector dañado en sismos de septiembre 2017



Fuente: Fonden, *Declaratorias de emergencia 2000-2016*, CDMX, Segob, 2017.

Gráfica 12. Fondo de desastres naturales como proporción del PIB a precios de 2008



Fuente: DOF, varios años, *Diario Oficial de la Federación*, CDMX, Segob.

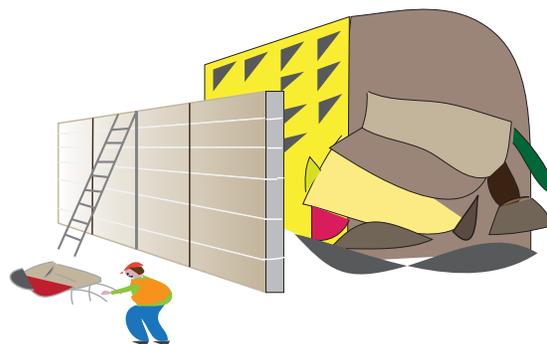
RECONSTRUCCIÓN MATERIAL, PATRIMONIAL Y DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA ANTE LOS DAÑOS DERIVADOS POR LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE 2017

*Abigail Rodríguez Nava**
*Rosalinda Arriaga Navarrete***

Introducción

Como consecuencia de los sismos ocurridos el 7 y 19 de septiembre pasado, una de las mayores preocupaciones para todos es la interrogante de dónde obtener recursos para el financiamiento de la reconstrucción; esto en todas las áreas: las viviendas afectadas, los comercios y establecimientos dedicados a la actividad productiva, las escuelas y las instituciones de educación e investigación, los inmuebles que ocupan las instituciones públicas, el patrimonio cultural, y la infraestructura que permite la oferta de los servicios públicos de comunicaciones, agua, electricidad y salud.

Muchas opiniones se han vertido a través de los diferentes medios de comunicación, a favor o en contra, de las propuestas para el financiamiento de la reconstrucción; las propuestas más criticadas lo son: porque son injustas, porque ignoran



la obligación de los estados, en particular del Estado mexicano, de salvaguardar los derechos humanos de todas las personas, en específico, los derechos a la vivienda y al agua.

Los propósitos de este documento son: resaltar las acciones más relevantes que se han emprendido para generar recursos destinados a la reconstrucción física, reflexionar sobre la viabilidad de algunas propuestas encaminadas al mismo fin, y sugerir algunas vías preventivas para disponer de recursos ante siniestros como los ocurridos.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: arnava@correo.xoc.uam.mx

** Profesora-investigadora del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: luna@xanum.uam.mx

Enfoque de derechos humanos: vivienda y agua

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se distinguen por su propósito de construir las acciones que permitan salvaguardar los derechos de las personas. Los objetivos de las políticas que se construyen bajo esta perspectiva son el ejercicio efectivo de cada uno de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, tanto los derechos económicos, sociales y culturales, como los políticos y civiles. El problema o la necesidad social que se pretende atender es generar las estrategias y crear las condiciones para que todas las personas puedan disfrutar y ejercer sus derechos, desde que hay múltiples y constantes evidencias del desconocimiento, privación o violación de los derechos humanos.

En primer lugar, el enfoque implica un cambio en la forma como se han diseñado e instrumentado los programas de política pública, que tienen relación estrecha con el reconocimiento de los derechos humanos como intrínsecos a las personas y con el reconocimiento de las obligaciones de los estados para lograr su ejercicio efectivo; es decir, si bien formalmente en muchas sociedades se ha logrado visibilizar y reconocer los derechos humanos como intrínsecos a la naturaleza humana, a través del ordenamiento jurídico, en el momento en que los Estados asumen sus funciones, parecería que en su mayoría todavía muestran desvinculación con sus obligaciones en la materia, y que solamente impulsados por un carácter paternalista hacen concesiones de otorgar ciertos beneficios a la población. Es todo un reto lograr que en las instituciones públicas las responsabilidades respecto a los derechos humanos se reconozcan precisamente como obligaciones y no sólo como concesiones otorgadas por un gobernante o un partido político; precisamente este reconocimiento es lo que hace deseable a una política pública con enfoque de derechos humanos.

Así como puede pensarse en una nueva concepción del Estado, también hay una nueva concepción del individuo: las personas dejan

de observarse como consumidores o demandantes de bienes y servicios del Estado; ahora se asumen como titulares de derechos, mismos que defienden y exigen.¹

La reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, de junio de 2011, consideró al menos los siguientes aspectos benéficos: la ampliación del conjunto de derechos humanos, la ampliación de la titularidad de los derechos, la especificación de las obligaciones de las autoridades (sobre todo en cuanto a su respeto, protección y garantía), el fortalecimiento de las instituciones de protección, y la vinculación entre la protección de los derechos y las políticas públicas.²

En el artículo 1o. constitucional se establece como obligaciones del Estado mexicano, promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Dos de los problemas que se han derivado por los sismos recientes son el de la vivienda y el agua, aunque en algunos casos ya existían, pero se hicieron más visibles por estos acontecimientos. Son problemas porque, tanto en zonas urbanas como rurales, muchas personas perdieron sus viviendas a consecuencia del desastre natural. Para muchas esto significó la pérdida del patrimonio familiar logrado en toda una vida de trabajo; y, por si esto fuera poco, hay demora y opacidad en las estrategias que ofrecen los gobiernos federal y local para la atención a las personas. Igualmente, en el caso del agua, sólo observamos la inacción de las autoridades para dotar del suministro de agua a la población afectada.

¹ Carlos Alza Barco, "El enfoque basado en derechos: ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?", *Derechos humanos y políticas públicas*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior-Universitat Pompeu Fabra, pp. 51-78.

² Pedro Salazar Ugarte, "Camino a la democracia constitucional en México", *Isonomía*, núm. 36, 2012, pp. 189-206.

Si los gobiernos delegan totalmente al mercado la solución de estos problemas, entonces, el Estado estaría incumpliendo con sus obligaciones en la materia, cuando debiera al menos generar las condiciones y propiciar los mecanismos adecuados para que las afectaciones físicas y materiales sean superadas cuanto antes. Por ende, es criticable que familias que perdieron sus viviendas (e incluso para algunas, sus fuentes de trabajo), deban ahora con recursos propios construir un nuevo patrimonio, y enfrentarse por sí solas a la búsqueda de financiamientos crediticios y a demandas con empresas inmobiliarias; el problema de la falta de suministro de agua es idéntico, a pesar de que las personas pagan por el servicio público de agua, deben pagar nuevamente a empresas privadas proveedoras para tener acceso efectivo al líquido.

El derecho a la vivienda digna se encuentra especificado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de diciembre de 1966, tanto en la Observación General 4, “El derecho a una vivienda adecuada”, del 13 de diciembre de 1991, como en la Observación General 7, “El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos”, del 20 de mayo de 1997. De estos instrumentos, la principal referencia es la Observación General 4 porque identifica las características de la vivienda adecuada: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; aceptabilidad; asequibilidad; lugar; y adecuación cultural.

Si consideramos los elementos institucionales de derechos humanos (disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad) diríamos en cuanto al derecho a la vivienda que: *a)* Los Estados deben garantizar el disfrute de una vivienda digna y adecuada, deben promover el acceso a la tierra y el acceso al crédito u otros medios de financiamiento para la adquisición de una vivienda, así como programas de subsidio a la vivienda para la población en situación de vulnerabilidad; *b)* La vivienda debe ser habitable, proteger del medio ambiente y de riesgos para la salud, además debe encontrarse en lugares seguros y de

fácil acceso; *c)* Los procesos y materiales de construcción de las viviendas, así como los programas diseñados para su adquisición, deben respetar la identidad cultural de las personas a las que se dirige; y *d)* El derecho a la vivienda debe extenderse a todos, deben otorgarse apoyos para la obtención de vivienda principalmente para las personas en situación de vulnerabilidad.

El consumo de agua potable es un derecho que ha sido escasamente identificado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y solamente se ha precisado en los años recientes. Ha sido establecido como derecho humano general en la Observación General 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, del PIDESC del 11 de agosto de 2000; en la Observación General 15 “El derecho al agua” del PIDESC, del 20 de enero de 2003; en las Observaciones 4 y 7 sobre los habitantes de los tugurios del PIDESC y en la Convención sobre los Derechos del Niño. Como instrumentos no vinculantes se encuentran: la Resolución de las Naciones Unidas A/RES/63/124 sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos, del 11 de diciembre de 2008; la Resolución A/RES/64/292 sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento, del 28 de julio de 2010; y la Resolución 15/9 sobre los Derechos Humanos y el Acceso al Agua Potable y al Saneamiento, del 30 de septiembre de 2010.

Respecto al derecho al agua, en cuanto a los elementos institucionales se requiere: *a)* revisar la situación de la red de infraestructura hidráulica para verificar que existan los medios físicos y en correcto funcionamiento para el abastecimiento adecuado del recurso; *b)* garantizar el acceso suficiente al agua para consumo humano, doméstico, la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas. El abastecimiento debe ser continuo y suficiente; *c)* el agua y sus instalaciones y servicios deben quedar al alcance de toda la población; *d)* deben crearse las medidas para impedir que terceros restrinjan el acceso al agua, para impedir la discriminación en el suministro y abastecimiento y para evitar la concentración del suministro a una fracción privilegiada de la población.

La dimensión de los daños derivada de los sismos

Una de las acciones inmediatas que se llevó a cabo a nivel federal fue la elaboración de un censo de viviendas afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre pasados, así como de los centros educativos afectados y de los daños en el patrimonio cultural. Estos censos fueron coordinados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Cultura (Cuadro 1).

Si bien el censo de los inmuebles dañados es necesario para registrar los daños materiales y patrimoniales ocurridos, y para el acceso a los

recursos económicos para la reconstrucción, es bastante cuestionada la tardanza con que se planean las acciones para la recuperación; a un mes del sismo del 19 de septiembre, todavía hay bastante incertidumbre respecto a las acciones a realizar para superar los daños. También es bastante controvertible que la acción federal de levantar censos sobre las viviendas, escuelas e inmuebles históricos, no haya sido replicada por otras instancias del gobierno federal ni por los gobiernos locales respecto a la infraestructura pública dañada, y más grave aún que no se haya dado solución ni se vislumbren acciones correctivas; por ejemplo, a más de un mes del sismo del 19 de septiembre, permanecen daños en la infraestructura carretera

Cuadro 1. Daños materiales ocasionados por los sismos de septiembre de 2017

<i>Viviendas afectadas</i>		<i>Escuelas afectadas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Total 180,731 Con daño parcial 127,479 Con daño total 50,610 Para reubicación 2,642 • Oaxaca Total 63,336 Con daño parcial 41,513 Con daño total 21,823 • Chiapas Total 59,397 Con daño parcial 41,339 Con daño total 18,058 • Morelos Total 15,352 Con daño parcial 12,876 Con daño total 1,323 	<ul style="list-style-type: none"> • Puebla Total 27,812 Con daño parcial 23,680 Con daño total 3,214 • Estado de México Total 6,059 Con daño parcial 3,376 Con daño total 2,468 • Ciudad de México Total 5,765 Con daño parcial 3,492 Con daño total 2,273 • Guerrero Total 2,976 Con daño parcial 1,169 Con daño total 1,451 • Tlaxcala Total 34 Con daño parcial 34 	<ul style="list-style-type: none"> • Total 16,136 • Con daños menores 10,797 • Requieren reconstrucción parcial 5,063 • Requieren reconstrucción total 276
		Inmuebles históricos afectados
		Oaxaca 325 Morelos 265 Puebla 250 Estado de México 244 Chiapas 102 Tlaxcala 100 Ciudad de México 89 Guerrero 70 Tabasco 26 Hidalgo 19 Veracruz 7

Fuente: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría de Educación Pública.

(SEP)^a y Secretaría de Cultura (SC)^b.

^a Secretaría de Educación Pública, en [<https://www.gob.mx/sep>].

^b Secretaría de Cultura, "Reconstrucción del patrimonio cultural de México dañado por los sismos."

a nivel nacional, y en el caso de la Ciudad de México, permanecen sin suministro de agua varias colonias de las delegaciones Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco.

Disponibilidad de fondos públicos para enfrentar contingencias por desastres naturales

La principal fuente de recursos públicos destinada a la recuperación ante daños por emergencias como las derivadas de los sismos pasados es el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) que inició su aplicación a partir de 1999. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,³ en su artículo 37, establece la asignación en el Presupuesto de Egresos para el Fondo para la Previsión de Desastres (Fopreden), el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas; de acuerdo con esta ley, las asignaciones para estos fondos en conjunto y con las reservas existentes, no pueden ser inferiores al 0.4% del gasto programable de cada año.

El total de recursos con que cuenta el Fonden⁴ se constituye con las asignaciones presupuestales, pero también con los intereses derivados de la administración del capital disponible, a cargo del fiduciario Banobras; la decisión del uso de recursos queda a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien funge como fideicomitente, pero también de la Secretaría de Gobernación. Ante una contingencia grave, los fondos quedan disponibles cuando la Secretaría de Gobernación emite la Declaratoria de Desastre Natural.

Con el fin de disminuir los riesgos por la volatilidad de recursos disponibles en el Fonden se han realizado contratos de seguros y coberturas a través de bonos catastróficos; estos últimos se han suscrito en los años 2006, 2009 y 2012. Recientemente la SHCP anunció la suscrip-

³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006 (última reforma del 30 de diciembre de 2015), México.

⁴ Es decir, Fondo Revolvente Fonden y Fideicomiso Fonden.

ción del “Bono catastrófico Fonden 2017” con el cual se podrán obtener para los próximos tres años, de hasta 360 millones de dólares (mdd), distribuidos en 150 mdd para sismos, 100 mdd y 110 mdd para huracanes que impacten las costas de los océanos Atlántico y Pacífico, respectivamente.⁵

Además, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, promulgada en 2016,⁶ establece que las entidades federativas deben incluir en su presupuesto de egresos, recursos para la atención de la población afectada y para la reconstrucción de la infraestructura física pública ante desastres naturales. Esto conduce a que los costos de la reconstrucción serán asumidos proporcionalmente entre los gobiernos federal y locales (Cuadro 2).

Las aportaciones privadas para los sismos de septiembre 2017

Luego de conocer la magnitud de los daños, empresas y personas de la sociedad civil realizaron cuantiosas donaciones en especie y

Cuadro 2. Recursos destinados al Fonden y al Fopreden (datos en pesos)

Año	Fonden	Fopreden
2012	4,750,553,378.00	310,500,000.00
2013	4,957,099,178.00	322,920,000.00
2014	6,245,468,947.00	335,190,960.00
2015	5,197,328,367.00	346,587,453.00
2016	7,543,868,753.00	358,718,014.00
2017	6,035,987,256.00	179,359,007.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año.

⁵ Recursos que se pueden ejercer en los casos de huracanes a partir de intensidad Categoría 4 de la escala Saffir-Simpson, o terremotos a partir de 7.8 grados de magnitud en la escala de Richter. En “Comunicado 139. El Gobierno Federal renueva la cobertura (Bono Catastrófico emitido por el Banco Mundial) que permite potenciar los recursos del Fonden ante huracanes y sismos que afecten el territorio nacional”, SHCP, México. Disponible en [<https://www.gob.mx/shcp/prensa/el-gobierno-federal-renueva-la-cobertura-bono-catastrofico-emitido-por-el-banco-mundial>].

⁶ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de abril de 2016, México.

en cantidades monetarias; respecto de estas últimas, algunas contribuciones se dirigieron directamente a instituciones de asistencia privada (IAP) y organizaciones no gubernamentales (ONG), como son los casos de la Cruz Roja Mexicana, la Asociación Amigos del Instituto de Artes Gráficas de Oaxaca y del Centro Fotográfico Manuel Álvarez Bravo, y la Fundación del Empresariado en México, AC (Fundemex).

Otra parte de los recursos se ha canalizado a través del Fideicomiso Fuerza México⁷ creado por el Consejo Coordinador Empresarial para destinar los apoyos económicos a la reconstrucción. Mientras que a través de Transparencia Presupuestaria⁸ puede conocerse el destino de los donativos internacionales en especie; el Fideicomiso Fuerza México sólo informa el saldo total de sus recursos cada día.

Es importante señalar que el pasado 6 de octubre, la SHCP, a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), publicó las “Reglas para que las donatarias informen destino de donaciones por sismos”; reglas que aplican a las organizaciones civiles y fideicomisos, quienes deben reportar si el donativo fue en efectivo o en especie, el monto y el destino de los recursos, además del nombre del donador cuando los recursos aportados superen los 117,229.00 pesos; además, según estas reglas, el primer informe debe entregarse a más tardar el 31 de octubre de 2017.

No obstante, esta obligación difícilmente contribuye a mejorar la transparencia y el acceso a la información, si ésta queda reservada al conocimiento del SAT, tal como ocurre en otros casos según establece el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.⁹

⁷ Fideicomiso Fuerza México, en [<http://fideicomisofuerzamexico.com/>].

⁸ Transparencia Presupuestaria-Fuerza México, en [<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerza-mexico>].

⁹ Código Fiscal de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1981 (última reforma del 27 de enero de 2017), México.

Mecanismos de financiamiento preventivo

Algunas acciones de tipo preventivo ya son implementadas para disminuir las pérdidas potenciales materiales, tal es el caso, por ejemplo, de la contratación opcional de seguros por daños en los inmuebles, parciales o totales, cuando éstos se adquieren mediante crédito hipotecario (aunque estos seguros sólo cubren el periodo de vigencia del crédito), según se estableció con la reforma financiera de 2014 en la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.¹⁰

Una propuesta que es posible implementar es la adecuación al Régimen de Incorporación Fiscal, para cubrir el riesgo que potencialmente pueden sufrir las personas físicas que se autoemplean en negocios propios, y que se asocian con la pérdida de sus fuentes de trabajo, debido a que los inmuebles, equipos, maquinaria, materiales y productos con que cuentan pueden haberse dañado por desastres naturales como los sismos.

Este esquema busca incorporar a la formalidad, la actividad productiva de las personas físicas cuyos ingresos anuales no exceden los 2 millones de pesos; a cambio, se ofrece una serie de beneficios entre los que se encuentran: exención del Impuesto sobre la Renta (ISR) durante el primer año y reducción del ISR de forma paulatina; incorporación a la seguridad social —acceso a servicios de salud y prestaciones sociales que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)—, de los patrones, dueños de negocios, trabajadores y sus familias; acceso a los créditos para vivienda que ofrece el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit); apoyos para mejorar el negocio, proporcionados por el Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem); financiamientos otorgados por Nacional Financiera; créditos para mujeres

¹⁰ Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002 (última reforma del 10 de enero de 2014), México.

empresarias a través de intermediarios financieros; y acceso a créditos para el consumo dirigidos a trabajadores que otorga el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

Aunado a los beneficios anteriores, una buena forma de proteger la fuente de ingresos de las personas físicas que se adhieran al Régimen de Incorporación Fiscal es otorgar el beneficio de un seguro contra daños a los inmuebles, equipos, maquinaria, materiales y productos, ocasionados por desastres naturales, cuya cobertura sea válida durante todo el tiempo en que se mantengan las obligaciones fiscales, y cuyo costo puede ser parcialmente subsidiado por el gobierno federal.

Asimismo, es conveniente reforzar la cultura de prevención de riesgos, tanto entre los particulares como en las instituciones públicas, concretamente creando esquemas de aseguramiento de los inmuebles y sus contenidos, que no sean onerosos para la población.

Reflexiones finales

Los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 en México dan cuenta de la necesidad de mejorar la coordinación de las instituciones públicas y los programas para la atención de eventos contingentes (desastres naturales, tanto en acciones de tipo preventivo como acciones de respuesta). Entre las críticas que en múltiples medios se han vertido hacia

la acción de los gobiernos federal y local destacan: *a)* el contraste entre la rápida respuesta, solidaridad y organización de la sociedad civil para atender las emergencias, frente al rezago y la demora de las autoridades locales y federal; *b)* la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, algunos funcionarios públicos con limitada actuación bajo la excusa de que varias decisiones no les competen, y otros, en la búsqueda de culpables para atribuirles la falta de responsabilidad en funciones que a ellos corresponden; *c)* la limitación impuesta a la intervención de la sociedad civil en la recuperación de los daños, sobre todo en los mecanismos de participación y consulta; no existen vías para que la población sugiera los mejores canales en que pudiera recibir apoyo; pero también se restringe el acceso a la información.

La sociedad demanda conocer íntegramente cuál ha sido el uso de los recursos, tanto públicos como privados, así como participar en su gestión.

A un mes de ocurridos los sismos de septiembre pasado aún persisten las mismas críticas y se mantienen los daños materiales (especialmente a las viviendas y a la infraestructura pública); lo lamentable es que en muchos casos, los canales institucionales implementados para responder a las demandas de la población son precisamente los que limitan la solución inmediata y efectiva.

2012

53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015

2014

81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación
93. Mando Único en la Policía Federal
94. Movilidad urbana
95. Redes sociales
96. Planeación del desarrollo urbano
97. Megalópolis
98. Derechos sociales
99. El proceso presupuestario en México
100. Hacia la protección de los derechos humanos
101. Análisis de la problemática social en México

2017

102. Panorama económico de México 2017
103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
104. Transparencia y rendición de cuentas
105. Agenda legislativa y temas afines
106. Pobreza en México desde una visión interdisciplinaria
107. Ley de Seguridad Interior
108. Estado de Derecho
109. Tercer Coloquio Internacional. Las paradojas de la megalópolis
110. Opinión pública



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 [cesop01](#)

  [@cesopmx](#)