

Informe del Desarrollo en México

A 10 años de la Gran Recesión Desastres y desarrollo. Versión ejecutiva

Rolando Cordera · Enrique Provencio
coordinadores



A 10 años de la Gran Recesión

Desastres y desarrollo. Versión ejecutiva

Colección

Informe del Desarrollo en México

Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

A 10 años de la Gran Recesión
Desastres y desarrollo. Versión ejecutiva

Colección
Informe del desarrollo en México

Rolando Cordera Campos
Enrique Provencio Durazo
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2020

Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Alfredo Sánchez Castañeda
Abogado General

Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Raúl Arcenio Aguilar Tamayo
Secretario de Prevención, Atención y Seguridad
Universitaria

Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Rolando Cordera Campos
Coordinador del Programa Universitario de
Estudios del Desarrollo

Vanessa Jannett Granados Casas
Secretaria Académica del Programa
Universitario de Estudios del Desarrollo

Cordera Campos, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
A 10 años de la gran recesión. Desastres y desarrollo. Versión ejecutiva / Rolando Cordera y Enrique Provencio (coordinadores).
Primera edición. | Versión ejecutiva | México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2020. | Colección Informe del Desarrollo en México.
LIBRUNAM 2090799 (libro electrónico)
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-3772-3
Desarrollo económico – México - Siglo XXI. | México - Política económica - Siglo XXI. | Desastres naturales - Aspectos económicos - México. | Terremotos - Aspectos económicos – México.
LCC HC135 (libro electrónico) | DDC 338.972—dc23

Primera edición: 21 de octubre de 2020

D.R. © 2020 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México

Fotografía de portada: *Amanecer en Pichiki, Chihuahua, México*
Iliana Yaschine (5 de mayo de 2012)

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-3772-3

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos
patrimoniales.
Hecho en México.

Contenido

Presentación

P. 9

Eje 1: La Gran Recesión

Saldos de la Gran Recesión, 2008-2018

P. 10

México a 10 años de la Gran Recesión: La persistencia del lento crecimiento y la profundización de la desigualdad

P. 12

El cambio de la pobreza municipal en México entre 2010 y 2015

P. 14

Seguimiento de las condiciones de bienestar en el tiempo. Una mirada longitudinal de la pobreza en México 2012-2013

P. 16

Eje 2: Desastres y desarrollo

Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana

P. 19

Construcción social del riesgo: Apuntes para una gestión inclusiva y participativa del riesgo de desastres en México

P. 21

El rol de los programas sociales ante desastres generados por fenómenos naturales. El caso del programa PROSPERA

P. 23

Gestión del riesgo energético ante desastres

P. 26

Adaptación al cambio ambiental global

P. 28

Resiliencia de comunidades rurales

P. 30

Desastres y condiciones socioeconómicas: Un análisis de riesgos del sismo del 19 de septiembre

P. 32

Desastre sin desarrollo: Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en México

P. 34

Créditos

Coordinadores

Rolando Cordera
Enrique Provencio

Autores

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Mario Luis Fuentes
Delfino Vargas
Fernando Cortés
Iliana Yaschine
Israel Banegas
Jorge Eduardo Navarrete
José Casar
Karina Videgain
Ramón Carlos Torres
Servando Valdés

Centro Nacional de Prevención de Desastres

Norlang Marcel García
Karla Méndez
Ernesto Franco
Cristina Olmedo

Centro GEO

Alejandro Mohar

Consultora Independiente

Citlalli Hernández
Irene Lungo

Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Ricardo Becerra
Lucía Orta
Rocío Camargo

Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

Véronique Sophie Avila

Fotografía de portada

Iliana Yaschine



Los reconocimientos extendidos se encuentran en la versión completa de *A 10 años de la Gran Recesión. Desastres y desarrollo*, que se puede encontrar en:
www.pued.unam.mx/publicaciones/31/GR_Desastres.pdf

Presentación

Esta tercera entrega del Informe del Desarrollo en México, propio del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM presenta un balance general de las condiciones económicas y sociales a una década de la Gran Recesión y las diferentes perspectivas de la relación entre desastres y desarrollo.

En el eje 1 se incluye un panorama internacional de los saldos de la Gran Recesión y de las tendencias posteriores en la economía mundial. Para México, ese lapso introdujo nuevos elementos que contribuyeron a mantener el largo periodo de casi estancamiento que la economía venía arrastrando desde décadas atrás, fortificando el rasgo tan notorio que han destacado muchos observadores locales y foráneos: el alto contraste entre el éxito exportador y el bajo dinamismo interno.

El eje 2 aborda una dimensión poco explorada desde la perspectiva de los estudios del desarrollo: las interrelaciones entre las condiciones de bienestar y la vulnerabilidad ante las amenazas naturales y antropogénicas. El PUED decidió abordar este complejo tema motivado por el impacto de los sismos de septiembre de 2017 y por las dificultades observadas en el proceso de recuperación y reconstrucción en los municipios afectados de Oaxaca, Morelos y Chiapas.

El abordaje de estos temas nos abre un campo de trabajo para integrar las cuestiones de vulnerabilidad, resiliencia, adaptación y otras categorías cercanas en el estudio del desarrollo y en su incorporación sistemática en las políticas públicas. Esperamos que este resumen ejecutivo compendie las conclusiones y resultados más importantes del volumen completo e invite a los lectores a consultarlo.

Rolando Cordera y Enrique Provencio

Saldos de la Gran Recesión, 2008-2018

Recientemente la actividad económica mundial ha comenzado a mostrar señales de recuperación tras haber pasado por la década de la Gran Recesión de 2008 a 2018. Este periodo comprende, convencionalmente, desde el 15 de septiembre de 2008, con la quiebra del gigante financiero Lehman Brothers, hasta comienzos de 2018, fecha en la que, de manera casi unánime, se declaró que la Gran Recesión había sido superada, debido a que en la gran mayoría de países se registró un periodo de repunte económico en que, de forma casi sincronizada, las economías importantes se encontraron en un periodo de crecimiento.

Hacer un estudio general y completo sobre todos los saldos de la Gran Recesión es una tarea compleja y grande, por lo que el análisis de los saldos de dicho evento se centró en dos cuestiones muy importantes y conectadas entre sí: altibajos de la actividad económica y el comportamiento del empleo y los salarios.

Aunque la coyuntura actual nos lleve a la conclusión de que la gran recesión está superada, la economía mundial aún sufre grandes retos y exposición a riesgos importantes. Para poder lograr un tránsito exitoso hacia el tercer decenio de este siglo se deben combinar paquetes de acciones de estímulo económico con políticas sociales enfocadas al bienestar social y reducción de la desigualdad.

Efectos sobre la actividad económica

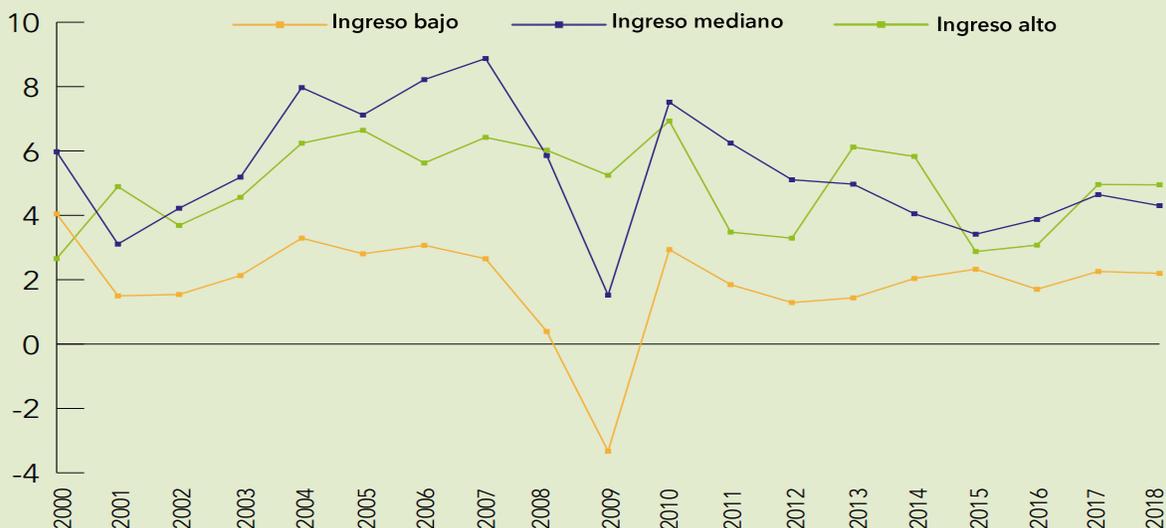
- Fuerte contracción de la actividad económica mundial en 2009.
- Breve auge de la actividad económica mundial en 2010 por la implementación de políticas anticíclicas de Estados Unidos, China y la Eurozona principalmente.
- Posteriormente a 2010, se vivieron caídas del ritmo de crecimiento e incluso periodos de contracción en la actividad económica mundial.
- Diferencias regionales. Por ejemplo, América Latina y el Caribe presentaron las mayores contracciones y menores ritmos de recuperación.

Efectos sobre el empleo y los salarios

- Los niveles de empleo no han llegado a los niveles anteriores al inicio de la crisis.
- El empleo informal y la precariedad laboral se agudizaron.
- Los salarios se han rezagado respecto de la productividad.
- Existe un freno en el proceso de convergencia salarial a nivel global.

11

Gráfico 1. Crecimiento del PIB anual de los países por categoría de ingresos (2000-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en FMI, (2018).

México a 10 años de la Gran Recesión: La persistencia del lento crecimiento y la profundización de la desigualdad

En 2008, la quiebra de Lehman Brothers marcó el inicio de una de las crisis financieras más fuertes y devastadoras desde la Gran Depresión de 1930. Afortunadamente y gracias a la experiencia previa, se evitó una catástrofe de mayor magnitud. A pesar de que la economía mundial logró recuperarse e incluso tuvo un ligero momento de expansión, es importante analizar lo que sucedió en el caso de México.

Hay que resaltar que antes de la crisis financiera, México crecía a un ritmo de 2.2% anual, el PIB per cápita crecía a una tasa promedio de 0.4% y la informalidad llegaba al 58% de la población ocupada para el tercer semestre de 2008. En el perfil con el que México se mostraba al exterior destaca que se consolidaba en manufacturas hacia el mercado estadounidense. Estos puntos están íntimamente relacionados con la política económica ajustada a partir de la crisis de 1994 y 1995.

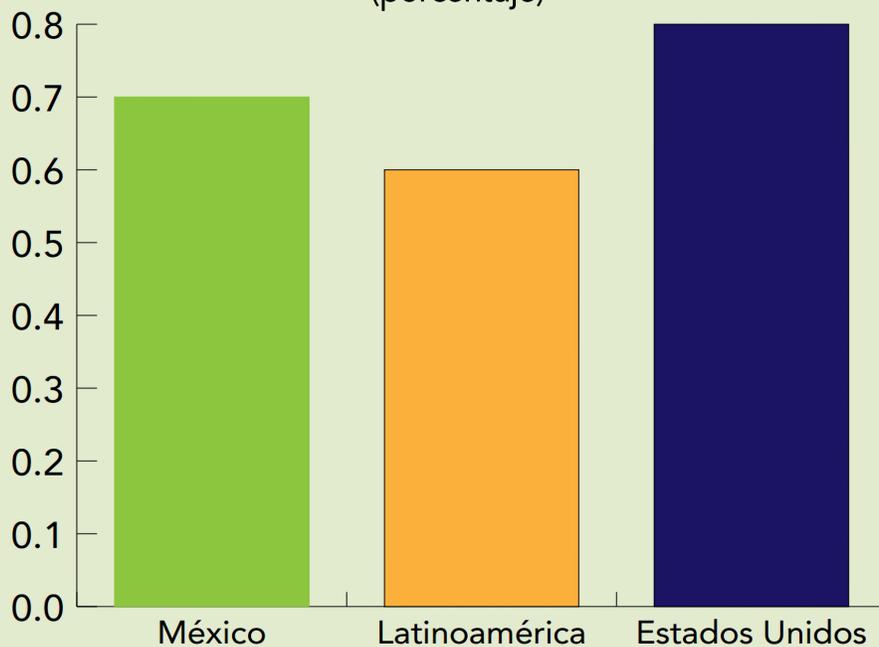
La crisis financiera estalló en 2008, lo que trajo consigo una reducción del PIB mundial. América Latina —que había crecido más que la economía mundial hasta antes de 2008— tras la crisis, redujo su crecimiento a la mitad. El único caso excepcional fue el de México, pues en este periodo aceleró su crecimiento a 2.1% anual, aunque el crecimiento del PIB por habitante terminó siendo prácticamente igual al de América Latina (0.7% anual). El panorama se tornó más difícil en 2009,

Autor principal: José Casar

cuando la economía mexicana se contrajo 5.3%, las exportaciones se redujeron en un 14.3% y su valor en 22%, así como una disminución de la exportación petrolera. De esta manera, la política económica que se implementó para afrontar la crisis se enfocó en un presupuesto balanceado para reducir la deuda y una política monetaria de metas de inflación con un tipo de cambio flotante centrado en el control de la inflación, lo que generó una apreciación del tipo de cambio.

En síntesis, el desempeño de México durante la crisis fue ligeramente mejor que en años anteriores, sin embargo y a pesar de los resultados aparentemente positivos, México sigue sin crecer. Mientras no se busque un nuevo tipo de modelo macroeconómico que permita estimular el crecimiento, México seguirá en una “trampa fiscal”, ya que los ingresos percibidos son insuficientes para financiar inversión pública que sea suficiente para elevar la tasa de crecimiento, reducir la informalidad, elevar la productividad y disminuir la desigualdad.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB por habitante 2000-2008 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, (2018).

El cambio de la pobreza municipal en México entre 2010 y 2015

La pregunta inicial de este trabajo fue si la pobreza en los municipios de México había aumentado, disminuido o se había mantenido durante el periodo 2010-2015. La respuesta es que muy pocos municipios han logrado salir de la pobreza; de hecho, muestran una tendencia a mantenerse en ella y, aunque se puede justificar en parte al breve lapso que se analizó, también se debe considerar que esto es resultado de la política social dirigida a erradicar la pobreza. Esta ha tenido que redoblar esfuerzos a partir de la segunda mitad de los años noventa y, años después, se enfrentó a un alza intencional de los productos y de la crisis hipotecaria. Sin embargo, los resultados de la estrategia fueron tanto una reducción de la pobreza extrema como un aumento de la pobreza.

¿Cómo comprobar esta hipótesis? Se recurrió a diversas fuentes, sin embargo, muchas no proporcionaban la información suficiente acerca de la pobreza a nivel municipal, así que fue necesario estimar algunas variables de ingreso y acceso a la alimentación con el fin de conocer los cambios en los niveles de pobreza entre 2010 y 2015. Para efectos de esta investigación, la medición de la pobreza puede dividirse en las categorías *pobre*, *pobre extremo*, *pobre moderado* y *carente por ingresos*. Una persona puede pertenecer a alguna de estas clasificaciones de acuerdo a su nivel de ingresos para adquirir los bienes de una canasta alimentaria o las carencias que puedan llegar a presentar. Fue utilizada la técnica de análisis de clases latentes para

los municipios en los años 2010 y 2015 con el objetivo de identificar las clases, que fue de cuatro, ya que cumplía con los criterios de Lo, Mendell y Rubin.

Posteriormente se clasificaron los municipios según sus niveles de pobreza. Después de ello, pudo deducirse que, entre los años 2010 y 2015, los grupos de municipios no mostraron cambios significativos, además de que las categorías de pobreza de clase se mantienen similares.

Dado lo anterior se plantean las siguientes preguntas: ¿cómo se pueden interpretar estos resultados?, ¿podemos decir que la política pública ha sido insuficiente?, ¿a quién realmente benefician estas políticas públicas? Aunque estas y muchas otras cuestiones continúan sin una respuesta clara, lo que sí es claro es que la pobreza en sus términos más generales, no ha disminuido, sino que se ha mantenido y, en algunos casos, ha aumentado. Por lo tanto, mientras no sea implementada una política pública eficiente, los resultados seguirán siendo los mismos durante mucho tiempo.

Gráfico 1. Niveles de pobreza, según grupos de municipios. México, 2010

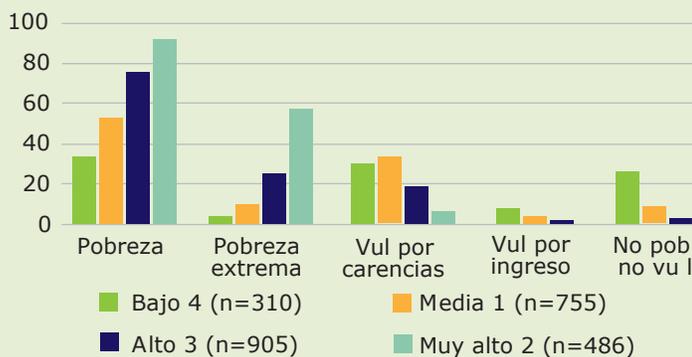
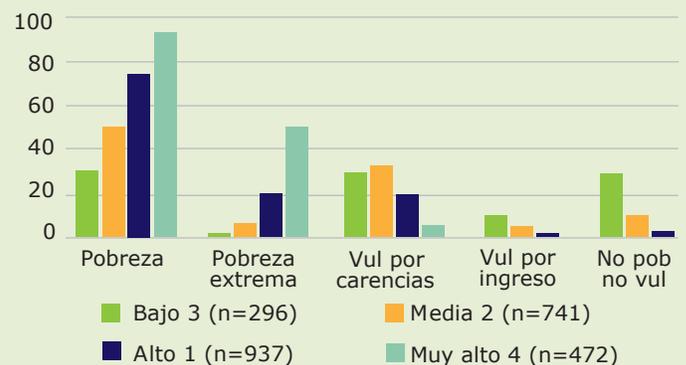


Gráfico 2. Niveles de pobreza, según grupos de municipios. México, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, (2017)

Seguimiento de las condiciones de bienestar en el tiempo. Una mirada longitudinal de la pobreza en México 2012-2013

Además del estudio de la pobreza en su carácter multidimensional, es de gran importancia también realizar el estudio de esta en su carácter longitudinal, es decir, conocer la dinámica de la pobreza a través de la identificación de las diferentes trayectorias de bienestar de los mexicanos entre 2012 y 2013, para de esta forma medir el tránsito de las personas de unas condiciones de pobreza a otras a través del tiempo.

Para la realización de este estudio se utilizó el panel de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGASTO) 2012 y 2013. A partir de estos datos se construye una medición de la pobreza multidimensional como la emplea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y después se identifican las trayectorias de los diferentes estados de bienestar. En primer lugar se hace el estudio de las condiciones de bienestar por periodos en un análisis de corte transversal, comparando el estado de los diferentes indicadores en dos periodos de tiempo (2012 y 2013) donde se presentan los datos de las estimaciones realizadas a partir de la ENGASTO y los datos de CONEVAL, en los que podemos observar que existe un incremento de los indicadores de pobreza de 2012 a 2013.

Después, en el plano del estudio longitudinal se realiza una combinación de secuencias de los estados de bienestar entre los mismos trimestres de 2012 y

2013, donde se encuentra que las tres secuencias más frecuentes son: vulnerable por carencias-vulnerable por carencias, pobreza moderada-pobreza moderada y sin pobreza ni vulnerabilidad-sin pobreza ni vulnerabilidad. Estas frecuencias representan trayectorias de continuidad de las condiciones en las que se encontraban en el 2012.

Cuadro 1. Distribución de estados en el tiempo, ENGASTO 2012, 2013 y CONEVAL 2012

Estados	ENGASTO		CONEVAL
	2012	2013	2012
Pobreza extrema	4.7%	5.8%	9.8%
Pobreza moderada	29.9%	32.4%	35.7%
Vulnerable por carencias	33.5%	28.1%	28.6%
Vulnerable por ingresos	6.2%	8.3%	6.2%
No pobre y no vulnerable	25.8%	25.3%	19.8%
Total	100%	100%	100%
Pobreza	34.5%	38.2%	45.5%

Fuente: INEGI, (2014) y CONEVAL, (2013).

A partir de la elaboración de matrices de transición entre estados de bienestar entre 2012 y 2013, podemos observar la probabilidad condicional de una persona de transitar de un estado a otro. En el periodo mencionado, en dicha matriz encontramos que la probabilidad más alta es permanecer en las mismas condiciones en ambos periodos (datos sobre la diagonal principal), lo que nos da un reflejo de la rigidez de la estructura social nacional; dicho de otra manera, la presencia de escasa movilidad social.

Eje 1. La Gran Recesión

Los resultados del estudio arrojan que existen niveles muy altos de retención en las distintas condiciones de bienestar que se analizaron, a su vez que las mayores probabilidades de caer en pobreza (extrema y moderada) se presentan para aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, en especial de vulnerabilidad por carencias sociales. Un dato importante a destacar es que la probabilidad de salir del estado de pobreza y llegar a la condición de no pobreza ni vulnerabilidad es casi nula.

Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana

El sismo del 19 de septiembre de 1985 evidenció la falta de organización del Estado frente a situaciones de emergencia, por lo cual, en 1986 se fundó el Sistema Nacional de Protección Civil de México (SINAPROC). Posteriormente, los tres niveles de gobierno se han coordinado para garantizar la atención y reconstrucción inmediata después de algún desastre y, a pesar de que se han mejorado las capacidades de planificación, respuesta y recuperación, los recientes desastres de 2017 han impedido que se reduzca el número de víctimas mortales, así como el impacto económico.

En 2017, los recursos autorizados al Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) fueron de 28,600.9 millones de pesos, de los cuales la infraestructura pública representó el 87%, dividido en infraestructura en vivienda, estructura educativa e hidráulica.

En el mismo año, el monto de daños y pérdidas a causa de los fenómenos de tipo natural y antrópico fue aproximadamente de 88,439 millones de pesos, representando el segundo lugar de daños y pérdidas registradas para el periodo 2010-2017, quedando solo detrás del año 2010 (92,375 millones de pesos). El impacto de los desastres se les atribuye principalmente a los sismos del 17 y 19 de septiembre de 2017, cuya magnitud fue de 8.2 y 7.1 respectivamente.

Autores principales: Norlang Marcel García, Karla Méndez, Ernesto Franco y Cristina Olmedo

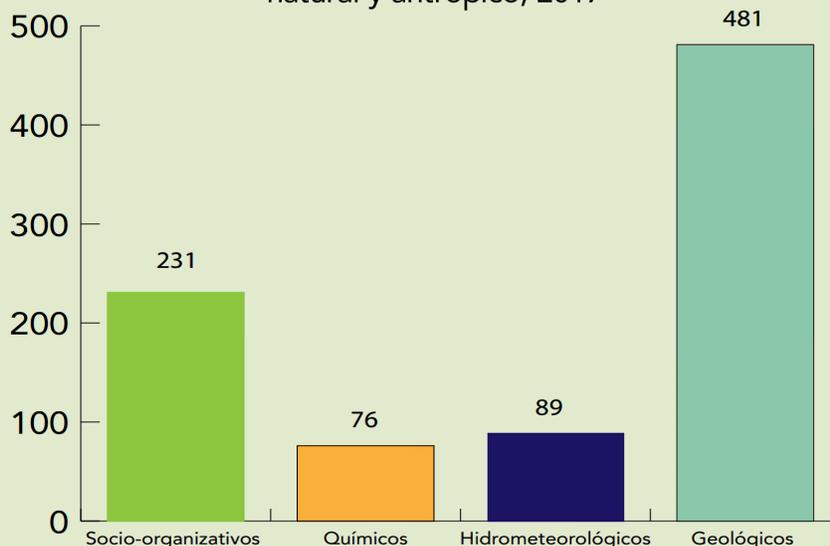
Eje 2. Desastres y desarrollo

En total hubo 877 decesos provocados por fenómenos socio-organizativos, químicos, hidrometeorológicos y geológicos, representando la cifra más alta desde inicios del siglo XXI. Así mismo, los fenómenos hidrometeorológicos sumaron 6,014 millones de pesos en daños y pérdidas, en tanto que los daños y pérdidas por fenómenos geológicos fueron de 80,765.2 millones de pesos, mientras que los fenómenos antrópicos (químicos y socio-organizativos) tuvieron poco peso en el balance general.

Los esfuerzos de México para mejorar la prevención, preparación y respuesta al riesgo de desastre son continuos, así que es necesario trabajar en el desarrollo de nuevos conocimientos, métodos y herramientas para salvaguardar la vida de la población mexicana, así como sus bienes. De lograr una mejor colaboración entre los tres niveles de gobierno, se fortalecerían las capacidades en prevención de desastres y en reducción de vulnerabilidad y resiliencia.

Hasta el momento, el FONDEN ha resultado ser una herramienta útil y eficiente en atención a la emergencia, para los procesos de reconstrucción y en la transferencia de riesgos en México. Sin embargo, necesita obtener la capacidad de resolver los desafíos planteados, puesto que así su efectividad sería mayor.

Gráfico 1. Decesos ocasionados por fenómenos de origen natural y antrópico, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en CENAPRED, (2019).

Construcción social del riesgo: Apuntes para una gestión inclusiva y participativa del riesgo de desastres en México

Los desastres no son fenómenos meramente físicos, sino que implican elementos sociales y culturales, por lo que es de vital importancia incorporar la preocupación por el aspecto social en el abordaje de los riesgos ante desastres con el fin de poder desarrollar un manejo inclusivo y participativo del riesgo de los fenómenos de origen natural. Incluir el aspecto social en la elaboración de políticas públicas para la prevención y atención de catástrofes naturales permite que los procesos de prevención y atención sean más eficaces.

Tomar en cuenta la dimensión social de los desastres permite desarrollar lo que se conoce como construcción social del riesgo. La preocupación por la incorporación del aspecto social en el abordaje de los riesgos ante desastres viene ya de tiempo atrás; podemos destacar en primer lugar los desarrollos emanados de la geografía norteamericana que darían lugar al nacimiento de la ecología humana, donde se reconoce la importancia de estudiar el modo en que las poblaciones se adaptan con su medio ambiente, cómo se comportan ante él y sus percepciones.

En segundo lugar, en América Latina se desarrollaron otras visiones que pusieron el acento sobre la dimensión social de los desastres, comenzando a estudiar los contextos históricos y sociales donde tienen lugar las catástrofes, el papel de las instituciones y factores como la pobreza. Con esto se propuso el concepto de vulnerabilidad

Eje 2. Desastres y desarrollo

social, donde una amenaza física se vuelve desastre natural cuando se encuentra con condiciones sociales como la pobreza, la carencia de infraestructura o el estado del tejido social que favorecen la pérdida de vidas humanas, de infraestructura o de la producción, permitiendo así vincular la exposición a riesgos con los estilos de desarrollo.

Usos del término "Construcción social del riesgo"

- De acuerdo a la vulnerabilidad: Se abordan las percepciones y los valores construidos socialmente alrededor de los riesgos.
- De acuerdo a la percepción: Desigualdades sociales y ambientales inciden en el grado de exposición al riesgo.

Tomar en cuenta los aspectos antes mencionados en la formulación de estrategias o políticas públicas para la gestión de riesgos hace que dichas políticas sean inclusivas y participativas, ya que se toman en cuenta aspectos importantes para la atención de las poblaciones como el contexto social, ambiental, económico y político en el que viven, aspectos que suelen ser pasados por alto cuando se hace un diseño meramente técnico de las mismas, además de que permite un estilo de desarrollo sostenible.

El rol de los programas sociales ante desastres generados por fenómenos naturales.

El caso del programa PROSPERA

El programa Progres-Oportunidades-Prospera (POP) es un programa de transferencias monetarias condicionadas que dirige el Gobierno Federal desde 1997 y que en 2017 tenía un patrón de 6.6 millones de hogares, llegando a todas las entidades del país.

Dicho programa ha sido uno de los más importantes desde que se creó; en 1997 atendía a 300 mil hogares en 301 localidades, mientras que para 2017 atendía a alrededor del 22.7% de la población nacional localizada en 114 mil localidades de todos los estados. El POP ha mantenido sus objetivos iniciales de favorecer el bienestar de los hogares en condiciones de pobreza, mejorando su consumo y el desarrollo del capital humano de sus integrantes como mecanismo para disminuir lo más posible la pobreza. Sin embargo, este programa no está exento del impacto de los fenómenos naturales, por lo que las transferencias que realiza ayudan a la población beneficiaria a mitigar el impacto negativo sobre el consumo y la asistencia a niños y jóvenes. Así mismo, a pesar de que las condiciones naturales sean totalmente adversas, tienen la obligación de entregar los apoyos monetarios en tiempo y forma.

Para poder favorecer el bienestar de los hogares que más lo necesitan, el POP lleva a cabo los siguientes procesos:

Eje 2. Desastres y desarrollo

- Identificar los hogares que cumplan con las características para ser acreedores al apoyo.
- Incorporación de las familias que acepten formar parte del programa.
- Cumplimiento y certificación de corresponsabilidades; es decir, las familias beneficiadas deben cumplir con una serie de corresponsabilidades.
- Entrega bimestral de las transferencias monetarias de forma directa o vía cajeros automáticos.
- Atención de las familias beneficiarias con la finalidad de llevar un control acerca de altas o bajas del programa, aclaraciones, solicitudes y otros trámites.

No obstante, muchas veces este procedimiento presenta obstáculos de carácter exógeno, es decir, afectaciones operativas y humanas. Ante esto, todo el personal operativo y administrativo ha adquirido experiencia para hacer frente a estos desastres. Dicha experiencia le permite realizar las siguientes reglas de operación (ROP) de carácter temporal mientras la emergencia del desastre disminuye y se logra normalizar la operación del POP:

24

1. Determinación del número de familias beneficiarias y áreas geográficas afectadas
2. Identificación e incorporación expedita de familias elegibles no beneficiarias
3. Reprogramación de la entrega de transferencias monetarias. Cabe destacar que en ocasiones se realizan adelantos para poder hacer frente a la problemática.
4. Cambio de sede para la entrega de apoyos monetarios, ya que en muchas ocasiones el lugar de la sede original resulta de difícil acceso.
5. Autorización para que las familias beneficiarias presenten documentación alternativa con el objetivo de agilizar el trámite
6. Reprogramación de fechas o ampliación del plazo para levantar encuestas

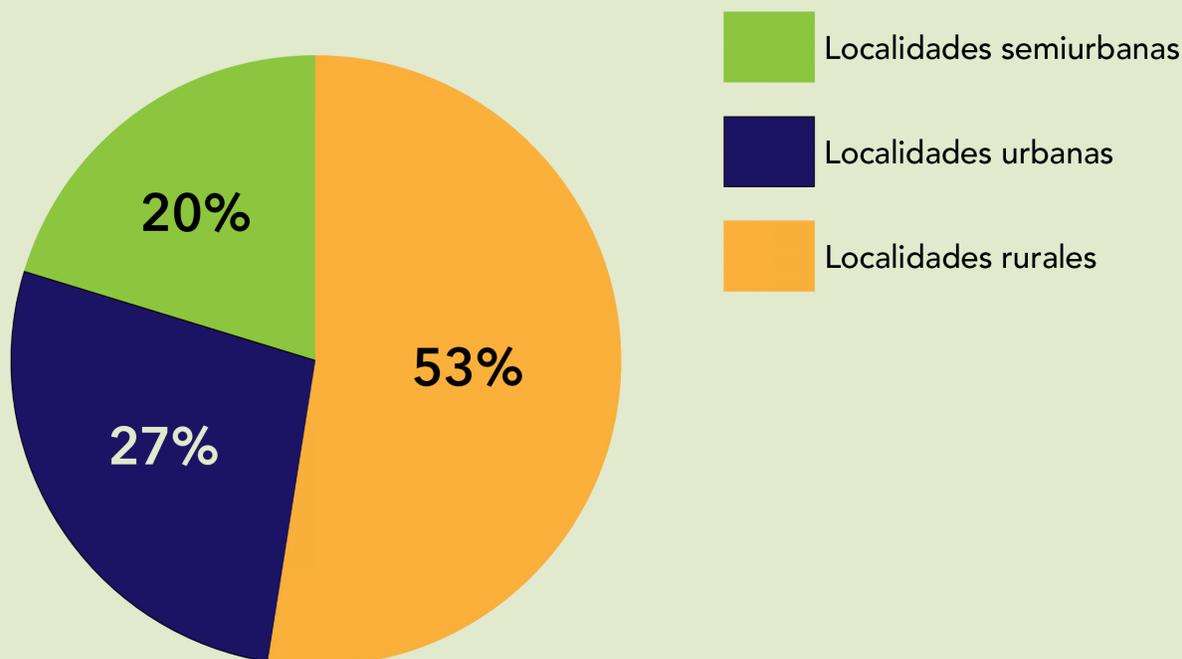
Para que las ROP pueden funcionar con la eficiencia que se requiere es de vital importancia contar con las siguientes facilidades:

1. Mantener una constante comunicación con sus beneficiarios a través de enlaces municipales e instancias gubernamentales
2. Capacidad de movilidad operativa que le permita distribuir personal de campo en las zonas donde se requiera
3. Colaboración y coordinación con instancias de gobierno para trabajar en forma conjunta frente a situaciones complejas.

Desde la implementación del POP, ha tenido que hacer frente a los efectos provocados por desastres generados por fenómenos naturales, ya que las zonas donde ocurren coinciden con aquellas en donde se encuentra su población objetivo. Por lo tanto, es necesario reforzar la operación del programa en situaciones de desastre, así como reforzar el presupuesto para poderle dar las herramientas necesarias a sus trabajadores de campo, llámese transporte acuático, aéreo o terrestre para llegar a zonas de difícil acceso, comunicación telefónica e insumos materiales. Y, finalmente, asegurar una coordinación eficaz entre el POP y demás instituciones gubernamentales.

Ante todo, esto, vale la pena preguntarse ¿cuál es el verdadero rol de este programa en situaciones de desastre? Pues, si bien dicho programa tiene objetivos específicos diferentes, ha adquirido un papel importante para garantizar un nivel mínimo de protección al consumo de sus beneficiarios en situaciones de desastre. Bajo esta premisa, el POP no debe de sustituir la obligación que tiene el Estado de proteger a la población frente a situaciones de desastre.

Gráfico 1. Distribución de la población beneficiaria del POP por localidades, 2017 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, (2000) y (2018) y Prospera, (2018)

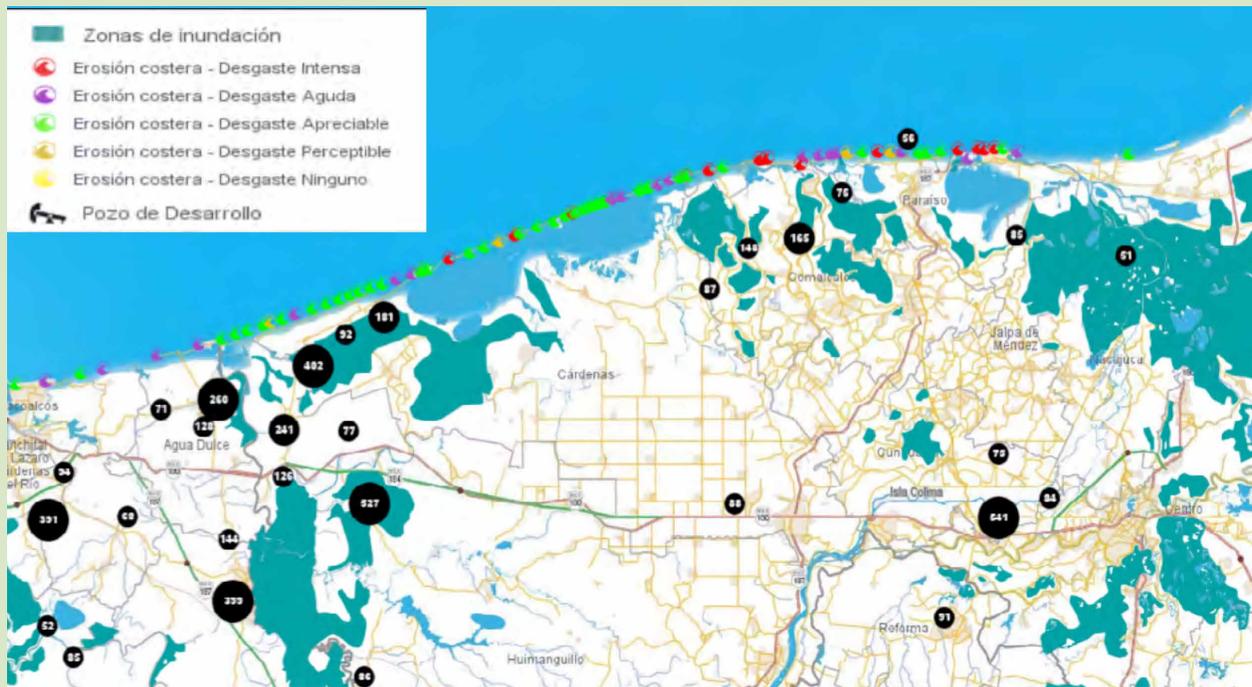
Gestión del riesgo energético ante desastres

Lograr el abasto energético en condiciones de igualdad y sustentabilidad requiere de múltiples factores sociales, ambientales, económicos, políticos y sociales que se deben de conjuntar de una manera adecuada. Aunado a estos factores en los últimos años los desastres han aparecido con mayor intensidad y frecuencia, ocasionando severos daños a las instalaciones energéticas, lo que pone en peligro su correcto funcionamiento. Por ello es un tema prioritario profundizar y revisar las medidas de mitigación ante estos desastres, además de la elaboración e implementación de políticas de adaptación al cambio climático.

De acuerdo a estudios elaborados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), México ocupa el quinto lugar mundial en cuanto al valor de pérdidas y daños acumulados en el decenio 2005-2014 provocados por desastres y el octavo lugar en número de desastres registrados. En México podemos encontrar en la Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40 que el uso y transformación de energía constituyen actividades que están expuestas a un nivel importante de riesgo en casi todo el territorio nacional, destacando que 46% de la infraestructura de PEMEX se encuentra en una ubicación de condiciones de alto riesgo, mientras que entre 30 y 32% de las líneas de distribución (400Kv y 250Kv) de la CFE se localizan en municipios de alto riesgo. tenemos entonces que una gran

parte de las instalaciones energéticas del país están expuestas a peligros de desastres provocados por inundaciones, ciclones, elevación del mar o deslaves, como lo son, por ejemplo, los pozos ubicados en Tabasco:

Mapa 1. Pozos de exploración y producción de hidrocarburos, zonas de inundación y erosión costera en el estado de Tabasco



Nota: El número dentro de los círculos corresponde al número de pozos en la zona.
Fuente: Elaboración propia con ayuda de mapa digital de INEGI.

El desafío en el aspecto energético es adoptar sistemas eficaces y oportunos para la prevención y manejo de riesgos en las instalaciones que permitan funcionar adecuadamente los servicios energéticos. Ante las condiciones de riesgo que enfrenta el sector energético nacional se propone la instalación de un subsistema del sector energético que sea parte del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual permita la elaboración y ejecución de un Plan Integral de Gestión del Riesgo Energético para la prevención y reducción de los impactos económicos, sociales y políticos que generen eventos naturales o antrópicos relacionados con el medio ambiente sobre la población, la infraestructura y el suministro energético.

Adaptación al cambio ambiental global

Hoy en día en torno a la discusión sobre el cambio climático existe una asimetría entre las dos grandes vertientes para su atención (la mitigación y la adaptación) ya que existe una preferencia por tratar la primera sobre la segunda.

Razones de la asimetría en México

- Influencia del curso de la agenda de cambio climático a nivel internacional.
- Articulación casi nula entre los riesgos derivados del deterioro de los recursos naturales y los derivados del cambio climático.

Generalmente se suele ver la adaptación como tema de prevención no urgente. Por ello es necesario posicionar la adaptación como un tema central dentro de las agendas de desarrollo local, nacional y regional. El cambio climático ha traído consigo modificaciones en los ecosistemas naturales que obligan a llevar a cabo procesos de adaptación ante estos cambios, por lo que se necesita una política pública efectiva de adaptación al cambio climático que debe insertarse en la temática central del desarrollo del país.

Elementos favorables para la realización de una política pública de adaptación

- Debido a la mayor interacción de las personas con los desastres y consecuencias provocadas por el cambio climático, estos cambios tienen una mayor atención

Autor principal: Alejandro Mohar

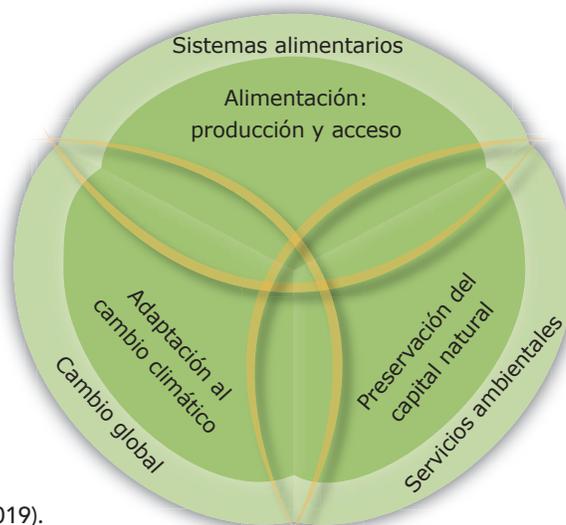
- entre la población generando percepciones y posturas a favor de la adaptación.
- A nivel internacional tenemos la iniciativa de la Organización de Comida y Agricultura (FAO), denominada Cimate Smart Agriculture, donde la iniciativa se ve obligada a adoptar una visión de adaptación y la Agenda 2030 de la ONU.
- En el país tenemos la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y desarrollo Urbano, donde se tocan varios puntos de la adaptación climática como necesarios para un correcto desarrollo territorial.

Argumentos a favor de la elaboración de una política pública de adaptación

- La necesidad de una nueva visión de la interacción urbano-rural.
- Las tensiones entre la producción de alimentos y la preservación del capital natural, siendo necesario elaborar una ponderación de las dimensiones y dinámicas territoriales de dicha tensión.
- La problemática alimentaria tendría solución en apoyar y proteger la economía campesina.

A nivel internacional existen dos vertientes importantes en cuestión de la adaptación, la primera es la adaptación basada en ecosistemas, que busca garantizar y preservar aquellos servicios ambientales que permiten a la gente adaptarse a la intensificación de la variabilidad climática; la segunda vertiente es la llamada adaptación basada en comunidades que coloca el énfasis en el empoderamiento de las comunidades locales para reducir sus vulnerabilidades.

Figura 2. Intersecciones Temáticas de la Sustentabilidad Alimentaria y el Cambio Ambiental Global



Fuente: CONACYT, (2019).

Resiliencia en comunidades rurales

La economía de las regiones se ha visto afectada por el efecto del incremento del número de desastres, ocasionando severos daños, impactando con mayor fuerza a los hogares más pobres. En este sentido, tenemos que las políticas públicas han priorizado la atención de desastres sobre la prevención de los mismos; lo que, a largo plazo, implica costos elevados para el desarrollo, razón por la cual es importante priorizar la prevención. Anticiparse a los desastres requiere conocer las capacidades que tienen los sistemas para enfrentar un *shock* o estresor, es decir, la capacidad de resiliencia de los sistemas.

Definición de resiliencia

- Influencia del curso de la agenda de cambio climático a nivel internacional.
- Articulación casi nula entre los riesgos derivados del deterioro de los recursos naturales y los derivados del cambio climático.

La medición de la resiliencia implica analizar el estado del sistema, esto es, si pudo recuperarse o no recuperarse o mantener su función y estructura. Por otro lado, involucra también estudiar las variables que determinaron que el sistema fuera resiliente. Entonces, considerando que la medición de la resiliencia es importante, se exponen dos ejemplos de cómo medir la resiliencia de los hogares rurales. En primer lugar, se retoman los índices y modelos propuestos en los estudios propios “Households’

Resilience to Hurricanes in Coastal Communities of Oaxaca, Mexico” e “Índices de resiliencia ante huracanes de hogares en cuatro comunidades costeras en Oaxaca, México”. En segundo lugar, se retoma el modelo de dinámica de sistema para el estudio de la resiliencia del sistema sociológico del borrego cimarrón presentado en el estudio “Socio-ecological Resilience Modeling: The policy implications of Drought Effects in the Wildlife Management System in Baja California Sur, Mexico”.

La resiliencia juega un papel muy importante en el desarrollo de México en el contexto de los desastres, por tanto, es de suma importancia conocer cómo es que los hogares responden a dichos estresores a través de la medición de su capacidad de resiliencia, fortaleciendo así la implementación de políticas públicas de prevención. Sin embargo, la construcción de dichos indicadores plantea diversos retos, como que en bases de datos como la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) o la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM) estas no estén estructuradas para representar las variables necesarias para la elaboración de indicadores como los ejemplificados anteriormente.

No basta con plasmar la resiliencia de los hogares rurales como un concepto importante dentro del marco de elaboración de programas nacionales, sino que se deben hacer esfuerzos por medir dicha resiliencia a escala nacional.

Desastres y condiciones socioeconómicas: Un análisis de riesgos del sismo del 19 de septiembre de 2017

Para tener conocimiento del daño que puede ocasionar un desastre basta con ver el número de personas fallecidas a causa del impacto de estos fenómenos, así como las contingencias, lesionados y daño presentado en estructuras. Por ello resulta importante conocer la relación entre la intensidad de un fenómeno y los efectos que produce, con la finalidad de responder a la incógnita ¿cuáles son los efectos cualitativos y cuantitativos de un fenómeno aleatorio como un sismo? La respuesta nos permitiría conocer los factores socioeconómicos generados por estos eventos.

México se encuentra en el Cinturón Circumpacífico, sobre las placas norteamericana, del Pacífico y la de Cocos, lo que convierte a esta zona en una de las regiones sísmicas más activas del mundo. Los sismos de septiembre de 2017 dejaron diversas pérdidas tanto físicas como materiales; estos sismos pueden llamarse ‘sismos de contraste’, ya que afectaron a la población más vulnerable del estado de Oaxaca, Chiapas y Morelos, así como de algunos sectores de la Ciudad de México (CDMX).

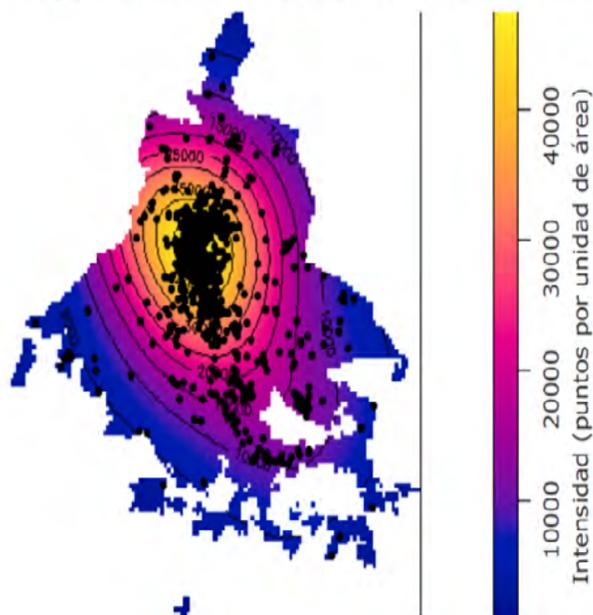
Aunado a lo anterior, la pobreza es uno de los principales factores que provocan que la población se encuentre vulnerable frente a este tipo de fenómenos, pues su situación causa que se establezcan en laderas empinadas o suelos irregulares, aumentando la probabilidad de sufrir algún daño relacionado con estos fenómenos.

Dicho lo anterior, se realizó un modelo para analizar si la marginación y el rezago social tienen efecto con los daños sufridos en la CDMX por el sismo del 19 de septiembre.

En la CDMX, los derrumbes y daños sufridos durante los sismos se deben principalmente a la ubicación geográfica, dado el tipo de suelo sobre el cual está cimentada. Este modelo muestra que hay una gran probabilidad de derrumbe de daños estructurales, ya que muchas edificaciones fueron construidas incluso antes del terremoto de 1985, además se muestran irregularidades en los procesos de construcción después de ese sismo.

Resultaría de vital importancia realizar un estudio comparativo de los derrumbes resultado del sismo del año 2017 con los de 1985, para comprobar si existe una relación de herencia de puntos, para que posteriormente las autoridades competentes implementen nuevas políticas de construcción en la CDMX; así mismo, sería necesario realizar el mismo análisis, pero a nivel nacional.

Mapa 1. Intensidad de los siniestros del 19 de septiembre de 2017 en las AGEB urbanas de la CDMX



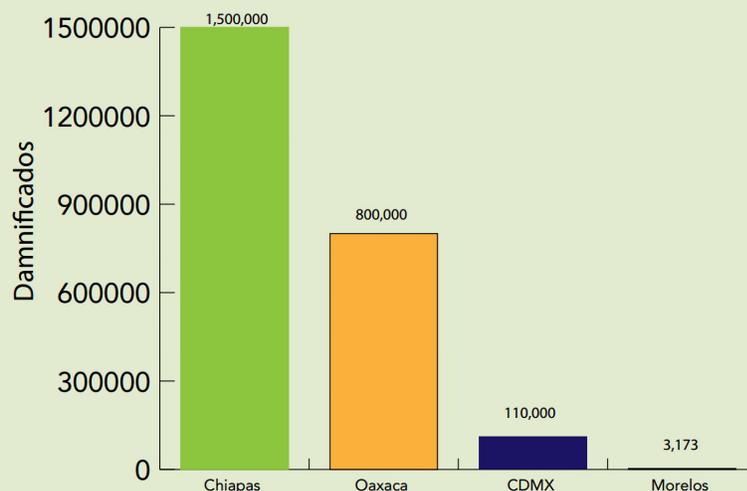
Fuente: Estimaciones propias con base en Verificado19S, (s.f.).

Desastre sin desarrollo: Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en México

34

El 7 y 19 de septiembre del 2017, nuestro país se vio afectado por dos sismos: el primero de magnitud 8.2 y con epicentro en Pijijiapan, Chiapas; el segundo con magnitud 7.1 y epicentro localizado entre Puebla y Morelos. Ambos eventos dejaron como consecuencia poco más de dos millones de damnificados en cuatro estados de la República Mexicana, 180 municipios o alcaldías declaradas en desastre, el deceso aproximado de 471 personas y un total de 133,592 viviendas dañadas, así como pérdidas económicas por 915 millones de pesos.

Gráfico 1. Damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017



Fuente: Elaboración propia con base en Becerra y Flores, (2018).

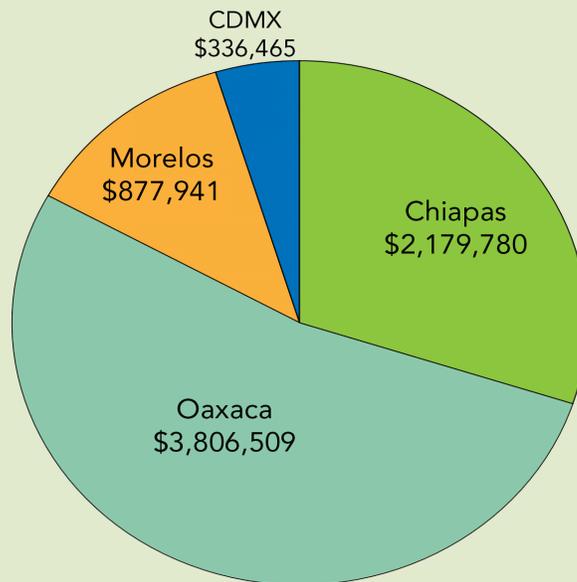
Dentro del mismo contexto vale la pena preguntarse: ¿México es capaz de enfrentar de manera eficiente los desastres naturales?, ¿hay conocimiento por parte de todos los sectores institucionales sobre cómo actuar frente a situaciones de este calibre?, ¿la población en general conoce los riesgos, así como las medidas que se deben tomar frente a sismos de tal magnitud? Debido a esto, se propone hacer un balance de las capacidades del gobierno mexicano para actuar de manera eficiente frente a los riesgos, así como las cifras de pérdidas de ambos sismos, con la finalidad de promover iniciativas que ayuden a enfrentar los desastres de una mejor manera.

La desorganización post-desastre

Al momento de buscar información en las diferentes fuentes oficiales, se observa una dispersión de los datos debido a que:

- Los estados de Chiapas, Puebla, Morelos y la Ciudad de México utilizaron diferentes metodologías al momento de realizar censos, lo cual impidió obtener información clara y concisa.
- La entrega de apoyos económicos para la reconstrucción de viviendas se entregó a personas cuyas viviendas estaban construidas en zonas de alto riesgo y, aunado a la falta de censos estructurados de buena manera, se prestó al clientelismo. Por lo tanto, esto cierra las posibilidades de conocer cuánto dinero fue destinado a viviendas con daño parcial y daño total, o cuánto dinero se entregó por entidad federativa.
- En cuanto a la atención, predominó la desorganización: no hubo coordinación entre los voluntarios y no existe un Plan de Continuidad de Operaciones. Fue evidente también la carencia de seguros para los inmuebles.

Gráfico 2. Monto total otorgado para apoyar la reconstrucción de viviendas (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en SEDATU, (2018) e INEGI, (2018).

Finalmente, por parte del Estado predominó una visión ‘emergencista’, pues se sigue mostrando falta de preparación así como la ausencia de protocolos de atención después de los desastres. Aunque se reconoce que México está más preparado para atender emergencias de este grado, el problema continúa siendo al momento de la catástrofe, no en la prevención ni en la reconstrucción.

Desgraciadamente, la catástrofe del año 2017 parece no ser suficiente para poner en marcha un sistema de protección más amplio y flexible frente a este tipo de desastres, con protocolos y regulaciones capaces de anticipar lo que todos sabemos que volverá a ocurrir.

A 10 años de la Gran Recesión. Desastres y desarrollo. Versión ejecutiva. Colección Informe del Desarrollo en México. Editado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, publicado en medio electrónico internet, formato digital PDF el 17 de noviembre de 2020, tamaño del archivo 5.4 Mb.

La formación y edición estuvo a cargo de Eva García Rivera y Nayatzin Garrido Franco. La edición estuvo al cuidado de Vanessa Jannett Granados Casas.

En este volumen cinco de la colección Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México está dedicada a dos temas divididos en dos ejes: el primero es un balance general de las condiciones económicas y sociales a una década de la Gran Recesión y el segundo aborda diferentes perspectivas de la relación entre desastres y desarrollo.

En el eje 1 se incluye primero un panorama internacional de los saldos de la Gran Recesión en la actividad económica, el empleo y los salarios, cuestiones conectadas entre sí. Después del repunte inicial tras la crisis, la tendencia económica mundial se perfiló como una recuperación generalizada, pero a la vez frágil y titubeante. China y otros cuantos casos de notable dinamismo fueron las excepciones, pero aún en estos el crecimiento ya no alcanzó los niveles previos a 2008, como tampoco los logró el comercio internacional.

El eje 2 aborda una dimensión aún explorada de manera insuficiente desde la perspectiva de los estudios del desarrollo: las interrelaciones entre las condiciones de bienestar, incluyendo las fortalezas institucionales y la vulnerabilidad ante las amenazas naturales y también antropogénicas. El PUED decidió abordar este complejo tema motivado por el impacto de los sismos de septiembre de 2017 y por las dificultades que se observaron en el proceso de recuperación y reconstrucción, sobre todo en los municipios afectados de Oaxaca, así como en los de Morelos y Chiapas.

Además, se incluye una actualización del impacto socioeconómico de los desastres y una valoración de los programas de reconstrucción que se pusieron en marcha en los últimos meses y que continuaban a principios de 2019, al cierre de este volumen.

El abordaje de estos temas, que no son frecuentados en el PUED, nos abre un campo de trabajo para integrar de forma orgánica las cuestiones de vulnerabilidad, resiliencia, adaptación, gestión integral del riesgo y otras categorías cercanas en el estudio del desarrollo y en su incorporación sistemática en las políticas públicas. Se trata no solo de los factores propiamente económicos del desarrollo, sino también de las implicaciones sociales y culturales necesarias para impulsar las capacidades de prevención y respuesta ante desastres.

ISBN: 978-607-30-3772-3



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM