

**El capital social ante el vacío gubernamental en los procesos de desastre.  
Caso Valle de Chalco Solidaridad**

***The capital before the government void in the disaster process. The Valle de  
Chalco Solidaridad case***

Alejandra Toscana Aparicio\*  
Anna María Fernández Poncela\*\*

\* Profesora-Investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, México.

\*\* Profesora-Investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, México.

fpam1721@correo.xoc.uam.mx  
aletoscana@gmail.com

**Resumen**

Este texto tiene como objetivo explorar la relación entre el capital social y la gestión local del riesgo a la luz de la inundación ocurrida en el municipio Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, en 2010. Se parte de la idea de que la gestión local del riesgo está basada en las capacidades de los actores locales para resolver problemas de su entorno, y que la existencia de capital social en una comunidad determinada facilita la acción colectiva. La metodología empleada fue cualitativa y consistió en la recolección de datos de fuentes primarias a través de entrevistas a actores clave y de datos secundarios en fuentes informativas oficiales, que se analizaron e interpretaron. Se concluye que la gestión del riesgo en el municipio mencionado se está realizando desde las iglesias locales, apoyadas por las comunidades eclesiales de base y otros actores sociales, y no desde la autoridad municipal.

**Palabras clave:** gestión local del riesgo, desastre, capital social, Valle de Chalco Solidaridad, acción colectiva.

**Abstract**

The aforementioned text intendeds to explore the existing relationship between social capital and the local risk management, in light of the flood in the Valley municipality of Chalco solidarity, State of Mexico, in 2010. The article proposes the idea that local management of risk is based on the capacities of local actors to resolve problems that arise in their environment; thus, is the existence of social capital in a determined community which mainly facilitates collective action. The applied methodology for this work was basically qualitative in nature and consisted in the recollection of data from first-hand sources by interviewing key actors, as well as secondary information from official documental sources for its analysis and interpretation. The risk management is being implemented by local churches supported by basic ecclesial communities and other social actors, and not by the municipality.

**Keywords:** local risk management, dissaster, social capital, Valle de Chalco Solidaridad, colective action.

Fecha de recepción: 28 de abril de 2015.  
Fecha de aceptación: 16 de junio de 2016.

## Introducción

*La gestión se impulsa mejor desde los lugares en que el problema se siente y se sufre y la conciencia del riesgo se plasma.*

Allan Lavell (2003, p. 40).

La visión sobre los desastres en México, el resto de América Latina y el Caribe ha variado a partir de la década de los años noventa, desde una perspectiva centrada en la atención de emergencias y la ayuda humanitaria, hasta otra que le da mayor peso a las estrategias de prevención y a la necesidad de la participación de los actores locales. Esta propuesta se denomina “gestión local del riesgo” e implica concebir el riesgo como un proceso en el que se puede actuar para reducir y evitar desastres.

El estudio empírico del desastre ha mostrado que para una adecuada gestión del riesgo se requiere la participación de los Gobiernos locales (ISDR, 2004). Sin embargo, en algunos contextos los Gobiernos locales y las instituciones públicas son débiles o gozan de poca aceptación social, de modo que el capital social existente en las comunidades cobra importancia para la atención de las necesidades inmediatas que se presentan en las emergencias: rescate de víctimas, alimentación de damnificados y establecimiento de albergues. Entre mayor sea el capital social de la comunidad, mayor facilidad habrá para realizar estas funciones con la celeridad, extensión y profundidad requerida.

En este artículo se estudia la importancia del capital social en situaciones de emergencia de desastre, tomando como caso específico la inundación de 2010 en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, en la que la respuesta de los actores sociales fue inmediata, mientras que la respuesta municipal (Gobierno local) fue mínima. El objetivo es explorar la relación entre el capital social y la gestión local del riesgo. Se parte de la idea de que la gestión local del riesgo está basada en las capacidades de los actores locales para resolver problemas de su entorno: la existencia de capital social en una comunidad determinada facilita la acción colectiva. La metodología fue cualitativa y consistió en la recolección de datos de fuentes primarias a través de entrevistas a actores clave y de datos secundarios en fuentes informativas oficiales, para su posterior análisis e interpretación.

En la primera parte del texto se expone la importancia del nivel local de Gobierno y los actores locales en el manejo del riesgo y los desastres. Posteriormente, se presenta una revisión del concepto de capital social y su relación con los desastres, tema poco abordado hasta ahora en el estudio de riesgos y desastres.<sup>1</sup> En un tercer apartado se explica el contexto tanto físico como social del municipio Valle de Chalco para dar cuenta finalmente del papel que tuvo el capital social en la atención de la inundación de 2010, y de manera más general en la gestión del riesgo de inundación.

---

<sup>1</sup> Sobre la relación entre capital social y desastres existen pocos estudios, entre ellos Kagitcibasi (1983); Nakagawa y Shaw (2004); Toscana (2005); Wilches-Chaux (2008), citado en García Acosta (2009); García Acosta (2009); y Lucini (2013).

## Actores y Gobiernos locales en la gestión del riesgo

Cuando se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) para prevenir y atender desastres, su perspectiva era básicamente *emergencista*: concentraba sus esfuerzos en la atención de emergencias. Pero actualmente el sistema reconoce la necesidad de tener un enfoque de carácter previsor, y en este sentido el apoyo jurídico e institucional a nivel estatal y federal con el que cuenta constituye un logro importante que promueve la prevención e intenta dejar atrás el enfoque tradicional de atención de emergencias.<sup>2</sup> Sin embargo, este apoyo no ha logrado proyectarse en las realidades locales, en donde sigue privando un enfoque emergencista.

El SINAPROC, creado en 1986, se diseñó como un sistema descentralizado –acorde a la etapa de descentralización política, administrativa y económica que caracterizó al país en esos años–, pues señala que es el nivel de Gobierno municipal el encargado de prevenir y atender los desastres.<sup>3</sup> A casi treinta años de su creación, los niveles municipales, en general, no han sido capaces de cumplir con estas funciones, ya que la mayor parte de los municipios

---

<sup>2</sup> El Centro Nacional de Prevención de Desastres se creó en 1988 para realizar estudios técnicos sobre riesgos y desarrollar atlas y alternativas tecnológicas para su control. El Consejo Nacional de Protección Civil apareció en 1990 como instancia consultiva y de coordinación para incluir la participación social en la formulación de programas preventivos y en su ejecución. Ese mismo año publicó el primer Programa Nacional de Protección Civil para dar los lineamientos generales de lo que es la protección civil y de lo que debe hacerse en torno a ella; desde entonces, en cada sexenio presidencial se elabora un programa. En 1996, se creó el Fondo de Prevención de Desastres para disponer de recursos para la reconstrucción en caso de desastre sin alterar las finanzas públicas ni los programas normales del sector público a nivel federal. En 1997, se modificó el artículo 73 de la Constitución para que el Congreso pudiera legislar en materia de protección civil, ya que hasta entonces todo se había implementado mediante decretos presidenciales, con ello, la protección civil adquirió certeza jurídica. En 2000, se promulgó la Ley General de Protección Civil, modificada en 2012. En 2004, se creó el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, que apoya a los productores rurales de bajos ingresos que carecen de aseguramiento público o privado. En 2006, se creó el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales para contar con recursos destinados a la prevención de desastres.

<sup>3</sup> En 1986, en México, tras las consecuencias del sismo de 1985 y en el contexto de la descentralización que estaba teniendo lugar, se creó el SINAPROC con la finalidad de establecer estrategias encaminadas a proteger a las personas y sus bienes del impacto de las amenazas. La descentralización que caracterizó la década de los años ochenta se justificó relacionándola con los beneficios políticos y económicos a los que llevaría en los espacios locales: mejoras en la calidad de los servicios públicos, mejoramiento en la democracia, mayor responsabilidad en las instituciones locales de gobierno (Popic y Patel, 2011), mayor desarrollo humano (Scott, 2006) y gobernanza (Faguet, 2011). En el tema de desastres, se consideró que descentralizando la protección civil se aprovecharía el conocimiento local de los diferentes municipios y estados.

del país “son comunidades rurales que carecen de las capacidades básicas de protección civil” (OCDE, 2013, p. 14), que dependen en buena medida de los recursos y capacidades estatales y federales. En los municipios urbanos esta dependencia es menor, pero muchos de ellos tampoco cuentan con las capacidades necesarias para cumplir con sus funciones y responsabilidades. Uno de estos municipios es Valle de Chalco Solidaridad.

Ante las dificultades que enfrenta el SINAPROC en México e instituciones similares en América Latina, Lavell y otros estudiosos de los desastres han propuesto una manera diferente para dar tratamiento a los desastres, basada en las acciones preventivas. La propuesta consiste en ir más allá de la mera atención de emergencias y actuar sobre las condiciones de riesgo para evitar que sucedan desastres, considerando estas acciones como parte de la gestión local del riesgo y de la gestión del desarrollo.<sup>4</sup>

La gestión local del riesgo “significa establecer medidas y políticas públicas para evitar y prevenir los posibles efectos negativos de los eventos naturales que puedan afectar una zona [...]; también forma parte de la gestión del riesgo la mitigación de los efectos sucedidos ahí donde se hayan afectado a poblaciones y recursos específicos de países o regiones” (Fernández, 2005, p. 47). Para Lavell (2003, pp. 7 y ss.) es un “proceso permanente de reducción de los riesgos existentes y futuros que se debe producir en el marco de las acciones del desarrollo”. Se habla de gestión local del riesgo cuando se plantea como un proceso de intervención propio de los actores locales enfocado en la reducción del riesgo.

En esta perspectiva, se parte de que no es posible abordar la reducción de riesgos de manera centralizada, aplicando “recetas” generales que no consideran las condiciones específicas de riesgo de la escala local. A diferencia del enfoque emergencista, que considera que los desastres son consecuencia de la dinámica de la naturaleza, esta propuesta se enfoca en la fase preventiva y considera que los desastres son consecuencias no deseadas del modelo de desarrollo.

Entonces, la gestión del riesgo parte de la idea de que el riesgo “es producto de procesos, decisiones y acciones que derivan de los modelos de crecimiento económico, de estilos de desarrollo o de transformación de la sociedad” (Lavell, 2003, p. 41). La particularidad de esta propuesta es que sustituye la atención de emergencia por las medidas preventivas —en las cuales debe haber participación de actores locales—, y que deben verse como parte del modelo de desarrollo.

Desde la creación del SINAPROC se señaló que cada estado y cada municipio debían elaborar sus atlas de riesgos para orientar las acciones preventivas, sin embargo, pocos municipios lo han logrado, en parte por la falta de expertos en los niveles locales, por la falta de presupuesto y por falta de voluntad política. Menos aún se ha avanzado en el conocimiento de las condiciones de vulnerabilidad y capacidad de resiliencia de la población.

Por otra parte, la causalidad de gran cantidad de desastres tiene que ver con la inadecuada planeación urbana y ordenamiento territorial, que son competencias de los Gobiernos municipales. Si en las políticas de uso del suelo se consideraran los aspectos de riesgo,

---

<sup>4</sup> Estas propuestas se originaron en la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, grupo creado en 1992 con la finalidad de comprender los desastres en su dimensión social y buscar alternativas para mitigarlos y prevenirlos. Algunos de sus expositores son Omar Cardona (2004), Wilches-Chaux, Allan Lavell, Virginia García-Acosta, Jesús Manuel Macías, entre otros, cuyas obras han sido básicas para comprender los desastres latinoamericanos en su contexto social. Más información en: <http://www.desenredando.org/lared/antecedentes.html>.

posiblemente se evitarían desastres. Los desastres que se detonan por el desbordamiento de algún cuerpo de agua, como la inundación en Valle de Chalco, son aún más complejos en su prevención porque implican también la responsabilidad de la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Con frecuencia, en estos casos se genera un vacío institucional, dado que ni el municipio en donde se asienta el cuerpo de agua ni la Conagua actúan para reducir el riesgo (OCDE, 2013, p. 18).

Además de que el SINAPROC reconoce la importancia del Municipio (nivel local de Gobierno) para la prevención y atención de desastres, el artículo 115 de la Constitución lo ratifica al atribuirle funciones y competencias relativas a la planeación urbana y al ordenamiento territorial. Y en esto coincide con las Naciones Unidas (ISDR, 2004) y con el Banco Interamericano de Desarrollo (Bollin, *et al.*, 2003) que señalan la importancia de los Gobiernos locales en la prevención de desastres.

En la propuesta de la gestión local del riesgo, un actor local crucial es el nivel de Gobierno municipal, toda vez que *lo local es depositario del riesgo*. Por eso, el Gobierno municipal es adecuado para prevenir y atender desastres o gestionar el riesgo. Y dado que el riesgo es “producto de múltiples procesos concatenados e interrelacionados cuyos orígenes sociales y territoriales exceden los límites de lo local” (Lavell, 2003, p. 44), este nivel de Gobierno puede funcionar como vínculo con los niveles regionales y nacional, lo cual es necesario precisamente porque los orígenes sociales y territoriales del riesgo suelen rebasar sus fronteras. En su forma ideal, el Municipio, incluyendo la autoridad municipal y sus órganos técnicos y políticos, sería el actor local más adecuado para impulsar la gestión local del riesgo, como parte del plan de desarrollo municipal, en concordancia con el modelo de desarrollo. Y es el actor más adecuado por lo señalado anteriormente, y también porque es un Gobierno elegido por el pueblo, el más cercano a la población, es el órgano encargado de la resolución de conflictos y problemas locales, y es la base de la descentralización político, administrativa y económica del país (Ziccardi, 2003).

Entonces, en la propuesta de la gestión local del riesgo, la participación de los actores locales –de quienes viven en riesgo– es clave, y una manera de abordar este punto es a través del concepto de capital social.

## **Capital social y desastres**

El concepto de “capital social” ha sido conocido principalmente a través de la obra de Robert Putnam (1993), posterior a las formulaciones de Bourdieu (1985) y Coleman (1990). Se hace referencia a sus trabajos porque plantean el término en relación explícita a las estrategias de desarrollo.

En su libro *Making Democracy Work*, Putnam define capital social como aquellos “rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas” (1993, p. 167). Investigando por qué razones el norte de Italia muestra un desempeño institucional y un desarrollo económico muy superior al sur de la península, Putnam lo atribuye a la existencia de una “comunidad cívica” que es resultado de un proceso histórico, cuyas tradiciones asociativas son preservadas mediante el capital social. Dicha forma de organización permite evitar los dilemas de la acción colectiva



mediante lazos de confianza social,<sup>5</sup> y se presume que las relaciones de confianza personal llegan a generar una confianza social o confianza generalizada, incluso entre desconocidos, cuando prevalecen normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. Estos elementos circunscriben el capital social.

Lo que hace posible la existencia del capital social y permite su consolidación, de acuerdo con Putnam (1993), son las normas, redes sociales, la cultura, la confianza y las instituciones. A partir de acciones individuales y colectivas se obtienen beneficios comunes en torno al desarrollo, democracia e igualdad.

Lo importante del capital social para los individuos y los grupos es que les confiere una potencialidad de la cual carecen los individuos aislados. En este sentido, el capital social es una capacidad de conseguir beneficios a través del aprovechamiento de redes sociales. Lo que se puede obtener mediante el capital social difícilmente podría obtenerse a través de acciones individuales. En este mismo sentido, Coleman (1990) encuentra que mediante el despliegue de recursos sociales y de la cooperación mutua, las personas obtienen objetivos que de manera individual serían probablemente inalcanzables.

Para Bourdieu (1985), el capital social es un recurso y a la vez una relación social. En lo que se refiere al capital social como recurso, cuando las personas disponen del capital obtienen más beneficios de los que lograrían de manera individual. El capital social potencia las capacidades personales para incidir en la marcha de las cosas; funciona como círculo virtuoso, es una forma de poder simbólico, es una capacidad que una vez aprendida puede ser desplegada y aplicada en otros ámbitos.

En cuanto al capital social como relación, se trata de una relación de interdependencia, de confianza, de reciprocidad y de compromiso cívico que facilita las transacciones y la ejecución de acuerdos y ayuda a superar problemas de información y transparencia (Bourdieu, 1985).

Si bien los autores más reconocidos hablan del capital social en relación al desarrollo, a la democracia y a la igualdad, en otras latitudes el capital social se despliega para la solución de problemas más inmediatos, de sobrevivencia, por ejemplo. Al respecto, cabe mencionar la investigación de Larissa Adler de Lomnitz (1975), en la que explica cómo sobreviven los marginados en la barriada El Cóndor, barranca ahora urbanizada en el sur de la Ciudad de México, en la antigua Villa de Mixcoac. La autora no habla propiamente de capital social, pero aporta una idea similar: *las redes sociales de asistencia mutua*. Estas redes se caracterizan por el aprovechamiento de recursos sociales y operan con base en el intercambio recíproco entre iguales. Se basan en relaciones sociales tradicionales, como el parentesco, el compadrazgo y la amistad, para contender las formas de vida marginada, ya que carecen de seguridad social y económica (Adler de Lomnitz, 1975, p. 11).

De acuerdo con Adler de Lomnitz (1975), las redes sociales ayudan a resolver el problema de adaptación a un medio de vida hostil, como el que suelen enfrentar los inmigrantes de escasos recursos en las zonas urbanas. Sobre una precaria estructura económica, se erigen estas redes sociales que contribuyen a mejorar las condiciones adversas y que suplen las funciones del Estado, es decir, la falta de seguridad social. Por eso, son fundamentales en donde el Estado es débil.

“La red de intercambio utiliza plenamente uno de los pocos recursos que posee el marginado: sus recursos sociales [...]. La red de reciprocidad, basada en la ayuda mutua entre parientes

---

<sup>5</sup> El dilema de la acción colectiva cuestiona cómo es que los individuos logran anteponer las finalidades colectivas a los intereses individuales.

y vecinos, representa el mecanismo específico de seguridad económica y social de los marginados” (Adler de Lomnitz, 1975, p. 26). Mediante estas redes se da un intercambio recíproco de bienes y servicios. Estas redes están formadas por conjuntos de individuos entre los cuales se produce con cierta regularidad una categoría de eventos de intercambio. Debido a la frecuencia de tales eventos y a su importancia social y económica podemos postular que el conjunto de redes de intercambio constituye una estructura social de considerable fluidez y valor adaptativo a distintas situaciones urbanas, que no se restringen necesariamente a las de marginalidad (Adler de Lomnitz, 1975, p. 142).

La “reciprocidad” se refiere a que los intercambios no son casuales ni comerciales. La autora explica que la intensidad de las redes depende de varios factores: distancia social formal (obligaciones tradicionales entre padres e hijos, entre hermanos, amigos, compadres); distancia física (se requiere que sea corta para que fluya continuamente el intercambio, aunque los vecinos no sean parientes, compadres, etc.); distancia económica (las personas deben ser del mismo nivel económico para que la balanza no se incline hacia alguien y se convierta en una relación asimétrica de patronaje); y distancia psicológica (se requiere confianza, que consiste en el deseo y la disposición para entablar y sostener una relación de intercambio recíproco). Las redes de ayuda mutua que facilitan la sobrevivencia de los marginados son diferentes al capital social del que hablan Putnam, Coleman y Bourdieu por los objetivos que persiguen, pero ambas coinciden en que estas redes también se sostienen de la confianza, de la reciprocidad y del compromiso cívico.

A partir de lo anterior cabe preguntarse ¿de qué manera los contextos donde hay capital social pueden facilitar la gestión local del riesgo? Para dar respuesta a esta pregunta se abordará la relación entre capital social, desastre y gestión del riesgo, y posteriormente se revisará dicha relación a la luz de la inundación ocurrida en Valle de Chalco en 2010.

Con frecuencia, los desastres se confunden con las emergencias, sin embargo, la emergencia es sólo una de las fases del desastre. Un desastre es un proceso detonado por una amenaza de origen geofísico, antrópico o socionatural que incide sobre una sociedad vulnerable, es decir, una sociedad propensa a sufrir daños y pérdidas, a tener dificultad para anticiparse a dichos daños y pérdidas y para recuperarse. La vulnerabilidad tiene sus causas en las condiciones estructurales de la sociedad, por lo que es distinta en cada contexto espacio-temporal.<sup>6</sup>

Por lo anterior, algunos autores que han estudiado desastres ocurridos en América Latina y otras regiones de bajo o mediano desarrollo, entre ellos Wisner, *et al.* (2003), Cuny (1983), Wilches-Chaux (1993), Aguirre (2004) y Lavell (2005), consideran que los desastres son problemas no resueltos del desarrollo: son consecuencia del modelo de desarrollo y tienen el potencial de impactar en el nivel de desarrollo por el capital que tiene que invertirse en la rehabilitación y la reconstrucción.<sup>7</sup>

De modo que un desastre es un proceso más complejo que la emergencia, ya que abarca desde que se gesta el estado de riesgo hasta que se logra una cierta recuperación. La emergencia es el momento más álgido, pero no el único. Con fines analíticos, el proceso de desastre puede dividirse en fases esquemáticas que en la realidad suelen estar sobrepuestas y relacionadas entre sí:

---

<sup>6</sup> Al respecto, véase: Wilches-Chaux (1993); Wisner, *et al.* (2003); Cardona (2004).

<sup>7</sup> En 2005, Allan Lavell corrigió la frase y dijo que *los desastres son problemas no resueltos del modelo de crecimiento económico*, partiendo del hecho de que un “desarrollo” que conlleva muerte y destrucción no puede ser un modelo de desarrollo.

- Estado de riesgo: dado por la posibilidad de que se presente una amenaza en la sociedad/comunidad vulnerable. En esta fase se gesta la vulnerabilidad, pero al mismo tiempo es el periodo en que se pueden implementar acciones preventivas para mitigar o evitar el desastre.

- Emergencia: es el momento en que se manifiesta la amenaza. Fase en la que se ejecutan acciones encaminadas a paliar la contingencia, como búsqueda de sobrevivientes, rescates, evacuaciones, asistencia sanitaria, etc.

- Rehabilitación y reconstrucción: es la fase en que se emprenden acciones para volver a la “normalidad”, se restablecen los servicios indispensables, se repara la infraestructura y el sistema productivo, se reconstruyen las viviendas, etc.

La gestión del riesgo implica la atención de todas estas fases, especialmente la de “estado de riesgo” que es previa a la manifestación de la emergencia; cuando hay participación significativa de los actores locales se trata propiamente de gestión local del riesgo, es decir, no impera una planeación centralizada. Los desastres se generan a partir de estados de riesgo: un desastre es un riesgo materializado que no fue gestionado. El riesgo implica incertidumbre, pues refiere a la posibilidad de que un fenómeno peligroso o amenaza incida en una sociedad vulnerable. Las amenazas se refieren a fenómenos potencialmente catastróficos, tales como sismos, procesos de ladera, ciclones e inundaciones, entre otros. Las inundaciones suelen considerarse como fenómenos socionaturales debido a que su ocurrencia depende en gran medida de las transformaciones antrópicas hechas al ambiente, como se verá más adelante para el caso en estudio.

La “vulnerabilidad” se refiere a un conjunto de características de las sociedades que las hacen más o menos propensas a sufrir los efectos del impacto de las amenazas, así como a la capacidad de recuperarse en caso de ocurrir dicho impacto. En una sociedad muy vulnerable, dicho impacto causará grandes daños, mientras que en una sociedad menos vulnerable un fenómeno similar causará menos estragos. Las variables que le confieren vulnerabilidad a la sociedad son diversas, de modo que para fines analíticos se pueden agrupar de la siguiente manera (Toscana, 2014, adaptado de Wilches-Chaux, 1993):

- Vulnerabilidad física: se refiere a la localización de los asentamientos humanos y a los tipos de construcción. Se manifiesta en la exposición al peligro y en las características de la construcción de las viviendas, edificios públicos, infraestructura, etc. La zona aquí estudiada tiene un alto grado de vulnerabilidad física, ya que está construida en un antiguo lecho de lago sin las adecuaciones suficientes para evitar las inundaciones; además de que la mayor parte de las viviendas son de autoconstrucción.

- Vulnerabilidad económica: se refiere al nivel económico de las familias y de la sociedad a la que estas pertenecen. Una situación económica precaria puede fomentar la ocupación de áreas expuestas a peligros y a vivir en viviendas precarias, lo que incide directamente en la vulnerabilidad física, pero además, en situación de emergencia estas familias no contarán con recursos económicos para recuperarse y dependerán de la ayuda externa del resto de la sociedad. En Valle de Chalco, 40% de la población económicamente activa ocupada gana dos o menos salarios mínimos al mes, mientras que a nivel estatal ese porcentaje es de 35% (INEGI, 2010).

- Vulnerabilidad operativa: se refiere a la inoperatividad de las instituciones formales, en este caso del SINAPROC, en sus tres niveles: federal, estatal y municipal. En el caso en estudio, aunque el Gobierno municipal cuenta con los instrumentos necesarios para trabajar en materia de prevención de inundaciones, no logró prevenir la inundación ni hacerse cargo satisfactoriamente de la emergencia.



- Vulnerabilidad social: es la capacidad de la sociedad o de un sector de ella para ayudar al grupo afectado en caso de emergencia, o para prevenir un desastre. Es básica cuando las vulnerabilidades económica y operativa son altas. Entre mayor sea el *stock* de capital social y las redes de reciprocidad existentes en una sociedad, menor será la vulnerabilidad social, y viceversa.

Una explicación a la vulnerabilidad la ofrecen Wisner, *et al.* (2003) desde la economía política en el modelo de presión-liberación. El modelo se basa en la idea de que el desastre es resultado de la vulnerabilidad, la cual se define desde tres niveles progresivos: causas de fondo, presiones dinámicas y condiciones de inseguridad. El desastre se da en la intersección de la presión de un evento de amenaza con los tres niveles.

Las causas de fondo se plasman en las características que establecen la sociedad y los marcos económicos globales, en las que se reconocen los procesos económicos y políticos como asignación y reparto de recursos entre los grupos sociales, lo que a su vez refleja la distribución del poder dentro de la sociedad; las presiones dinámicas aluden a procesos y actividades que canalizan las causas de fondo hacia formas particulares de inseguridad en relación a los tipos de amenaza. Por último, las condiciones inseguras son formas específicas en las que la vulnerabilidad se expresa espaciotemporalmente.

El modelo permite entender el desastre como un proceso susceptible de cambio: los factores involucrados están sujetos a cambios constantes, lo que significa que las presiones pueden ser progresivas con el paso del tiempo, aumentando la vulnerabilidad, o por el lado contrario, se pueden liberar estas presiones y con ello disminuir la vulnerabilidad.

En resumen, el modelo permite identificar las situaciones que intervienen en la configuración de la vulnerabilidad, y también refleja que la escala de análisis es de gran amplitud, ya que dentro de los factores de análisis se observan tanto características de procesos locales, tales como las presiones dinámicas, como cuestiones globales como las causas de fondo. Un ejemplo de la manera en que este modelo se traduce a una realidad específica se verá más adelante para el caso de la creación de las condiciones de vulnerabilidad en Valle de Chalco Solidaridad.

Durante todo el proceso de gestión del riesgo, el capital social es importante (Nakagawa y Shaw, 2004), aunque tiene momentos más visibles que otros. Cuando se detecta un riesgo, antes de que se presente una emergencia, los actores locales pueden aportar conocimientos empíricos que contribuyan al entendimiento de los peligros y a sus posibles soluciones (Zilbert, 1998). Durante la fase de emergencia, el capital social tiene mayor visibilidad porque en ella se ponen en acción los recursos vinculados a la red de relaciones sociales de los afectados: la red de vínculos que pueden movilizar efectivamente los miembros de una comunidad. En su conjunto, esto aumenta los beneficios que podrían haberse obtenido de manera individual. La participación de la población en la reconstrucción es necesaria para garantizar que las inversiones correspondan a sus prioridades y necesidades; en el caso de las viviendas, por ejemplo, se garantiza que el diseño corresponda a los estilos de vida de las familias.

Estos sistemas de apoyo informal son fundamentales en sociedades en donde no hay sistemas formales, o estos son escasos o no gozan de la confianza y aceptación de la gente (Kagitcibasi, 1983). El capital social también se vuelve fundamental en los casos en que las comunidades quedan aisladas puesto que resulta ser la única fuente de ayuda con la que cuentan los miembros de las mismas.

De acuerdo con Woolcock y Narayan (2000), en relación a la atención de emergencias existen tres tipos de capital social:

- *Adherente*: se da entre miembros de la familia, amigos, vecinos que comparten características sociodemográficas similares y un territorio.
- *Puente*: se da entre personas con diferentes orígenes culturales pero con estatus económico y político similares.
- *Vinculante*: proporciona vínculos entre la comunidad y actores clave en posiciones de influencia.

Woolcock y Narayan observan que los pobres tienden a tener un capital social adherente sólido, pero más débil en los tipos puente y vinculante, que son básicos para el mejoramiento del entorno económico. En el caso de Valle de Chalco, si bien se considera un municipio pobre, existen los tres tipos de capital social. La Iglesia ha funcionado como articulador del capital social alrededor del cual se dio la organización para mejorar las condiciones urbanas de Valle de Chalco en los primeros años de su creación, pero también hay capital puente y vinculante, toda vez que en la gestión de riesgo han participado actores externos a la comunidad.<sup>8</sup>

En México, existen sistemas de apoyo formal, que en el discurso parecen adecuados, pero que al momento en que se operan no logran prevenir ni atender satisfactoriamente a gran cantidad de las emergencias que ocurren en el territorio nacional.

Para que el manejo de desastres sea efectivo, los Gobiernos locales deben involucrarse, pero deben contar con capacitación para un buen desempeño y con recursos económicos e intelectuales, de lo contrario pueden ser poco eficientes. Dado que buena parte de los riesgos son socionaturales, son en gran medida resultado de las actividades humanas sobre el medio, y es fundamental considerarlos en todos los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial.

Sin embargo, para el caso de México, después de tres décadas de existencia del SINAPROC, los resultados tanto a nivel nacional como local son limitados. Esa nueva tarea de prevención de desastres, en la que el país tenía muy poca experiencia, incluso en el nivel de Gobierno federal, ha sido un problema para los municipios y los estados; principalmente para los municipios, ya que casi ninguno de los que conforman el país ha logrado identificar las amenazas ni combatir la vulnerabilidad —que, de acuerdo con Wisner, *et al.* (2003), tiene orígenes espaciotemporales distantes al lugar donde se manifiesta el riesgo y el desastre—. De ahí que en casos de desastre casi todas las acciones se centran en la atención de la emergencia, de manera que el capital social se vuelve fundamental en el nivel local para cubrir los déficits municipales.

En la propuesta de gestión local del riesgo aparece, aunque no con ese nombre, una noción de capital social, ya que lo deseable es que haya la participación de la sociedad o comunidad en el proceso de gestión del riesgo. En ella se habla de *participación ciudadana mediante mecanismos que inciden en la gestión local*. En ausencia de actores locales, los planes preventivos y de atención de emergencias son elaborados por agencias, ONG o consultorías como “recetas” generales, ya que estas instancias rara vez conocen el entorno local; cuando participan los actores locales suele haber mayor detalle y mayor aceptación social (Lavell,

---

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, la publicación de Burns (2011) que trata sobre la propuesta del Plan Hídrico, en la cual participó una diversidad de actores: académicos, ONG, representantes del Gobierno y de la sociedad civil, etc., con la iniciativa de modificar las condiciones de la gestión del agua en la cuenca de los ríos Amecameca y la Compañía, pero que no fue aprobado por las instituciones gubernamentales. Entre los objetivos de dicho plan aparecen la disminución de inundaciones y de hundimientos.

2003). La participación de la sociedad, además, fomenta el “empoderamiento” ante las instituciones gubernamentales.<sup>9</sup>

Sin duda, los resultados que puede dar la gestión local del riesgo varían de un lugar a otro, tanto por las diferencias del riesgo como por la capacidad de agencia de los actores locales, pero lo cierto es que el objetivo del desarrollo es dotar a las personas de las capacidades necesarias para obtener satisfactores, lo que en este caso sería permitir a las personas participar en la gestión del riesgo como parte del proceso más amplio de gestión local del desarrollo.

Para concluir este apartado, se menciona que los desastres han sido descritos por algunos investigadores como “laboratorios de problemas sociales” (Cuny, 1983; Mileti, 1999), ya que, entre otras cosas, durante las fases de emergencia y rehabilitación se exponen reglas esenciales de funcionamiento, de acción, de convivencia, de comportamiento, de funcionamiento de instituciones y de organización. En los momentos de emergencia, la similitud entre los miembros de la comunidad es más importante que las diferencias, las víctimas enfrentan dificultades muy parecidas y deben realizar las mismas tareas para salir adelante. Esto se verá para el caso de la inundación ocurrida en Valle de Chalco Solidaridad en 2010, para lo cual previamente se exponen algunos datos y características que ayudan a entender el contexto en el que tuvo lugar la inundación.

## **Valle de Chalco Solidaridad**

El territorio en el que hoy se asienta el municipio Valle de Chalco Solidaridad es pantanoso, y corresponde al exlago de Chalco, actualmente desecado en casi toda su extensión.<sup>10</sup> El lago de Chalco terminó de desecarse en la década de los años sesenta, poco antes del abandono al campo. Este municipio es uno de los resultados de la presión por vivienda popular que ha existido en la Ciudad de México desde los años cuarenta.

Gran parte de la Ciudad de México y su área metropolitana se pobló de manera irregular. Ante las ocupaciones irregulares (muchas veces mediante acciones colectivas como las invasiones), se daban negociaciones entre ejidatarios o comuneros que cedían sus tierras, autoridades estatales que autorizaban y regularizaban los asentamientos, y los nuevos propietarios que se hacían de un lote a bajo costo. Esta dinámica se mantuvo mucho tiempo y fue una de las formas de la captación del voto por parte del PRI.

El proceso era así debido a la incapacidad de amplios sectores sociales para acceder a la vivienda de manera formal, al abandono al campo —que facilitaba que los ejidatarios cercanos a las áreas urbanas se interesaran por la especulación del suelo—, y a la necesidad del PRI de

---

<sup>9</sup> Es conocido el caso de la actuación de la sociedad civil ante los sismos de 1985. Además de las acciones que beneficiaron a la población, se dio una nueva forma de interlocución entre la ciudadanía y el Gobierno, no mediada por el PRI.

<sup>10</sup> La desecación de los lagos del centro del país se planteó como parte de un proyecto que pretendía lograr el progreso mediante el incremento de la producción agrícola. En este proyecto, los suelos pantanosos fueron vistos como espacios desperdiciados que limitaban la capacidad económica de los pueblos; su desecación permitiría un mayor desarrollo de las extensiones agrícolas (Camacho, 2007).

condicionar el voto para asegurar triunfos electorales. Esto llevó a que el área metropolitana se desbordara sobre el campo adyacente, en asentamientos urbanos irregulares primero, para posteriormente regularizarse.

A principios de la década de los años ochenta, la situación se intensificó con el cambio de modelo de desarrollo económico, la nueva división internacional del trabajo y la flexibilización y fragmentación de los procesos productivos (Cruz, 2000). La mano de obra ya no pudo ser absorbida por la industria y el costo de la vida se encareció, incluso en las periferias urbanas como Iztapalapa, Iztacalco, Tláhuac y Ciudad Nezahualcóyotl, de modo que el suelo pantanoso donde hoy se asienta Valle de Chalco, que no había sido atractivo para vivienda hasta entonces, se convirtió en receptor de familias de migrantes jóvenes que llegaron de manera individual, con la mediación de fraccionadores que vincularon a los ejidatarios con los compradores, quienes provenían en su mayoría de la periferia del área metropolitana de la Ciudad de México (Hiernaux y Lindón, 2008).

Poco a poco la población creció de manera significativa: en dos décadas, Valle de Chalco llegó a ser un asentamiento de 300 000 personas, en un área de 44 km<sup>2</sup>. El asentamiento inició a lo largo de la autopista México-Puebla, con la autopista como elemento estructurador, y a partir de ahí se extendió hacia el sur. Si bien las viviendas eran muy precarias, de lámina y madera, y no había servicios urbanos, Valle de Chalco representaba la promesa de la casa propia a un precio accesible, y no sólo eso, sino también la promesa del autoempleo, de manera que tanto el asentamiento como la economía local fueron irregulares en su origen (Molinar, 2003).

Al inicio, se carecía de todos los servicios urbanos, pero poco a poco tanto las colonias como las casas se fueron consolidando. Actualmente, según los datos del INEGI (2010), la mayoría de las viviendas goza de servicios básicos: el 99.45% cuenta con energía eléctrica, el 97.81% con agua entubada y el 99.2% con drenaje entubado. La disponibilidad de estos servicios confirma que ya es un asentamiento urbano consolidado. Asimismo, el 95.33% de las viviendas tienen piso de un material diferente a tierra, lo que muestra que las familias ya han invertido en aspectos que no son básicos. No obstante, aún se perciben carencias importantes, como el sistema de drenaje deficiente que, en conjunto con la falta de pavimentación en muchas calles, genera encharcamientos y lodazales con facilidad, y como que en épocas de sequía la falta de pavimento se traduce en intensas tolvánas.

El Programa Nacional de Solidaridad Social (PRONASOL) jugó un papel importante en este espacio. Ante el panorama de pobreza en el país, por recomendación del Banco Mundial se implementó el PRONASOL, con la finalidad de contener el empobrecimiento y su expansión espacial resultantes de la aplicación de los “ajustes estructurales” necesarios para implementar el modelo de desarrollo económico neoliberal.

El programa se basó en la coparticipación entre autoridades públicas y colonos para la búsqueda de soluciones ante la precariedad y las difíciles condiciones de vida (Molinar, 2003). Se aplicó en espacios marginales, rurales y urbanos, como el lado humano del neoliberalismo, para atender necesidades de alimentación, salud, educación y vivienda; en este punto específico, se incluyó el reconocimiento de la propiedad mediante la escrituración de predios –aun en zonas de riesgo–.

Pero lo cierto es que el PRONASOL tenía fines electorales (después de la falta de legitimidad con la que Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la república en 1988), ya que se usó como parte del discurso para contrarrestar el descontento social por la política económica neoliberal y para simular que el Gobierno estaba preocupado por el bienestar social (Laurell, 1994). Se implementó en zonas como Valle de Chalco, en las que

el PRI obtuvo pocos votos en el proceso electoral de 1988, que se consideraron como *zonas de riesgo electoral* para el partido oficial.<sup>11</sup>

Como Valle de Chalco era una zona muy precaria, se eligió como estandarte del programa, de ahí que su nombre sea “Valle de Chalco Solidaridad”. Entre los resultados del programa, las calles se pavimentaron, se instalaron drenaje, electricidad, alumbrado y transporte público, se construyeron escuelas, clínicas, mercados, y se erigió como municipio; además, se dieron escrituras de aproximadamente 77 000 predios, con lo que se legitimó la propiedad inicialmente irregular y se consolidó el riesgo, pues para el otorgamiento de títulos de propiedad y dotación de servicios no se consideraron los peligros derivados de la transformación del medio.

Así como el asentamiento popular se expandió rápidamente, también lo hicieron los riesgos. Los suelos pantanosos han conservado su vocación de inundarse, las construcciones tienen problemas de salitre, la extracción de agua subterránea ocasiona la subsidencia del suelo, a una velocidad de 40 cm al año (Ortiz y Ortega, 2007), sobre todo en la zona de la planicie del exlago, lo que incide aún más en la tendencia a inundarse. De modo que las decisiones tomadas en el proceso de creación de este asentamiento urbano por los diferentes actores incrementaron el nivel de riesgo para la población asentada en la planicie del exlago.

Por otra parte, en la consolidación urbana de Valle de Chalco, diversas organizaciones sociales jugaron papeles importantes, sobre todo las relacionadas con la vivienda y los servicios urbanos, pero también las congregaciones religiosas, entre ellas los hermanos combonianos, que se instalaron en la colonia San Isidro y zonas aledañas, de las más afectadas por la inundación. Se trata de una congregación que comparte la ideología de la teología de la liberación,<sup>12</sup> que promueve un mundo más justo y más fraterno, que se solidariza “con los más pobres y abandonados”, y que no cierra los ojos ante las injusticias sociales (Lucero, 2009, p. 15).<sup>13</sup>

Por eso, los combonianos llegaron a Valle de Chalco, y aunque eran solamente tres misioneros (Ceja, 2013) su presencia “cambió muchas vidas, y no sólo me refiero a una renovación espiritual sino integral: se formaron hombres y mujeres conscientes de su dignidad y sus derechos; todos ellos comprometidos con su desarrollo comunitario”, como

---

<sup>11</sup> Con “zona de riesgo electoral” se hace referencia a aquellas zonas en donde otros partidos políticos diferentes al PRI representaban una oposición considerable. Un análisis más amplio de la relación entre creación de espacios de riesgo y procesos electorales puede verse en Toscana (2003) y López y Toscana (2013).

<sup>12</sup> . El concepto de “teología de la liberación” fue acuñado por Gustavo Gutiérrez en Chimbote, Perú, en 1970. Es un “intento por reconceptualizar la fe cristiana desde la perspectiva de los pobres y oprimidos” (Pérez, 2010, p. 109), una interpretación de la fe cristiana a través del sufrimiento, la lucha y la esperanza de los pobres; una crítica de la sociedad y de las ideologías que la sustentan; una crítica de la actividad de la Iglesia y de los cristianos desde el punto de vista de los pobres (Berryman, 1998, p. 11, citado en Pérez, 2010, p. 112). En América Latina, se vinculó con las causas de los pobres desde perspectivas marxistas. En México y Chile, la reflexión se centró en torno a la compra de tierra y vivienda en colectivo, y fue la base para movimientos sociales como el Movimiento Urbano Popular (Pérez, 2010, p. 115).

<sup>13</sup> El proyecto de Daniel Comboni nació para África pero se abrió al mundo entero y llegó a América Latina, primero a México y Perú (Ceja, 2013).



lo relata Martha Elena Lucero, quien tuvo la experiencia de conocer la filosofía comboniana en Valle de Chalco (Lucero, 2009, p. 14).

Bajo la influencia de los hermanos combonianos se desarrollaron las comunidades eclesiales de base (CEB), mismas que aún existen y que han tomado en sus manos la resolución de varios problemas. Las CEB son “pequeñas células o comunidades surgidas en el marco de la teología de la liberación, corriente de pensamiento que interpreta los textos bíblicos desde una perspectiva libertadora de los pobres” (Pérez, 2010, p. 6). La teología de la liberación “ofrece un entendimiento de Dios a partir de un compromiso con los pobres y los marginados, y al mismo tiempo es un medio de replantearse la realidad o el modo en que la explicamos a los demás” (Rowland, 2000, p. 23). Estas comunidades no forman parte de la estructura formal de la Iglesia, son laicas, promueven iniciativas colectivas de trabajo comunitario, encaminadas a la superación de la exclusión y la marginación.

Los hermanos combonianos se fueron de Valle de Chalco, pero dejaron sus enseñanzas a la población: la capacidad de reflexionar sobre su realidad, de buscar y proponer soluciones, o sea, de ser agentes sociales de cambio.<sup>14</sup>

Las CEB pueden organizarse y actuar para dar solución a diferentes problemas porque existe entre sus miembros una base de confianza comunitaria, un sentido solidario; comparten normas y valores que facilitan las acciones coordinadas, es decir, constituyen *capital social*. Y aunque con el paso de los años la vida comunitaria en Valle de Chalco ha cambiado mucho (casi todas las familias gozan de servicios urbanos: ya hay escuelas, clínicas, mercados), los horarios de trabajo (y la delincuencia) han desestimulado las reuniones. Ahora “es zona dormitorio, la mayoría nos vamos desde la mañana hasta la noche. Aquí no hay fuentes de empleo” (entrevista personal, 2014). Pero la comunidad o su espíritu no han desaparecido completamente, y en situaciones de emergencia se despliega el capital social acumulado.

La capacidad de acción en torno a las CEB se basa en la confianza y en la proximidad física. La confianza se sostiene inicialmente en los hermanos combonianos; hay que recordar que Valle de Chalco se pobló con familias desvinculadas entre sí, no como producto de una acción colectiva, de modo que los misioneros jugaron un papel importante en la cohesión social de la zona. Y la proximidad física es importante porque desde el inicio del asentamiento las personas han tenido que enfrentar problemas comunes de carácter territorial como la obtención de servicios urbanos y más recientemente sortear los problemas de las inundaciones.

Las CEB han logrado cierto reconocimiento social que actualmente facilita las acciones colectivas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Las CEB han logrado además insertarse en otras organizaciones sociales. Una de ellas es la Coordinadora Valle de Chalco, organización anticapitalista que respondió al llamado de la *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*, y en la que participan también jóvenes, raperos, profesores, artesanos, unidos por el compromiso de un cambio social, por la confianza y la solidaridad.

Esto último lo expresa Luisa, integrante de las CEB, de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> Los misioneros combonianos se fueron de Valle de Chalco porque su estrategia es que al ir creciendo las iglesias locales se retiran para irse a otros lugares. En Valle de Chalco dejaron el Centro Social Latinoamericano, que es un espacio comunitario, ahora a cargo de las CEB. Además, por otro lado, una estrategia de la Iglesia diocesana para debilitar estas ideologías es la transferencia de sacerdotes de una parroquia a otra. Para más información, ver: [http://www.esquilamisional.org/pdfs/2009/esqui\\_sep\\_09.pdf](http://www.esquilamisional.org/pdfs/2009/esqui_sep_09.pdf)

[...] tal vez no nos veamos muy seguido, pero yo sé que cuento con todos los que trabajan en la coordinadora, ellos saben que cuentan conmigo en cualquier momento. Y entonces aunque no tengamos mucho encuentro, mucha comunicación, [...] en un determinado momento que surja algo, cuentan conmigo y yo cuento con ellos. Y ahí estamos, como la hormiguita, haciendo lo que se puede (entrevista personal, 2014).

Este testimonio permite ver los lazos de confianza y solidaridad que existen entre las personas que integran esta organización y las CEB, y que son los pilares que facilitaron que hubiera una respuesta social organizada para la inundación de 2010.

## **El despliegue de capital social ante la inundación de 2010**

Valle de Chalco está atravesado de oeste a este en su porción norte por el Canal de la Compañía, que drena las aguas negras de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Desde su construcción hasta 2012, el canal se encontraba a cielo abierto, aunque a raíz de las inundaciones de 2010 una porción del canal que pasa por Valle de Chalco se entubó.

Los primeros días de febrero de 2010 se caracterizaron por ser lluviosos en el centro del país. La lluvia, junto con las malas condiciones en las que se encontraba en canal, dieron como resultado que se abriera en este un boquete de 70 m a la altura del km 27.7 de la autopista México-Puebla. Debido a las condiciones naturales del suelo del municipio (inundable por el tipo de suelo, agravado por su hundimiento), el nivel de las aguas alcanzó hasta 2 m de altura en las colonias aledañas al canal, y las aguas permanecieron por diez días. Las colonias más afectadas fueron San Isidro, Avándaro, Providencia, El Triunfo y Emiliano Zapata (*La Jornada*, 2011).

A pesar de las declaraciones sostenidas por los representantes del Gobierno en sus tres niveles para justificar la ocurrencia del desastre, la inundación no fue inesperada ni sorpresiva. En los instrumentos de planeación territorial de los que dispone el municipio, se reconoce que existe la tendencia a la inundación y al hundimiento del suelo, además de que en el pasado ya se habían presentado dos inundaciones graves. Pero en particular la noche previa, vecinos de la colonia Avándaro notaron una fisura por donde salía agua y dieron aviso a los responsables de protección civil en el municipio, pero no hubo una respuesta pronta. Horas más tarde se abrió el mencionado boquete.

En las primeras horas de la emergencia, las acciones de los vecinos fueron muy importantes. Primero alertaron a los demás vecinos sobre la inundación, posteriormente se ayudaron unos a otros a ponerse a salvo y poner a salvo las pertenencias que pudieran; muchas viviendas son de dos pisos, por lo que subieron enceres y otras cosas al segundo nivel.

Los vecinos se organizaron en torno a las parroquias ubicadas junto al canal para instalar albergues y dar de comer a los damnificados. En este punto, las CEB jugaron un papel clave al ser ellas las que organizaron estas actividades:

En cada parroquia siempre hay dos o tres personas que pertenecen a CEB, son integrantes, pues se pasan la voz, se comunican y ya se organizan [...]: “no, pues nosotros vamos a hacer comida” [dicen], y hay una comunicación entre nosotros. A mí también me gusta participar cuando puedo en las CEB, y pues [decimos] “que yo pongo el arroz, que yo pongo el frijol, que yo pongo las tortillas”, y ya se junta todo, lo guisan y ya, van llevando en un carrito en un triciclo, donde puedan, y van

ayudando a compartir lo que llevan. También [a] los que estamos viviendo en la zona afectada nos dicen “vamos a preparar esto, tú organiza allá, nosotros llegamos a tal hora”, y nos dicen quiénes son [sic] los que estamos más afectados, quiénes se quedaron en su casa para subirles la comida, o dónde se están hospedando para llevar la comida (entrevista personal, 2014).

Así se organizan las CEB: realizan las funciones más inmediatas, vitales en los primeros momentos de la emergencia (rescate de víctimas, alimentación a los damnificados y establecimiento de albergues, así como un acompañamiento solidario a los afectados que perdieron sus bienes).

Las parroquias aledañas al canal cuentan con planes de prevención y atención de inundaciones, en los que han participado académicos de diversas instituciones y la diócesis de Valle de Chalco. Las parroquias (San Miguel Arcángel, Sagrada Familia, Nuestra Señora de Juquila, Santa Catarina y el Buen Pastor) han tenido interés en prevenir las inundaciones y proteger a la comunidad. Para ello algunas, como la de San Isidro, están habilitadas para convertirse en albergues; además, entre la comunidad hay miembros que se encargan de monitorear el canal para revisar su nivel. Si bien la Iglesia siempre ha sido clave en la atención de emergencias, su papel varía en el tiempo y el espacio, desde hacer uso del desastre para manipular a los fieles argumentando que su causa es la “ira divina”,<sup>15</sup> hasta hacer conciencia entre los devotos de que el desastre es resultado de procesos sociales, políticos y económicos, desvinculándolo de la voluntad divina.<sup>16</sup>

Paralelamente a las acciones de la Iglesia y de las CEB, el Municipio también preparó alimentos e instaló su albergue, sin embargo, no tuvo mucha aceptación y la mayoría de las personas recurrieron a la Iglesia. Dado que la inundación recibió la declaratoria de desastre, se implementó el Plan DN III —único instrumento existente antes de 1986 para la atención de desastres, todavía vigente—, y con ello entraron en acción los Gobiernos federal y estatal para reparar el canal, bombear el agua y limpiar las calles y viviendas anegadas.

Después de la inundación, las autoridades gubernamentales optaron por entubar la porción del canal que atraviesa Valle de Chalco como forma de solucionar el problema. Desde la perspectiva de la gestión del riesgo, esto no implica gestionar, sino trasladar el riesgo, ya que ahora sigue habiendo inundaciones en municipios aledaños en donde el canal no está entubado. En ese sentido, existe una mayor preocupación por parte de los actores locales en prevenir el riesgo, como se evidencia en las acciones emprendidas desde la diócesis, porque son ellos los que pierden su patrimonio y sufren directamente las afectaciones de las inundaciones.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Cabe mencionar que durante mucho tiempo en México, y en casi todo el mundo occidental, la Iglesia se hacía cargo de la atención de emergencias y el Estado participaba en algunas actividades. La forma de prevenir los desastres era básicamente mediante las procesiones y rogativas públicas, bajo la idea de que los desastres eran provocados por la “ira divina”. Manifestar una causalidad diferente era equivalente a negar la existencia de Dios (Molina del Villar, 1996).

<sup>16</sup> Un ejemplo al respecto es la perspectiva de Action by Churches Together.

<sup>17</sup> Cabe mencionar que actualmente el municipio cuenta con el Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, que se encarga de cuidar el sistema de drenaje municipal para, entre otras cosas, prevenir inundaciones (H. Ayuntamiento Valle de Chalco Solidaridad, 2013, p. 112).

La actuación de las CEB es posible, en parte debido a que están formadas por actores locales en los que la población confía, porque viven en la zona y por tanto tienen la necesidad imperante de solucionar problemas como las inundaciones que constantemente merman su calidad de vida y su patrimonio, y porque crean y recrean capital social. Para terminar esta sección, se retoma lo dicho por García Acosta (2009, p. 116):

[las] expresiones del capital social acumulado en un grupo humano pueden eclosionar con mucho vigor en casos de atención a la prevención de desastres. La práctica recurrente de solidaridad, necesaria para afrontar emergencias puede llevar a los grupos, con el tiempo, a cambios culturales que reporten mejores posibilidades de prevención y sobrevivencia para todos sus integrantes, aplicados particularmente en la prevención.

## Reflexiones finales

Volviendo a la idea de que un desastre es un laboratorio social, se puede observar que si bien el discurso a nivel federal sobre protección civil ha enfatizado cada vez más la importancia de la prevención, a nivel local esta no se logra cumplir, no se despliegan las herramientas con las que cuenta el municipio. En cambio, sí hay despliegue del capital social en los tres tipos que menciona Woolcock: adherente, puente y vinculante, que se emplearon en el caso aquí estudiado para salir de la emergencia ante la deficiencia del Estado, especialmente a nivel municipal, y también ante la desconfianza (algunos testimonios señalan que la emergencia fue usada por el Estado para aumentar la presencia policiaca en la zona, y que la ayuda a los damnificados se repartió con criterios electorales).

El proceso de gestión del riesgo se está dando al margen de las autoridades municipales. De acuerdo con el sacerdote Mario Alberto Galván Lozada, de la parroquia de San Isidro, es la comunidad católica estructurada en las parroquias y en las CEB la que está actuando con medidas preventivas y en las acciones encaminadas a atender las necesidades básicas durante la emergencia. La primera ayuda que recibieron los damnificados fue la que brindó la comunidad, gracias a las relaciones basadas en la confianza, *compromiso cívico*, como señalan Putnam, Bourdieu y Coleman, y al hecho de la proximidad territorial, lo cual tiene una base sólida en las CEB, que están dispuestas a apoyar a quien lo necesite. Las parroquias, con su vínculo con instituciones académicas, han logrado adaptar algunos espacios como albergues, monitorear el nivel del canal, desvincular el desastre a “actos divinos” y crear conciencia de la necesidad de prevenir las inundaciones. Las CEB funcionan como vínculo entre las parroquias y los vecinos del municipio, y, como ya se mencionó, en este caso echaron a andar las acciones necesarias para atender la emergencia.

La presencia de los hermanos combonianos contribuyó a incrementar la capacidad de agencia de los actores locales. Si bien estos actores locales empezaron gestionando servicios urbanos y ayudando a vecinos necesitados, en 2010 pudieron reaccionar en buena medida a la inundación. En casos de emergencia, la respuesta suele darse en torno a organizaciones preexistentes, como las CEB, que ya contaban con experiencia y que constantemente despliegan capital social para atender diversos problemas de la comunidad.

La respuesta de las iglesias locales apoyadas en las CEB es posible porque hay condiciones para impulsar acciones colectivas. La Iglesia es una institución que influye en la configuración concreta del capital social a nivel micro, igual que en algunos contextos

influyen las ONG y otras organizaciones emblemáticas, como grupos empresariales, de artistas e intelectuales. Si bien los autores clásicos del capital social hablan de cómo se forma este en torno a las asociaciones deportivas o de recreo, clubs de Leones, sindicatos y partidos políticos, entre otros, en el contexto de este estudio la Iglesia es la institución que tiene más poder convocante en Valle de Chalco, pues a ella pertenece mucha más población que a cualquier otra forma asociativa. De modo que en Valle de Chalco hay un vínculo territorial importante con las parroquias, que se manifiesta a través de la búsqueda de soluciones para el problema de las inundaciones, con el apoyo de las CEB.

Los servicios que prestan las parroquias y las CEB en caso de desastre se parecen a los que debería prestar el Estado: tanto el Municipio como las parroquias dieron alimentos, establecieron albergues, participaron en las tareas de rescate y de limpieza. Estos servicios llegaron a quienes lo necesitaron, sin excluir a quienes no son activos en la comunidad. La diferencia es que el Estado cobra impuestos y tiene la responsabilidad pública.

Las funciones que realiza el Estado (instituciones y organizaciones formales) en los países industrializados, en los países menos desarrollados son realizadas por la acción informal del grupo familiar, de la familia extendida, vecinos, parientes y amigos, cuando la confianza, los valores compartidos, las normas sociales y la proximidad territorial lo permite, es decir, cuando existe capital social construido a partir de relaciones de confianza, de reciprocidad y de compromiso cívico que facilitan acciones coordinadas. En este caso, el capital social se despliega para lograr beneficios comunes en torno al desarrollo: gestionar el riesgo de inundación, atender la emergencia y luchar por que se controle el problema de las inundaciones. Estos beneficios difícilmente podrían lograrse de manera individual.

La posibilidad de que las CEB u otras organizaciones sociales participen en la gestión local del riesgo es materia de investigación futura para comprender si es viable. En principio, a partir de este caso, se puede afirmar que sí lo es, ya que las CEB de Valle de Chalco están integradas por actores comprometidos con el desarrollo, que se reconocen entre sí con ideas, aprendizajes, capacidad de diálogo y capacidad crítica para reconocer sus problemas y actuar en consecuencia.

## Referencias

- Aguirre, B. (2004). "Los desastres en Latinoamérica: vulnerabilidad y resistencia". *Revista Mexicana de Sociología*, 63(3), 485-510.
- Adler de Lomnitz, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Bollin, C. C., Cárdenas, H. H., y Vasta, K. S. (2003). *Disaster Risk Management by Communities and Local Governments*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourdieu, P. (1985). "The forms of capital", en J. G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Nueva York: Greenwood.
- Burns, E. (coord.) (2011). *Plan Hídrico de las subcuencas de los ríos Amecameca, La Compañía y Tláhuac-Xico*. México: Comisión de la Cuenca de los Ríos Amecameca y La Compañía-UAM-Fundación Gonzalo Río Arronte.
- Camacho, G. (2007). *Agua y liberalismo. El proyecto estatal de desecación de las lagunas del Alto Lerma 1850-1875*. México: CIESAS, Conagua.
- Cardona, O. (2004). "The need of Rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from a Holistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management", en G. Bankoff, G. Frenks, y D. Hilhorst (eds.), *Mapping Vulnerability. Disaster, Development and People* (pp. 37-51). Londres: Earthscan.



Ceja, S. G. (2013). "Una Iglesia que no se abre a la misión es una Iglesia envejecida y pobre". *Semanario Arquidiocesano de Guadalajara*, p. 5. Recuperado de: <https://issuu.com/semanario-gdl/docs/873/5>

Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: The Bleknap Press of Harvard University Press.

Cruz, M. S. (2000). "Periferia y suelo urbano en la zona periférica de la Ciudad de México". *Sociológica*, 15(42), 59-90.

Cuny, F. (1983). *Disasters and Development*. Oxford: Oxford University Press.

Faguet, J. P. (2011). *Decentralization and governance*. Londres: London School of Economics and Political Science.

Fernández, A. (2005). "Vulnerabilidad, gestión del riesgo y gobernabilidad en el Gran Caribe", en A. Fernández (comp.), *Comarcas vulnerables: riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe* (pp. 57-96). Buenos Aires: CRIES.

García Acosta, V. (2009). "Prevención de desastres, estrategias adaptativas y capital social", en H. Koff (ed.), *Social Cohesion in Europe and the Americas. Power, Time and Space, Regional Integration and Social Cohesion* (pp. 115-130). Berna: Peter Lang.

Hiernaux, D., y Lidón, A. (2008). "El trabajo de campo experiencial y el replanteamiento de la periferia metropolitana". *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, LXVI(50), 215-236.

INEGI (2010). *XIII Censo de Población y Vivienda 2010. Estado de México*. Aguascalientes: INEGI.

ISDR (2004). *Living at Risk. A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Kagitcibasi, C. (1983). "Tradicional Families in Turkey". *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 1(1), 145-152.

Laurell, A. C. (1994). "PRONASOL o la pobreza de los programas contra la pobreza". *Nueva Sociedad*, (131), 156-170.

Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Guatemala: CEPREDENAC- PNUD.

Lavell, A. (2005). "Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el huracán Mitch en Centroamérica", en A. Fernández (comp.), *Comarcas vulnerables: riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe* (pp. 11-44). Buenos Aires: CRIES.

H. Ayuntamiento Valle de Chalco Solidaridad (2013). *Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015*. Estado de México: H. Ayuntamiento Valle de Chalco Solidaridad.

*La Jornada* (18 de abril de 2011). "Se desborda otra vez Canal de la Compañía; anega 400 viviendas". Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/18/estados/028n1est>

López, L., y Toscana, A. (2013). "Riesgos, desastres y procesos electorales", en L. Vocslir (comp.), *Entre la incertidumbre y el riesgo. Reflexiones sobre la modernidad radicalizada en América Latina* (pp. 68-84). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.

Lucero, M. E. (septiembre de 2009). "Rostro de Mujer". *Esquila Misional*, pp. 13-15. Recuperado de: [http://www.esquilamisional.org/pdfs/2009/esqui\\_sep\\_09.pdf](http://www.esquilamisional.org/pdfs/2009/esqui_sep_09.pdf)

Lucini, B. (2013). "Social capital and sociological resilience in megacities context". *International Journal of Disaster Resilience in the Build Environment*, 4(1), 58-71.

Mileti, D. S. (1999). *Disasters by Design. A Reassessment of Natural Hazards in the United States*. Washington: Joseph Henry Press.

Molinar, P. (2003). "Valle de Chalco Solidaridad: reflexiones sobre las nuevas formas de asentamientos urbanos". *Clío, Nueva Época*, 2(29), 103-118.

- Molina del Villar, A. (1996). *Por voluntad divina: escasez, epidemias y otras calamidades en la Ciudad de México, 1700-1762*. México: CIESAS.
- Nakagawa, Y., y Shaw, R. (2004). "Social Capital: A Missing Link to Disaster Recovery". *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 22(1), 5-34.
- OCDE (2013). *Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México*. París: OCDE Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>
- Ortiz, D., y Ortega, A. (2007). "Origen y evolución de un nuevo lago en la planicie de Chalco: implicaciones de peligro por subsidencia e inundación de áreas urbanas en Valle de Chalco (Estado de México) y Tláhuac (Distrito Federal)". *Investigaciones Geográficas*, (64), 26-42. doi: <http://dx.doi.org/10.14350/rig.18364>
- Pérez, D. (2010). *Mujeres de comunidades eclesiales de base: ideología y praxis, Veracruz 1975-2006* (tesis doctoral inédita). UAM-X: México.
- Popic, D., y Patel, M. (2011). *Decentralization: equity and sectoral policy implications for Unicef in East-Asia and the Pacific*. Bangkok: Social Policy and Economic Analysis Unit, Unicef-EAPRO.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rowland, C. (2000). "Introducción", en C. Rowland (ed.), *La teología de la liberación* (pp. 19-38). Madrid: Cambridge University Press.
- Scott, T. (2006). *Decentralization and human development: findings and recommendations from a review of national human development reports*. Nueva York: UNPD.
- Toscana, A. (2003). "Impacto local del huracán Paulina en la política local de Acapulco". *Política y Cultura*, (19), 65-79.
- Toscana, A. (2005). "La vulnerabilidad ex post: la cooperación en la mitigación de los desastres". *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, 6(11), 57-72.
- Toscana, A. (2014). "Los gobiernos mexiquenses en la mitigación de riesgos y prevención de desastres socioambientales". *Carta Económica Regional*, 26(113), 69-95.
- Toscana, A. (julio de 2014). Entrevista a Luisa López, integrante de las CBE, realizada en Valle de Chalco, Estado de México.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., y Davis, I. (2003). *At Risk. Natural Hazards, people's vulnerability and Disastres*. Recuperado de: [https://www.google.com.mx/?gws\\_rd=ssl#q=wisner+blaikie++vulnerability+1996](https://www.google.com.mx/?gws_rd=ssl#q=wisner+blaikie++vulnerability+1996)
- Wilches-Chaux, G. (1993). "La vulnerabilidad global", en A. Maskrey (comp.), *Los desastres no son naturales* (pp. 11-44). Bogotá: La Red.
- Woolcock, M., y Narayan, D. (2000). "Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo". *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225-49.
- Ziccardi, A. (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, XII(3), 323-350.
- Zilbert, L. (1998). *Módulos para la capacitación. Guía de la red para la gestión local del riesgo*. Recuperado de: [http://www.desenredando.org/public/libros/1998/mpc/MPLC-MOD1\\_ene-29-2003.pdf](http://www.desenredando.org/public/libros/1998/mpc/MPLC-MOD1_ene-29-2003.pdf)