

INTRODUCCIÓN

La gestión de la situación de emergencia que generan los desastres naturales ha de ser un proceso incluyente en el cual, necesariamente, deben confluír las acciones de los ámbitos público y privado. En todo momento crítico, además de sobreponerse a las condiciones caóticas, es preciso diseñar estrategias cuyos resultados no sólo sirvan para paliar las consecuencias directas sobre la vida de las personas. A esas líneas de acción definidas por la inmediatez se deben sumar otras de largo alcance que busquen, en un plazo más amplio, construir una estrategia integral para la recuperación. Dicho plan no únicamente debe enfocarse en la reconstrucción física de las edificaciones afectadas, sino en recuperar, al menos, las condiciones de vida que existían antes del desastre natural. El espacio para la planeación es un paso fundamental para favorecer el éxito de la estrategia de reconstrucción como política pública, pues si no se conocen los vínculos causales del problema, será imposible establecer prioridades de atención y, en consecuencia, también imposible cuantificar la eficiencia y eficacia de las actividades de reconstrucción: si nadie sabe qué hacer, tampoco será posible evaluar —al final de la implementación— si la estrategia tuvo éxito.

El proceso de las políticas públicas inicia con la identificación y construcción conceptual del problema. Esta primera etapa también implica la vinculación de la situación socialmente deseable de solucionar con las causas que la originan. En periodos de regularidad, el ciclo de las políticas conlleva un periodo considerable de reflexión y análisis de las alternativas para solucionar el problema planteado; sin embargo, en momentos de emergencia, los gobiernos deben atender con celeridad las situaciones que enfrentan. Estos periodos críticos no cancelan la posi-

bilidad de llevar a cabo el proceso racional de la política pública, aunque sí acortan los tiempos para la consecución de cada una de las etapas. Los efectos de los sismos de septiembre de 2017 —7 y 19— establecieron prioridades en las agendas pública y gubernamental vinculadas con la atención de esas afectaciones. Esta es una característica propia de las situaciones críticas. Los problemas que éstas generan se posicionan como prioridades en la agenda gubernamental, por encima incluso de aquellas otras definidas con anterioridad. En ese sentido, las acciones de política pública que se llevan a cabo para atender las afectaciones de los desastres naturales tienen a la urgencia como condición básica.

Los primeros momentos de gestión de la crisis en México, desde septiembre de 2017, evidenciaron errores de administración pública cuya importancia no es menor, pues se siguieron reproduciendo durante los meses subsecuentes y terminaron por afectar la atención de la emergencia. Agrupados en tres grandes vertientes, se puede decir que quedaron en evidencia errores de: 1) planeación para la gestión de la emergencia; 2) regulación para la actuación de entidades públicas y privadas en el proceso de atención de las afectaciones, y 3) confusión acerca de las etapas de atención a la crisis. Estos tres tipos de problemas sintetizan uno de mayor importancia: la estrategia de reconstrucción no se puede entender solamente como un conjunto de acciones de atención inmediata para salir del paso: su cometido es diseñar y poner en acción decisiones de largo alcance que no sólo restauren las condiciones de vida que existían antes de la situación crítica, sino que coloquen a la sociedad en una posición de mayor fortaleza.

El planteamiento para la atención adecuada de una situación de emergencia debe iniciar, como en cualquier problema público, por identificar el problema y sus causas. En el caso de los terremotos que afectaron a México en 2017, lo primero que debe subrayarse es que la razón principal de los daños y el dolor causado a las personas no fue el movimiento telúrico. Las consecuencias

de los terremotos no se pueden adjudicar a una causa natural, de cuya posible existencia estamos advertidos con antelación. Las afectaciones que causaron los terremotos tienen orígenes diversos, que van desde la mala planeación hasta la construcción de mala calidad y que pasan, por supuesto, por las prácticas corruptas que han permitido que sucedan esas deficiencias. Si el problema que se pretende resolver se define como el resultado de las afectaciones físicas y humanas generadas por los terremotos, su origen no puede achacarse a una causa natural, previsible pero imposible de evitar. Si una casa se construye sin techo, nadie sensato culparía a la lluvia de la inundación producida.

El momento de emergencia en México, a causa de los sismos de los días 7 y 19 de septiembre de 2017, ha sido un episodio ante el cual las instancias gubernamentales habrían tenido que reaccionar con la mayor rapidez y eficacia. Esas dos características deberían haber guiado desde un inicio las acciones de reconstrucción, al mismo tiempo que la vinculación con los lineamientos regulatorios adecuados para el ejercicio de los recursos públicos y privados que se pondrían en acción. También es condición necesaria, en este tipo de procesos de atención a emergencias, que exista un esquema de planeación que concentre información especializada y permita que las actividades de reconstrucción sean coherentes entre sí, de modo que el esfuerzo de los ámbitos público y privado converja en la solución del problema inmediato y en la preparación de las condiciones para enfrentar sus efectos a largo plazo. De manera transversal, en todo el entramado de acciones de recuperación deben observarse dos elementos fundamentales para el éxito del proceso: la confianza de la ciudadanía en las acciones de reconstrucción y el liderazgo gubernamental.

En todo proceso de reconstrucción, las preocupaciones principales deben dirigirse a que el ejercicio de los recursos públicos y privados:

- Se haga de manera eficaz. Es decir, que las acciones de reconstrucción se vinculen con un modelo de planeación

- central, cuyo sustento sea la información técnica especializada para la definición de prioridades de atención.
- Se apege a un modelo participativo, que permita identificar las necesidades de los afectados, a la vez que la planeación se vincule con el ejercicio de los recursos públicos y privados y que existan medios para la participación ciudadana —en labores de vigilancia y control— durante todo el proceso de gestión, planeación y ejecución de actividades de reconstrucción.
 - Se haga de forma transparente. Es decir, que la gestión y ejecución de los recursos públicos se apege a reglas de transparencia, de modo que el mismo proceso sea una herramienta para propiciar la confianza ciudadana en las acciones de recuperación.
 - Contenga mecanismos de rendición de cuentas que permitan que la transparencia, la vigilancia y control ciudadanos limiten los espacios de discrecionalidad y el mal uso de los recursos —tanto públicos como privados—.
 - Integre el principio de cooperación con el objetivo de involucrar a todas las instancias relacionadas en el proceso de recuperación y dar atención integral al problema.
 - Introduzca estrategias de comunicación y buenas prácticas en el manejo de la información. El principio rector debe ser la máxima publicidad.

Los puntos que se enumeran destacan principios que deberían regir la estrategia de la reconstrucción: *eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, cooperación, comunicación y participación ciudadana*. La gestión de la crisis, que engloba el funcionamiento de los fondos de reconstrucción, no debe ignorar dichos principios, a riesgo de convertirse en caótica y abrir espacios para la corrupción y el mal uso del dinero público y privado involucrado.

No está de más puntualizar que las acciones de atención a las afectaciones y, en general, de recuperación, significa una situación idónea para diseñar mecanismos *de regulación para aquel*

dinero privado cuya ejecución tiene consecuencias en el espacio público. De ahí que se ponga énfasis en que en todo el proceso de reconstrucción y, en particular, en el funcionamiento de los fondos involucrados en ella, debe existir regulación que establezca los principios de eficacia, eficiencia, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

En este libro se ofrece un análisis de las condiciones necesarias para favorecer el éxito de una estrategia de reconstrucción integral. El énfasis se ha puesto en la importancia de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los procesos de reconstrucción. A la luz de esos argumentos, el volumen también analiza la situación de la reconstrucción en México, el funcionamiento de los fondos públicos y privados involucrados en dicho proceso y recomendaciones para la mejora de las perspectivas de la recuperación en el país. Debe tenerse en cuenta que los datos utilizados en este libro tienen un arco temporal delimitado hasta el 31 de diciembre de 2017. Aquella información publicada con posterioridad no forma parte de este estudio, si bien, por ejemplo, se incluye un análisis del documento emitido por la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, del 12 de enero de 2018.

Como resultado de la investigación que sustenta este volumen, los autores identificaron vertientes que deberían tenerse en cuenta para la articulación de una política integral de prevención y planeación para futuros desastres naturales. El proceso de la investigación permitió clarificar que las recomendaciones y la recuperación de buenas prácticas internacionales no sólo atañen a los fondos de reconstrucción, sino a todo el proceso de recuperación, incluyendo los esquemas de gestión de la emergencia, la planeación de las acciones y la ejecución y seguimiento a las mismas. De ahí que este libro ofrezca al lector una mirada de conjunto del problema de la reconstrucción, indispensable para el caso de México, cuya crisis aún no termina de atenderse, pero útil también a otros países que estén sometidos a la amenaza de

una emergencia generada por desastres naturales. ¿Y qué lugar del mundo está a salvo de esa amenaza?

En el caso que nos ocupa, las circunstancias técnicas y políticas que han rodeado el proceso de reconstrucción en México —en todas las entidades federativas afectadas por la emergencia— han bloqueado, en mayor o menor medida, el éxito de la recuperación. De un lado, los gobiernos emprendieron acciones de atención inmediata, como si éstas fueran suficientes para lograr la reconstrucción integral y la preparación de la resiliencia. De otro, sigue existiendo un grave problema de opacidad y evidente ausencia de interés por llevar a cabo la planeación de acciones futuras. Y por si esto no fuera suficiente, desde el principio y a lo largo del proceso ha prevalecido la desconfianza entre gobierno y particulares que ha llevado, a su vez, a la falta de coordinación de tareas ante la emergencia de una situación que, reiteramos, con toda seguridad volverá a suceder. La casa sigue sin techo y lo único que sabemos a ciencia cierta es que lloverá.

La narrativa del libro ofrece un panorama íntegro de la trayectoria que ha llevado el proceso de reconstrucción en México, desde septiembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, con la salvedad de que las condiciones que se relatan en la investigación se han modificado poco o nada hasta abril de 2018. Este libro es la panorámica de un doble desencanto: el de una respuesta deficiente y desarticulada por parte de las organizaciones públicas y privadas involucradas en la reconstrucción, y el de un problema que, pudiendo solucionarse con acciones concretas, no sólo sigue vigente sino que se ha complicado aún más, con todas las consecuencias negativas que esa doble condición tiene sobre la vida de las personas. Es pues un problema público cuyas consecuencias humanitarias no deberían soslayarse.