

CAPÍTULO PRIMERO

ELEMENTOS CONCEPTUALES

Las acciones de reconstrucción después de un desastre natural deben entenderse como la atención de un problema público particular, tomando en cuenta que el proceso requiere de mayor rapidez en comparación con otro tipo de política pública. En este apartado se recuperan algunos elementos conceptuales que permiten identificar los ámbitos de atención para la gestión exitosa de situaciones de emergencia y procesos de reconstrucción. Es fundamental volver sobre documentos recientes, de organismos internacionales y literatura especializada, para identificar los conceptos en torno de los cuales debe articularse la respuesta pública y privada a una situación crítica provocada por desastres naturales.

La situación de emergencia en México evidenció la ausencia de una política integral de protección civil, lo que ha debilitado la capacidad de las instancias gubernamentales para responder a las afectaciones una vez que se presentan los fenómenos naturales. Dos de las recomendaciones iniciales que, a manera de etapas, ha establecido la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) se refieren a la planeación previa a los desastres naturales. Las acciones que han debido llevarse a cabo en un caso como el de México son aquellas que identifican y permiten cuantificar las afectaciones y, por tanto, las necesidades de recuperación; es decir, un diagnóstico de la situación problemática. Estas acciones se habrían encaminado a la caracterización del problema para, enseguida, desarrollar estrategias de reconstrucción de largo alcance.¹

¹ UNISDR, *Build Back Better in Recovery, Rehabilitation and Reconstruction*, s.l., UNISDR, 2017, p. 4.

Los pasos a seguir en un país en la situación de emergencia que vive México, desde septiembre de 2017, implican la cuantificación del problema y la articulación de un esquema de planeación eficiente. La claridad acerca de los objetivos de la reconstrucción es el elemento central para encaminar la planeación y la ejecución de las acciones. En principio, una de las recomendaciones principales de UNISDR descansa en el concepto de *Build Back Better*, que remite a la oportunidad de aprovechar la situación de emergencia para, con planeación adecuada, reconstruir y recuperar a plenitud la situación anterior al desastre, utilizando los medios y recursos disponibles para mejorar la resistencia de las comunidades a las situaciones de crisis. Este concepto implica también que la recuperación debe ir más allá de volver a construir edificios, de modo que incida en la restauración de todos los ámbitos de la vida social en la zona afectada.²

I. PRINCIPIOS RECTORES PARA EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN

Las acciones de reconstrucción integran a una variedad de actores que tienen capacidad de influir en su implementación, pero también deben prever los elementos del contexto que pueden modificar el diseño de la política durante el proceso de instrumentación. Para limitar al máximo la distracción de las acciones de reconstrucción, respecto de lo planeado, es esencial que se tomen en cuenta varios principios rectores que dirijan la recuperación y establezcan límites a la discrecionalidad de los funcionarios encargados de la implementación.

Los principios rectores son:

- *Eficacia*. Este principio debe observarse para garantizar que las acciones de política pública instrumentadas tengan incidencia efectiva en los problemas identificados,

² *Ibidem*, p. 6.

para lo cual se requiere que la planeación tenga sustento en información técnica precisa. Este principio tiene vinculación estrecha con la etapa de planeación de todo el proceso y, desde el punto de vista del ciclo de la política pública, debe materializarse en la dicotomía metas-acciones. Es decir, una vez que se conoce la naturaleza y alcances del problema, la planeación para atenderlo debe tener como objetivo la atención eficaz de ese problema, esto es, erradicarlo o disminuirlo.

- *Eficiencia*. Este principio también está relacionado con la etapa de planeación. La definición de metas y objetivos de la política de reconstrucción debe ser clara para que, además de establecerse un marco para medir la eficacia de las acciones de recuperación, sea posible diseñar un mecanismo de evaluación del desempeño que verifique la celeridad con que se llevan a cabo las actividades de reconstrucción, respecto de los tiempos establecidos para la consecución de metas y objetivos.
- *Transparencia*. Es fundamental como principio del proceso de reconstrucción, pues la planeación, gestión y ejecución de las acciones de recuperación deben estar a la vista de los ciudadanos, respondiendo a la necesidad de contar con la confianza ciudadana y, por otro lado, evidenciar que los recursos públicos y privados que se reunieron para atender las afectaciones están siendo usados de forma correcta, siguiendo el esquema de planeación y ciñéndose a los objetivos y metas establecidos.
- *Rendición de cuentas*. Si bien está vinculado a las instancias gubernamentales en el ámbito de reconstrucción, también atañe al ejercicio de los recursos privados. Debe tenerse en cuenta que buena parte de los recursos privados provienen de donaciones de ciudadanos que tienen derecho a ser informados y a vigilar la forma en que se ejercen los recursos que aportaron. Por otro lado, si se plantea como objetivo general de la política de reconstrucción

la atención de las afectaciones por el desastre natural, entonces las instancias públicas y privadas deben demostrar que las acciones que están llevando a cabo se encaminan a alcanzar ese objetivo y, en caso contrario, estar sujetas a la regulación para deslindar responsabilidades y establecer sanciones.

- *Cooperación*. Se refiere a la necesidad de que todas las instancias involucradas en el proceso de recuperación estén en condiciones de compartir información y otro tipo de recursos para alcanzar un objetivo superior: la concentración de la mayor cantidad posible de información especializada para la planeación de las acciones, de modo que se pueda garantizar que los recursos ejercidos y las actividades iniciadas tengan efectos sobre las afectaciones identificadas. Este principio también tiene incidencia sobre la confianza de los ciudadanos en el proceso de reconstrucción, pues las instancias privadas, al cooperar con el gobierno, se responsabilizan de vigilar las acciones de éste, pero también exponen su propia actuación al monitoreo de la ciudadanía. Si el objetivo de las organizaciones privadas es ejecutar los recursos que tienen disponibles para la modificación del espacio público, entonces su actividad no debe escapar al escrutinio ciudadano y tampoco a las regulaciones establecidas, por mucho que el origen de los recursos sea privado.
- *Comunicación* (manejo de la información). El uso de la información suele ser uno de los elementos que tiene efectos —positivos o negativos— para el éxito de la implementación de una política pública. El caso de la reconstrucción no es excepcional. La información debe ser común, pública, en el entramado de organizaciones —públicas y privadas— que participan en el proceso de reconstrucción, dirigida a la planeación común y a la articulación de los esfuerzos de todos los participantes para la solución del problema público.

- *Participación ciudadana*. Este principio tiene como objetivo la generación de condiciones de confianza de la ciudadanía respecto de las acciones de reconstrucción. Tiene sustento en un cúmulo de experiencias a lo largo del siglo XX, en atención de desastres naturales. Pero no sólo eso, la tendencia moderna a la participación de la sociedad en el acopio de recursos financieros y de otros tipos para el apoyo a personas afectadas por tragedias ha favorecido la introducción de mecanismos de vigilancia, observación, seguimiento y control ciudadano sobre las actividades gubernamentales. Debe tenerse en cuenta que, en el proceso de respuesta a individuos afectados por crisis específicas, las personas no son sólo beneficiarios o víctimas, sino actores relevantes en la definición de las acciones de mitigación de las afectaciones.³ Si bien el principio de participación ciudadana establece como necesaria la vigilancia de la sociedad, ésta se configura mediante diferentes mecanismos, en una política de reconstrucción que necesariamente debe liderar el gobierno. La exigencia de espacios de monitoreo ciudadano no implica que esas instancias deban sustituir la identidad del Estado ni atender las obligaciones que son inherentes al gobierno.⁴

Sin importar el modelo de gestión que se elija, estos principios rectores son la base necesaria para la generación de las dos condiciones básicas del proceso de reconstrucción: *liderazgo* y *confianza*. Las instancias gubernamentales deben tener la capacidad de asimilar que el proceso de recuperación se articula como una estrategia, no como acciones aisladas, para lo cual se requiere co-

³ Global Cluster for Early Recovery, “Accountability to the Affected Populations in Early Recovery: Examples of Good Practice”, s.l., 2016, p. 3.

⁴ Vosslander, Rob, “After the Earth Moved: Accounting and Accountability for Earthquake Relief and Recovery in Early Twentieth-Century New Zealand”, *Accounting History*, vol. 20, núm. 4, 2015, p. 523.

laboración interinstitucional y con organizaciones de la sociedad civil, pero también la definición de un esquema de responsabilidad compartida con aquellas instancias ajenas al gobierno que deciden participar en el proceso.

Varios ejemplos alrededor del mundo han establecido que la reconstrucción debe ser una estrategia integral que no sólo gire en torno de los recursos que se utilizan para ella; más bien debe llevarse a cabo en etapas que van desde el acontecimiento crítico hasta la recuperación inmediata y la reconstrucción, en dos etapas: la de retorno a la situación anterior al desastre y la de mejora en la construcción y en la planeación del desarrollo urbano.⁵

II. LA ESTRATEGIA DE RECONSTRUCCIÓN

Johnson y Olshansky han enfatizado la idea de que la reconstrucción debe ser vista como una estrategia de política pública que inicia con una planeación clara. La situación anterior a la emergencia, señalan Haas, Kates y Bowden, es la primera opción para la reconstrucción, pues la ciudadanía tiene claro que, al menos, las acciones de recuperación deben llevar a la zona afectada a la situación que tenía antes del desastre. En el proceso de reconstrucción participa un número elevado de actores con intereses específicos y, entre éstos, como ya se ha dicho, debe existir coordinación y comunicación, y sus acciones deben sujetarse a los siete principios rectores.⁶

El gobierno no es el único actor en el proceso de reconstrucción, mucho menos cuando se trata de gobiernos que no han logrado desarrollar planes previos a los desastres naturales, pero sí es el actor de mayor relevancia por la capacidad que tiene para

⁵ Esta clasificación fue propuesta por Haas, Kates y Bowden, en 1977. Johnson, Laurie A. y Olshansky, Robert B., *After Great Disasters: How Six Countries Managed Community Recovery*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2016, p. 8.

⁶ *Ibidem*, pp. 7-9.

ejercer el liderazgo en la estrategia de recuperación. Las instituciones públicas pueden echar mano de recursos materiales, humanos y financieros que no tienen otro tipo de organizaciones. La posición del gobierno frente a una situación de emergencia será siempre de preponderancia y los actores privados deberían identificar en él a una instancia que, por obligaciones legales, está permanentemente sujeta a la vigilancia y evaluación de los ciudadanos, al mismo tiempo que tiene acceso a fuentes de información que no tienen los demás actores.⁷

La revisión de la literatura especializada ofrece una primera reflexión sobre la forma en que se debe gestionar el proceso de reconstrucción: el diseño más eficiente no es el de la división por fondos financieros, sino el de una estrategia unificada, coherente, que ponga atención en todas las vertientes del problema y que tenga, sobre todo, la capacidad de incluir en el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos —afectados y no—, además de utilizar mecanismos de rendición de cuentas para que quede claro el sustento de las decisiones y el destino de los recursos, para lo cual se requieren reglas únicas para el funcionamiento de los fondos involucrados, sea cual sea su origen.

El momento de la planeación es una etapa crítica, pues todos los actores participantes en la estrategia, al margen de que el coordinador y líder sea el gobierno, requieren de una guía para enfocar sus actividades. El primer interesado en la articulación de un plan coherente es obviamente el gobierno, como líder, pero también deberían serlo las organizaciones no gubernamentales que controlan fondos privados, pues es complicado planear las actividades de un fondo de esta naturaleza cuando se carece de los medios de información que sí tienen las instancias gubernamentales. De ahí que una de las recomendaciones principales de la literatura especializada se dirige a reconocer que los gobiernos son los actores de mayor importancia, por los medios que tienen a la mano para regular, informar, coordinar y allegarse recursos de diversa índole para la planeación de la reconstrucción.

⁷ *Ibidem*, p. 10.

El proceso de reconstrucción debe articularse como una estrategia de política pública que permita:

- Identificar la naturaleza del problema.
- Acopiar la información para cuantificar el problema. Esta etapa debe constituirse en la primera ventana para la participación ciudadana.
- Articulación de un consenso suficiente en la agenda, que puede traducirse en el diseño de instancias intergubernamentales, interinstitucionales y con organizaciones de la sociedad civil, de suerte que todos los actores con capacidad de incidir estén de acuerdo en la naturaleza del problema, en su conceptualización y en el vínculo causal.
- Diseño de alternativas de atención, construidas en función de las características del problema.
- Selección de una alternativa de atención, con vertientes o líneas de acción, que sea el resultado de un proceso coherente de planeación, basado en información común y especializada. Probablemente esta etapa es la de mayores restricciones en el caso de la atención de afectaciones por desastres naturales, pues la construcción de la alternativa seleccionada para atender el problema no está en el ámbito de los tomadores de decisiones, sino estrictamente de los especialistas.
- Implementación de la alternativa seleccionada. Es la puesta en marcha de las acciones designadas para alcanzar el objetivo establecido en la planeación. Esta etapa puede permitir que las actividades de los actores públicos y privados sucedan de forma aislada, aunque encaminadas a alcanzar las metas y objetivos planteados en la planeación. Debe tenerse en cuenta que la estrategia de reconstrucción es una forma adecuada para encaminar todos los esfuerzos en una sola dirección, de suerte que no haya duplicidad ni espacios para la discrecionalidad.

Así, el modelo que puede favorecer el éxito de las acciones de reconstrucción implica la centralización de la información y la definición de objetivos comunes, subsidiarios de la conceptualización del problema. Pese a esta característica de concentración de información y homogeneidad del modelo de planeación, existen diferentes medios para lograr que varios niveles de gobierno tengan la capacidad de coordinar los esfuerzos de recuperación después de un fenómeno natural. Estos tipos de diseño se vinculan con tres formas distintas de gestionar la reconstrucción y son, según Johnson y Olshansky:

- Diseño centralizado. Este modelo implica que el gobierno nacional toma el control de la gestión de todas las acciones de recuperación.
- Diseño parcialmente centralizado. La estrategia de reconstrucción es gestionada por los diferentes niveles de gobierno, en coordinación estrecha con el gobierno nacional.
- Diseño descentralizado. Diferentes tipos de organizaciones, en los diferentes niveles de gobierno, gestionan la reconstrucción con algún nivel de coordinación y apoyo por parte del gobierno nacional.

Los diferentes tipos de diseño de las estrategias ofrecen opciones de articulación diferentes para los procesos de recuperación. En todo caso, sin importar el tipo de diseño, el gobierno es el encargado de ejercer el liderazgo en el proceso y de generar confianza entre las organizaciones privadas que también participan en la reconstrucción, así como entre los ciudadanos.

Conviene volver sobre las dos condiciones para la articulación de una estrategia exitosa de reconstrucción: liderazgo y confianza. El liderazgo corresponde a las organizaciones públicas que, por su naturaleza, tienen la capacidad de acceder a diferentes tipos de información, regulación y recursos, así como convocar a diferentes actores a integrarse en una estrategia compleja

de atención a las afectaciones de los desastres. El liderazgo del gobierno no sólo se identifica en las convocatorias y la articulación de los esfuerzos públicos y privados dedicados a cumplir los objetivos y metas de la estrategia de recuperación, también se ubica en el acopio y control de la información técnica especializada y en la planeación de la reconstrucción. En este sentido, planear no sólo debe servir para la resolución de los problemas evidentes después del acontecimiento catastrófico, sino también para el diseño de acciones que garanticen a los actores del ámbito privado que los recursos que inviertan tendrán efectos positivos en la recuperación de las condiciones de vida comunitaria anteriores al fenómeno disruptivo. Como señalan Johnson y Olshansky: “Si bien el tiempo dedicado a la planeación puede retrasar el proceso de reconstrucción, es fundamental tomar ese período para lograr el consenso entre los actores participantes”. Es claro que, si bien la planeación puede tomar un tiempo inicial considerable, permite que la implementación de las acciones de reconstrucción cuenten con el apoyo mayoritario de los actores en disputa, pues las decisiones sobre el uso de los recursos tienen fundamento técnico sólido. El momento de la planeación es esencial para introducir una lógica adecuada a la estrategia general de recuperación.⁸

Si bien la discusión ofrecida hasta este punto permite dilucidar que el diseño exitoso de una estrategia de reconstrucción parte de un principio de centralización o, al menos, de concentración de información para la planeación, este argumento no implica que la estrategia responda a un diseño jerarquizado. El ideal podría incluso fincarse en el tipo de diseño descentralizado, siempre que exista la concentración de la planeación. La única necesidad indiscutible es que se establezca un plan unificado, con metas y objetivos generales que establezcan líneas de acción homogéneas, aunque los actores participantes tengan capacidad de actuar de acuerdo a sus objetivos específicos.

⁸ *Ibidem*, p. 13.

III. INTEGRALIDAD DE LA ESTRATEGIA DE RECONSTRUCCIÓN

Las metas y objetivos del plan de reconstrucción deben diseñarse en función de las exigencias de la ciudadanía. Como ha señalado Claudia Maldonado,⁹ los ciudadanos colocan su atención primordialmente a los resultados de política pública, no necesariamente al diseño de las políticas o a los medios por los cuales se obtienen logros. Esto significa que el interés de la sociedad está en la entrega de los resultados de política. De ahí que sea necesario que, al diseñar la estrategia de reconstrucción, se establezcan metas, así como periodos de tiempo para conseguirlas.

La estrategia de reconstrucción requiere atender diversos ámbitos de la vida, por ejemplo:

- Favorecer los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de recuperación, tanto para reunir información, como para comprometer a los ciudadanos y a las organizaciones privadas en el desarrollo de acciones de recuperación. Es decir, debe propiciarse un entorno de corresponsabilidad que liderado por el gobierno, permita que la reconstrucción se articule en torno de la participación comunitaria.¹⁰
- Fortalecer las acciones de desarrollo social y económico en las zonas afectadas por el fenómeno disruptivo.¹¹
- Establecer regulaciones técnicas específicas para la resistencia de las futuras edificaciones.¹²
- Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan ofrecer a los actores privados y a la

⁹ “La evaluación como política pública”, CLAD, 2015. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/83A705577CBC67E005257FBC007A020B/\\$FILE/maldotru.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/83A705577CBC67E005257FBC007A020B/$FILE/maldotru.pdf).

¹⁰ Suzuki, Itoko y Kaneko, Yuko, *Japan's Disaster Governance. How was the 3.11 Crisis Managed?*, Londres, Springer, 2013, pp. 84 y 85.

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

ciudadanía, las ventanas de vigilancia y los medios para controlar las acciones de los funcionarios públicos para construir la confianza social necesaria en el proceso general de recuperación.

IV. REGULACIÓN PARA LA ESTRATEGIA DE RECONSTRUCCIÓN

Los principios rectores de las acciones de recuperación deben traducirse en un conjunto de reglas que normen las actividades de todos los actores de la reconstrucción. Es decir, debe garantizarse que las instituciones públicas y privadas involucradas en la estrategia observen esos principios y, en su caso, sean sancionadas por el mal uso de los recursos, la toma de decisiones inadecuadas o infundadas o, en general, por malas prácticas que afecten la confianza en el proceso de recuperación.

V. FONDOS DE RECONSTRUCCIÓN

En materia de fondos de reconstrucción, debe tenerse en cuenta que:

- Los fondos públicos están sujetos al esquema de reglas que determina la forma en que se ejercen los recursos públicos.
- Los fondos privados tienen la intención de afectar el espacio público, por lo cual también deben sujetarse a la regulación estatal para edificaciones de cualquier tipo. Es interesante destacar que, por ejemplo, en el caso del terremoto de Murchison en Nueva Zelanda, en 1929, el gobierno de ese país respondió con acciones específicas: proveyendo recursos para la recuperación, si bien limitados, pero también estableciendo regulaciones de rendición de cuentas para los fondos privados, colocándolos

bajo la vigilancia de un comité especial, con la finalidad de regular su ejercicio y evitar el mal uso de esos recursos. La misma estrategia se estableció en ese país en el terremoto de 1931 y, aún más, la revisión del caso de los sismos de 2010, 2011 y 2013 evidencia, junto a los otros dos casos, que “en Nueva Zelanda el apoyo para reconstrucción fue proporcionado principalmente por el sector privado, aunque la distribución de los recursos fue coordinada, regulada y monitoreada por el gobierno central”.¹³

El escrutinio de los recursos que se usan para atender afectaciones por situaciones de emergencia es fundamental para fortalecer la confianza de las poblaciones afectadas en las acciones de reconstrucción, al margen del origen de esos recursos y de las normas de cada territorio. La transparencia en el ejercicio del dinero no sólo está asociada a obligaciones legales, sino a buenas prácticas internacionales. “La población de una zona afectada tiene el derecho de conocer el monto de los recursos que se están gastando en su comunidad y el origen de esos recursos”.¹⁴ Esta característica no solamente tiene que ver con el hecho de que los recursos afectarán el espacio público, sino también con que tienen origen en las contribuciones de algunos individuos. Conviene tener en cuenta en que algunos fondos privados se articulan en torno de una organización, empresa o conglomerado empresarial, pero incluyen donativos de personas no vinculadas a éstas.

La discusión que se ha ofrecido hasta el momento tiene como objetivo enfatizar que la estrategia de reconstrucción debe coordinarla el gobierno y, todavía más, que algunas experiencias internacionales evidencian que los fondos privados y sus actividades deben ceñirse a un esquema de planeación único, coordinado y regulado por el gobierno. La existencia de regulaciones para la

¹³ Vosslander, Rob, “After the Earth Moved...”, *cit.*, pp. 524-530.

¹⁴ ActionAid International, *Accountability in Emergencies*, s.l., ActionAid International, 2014, p. 59.

gestión y el ejercicio de los fondos privados —y la obligación de que esa información sea publicada— no ataca la naturaleza privada de los fondos; sin embargo, asume que, dado el objetivo de esos recursos, no puede ignorarse la obligación de rendir de cuentas.

El conjunto de acciones que se han enumerado como necesarias para la puesta en marcha de una estrategia de reconstrucción integral están destinadas a la generación de confianza entre la ciudadanía y a garantizar que las acciones de los fondos públicos y privados estén encaminadas a la solución del problema público generado por el desastre natural específico. Por otro lado, la situación de emergencia, de por sí caótica, podría abrir espacios de oportunidad para hechos de corrupción y mal uso de los recursos.

En ese sentido, los principios que se han recuperado de la literatura tienen como objetivo evitar que se usen de manera indebida los grandes volúmenes de recursos —públicos y privados— que se involucrarán en la recuperación. A esta preocupación va aparejada la necesidad de la planeación con prioridades bien definidas, objetivos y metas claros, de modo que la estrategia entera responda a una lógica coherente.