

## CAPÍTULO SEGUNDO

### BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE RECONSTRUCCIÓN

En las últimas décadas se ha registrado un incremento notable de los daños producidos por desastres naturales, los cuales han impactado de manera considerable en la vivienda. Cuando sucede un acontecimiento de este tipo, es muy común que se evidencie falta de *políticas de prevención, es decir, que haya carencia de acciones que permitan disminuir las consecuencias negativas de los desastres. A esas deficiencias también se añaden, frecuentemente, otro tipo de problemas, como la incapacidad de respuesta a las afectaciones, en lo inmediato y en el largo plazo, la escasez de recursos económicos para la recuperación y la inflexibilidad de las políticas que, siendo ya instrumentadas, podrían contribuir a paliar las consecuencias de los desastres naturales. Por otro lado, las experiencias internacionales también ofrecen prácticas exitosas. En varios países la gestión de las situaciones de emergencia ha resultado en prácticas virtuosas que pueden trazar la ruta a seguir en aquellos otros que carecen de cualquier plan de acción. A esas buenas prácticas también se han añadido las recomendaciones de diversos organismos internacionales.*

A pesar de la prevalencia de situaciones críticas que tienen efectos desastrosos en la infraestructura pública y privada y, en general, en la vida de las personas, los gobiernos siguen fallando en ofrecer respuestas eficaces a los momentos de emergencia. Esta dificultad para responder a problemas públicos de este tipo está asociada, según se evidencia en el análisis de este capítulo, con la debilidad estructural de las políticas públicas en algunos países, con la falta de previsión en otros y, finalmente, con una capacidad deficiente para gestionar situaciones problemáticas —incluso antes de los desastres naturales—. Es decir, si se contrastan los casos de éxito con aquellos de fracaso, se evidencia que políticas públicas estables pueden mejorar la capacidad de un gobierno para responder a

una situación crítica, pues la fortaleza de las acciones que atienden problemas públicos específicos —antes, durante y después del desastre— permite que, en el momento de emergencia, esas políticas consolidadas se mantengan, convirtiéndose en propulsores de la recuperación, aunque el problema que atienden sea diferente.

La falta de previsión es una práctica que impacta de forma negativa en la capacidad de atención de los gobiernos ante problemas públicos causados por desastres naturales. También es preciso señalar que la articulación de políticas de protección civil no es suficiente, pues se considera que las acciones de recuperación deben iniciar, idealmente, antes del desastre. Es decir, una política de prevención tendría que fundarse en la premisa de minimizar las consecuencias de los desastres naturales y concentrarse en una estrategia de recuperación que prevea, al menos, la vuelta a las condiciones anteriores al momento crítico. Por otro lado, la deficiencia en las respuestas inmediatas a una situación de emergencia también está asociada a la ausencia de planeación. Es posible entender a la etapa de planeación como paralela a la instrumentación de acciones de atención inmediata. Estas últimas suceden, haya o no previsión, pero deben encaminarse a objetivos claros de corto plazo y acompañarse de un proceso de planeación de largo alcance.

La reparación, reconstrucción y recuperación después de desastres naturales son materias que se han posicionado en las agendas públicas en todo el mundo. La literatura especializada hace énfasis en la necesidad de ir más allá de la reconstrucción, es decir, entender el proceso de la recuperación como una estrategia integral y coherente con objetivos variados. Esa estrategia debe poner en el centro la reposición de la calidad de vida de las zonas afectadas. Como se ha dicho, el primer plan para la recuperación es la vuelta a las condiciones de vida que existían antes de la situación crítica. Sin embargo, la planeación no debe basarse sólo en esa idea, sino evolucionar para identificar las vías mediante las cuales es posible generar condiciones mejores a las preexistentes.

Este capítulo revisa algunos casos de éxito, con la finalidad de extraer buenas prácticas que podrían mejorar la respuesta que los actores públicos y privados han dado —y siguen dando— a la situación de emergencia en México, después de los terremotos de septiembre de 2017. Con ese objetivo, se han seleccionado los casos de Indonesia y Chile. Ambos ejemplos son reconocidos por los resultados positivos que ofrecieron sus estrategias de recuperación, así como por el esquema eficiente con el cual gestionaron las acciones de atención a los efectos de desastres naturales diferentes. En primer lugar se analiza el caso de Indonesia, del cual se destaca la disminución de la corrupción en las acciones de socorro y reparación inmediata, posteriores al tsunami de diciembre de 2004. La estrategia del gobierno también permitió la incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el proceso de recuperación. En segundo término, se analiza el caso de Chile. Este ejemplo tiene como característica importante haber centrado la atención de la estrategia de recuperación en la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas y, en particular, en introducir mecanismos de participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso de recuperación.

Adicionalmente, este apartado recupera algunas buenas prácticas derivadas de recomendaciones de organismos internacionales, así como de otras experiencias. Una de las conclusiones de este apartado se dirige a afirmar que existen herramientas suficientes para limitar la corrupción, fortalecer la legitimidad de las acciones de reconstrucción e incluir a la ciudadanía —afectada y no afectada— en el proceso de planeación. Los casos de éxito evidencian que la respuesta a situaciones de emergencia y, después, las estrategias de recuperación no se ajustan a un criterio monolítico cuyo centro sea el gobierno y sus agencias, si bien éste suele ser el actor central de la reconstrucción. La participación de diversos actores públicos y privados es fundamental para favorecer los resultados positivos de cualquier esfuerzo de recuperación. Sin embargo, esos actores diversos deben encaminar sus actividades a objetivos comunes, a partir de un esquema de

planeación compartido y un modelo de coordinación que implique la complementariedad de las acciones de cada uno.

## I. INDONESIA

El 26 de diciembre de 2004 ocurrió un terremoto de 8.9° en la escala de Richter, en el fondo del Océano Índico. Este movimiento telúrico provocó un tsunami que afectó a Aceh y Nias en Indonesia y a otras partes de Tailandia, Sri Lanka, Maldivas, Bangladesh, Myanmar y Somalia. Ambos desastres dañaron la mayor parte de la costa de Aceh (800 km), provocando un número elevado de pérdidas humanas, así como la destrucción de infraestructura pública y privada (escuelas, centros de salud, aeropuertos, ferrocarriles, caminos, puertos y edificios del gobierno, entre otros). El 28 de marzo de 2005 ocurrió un segundo terremoto. La cercanía temporal de estos dos eventos provocó que los sobrevivientes quedaran en situación de emergencia: sin hogar, sin empleo, sin instalaciones sanitarias, sin escuelas y, en suma, carentes de las condiciones mínimas para el desarrollo humano.

TABLA 1  
*Datos sobre los daños en Indonesia*

<i>Personas desplazadas</i>	635,384
<i>Pérdidas humanas</i>	127,707
<i>Personas desaparecidas</i>	93,285
<i>Casas destruidas</i>	139,000
<i>Casas parcialmente dañadas</i>	118,300
Logros	
<i>Casas permanentes construidas</i>	140,304

FUENTE: elaboración propia.

La situación de emergencia generada por los dos terremotos —y sus tsunamis subsecuentes— exigió una respuesta inmediata de las agencias gubernamentales. Para fines de enero de 2005, el gobierno de Indonesia (junto con organismos internacionales) presentó una evaluación de daños y notas sobre la estrategia de reconstrucción. El presidente de Indonesia estableció la Agencia para la Reconstrucción y Rehabilitación (BRR) en abril de 2005, cuatro meses después del desastre natural, con la meta de coordinar las actividades de rehabilitación y reconstrucción. Las actividades principales de la Agencia fueron: conducir los esfuerzos de la reconstrucción con autoridad para planear, implementar, administrar, controlar y evaluar el proceso de rehabilitación y reconstrucción; asegurar que el presupuesto no se usara de manera indebida por la corrupción; coordinar las acciones de financiamiento internacional, y ejercer el liderazgo y coordinación de alrededor de 900 organizaciones que participaron en la estrategia de recuperación.

De acuerdo con el diseño institucional que se le otorgó, la agencia estaba subordinada jerárquicamente al presidente de la República y su mandato tenía límite de tiempo de cuatro años. El principal objetivo de la estrategia de reconstrucción, coordinada por la Agencia, fue recuperar la forma de vida y fortalecer a las comunidades en Aceh y Nias. Adicionalmente, el periodo de recuperación —y la existencia de la Agencia como líder y coordinadora de todas las acciones— permitió que la estrategia se convirtiera en un momento de experimentación para introducir mejoras administrativas e impulsar la innovación en la gestión pública.

La Agencia para la Reconstrucción y la Rehabilitación tuvo diferentes etapas institucionales en las que modificó su estructura organizativa, de acuerdo con las necesidades del proceso de recuperación, a saber:

- 2005. Coordinación general de los programas de reconstrucción y rehabilitación.

- 2006. Fortalecimiento de la capacidad de implementación.
- 2007. Descentralización. Traslado de personal operativo para estar cerca de las zonas afectadas, identificar necesidades y vigilar la implementación.
- 2008. Transición. Traslado de responsabilidades a organismos permanentes.
- 2009 (abril). Se entregaron responsabilidades a los gobiernos central y local.

La mayor parte de los proyectos a cargo de la Agencia se materializaron entre 2007 y 2008. Los estándares contemplados para apoyar a las víctimas, en el Plan Maestro para la Reconstrucción de Indonesia, fueron los siguientes:

- a) Cada hogar tendría derecho a fondos para reconstruir sus casas con montos alrededor de 3,000 dólares, cuando fuera necesario reconstruir totalmente.
- b) Cada hogar tendría derecho a montos alrededor de 1,000 dólares, cuando las necesidades se limitaran a reparaciones.<sup>15</sup>

El presupuesto total para la reconstrucción fue de alrededor de siete billones de dólares y provino mayormente de organismos internacionales y donantes particulares de todo el mundo. Una de las características que sobresalió en este proceso fue la participación de la comunidad internacional, lo que influyó en las políticas y estrategias posteriores al desastre natural. La Agencia para la Rehabilitación y Reconstrucción publicó recomendaciones al final de su periodo de existencia, con el objetivo de compartir la experiencia positiva en la atención de las consecuencias de un desastre natural. Estas recomendaciones se recuperan como buenas prácticas en tres temas fundamentales: diseño institucional, im-




---

<sup>15</sup> Wegelin Emiel A, “Post-Tsunami Reconstruction in Indonesia”, *Global Urban Development Magazine*, vol. 2, Issue I, marzo de 2006. Disponible en: <http://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Wegelin.htm>.

plementación y financiamiento. En la siguiente tabla se incluyen los elementos principales para cada una de estas áreas:

## ESQUEMA 1

### *Componentes de la estrategia de reconstrucción de Indonesia*

	<p><i>Diseño institucional</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Establecer rápidamente una agencia coordinadora con poderes adecuados</li><li>• Designar un equipo fuerte y experimentado para lograr pleno apoyo de otros organismos del gobierno y la comunidad de donantes</li><li>• Mantener una “mentalidad de crisis” a través de todo el esfuerzo de reconstrucción</li></ul>
	<p><i>Implementación</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Construir una fuerte capacidad de implementación para que la agencia coordinadora pueda llenar los vacíos de la reconstrucción</li><li>• Conocer las necesidades básicas, llenar las lagunas de la cadena de suministros, construir un coordinado cuarto de guerra e involucrar a las comunidades afectadas</li><li>• “Reconstruir mejor” en cada oportunidad</li><li>• Utilizar los principales organismos asociados para desempeñar funciones de coordinación de apoyo</li><li>• Comunicación permanente con beneficiarios y donantes</li></ul>
	<p><i>Financiamiento</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Asegurar la integridad y la rendición de cuentas de los fondos para ganar la confianza y el apoyo de los donantes y de los ciudadanos</li><li>• Mezclar diplomacia, autoridad y flexibilidad para garantizar que los flujos de financiación se dirijan a las necesidades reales</li></ul>

FUENTE: elaboración propia.

### 1. *Diseño institucional*

La estrategia de diseño institucional para Indonesia quedó enmarcada en tres grandes componentes. La primera —y más relevante— fue la creación de una agencia coordinadora con contrapesos para garantizar una mejor gestión de prioridades y recursos. También contempló la designación del equipo con base en estándares de mérito y experiencia, así como la importancia de tener presente en todo momento una mentalidad de crisis, para no restar fuerza ni importancia a ninguna de las acciones de la reconstrucción. Los pasos a seguir fueron:

*A. Establecer una agencia coordinadora con poderes adecuados*

En el momento inicial de la situación de emergencia, según el modelo de Indonesia, se considera necesario un esquema de coordinación que convoque y lidere los esfuerzos de todos los actores —públicos y privados— que tendrán participación en la estrategia de reconstrucción. Para alcanzar ese objetivo, la agencia debe contar con las atribuciones adecuadas y suficientes para ejercer el liderazgo en el proceso de reconstrucción. En el caso de Indonesia debe destacarse que, además de responsabilidades específicas, a la agencia coordinadora se le dotó un mandato específico consecuente con los objetivos planteados inicialmente.

- a) Una vez establecida la agencia coordinadora, debe delimitarse la fase de reconstrucción. Es imperativo tener en cuenta que existe una diferencia entre la etapa de atención inmediata y la de reconstrucción. La primera etapa, como lo hemos dicho, debe suceder al mismo tiempo que la planeación —que requiere de un periodo de tiempo considerable—. La segunda etapa es más compleja y requiere de un plazo de tiempo más amplio. En Indonesia la fase de emergencia concluyó el 26 de marzo de 2005. Una vez que se planteó la finalización de la fase de emergencia, ya existiendo la agencia coordinadora, e iniciada la fase de reconstrucción, las responsabilidades de la coordinación de las acciones se trasladaron a la BRR.
- b) La BRR se instituyó como ventanilla única para la rehabilitación y la reconstrucción. Es decir, teniendo definidas las atribuciones de la agencia coordinadora y habiéndose declarado el inicio de la etapa de reconstrucción, el 16 de abril de 2005 se centralizaron las actividades de atención en la “ventanilla” de la BRR, a través del Decreto de Ley 2/2005 y de la Ley 10/2005. Estos documentos normativos establecieron tres órganos rectores de la Agencia para la Reconstrucción y la Rehabilitación:



- La Junta Consultiva. Integrada por 17 miembros designados por el presidente. Incluía a representantes del gobierno central y local, instituciones religiosas, ciudadanos prominentes y académicos. Su misión fue dar dirección a la agencia en cuanto a la formulación, dirección e implementación de la estrategia de rehabilitación y reconstrucción.
  - La Junta Supervisora. Integrada por nueve miembros designados por el presidente, con individuos representativos de la comunidad, consejeros técnicos, incluidos representantes de las organizaciones donantes. Su función era dar seguimiento y monitoreo a las actividades de implementación.
  - Organismos de ejecución.
- c) La BRR se estableció como organismo de coordinación para evitar la duplicidad de esfuerzos y reducir los procedimientos administrativos, así como las pugnas internas entre instituciones y, en general, entre los actores públicos y privados que podían intentar dominar la estrategia de reconstrucción. No es menor tener en cuenta el papel de la BRR como agencia de control de conflictos entre actores de la recuperación, pues en ese caso participaron más de 900 instituciones. Otra de las condiciones que favorecieron la creación de la agencia coordinadora fue la debilidad gubernamental, es decir, si no se hubieran concentrado los esfuerzos en una sola agencia, el gobierno hubiera ofrecido una respuesta débil, consecuente con la propia situación de la administración pública local, pues el tsunami provocó la muerte de una tercera parte de los funcionarios públicos, así como la destrucción de registros y edificios públicos. Adicionalmente, la BRR ofreció la impresión de que el gobierno central atendía a Aceh con una estrategia nueva, pues desde décadas atrás existía un movimiento secesionista fuerte en esa región.

- d) Planeación. El ejemplo de Indonesia evidencia que el éxito de las acciones de recuperación estuvo asociado a la capacidad de la BRR para planear, designando tiempo suficiente para la etapa de análisis y proyección de acciones. De inicio, el gobierno indonesio previó la existencia de una agencia de coordinación, que tendría las capacidades para coordinar la estrategia de recuperación, tres meses antes de que ésta existiera y, posteriormente, la BRR se encargó de definir objetivos, alcances y límites de la estrategia de reconstrucción.

*B. Designar un equipo fuerte y experimentado para lograr pleno apoyo de otros organismos del gobierno y la comunidad de donantes*

El caso de Indonesia deja claro que la agencia coordinadora, además de atribuciones suficientes para desarrollar sus actividades y alcanzar sus objetivos, debe tener la capacidad de mediar entre los diferentes intereses en pugna, así como tomar en cuenta las condiciones locales de las zonas afectadas y, además, tener las herramientas para garantizar la legitimidad de sus acciones, la confianza de los actores de la reconstrucción y de los ciudadanos.

- a) Reforzar la autoridad formal. El equipo a cargo de la agencia de reconstrucción debe tener la capacidad de reforzar, mediante vías diferentes, la autoridad formal de la agencia. En Indonesia, la posición de liderazgo de la BRR se fincó no sólo en su condición de instancia coordinadora especializada, sino también en las cualidades profesionales y la experiencia de los funcionarios encargados.
- b) Mediación entre intereses encontrados. La legitimidad de la agencia y la confianza generada por sus funcionarios fue esencial para que se firmara un acuerdo de paz en la región de Aceh, con la finalidad de que el movimiento secesionista permitiera la actuación de la BRR. Como resultado de ese acuerdo, la agencia reclutó deliberadamente a antiguos

miembros de la organización secesionista para el desarrollo de las actividades de recuperación.

- c) Entender las condiciones locales. En el caso de Indonesia, la agencia coordinadora no sólo trabajó en coordinación con los gobiernos locales, sino tuvo en cuenta la estructura de relaciones sociales en el ámbito local, en las regiones afectadas, mediante la participación ciudadana en el proceso de planeación e instrumentación.

### *C. Mantener la “mentalidad de crisis” durante todo el esfuerzo de reconstrucción*

Por la naturaleza caótica del momento de crisis, una de las necesidades básicas para favorecer el éxito de la estrategia de recuperación es el reclutamiento de personal con cualidades profesionales en los temas relacionados con la reconstrucción. Es fundamental que la agencia esté orientada a la acción y tenga capacidad de adaptación al cambio, según las circunstancias. Estas condiciones están asociadas a lo que se denomina “mentalidad de crisis”, que requiere flexibilidad de los funcionarios para la atención de los problemas, así como sentido de urgencia permanente.

- a) Establecer metas desafiantes para mantener un sentido de urgencia. Estas metas deben descomponerse en momentos culminantes para demostrar los avances y ganar credibilidad. Por ejemplo, en Indonesia el objetivo era construir 47,573 nuevas viviendas en cuatro años, en una zona sin carreteras ni enlaces marítimos para la entrega de materiales de construcción. Este tipo de metas de alto impacto deben descomponerse en etapas, de corto, mediano y largo plazos, de modo que sea posible que los ciudadanos y los actores de la reconstrucción estén al tanto de los resultados en todo momento.

- b) Simplificación de los procesos administrativos. En aquellos casos en que no hay planeación y las acciones de reconstrucción suceden de forma caótica, es común que se recurra a atajos administrativos, teniendo como consecuencia el surgimiento de espacios administrativos opacos en los que pueden suceder intercambios corruptos o malas prácticas administrativas. En el caso de Indonesia, el reclutamiento de los mejores perfiles profesionales disponibles no impidió que se simplificaran los procedimientos administrativos y que, al mismo tiempo, se establecieran mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- c) Aprendizaje institucional. El ejemplo de Indonesia evidencia que se debe actuar con decisión y, a la vez, cambiar el rumbo cuando no haya buenos resultados. Al mismo tiempo, es necesario reconocer la disyuntiva entre velocidad y calidad: “que lo rápido no sea enemigo de lo bueno”.

## 2. *Implementación*

La estrategia de implementación para la reconstrucción en Indonesia se caracterizó por un énfasis permanente en la coordinación y el reconocimiento de las necesidades básicas de la población afectada por los desastres. Se caracterizó por:

### A. *Capacidad de implementación*

- a) Asumir la responsabilidad de lograr los objetivos de la reconstrucción. Por ejemplo, en Indonesia la BRR empezó a desarrollar capacidad de construcción directa después de seis meses de creada.
- b) Articular una capacidad sólida de ejecución para que en el caso de fallas en el proceso de implementación, la agencia tenga la capacidad de poner sus recursos disponibles para la consecución de los objetivos. Sin embargo, debe

distinguir entre sus ámbitos institucionales dedicados a la coordinación y aquellos destinados a la implementación.

*B. Conocer las necesidades básicas, llenar las lagunas de la cadena de suministros, construir un coordinado cuarto de guerra e involucrar a las comunidades afectadas*

Estos son los cuatro aspectos básicos por los que debe iniciar la etapa de atención inmediata y remiten al hecho de que, si bien se trata de acciones de urgencia, deben estar ordenadas hacia objetivos de alcance inmediato, no dispersas ni caóticas. Asimismo, esas acciones deben complementarse con la etapa de planeación para la reconstrucción. La priorización de actividades es indispensable, especialmente ante un desastre en gran escala, en el que pareciera que todo se tiene que reconstruir al mismo tiempo.

- a) Conocer y atender las necesidades básicas de los afectados.
- b) Llenar las lagunas de la cadena de suministros y desarrollar acciones para evitar consecuencias desproporcionadas en el mercado nacional.
- c) Construir una coordinación tipo cuarto de guerra. Almacenar todos los datos para obtener una visión general de los proyectos, actividades y progreso, de modo que se desarrolle la capacidad de saber quién está haciendo qué, cuándo y dónde. Esto es imprescindible para ubicar avances, duplicaciones y lagunas. En este sentido, en Indonesia se desarrolló una base de datos (RANdatabase Aceh-Nias). En ésta se mantenía la transparencia de los fondos manejados a través del proceso presupuestario del gobierno así como de aquellos utilizados por los donantes fuera del presupuesto. RANdatabase fue público y disponible para cualquier persona con acceso a Internet.
- d) Participación ciudadana. Incorporar las necesidades de la población durante las fases de planeación para que el plan reflejara las necesidades de los afectados.

### C. “Reconstruir mejor”

En comparación con la situación que existía antes del desastre, la BRR mejoró cuatro esferas: la infraestructura física, los programas dirigidos por la comunidad, el empoderamiento de los menos favorecidos y la resiliencia para futuros desastres.

- a) Construcción de una mejor infraestructura física. El objetivo fue lograr un mejor resultado en cantidad y calidad del que existía antes del desastre. Otro aspecto importante fue cómo sucedió la reconstrucción, no sólo lo que se logró reconstruir. Se buscó fortalecer el capital social y las capacidades de la comunidad, así como innovar en la gestión pública. BRR se marcó el objetivo de construir más de lo que fue destruido y de mejor calidad.
- b) Iniciativas de reconstrucción conducidas por la comunidad. Se consultó a los beneficiarios para atender sus necesidades y deseos, y construir capacidades en la comunidad. Quienes logran un alto sentido de pertenencia en los proyectos de reconstrucción tienden a sufrir menos corrupción y malversación de fondos. Es decir, es fundamental que los ciudadanos se apropien de la estrategia de reconstrucción, confiando en las acciones de recuperación e identificando sus necesidades en las prioridades de atención. En Indonesia, los proyectos gestionados por la comunidad fueron 30% más baratos que aquellos gestionados por los contratistas.
- c) Empoderamiento de los marginados. En el caso de Indonesia aumentó la participación formal de las mujeres en programas dirigidos a la comunidad. Más de la mitad de los facilitadores de estos programas fueron mujeres. Por ejemplo, en un subprograma de distrito se establecieron cuotas de género —dos de los tres representantes de la aldea debían ser mujeres—. También destacó que más de la mitad de los participantes en las reuniones de planeación eran de los grupos más pobres de las áreas afectadas.

- d) Mejorar la resiliencia de las comunidades para futuros desastres naturales.
- e) Mantener como prioridad la reconstrucción. Se debe trabajar con instituciones locales para asegurar mejores resultados en el largo plazo, sobre todo en las acciones vinculadas con la recuperación de la situación económica y social anterior al desastre natural.

#### *D. Coordinación con las organizaciones públicas, privadas e internacionales*

El apoyo a Aceh y Nias reunió alrededor de 900 organizaciones y 7.2 billones de dólares de fondos, ante lo cual BRR solicitó respaldo de las agencias asociadas para gestionarlos. Dos ejemplos: la Oficina de las Naciones Unidas para Coordinar la Recuperación de Aceh y Nias (UNORC) apoyó a BRR en la coordinación de 27 agencias de la ONU. Por otro lado, Multi-Donor Fund (MDF) agrupó los fondos de 15 donantes y fue administrado por el Banco Mundial.

#### *E. Comunicación permanente con beneficiarios y donantes*

La estrategia que se siguió en Indonesia se dirigió a abrir y mantener canales de comunicación bidireccional con los beneficiarios y los donantes para mejorar la coordinación de las acciones de recuperación. Los elementos principales fueron:

- a) Comunicación fluida. Esta vertiente permitió establecer mecanismos de contacto permanente con beneficiarios y donantes durante todo el proceso de recuperación. De esta forma se favoreció la vigilancia permanente y se disiparon las dudas sobre los peligros de corrupción.
- b) Uso de canales de comunicación de dos vías.
- c) Comunicar y celebrar públicamente los logros.

### 3. *Financiamiento*

En Indonesia, uno de los componentes fundamentales para conseguir los financiamientos necesarios para la reconstrucción fue asegurar la integridad y la rendición de cuentas de los fondos para ganar la confianza y el apoyo de los donantes y de los ciudadanos. Lo anterior fomentó la confianza de la comunidad internacional y la claridad permanente acerca de la forma en que se ejercieron los recursos destinados a la reconstrucción. La gestión financiera es complicada en estos casos porque se requiere a la vez integridad y velocidad en los resultados; sin embargo, es posible garantizar ambas necesidades con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.

En el ejemplo de Indonesia se hablaba de “integridad” para denotar que los recursos confiados se dirigían a su destino de forma transparente, de conformidad con los reglamentos y sin desviaciones a otros propósitos. Desde un principio, BRR entendió a la corrupción como una amenaza para la estrategia de reconstrucción; como respuesta a esta concepción, se publicó un programa integral de lucha contra la corrupción. Este programa debía vincularse con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitieran a todos los ciudadanos estar al tanto y dar seguimiento a las acciones de recuperación, en todo momento. La estrategia de financiamiento y uso de los recursos de la reconstrucción se caracterizó por:

#### *A. Combate proactivo de la corrupción*

La posición de BRR fue de tolerancia cero contra la corrupción sistémica: puso en marcha mecanismos de supervisión interna, facilitó el escrutinio externo de sus cuentas (transparencia y rendición de cuentas) y promovió prácticas anticorrupción con sus socios externos. Por otro lado, se animó a la comunidad a participar en la batalla contra la corrupción. Desde el punto de



vista institucional, el equipo de dirección funcionó como modelo para el resto de la agencia, se seleccionaron líderes con trayectorias impecables y cada uno declaró públicamente su riqueza personal. Todos los empleados de la agencia coordinadora se comprometieron con un acuerdo ético denominado “Pacto de Integridad”, como requisito de sus condiciones de empleo.

Adicionalmente, BRR invitó a Transparencia Internacional a revisar el programa integral de lucha contra la corrupción y trabajó con el Comité de Erradicación de la Corrupción en Indonesia (KPK), en el desarrollo de investigaciones sobre el tema. Además del escrutinio externo de instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, se desarrolló una estrategia de vigilancia y monitoreo ciudadano con herramientas de denuncia para generar procesos de investigación y sanción, cuando así se requiriera.

### *B. Educación y sensibilización*

La agencia difundió su postura contra la corrupción y el contenido del programa integral de lucha contra la corrupción. Se trabajó con sectores influyentes de la sociedad para informar a la comunidad.

### *C. Establecer un entorno de combate a la corrupción*

Articular un entorno de esta naturaleza implica la incorporación de nuevas normas para fortalecer la vigilancia en los procesos administrativos de mayor vulnerabilidad y la simplificación administrativa. En el mismo sentido, BRR alentó a los actores de la recuperación a utilizar las mismas herramientas de transparencia y rendición de cuentas que utilizaba como agencia coordinadora, para facilitar el escrutinio público en todos los ámbitos.

#### *D. Investigar toda queja*

En el ejemplo de Indonesia, se aceptaron todas las denuncias, se revisó su veracidad y se les dio seguimiento. En el caso de una violación penal, la Unidad Anticorrupción (SAK) presentaba el caso ante las autoridades competentes para que se realizara una investigación formal. Todas las denuncias recibidas fueron tratadas con confidencialidad. Durante el periodo 2005-2008, el mayor número de denuncias recibidas por la Unidad Anticorrupción fue por violaciones del proceso de adquisiciones (809 de un total de 1,527); en segundo lugar fue por el rubro otros (344 denuncias); en tercer lugar por indicación de corrupción, colusión y nepotismo (166 denuncias), y en cuarto lugar por obstáculos a la aplicación de la rehabilitación y la reconstrucción (154 denuncias).

#### *E. Mecanismos de vigilancia*

La vigilancia del programa integral de lucha contra la corrupción estuvo a cargo de una Unidad Anticorrupción a la que se le otorgó autonomía respecto de BRR. Esta unidad tenía la obligación de informar los avances de sus investigaciones y resultados sólo al titular de BRR y a la Junta Consultiva.

## II. CHILE

El 27 de febrero de 2010 ocurrió un terremoto de 8.8° en la escala de Richter, en la región centro-sur de Chile. El terremoto produjo un tsunami, lo que provocó enormes daños a lo largo de 630 kilómetros de costa. Este hecho se produjo dos semanas antes de que Sebastián Piñera asumiera la presidencia.

TABLA 2  
*Datos sobre los daños en Chile*

Pérdidas humanas	526
Viviendas afectadas	370,000
<i>Logros</i>	
Viviendas fueron reparadas con ayuda del gobierno	60% (220,000*)
Viviendas reparadas en forma privada (la mayoría con seguros)	40% (150,000)

\* De las 220,000 viviendas que recibieron ayuda del gobierno, 109,000 requirieron reparaciones y 113,000 fueron reconstruidas.

Seis meses después de la tragedia se publicó el plan de reconstrucción, que abarcó infraestructura, hospitales, escuelas y vivienda. Lo relativo a esto último fue gestionado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). El plan de reconstrucción de vivienda se destinó a la población con ingresos anuales inferiores a los 12,000 dólares por familia y a los dueños de los hogares que tenían un valor menor a los 88,000 dólares.

Durante el proceso de reconstrucción de la vivienda, el ministerio responsable se coordinó con 239 municipios. A los alcaldes se les asignó la responsabilidad de registrar las viviendas dañadas y a las oficinas regionales del ministerio la de gestionar lo relativo a las peticiones de subsidio. En el proceso, se construyó vivienda temporal y permanente, se contempló la planificación urbana y la reconstrucción del patrimonio histórico. La mayoría de las casas (más del 70%) fueron reconstruidas en los lugares en que los beneficiarios tenían su hogar antes del terremoto. De esta manera, la mayoría de las familias permanecieron en sus comunidades (se procuró que no se construyera en terrenos no urbanizados). Asimismo, se mejoraron las normas de construcción para llevar a cabo la edificación de viviendas nuevas. A las

familias que cubrieron los requisitos para recibir los fondos se les presentaron varias opciones: reparar una casa existente, adquirir una casa nueva en el lugar que los propietarios tenían su terreno, construir su casa en un sitio diferente o construir vivienda de interés social. Los propietarios de las nuevas viviendas tenían la opción de elegir entre varios modelos basados en las presentaciones que les hacían los constructores: por ejemplo, casas prefabricadas u otras opciones con variedad de diseño. En todo caso, los proyectos debían ser certificados por el Ministerio de Vivienda. Se privilegió que los constructores fueran locales, a la vez que se fomentó la competencia y se otorgaron estímulos a aquellos que edificaran en las regiones más remotas. En el diseño de las nuevas casas se contempló que las familias pudieran añadir habitaciones. Se mejoró el tamaño de la vivienda, respecto de las condiciones anteriores al desastre.

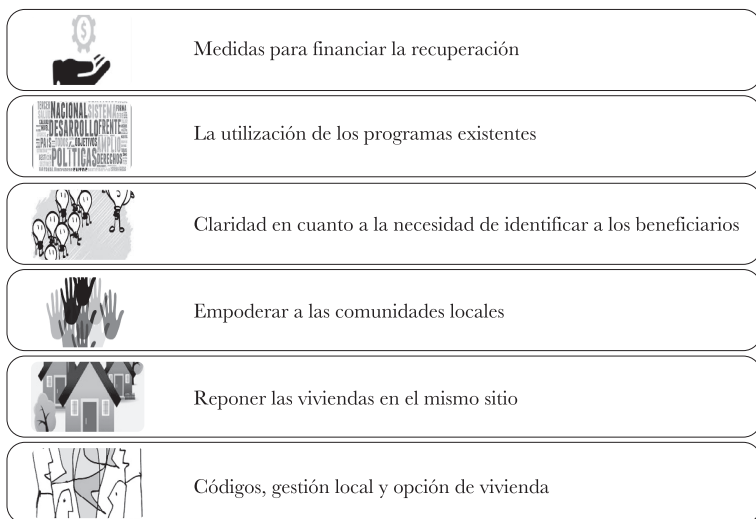
La reconstrucción se financió a través de diversos impuestos a las empresas (minería, tabaco) y del aumento de impuestos a la propiedad en el caso de los no afectados. Las pérdidas estimadas fueron de 30,000 millones de dólares, lo que representó 18% del PIB; 21,000 millones de dólares correspondieron a activos fijos y 9,000 millones de dólares a pérdidas de negocios e indirectas.

Un año después del terremoto, el 60% de los subsidios del gobierno habían sido asignados, el 35% de la vivienda estaba en construcción y el 5% de la nueva vivienda estaba completa. Después de dos años se habían entregado todos los subsidios, el 70% de las reparaciones se habían llevado a cabo y solamente el 10% de las nuevas construcciones se habían terminado, aunque el 45% ya se había empezado. Después de tres años, el 68% de las viviendas estaban concluidas y para el cuarto año casi estaban terminadas todas las unidades proyectadas.

Después de analizar la experiencia de Chile, Mary C. Comerio, del Centro de Investigaciones de Ingeniería Sísmica del Pacífico de la Universidad de Berkeley, definió que, en materia de vivienda, el gobierno adoptó seis decisiones críticas:

## ESQUEMA 2

### *Componentes de la estrategia de reconstrucción en Chile<sup>16</sup>*



FUENTE: elaboración propia

Con esta base, se instrumentaron estrategias para la atención de la emergencia. De acuerdo con Comerio, varios factores contribuyeron al éxito del programa:

- 1) Un fuerte liderazgo en el ámbito nacional y en los niveles locales.
- 2) El uso de instituciones y programas existentes.
- 3) La flexibilidad para adaptar programas en un determinado plazo.
- 4) Un personal técnico fuerte.

<sup>16</sup> Comerio, Mary C., “Housing Recovery in Chile: a Qualitative Mid-Program Review”, *PEER Report 2013/01*, Pacific Earthquake Engineering Research Center Headquarters at the University of California, Department of Architecture, Universidad de California, Berkeley, febrero de 2013, pp. 4-9. Disponible en: [https://peer.berkeley.edu-reports\\_2013](https://peer.berkeley.edu-reports_2013).

- 5) Una economía robusta.
- 6) Voluntad política.<sup>17</sup>

Uno de los elementos que destaca en el caso chileno es que sus resultados se han visto reflejados mucho más rápido que en otros países que han atendido desastres de este tipo. La decisión de construir las viviendas en el mismo lugar en el que habitaban los damnificados y no trasladar a los beneficiarios lejos de su comunidad, hizo el proceso más complejo y lento, pero tuvo un alto impacto en la calidad de vida de las personas. La mayoría de las personas pudieron permanecer en sus lugares de origen.

Otro elemento que vale la pena resaltar es la introducción de tecnologías más seguras de construcción y su combinación con estilos de vida local. Se tomó en cuenta la opinión de las comunidades en la estrategia de reconstrucción y las familias tuvieron la oportunidad de escuchar las propuestas, discutir los modelos y votar para seleccionar los de su preferencia. El gobierno adoptó un papel proactivo en la estrategia de reconstrucción, pues prevaleció un criterio de flexibilidad en el desarrollo de los programas públicos que acompañaron a la estrategia.

La experiencia del desastre natural hizo que el gobierno repensara el papel de las políticas de planificación urbana más allá de la reconstrucción de vivienda, así como las ventajas de vincularlo con la participación ciudadana. De acuerdo con lo analizado por Comerio: “Lo importante para el éxito, en el caso de Chile, fue la combinación de voluntad política, la financiación, el fuerte liderazgo, flexibilidad en la adaptación de los programas públicos existentes, y las mejores prácticas administrativas”. De acuerdo con su valoración, el programa fue “extraordinariamente exitoso” por lo siguiente:

- La sustitución de vivienda.
- El mejoramiento de las normas de construcción.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. iii.

- La mejora de la resiliencia ante desastres futuros.
- Mantuvo la cohesión de la comunidad.<sup>18</sup>

Mary C. Comerio estableció diez lecciones que son buenas prácticas en sí mismas:

- 1) Aceptar que los desastres crean expectativas y oportunidades. Se necesita liderazgo en los gobiernos nacional y local para gestionar la estrategia de reconstrucción en ambos niveles de gobierno.
- 2) Reconocer que los programas y las instituciones existentes cuentan ya con experiencia institucional, recursos humanos, procedimientos y líneas presupuestarias propias.
- 3) Reconocer que muchos programas existentes no se adaptan a las condiciones de desastre. Por lo tanto, los gobiernos y otros actores de la recuperación deben estar dispuestos a ser flexibles, adaptar los existentes y desarrollar nuevos programas.
- 4) Reclutar a profesionales jóvenes, con visión de futuro, para la ejecución de programas y combinar a ese personal con políticos profesionales que complementen al cuerpo administrativo de la estrategia de reconstrucción.
- 5) Reconocer que la unidad nacional tendrá una duración de sólo unas pocas semanas o meses y que los desastres requieren un gran esfuerzo de gestión de la información y expectativas.
- 6) Reconocer que la cooperación entre los niveles nacional y local de gobierno es esencial. La estrategia de reconstrucción requiere la cooperación local para tener éxito.

---

<sup>18</sup> Comerio, Mary C., “Disaster Recovery and Community Renewal: Housing Approaches”, *Cityscope: A Journal of Policy Development and Research*, vol. 16, núm. 2, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, USA, p. 57. Disponible en: <https://www.huduser.gov-cityscope>.

- 7) Reconocer la necesidad de una atención humanitaria caso a caso, es decir, los procesos para ayudar a las víctimas en todos los problemas que surgen después de un desastre: comida y alojamiento, asistencia médica, cuidado de los niños, empleos, trabajos alternativos, y principalmente las expectativas.
- 8) Reconocer que se necesita tiempo para implementar un esfuerzo de recuperación (momento de planeación). La recuperación plena requiere de un tiempo considerable y de un esquema de planeación que establezca plazos de trabajo y metas a cumplir en cada plazo.
- 9) Aceptar que la reconstrucción de viviendas a gran escala es un objetivo de largo plazo pues los resultados visibles no pueden ser inmediatos. Una visión a largo plazo ayuda a explicar la realidad de los tiempos de construcción, así como las metas de recuperación social y económica.
- 10) Encontrar el equilibrio entre la ayuda del Estado y la responsabilidad individual (liderazgo del gobierno y participación de la comunidad) en todos los esfuerzos de recuperación.<sup>19</sup>

### III. OTRAS EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

#### 1. *Conclusiones y marco para la acción derivado de la reunión de expertos en prevención de la corrupción en la etapa postsunami*

Pocos meses después de que ocurrió el tsunami del 26 de diciembre de 2004, se llevó a cabo en Jakarta, Indonesia, una reunión de expertos con el objetivo de proponer mecanismos de transparen-

---

<sup>19</sup> Comerio, Mary C., "Housing Recovery in Chile: a Qualitative Mid-program Review", *PEER Report 2013/01*, Pacific Earthquake Engineering Research Center Headquarters at the University of California, Department of Architecture, Universidad de California, Berkeley, febrero de 2013, pp. 39 y 40.



cia y rendición de cuentas para prevenir la corrupción en el proceso de reconstrucción, ante el repentino flujo masivo de dinero generado por la ayuda humanitaria. La reunión fue convocada por el Banco Asiático de Desarrollo, Iniciativa Anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Asia, y Transparencia Internacional. En el evento participaron representantes de los seis países más afectados (India, Indonesia, Malasia, Maldivias, Sri Lanka y Tailandia), del gobierno, de la sociedad civil y de las principales organizaciones de donantes. La reunión fue organizada por el gobierno de Indonesia.

En las sesiones se buscó identificar, por primera vez, medidas concretas para frenar la corrupción en las actividades de socorro y reconstrucción. Los participantes en la reunión llegaron a un acuerdo sobre un marco para la acción, en el que se establece que todos los actores de la recuperación deben trabajar para evitar los actos de corrupción. Las recomendaciones abarcan los siguientes rubros:

- La responsabilidad del país.
- La participación de la comunidad.
- Acceso a la información.
- La transparencia de los flujos de ayuda.
- Seguimiento y evaluación.
- Las quejas y los mecanismos de presentación de informes.
- Rendición de cuentas mutua y coordinación.
- El desarrollo de la capacidad para mejorar la gobernabilidad y la disuasión de la corrupción.<sup>20</sup>

Transparencia Internacional publicó una síntesis de las conclusiones de la reunión de Yakarta que se retoman a continuación:

---

<sup>20</sup> Asian Development Bank. *Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations*. Asian Development Bank, 2005, pp. 2-6. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11540/2955>. License: CC BY 3.0 IGO.

- Los gobiernos de los países afectados en diálogo con las comunidades locales, la sociedad civil, los donantes y el sector privado, deberían comprometerse a traducir sus estrategias nacionales de reconstrucción en *programas operacionales priorizados y orientados a resultados*.
- Los donantes deben comprometerse a *respetar el liderazgo de los países afectados*, en los esfuerzos de socorro y reconstrucción, y ayudar a fortalecer su capacidad para ejercerlo.
- Desde las primeras etapas del socorro, hasta el diseño, implementación y evaluación de proyectos a largo plazo, *las comunidades afectadas* deben poder *articular sus necesidades*, ayudar a *diseñar planes de reconstrucción y evaluar los resultados finales*.
- Los gobiernos, los donantes públicos y privados, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil local deberían *implementar estrategias de información, integrales y armonizadas*, que respeten las normas de acceso a la información reconocidas internacionalmente. Dichas estrategias deben hacer uso de los formatos apropiados y los idiomas locales para garantizar el fácil acceso de las comunidades locales.
- Todas las partes interesadas deben comprometerse conjuntamente a *mantener cuentas adecuadas* y proporcionar información oportuna, transparente, exhaustiva y accesible sobre programación, flujos de ayuda y sobre los gastos.
- Deben desarrollarse *sistemas nacionales de seguimiento de la ayuda* que contengan información lo suficientemente exhaustiva como para responder a las exigencias del gobierno y de los donantes, pero lo suficientemente simples como para que las comunidades afectadas puedan acceder a ellos. Las organizaciones internacionales y los donantes deben apoyar el desarrollo y el mantenimiento de dichos sistemas, así como cotejar la información na-

cional para la comparación entre países e implementar *sistemas de seguimiento internacionales compatibles*.

- El control interno efectivo y la auditoría externa deberían complementarse con *enfoques dirigidos* por la *comunidad*, como las auditorías de las personas, que refuercen la rendición de cuentas ante los pueblos afectados. Dichos enfoques deberían ser promovidos por los gobiernos y por los donantes, y todas las partes interesadas deberían implementar las acciones necesarias para rectificar los problemas identificados.
- Los países afectados deberían proporcionar *procedimientos accesibles de quejas* que incluyan *canales de denuncia de corrupción y protección para los denunciantes* en el contexto de los esfuerzos de ayuda humanitaria y reconstrucción, incluidos los empleados del sector público y privado, los medios de comunicación y el público en general.
- Los donantes deben coordinarse tanto con los gobiernos como entre ellos y establecer un diálogo periódico para *evitar la duplicación de la programación*. Del mismo modo, los actores no gubernamentales también deberían coordinarse con los gobiernos y entre ellos y buscar, cuando corresponda, la cooperación con otras partes interesadas.
- El desarrollo de la capacidad institucional debe tener como objetivo garantizar que los *marcos jurídicos y reglamentarios de la contratación pública de los países afectados aborden adecuadamente las situaciones de desastre*. Los contratos públicos deben contener una cláusula anticorrupción explícita que incorpore sanciones efectivas por incumplimiento, y se debe proporcionar capacitación sobre ética y códigos de conducta al personal de adquisiciones. Si bien los procesos pueden acelerarse para reflejar la urgencia, las ofertas competitivas y otras medidas para promover adquisiciones libres de corrupción rentables no deben pasarse por alto, salvo según criterios predeterminados apropiados en casos excepcionales.

- Para las adquisiciones financiadas con ayuda, los donantes deben confiar en el *sistema de adquisiciones del país afectado*, si este último corresponde a las normas mutuamente acordadas o, si este no es el caso, debe aceptar otros sistemas armonizados.<sup>21</sup>

## 2. *Guía para el desarrollo de marcos de recuperación ante desastres basada en buenas prácticas*

El Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de los Desastres (GFDRR) es una asociación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) y tiene como objetivo impulsar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. El objetivo de esta asociación, administrada por el Banco Mundial, es ayudar a los países en desarrollo a comprender mejor y reducir su vulnerabilidad ante las amenazas naturales y del cambio climático. De acuerdo con los objetivos de la Conferencia Mundial de Desastres —realizada en 2005 en Kobe, Hyogo, Japón—, se pretende integrar los riesgos de desastres en las políticas de desarrollo sostenible, la planificación, la programación y financiación a todos los niveles de gobierno.

Recientemente, el GFDRR, el Banco Mundial, la Unión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publicaron un texto para auxiliar a los encargados de formular políticas públicas en la planificación para la recuperación resiliente de los desastres, basado en la revisión de buenas prácticas.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *In the Wake of Disaster: Preventing Corruption in Tsunami Relief y Reconstruction*, 9 de abril de 2005. Disponible en: [www.transparency.org/news/feature/in\\_the\\_wake\\_of\\_disaster\\_preventing\\_corruption\\_in\\_tsunami\\_relief\\_and\\_reconst](http://www.transparency.org/news/feature/in_the_wake_of_disaster_preventing_corruption_in_tsunami_relief_and_reconst) (fecha de consulta: 19 de octubre de 2017). Las cursivas son de TI.

<sup>22</sup> *Disaster Recovery Framework. Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks*, Sendai Conference Version, Banco Mundial, Fondo Mundial para la Reducción de Desastres y la Recuperación (GFDRR), Unión Europea (UE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, USA, 2015. Disponible en: <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/DRF-Guide.pdf>.

Ese documento, denominado *Marco para la Recuperación de Desastres*, parte de la diferencia entre dos conceptos: reconstrucción y recuperación. El primero, reconstrucción, es más limitado: “Se centra principalmente en la construcción o reemplazo de daños en las estructuras físicas y el restablecimiento de servicios e infraestructuras locales”. El segundo, recuperación, se entiende como:

Las decisiones y acciones tomadas luego de un desastre para restaurar o mejorar las condiciones de vida anteriores al desastre de las comunidades afectadas, a la vez que se estimulan y facilitan los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres: No sólo se centra en la reconstrucción física, sino también en la revitalización de la economía y el restablecimiento de la vida social y cultural.

El *Marco para la Recuperación de Desastres* también rescata el concepto de *Build Back Better* y lo define como una “estrategia para la reconstrucción con el fin de reducir la vulnerabilidad y mejorar las condiciones de vida fomentando, al mismo tiempo, una reconstrucción más eficaz y sostenible”. El término “resiliencia” también se utiliza en forma recurrente y es descrito como:

La capacidad —de un sistema, comunidad o sociedad expuesta a peligros— de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un suceso de manera oportuna y eficiente”. En suma, el *Marco* es un: “plan de acción pragmático, secuenciado, priorizado, programático y flexible que asegura una recuperación resiliente después de un desastre.”<sup>23</sup>

En el documento se presenta un cronograma tentativo de un proceso de recuperación sostenible. Las etapas y la periodización, así como las tareas que sugiere el *Marco para la Recuperación de Desastres* son los siguientes:

---

<sup>23</sup> *Idem*, véase glosario, pp. 84-90.

- *Hasta los tres meses*: evento del desastre - ayuda humanitaria - evaluación del desastre.
  - Se define una visión central de la recuperación.
  - Se definen los principios guías: se identifican los sectores primarios para la recuperación.
  - El gobierno evalúa su capacidad para manejar la recuperación.
  - Se establecen arreglos institucionales y se fortalecen los ministerios que estarán a cargo.
  - Se designa un líder apropiado para la recuperación.
  - Se clarifican roles institucionales y responsabilidades.
  - Se establecen mecanismos de coordinación con los organismos no gubernamentales.
  
- *De tres a seis meses*: marco de referencia de la recuperación.
  - Se desarrollan criterios para la priorización intersectorial y la asignación de recursos.
  - Se desarrolla una estrategia de recuperación por sector.
  - Se transforman estrategias por sector a través de proyectos.
  - Se fortalece la capacidad de la agencia que va a dirigir y de las entidades que van a implementar.
  - Se asegura una transición suave de la etapa de alivio a la de recuperación.
  - Se asigna el presupuesto.
  - Se monitorea la transferencia y uso de los fondos.
  - Se fortalece el financiamiento público.
  - Se llevan a cabos foros de participación con las comunidades, sociedad civil, organismos no gubernamentales, sector privado, entre otros actores.
  - Se establecen mecanismos compartidos de coordinación y de información.
  
- *De seis meses en adelante*.
  - Simplificación, racionalización y procedimientos para el flujo de fondos.

- Se estandarizan procesos para la aprobación de proyectos.
- Se obtienen procedimientos confiables para poder actuar en forma rápida.
- Se desarrollan sistemas de evaluación y monitoreo.
- Comunicación pública sobre el progreso de la recuperación.

El *Marco para la Recuperación de Desastres* está organizado en módulos, cada uno de los cuales establece resultados esperados, así como sugerencias para la instrumentación de las mejoras que propone. A continuación se recuperan, por módulo temático, las recomendaciones y los resultados esperados, según el *Marco*:

#### A. Módulo 1: *Evaluación de daños y necesidades*

##### Resultados esperados:

- La evaluación de los daños posterior al desastre y de las necesidades para su atención.

##### Recomendaciones:

- Se debe elaborar el proyecto de términos de referencia de las guías de evaluación.
- Se debe definir el calendario y el cronograma.
- El gobierno deberá nombrar a los funcionarios y expertos que participarán en la evaluación de las necesidades.
- Se deberán formar y capacitar equipos por sector.
- Se deberá hacer una recolección de datos de referencia (hechos, números y descripciones).
- El gobierno deberá organizar visitas sobre el terreno para llevar a cabo las evaluaciones.

- Se deberá revisar y aprobar el informe de evaluación de las necesidades que será presentado al gobierno para su examen.
- Una vez que el último informe de Evaluación de las necesidades posteriores a los desastres haya sido aprobado y sea oficial, constituirá la base para la planificación e implementación de la recuperación.

### *B. Módulo 2: Política y estrategia para la recuperación*

#### Resultados esperados:

- Un proyecto de recuperación aceptable para todos los interesados.
- Marco normativo propicio para la recuperación.
- Aplicación de los principios de la política de recuperación para reforzar los resultados mediante el involucramiento de diversos actores.
- Garantizar la equidad en la recuperación de todas las comunidades afectadas.
- Traducir la estrategia de recuperación integral en programas específicos por sector.

#### Recomendaciones:

Institución responsable: organismo nacional de planificación.

- Definir una visión nacional de recuperación incorporando los principios del desarrollo “Reconstruir mejor”, convirtiendo la adversidad en oportunidad de recuperación y atención a la población menos favorecida.
- Garantizar que el marco de recuperación sea coherente con la visión general del gobierno, los objetivos de desarrollo a más largo plazo y estrategias de crecimiento y reducción de la pobreza.



- Formular una política de recuperación que priorice los sectores de la recuperación y defina los principios de funcionamiento y rendimiento.
- Garantizar el consenso de todos los participantes en el marco de la política de reconstrucción. Configurar procesos consultivos y foros de planificación integradora.
- Desarrollar un programa marco de secuencias y hacer una priorización basada en criterios de recuperación del sector.
- En situaciones de conflicto, garantizar el tratamiento neutral e imparcial a todos los afectados.

Institución responsable: agencia coordinadora de la recuperación.

- Contribuir al desarrollo de la visión y política de la recuperación.
- Apoyar el desarrollo de principios rectores.
- Comunicar las prioridades de recuperación a donantes, socios y a las comunidades afectadas.
- Garantizar que los objetivos del programa de recuperación por nivel sectorial especifiquen qué se entiende por eficaz, eficiente y resiliente en su país y en el contexto de un posdesastre.
- Crear foros de consulta con la sociedad civil, gobiernos subnacionales, instituciones técnicas, universidades, el sector privado y las comunidades afectadas. Foros de múltiples interesados son cruciales para la construcción de la apropiación de los programas de recuperación del sector en todos los niveles.
- Repensar las políticas preexistentes sobre la zonificación del uso del suelo y la provisión de la infraestructura física.
- Configurar a nivel de sector la estrategia de recuperación.
- Identificar prioridades de recuperación dentro de cada sector.

### *C. Módulo 3: Marco institucional para la recuperación*

#### Resultados esperados:

- Continuidad entre la respuesta humanitaria —inmediata— y la recuperación.
- Evaluación de la capacidad de los recursos humanos considerando los conocimientos especializados necesarios.
- Articulación institucional de la agencia de recuperación.
- Asegurar recursos humanos adecuados en todo el proceso de recuperación.
- Programa de recuperación en el que se integra a la sociedad civil y la participación del sector privado.
- Implementación descentralizada guiada por políticas y coordinación establecidas de forma central.
- Coordinación con los organismos internacionales.

#### Recomendaciones:

Institución responsable: organismo nacional de planificación.

- Decidir sobre los arreglos institucionales apropiados.
- Proporcionan el mandato legal para la recuperación, que aclare las funciones y responsabilidades institucionales.
- Designar a la agencia líder de la recuperación.
- Designar a un líder efectivo para la recuperación.

Institución responsable: agencia coordinadora de la recuperación.

- Asegurar la continuidad entre la labor humanitaria y de recuperación.
- Aclarar el papel de las organizaciones internacionales y socios en el desarrollo.
- Coordinar los esfuerzos de recuperación en sectores con las múltiples partes interesadas.

- Incluir a la sociedad civil, el sector privado, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales en el proceso de recuperación.
- Identificar y asegurar que los recursos humanos apropiados estén disponibles durante la recuperación.

#### *D. Módulo 4: Financiamiento para la recuperación*

##### Resultados esperados:

- Una financiación adecuada para la recuperación.
- Funcionamiento de los sistemas financieros para la recuperación.
- Fortalecer la gestión financiera pública.
- Supervisión y control adecuados de los gastos.

##### Recomendaciones:

Instituciones responsables: ministerio de finanzas/agencia coordinadora de la recuperación.

- Realizar análisis de las lagunas de la financiación y el examen del presupuesto.
- Identificar fuentes internas de financiación.
- Identificar fuentes externas de financiación.
- Establecer mecanismos para tener acceso a la financiación internacional.
- Definir un mecanismo para gestionar la afluencia de fondos. Específicamente los sistemas financieros que desembolsarán los fondos entre los distintos niveles de gobierno, directamente a las comunidades, o a los sistemas que gestionen los recursos externos.
- Coordinar y asignar fondos, de acuerdo a las necesidades definidas en el diagnóstico.
- Configurar sistema de seguimiento de las ayudas.

- Fortalecer el sistema de gestión financiera del sector público.
- Esquema de auditoría eficiente.

### *E. Módulo 5: Implementación y gestión de la recuperación*

#### Resultados esperados:

- Estándares de reconstrucción aplicados a proyectos relevantes.
- Mecanismo de supervisión central eficiente que informe al proceso de revisión intermedia para poder introducir correcciones.
- Contratación rápida, eficiente y transparente.
- Comunicación interna eficaz entre los socios de la recuperación.
- Comunicación pública efectiva.
- Transparencia.

#### Recomendaciones:

Institución responsable: agencia coordinadora de la recuperación.

- Configurar y ejecutar los diferentes mecanismos de coordinación: en el gobierno nacional, los gobiernos locales, donantes, sociedad civil y comunidad.
- Establecer procedimientos uniformes para la aprobación de proyectos, adquisiciones, informes y contratos.
- Definir normas de reconstrucción.
- Establecer procedimientos de adquisición rápida.
- Apoyar la ejecución descentralizada de las actividades de recuperación.
- Establecer una buena comunicación interna entre socios de recuperación.

- Concientizar sobre el progreso de la recuperación a través de una comunicación pública efectiva. Establecer objetivos claros para reducir expectativas poco realistas y compensar las quejas de las comunidades.
- Garantizar la transparencia en todas las actividades vinculadas con el programa de recuperación.
- Llevar a cabo un seguimiento y evaluación de los proyectos de recuperación.
- Proponer correcciones de mediano plazo para mejorar las acciones de la recuperación.

*E. Módulo 6: Fortalecimiento de la estrategia de recuperación en diferentes niveles de gobiernos*

Resultados esperados:

- Herramienta de evaluación de las necesidades posteriores a los desastres, que permita identificar las necesidades de atención en diferentes niveles de gobierno.
- Disponer de un Proyecto Marco de recuperación de desastres.
- Gestión financiera adecuada para la recuperación.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LAS BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE RECONSTRUCCIÓN

La revisión de las buenas prácticas tanto en los casos de experiencias de recuperación de desastres, así como de las recomendaciones generadas por organismos internacionales, evidencia que el tema se ha posicionado en la agenda global en la última década. La consulta de experiencias que han tenido resultados positivos es elemento necesario para aquellos países que deben gestionar situaciones de crisis similares. En los casos revisados, así como en

las recomendaciones emitidas por organismos internacionales, se identifican coincidencias en las que se reconocen como buenas prácticas. Las más relevantes son:

- Liderazgo en los ámbitos de gobierno nacional y local y coordinación entre los mismos.
- El diseño de una estrategia de reconstrucción y de recuperación. Definición de objetivos, los que deben poner en el centro recuperar y mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas. Además, es imprescindible que los ciudadanos hagan suya la estrategia de reconstrucción y garantizar que sea respaldada por consenso.
- La definición de una agencia (creada o adaptada especialmente para ello) para coordinar las labores de reconstrucción. Esta agencia deberá poseer un liderazgo fuerte tanto por sus atribuciones, las que deben de verse reflejadas en el ámbito jurídico, como por la calidad profesional y ética de sus miembros.
- Elaboración de un plan de reconstrucción que contemple los diferentes plazos: diagnóstico de las necesidades, definición de la estrategia e implementación. Es fundamental comunicar a la población la temporalidad (corto, mediano y largo plazo) y los resultados esperados en cada una de las etapas, para que las expectativas de la ciudadanía se apeguen a la realidad.
- Tener objetivos claros y a la vez actuar con flexibilidad; concentrar toda la información y transparentarla a través de diversos medios, entre ellos los electrónicos; incorporar a la ciudadanía durante las diferentes fases del proceso de recuperación para que efectivamente se tomen en cuenta las necesidades de las personas damnificadas.
- Los conceptos claves a los que se hace referencia la bibliografía contemporánea son los siguientes: recuperación (no sólo rehabilitación y reconstrucción); “Reconstruir mejor” o “Build Back Better” (BBB) y resiliencia.

Lo anterior se traduce sintéticamente en mejorar las condiciones que prevalecían antes del desastre. Por ejemplo, en cuanto a la cantidad como a la calidad de la infraestructura física; la mejora de la gestión pública; el fortalecimiento del sentido de comunidad; la incorporación de las necesidades de la población más marginada y el fortalecimiento de la ciudadanía ante futuros desastres. Con este enfoque, además, se propone vincular las metas de la reconstrucción con el desarrollo urbano y económico de las zonas afectadas.

- Comunicación con los damnificados y la población en general y, en su caso, con los donantes.
- Transparencia y rendición de cuentas en todas las etapas del proceso de reconstrucción —no sólo en lo que respecta al flujo y destino de los fondos—, lo que repercutirá en la confianza de los beneficiarios. Es indispensable la ubicación de riesgos, mecanismos de vigilancia, monitoreo y denuncia.