

CAPÍTULO TERCERO

DIAGNÓSTICO SOBRE LOS FONDOS DE RECONSTRUCCIÓN EN MÉXICO

Los fondos se conciben como las partidas económicas que se integran y reservan para cubrir un determinado gasto y se conforman por recursos otorgados de forma directa por alguna persona, institución, gobierno o por un conjunto y combinación de los mismos, aunque también pueden derivar de intereses generados por mecanismos financieros. Dependiendo de su tamaño los fondos cuentan con uno o varios administradores y, al menos, con planteamientos específicos para su uso y destino.

El término reconstrucción, por su parte, implica la acción de reparar o construir nuevamente algo significativamente dañado o deteriorado, ya sea por falta de mantenimiento o por causas no previstas como la ocurrencia de un desastre. Usualmente, los fondos de reconstrucción se destinan a la atención de daños que sobrepasan la capacidad de respuesta de los afectados, por lo que se vinculan con la atención de catástrofes producidas por fenómenos graves.

Los fenómenos naturales cubiertos por los fondos de reconstrucción se clasifican, al menos, en tres grandes categorías: geológicos, hidrometeorológicos e incendios forestales. Los fenómenos geológicos incluyen terremotos, erupciones volcánicas, aludes, maremotos y deslaves, mientras que los fenómenos hidrometeorológicos consideran ciclones, lluvias torrenciales, heladas atípicas, inundaciones significativas, tornados y sequías. Los rubros de atención previstos por estos fondos son principalmente los siguientes: damnificados (apoyos productivos, fuentes transitorias de empleo, salud, entre otros), infraestructura y bienes públicos

(caminos, puentes, agua potable, saneamiento, alumbrado, estructuras gubernamentales, entre otros), infraestructura y bienes privados (vivienda, menaje, estructuras privadas, entre otros), zonas naturales y zonas productivas. Los fondos de reconstrucción se orientan, por lo tanto, a la restitución de los escenarios dañados por fenómenos naturales, así como a la restauración económica y social de los afectados, por lo que se plantean también como acciones de ayuda humanitaria.

Para los propósitos de este capítulo, centraremos el análisis en los fondos de reconstrucción destinados a la reparación de los daños resultantes de fenómenos geológicos, particularmente de sismos, al insertarse en el contexto de emergencia nacional que vive México desde septiembre de 2017. Se analizan los fondos públicos a nivel federal y estatal, así como los fondos privados.

I. TIPOLOGÍA

Los fondos son la herramienta que el gobierno mexicano ha establecido para implementar las estrategias necesarias para hacer frente a las emergencias que se generan tras los desastres naturales. Los fondos de reconstrucción se encuentran dentro de estas estrategias y constituyen bolsas de dinero público que se operan a nivel federal y estatal. A éstos se añaden fondos privados que se han habilitado para atender desastres, de los cuales se conoce muy poco, pero es importante considerarlos, pues a través de ellos se ejercen recursos que buscan llegar a poblaciones directamente afectadas, es decir, incidir en el espacio público y contribuir a la solución de las afectaciones generadas por los desastres naturales.

Dada la situación de emergencia que ha enfrentado México desde septiembre de 2017, el gobierno y la sociedad se han organizado para atender las afectaciones generadas por los terremotos; sin embargo, el argumento de la celeridad y urgencia no puede justificar el manejo irresponsable y poco transparente del uso de recursos (materiales y monetarios), por parte de los actores

y organizaciones involucradas en la planeación, gestión y entrega de los diversos fondos públicos y privados.

El modelo de atención para eventos de emergencia considera una gran cantidad de actores, tales como: cuerpos colegiados, dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno, empresas privadas y organizaciones sociales e internacionales. También involucra flujos de información y decisiones que detonan acciones de planeación, coordinación, operación y evaluación. La interacción ordenada de cada uno de estos elementos es importante para obtener los resultados pretendidos. La política es una variable que está presente siempre en este tipo de procesos; sin embargo, la más ausente es la responsabilidad para rendir cuentas sobre los recursos utilizados.

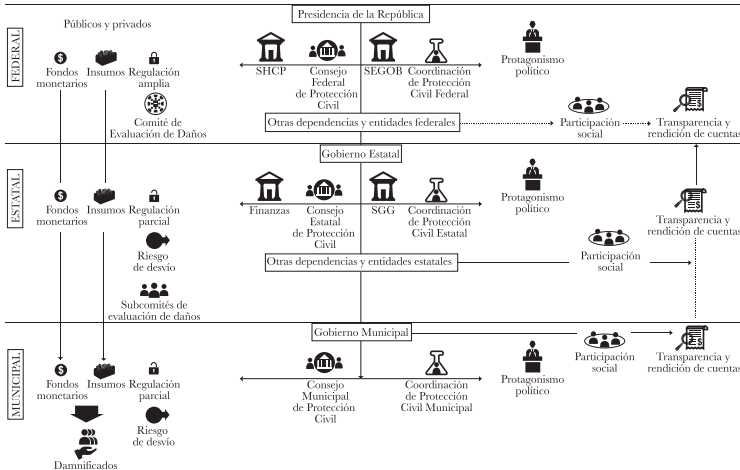
El sistema de gobernanza de los fondos se puede entender en dos dimensiones: vertical y horizontal. La primera se refiere a todos aquellos aspectos normativos que regulan el uso de fondos con recursos públicos y privados que se canalizan a las zonas de emergencia o desastre. Este tipo de apoyos funcionan de arriba hacia abajo, a través de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). El uso de recursos sucede en cada uno de los niveles de gobierno y tiene que ser reportado, en sentido de abajo hacia arriba, para que no quede duda de su aplicación correcta y honesta. Este tipo de regulación deberá estar apoyada en un esquema de planeación operativa que permita el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas. Es decir, deberá existir un ejercicio *ex ante* que defina las reglas y protocolos que van a orientar el manejo de recursos materiales y financieros, así como un ejercicio *ex post* que permita dar cuentas del uso de los recursos que se han entregado. La segunda dimensión se relaciona con la coordinación entre los diversos organismos públicos e incluye a las organizaciones de los sectores sociales y privados. Es fundamental que las acciones no se dupliquen o que se fragmenten los apoyos, pues de esta manera no se aprovecharían los recursos disponibles y se dificultaría la rendición de cuentas. Para evitar este tipo de inconsistencias en la operación, es necesario que un

ente público se encargue de unificar los esfuerzos y de potenciar el uso de los recursos, en este sentido la figura de las coordinaciones y consejos de protección civil son pieza clave para asegurar que los trabajos se cumplan adecuadamente y de acuerdo a las necesidades que se plantean en cada zona geográfica. La figura de los comités y subcomités de evaluación de daños cumplen una función importante al determinar el nivel de los daños y las acciones necesarias para resolverlos; sin embargo, el trabajo coordinado es un factor que no puede descuidarse. La información que generan estos comités dará la pauta para que las acciones sean consecuencia de buenas decisiones basadas en información consistente.

El protagonismo político es un aspecto que debe ser tomado con especial cuidado, ya que el manejo discrecional podría ser espacio para malas prácticas o acciones que pondrían en duda la honestidad del uso de los recursos. Es preciso evitar riesgos y asegurar que los recursos lleguen a los afectados de manera oportuna y suficiente. En este sentido, la participación social es un mecanismo necesario para garantizar que se haga buen uso de los recursos públicos y privados en la estrategia de recuperación.

Respecto a los mecanismos y herramientas para la transparencia y rendición de cuentas, es muy importante que se construyan con una visión integradora de la información para que sea un solo ente público el encargado de publicar los resultados de los fondos aplicados en cada entidad federativa. El uso de medios electrónicos y la construcción de sistemas de información adecuados permiten que cualquier ciudadano, en cualquier parte del mundo, pueda tener clara la forma de ejecución y el destino de los recursos en el proceso de reconstrucción. El siguiente esquema ilustra de manera general la operación de los fondos públicos en México, en el momento de los terremotos y hasta la conclusión de este libro:

ESQUEMA 3 Mecanismo de operación de los fondos públicos



FUENTE: elaboración propia.

El hecho de que haya fondos públicos y privados operando de manera paralela genera una señal de alerta, pues sin una adecuada coordinación de esfuerzos se corre el riesgo de duplicidad, opacidad en el ejercicio de los recursos y poca efectividad y eficiencia en la resolución de los problemas ocasionados por el desastre natural. Actualmente, en el proceso de reconstrucción en México existen tres tipos de fondos:

- 1) Fondos públicos a nivel federal.

Estos fondos se han diseñado como una herramienta de apoyo monetario directo o en especie (materiales, alimento, recursos humanos, entre otros) y se clasifica como un subsidio o como crédito.

- 2) Fondos públicos a nivel estatal.

También son bolsas de dinero público, que en su mayoría operan con los fondos que se transfieren de la Federación, pero que suman también recursos de la entidad.

3) Fondos privados.

En el ámbito privado, después de los terremotos de septiembre, se establecieron vías variadas de recaudación, a través de instituciones bancarias, fideicomisos privados, organizaciones de la sociedad civil y plataformas de financiamiento colectivo, con la intención de que, tanto ciudadanos como empresas, participaran aportando recursos para la reconstrucción. En ese tenor, mediante este tipo de mecanismos participaron empresas nacionales y extranjeras, así como gobiernos de otros países, personas físicas e incluso celebridades.

Los fondos derivados de la “donación” de los partidos políticos nacionales no constituyen una categoría separada. Conviene puntualizar que, hasta el momento, los recursos de partidos políticos nacionales se han reintegrado a la Tesorería de la Federación (Tesofe). Los partidos que han manifestado formalmente su renuncia a esos recursos al Instituto Nacional Electoral (INE), han dejado de percibirlos y, en consecuencia, el INE ha reintegrado esos volúmenes de recursos a la Tesofe. Esos recursos que han reingresado en las arcas públicas federales han tenido el destino que les ha asignado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia el Fondo de Desastres Naturales o el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas.

II. FONDOS DE RECONSTRUCCIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL

En el ámbito federal, se mantienen en operación cinco fondos públicos con un diseño normativo que plantea el destino total o parcial de los recursos.²⁴ Todos cuentan con al menos un adminis-

²⁴ Se consideran los fondos incluidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017. Se excluyen del análisis los fondos gubernamentales que aunque por sus características podrían destinarse a la reconstrucción de daños ocasionados por fenómenos naturales, no consideran en su diseño jurídico al menos una acción o cláusula específica de orientación del fondo en caso de ocurrencia de desastre. El análisis se centra en los fondos de reconstrucción vinculados con la atención de daños ocasionados por sismos, por lo que también se

trador y criterios básicos para identificar y seleccionar a los posibles beneficiarios, así como con planteamientos específicos para su distribución conforme a sus ámbitos de competencia respectivos.

TABLA 3
Fondos para desastres en el ámbito federal

Fondo público federal	Administrador	Destino
Fondo de Desastres Naturales (Fonden)	SEGOB-SHCP-Banobras-Estado	Reparación o restitución de daños a bienes muebles e infraestructura pública federal, estatal y local: comunicaciones y transporte; hidráulica; educativa, cultural y de salud; adquisición, reconstrucción y remodelación de viviendas dañadas pertenecientes a la población damnificada de bajos ingresos que no pueda acceder a seguros públicos o privados; adquisición de enseres domésticos por parte de la población damnificada de bajos ingresos, y provisión o facilitamiento de fuentes transitorias de ingreso para familias de bajos recursos.
Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda - Programa emergente de reconstrucción y rehabilitación de vivienda	Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	Construcción, mejora y adquisición de casas nuevas o usadas por medio de créditos a través de intermediarios financieros.

excluyen los fondos que no se insertan en esa clasificación, como los fondos para atención de contingencias climatológicas.

Fondo público federal	Administrador	Destino
Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - Programa inmediato de reconstrucción de vivienda	Fovissste	Adquisición o construcción de vivienda; reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores. Para derechohabientes.
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares - Programa de apoyo a la vivienda	Fonhapo-Sedatu	Adquisición, construcción, ampliación o mejora de vivienda. Para hogares en situación de pobreza.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Sedesol	Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, mantenimiento de infraestructura. Para zonas con mayor marginación y pobreza.

FUENTE: elaboración propia.

La provisión de los fondos de reconstrucción públicos federales se plantea de forma directa (apoyo monetario) o en especie (materiales, alimento, recursos humanos, entre otros) y se clasifica como subsidio o como crédito. Los créditos para la reconstrucción se otorgan a tasas de intereses preferenciales, al considerar las condiciones de emergencia que enfrentan los posibles beneficiarios y, particularmente, el hecho de que aun cuando estos fondos no se limitan a atender sólo a la población afectada por sismos, mantienen como común denominador su focalización hacia poblaciones de bajos recursos.

Los procesos de distribución y provisión de los recursos de estos fondos involucran la actuación de distintos intermediarios tanto gubernamentales como privados, así como la creación de fideicomisos, convenios y/o contratos regulados por distintas leyes, normas y reglamentos, lo que les otorga cierto grado de complejidad. En conjunto, los fondos públicos de reconstrucción del ámbito federal prevén la reconstrucción de seis de los rubros de mayor importancia para la sociedad: vivienda, salud, educación, comunicaciones y transportes, cultura y deporte. Y toman como base para su operación los lineamientos establecidos para el Fondo de Desastres Naturales, lo que posiciona a este último como el fondo de reconstrucción más relevante en su ámbito, como se detalla a continuación.

1. *Fondo de Desastres Naturales*

El Fondo de Desastres Naturales (Fonden), como su nombre lo indica, fue diseñado exclusivamente para destinar recursos públicos a la atención de daños de gravedad significativa resultantes de los diversos fenómenos naturales que pudiera enfrentar el país.²⁵ Desde su creación, a finales de la década de los noventa, es administrado por la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Se-

²⁵ Para una definición precisa de los fenómenos naturales consúltense las Reglas de Operación del Fonden.

cretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), instancias responsables de emitir los lineamientos de operación y de fomentar su correcta aplicación.²⁶ Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Fonden es financiado por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), donde se establece que se le debe destinar, al inicio de cada ejercicio fiscal, al menos el 0.4% del presupuesto federal para la atención de los desastres ocasionados por fenómenos naturales. En el año 2018 se aprobaron 24,644 millones de pesos para la operación del fondo.

El Fonden se integra por tres instrumentos de operación:

- Programa Fondo de Desastres Naturales (en adelante, Programa).
- Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (en adelante, Fideicomiso).
- Fondo Revolvente Fonden.

El Programa y el Fideicomiso prácticamente implican todos los procesos de reconstrucción del fondo y se activan con la Declaratoria de Desastre Natural —cuyas particularidades se indican más adelante—. La principal diferencia entre ellos radica en que el Programa se financia con los recursos públicos provenientes del Ramo 23 que le corresponden anualmente conforme al PEF, mientras que el Fideicomiso se trata del instrumento por medio del cual se administran los recursos que integran el patrimonio del Fonden y se generan intereses que son integrados al mismo. En esta estrategia, la SHCP funge como fideicomitente y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) como fiduciario.

Conforme a las Reglas de Operación correspondientes, el Fondo Revolvente Fonden es un

²⁶ Reglas de Operación.

fondo a cargo de la Secretaría de Gobernación para la adquisición de suministros ante situaciones de emergencias... para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador.

Los suministros a los que se refiere son tales como: alimentos, agua para beber, artículos de abrigo y protección, herramientas, remoción de escombros, artículos de limpieza y de aseo personal, servicios, así como medicamentos, materiales de curación, control de vectores y otros productos empleados en salud pública para prevenir o controlar brotes de enfermedades asociadas a los desastres naturales.

En adición a dichos apoyos de auxilio y asistencia inmediata, el Fonden considera la atención de los siguientes rubros:²⁷

- Reparación o restitución de daños a bienes muebles e infraestructura pública federal, estatal y local: comunicaciones y transporte; hidráulica; educativa, cultural y de salud.
- Adquisición, reconstrucción y remodelación de viviendas dañadas pertenecientes a la población damnificada de bajos ingresos que no pueda acceder a seguros públicos o privados.
- Adquisición de enseres domésticos por parte de la población damnificada de bajos ingresos.
- Provisión o facilitamiento de fuentes transitorias de ingreso para familias de bajos recursos.

Las entidades federativas y las dependencias gubernamentales son las únicas autoridades facultadas para solicitar los beneficios del Fonden, lo que las obliga a comunicarse y coordinarse de manera rápida y efectiva con los gobiernos municipales afectados.

²⁷ Se excluyen de este análisis el resto de los rubros incluidos en las Reglas de Operación al no formar parte de los alcances del presente documento.

A. Operacionalización

El primer paso para activar el Fonden²⁸ consiste en solicitar, dentro de los tres días hábiles siguientes a la ocurrencia de un desastre, la corroboración de ocurrencia a una instancia técnica facultada —al Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) para el caso de fenómenos geológicos—, debiendo enviar copia a la dirección general del Fonden. En dicha solicitud debe indicarse: la fecha del desastre, describirse lo ocurrido —anexando evidencia como información documental—, material gráfico y fotográfico tanto del fenómeno como de su consecuencia, señalarse la totalidad de los municipios afectados e incluirse datos de contacto. La instancia técnica tendrá tres días hábiles para emitir el dictamen de corroboración.

A más tardar al día siguiente de haberse recibido el dictamen de corroboración, el gobierno estatal o la dependencia gubernamental afectada debe convocar la reunión de un comité de evaluación de daños (CED). En dicho comité han de participar representantes tanto del gobierno federal (Segob, SHCP, delegado estatal y, en su caso, de la unidad de seguros, una instancia técnica facultada para evaluar los daños, y de las oficinas centrales estatales o de las dependencias gubernamentales involucradas), como del gobierno estatal (titular del Ejecutivo, encargado de finanzas y presupuesto, de protección civil estatal, de las dependencias y entidades competentes para evaluación de daños y del órgano local de control con voz, pero sin voto). Conforme a los lineamientos del Fonden, al integrarse este comité también puede convocarse la participación de terceros independientes especializados, así como de testigos sociales.

En la sesión de instalación del comité, el gobierno estatal debe entregar a la Segob la solicitud de Declaratoria de Desas-

²⁸ Conforme a la última versión de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de diciembre de 2010. Artículo 7o.

tre Natural, definida en las Reglas de Operación como el “documento que declara formalmente en zona de desastre natural a determinados municipios... para que se pueda tener acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales”. En la solicitud debe incorporarse: la totalidad de los municipios afectados y corroborados por la instancia técnica facultada; la descripción del fenómeno y la fecha de ocurrencia; el manifiesto de que ha sido rebasada su capacidad operativa y financiera para atender el desastre; el compromiso para asegurar la infraestructura que habrá de atenderse y los datos del contacto que será responsable de dar seguimiento a la solicitud. La Segob tiene cuatro días hábiles para publicar la Declaratoria en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

Al instalarse el comité, el gobierno estatal también puede solicitar que se le otorguen apoyos parciales inmediatos vinculados con el Fondo Revolvente Fonden. Conforme a las Reglas de Operación, estos apoyos se registran a cuenta del costo total de reconstrucción de la infraestructura federal y estatal financiada, contra el cincuenta por ciento de los recursos públicos federales que el fondo se compromete a aportar como máximo, respecto del total requerido para la reconstrucción. Se indica que dichos apoyos no podrán cubrir acciones y obras cuyo periodo de ejecución sea mayor a treinta días naturales, sólo en casos excepcionales y debidamente justificados.

La labor del CED es de relevancia fundamental no sólo para la correcta implementación de este fondo, sino también para la operación del resto de los fondos de reconstrucción públicos federales, por el diagnóstico que genera. Para identificar los daños de cada sector afectado, éste debe dividirse en subcomités especializados, integrados de la misma forma que el comité (representantes gubernamentales) más partes especializadas en cada sector de revisión (vivienda, infraestructura urbana, carreteras, hidráulico, entre otros). Estos subcomités deberán cuantificar y evaluar los daños, según el ámbito de su competencia respectivo, y tendrán 10 días hábiles para presentar sus resultados ante el CED, con po-

sibilidad de prórroga de 10 días más. El diagnóstico que entrega cada subcomité debe contener la siguiente información:

- La denominación y fecha del fenómeno natural ocurrido.
- Listado de los municipios afectados.
- La relación y cuantificación de los daños, las acciones propuestas para su atención, el monto total requerido y si requieren de apoyos parciales inmediatos.
- La situación jurídica del aseguramiento de los bienes sujetos a apoyos y si no están asegurados deberá incluirse el manifiesto de que serán asegurados.
- La declaración de que se carece de capacidad financiera y operativa para atender los daños enlistados y que no hay duplicidad de acciones con los resultados de los distintos subcomités.

El gobierno estatal o sus dependencias tendrán siete días hábiles para presentar los resultados del CED a la Segob, integrados en un diagnóstico definitivo. La Secretaría de Gobernación tiene dos días para revisarlo, dar el visto bueno y enviarlo a la SHCP. Esta última determinará si los apoyos por otorgar se erogarán con cargo al Programa Fonden o al Fideicomiso Fonden. Cuando los recursos autorizados sean con cargo al Programa, la dependencia o el gobierno estatal deberá tramitar la ampliación líquida presupuestaria ante la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, como máximo, dentro de los tres días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que la Segob haya hecho de su conocimiento el origen de los recursos. El trámite y ejercicio de los recursos se sujetarán a lo establecido por las disposiciones aplicables en la materia. En los casos en que los apoyos sean con cargo al Fideicomiso, la SHCP, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, instruirá a Banobras para que lleve a cabo las acciones necesarias.

Al autorizarse los recursos, la Segob y la SHCP firman un convenio de coordinación con los gobiernos estatales o depen-

dencias, en el cual se acuerdan los términos generales para la ejecución de las obras y acciones específicas de reconstrucción de la infraestructura estatal. Asimismo, los estados se comprometen a aportar el porcentaje restante del total necesario para su ejecución. Los gobiernos estatales o dependencias se convierten en los responsables de distribuir adecuadamente los recursos del Fonden, así como de repartirlos entre los municipios o de manera directa a la población afectada.

Para disponer de los recursos, los gobiernos estatales o sus dependencias deberán establecer comunicación con Banobras, a quien han de remitir la información de los contactos autorizados para disponer de los recursos. Para ello, los gobiernos estatales o dependencias deben firmar previamente convenios o contratos con los responsables de ejecutar las acciones que se diagnosticaron como necesarias para la reconstrucción. Así, por cuenta y orden de los gobiernos estatales o dependencias, Banobras se responsabiliza de transferir los recursos autorizados directamente a los contratistas de obra pública, prestadores de bienes y servicios, y proveedores contratados por los gobiernos estatales o dependencias.

B. Seguimiento

Las acciones de control, vigilancia y evaluación de los recursos del Fonden corresponden a la SHCP, a la Segob, a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), conforme a sus respectivas atribuciones, en adición a las tareas que debe realizar el Órgano Estatal de Control (OEC). Los gobiernos estatales o dependencias son los responsables de que los contratos que celebren se apeguen al programa de obras y acciones autorizado, y que no rebasen los importes asignados ya que el excedente no puede ser cubierto con recursos del Fonden.

Los responsables de ejecutar el gasto deberán emitir informes trimestrales sobre los avances físicos y financieros por obra o

acción relacionados con su ejecución y ejercicio conforme a formatos establecidos por el Fonden y deberán remitirse al mismo. En dichos informes se indicará, al menos: el ejercicio fiscal; la dependencia o entidad federal ejecutora; el monto autorizado y pagado; la descripción y ubicación de cada obra y acción; el avance físico y financiero de cada trimestre que se reporta y su acumulación progresiva. Además, se les indica que, en su caso, deberán publicarse los avances en las cuentas públicas respectivas y notificarse a las instancias normativas correspondientes.

Un aspecto importante del seguimiento es que los ejecutores de gasto deberán promover la participación de testigos sociales especializados para fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal, conforme a las disposiciones aplicables. También se indica que los testigos sociales emitirán trimestralmente el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la dependencia o entidad federal de que se trate.

C. Transparencia y rendición de cuentas

La normativa del fondo obliga a los ejecutores del gasto a conservar en forma ordenada y sistemática toda la documentación comprobatoria de los actos y contratos que se realicen conforme a las disposiciones de la legislación aplicable, así como de su seguimiento físico y financiero, con el propósito de integrar los denominados libros blancos con esta información. Se deberá integrar uno por sector, para cada uno de los programas de obras y acciones. En los casos en los que los programas de acción involucren a dos o más ejecutores del gasto, se les responsabiliza de realizar las acciones necesarias para integrar un libro blanco, mismo que deberá contar con el visto bueno de la dependencia o gobierno estatal correspondiente. Para ambos casos, la normativa indica que su integración no deberá exceder los 30 días hábiles, contados a partir de que se hayan concluido las obras y

acciones de los programas. Los libros deben integrarse en forma impresa o electrónica, con la consigna de que permita que los documentos sean legibles, válidos e insustituibles. Éstos deberán enviarse al órgano interno de control para su visto bueno y ser resguardados por la dependencia o entidad ejecutora de los programas con cargo al Fonden.

Otro de los productos de relevancia para la evaluación del Fonden es el padrón de damnificados, que se genera durante la labor de los subcomités de evaluación, ya que además de permitir la cuantificación y catalogación de los daños de cada uno de los damnificados, se utiliza también para la toma de decisiones en la ejecución de otros programas de reconstrucción, como se indica más adelante. La instancia responsable de generar el padrón de damnificados es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en coordinación con Protección Civil y el resto del subcomité respectivo, quienes primero registran cédulas con información personal y contextual de los damnificados y, posteriormente, las analizan para, con base en metodologías establecidas por el Coneval, identificar a los posibles beneficiarios del Fonden, considerando su condición económica.

Finalmente, conviene señalar un elemento cuyas características convierten al Fonden en una pieza clave para todas las acciones de reconstrucción en el país: el denominado Sistema Fonden en Línea. Este sistema es una solución tecnológica destinada a facilitar la administración de las solicitudes de recursos por declaratoria de desastre natural, al integrar las bases de datos de apoyos históricos, inventario de infraestructura federal y estatal y un sistema de validación de eventos y recursos, lo que en teoría permite dar un seguimiento oportuno y exacto de los recursos autorizados con cargo al Fonden.

La primera etapa de este sistema culminó en 2009 con: la integración de una base de datos con la información de los principales activos del inventario federal protegido por el Fonden; la definición de metodologías para medir riesgos no asegurables; la identificación de zonas de alta exposición y vulnerabilidad sobre

la base de la evaluación del riesgo, y los primeros pasos para generar una plataforma para el desarrollo de un Sistema de Cuantificación del Riesgo y Estimación de Pérdidas Potenciales. En 2012 se desarrolló la segunda etapa del sistema, que daría el seguimiento de la ejecución de los recursos para la reconstrucción, las modificaciones a los programas, el control de los pagos hasta la conciliación de cifras y cierre con entrega de libros blancos.

El Sistema Fonden en Línea también habría de permitir referenciar la localización, el control estadístico, generar un inventario de acciones, una mayor transparencia y evitar duplicidad o confusiones. El registro de la información se haría durante el trabajo del CED, el cual se encargaría de tomar fotografías, capturarlas en línea y almacenarlas en la base de datos del Sistema. Esto permitiría analizar la infraestructura, hacer comparaciones históricas y tomar decisiones.

Sin embargo, la información disponible no permite dejar en claro si el sistema se encuentra en operación actualmente, ya que las ligas para su consulta no se encuentran actualizadas y no es posible acceder a la información que habría de integrarlo, con excepción de la que se publica a través de otros sistemas de reciente creación como “Fuerza México” y “Transparencia presupuestaria” que, si bien se refiere a avances en cuanto a acciones de reconstrucción, éstas no necesariamente corresponden al Fonden.

En conclusión, el Fonden presenta medidas detalladas y pertinentes para generar un adecuado plan de reconstrucción al requerir la identificación, cuantificación y clasificación de los daños, de la población afectada, de las acciones específicas para su atención y de los recursos necesarios para tal efecto. También es un acierto la obligación de identificar claramente a los responsables de ejercer los recursos para la transferencia de los mismos, así como la integración de libros blancos. Pero la normativa no es igual de precisa en cuanto al seguimiento, evaluación y publicidad del ejercicio tanto de los recursos como del avance en las acciones planteadas. Solamente se especifica que si los recursos provienen del Programa los estados deberán reportarlo en sus cuentas públicas para su revisión por parte de la SFP y la ASE.

Por otro lado, si provienen del Fideicomiso, Banobras será el responsable del seguimiento para su posterior posible revisión por la SFP y la ASF, lo que significa que la ciudadanía tendría que esperar al menos un año para conocer los avances.

Si bien se señala la obligación de generar informes trimestrales por parte de los ejecutores, la normativa no indica de manera explícita que dichos documentos serán sujetos a revisión pública. Tampoco se estipulan mecanismos directos de supervisión por parte del Fonden para corroborar los informes generados por los ejecutores de los recursos. El seguimiento del fondo se deja en manos de los estados y/o dependencias beneficiadas, aun cuando las auditorías realizadas por la ASF han señalado problemas en la ejecución del fondo, derivados de la falta de mecanismos pertinentes de control y evaluación de la ejecución de los recursos, al detectarse registros de las acciones emprendidas incompletos o nulos, falta de evidencia sobre la información recopilada y, en general, sobre la efectividad de las acciones para garantizar la correcta aplicación de los recursos para atender las necesidades de la población afectada.²⁹ Estos aspectos ponen en evidencia otro de los puntos que requieren atención: la falta de coordinación entre los involucrados, pues el diseño del Fonden, para su operación óptima, supone una coordinación eficiente entre los tres órdenes de gobierno y entre las dependencias gubernamentales, lo que atrae el riesgo de fallar en el cumplimiento de sus propósitos y convertirse solamente en un mecanismo de dispersión de recursos.

2. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda- *Programa Emergente de Reconstrucción y Rehabilitación de Vivienda*

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) es responsabilidad de Sociedad Hipotecaria Federal

²⁹ ASF, “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-06100-02-0150”, disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/20140150a.pdf>.

(SHF). Fue concebido como un instrumento financiero destinado a facilitar la construcción, mejora y adquisición de casas nuevas o usadas por medio de créditos a través de intermediarios financieros. Como fideicomitente del Fovi se instituyó a la SCHP y como fiduciario en 2002 se instruyó a la SHF, misma que habría de otorgarle estructura orgánica y con ello prestación de servicios de administración.³⁰

La normativa inicial de operación del Fovi obligó a los intermediarios financieros a garantizar el pago de los créditos Fovi otorgados mediante fideicomisos de garantía y fuente de pago integrados por las aportaciones de cartera de crédito de primer piso y los activos originados por los financiamientos otorgados. Pero entre 2009 y 2014 se dejó de cumplir dicha obligación teniendo como resultado un rescate financiero, en el que se celebraron convenios de reconocimiento de adeudo y dación de pago, en los que los intermediarios cedieron los derechos de 14 fideicomisos. Estas acciones repercutieron en presiones financieras para la SHF debido a la baja recuperación de la cobranza y la falta de control sobre los derechos fideicomisarios por lo cual se optó por la subasta de cartera de crédito y de los bienes adjudicados. Al respecto la ASF determinó un inadecuado control ante la falta de información suficiente y pertinente sobre la integración de los fideicomisos y del seguimiento de sus subastas y recomendó finalmente extinguir el fondo, al convertirse en un esquema de administración de los créditos previamente otorgados sin emitir nuevos y perder con ello su naturaleza.³¹

No obstante, para 2017 el Fovi aún se mantiene en operación orientándose principalmente a la ejecución de actividades y funciones relacionadas con la operación y administración del fideicomiso en los términos revisados por la ASF.³² A pesar de

³⁰ https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0146_a.pdf.

³¹ *Idem*.

³² <http://www.fovi.gob.mx/documentos/LeyTransparencia/NEFFOVI0317.pdf>;

ello, en los reportes gubernamentales publicados tras la situación de emergencia reciente se indicó que mediante este fondo la SHF implementaría medidas de reconstrucción; finalmente, dicha dependencia señaló como estrategia de ayuda el denominado Programa Emergente de Reconstrucción y Rehabilitación de Vivienda.

Dicho Programa se presentó como un esquema de apoyo para la reconstrucción, mejora y rehabilitación de viviendas afectadas por los sismos de septiembre y sería operado directamente por las Agencias Productoras de Vivienda (APV), definidas como las entidades certificadas por SHF capaces de otorgar soluciones de vivienda mediante el proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda. Mediante este programa los damnificados accederían a un crédito hipotecario de hasta 100,000 pesos, recursos que podrían servir como complemento de los apoyos facilitados mediante el Fonden para el rubro de vivienda.³³

A. Operacionalización

Para su operacionalización son necesarias dos condiciones; la primera es llevar a cabo el proceso de certificación de las APV. Si bien es un proceso que la SHF realiza de forma cotidiana y ya cuenta con un conjunto de empresas certificadas, debe emitir comunicados para invitar a nuevas organizaciones a sumarse. Para la certificación se considera en términos generales, la estructura de la empresa, el proyecto habitacional por realizar y los esquemas de control. Una vez certificadas las APV pueden ser intermediarias de los créditos del programa, mismos que deben promocionar entre los damnificados.

<http://doc.shf.gob.mx/Transparencia/planproginfo/RendicionDC/Documents/Programa%20Institucional%20FOVI%202013%20-%202018.pdf>.

³³ <https://www.gob.mx/shf/articulos/esquema-de-apoyo-para-la-reconstruccion-rehabilitacion-y-mejora-de-viviendas-ubicadas-en-las-zonas-afectadas-por-los-recientes-sismos?idiom=es>.

La segunda condición consiste en tener integrado el padrón de viviendas afectadas. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) generarlo mediante un censo considerando los lineamientos de identificación de daños del Fonden por lo que se debe identificar, al menos, el tipo de daño de las viviendas, su ubicación y la cantidad y nombre de los afectados. Los damnificados deben asegurarse de formar parte de dicho padrón, ya que es un requisito indispensable para acceder a los créditos hipotecarios del programa.

El programa se ejecuta de manera conjunta con el Fonden, ya que otro de los requisitos para activarlo es haber adquirido apoyos para materiales o mano de obra mediante dicho fondo.³⁴ En ese sentido, dependiendo de los daños de las viviendas detectados, de manera adicional mediante este programa emergente, los damnificados incorporados al padrón pueden ser beneficiados con facilidades para adquisición y reconstrucción con tasas de interés y plazos preferenciales del 7 por ciento y hasta 120 meses, respectivamente.

Para ello, las APV deben orientar a los posibles beneficiarios y en su caso, auxiliarlos con el trámite administrativo ante la SHF. Los requisitos para acceder al crédito son: haber firmado el contrato de obra como garantía para ambas partes; haber pagado los servicios de construcción; solicitud de crédito; identificación; comprobante de ingresos; no estar en buró de crédito por fraude; contar con la capacidad de pago y contar con el documento que acredite la posición de la tierra. Los interesados seleccionan a la APV que consideren de mayor conveniencia, acuerdan los montos del crédito hipotecario por solicitar, entregan la documentación de manera directa, la empresa revisa y en su caso preaprueba la documentación para su revisión y aprobación final por parte de la SHF. Al autorizar el crédito se destina el monto

³⁴ Este proceso actualmente consiste en acudir a Bansefi por un monedero electrónico en donde se corrobora si la persona se encuentra en el padrón de la Sedatu; al contar con dicho monedero automáticamente se convierte en un posible beneficiario del programa emergente.

acordado a la APV quien se encarga de la rehabilitación o construcción de la vivienda, así como de dar el seguimiento al crédito autorizado para la entrega de las viviendas a los beneficiarios.

B. Seguimiento

Conforme a su normativa, la SHF puede realizar el seguimiento mediante el contrato de servicios de empresas privadas para monitorear y verificar el avance físico-financiero de los desarrollos habitacionales, incluyendo la venta de viviendas para garantizar el pago de los créditos. Pero debido a que es un programa de nueva creación a la fecha no se cuenta con lineamientos o normativa específica de operación del mismo publicada en el DOF que dé luz sobre los responsables, tiempos y procedimientos específicos por realizar tanto para la entrega de los recursos públicos como para el control y la vigilancia de su uso y destino.

C. Transparencia y rendición de cuentas

Ante la falta de procedimientos específicos la operación del programa ha de regirse bajo la normativa general de SHF, por lo que en materia de transparencia y rendición de cuentas el Manual de Políticas y Procedimientos indica que los créditos otorgados y los pagos realizados por las APV son registrados en las pólizas de Diario, Egresos e Ingresos. Asimismo, se indica que se deben generar informes trimestrales sobre las acciones de la SHF para su revisión por parte del órgano interno de control y que se debe integrar un Libro Blanco para su publicación en donde se describan las acciones realizadas para lograr los propósitos de la institución.

Sin embargo, la puesta en marcha del programa ante la falta de una regulación específica es de particular relevancia al representar un riesgo para la consecución de los objetivos de la reconstrucción, pues si bien es un esquema de soluciones de vivienda

que ha sido implementado previamente no sólo por la SHF sino también por la Sedatu y Sedesol, las evaluaciones oficiales sobre su implementación y resultados han señalado fallas importantes. En principio, la ASF ha detectado en diversas auditorías un inadecuado control y casi nula transparencia y rendición de cuentas de las relaciones entre la SHF y los responsables directos de atender las necesidades de vivienda de los afectados.³⁵ Asimismo, se ha identificado que aun cuando se llevan registros por línea de crédito otorgado que permiten una adecuada administración y control de los mismos, los datos que se analizan son estrictamente financieros y se acumulan para generar evaluaciones cuantitativas y no cualitativas sobre los resultados, lo que obstaculiza conocer de manera oportuna a quienes específicamente se están apoyando al convertirse en números agregados.³⁶

Lo anterior conlleva un riesgo mayor, el que este esquema de ayuda se desvirtúe hacia una política de colocación de créditos, como ha sucedido con el resto de los esquemas de soluciones de vivienda, teniendo como resultado un aumento considerable en el número de viviendas construidas sin un impacto visible en la atención de la demanda.

3. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado-Programa Inmediato de Reconstrucción de Vivienda

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) fue creado en 1972 como un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con objeto de establecer y operar un sistema de finan-

³⁵ https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0146_a.pdf; http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0419_a.pdf.

³⁶ Evaluación política vivienda, ASF.

ciamiento para los trabajadores del estado que les permitiera acceder a créditos preferenciales mediante préstamos con garantía hipotecaria. Para cumplir con ello, su financiamiento proviene de tres fuentes: 1) las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades a favor de los trabajadores; 2) los bienes y derechos adquiridos por título, y 3) los rendimientos obtenidos por inversiones de los recursos del fondo.

Conforme a su normativa, los recursos del fondo deben destinarse particularmente a tres fines: *a)* a la adquisición o construcción de vivienda; *b)* a la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y *c)* a los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.³⁷ En cumplimiento de lo anterior, actualmente el Fovissste ofrece al menos cinco tipos de créditos orientados a la atención de las distintas necesidades de los trabajadores,³⁸ siendo el más representativo el denominado crédito tradicional. Dicho crédito puede ser utilizado para la adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en terreno propio, acciones de ampliación, reparación o mejoramiento de vivienda o para la redención de pasivos.

Los requisitos mínimos para solicitar el crédito son los siguientes: tener como mínimo 18 meses de aportaciones en la subcuenta de vivienda del SAR; ejercer por primera vez el crédito del Fovissste; ser trabajador del estado en servicio activo y no encontrarse en proceso de dictamen para el otorgamiento de pensión temporal o definitiva por invalidez o incapacidad o en proceso de retiro voluntario conforme a la ley. Existen periodos preestablecidos para hacer las solicitudes, mismas que son so-

³⁷ <http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DE-SARROLLO/Descripcion-del-Sector/Documents/Descripcion%20FOVISSSTE.pdf>.

³⁸ Ejemplo de ello son: crédito en pesos, que consiste en un crédito para la adquisición de vivienda otorgado en cofinanciamiento entre Fovissste y las entidades financieras autorizadas sin la necesidad de participar en la selección de beneficiados por medio de puntaje; crédito respaldado diseñado para utilizar como pago inicial el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR, complementándolo con un crédito bancario; crédito conyugal, para que las parejas obtengan financiamiento directo; crédito para pensionados, entre otros.

medidas a una evaluación para dictaminar si los interesados son acreedores o no, considerando aspectos como la antigüedad del trabajador, si es madre de familia, la oferta y demanda de vivienda en la entidad en que se solicita, entre otros. Los resultados también tienen una fecha prevista de publicación. El monto máximo del crédito por otorgar está en función del salario básico mensual del derechohabiente; el plazo máximo para el pago es de 30 años; el pago es mensual vía nómina y la tasa de interés se calcula con base en el sueldo básico de cotización.³⁹

Ante los desastres naturales enfrentados recientemente, el Fovissste comunicó la implementación del esquema de ayuda denominado Programa Inmediato de Reconstrucción de Vivienda (Pirev). Este programa habría de operar bajo las reglas del crédito tradicional considerando algunas variaciones a fin de atender particularmente las demandas de los derechohabientes afectados por los sismos. Para su funcionamiento se indicó que habrían de destinarse 15,000 millones de pesos.

A. Operacionalización

Con el fin de seleccionar a los derechohabientes afectados Fovissste activó un módulo de atención en cada departamento de vivienda de la entidades federativas, además de un centro de atención telefónica, en los que se harían los reportes de los daños para así comenzar el trámite de las solicitudes tanto de acceso al Pirev como de pago de seguro con el que cuentan todas las casas adquiridas con un crédito vigente. El reporte de daños debía incluir el nombre y CURP del derechohabiente, un escrito libre donde se describieran los daños de la vivienda y evidencia documental como fotografías. Posteriormente, se realizarían visitas por parte de los peritos de Fovissste para corroborar el reporte y registrarlo finalmente en el Fovissste.

³⁹ <http://creditohipotecarios.com.mx/creditos-tradicionales-del-fovissste/>.

Con base en esta información se estimó la cantidad de créditos que habrían de incrementarse para las convocatorias 2017 y 2018 (3,000 y 5,000 créditos, respectivamente) y se planteó la posibilidad de beneficiar a los damnificados sin necesidad de concurso, para lo cual se extendieron los plazos de recepción de solicitudes y entrega de créditos. Asimismo se plantearon nuevas facilidades, entre ellas, que los derechohabientes que se encontraran pagando la hipoteca del Fovissste y hubieren perdido el inmueble objeto del crédito se les restituiría su derecho al primer crédito, así como la oportunidad de obtener segundos créditos inmediatos para los derechohabientes afectados que hubiesen liquidado su primer crédito y requirieran de adquirir o remodelar su casa.⁴⁰

Adicionalmente, se estableció que el monto total de los créditos para los afectados se entregaría en tres pagos: del 50, 40 y 10 por ciento para lograr cubrir las necesidades de vivienda respectivas; se otorgarían 35,000 pesos por concepto de menaje de casa para quienes hayan sufrido la afectación en el inmueble y esté inhabitable; se concederían pagos de hasta un millón de pesos por pérdida total del bien raíz y se mantendrán sin cambio las tasas de interés vigentes otorgadas por el Fovissste. El plazo se extendió hasta el 18 de octubre. En caso de daño parcial de la propiedad, se planteó el otorgar una mensualidad de 5,000 pesos por seis meses para pago de renta. Asimismo, se publicó que se otorgaría apoyo para remoción de escombros y se generaría un nuevo esquema denominado Fovissste Apoya mediante el cual se destinarán créditos para la ampliación, reparación, reconstrucción o mejoramiento de viviendas afectadas sin afectar la subcuenta de vivienda de los beneficiarios. Se pagaría vía nómina y tendría una vigencia de hasta por seis meses.⁴¹

Estas medidas fueron planteadas en diferentes medios sin publicarse oficialmente lineamientos específicos de operación,

⁴⁰ <https://www.gob.mx/fovissste/videos/acciones-del-fovissste-para-la-reconstruccion-tras-los-desastres-naturales?idiom=es>.

⁴¹ *Idem*.

particularmente de todas aquellas medidas relacionadas con la ampliación, reparación, reconstrucción por cuenta propia o mejoramiento de viviendas. Como medida supletoria el Fovissste optó por brindar asesorías a los interesados durante los siete días de la semana vía telefónica o en sus departamentos.

B. *Seguimiento*

Para darle seguimiento al Pirev, el vocal ejecutivo del Fovissste indicó que se conformará un grupo interno de trabajo responsable de esta acción, así como de entregar informes mensuales ante los órganos de control del Fovissste. No obstante, no especificó fechas ni se formalizó en algún documento oficial.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

A fin de informar a los acreditados afectados por los sismos sobre las acciones y servicios del Fovissste se creó una aplicación telefónica en la que se publican, además, recomendaciones en materia de protección civil. Pero debido a que es un programa de nueva creación y que no cuenta con normatividad específica, al igual que el programa emergente de SHF, su seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas se rige bajo la normativa general del Fovissste, por lo que si bien está obligado a generar y resguardar la información necesaria para ser sujeto a revisión, ésta se acumula, se registra y se publica en términos cuantitativos, lo que obstaculiza el rastreo específico de las actividades, de los beneficiarios y de los logros obtenidos.

4. *Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares - Programa de Apoyo a la Vivienda*

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) fue creado en 1985 con el propósito fundamental de

financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales de carácter popular. En 2003 se modificó su acuerdo de creación para señalar entre sus fines el otorgar créditos a través de intermediarios financieros para el desarrollo de programas de vivienda urbana y rural, así como subsidios mediante los programas específicos que le fueran asignados.⁴² En cumplimiento de esos objetivos, en 2015 el fondo operaba mediante dos programas: Programa de Vivienda Digna y Programa de Vivienda Rural, pero ese año ambos fueron fusionados para crear el Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV).⁴³

El PAV es operado en coordinación con la Sedatu y tiene como objetivo apoyar a los hogares en situación de pobreza particularmente patrimonial, mediante la entrega de subsidios para su aplicación en materia de vivienda. Los rubros de ayuda que se consideran son los de adquisición, construcción, ampliación o mejora de vivienda. Como requisito indispensable para ser beneficiario se señala que éstos no deben tener acceso a ningún tipo de crédito bancario o laboral y que los estados y municipios deberán contribuir con recursos para lograr mayores beneficios. Este programa también considera en sus reglas de operación la posibilidad de otorgar subsidios para ejecutar acciones de vivienda en situaciones determinadas como especiales o extraordinarias tales como desastres naturales.⁴⁴

Al respecto destaca que en su Manual de Operación 2016 se plantearon puntualmente pasos y criterios a considerar para incorporar a los damnificados por desastres naturales, pero en el documento 2017 éstos fueron eliminados para incorporar, en cambio, procedimientos generales de operación del programa. Ello, aunado al hecho de que el PAV no ha sido identificado por el gobierno federal como un medio de ayuda para la reconstrucción actual, podría indicar que para Fonhapo al menos el presente año dicho tema dejó de considerarse como relevante.

⁴² <https://www.gob.mx/fonhapo/que-hacemos>.

⁴³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421787&fecha=30/12/2015.

⁴⁴ *Idem*.

A. Operacionalización

No obstante, en las reglas de operación 2017 al igual que en las reglas de 2016 aún se señala que “en situación de emergencia originada por un fenómeno natural, previa emisión de la Declaratoria de Desastres Naturales por la Segob, el Fonhapo podrá llevar a cabo acciones para atender la contingencia, de acuerdo con la magnitud de los daños y la inmediatez requerida para atender a la población afectada”. Se indica que se deberán llevar a cabo acciones de coordinación con los estados, los municipios y las autoridades del Fonden para evitar duplicidades. Asimismo, que mediante el programa podrá apoyarse a la población afectada por fenómenos naturales con recursos federales no comprometidos, para lo cual el Fonhapo podrá modificar los criterios de priorización para la selección de los beneficiarios, tipos y montos de apoyo considerando la declaratoria de emergencia emitida por la Segob.

En ese sentido, se considera como un primer requisito para activar este fondo en materia de reconstrucción el emitir la Declaratoria de Desastre y poner en marcha el Fonden; posteriormente, el Fonhapo habría de analizar sus activos para dictaminar en caso de considerarlo conveniente cómo y en qué medida apoyar mediante el PAV. Si el dictamen es positivo y se decide continuar con las líneas generales de operación conforme se señalan en el manual de operación, el Fonhapo habría de calcular y decidir la cantidad de recursos por destinar a las entidades afectadas para la atención de la emergencia considerando la magnitud de los daños, debiendo difundir el programa entre la población.

Al auxiliarse de la infraestructura de Sedatu para implementar el programa a nivel federal, le correspondería a las delegaciones establecidas en las localidades afectadas el recibir las solicitudes de apoyo de los damnificados, aplicar un cuestionario de información socioeconómica a los solicitantes (denominado Cuestionario Único de Información Socioeconómica o CUIS) y enviarlo al Sistema Integral de Información del Programa Apoyo

a la Vivienda (Sidi), configurado como un sistema informático que permite evaluar las solicitudes para determinar si pueden o no considerarse como beneficiarios del programa. A las delegaciones les correspondería también generar un plan de atención de los resultados obtenidos por el Sidi considerando los montos requeridos para su ejecución —federales, estatales y si es posible locales— y enviarlo a la Fonhapo para su revisión y validación, debiendo anexar el listado de las personas afectadas validado por la Sedatu.

Al Fonhapo le correspondería dictaminar la procedencia de los planes de trabajo generados por las delegaciones —o en su caso, entidades de vivienda municipales— para que tras la autorización se firmaran convenios de colaboración con los que se responsabilizaría a las delegaciones o municipios como ejecutores de gasto, al ser a quienes se entregarían los subsidios autorizados para su aplicación individual a las familias afectadas. Los recursos se traspasarían como devengados para Fonhapo y los ejecutores de gasto se comprometerían a emitir los comprobantes de aplicación de los recursos correspondientes.

B. *Seguimiento*

En los convenios de colaboración también han de señalarse los mecanismos de seguimiento y evaluación. Conforme a las reglas de operación los ejecutores de gasto están obligados a enviar a las delegaciones de la Sedatu informes trimestrales de los avances físico-financieros. También se indica que una vez concluida la acción de vivienda subsidiada, el beneficiario debe firmar un acta de entrega recepción al ejecutor de gasto, la cual deberá remitir a la Sedatu dicho documento y esta última al Fonhapo.

Asimismo se estipula que parte de los recursos enviados a los ejecutores para gastos de operación podrá destinarse a la contratación de verificadores y supervisores de los avances en la aplicación de los subsidios, así como para georreferenciar los subsidios

de vivienda ante el Registro Único de Vivienda (RUV). En ese sentido, se responsabiliza al ejecutor de gasto de la supervisión directa de las obras o acciones y de que en su ejecución se cumpla con la normatividad aplicable. Se le obliga además, a otorgar todas las facilidades a las instancias fiscalizadoras para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinente, las auditorías que consideren necesarias, sin menoscabo de las acciones de seguimiento y evaluación de la responsabilidad de los órganos de control.

C. Transparencia y rendición de cuentas

Para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del PAV el Fonhapo lo debe difundir ampliamente a nivel nacional, debe registrar la información de su operación para su análisis y evaluación, así como fomentar entre los ejecutores del gasto un adecuado seguimiento y una pertinente supervisión del uso de sus recursos. Para lograrlo cuenta con una herramienta significativa denominada SISE, que consiste en un sistema de seguimiento informático que permite registrar y dar seguimiento a las operaciones de los ejecutores de gasto.

Además, en las reglas de operación se establece que se deberá promover la participación de los beneficiarios mediante la integración y operación de comités de contraloría social a fin de efectuar el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa y de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

Lo anterior muestra un diseño pertinente para distribuir los subsidios del PAV, darles seguimiento y efectuar una evaluación de su aplicación de forma que permita generar información relevante para la toma de decisiones. No obstante, en materia de reconstrucción podrían o no seguirse estos procedimientos debido a que, como se mencionó previamente, el Fonhapo cuenta con la facultad de modificar los procesos conforme lo considere pertinente, sin establecer parámetros o criterios de decisión. Pero

aun cuando se decidiera seguir estos lineamientos, la correcta implementación del PAV estaría en riesgo, pues diversas auditorías han señalado fallas persistentes particularmente en materia de seguimiento, control y evaluación, afectando con ello la transparencia y la rendición de cuentas del fondo.

En 2016 la ASF detectó que la información del SISE no se encontraba actualizada, por lo que no contó con datos confiables y oportunos para el seguimiento del desarrollo de los trabajos realizados por los ejecutores. También se determinó que si bien el Fonhapo señala que contrató a un supervisor y verificador de las acciones programadas para ejercer los subsidios, los resultados arrojaron que más de tres mil subsidios otorgados no fueron localizados, pero además no se presentó evidencia que corroborara dicha inspección. Y de manera recurrente en las revisiones de las cuentas públicas 2014, 2015 y 2016 la ASF indicó que no se cumplió con el objetivo del programa, pues no se completaron las acciones programadas conforme a lo establecido en los planes de trabajo autorizados.⁴⁵ Como en el resto de la operación de los fondos públicos federales, una vez que son entregados a los ejecutores de gasto se disuelve la línea del seguimiento y la evaluación. Los administradores se convierten en meros dispersores del recurso y ante la corresponsabilidad se ganan espacios para evitar la responsabilidad.

5. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Creado por el Congreso federal a finales de la década de los noventa, el FAIS es un mecanismo programático para transferir aportaciones a las Haciendas municipales. Se integró con el objetivo de financiar obras y acciones sociales básicas, así como inversiones destinadas a beneficiar a la población en pobreza extrema ubicada en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social o en las zonas de atención prioritaria. Se responsabilizó a

⁴⁵ http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016_0391_a.pdf.

la Sedesol como coordinadora del fondo y fue clasificado en dos: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF). Mediante el FISE pueden ejecutarse obras y acciones orientadas a beneficiar a las poblaciones con mayor rezago social y con el FISMDF se pretenden financiar esfuerzos específicos en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias en situación de pobreza, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.⁴⁶

El primer paso para la distribución de sus recursos consiste en determinar el monto por repartir; los responsables de dicha tarea son la Sedesol y la Cámara de Diputados; la primera propone y la segunda analiza y, en su caso, aprueba para su publicación oficial en el PEF. Una vez publicado el monto, la SHCP lo distribuye entre los estados conforme lo señala la Ley de Coordinación Fiscal, considerando una metodología basada fundamentalmente en criterios de marginación, montos asignados previamente y reducción en pobreza extrema lograda. Los gobiernos estatales por su parte deben enviar el 50 por ciento de los recursos a las denominadas zonas de atención prioritaria y el resto a los municipios con los dos mayores grados de rezago social o en pobreza extrema. Finalmente, los municipios reciben su monto respectivo racionado de manera mensual y lo destinan por obligación a proyectos vinculados con los propósitos del FAIS.⁴⁷

Para determinar las obras y acciones que pueden realizarse mediante los recursos del FAIS los municipios deben conocer, además del monto total con el que contarán en el año, la situación de sus indicadores de pobreza, georreferenciar las zonas urbanas y rurales con mayor rezago que se pretenden auxiliar⁴⁸ e

⁴⁶ http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/FAIS_.

⁴⁷ <http://ciep.mx/el-fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social-fais/>.

⁴⁸ Los recursos deberán distribuirse dependiendo de la zona en que se encuentren. Si el municipio es clasificado como Zona de Atención Prioritaria

identificar el catálogo de proyectos del FAIS disponible en sus lineamientos de operación. Asimismo, se les obliga a ejercer por lo menos un setenta por ciento del total en proyectos que contribuyan de manera directa a la atención de las carencias sociales; máximo un 30 por ciento a proyectos complementarios y no más del quince por ciento a proyectos de infraestructura carretera y peatonal. Una vez seleccionado qué se va a desarrollar, se registran en una plataforma electrónica de Sedesol para su seguimiento y evaluación en la Matriz de Inversión de Desarrollo Social (MIDS).

La normativa de este fondo establece la posibilidad de destinar sus recursos a la ejecución de acciones de reconstrucción. Aunque los lineamientos y reglas de operación se limitan a señalar que la distribución de los recursos FAIS establecida para obras de infraestructura carretera y peatonal puede duplicarse en caso de daño por desastre natural, ante la situación de emergencia actual, la Sedesol envió una circular para ampliar y precisar los criterios y procedimientos de operación del FAIS para su destino a la atención del desastre.⁴⁹

A. Operacionalización

La circular sobre el procedimiento para el uso del FAIS en la atención de la infraestructura dañada por los fenómenos naturales de 2017 aplica solamente para los municipios que cuentan con la declaratoria o con el dictamen de protección civil estatal sobre el desastre y cuenta con una vigencia de cuatro meses, de septiembre a diciembre de 2017. Se establece que deberá priorizarse la atención de la infraestructura dañada que cuente con un

(ZAP) rural o no cuenta con ZAP, los recursos deben destinarse a las localidades de los dos niveles más altos de marginación o en pobreza extrema y si es clasificado como ZAP urbana tienen que destino al menos un 30% de los recursos a esas ZAP y el resto a las localidades de mayor marginación.

⁴⁹ http://fais.sedesol.gob.mx/descargas/CIRCULAR_DESASTRE.pdf.

número de folio asignado por el gobierno federal y los gobiernos municipales tras haberse generado el censo de los daños y que en los casos en que no se cuente con número de folio al no haber sido parte del censo, el municipio deberá integrar el respectivo expediente con un dictamen estructural emitido por la Dirección de Obras Públicas, un Dictamen de Riesgo generado por Protección Civil local y evidencia fotográfica de los daños.

Se estipula que los recursos FAIS pueden ser complementarios con recursos provenientes de otras fuentes (subsidios federales, recursos propios, privados, internacionales y Fonden) para estar en mayor posibilidad de atender las necesidades de reconstrucción de las obras y acciones que aplican a este fondo. Las obras que se deben priorizar son las relativas a vivienda y a la infraestructura vinculada a dicho rubro: agua potable, drenaje, electrificaciones y otros proyectos clasificados como obras de construcción directa considerados en el catálogo FAIS. Al respecto se determina que pueden destinar hasta el cien por ciento de los recursos FAIS a las obras de infraestructura, considerando hasta un treinta por ciento para el rubro carretero y peatonal o bien, hasta el cien por ciento para las acciones de vivienda. Lo anterior implica la posibilidad de modificar completamente la información registrada en la MIDS, siempre y cuando se haga en el periodo de vigencia de la circular y se logren terminaciones anticipadas de contratos que no impliquen suspender o dejar obras inconclusas.

Los daños a viviendas por apoyarse pueden ser parciales o totales y se indica que para identificarlos se deberá consultar el censo generado por la Sedatu en coordinación con los municipios mediante el cual se asignaron folios a cada vivienda revisada. Se debe priorizar la atención a daños totales de viviendas ubicadas en las zonas de atención prioritaria urbana y en las localidades con los grados de rezago social más alto, considerando la complementariedad con otras fuentes de financiamiento y cuidando siempre que los recursos del FAIS se destinen conforme a sus lineamientos. Para integrar las viviendas seleccionadas en

los planes de acción se deberá contar con evidencia documental y fotográfica de sus condiciones y cerciorarse de que las acciones de ayuda se llevarán a cabo en zonas que no sean de riesgo, para lo cual deberá contar con un dictamen debidamente fundamentado y emitido por protección civil del gobierno local.

Para los casos de mejoramiento de vivienda con daños parciales los rubros que podrán atenderse son rehabilitación de muros, techos, cuartos dormitorio, cocina y baño, así como los servicios básicos de la vivienda (agua potable, drenaje y electrificación). Pueden hacerse paquetes de inversión de mejoramiento de vivienda de acuerdo a los daños identificados.⁵⁰ Al igual que con las viviendas con daño total, deberá priorizarse la atención de viviendas con daño parcial ubicadas en las zonas de atención prioritaria urbana y en las localidades con el mayor grado de rezago social en la entidad correspondiente.

Los proyectos dirigidos a la atención de infraestructura deberán corresponder con los rubros delimitados por el FAIS y siempre que se considere ejercer los recursos de este fondo en complementariedad con otras fuentes de financiamiento deberá firmarse un Convenio de Ejecución. En dicho convenio deberán señalarse los montos, periodos de ejecución y los rubros específicos que serán apoyados con los recursos FAIS (muro, techo, sanitario, toma domiciliaria, baño, cocina, dormitorio, estufas, etcétera).

Mediante este fondo sólo podrán ejecutarse los proyectos de reconstrucción que sean registrados en la MIDS, por lo que los municipios tienen aproximadamente cuatro meses para detectar y verificar los daños, determinar medidas de atención, calcular los costos, estructurar los planes y modificar las MIDS a fin de que el primer mes del año 2018 comience el suministro de los recursos FAIS para dar inicio a los proyectos.

⁵⁰ En la circular se identifican como ejemplo los siguientes: Paquete 1: viviendas que requieren rehabilitación de muros, techos y piso firme. Paquete 2: viviendas que requieren de rehabilitación de techos y cuartos dormitorio. Paquete 3: viviendas que requieren de rehabilitación de muros y cuarto para baño.

B. Seguimiento

Una vez que la Sedesol recibe las MIDS activa la información de los proyectos en el denominado Sistema de Formato Único (SFU)⁵¹ responsabilidad de la SHCP, para que los municipios reporten en dicho sistema los contratos bajo los cuales se celebra cada proyecto, informes trimestrales de los avances físico-financieros y fotografías que los respalden. Los municipios pueden modificar la información de la MIDS pero no del SFU; la Sedesol es la responsable de verificar que ambas herramientas se coordinen. También es responsable de enviar informes trimestrales al Congreso de la Unión sobre el uso de los recursos del fondo, mismos que han de publicarse en su página de Internet. Asimismo, debe verificar la incidencia de los proyectos aprobados en los indicadores de pobreza y rezago social, además de fomentar la participación ciudadana en todos los procesos de ejecución de los recursos FAIS.

Al respecto resalta que el fondo considera en su diseño la contratación de los denominados Agentes de Desarrollo Local FAIS, definidos como las personas físicas que pueden ser contratadas por los gobiernos locales para dar seguimiento y verificar el uso de los recursos del FAIS. Los honorarios de estos agentes pueden ser cubiertos con los mismos recursos del FAIS y se incluye como única condición no ser funcionario público y acudir a las sesiones de capacitación por parte de la Sedesol. Son tres las tareas principales de estos agentes: dar seguimiento a la MIDS-SFU; verificar los avances de las obras y apoyar a los gobiernos locales en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana y verificación y seguimiento de obras y acciones.

A los municipios les corresponde directamente la responsabilidad de planear, dar seguimiento y evaluar los proyectos rea-

⁵¹ Es un sistema georreferenciado para difundir las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes del FAIS.

lizados con los recursos FAIS, basándose en los indicadores de pobreza y de rezago social que les corresponden. Para ello deben participar en las capacitaciones de la Sedesol con respecto al uso de los recursos del fondo, reportar trimestralmente los avances en la MIDS y el SFU y publicarlos en su página oficial de Internet.

C. Transparencia y rendición de cuentas

Asimismo, los municipios están obligados a remitir la información que les sea requerida por parte de los organismos públicos fiscalizadores y la propia Sedesol, por lo que también deben registrar y almacenar toda la información y evidencias sobre el uso y destino de los recursos FAIS. En los lineamientos del FAIS adicionalmente se estipula que el ejercicio de sus recursos estará sujeto a evaluaciones de desempeño por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) e instituciones académicas u organismos especializados nacionales e internacionales, en adición a las leyes de transparencia y rendición de cuentas correspondientes. Específicamente en la Ley de Coordinación Fiscal se señala que al ejercer los recursos del fondo los municipios deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban del mismo, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, los resultados alcanzados y los informes que se envíen a la Sedesol y a la SHCP preferentemente por medio de sus páginas electrónicas.

En conclusión, el FAIS presenta un diseño preciso para identificar los rubros por atender con sus recursos, así como para darles seguimiento y evaluar los resultados a la luz pública. La circular sobre su uso en materia de reconstrucción ayuda a focalizar estos procesos pertinentemente. No obstante, la ASF ha señalado fallas importantes en su implementación, pues a pesar de presentar con detalle las responsabilidades y obligaciones de los involucrados en su ejecución y de contar con herramientas informáticas para su seguimiento y evaluación, se han detectado

casos en los que los recursos del fondo se traspasan a otras cuentas para cubrir otros gastos, se ejecutan acciones y obras fuera de los rubros establecidos por su normativa o bien que no benefician a la población objetivo, no se cuenta con la documentación comprobatoria de los gastos, se efectúan pagos en exceso, conceptos de mala calidad, identifican obras pagadas no ejecutadas, entre otros aspectos que en conjunto resaltan graves insuficiencias en la gestión del fondo y que evidentemente ponen en riesgo la consecución de sus objetivos.⁵²

También se ha señalado la inadecuada o nula operación de los comités de participación ciudadana pues cuando llegan a conformarse sólo participan en la fase de selección de obras y se dispersan hasta desaparecer en las siguientes fases, lo que limita una gestión más transparente del fondo. Asimismo, se ha detectado que a pesar de que la normativa de este fondo —como la del resto de los fondos— dictamina que se debe generar una cuenta bancaria exclusiva para la administración de los recursos transferidos, en la práctica sólo se utiliza una sola cuenta y por lo tanto se mezclan los recursos de diversas fuentes de financiamiento teniendo así efectos negativos en los registros contables y presupuestarios, en adición a los efectos en la transparencia y manejo de los recursos.⁵³

Las revisiones de la ASF adicionalmente han señalado la falta de capacidades técnicas y administrativas de los municipios para generar expedientes, archivarlos e integrarlos en plataformas digitales. Asimismo, se han detectado irregularidades en los registros contables y diferencias notables entre éstos y las cifras reportadas en las cuentas bancarias, lo que exacerba la necesidad de fortalecer los esfuerzos por mejorar la ejecución de este fondo, particularmente para los casos en situaciones de emergencia, en los que los tiempos para emplearlos son mucho más reducidos.

⁵² <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dga/pl/fais/Noticias/presentaciones/01.pdf>.

⁵³ https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf.

III. FONDOS DE RECONSTRUCCIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

Además de los fondos federales, como el Fonden y el FAIS, que transfieren recursos a las entidades federativas para atender las emergencias en casos de desastres, existen fondos locales destinados a acciones de reconstrucción en los estados afectados por los terremotos del mes de septiembre. Esto impone retos aún mayores para buscar esquemas que permitan transparentar de manera integral la gestión de los recursos en todo el territorio nacional. A continuación, se presenta el análisis de estos instrumentos financieros para la recuperación en los ámbitos estatales.

1. *Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas*

El Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (Fonrec)⁵⁴ fue creado en 2011 como respuesta a los daños ocasionados por dos huracanes, en el año 2010. En el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación se dispuso que correspondería a la Segob presentar las disposiciones generales para operar el Fonrec, de modo que permitieran atender oportunamente las necesidades de la población afectada por fenómenos naturales de gran magnitud. Entre las cláusulas habría de establecerse que mediante el Fonrec podría financiarse hasta el 50 por ciento del costo total de las obras de reconstrucción de infraestructura estatal, en el entendido de que la ejecución de obras y acciones de este tipo no estaría sujeta a que los recursos federales se ejercieran de manera concurrente con recursos federales y estatales. Y se mandató a la Segob como responsable de enviar trimestral-

⁵⁴ También denominado “Fonref”. No es claro cuándo fue el cambio de denominación, pero los documentos oficiales más actuales de gobierno lo señalan como Foref. No están disponibles las reglas de operación en línea y tampoco hay documentos oficiales sobre sus lineamientos de operación.

mente a la Cámara de Diputados información detallada sobre los recursos ejercidos y comprometidos del fondo.⁵⁵

En consideración de estos planteamientos la Segob, en conjunto con la SHCP, integró el Fonrec como un fideicomiso, con Banobras como fiduciario, por medio del cual ofrecieron a las entidades afectadas un esquema crediticio a largo plazo. La Segob aportó 4,500 millones de pesos con el propósito de que Banobras otorgara a los gobiernos estatales líneas de crédito por 20 años con pagos mensuales de intereses a tasa fija, a fin de que éstos atendieran los daños generados por los fenómenos naturales. Para que Banobras pudiera mantener este esquema habría de colocar Certificados Bursátiles Bancarios,⁵⁶ a mediano y largo plazo, a tasas de interés variables, para contratar las coberturas correspondientes y emitiría y conservaría Bonos Cupón Cero⁵⁷ por cada crédito otorgado, registrando el incremento gradual en el valor que obtendrían por la capitalización de intereses, hasta alcanzar en 20 años el 100 por ciento de su valor nominal. Una vez transcurridos los 20 años, la liquidación de los bonos habría de utilizarse para apoyar a los gobiernos estatales en los pagos de los créditos adquiridos por medio del Forec.⁵⁸

A. Operacionalización

Al tratarse de un esquema crediticio de ayuda para los gobiernos estatales afectados por fenómenos naturales, la operación

⁵⁵ PEF 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169843&fecha=07/12/2010.

⁵⁶ Los Certificados Bursátiles Bancarios son títulos de crédito que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales, en este caso, de instituciones bancarias. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, “Instrumentos”, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/76180/Instrumentos.pdf>.

⁵⁷ Bonos Cupón Cero. ¿Qué son?, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/elib/mercado-valores-gub/OEBPS/Text/ii.html>.

⁵⁸ ASF, auditoría Fonrec, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0034_a.pdf.

del Fonrec se sujetó a las disposiciones del Fonden, particularmente en la identificación de los beneficiarios y la cuantificación y cálculo de los daños. Para ser sujetos de crédito, los estados habrían de contar con una Declaratoria de Desastre Natural y con un convenio de coordinación con la Segob en el que se describirían las obras por ejecutar, los términos generales de reconstrucción y los responsables.⁵⁹ A diferencia del Fonden, y dada su naturaleza financiera, el Fonrec no plantea tiempos específicos para su contratación.

Una vez obtenido el permiso, el gobierno estatal acude a Banobras por el crédito presentando las obras y acciones por financiar, su costo como soporte para solicitar el monto requerido y los estudios de factibilidad técnica y financiera. Banobras analiza la información y, en consideración de las condiciones financieras de los gobiernos estatales solicitantes, determina los montos crediticios por aprobar. Posteriormente, se firma un contrato en el que se estipulan los compromisos de pago mensuales a interés fijo nominal; Banobras se compromete a revisar y ajustar la tasa de interés al momento de su desembolso, con base en la calificación crediticia del acreditado, considerando las condiciones del mercado. Por otro lado, los acreditados se obligan a incluir anualmente, en sus presupuestos de egresos, los recursos y partidas necesarios para el pago de los intereses.

B. Seguimiento

En los contratos se establece que el acreditado deberá proveer a Banobras todo tipo de información relacionada al crédito, incluida su situación financiera. También se otorga a Banobras la facultad para realizar las inspecciones que considere pertinen-

⁵⁹ http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=643:mas-de-750-municipios-se-beneficiaran-con-los-56000-mdp-asignados-al-programa-de-reconstruccion-para-entidades-federativas&catid=239&Itemid=143&lang=es.

tes para verificar el cumplimiento de las acciones asociadas al crédito.

C. Transparencia y rendición de cuentas

Para el adecuado seguimiento de los contratos, Banobras solicita informes de avances físicos y financieros y cuenta, además, con un Portal de Comprobantes Fiscales donde se ponen a disposición de los deudores sus estados de cuenta. A cada acreditado se asigna una clave con la que puede acceder al portal y consultar la información a fin de que, entre otros aspectos, le sea útil para administrar sus recursos y cumplir con sus obligaciones. La información que se gestiona en dicho portal no se pone a disposición del público, más allá de aquella que se publica por obligación de los gobiernos estatales en sus cuentas públicas, como deuda.

Los registros que se generan de la operación de este fondo son mayoritariamente financieros, dejando en segundo plano la reconstrucción. El acceso a la información de Banobras no es sencillo y no se cuenta con información pública sobre los lineamientos de operación, por lo que es complicado identificar oportunamente a los ejecutores de gasto, las obras que se financian con estos créditos, sus avances y sus beneficiarios. De hecho, los resultados de las auditorías practicadas a este fondo no se han orientado a identificar aspectos de reconstrucción, sino a señalar que además de generar una mayor deuda a los gobiernos estatales, ha tenido como efecto la disminución en la cantidad de recursos derivados de las participaciones para su uso presente y futuro, ya que los acreedores han optado por utilizarlas para el pago de estos créditos.

En conclusión, este fondo se presenta como una opción complementaria de ayuda a la reconstrucción de los estados pues no es excluyente con otros fondos dada su naturaleza crediticia, pero representa riesgos tanto financieros como de desempeño por parte de los acreedores, que aumentan ante la falta de mecanismos

claros y oportunos de supervisión, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

2. *Fondo de Atención a los Desastres Naturales en la Ciudad de México (Fonaden)*⁶⁰

El Fonaden tiene como objetivo atender las contingencias de tipo epidemiológico o de desastre natural y fue establecido por decreto, en 2014. En su marco regulatorio, el acuerdo modificatorio, en lo referente a los mecanismos regulatorios, establece que se debe observar lo dispuesto en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Para esta tarea se obliga a las unidades administrativas a presentar a las autoridades pertinentes la evidencia que sustente la asignación de recursos del Fondo.

A. *Operacionalización*

El Fonaden establece los criterios de operacionalización en un acuerdo modificatorio publicado el 1o. de septiembre de 2017. Se establece, en la fracción séptima de dicho acuerdo, hacia dónde se dirigirán los recursos, con base en la Ley de Disciplina Financiera:

- I. La atención y prevención de contingencias, emergencias epidemiológicas y de desastres naturales, así como para llevar a cabo acciones para prevenir y mitigar su impacto a las finanzas públicas de la Ciudad de México, los cuales podrán asignarse a cubrir las aportaciones locales convenidas para acceder a los recursos del Fondo de Desastres Naturales;
- II. Compensar la caída de Ingresos de Libre Disposición, pudiendo únicamente subsanar la caída del total de éstos, sin considerar los ingresos propios de Or-

⁶⁰ El análisis se finalizó antes de la aprobación de la Ley de Reconstrucción de la Ciudad de México, publicada el de 24 noviembre de 2017.

ganismos y Empresas ni los de Aplicación Automática a que se refiere la Ley; III. Compensar la caída de ingresos de origen federal con respecto a los instrumentos jurídicos que regulen la transferencia; IV. Faltante presupuestal en los siguientes casos: adquisición de combustible para la operación de programas y/o servicios públicos que benefician a la ciudadanía; sostener la operación de los programas prioritarios en materia de seguridad pública y salud; consumo de energía eléctrica; por variaciones en el precio de insumos y servicios cuyos precios y tarifas se determinen por ordenamientos jurídicos federales; aquellos casos que deriven del incremento ya sea por la tasa de interés, por el tipo de cambio, o por la unidad de medida y actualización; incremento en la demanda de bienes y servicios que tengan como efecto una mayor captación de ingresos, primas de seguros, pago de obligaciones fiscales; y aquellos casos que tengan por objeto mitigar el incremento en las tarifas de transporte público.

Para poder acceder a los recursos, la Secretaría correspondiente (de Salud o de Protección Civil) deberá solicitar al Comité de Evaluación de Daños la propuesta del monto necesario, acompañado de la documentación que considere suficiente la instancia en cuestión.

B. *Seguimiento*

Como mecanismo de seguimiento para la estrategia de recuperación se creó la “Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una ciudad más resiliente”. El mandato de dicha comisión es:

...asegurar la implementación efectiva y coordinada de las acciones de reconstrucción, recuperación y transformación de la ciudad a través de un organismo transparente, ágil y calificado para proveer una acción inmediata y efectiva. Dicho organismo seguirá los lineamientos de las mejores prácticas internacionales

en atención a situaciones de emergencia y contará con el talento más capacitado para liderar este importante esfuerzo.

Es decir, se diseñó un organismo nuevo, como agencia coordinadora, con la intención de vigilar el proceso de recuperación, en el cual habrán de ejercerse los recursos del Fonaden.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

La rendición de cuentas de dicho Fondo recae en la Secretaría de Finanzas, la cual está encargada de informar sobre aspectos relevantes del ejercicio de éste. Las obligaciones deben cumplirse por medio de la ventana de transparencia del gobierno de la Ciudad de México (<http://www.transparencia.cdmx.gob.mx/>). Adicionalmente, se creó la plataforma Reconstrucción Ciudad de México, en donde se encuentran los documentos de declaratoria e informes de afectación (<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/>). Estos mecanismos, si bien son una base mínima para la transparencia y rendición de cuentas de los recursos que se ejerzan en la estrategia de reconstrucción, requieren de mayor puntualidad, a la vez que de una lógica de actualización permanente, para que cualquier ciudadano tenga acceso en tiempo real a los avances de información sobre los recursos utilizados en las acciones de recuperación.

3. *Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México*

Se trata de un programa de gobierno cuyo objetivo se dirige a establecer las acciones, mecanismos y procedimientos para enfrentar una situación de emergencia provocada por un sismo. Está fundamentado principalmente en atender las necesidades propias de las personas que han sufrido daños en vivienda, aunque no deja de lado, e incluso pone como primera prioridad, el

sentimiento de desgracia del ser humano que ha sido afectado por una situación de tal naturaleza.

Este programa tiene su fundamento legal en la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una ciudad más resiliente.⁶¹ El instrumento legal permite establecer las primeras reglas (generales), pero falta definir con mayor detalle los criterios y normas para que se lleven a cabo, de manera eficaz y eficiente, cada una de las tareas que se están realizando. Definir las instancias de gobierno y del Estado mexicano que van a participar, es otro gran avance hacia escenarios de mejor coordinación y operación.

A. Operacionalización

Esta gran estrategia de acción se materializa en cuarenta y cinco (45) programas específicos cuyos objetivos van desde elaborar la normatividad necesaria que asegure su correcta operación, hasta cuestiones técnicas de construcción y sus implicaciones legales, el financiamiento y el manejo de la información para la mejor atención de los afectados. El tema de la transparencia y rendición de cuentas de los fondos de reconstrucción, a pesar de haber sido mencionado en varias ocasiones a lo largo del documento,⁶² no fue considerado como programa; sin embargo, resulta fundamental que se puedan establecer sistemas y mecanismos que contribuyan a conocer, de forma amplia y consistente, el destino de los recursos públicos y privados destinados a la reconstrucción.

⁶¹ Esta ley fue publicada en los últimos días de noviembre de 2017 como una respuesta para enfrentar los acontecimientos derivados del sismo del 19 de septiembre en la Ciudad de México.

⁶² Para un mayor detalle sobre la información contenida en el documento del Programa para la Construcción de la Ciudad de México consultar: <http://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/reconstruir-y-hacer-mas-resiliente-la-cdmx-rebasar-ejercicio-de-un-solo-gobierno>.

Un programa de tal importancia requiere contar, además de directrices, con esquemas de coordinación y cooperación de alto nivel de eficacia y efectividad. Un gran reto que se alcanza a vislumbrar es el de la coordinación interinstitucional y el mando de las acciones. La Comisión representa un primer esfuerzo, sin embargo, el mando deberá recaer en una sola persona (titular de la Comisión), por lo que deberá no sólo estar dotado de todas las facultades necesarias para cumplir con dicho encargo, sino también de las habilidades necesarias para influir y definir acciones que alivien los problemas de los ciudadanos por encima de cualquier interés político o personal.

B. *Seguimiento*

El tema del seguimiento de cada uno de los programas no está definido de manera clara, aunque considera de manera general el seguimiento en tiempo real de las acciones y efectos de su ejecución mediante el uso de un mecanismo de consulta de fácil acceso para cualquier ciudadano. En este sentido, se plantea la construcción de una plataforma de información, pero no se conoce de manera precisa el tipo de productos de información que pudiera generar dicha plataforma. El artículo 14 del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para 2018⁶³ establece que el Órgano Legislativo de la Ciudad, a través del presidente y secretario de la Comisión de Gobierno y del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública “autorizará, supervisará, vigilará y propondrá el ejercicio de los recursos asignados para la reconstrucción”. De no modificarse este artículo, incrementa el riesgo de que estos recursos se utilicen con fines políticos. A la fecha de cierre de esta investigación, ese decreto se había modificado luego de una relevante presión pública —que incluyó la renuncia de varios de los integrantes originales de la Comisión encargada de dirigir la reconstrucción, entre ellos el comisionado

⁶³ <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7e7807ea83cd3469efdfc1c4c4e547e3.pdf>.

nombrado por el jefe de gobierno de la Ciudad de México— y del reconocimiento explícito que hizo el propio gobierno de la Ciudad, respecto las contradicciones entre el contenido de ese instrumento y la ley promulgada *ex profeso* para conducir las tareas de reconstrucción de la capital. No obstante, todavía no está claro el uso que se ha hecho de los recursos destinados a los propósitos de la ley, ni el alcance que tuvieron las decisiones tomadas por los diputados locales respecto ese dinero, mientras tuvieron vigentes las facultades que se asignaron a sí mismos.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

Este programa plantea articular un fondo único de recursos para atender las diversas acciones de reconstrucción, sin embargo no establece los procesos o criterios de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos. Si bien es cierto, la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México es la responsable de radicar los recursos a las diferentes instancias del gobierno, en el programa no se plantean las herramientas o procedimientos para informar de una manera sencilla su aplicación a los diversos programas de reconstrucción. Y como se dijo en el párrafo previo, aún es incierto y oscuro el destino de los recursos autorizados por los diputados locales, mientras tuvieron la facultad de decidir su destino.

4. *Fondo de Reacción Inmediata para la Ciudad de Puebla*

Este fondo se creó en el marco de los sismos de septiembre de 2017. Su objetivo es la atención inmediata para atender la emergencia, con una bolsa disponible de hasta 50 millones de pesos. El fondo se alimenta de recursos estatales y del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

A. *Operacionalización*

El funcionamiento del fondo establece una primera fase en la que se atenderá a los damnificados en situación de emergencia y heridos. La segunda fase tiene que ver con la evaluación de daños y la tercera con la reconstrucción de edificios públicos, iglesias y escuelas y demás edificaciones de infraestructura pública.

B. *Seguimiento*

Con la información disponible acerca del fondo, no se encontró evidencia de instancias o procesos de seguimiento al ejercicio de sus recursos, al 31 de diciembre de 2017. Para esto se consultaron los sitios de Internet oficiales de la Ciudad de Puebla (www.pueblacapital.gob.mx), así como las publicaciones del *Diario Oficial* en la entidad⁶⁴ y ventanas de información en Internet de organismos relacionados con la instauración del fondo (DIF y Protección Civil).

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

Este fondo establece a la Contraloría Municipal como la instancia encargada de la vigilancia en el ejercicio de los recursos; sin embargo, esta característica no permite afirmar que las reglas del fondo establecen mecanismos de transparencia, rendición de cuentas o participación ciudadana. Esta condición limita las capacidades de atención del fondo, pues, de acuerdo con las prácticas revisadas en el apartado anterior, si no existen ese tipo de herramientas, es poco probable que se aglutinen los apoyos de todos los actores de la recuperación en torno del liderazgo gubernamental, en este caso, municipal.

⁶⁴ <http://www.periodicooficial.puebla.gob.mx/calendario.html>.

5. *Órgano Desconcentrado Unidos por Morelos*

El órgano fue creado por el gobierno estatal con la finalidad de atender la emergencia por el sismo del 19 de septiembre de 2017. Su objetivo es llevar a cabo todas las tareas relativas a la identificación, distribución y seguimiento de recursos, así como vincular las necesidades sociales con los programas y proyectos a cargo de las distintas instituciones públicas y privadas, además de establecer directrices adicionales para garantizar la transparencia en la administración y manejo de los recursos públicos destinados a la reconstrucción y para la priorización del gasto público.

A. *Operacionalización*

Unidos por Morelos tiene a su cargo la labor de empadronar a las personas afectadas y los daños ocasionados al entorno y determinar la estrategia estatal a seguir para ejecutar las acciones para su atención. Para ello ha planteado como mecanismos de identificación de estrategias y planeación la instalación de mesas de trabajo con el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

B. *Seguimiento*

No se encontró evidencia de la existencia de mecanismos de seguimiento para la estrategia de reconstrucción del órgano desconcentrado, a excepción de la mesa que se instaló con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para dar seguimiento a la reconstrucción del patrimonio histórico y cultural. El órgano desconcentrado desaparecerá una vez que fina-

licen los trabajos y acciones de reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

El Comité Técnico del órgano desconcentrado deberá garantizar la transparencia y rendición de cuentas de las acciones y recursos ejercidos. De acuerdo con las reglas del órgano desconcentrado, el manejo y disposición de los recursos económicos habían de ser transparentados y publicados en Internet con el formato de datos abiertos, renunciando en su caso a la secrecía bancaria. La Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social será la encargada de llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la estrategia estatal y las acciones del órgano.

6. *Seguro de Protección contra Riesgos Catastróficos para Oaxaca*

Este seguro se enmarca en la Estrategia de Gestión Integral de Riesgos (EGIR) establecida a nivel nacional. Este seguro cuenta con una bolsa de 60 millones de pesos. El seguro garantiza el acceso a recursos del Fonden, pues el gobierno estatal debe hacerse cargo de un porcentaje considerable del costo total de la reconstrucción que financia este fondo. Este seguro tiene vigencia a julio de 2018 y está respaldado por Agroasemex.

A. *Operacionalización*

Para la operacionalización del seguro se establece que es necesaria una declaratoria de emergencia o desastre validada por el Fonden. Es decir, el seguro sólo se activa una vez que se han aprobado los recursos del Fonden para la atención de desastres o emergencias en Oaxaca. Esto implica que el seguro garantiza el porcentaje de fondos concurrentes que debe cubrir el gobierno

estatal cuando obtiene recursos del Fonden. Además, se establece el proceso de la Gestión Integral de Riesgos, que comprende los siguientes puntos:

Artículo 11. La Gestión Integral de Riesgos considera, entre otras, las siguientes fases anticipadas a la ocurrencia de un fenómeno perturbador:

I. Análisis de Riesgos.

- Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos además de los procesos de construcción social de los mismos;
- Identificación de fenómenos perturbadores, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios; y
- Análisis y evaluación de los posibles efectos.

II. Reducción de Riesgos.

- Acciones y mecanismos para la prevención, mitigación y transferencia de riesgos.

III. Manejo de eventos adversos.

- Desarrollo de una mayor preparación y respuesta ante los desastres.

IV. Recuperación ante la ocurrencia de desastres.

- Fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad.

B. *Seguimiento*

El seguimiento de los recursos es responsabilidad de la Coordinación Estatal de Protección Civil (CEPCO), dependencia que también asegura la vigencia de dicho seguro.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

No se encontró evidencia de la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los que están sujetos los recursos del seguro.

7. Fondo para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres de Chiapas (Fogird)

Es un fideicomiso constituido a partir del Presupuesto de Egresos de Chiapas de 2017, basado en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Dicho instrumento tiene el objetivo de dar atención a la infraestructura dañada por los desastres, adquirir insumos para atención de emergencias, contratación de seguros e instrumentos de administración y transferencia de riesgos.

A. Operacionalización

La instancia de decisión del fideicomiso es el Comité Técnico, que se conforma por: el presidente (titular de la Secretaría de Protección Civil) y diez vocales (Secretaría de Obra Pública y Comunicaciones; Secretaría de Salud; Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural; Secretaría de Pesca y Acuicultura; Secretaría de Educación y Promotora de Hacienda de Chiapas; Comisión de Caminos e Infraestructura Hidráulica; Secretaría de la Juventud, Recreación y Deporte; Instituto de Infraestructura Física Educativa de Chiapas y Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas).

Según lo publicado en el *Diario Oficial del Estado* el fideicomiso tiene el siguiente fin y se encamina a las siguientes acciones:

1. Fideicomiso tendrá como fin constituirse en un fondo patrimonial mediante el cual se administren los recursos destinados a la ejecución de acciones y obras que tengan como objetivo la atención de la población afectada y los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionados por la ocurrencia de desastres de origen natural.

En tal virtud, sin que implique una limitación al respecto, con los recursos del Fideicomiso, se podrán realizar, las siguientes acciones:

I. Pagos a organismos públicos o privados, previa verificación de cumplimiento de la norma en la contratación y entrega de bienes y servicios relacionados con el objeto del Fideicomiso.

II. Adquisición de insumos necesarios para la atención de la población afectada por fenómenos perturbadores y que se encuentran en situación de riesgo, cuando exista una declaración oficial de estado de emergencia.

III. Contratación de seguros y demás instrumentos de administración y transferencia de riesgos para la cobertura de daños causados por un desastre natural en los bienes e infraestructura pública y vivienda, de las localidades afectadas de escasos recursos en el Estado.

IV. Pagos del servicio de levantamiento y actualización de inventarios de la infraestructura pública estatal, en el marco de la Estrategia de Gestión Integral de Riesgos EGIR.

V. Financiamiento de la contraparte de la Entidad Federativa de los proyectos preventivos, conforme a lo establecido en las reglas de operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales.

Para la ejecución del Fideicomiso materia del presente Decreto, en términos de los artículos 80 de la Ley de Instituciones de Crédito y 418 en correlación con el 415 del Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, se constituye un Comité Técnico, cuya integración y funciones se determinarán en el Contrato de Fideicomiso y en las Reglas de Operación que para tal efecto se emitan de acuerdo a la normatividad aplicable.

B. *Seguimiento*

En lo que respecta al seguimiento se faculta al órgano estatal de auditoría para la vigilancia en el ejercicio de los recursos del fideicomiso. Por su parte, la Secretaría de Protección Civil, en su carácter de dependencia coordinadora, cuidará que las resoluciones del Comité Técnico se sujeten al decreto de origen del fideicomiso. La Secretaría de Protección Civil ejecutará los re-

cursos del fideicomiso auxiliándose del Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

La Secretaría de Protección Civil será la encargada de llevar el control de los recursos asignados y tiene la obligación de informar sobre el avance en el ejercicio de éstos; sin embargo, no se encontró evidencia de que existan mecanismos específicos de transparencia y rendición de cuentas del fideicomiso.

IV. FONDOS PRIVADOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN

A partir de los sismos del 7 y 19 de septiembre, el sector privado abrió distintas posibilidades de recaudación mediante instituciones bancarias, fideicomisos privados, organizaciones de la sociedad civil y plataformas de financiamiento colectivo (*crowdfunding*). Empresas nacionales e internacionales, gobiernos extranjeros, celebridades y personas físicas recurrieron a estas vías para donar. Los estimados de recaudación son diversos, ya que no se cuenta con ninguna fuente oficial que haya recopilado dicha información. Las aseguradoras también aportan fondos privados para la reconstrucción, a partir de las pólizas privadas o gubernamentales que se hicieron válidas a consecuencia de los sismos.

Cada organización, fideicomiso, institución bancaria o aseguradora cuenta con reglas propias, basadas en las leyes actuales, para ejercer los recursos recabados. Ninguna de ellas está obligada a contar con un diagnóstico, con una planeación alineada a una visión integral de largo plazo para la reconstrucción, con una estrategia de comunicación o a coordinarse con autoridades u otros actores. Algunas de ellas, debido a obligaciones fiscales establecidas para donatarias autorizadas, deben informar sobre

los beneficiarios y/o zonas que apoyan directamente. Las aseguradoras han emitido reportes agregados por medio de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS). El resto únicamente están obligados a presentar los reportes de donación y ejercicio de gasto de dichas donaciones en las declaraciones fiscales que realizan ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En términos de operación, cada actor privado desempeñó un papel distinto en la atención a la emergencia y en las actividades posteriores que ha realizado para la reconstrucción o recuperación. Por una parte, las instituciones bancarias en el periodo de emergencia, aseguraron la provisión de los servicios financieros en las entidades afectadas por el sismo y garantizaron la disposición de efectivo. Asimismo, éstas se convirtieron en intermediarios financieros para recibir y concentrar donativos para después canalizarlos a otras organizaciones o fideicomisos para su ejecución. Por otra parte, cientos de organizaciones de la sociedad civil se activaron durante el periodo de emergencia para la instalación de centros de acopio, la organización de voluntariado y de brigadas de rescate o para la distribución de víveres. Posterior a la emergencia, han llevado a cabo actividades de atención a damnificados y de reconstrucción o recuperación de comunidades afectadas. Al 31 de octubre, únicamente 358 organizaciones reportaron ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) acciones de rescate, entrega de víveres o medicinas, provisión de servicios médicos y construcción de viviendas o infraestructura. Al 31 de diciembre de 2017, último reporte recibido, únicamente 220 presentaron informes ante el SAT de dichas acciones.

En cuanto a los fideicomisos privados, éstos se constituyeron como instrumentos para administrar y operar las donaciones realizadas por diversas fuentes públicas y privadas con un fin específico. Hasta el momento se han identificado únicamente dos fideicomisos privados relacionados con la reconstrucción y recuperación de los sismos, con registro de donatarias autorizadas, que han reportado información al SAT al 31 de diciembre de

2017: el Fideicomiso Fuerza México que constituyó el Consejo Coordinador Empresarial y el Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México, AC. El primer fondo se integró por el Consejo Coordinador Empresarial con el fin exclusivo de atender a damnificados y comunidades afectadas, el cual fue activamente promovido por el gobierno mexicano para que gobiernos extranjeros, empresarios, particulares e, incluso, el Poder Legislativo realizará donaciones al mismo. El segundo fideicomiso fue creado desde 1990 para reducir la mortalidad infantil y mejorar la nutrición de las madres durante la gestación y la lactancia.

Las aseguradoras operaron apegadas a su funcionamiento cotidiano: recibieron notificaciones de siniestros relacionados con el sismo, los verificaron, estimaron la cuantificación de los daños de las diversas pólizas vigentes y se encuentran en proceso de pago con base en las condiciones o cláusulas establecidas por cada afectado. La AMIS, al 24 de noviembre de 2017, reportó 43,130 solicitudes de indemnización relacionadas con los sismos, los cuales suman una cantidad de 19,473 millones de pesos.⁶⁵ Los fondos se destinaron a daños de inmuebles o infraestructura, así como a seguros de autos, gastos médicos, vida o funerarios. Sólo el 0.34% de las pólizas reclamadas son gubernamentales. Al momento, no se cuenta con información sobre la coordinación o contabilización de los asegurados beneficiados para evitar la duplicidad de apoyo por parte de las instancias gubernamentales.

Con base en las variables de análisis de los fondos: operatividad, seguimiento y transparencia y rendición de cuentas; cada organización, fideicomiso, o institución bancaria tiene independencia *operativa* en los criterios de asignación y ejecución de recursos, ya sea para la atención a damnificados o para el desarrollo de infraestructura privada. En los casos que se destina a infraestructura pública deben coordinarse con las instituciones responsables. En cuanto al *seguimiento*, según el diseño actual de

⁶⁵ Conferencia de prensa del 24 de noviembre de 2017 del director general de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, Ricardo Arias Jiménez.

atención de desastres, cada fondo utiliza sus propias estructuras organizacionales para planear, administrar y dar seguimiento a la ejecución de acciones. Esto reduce la capacidad de hacer transparente el ejercicio de recursos y de rendir cuentas sobre las acciones emprendidas. Los informes fiscales son los principales instrumentos con los que cuentan las autoridades para recabar información sobre la actuación de privados en la reconstrucción. Para ello, el gobierno federal modificó, a partir de la contingencia, la miscelánea fiscal para que las donatarias autorizadas *rindieran cuentas* por medio de informes periódicos de los donativos recibidos y de las acciones llevadas a cabo para la reconstrucción.

El ejercicio de recursos para la reconstrucción por medio de fondos privados, a pesar de reflejar una acción solidaria tras los sismos, no evita los problemas de coordinación de múltiples actores, la duplicidad de acciones, el posible uso para fines privados de los recursos donados, la mínima transparencia en el ejercicio y destino del gasto, el reporte de los resultados obtenidos de las acciones ejecutadas o la visión de largo plazo que se desea alcanzar para la población objetivo. Las previsiones normativas e institucionales existentes regulan y establecen parámetros de actuación para el gobierno, desde un enfoque estadocéntrico de la acción pública, en casos de desastres naturales, pero dicen muy poco o nada sobre la forma en que los esfuerzos y recursos multiactor deben ser regulados, aprovechados y desplegados a su máximo potencial en arreglo a principios de gobierno abierto.

El análisis de la regulación de los fondos privados se realiza con base en las leyes actuales que regulan el ejercicio de recursos o donaciones para instituciones bancarias, aseguradoras, fideicomisos privados y organizaciones de la sociedad civil. Los recursos recaudados vía las plataformas de financiamiento colectivo se ejercen por medio de alguna de las figuras anteriores. Tanto las instituciones bancarias como las organizaciones de la sociedad civil ejercen sus recursos a partir de distintas figuras jurídicas como Instituciones de Asistencia Privada (IAP), Asociaciones de Beneficencia Privada (ABP), Asociaciones Civiles (AC) u otras,

las cuales, a su vez, pueden estar registradas como donatarias autorizadas, lo cual cambia sus obligaciones fiscales y los alcances al ejecutar los recursos. Asimismo, el análisis contrasta las variables utilizadas para estudiar los fondos públicos, con el único fin de subrayar las limitaciones de la actuación independiente de los fondos privados y de señalar sus riesgos.

En el siguiente cuadro se identifican los tipos de fondos privados, la institución, organización, fideicomiso o responsables del financiamiento colectivo, así como los administradores de los fondos, los montos estimados y el destino de los recursos. Después, en cada sección se ahonda en el análisis regulatorio y operativo de cada tipo de fondo.

TABLA 4
Tipos de fondos privados, montos y destinos para la utilización de los recursos

Tipo de fondo privado	Institución / Organización	Administrador	Monto estimado	Destino
Instituciones Bancarias*	Banorte	Fideicomiso Fuerza México	90 mdp	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción de vivienda y el equipamiento escolar.
	Bancomer	Grupo BBVA	190 mdp	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación y reconstrucción de las escuelas afectadas.
	Bancomer	Cruz Roja Mexicana IAP	10 mdp	<ul style="list-style-type: none"> - Entrega de ayuda humanitaria.
	Banamex	Fomento Social Banamex A.C.	44 mdp	<ul style="list-style-type: none"> - Reactivación de las actividades productivas de familias de bajos ingresos. - Reconstrucción de la infraestructura de servicios.
				<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la autoconstrucción y al mejoramiento de la vivienda y del hábitat comunitario. - Restauración de suelos, reforestación y protección de flora y fauna. - Educación ambiental y prevención de desastres naturales.

Ayuda Santander	Convenios con organizaciones de la sociedad civil	N.d.	- Dependerá por organización.
Scotiabank	Fondo Unido, I.A.P. y Fideicomiso Fuerza México	N.d.	- \$10 millones de pesos para las actividades de reconstrucción de las comunidades afectadas.
Intercam Banco	Cruz Roja Mexicana IAP	N.d.	- Entrega de ayuda humanitaria.
Multiva	Cruz Roja Mexicana IAP	N.d.	- Entrega de ayuda humanitaria.
HSBC	Save the Children - Fundación Mexicana de Apoyo Infantil A.C.	11 mdp**	- Adaptación de refugios y mejora de sus condiciones. - Gestión con autoridades locales y estatales para la recuperación de espacios educativos y de vivienda. - Recuperación de medios de vida. - Rehabilitación de infraestructura.
Banco Azteca	Fundación Azteca	63.5 mdp	- Autoconstrucción asistida.

* Esta lista no es exhaustiva para los 92 bancos que tiene registrado el SAT en México. Esta lista incorpora algunos de los bancos comerciales más visibles que compartieron información pública en comunicados oficiales sobre las acciones que llevaron a cabo para apoyar en la reconstrucción y recuperación por los sismos del 7 y 19 de septiembre.

** Posterior a la primera presentación del presente estudio, HSBC, vía la Dirección Ejecutiva de Sustentabilidad Corporativa y Asuntos Públicos, envió una presentación a los integrantes del equipo de investigación con el fin de actualizar dicha información, acompañada de un informe detallado sobre cómo ejercieron dichos recursos por medio de la organización Save The Children.

Fideicomisos privados***	Inbursa	Fundación Slim	2467 mdp	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda humanitaria para los damnificados. - Protección estructural al patrimonio cultural en riesgo. - Contribuir a la reconstrucción y transformación de centros de salud y escuelas, ampliándolas y modernizándolas. - Contribuir activamente en la construcción de vivienda de mejor calidad y seguridad. - Contribuir a la reconstrucción de mercados dañados, en coordinación con las autoridades locales.
Fideicomisos privados***	Fideicomiso Fuerza México	Comité Técnico del Fideicomiso Fuerza México	207 mdp	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción y/o reconstrucción de viviendas. - Restauración y recuperación de patrimonio cultural de la Nación. - Transferencias a donatarias autorizadas para realizar actividades de reconstrucción o recuperación. - Construcción, reconstrucción, rehabilitación y/o equipamiento de infraestructura para damnificados.

<p>Organiza- ciones (AC, ABP, IAP)</p>	<p>9515 dona- tarias auto- rizadas que reportaron informes al 31 de diciem- bre de 2017 entre las que se incluyen a las que entre- garon fondos los bancos</p>		<p>2,025 *** mdp</p>	<p>- Ejecución por cada organización.</p>
--	--	--	------------------------------	---

*** Únicamente se identificó un fideicomiso privado adicional, Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México, A.C., que recibió 205,500 pesos de acuerdo con la información reportada al SAT por medio de los informes de donatarias autorizadas al 31 de diciembre de 2017.

**** El monto total reportado por el SAT no coincide con el monto agregado recibido —y reportado— por fideicomisos o donatarias autorizadas. Fideicomiso Fuerza México reportó un total de 110 mdp contrastado con los 207 mdp que aparecen en su estado financiero. Fundación Slim registró 404 mdp contrastado con los 2,467 mdp que reporta públicamente.

Financiamiento colectivo *****	Global Shapers	Global Shapers	1 mdp	- Decisiones independientes sobre cómo ejecutar los recursos.
	Diego Luna y Gael García	N.d.	20 mdp	- Decisiones independientes sobre cómo ejecutar los recursos.
	Juan Pablo Zurita	#LoveArmyMexico	25 mdp	- Decisiones independientes sobre cómo ejecutar los recursos.
	Salma Hayek	UNICEF	15 mdp	- Inversión en espacios amigables para la infancia, espacios de aprendizaje. - Entrega de paquetes de higiene, materiales educativos. - Atención psicoemocional a la niñez.

***** Se reportan únicamente los financiamientos colectivos que más recaudaron. En el portal www.comayudar.mx se integran más de 70 iniciativas de financiamiento colectivo.

1. *Fondos para la reconstrucción de instituciones bancarias*

Durante desastres naturales, las instituciones bancarias desempeñan un papel fundamental para la atención de las emergencias. Ponen en marcha sus planes de continuidad de operaciones para asegurar que se encuentran en capacidad de ofrecer servicios financieros y asegurar la disposición de efectivo en las sucursales de las comunidades afectadas. Una vez que aseguran su operación, se convierten en intermediarios financieros para recibir y concentrar donativos en cuentas de sus propias fundaciones o en las cuentas que empresas, particulares, organizaciones o fideicomisos tengan con ellos. En los casos en los que las donaciones se realizan a sus propias cuentas de apoyo, las instituciones bancarias pueden canalizarlos a otras organizaciones o fideicomisos para su administración y ejecución.

A. *Operacionalización*

Las instituciones bancarias en México se regulan por el Código Fiscal de la Federación, por la Ley de Instituciones de Crédito, por la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, entre otras, así como por las circulares emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. No obstante, ninguna de estas leyes o circulares estableció modificaciones a las atribuciones bancarias para administrar o transferir los recursos donados. Son las personas físicas o morales, titulares de las cuentas bancarias a las que se realizan las donaciones, las responsables de la administración, ejecución y declaración de los mismos, protegidos por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

La mayoría de las instituciones bancarias abrieron cuentas de recaudación en el momento de la emergencia. Algunas de

ellas como Bancomer, Intercam Banco y Multiva definieron el destino de los montos recaudados hacia Cruz Roja Mexicana IAP, Banorte destinó sus recursos al Fideicomiso Fuerza México, al igual que parte de los recursos de Scotiabank. Otros bancos los destinaron hacia las fundaciones de sus propias instituciones bancarias como Fomento Social Banamex AC, Fundación Azteca, Ayuda Santander, Fundación Slim AC de Inbursa. Finalmente, bancos como HSBC o Scotiabank destinaron sus donaciones a otras organizaciones de la sociedad civil como Fundación Mexicana de Apoyo Infantil AC y Fondo Unido IAP, respectivamente.

Los donativos que recibieron las instituciones bancarias se ejercen por medio de otras figuras jurídicas facultadas para ello, ya sea una IAP, una ABP, una AC u otra figura jurídica que debe reportarlo como donación. En la sección de organizaciones de la sociedad civil se ahonda en las obligaciones de reporte del gasto de estas figuras jurídicas que establece el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las leyes estatales de instituciones de asistencia privada.

En casos de desastres naturales, la Ley General de Protección Civil establece reglas para las donaciones de auxilio a la población, en las cuales establece condiciones específicas para las instituciones bancarias o financieras en su artículo 71. A continuación se enlistan los cuatro artículos que hacen referencia a las donaciones con la expectativa de intervención y coordinación del Consejo Nacional de Protección Civil:

Artículo 68. Las autoridades correspondientes establecerán las bases y lineamientos, con apego a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, para emitir las convocatorias, recepción, administración, control y distribución de los donativos que se aporten con fines altruistas para atención de emergencias o desastres.

Artículo 69. Serán las autoridades competentes en los diferentes órdenes de gobierno las que determinarán con apego a su regulación local, los criterios de uso y destino de los donativos, debiendo en todos los casos rendir un informe detallado.

Artículo 70. Sin menoscabo de lo que expresa el artículo anterior, el Ejecutivo Federal deberá promover al interior del Consejo Nacional un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población de las entidades, municipios, delegaciones o comunidades en emergencia o desastre.

Artículo 71. *Los donativos en efectivo recibidos por las instituciones bancarias o financieras*, cuando sean destinados a la población damnificada, serán deducibles, en términos de la legislación aplicable, para quienes realizan las aportaciones, pero no para las instituciones que las reciban, quienes podrán vigilar la aplicación de los recursos en las acciones que se determinen necesarias por el Consejo Nacional o por el Consejo Estatal de Protección Civil, respectivamente.

Artículo 72. Las autoridades correspondientes deberán verificar que en todo momento las donaciones se apliquen estrictamente para beneficiar a la población afectada por la emergencia y/o desastre con nivel económico y social bajo, y en su caso, a favor de programas de apoyo específicos a microempresarios y pequeños productores.

Hasta el momento el gobierno federal hizo pública información del Fonden y del fideicomiso privado Fuerza México para recibir donaciones, pero este anuncio dependió de la Secretaría de Hacienda y no del Consejo Nacional de Protección Civil para que los recursos donados efectivamente sean administrados y entregados en beneficio de la población de las entidades, municipios, delegaciones o comunidades en emergencia o desastre. Hasta el momento no se encuentra disponible ningún comunicado o circular del Consejo Nacional en la materia, dirigido a instituciones bancarias o financieras ni para quienes realizaron donaciones, referente al artículo 71 o 72 de la Ley General de Protección Civil, a pesar del mandato que marca la ley.

Como acciones adicionales, en el marco de sus propias atribuciones para crear productos financieros, algunas instituciones bancarias ofrecieron diversos tipos de créditos para la reconstrucción o para reparaciones, esquemas de diferimiento de pagos

en créditos hipotecarios, exenciones en el pago de intereses de tarjetas de crédito y garantizan las pólizas de los siniestros reportados en sus carteras de seguros. Además de ello, los bancos pusieron en marcha diversas estrategias de recaudación y de aportación adicional por cada peso donado. Por ejemplo, bancos como Santander, HSBC, Citibanamex, Intercam Banco, Multiva, Banco Azteca y Banorte, ofrecieron 1x1, un peso adicional para damnificados por cada peso donado; Fundación Carlos Slim, por medio de su cuenta en Inbursa, donó cinco pesos por cada peso donado.

B. *Seguimiento*

El ejercicio de los recursos recaudados se da por medio de las distintas organizaciones o fideicomisos a los que destinaron los fondos. De un total de 92 bancos registrados por el SAT, de los cuales 46 son comerciales, se logró recabar información únicamente de diez instituciones bancarias. En una reunión con el presidente de la República el 8 de noviembre de 2017, Marcos Martínez Gavica, presidente de la Asociación de Bancos de México (ABM), indicó que los 46 bancos que integran la ABM recaudaron 403 millones de pesos para la reconstrucción con corte al 3 de noviembre, sin mencionar coordinación alguna con autoridades federales para conocer los diagnósticos, la planeación o las mejores estrategias para la distribución, asignación o ejecución de dichos recursos. En contraste con la cifra reportada por la ABM, tan solo con la información disponible para cinco de las diez instituciones bancarias puede contabilizarse una suma de 709.7 millones de pesos al eliminar la modalidad 1x1 de Banorte, Banamex y Banco Azteca, y de 5x1 de Inbursa y Fundación Slim. Si no se elimina esta condición, el monto ingresado alcanza la suma de 2,864.5 millones de pesos.

El seguimiento al reporte y ejercicio de dichos recursos debe realizarse con base en los informes presentados por las mismas organizaciones, así como en los informes de donatarias autoriza-

das realizados el 31 de octubre de 2017. Dicho reporte se integra en la sección de fondos de organizaciones de la sociedad civil.

En términos de seguimiento institucional, de acuerdo con las entrevistas realizadas a integrantes de la banca privada comercial, al día siguiente del sismo del 19 de septiembre, la CNBV realizó una petición vía oficio, de atención inmediata, para la revisión de operaciones y servicios, así como para documentar y comunicar las principales acciones de apoyo que llevarían a cabo las instituciones bancarias. Por su parte, la ABM no llevó a cabo esfuerzos gremiales de coordinación o atención unificada del sector bancario. Durante las semanas posteriores, la ABM levantó reportes agregados de información que presentó en la reunión con el presidente de la República.

En cuanto a la información que reportan las mismas instituciones bancarias vía comunicados de prensa o en sus propios portales, se logró identificar que Banorte destinó 90 millones de pesos al Fideicomiso Fuerza México con recursos etiquetados para la reconstrucción de vivienda y el equipamiento escolar. Bancomer destinó 10 millones de pesos a la Cruz Roja para ayuda humanitaria y 190 millones de pesos a la rehabilitación y reconstrucción de las escuelas afectadas, los cuales administrará directamente y ejecutará en coordinación de autoridades educativas. Banamex recaudó 44 millones de pesos, los cuales administrará vía Fomento Social Banamex AC para la reactivación de las actividades productivas de familias de bajos ingresos; la reconstrucción de la infraestructura de servicios; el apoyo a la autoconstrucción y al mejoramiento de la vivienda y del hábitat comunitario; la restauración de suelos, reforestación y protección de flora y fauna, y la educación ambiental y prevención de desastres naturales.

Fundación Azteca recaudó 63.5 millones de pesos, los cuales administrará directamente y los ejecutará directamente para la autoconstrucción asistida. Fundación Slim reportó una recaudación, después del 5x1, de 2,467 millones de pesos, los cuales administrará directamente y ejecutará en proyectos de ayuda humanitaria para los damnificados, de protección estructural al pa-

rimonio cultural en riesgo, de reconstrucción y transformación de centros de salud y escuelas, de construcción de vivienda y de reconstrucción de mercados dañados.

Para los casos de Ayuda Santander, Scotiabank, Intercam Banco, Multiva y HSBC, no fue posible conseguir información en sus sitios de Internet, en comunicados oficiales o en notas de prensa sobre los montos recaudados; sin embargo, sí es posible identificar cómo ejercerán los recursos recaudados. Ayuda Santander lo destinará vía convenios con organizaciones de la sociedad civil. Scotiabank destinará una parte al Fondo Unido IAP, otra parte al Fideicomiso Fuerza México, y también se reportó una donación directa de 10 millones de pesos para actividades de reconstrucción en comunidades afectadas. Tanto Intercam Banco como Multiva lo destinaron a la Cruz Roja Mexicana IAP, mientras que HSBC a la organización *Save the Children* (Fundación Mexicana de Apoyo Infantil AC) para la adaptación de refugios y mejora de sus condiciones, la gestión con autoridades locales y estatales para la recuperación de espacios educativos y de vivienda, para la recuperación de medios de vida y la rehabilitación de infraestructura.

C. Transparencia y rendición de cuentas

El seguimiento de estos proyectos se ejecuta por las organizaciones que recibieron los ingresos y que reportarán avances y actividades regularmente al SAT como parte de las modificaciones a la miscelánea fiscal. En la sección de organizaciones se ahonda en este análisis.

En cuanto a la vigilancia y rendición de cuentas, con base en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) es la instancia responsable de vigilar y de asegurar la correcta ejecución de todos los servicios y esquemas de apoyo que ofrecen las instituciones bancarias a sus usuarios, en este caso a damnificados. En un co-

municado emitido el 19 de octubre de 2017, la Condusef reportó haber registrado casos en donde las instituciones no están cumpliendo con los programas de apoyo a damnificados, ya que están aplicando cargos de mensualidad de crédito, aun cuando se les reportó la pérdida total o parcial del inmueble, o a pesar de que el titular del crédito perdió su fuente de empleo y vive en un lugar incluido en la declaratoria de desastre natural.

En cuanto a la transparencia en los donativos, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) y bajo la protección del secreto bancario establecido en el artículo 142, los bancos no están obligados a reportar información sobre los montos, depósitos, operaciones o servicios de las cuentas, más que “al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio”. Las excepciones a dicha cláusula se establecen en los casos que medie orden judicial o en los casos que los solicite, de manera fundada, por:

- El procurador general de la República para la comprobación de un hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del indiciado.
- Los procuradores generales de justicia de los estados y de Ciudad de México; para la comprobación de un hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del indiciado.
- El procurador general de justicia militar, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del indiciado.
- Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de lo dispuesto por el artículo 115⁶⁶ de la ley.

⁶⁶ El artículo 115 establece las condiciones en las que la SHCP puede solicitar información cuando se presume que los titulares de las cuentas bancarias estén relacionados con algún delito.

- El tesorero de la Federación, cuando el acto de vigilancia lo amerite, para solicitar los estados de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares relacionados con la investigación de que se trate.
- La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuales se administren o ejerzan recursos públicos federales.
- El titular y los subsecretarios de la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus facultades de investigación o auditoría para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos federales.
- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el ejercicio de sus atribuciones legales.

En este sentido, la información sobre los movimientos de las cuentas bancarias que recibieron donaciones podría solicitarse, con base en el artículo 142 de la LIC, por autoridades hacendarias federales para fines fiscales. No obstante, la Ley General de Protección Civil establece una obligación adicional cuando se trata de donaciones en casos de desastres naturales, ya que el artículo 68 de esta ley establece que las autoridades correspondientes, en este caso el Ejecutivo Federal vía el Consejo Nacional de Protección Civil, deberán establecer un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población de las entidades, municipios, delegaciones o comunidades en emergencia o desastre. Sobre los donativos en efectivo recibidos por las instituciones bancarias o financieras establece, por un lado, que serán deducibles para quien los dona y, por otro lado, que podrán ser vigilados en su ejecución, con las acciones

que determine el Consejo Nacional. Lo único que resta es ejercer dicha facultad.

Ahora bien, para rendir cuentas del total de ingresos recibidos por donativos, así como del destino del gasto o de la transferencia de recursos, los instrumentos institucionales se encuentran a disposición de la SHCP y del Consejo Nacional de Protección Civil, así como en la voluntad misma de las instituciones financieras para reportar las donaciones recibidas y las acciones planeadas para que los recursos efectivamente lleguen a los damnificados por los sismos.

Los fondos de instituciones bancarias reflejan un área de oportunidad para mejorar la coordinación interbancaria, para transparentar los recursos que reciben y reportar de manera cotidiana los movimientos de las donaciones que hacen miles de personas a dichos fondos con fines altruistas. Para honrar la confianza de los usuarios de servicios financieros, pero, sobre todo, para los donadores que confían en la intermediación financiera de las instituciones bancarias, se debe de garantizar transparencia total y rendición de cuentas sobre el destino de los recursos.

Es importante subrayar que ninguna de las instituciones financieras participó en el desarrollo de algún diagnóstico de daños y necesidades de los damnificados; tampoco participó en acciones gremiales en la ABM de planeación financiera o de planeación para la ejecución y coordinación de acciones. Finalmente, son pocos bancos los que se involucran en la implementación directa de acciones para la reconstrucción o recuperación, y lo hacen sin coordinación estrecha con otros actores relevantes o con las instituciones del Estado que puedan contribuir en maximizar el ejercicio de recursos.

2. Fondos para la reconstrucción de organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil se activan rápidamente en los periodos de emergencia ante desastres naturales. En el

caso de los sismos del 7 y 19 de septiembre integraron miles de brigadas para remoción de escombros, instalación de centros de acopio, distribución de víveres y medicinas, organización de voluntariado, verificación de bienes inmuebles y de requerimientos de ayuda en las comunidades afectadas. No existe un número estimado del número de grupos organizados, voluntarios ni de organizaciones de la sociedad civil que participaron de manera activa durante el periodo de emergencia en las nueve entidades afectadas por los sismos. Tampoco existe un estimado de los montos recaudados, monetarios o en especie, ni un agregado sobre las acciones que ya llevan a cabo cientos de organizaciones para contribuir en la reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas. La única referencia es el monto que han recibido organizaciones registradas como donatarias autorizadas —un conjunto pequeño del universo de organizaciones registradas en el país—, el cual sumó, de acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), un total de 2,025 millones de pesos.⁶⁷

Los recursos de las organizaciones se ejercen vía una persona moral contemplada en la legislación fiscal para realizar actividades sin fines de lucro. Estas organizaciones pueden recibir autorización por parte del SAT para emitir donativos deducibles de impuestos, situación que amplía considerablemente sus obligaciones para rendir cuentas de sus actividades. Las organizaciones que no cuentan con dicha autorización, y sólo en caso de estar registrada ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y contar con la Clave Única de Inscripción (Cluni), deben presentar informes anuales. En caso de no presentarse, pueden ser sujetos a una sanción. Ahora bien, si la organización no cuenta con el registro como donataria autorizada ni con la Cluni, su única obligación es la de realizar sus declaraciones de impuestos

⁶⁷ El monto total reportado por el SAT no coincide con el monto agregado recibido —y reportado— por fideicomisos o donatarias autorizadas. Fideicomiso Fuerza México reportó un total de 110 mdp contrastado con los 207 mdp que aparecen en su estado financiero. Fundación Slim registró 404 mdp contrastado con los 2,467 mdp que reporta públicamente.

mensuales y anuales, en la que reporte los movimientos agregados y los impuestos que haya generado.

En términos de seguimiento y rendición de cuentas, el SAT solicitó a las organizaciones que cuentan con autorización para recibir donaciones deducibles de impuestos informes periódicos sobre el origen y destino de los recursos. Con base en los segundos informes publicados al 31 de diciembre, únicamente 498 de 10,701 organizaciones reportaron acciones relacionadas con la emergencia o la atención en la reconstrucción y recuperación, ya sean actividades de rescate, entrega de víveres o medicinas, provisión de servicios médicos y construcción de viviendas o infraestructura. En repetidas ocasiones, los montos reportados en los informes no coinciden con aquellos publicados por las propias organizaciones en sus portales o en medios de comunicación. Asimismo, estos reportes hacen referencia sólo a donatarias autorizadas, ya que el marco normativo e institucional vigente no cuenta con otro instrumento para fomentar una coordinación voluntaria, en las etapas posteriores a la emergencia, o para exigir cuentas a grupos organizados que apoyan a damnificados o que intervienen en las zonas afectadas.

A. *Operacionalización*

Los recursos de las organizaciones de la sociedad civil se ejercen con la única restricción de apegarse al objeto social con el cual fueron constituidas. Existen diversas formas de constituirse como OSC. Las principales figuras jurídicas utilizadas son las de Asociación Civil (AC) y las de asistencia privada: Asociación de Beneficencia Privada (ABP), Institución de Asistencia Privada (IAP), Institución de Beneficencia Privada (IBP) o Fundación de Beneficencia Privada (FBP). Las diferencias entre los nombres de las organizaciones de asistencia privada se deben a que éstas son reguladas por cada entidad federativa, las cuales no se encuentran homologadas. La diferencia con las AC se funda-

menta en el origen y objeto de los activos. Ahora bien, independientemente de la figura jurídica, las OSC se caracterizan por no perseguir fines de lucro y, sin importar el tipo de OSC, éstas están obligadas a presentar sus declaraciones fiscales mensuales y anuales que establezca la legislación fiscal.

De acuerdo con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFA-ROSC), se establece que las OSC están obligadas a registrarse ante el Registro Federal de Organizaciones para acceder a apoyos y estímulos de la APF. No existe una obligación explícita, sin embargo, una vez inscritas las organizaciones se rigen bajo esta ley. En los casos en los que las OSC no se registran, éstas son regidas únicamente por el marco normativo fiscal que debe cumplir toda persona moral. Las organizaciones que cuentan con Cluni están obligadas a presentar, en enero de cada año, un informe anual sobre las actividades realizadas durante el año, hayan recibido o no apoyos o estímulos públicos del gobierno federal. El artículo 7o. de la misma ley también considera las siguientes obligaciones:

IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;

V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades;

Las leyes relacionadas con las OSC se concentran en el fomento a la realización de sus actividades más que en el control, regulación o seguimiento sobre las actividades que realizan. A

pesar de ello, el artículo 7o. establece la obligación de proporcionar información, siempre y cuando se hayan recibido recursos públicos. Esto excluye a miles de organizaciones que reciben sus recursos de donaciones privadas, las cuales se reportan ante el SAT, si la OSC es donataria autorizada. Los fondos que reciben las organizaciones de la sociedad civil provienen de diversas fuentes: internacionales, nacionales, instituciones bancarias, donadores particulares, fideicomisos, gobiernos estatales, por plataformas de financiamiento colectivo, vía donaciones directas no deducibles de impuestos y, en caso de contar con la autorización de donataria, vía donaciones deducibles de impuestos.

Por su parte, el informe anual de Indesol sí debe contener la información de las actividades realizadas y el cumplimiento de los propósitos de la organización, así como el balance de la situación financiera, contable y patrimonial que refleje en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento. Esto incluye el total de los recursos recibidos. En caso de no cumplir con la entrega del informe, las OSC pueden ser sancionadas con multa, así como con la suspensión o cancelación del registro. No obstante, en el portal de Indesol no se encontró registro del número o porcentaje de organizaciones que presentan su informe anual ni el porcentaje de las organizaciones que han sido sancionadas por dicha falta. Este instrumento puede ser muy valioso para que el gobierno federal logre recopilar, de manera efectiva, la información del total de organizaciones que ejecutaron acciones y ejercieron recursos en tareas relacionadas con los sismos del 7 y 19 de septiembre.

La no ejecución de sanciones por parte de Indesol cuando las OSC no presentan sus informes anuales reduce considerablemente la posibilidad de que éstas presenten reportes anuales sobre las actividades que ejecutaron durante el sismo, los recursos que destinaron, quiénes fueron los beneficiados y cuáles fueron los resultados de su acción.

Las organizaciones de asistencia privada son reguladas por las Juntas de Asistencia Privada (JAP) estatales o sus órganos homólogos y por las leyes estatales en la materia. Las JAP deben emitir una constancia de inscripción o registro a cada organización, lo que las obliga a presentar planes de trabajo e informes anuales. Asimismo, las organizaciones de asistencia privada están obligadas a informar a la Junta sobre las donaciones recibidas, al presentar su informe anual, y justificar su ejercicio en las actividades asistenciales de conformidad con el objeto establecido en el estatuto. Esto es relevante, ya que se convierte en un instrumento adicional de seguimiento y de rendición de cuentas para las OSC de este tipo que llevan o llevaron a cabo acciones relacionadas con el sismo.

Ahora bien, el total de organizaciones que han ejercido recursos lo hace de manera directa, a partir de diagnósticos o análisis propios o a partir de referencias que encuentran en medios de comunicación. La diferencia entre la profesionalización de las organizaciones marca un abismo entre las organizaciones cuyos procesos, proyectos y capacidad institucional son mucho más sólidos, en contraste con otras OSC que erogaron recursos en acciones de bajo impacto después de la emergencia.

Actualmente, el único instrumento disponible para realizar un análisis profundo sobre las organizaciones que han actuado en la contingencia, son los informes del SAT que incorporó en la *Quinta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017 y su Anexo I-A*, el cual crea el formato *128/ISR para rendir Informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los sismos ocurridos en México durante el mes de septiembre de 2017*.

B. Seguimiento

No obstante, la principal diferencia tanto en los ingresos que reciben, como en la responsabilidad y rendición de cuentas al erogar, no radica en la figura jurídica de su constitución, sino en si las OSC son donatarias autorizadas. Esta figura permite exigir

a las organizaciones una rendición de cuentas inmediata. De esta manera, los instrumentos de seguimiento se pueden resumir en los siguientes:

- 1) Informes anuales de Indesol para organizaciones con Cluni.
- 2) Informes periódicos de las organizaciones de asistencia privada a las Juntas de Asistencia Privada estatales o sus órganos homólogos.
- 3) Reportes de las donatarias autorizadas ante la obligación establecida por el SAT en la Quinta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017.

La información que solicitan y publican del seguimiento de Indesol y de las Juntas de Asistencia Privada no es accesible, es periódica y no ha puesto énfasis en el reporte específico sobre actividades y recursos ejercidos en torno a los sismos del 7 y 19 de septiembre. Por el contrario, el SAT creó el reporte específicamente para ese fin, con la limitante que únicamente reportan las actividades donatarias autorizadas.

Al ser el único insumo de seguimiento, se analizan primero las obligaciones de las donatarias autorizadas, sin importar si son OSC o fideicomisos autorizados, para después exponer los hallazgos del primer reporte agregado presentado por el SAT. Las principales obligaciones de las donatarias autorizadas son:⁶⁸

- Destinar sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social o fines, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente distribuible a persona física alguna o a sus integrantes personas físicas o morales, salvo que se trate, en este último caso, de alguna de las personas morales o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles, o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos.

⁶⁸ http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/obligaciones_fiscales.aspx.

- Durante los meses de agosto o septiembre de cada ejercicio fiscal, poner a disposición del público la información relativa a la transparencia.
- Expedir los comprobantes fiscales correspondientes por los donativos que reciban —en efectivo o en especie— mismos que deberán contener los requisitos establecidos en las disposiciones de carácter general que emita el SAT, así como en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.
- Presentar declaración anual a más tardar el 15 de febrero de cada año, en la que informarán al SAT de los ingresos obtenidos y de las erogaciones efectuadas.
- Mantener a disposición del público en general para su consulta, durante el horario normal de labores, los originales en el domicilio fiscal y copias en los demás establecimientos que tuviere la donataria, de la siguiente información:
 - 1) Documentación relacionada con la autorización.
 - 2) Documentación relacionada con el uso y destino que se le haya dado a los donativos recibidos.
 - 3) Documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondiente a los últimos tres años.
- Realizar actividades que tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o se involucren en actividades de propaganda.
- Destinar los donativos y sus rendimientos —única y exclusivamente— a los fines propios del objeto social de las donatarias. En ningún caso podrán dichas donatarias destinar más del 5% de los donativos que perciban para cubrir sus gastos de administración (artículo 138 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

- Tratándose de donativos en bienes, llevar un control de dichos bienes que permita identificar a los donantes, los bienes recibidos y los entregados y, en su caso, los bienes destruidos que no hubieran sido entregados a los beneficiarios, así como un control de las cuotas de recuperación que obtengan por los bienes recibidos en donación.
- Informar a las autoridades fiscales de los donativos recibidos en efectivo o en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel en el que se hubiere realizado dicha operación, para comprobar la donación de bienes muebles, deberán expedir y conservar copia del comprobante fiscal con los requisitos a que se refieren, entre otros, los artículos 29 y 29-A del CFF.
- Informar a las autoridades fiscales de las operaciones que celebren con partes relacionadas y de los servicios que reciban o de los bienes que adquieran, de personas que les hayan otorgado donativos deducibles en términos de la Ley del ISR.
- Expedir comprobantes CFDI cuando vendan o enajenen bienes, presten servicios o renten bienes y conservar una copia de los mismos a disposición de las autoridades fiscales.
- Tratándose de donativos de las mercancías, materias primas, productos semi terminados o terminados en existencia, que por deterioro u otras causas no imputables al contribuyente hubieran perdido su valor, que reciban las instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles dedicadas a la atención de requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido, vivienda o salud de personas, sectores, comunidades o regiones, de escasos recursos, deberán llevar, además, un control de dichos bienes, que les permita identificar a los donantes, los bienes recibidos y entregados y, en su caso,

los bienes destruidos que no hubieran sido entregados a los beneficiarios de las donatarias. Asimismo, deberán llevar un control de las cuotas de recuperación que obtengan por los bienes recibidos en donación.

- Se consideran onerosos o remunerativos y, por ende, no deducibles, los donativos otorgados a alguna organización civil o fideicomiso que sean considerados como donatarios autorizados, para tener acceso o participar en eventos de cualquier índole, así como los que den derecho a recibir algún bien, servicio o beneficio que éstos presten u otorguen. Asimismo, no será deducible la donación de servicios.

Bajo estas reglas generales, las donatarias autorizadas se entran, desde su aprobación, en un proceso de rendición de cuentas constante, con cada una de las declaraciones de ingresos que reportan mes a mes. En cuanto a los fondos destinados a las donatarias organizadas por el sismo, el SAT solicitó la integración de tres reportes:

- Primer informe a más tardar el 31 de octubre de 2017.
- Segundo informe a más tardar el 31 de diciembre de 2017.
- Tercer informe a más tardar al presentar el Informe para garantizar la transparencia, así como el uso y destino de los donativos recibidos y actividades destinadas a influir en la legislación, conforme a la ficha de trámite 19/ISR.

Las donatarias autorizadas informan qué tipo de donativo recibe, en especie o efectivo; si el donante es nacional o extranjero; si el monto del donativo fue en especie u otro tipo de bien; el nombre o denominación del donante en caso de que el monto sea superior a los 117,229.20 pesos y se cuente con la aceptación del donante en términos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, y las zonas y el nombre

del o de los beneficiarios de cada donativo. El formato del SAT explica que si no se tiene identificado aún el destino del gasto se ponga únicamente “manifestación de que el destino está pendiente”. Asimismo, en la Quinta Resolución de Modificaciones se especificó que el SAT debe publicar en su portal de Internet el directorio de las organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles, así como también de aquellas donatarias cuya autorización haya sido revocada, no renovada o haya perdido vigencia.

El primer reporte presentado⁶⁹ acumula un padrón de 9,515 donatarias en el país con corte al 10 de noviembre de 2017. De este número, 5,112 más 100 organizaciones que no están registradas como donatarias presentaron informes. Sólo 451 reportaron declaraciones con datos relacionadas con el sismo. El dato agregado de los montos recaudados reporta un total de 942 millones de pesos recibidos, 819 mdp por donativos en efectivo y 123.8 mdp por donativos en especie. Con base en la información reportada para septiembre, se registró que ya se habían gastado 177 millones de pesos en total.

El segundo reporte presentado⁷⁰ acumula un padrón de 10,948 donatarias en el país con corte al 8 de enero de 2018. De este número, 10,701 más 247 organizaciones que no están registradas como donatarias presentaron informes. Sólo 832 reportaron declaraciones con datos relacionadas con el sismo. El dato agregado de los montos recaudados reporta un total de 2,025 millones de pesos recibidos, 1,810 mdp por donativos en efectivo y 215 mdp por donativos en especie. Con base en la información

⁶⁹ Primer informe de transparencia por donatarias. Sismos de septiembre de 2017. 31 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Documents/nota_transp_donatarias_sismos_publica_v4.pdf.

⁷⁰ Segundo informe de transparencia por donatarias. Sismos de septiembre de 2017. 31 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Documents/Segundoreporte_final.pdf.

reportada para septiembre, se registró que ya se habían gastado 318 millones de pesos en total.

Los reportes agregados, disponibles en la página del SAT, permiten observar las cantidades que se destinaron a cada entidad federativa, así como por rubro de gasto —alimentos, vivienda, servicios médicos, acciones de desastre u otros—. Asimismo, es posible descargar un archivo Excel, en el que se especifica, donataria por donataria, el monto de recursos recibidos y el monto de recursos destinados. Se especifica el tipo de donativo recibido y del destino del gasto, con un nivel de especificidad que permite identificar claramente los principales rubros en los que se enfoca la sociedad civil. En algunas ocasiones se reporta ayuda muy específica como ropa, calzado o entrega de pañales en municipios.

Uno de los primeros problemas que se observaron para la base de datos, es que, en ocasiones, los montos reportados por las donatarias en el reporte no coinciden con los reportes realizados públicamente o en otros documentos oficiales. Al inicio de esta sección se expone como ejemplo que el Fideicomiso Fuerza México reportó un total de 110 mdp contrastado con los 207 mdp que aparecen en su estado financiero, o Fundación Slim registró 404 mdp contrastado con los 2,467 mdp que reporta públicamente. La diferencia plantea la hipótesis de que los recursos reportados son los que recibieron a contra solicitud de un recibo deducible de impuestos. Eso significa que el resto de los recursos los pueden ejercer libremente, con la única restricción de apegarse al cumplimiento de su objeto social.

Un problema de seguimiento es la dispersión de información entre la multiplicidad de actores que participan en la reconstrucción o reparación posterior al sismo. Con base en la revisión de los dos reportes de resultados del SAT, se identifican 498 organizaciones que reportaron haber destinado recursos a la reconstrucción, de los cuales 144 reportaron estar llevando a cabo acciones de reparación o reconstrucción de vivienda. La corroboración de dicha información vía sus plataformas no es posible para la mayoría de los casos. Tan solo Cruz Roja Mexicana, cuando se ingresa a

su plataforma de transparencia, ésta muestra información infográfica de 2016 y datos agregados de ayuda humanitaria para los sismos del 7 y 19 de septiembre.

Como ejemplo para un caso de apoyos destinados a construcción de vivienda, se tomó al municipio de Jojutla, Morelos, el cual concentra cinco organizaciones que reportaron actividades de reconstrucción por un monto agregado de 804,005 pesos.

TABLA 5

Disponibilidad de información de organizaciones en Jojutla, Morelos

Organización que reconstruye en Jojutla	Objeto de la OSC	Sitio web disponible	Información sobre la reconstrucción
Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales, A.C.	Proveer ayuda en situaciones de catástrofes y trabajar con los afectados para lograr su rápido restablecimiento, estableciendo soluciones para su desarrollo a largo plazo.	Sí	No
Centro Educativo La Buena Tierra, A.C.	Centro educativo para apoyar a los niños y sus familias en Morelos.	Sí	Sí
Centro Nacional de Apoyo para Contingencias Epidemiológicas y Desastres, A.C.	Fomento y fortalecimiento de una mayor cultura de prevención, autocuidado de la salud y autoprotección en casos de desastres y contingencias epidemiológicas.	Sí	No

Organización que reconstruye en Jojutla	Objeto de la OSC	Sitio web disponible	Información sobre la reconstrucción
Distrito 4130 México Ayudando, A.C.	Combatir la pobreza, el analfabetismo y la desnutrición, mediante soluciones sostenibles que tengan un impacto duradero.	Sí	No
Fundación Vitalmex, A.C.	Innovar para la salud	Sí	No
Hope Worldwide México, I.A.P.	Consulta externa médica y dental, desayunos escolares, prevención	Sí	No
Organización Ort de México, I.A.P.	Educación y capacitación.	Sí	No

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte de donatarias autorizadas del 31 de diciembre de 2017 del SAT.

Con la excepción de Club Rotario y la Agencia Adventista, ninguna de las otras tres organizaciones tiene relacionado su objeto social, explícito en sus sitios de Internet, con los temas a los que están destinando los recursos. Ninguno de ellos presenta reportes independientes sobre las acciones que llevan en cuanto a la reconstrucción de vivienda. Únicamente el Centro Educativo La Buena Tierra AC presenta información sobre la donación y para qué donar, pero no sobre el ejercicio efectivo de esos recursos. Las organizaciones no cuentan con experiencia probada en construcción, lo cual puede reducir la calidad en la atención a damnificados.

El reporte del SAT en línea agrega información y presenta resultados numéricos para los montos recaudados y para la distribución de los mismos por entidad federativa. Estos montos no

coinciden con los que se pueden obtener del Excel descargable. Como se muestra en las siguientes tablas, el SAT reporta un total de 177 millones destinados a entidades federativas, lo cual no coincide con la información integrada en el Excel “Base de datos detalle de Informe Donatarias”, en el cual se puede obtener un total únicamente de 59 millones de pesos distribuidos a estas entidades federativas. Esta información contrasta, a su vez, con el Excel descargable del reporte “Información general informes donatarias”, el cual supone tener su origen en los informes detallados. Éste reporta el total de 177 mdp destinados a las entidades federativas.

TABLA 6
Distribución de recursos por entidad

<i>Entidad</i>	<i>Monto efectivo</i>	<i>Valor monetario Especie</i>	<i>Monto total</i>	<i>%</i>
Oaxaca	\$24,770, 181.20	\$80,849,793.06	\$105,619,974.26	59.40%
Ciudad de México	\$1,811,654.00	\$26,099,402.01	\$27,911,056.01	15.70%
Morelos	\$1,696,894.00	\$25,261,359.70	\$26,958,253.70	15.16%
Puebla	\$886,672.35	\$7,266,314.21	\$8,152,986.56	4.59%
Chiapas	\$806,421.00	\$5,447,146.00	\$6,255,567.00	3.52%
Estado de México	\$175,099.00	\$1,777.119.00	\$1,952,218.00	1.10%
Guerrero	\$0.00	\$815,383.00	\$815,383.00	0.46%
Tlaxcala	\$0.00	\$132,068.00	\$132,068.00	0.07%
Total	\$30,148,921.55	\$147,648,584.98	\$177,797,506.53	100%

FUENTE: información reportada por el SAT en el primer reporte de transparencia de donatarias para los sismos de septiembre de 2017.

TABLA 7
Distribución en efectivo y especie por entidad

Entidad	Monto efectivo	Monto en especie	Total
Oaxaca	\$20,133,282.00	\$10,007,570.00	\$30,140,852.00
Ciudad de México	\$519,919.00	\$654,931.00	\$1,174,850.00
Morelos	\$206,059.00	\$776,324.00	\$982,383.00
Estado de México	\$87,153.00	\$24,000.00	\$111,153.00
Puebla	\$16,760.00	\$37,513.00	\$54,273.00
Chiapas	\$1,440.00	\$976,776.00	\$978,216.00
Guerrero	\$0	\$190,400.00	\$190,400.00
NA	\$25,403,690.00	\$327,650.00	\$25,731,340.00
Total	\$46,368,303.00	\$12,995,164.00	\$59,363,467.00

FUENTE: elaboración propia con base en el Excel descargable “Base de datos detalle de Informe Donatarias”.

Este pequeño ejercicio nos permite observar algunas dificultades en el ejercicio y reporte de los recursos disponibles, así como de la integración de los informes. El seguimiento debe cumplir una función estratégica para la toma de decisiones. No puede tomarse únicamente como referencia numérica. Si las bases de datos y la información no coinciden, deben analizarse con el máximo nivel de detalle. Saber en qué se ejercen los recursos no es suficiente, es necesario saber cómo resuelven los problemas identificados, ligados a un diagnóstico predefinido. Al realizar la actualización con la información al 31 de diciembre de 2017, sí

coinciden la tabla reportada en el segundo informe, así como los datos detallados.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

Las obligaciones para las donatarias son muy claras. Éstas deben mantener a disposición del público para su consulta documentación relacionada con la autorización de donataria, la documentación relacionada con el uso y destino que se le haya dado a los donativos recibidos, y la documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondiente a los últimos tres años. Con base en dicha obligación, la expectativa sería integrar la evidencia de las intervenciones en los municipios afectados y con la información de los beneficiarios, con la debida protección de datos personales, para que las autoridades puedan tener una referencia sobre las acciones que ya llevan distintos actores y reducir la posibilidad de duplicidad de funciones. Al revisar los portales de las donatarias autorizadas, son las que menos tienen dichos reportes disponibles.

En términos de transparencia y rendición de cuentas, para los tipos de organización que hemos descrito en este apartado: asociaciones e instituciones de asistencia privada sin donataria y donatarias autorizadas, la capacidad institucional para exigir cuentas de Indesol o de las JAP estatales es mínima. Los plazos legales para la entrega de ambos informes serán en enero y, con la intervención del gobierno federal y de los gobiernos estatales, deben instar a las organizaciones de todo el país a que presenten dichos informes con la especificidad de sus acciones llevadas a cabo durante los sismos. Ello permitirá dimensionar la capacidad de respuesta de una muestra más amplia de organizaciones, en lugar de sólo revisar las donatarias autorizadas.

La transparencia, en el caso de las OSC que no son donatarias autorizadas es una buena práctica más que una obligación. La rendición de cuentas, de nuevo, se ciñe a la integración de re-

portes agregados por cada una de las miles o decenas de miles de organizaciones que entreguen los reportes. Como información aislada y dispersa no es útil para los procesos de decisión pública, para la planeación o para el replanteamiento de estrategias de atención a la reconstrucción. Para potenciar al máximo las acciones que ejecutan múltiples actores es indispensable generar información, rendir cuenta de las acciones que lleva a cabo cada organización y compartirla en repositorios de información agregados que permitan ordenar las intervenciones y, por tanto, mejorar nuestra capacidad de resiliencia como país.

En términos generales, en cuanto mayor sea el número de organizaciones de la sociedad civil o grupos organizados que participen en la reconstrucción o recuperación, sin un diagnóstico común o una planeación adecuada de necesidades y acciones de otros actores, mayor es la probabilidad de duplicar acciones y de coincidir con el mismo damnificado que podría ser apoyado por dos o más organizaciones o instituciones distintas. Así, el seguimiento puntual de las acciones de cada uno de los grupos organizados que participan con alguna contribución, por más pequeña que ésta sea, debe ser reportado e integrado de manera agregada para mejorar la capacidad, como país y como comunidades, de atender de manera organizada, emergencias ante desastres naturales.

En el caso de la Cruz Roja y la Fundación Slim se cuenta con algunos datos relevantes sobre los recursos recibidos y ejercidos, así como sus principales acciones. En los siguientes cuadros se presenta un resumen con esta información.

CUADRO 1

Caso Cruz Roja Mexicana IAP

Cruz Roja Mexicana se encuentra constituida bajo las leyes mexicanas como IAP. En su portal no es posible encontrar el monto total recaudado como donaciones por los sismos del 7 y 19 de septiembre. La única referencia sobre el monto recaudado se encuentra en el primer reporte de transparencia de donatarias autorizadas del SAT por los sismos de septiembre de 2017, en el que reporta un total de \$195,812,685. Bajo el argumento en el que estos donativos reflejan únicamente los donativos que solicitaron recibos deducibles de impuestos, significa que el total de donativos recibidos por Cruz Roja Mexicana no está disponible públicamente.

Cruz Roja Mexicana tiene como objetivo apoyar a los grupos vulnerables cuando se encuentren en medio de un desastre, así como preservar la salud y la vida de las personas. En la sección de transparencia de Cruz Roja Mexicana se encuentra una infografía con datos agregados de ayuda humanitaria para la atención de damnificados ante los sismos. Reporta los siguientes datos:

- 301 atenciones médicas y prehospitatorias.
- 130 ambulancias y 25 unidades de rescate.
- 1,200 elementos de la institución en labores de rescate.
- 31,350 voluntarios.
- 20,000 catres.
- 5,000 casas de campaña.
- 20,000 kits de cocina.
- Un millón de personas beneficiadas.
- 3662 toneladas enviadas y entregadas.

Cruz Roja informa a través de comunicados el envío de apoyo a entidades, el cual reporta por acciones agregadas. No se encontró ningún reporte sobre las acciones específicas por municipio, sobre la coordinación con instituciones de salud o con autoridades de las zonas afectadas que permitiera canalizar de manera más efectiva los donativos monetarios y en especie recibidos.

El reporte de acciones lo realizan de manera dispersa por medio de comunicados de prensa en el que exponen qué tipo de ayuda humanitaria entregan, ya sea a estado o por municipio. Cruz Roja Mexicana no tiene disponible al público el listado de donantes que donaron arriba de 117,000 pesos, como lo establece el SAT. Cruz Roja Mexicana no cuenta con estrategias o acciones públicas de operacionalización, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas de los donativos recibidos. Cumple con lo que marca la ley al reportar al SAT, pero no al compartir la información pública que como donataria tendría que tener pública en su portal.

CUADRO 2

Caso de Fundación Carlos Slim AC

La Fundación Carlos Slim está constituida como Asociación Civil. Reportó en su portal una recaudación total por donativos de \$411,278,135.24 pesos con una aportación adicional al 5x1 de \$2,056,390,676.20, lo cual suma un total de \$2,467,668,811.44. De este monto, se reportó ante el SAT, por conceptos de donativos deducibles de impuestos, únicamente \$403,880,120.70. De estos recursos, al 31 de diciembre no reportó haber ejercido ninguno.

La Fundación expone que el destino del gasto será destinado para:

- 1) Ayuda humanitaria para los damnificados.
- 2) Protección estructural al patrimonio cultural en riesgo, en tanto es restaurado por los especialistas bajo la dirección de la Secretaría de Cultura.
- 3) Contribuir a la reconstrucción y transformación de centros de salud y escuelas, ampliándolas y modernizándolas, en coordinación con los gobiernos federal y estatales.
- 4) Contribuir activamente en la construcción de vivienda de mejor calidad y seguridad.
- 5) Contribuir a la reconstrucción de mercados dañados, en coordinación con las autoridades locales.

Al 10 de enero de 2018 presenta informe de sus avances, como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, en su página:

<http://fundacioncarlosslim.org/sismos/>. En el informe reportan acciones agregadas en los siguientes temas:

- Acciones, ayuda humanitaria y servicios públicos.
- Salud. Institutos Nacionales de Salud.
- Patrimonio cultural.
- Educación.
- Vivienda.
- Varios.

Hasta la fecha de corte de este análisis, la Fundación reportó egresos sólo por \$20,242,631.69 y, en todos los casos, indica que trabajó en coordinación con las autoridades y respondió a solicitudes para realizar dictámenes estructurales en los institutos de salud. En coordinación con la Secretaría de Cultura, INAH e INBA acordaron realizar reparaciones de daños menores y suministro de materiales. En educación, reporta haber respondido a la solicitud de planos modelo y proyecto arquitectónico, de instalaciones y estructura para escuelas primarias y secundarias, con baños amplios, escaleras de emergencia y biblioteca digital. En tema de construcción de viviendas, reportan trabajar en coordinación y cooperación con el Gobierno Federal y los gobiernos de la Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Chiapas y Oaxaca para la promoción de casas.

Los recursos de la Fundación serán auditados por Ernst & Young. La Fundación no cuenta con reglas de operación ni con un plan publicado con acciones específicas o que partan de un diagnóstico. Con base en los lineamientos del SAT publica la lista de nombres de los donantes que donaron arriba de 117,000 pesos. A pesar de las limitaciones, es uno de los fondos más transparentes que comunican acciones agregadas.

3. *Fondos para la reconstrucción de fideicomisos privados*

Los fideicomisos son instrumentos financieros que permiten recibir, administrar y ejercer recursos con un fin específico, los

cuales se regulan bajo la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC). Hasta el momento, únicamente se han identificado dos fideicomisos, registrados como donatarias autorizadas, para recibir, administrar y destinar recursos que dirigen esfuerzos a la atención de damnificados o a los procesos de reconstrucción y recuperación: Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México y Fideicomiso Fuerza México.

Los recursos de los fideicomisos se ejercen vía reglas de operación o con base en los criterios establecidos por los mismos en el contrato de origen. Éstos, para emitir donativos deducibles de impuestos, deben registrarse ante el SAT y cumplir no sólo con las obligaciones de su contrato de origen, sino con las reglas de reporte para donatarias que establezca el mismo SAT. En cuanto al seguimiento, los fideicomisos administran sus recursos con base en sus propias reglas y, a partir de ellas, deciden si se levantan diagnósticos, si se realiza una planeación específica, cómo designar beneficiarios, cómo decidir en dónde y cómo se canalizan los recursos, entre otras decisiones que deben estar establecidas en su contrato o en sus reglas de operación.

La transparencia y la rendición de cuentas de los fideicomisos están reguladas únicamente para los fideicomisos públicos por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Para los fideicomisos privados no existe regulación alguna que los obligue a transparentar sus recursos o a rendir cuentas de sus acciones. De acuerdo con la LGTOC, la institución que albergue el fideicomiso podrá determinar si éste cumple el contrato y, en caso de que no sea así, sólo pueden iniciar un proceso de ejecución o cancelación del fideicomiso. La ley no establece tiempos de vigilancia ni de entrega de informes, por lo que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas se quedan como una buena práctica de fideicomisos, pero no como una obligación, al menos que esté establecida en su contrato o en sus reglas de operación.

A. Operacionalización

En México, el fideicomiso, regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en sus artículos 381 al 407, se define como un acto jurídico lícito celebrado entre personas físicas o morales y por voluntad propia para transferir temporalmente o en forma permanente bienes o derechos, mediante la celebración de un contrato. Todo fideicomiso se compone de tres partes: el fideicomitente, que es el agente que transmite los bienes o derechos a través de su manifestación escrita y voluntaria; el fiduciario que es el agente que recibe temporalmente o en administración los bienes o derechos del fideicomitente, mediante la instrucción escrita para que cumpla con el objeto del contrato; finalmente, el fideicomisario, que es aquel agente que recibe los bienes o derechos que transmite el fiduciario, de acuerdo con las instrucciones del fideicomitente, consignadas en el contrato.

Se reconocen dos clases de fideicomisos, los públicos y los privados, con base en los fines que persigue el fideicomitente y las características del fiduciario. A continuación, se enlistan las siguientes clasificaciones para los fideicomisos privados:

- *Fideicomisos de inversión*: su finalidad es que el fiduciario destine el patrimonio fideicometido a la realización de operaciones económicas rentables sean de crédito, actividades empresariales; en valores de renta fija y renta variable; en inmuebles, así como de beneficio (fondos de ahorro, planes de pensiones y jubilación).
- *Fideicomisos de garantía y fuente alterna de pago*: su finalidad es garantizar el cumplimiento de una obligación principal, que es a cargo del fideicomitente. Éstos son contratos ligados a un negocio principal.
- *Fideicomisos de administración*: su finalidad es efectuar las inversiones señaladas en el fideicomiso con los bienes o derechos fideicometidos.

Existen clasificaciones adicionales que dependen de las finalidades establecidas en el contrato del mismo:

- Fideicomisos testamentarios.
- Fideicomiso para bienes muebles e inmuebles.
- Fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (Fibras).

En relación con los sismos del 7 y 19 de septiembre, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) conformó el 20 de septiembre el Fideicomiso Fuerza México, vía Nacional Financiera (Nafin). Dicho fideicomiso, que cae bajo la clasificación de fideicomiso de administración, tiene por objeto otorgar apoyos asistenciales para la construcción y/o reconstrucción de vivienda de las personas de escasos recursos económicos, apoyos culturales para la restauración del patrimonio cultural de la Nación y apoyo para la construcción, reconstrucción, rehabilitación y/o equipamiento de infraestructura pública en las zonas con declaratorias de desastre natural emitidas por la Secretaría de Gobernación.

El Fideicomiso Fuerza México logró una recaudación, reportada en su estado financiero de enero, de 227 mdp. De acuerdo con sus reglas de operación, la forma en la que se pueden ejercer los recursos requiere que las solicitudes de apoyo económico sean presentadas al Comité Técnico del Fideicomiso únicamente por alguno de estos organismos: Consejo Coordinador Empresarial, Consejo Mexicano de Negocios, Confederación de Cámaras Industriales, Asociación de Tiendas de Servicio y Departamentales, Asociación de Bancos de México, Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Las peticiones deben especificar:

- 1) Monto de apoyo económico.
- 2) Beneficiarios, tomando en consideración entre otros aspectos, usos y costumbres de cada comunidad y región.
- 3) Destino.
- 4) Obras a ejecutarse.

DIAGNÓSTICO SOBRE LOS FONDOS DE RECONSTRUCCIÓN 153

El Comité Técnico es el máximo órgano de decisión de este fideicomiso, el cual está integrado por:

<i>Organismo</i>	<i>Cargo</i>
Consejo Coordinador Empresarial (CCE)	Presidente
Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin)	Presidente
Asociación de Bancos de México AC (ABM)	Presidente
Consejo Mexicano de Negocios AC (CMN)	Presidente
Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales AC (ANTAD)	Presidente ejecutivo
Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles AC (AMIB)	Presidente
Consejo Ejecutivo de Empresas Globales AC (CEEG)	Presidente
Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción AC (CMIC)	Presidente
Consejo de la Comunicación AC	Presidente
México Evalúa AC	Directora general
Impunidad Cero	Presidente del Consejo de Administración
Bx+, S.A.I.B.M. Grupo Financiero Bx+	Presidente
Genera S.A.B. de C.V.	Presidente del Consejo de Administración

FUENTE: elaboración propia con datos del Fideicomiso Fuerza México.

Una vez que este Comité recibe las solicitudes de apoyos económicos, éste dictamina y aprueba. Asimismo, puede rechazar las solicitudes que no cumplan con los requerimientos establecidos o que los fines no sean compatibles con los objetivos del fideicomiso. El Comité también puede aprobar el ejercicio de recursos para donaciones directas a beneficiarios, ya sea en especie o monetarias, para lo que solicitan:

- 1) Monto.
- 2) Destino de los apoyos económicos.
- 3) Beneficiarios.
- 4) Forma de Entrega a los beneficiarios.
- 5) Lugar y forma de pago.

Ya que se entrega dicha información, el mismo Comité define quién y cómo entregar el apoyo en especie, mientras que el apoyo monetario se realiza vía transferencia bancaria.

Por su parte, el otro fideicomiso identificado con recursos reportados destinados a fines relacionados con la reconstrucción y recuperación, es el Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México que no cuenta con información suficiente para establecer la forma en la que éste opera. En su perfil de Facebook establece como objetivo reducir la mortalidad infantil y mejorar la nutrición de las madres durante la gestación y la lactancia.

Este fideicomiso fue creado en 1990 y cuenta con la autorización para entregar recibos deducibles de impuestos. No cuenta con página de Internet ni reglas de operación sobre cómo acceder y operar los recursos recibidos. En el reporte de transparencia al 31 de octubre del SAT para donatarias autorizadas, reportó ingresos por 205,500 pesos y gastos por 89,500 pesos, destinados a la reconstrucción de viviendas en el municipio Santiago Choa-pam de Oaxaca.

B. Seguimiento

El fideicomiso, desde su constitución formal, no reporta en su página de Internet erogación de recursos. De acuerdo con el reporte del SAT al 31 de diciembre de 2017, el Fideicomiso Fuerza México reportó haber gastado sólo 285,000 pesos vía la organización Institución Educativa del Noroeste AC, de los reportados como donataria autorizada. Al momento no presenta un informe de avances o resultados ni reporta el diagnóstico de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (Sedatu) de referencia en su página, con base en el cual tomarán decisiones.⁷¹

A partir de su creación, el Fideicomiso Fuerza México suscitó confusión en cuanto a su propia clasificación como fideicomiso público o privado, ya que el gobierno federal respaldó su creación desde el inicio, el día 20 de septiembre, con la expectativa de concentrar los esfuerzos de la iniciativa privada en un solo fondo, así como de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y hasta de partidos políticos. Con base en un comunicado replicado por la red consular de México, el cual fue citado por el sitio de noticias de Carmen Aristegui⁷² y que al día de hoy se encontró únicamente en la página del Consulado de México en Nueva Orleans, reporta a la letra:

En respuesta a sus consultas, informamos que además de poder canalizar sus donativos a través de la Cruz Roja Mexicana, también se sugiere contribuir al FIDEICOMISO PRIVADO “FUERZA MÉXICO”, el cual ha sido constituido por el Gobierno Federal en coordinación con el sector privado, para canalizar las aportaciones de personas, organismos, organizaciones y empresas para

⁷¹ El vínculo a la página de Sedatu es: <http://transparencia.sedatu.gob.mx/> el cual no tiene información publicada sobre el Censo de viviendas dañadas, y tampoco se reporta en los mapas de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico>.

⁷² Aristegui Noticias, “Gobierno federal tergiversa objetivos del fideicomiso Fuerza México”, consultada el 24 de noviembre de 2017.

las personas afectadas por los sismos ocurridos en el mes de septiembre de 2017.⁷³

Esta información se reportó en la creación del fideicomiso como un “instrumento de carácter privado que trabajará de manera coordinada con las dependencias federales, a fin de focalizar la ayuda y hacer que ésta se canalice de manera rápida, eficiente y transparente”.⁷⁴ Adicionalmente a ello, el Partido Revolucionario Institucional solicitó el 24 de septiembre a la SHCP que destinara 258 mpd de su financiamiento anual al Fideicomiso Fuerza México.⁷⁵

De acuerdo con datos reportados por Transparencia Presupuestaria de la SHCP y por el reporte de transparencia de donatarias autorizadas al 31 de octubre del SAT, el Fideicomiso Fuerza México recibió en total 51 mdp de gobiernos extranjeros y 64.7 mdp de donantes mexicanos.

⁷³ Consulado de Carrera de México en Nueva Orleans, disponible en: <https://consulmex.sre.gob.mx/nuevaorleans/index.php/avisos/104-sismos> (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2017).

⁷⁴ Comunicado núm. 185. Hacienda facilita la operación del fideicomiso privado para canalizar aportaciones tras los sismos, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/es/prensa/comunicado-no-185-hacienda-facilita-la-operacion-del-fideicomiso-privado-para-canalizar-aportaciones-tras-los-sismos?idiom=es> (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2017).

⁷⁵ Comunicado de prensa del PRI, 24 de septiembre de 2017, disponible en: <http://pri.org.mx/SomosPRI/SaladePrensa/Nota.aspx?y=26334>.

TABLA 8
Recursos recibidos de gobiernos extranjeros

<i>País</i>	<i>Donación reportada como donataria autorizada</i>
Botsuana	1,364,000.00
China	\$18,159,000.00
Corea (la República de)	\$18,159,000.00
Estados Unidos (los)	\$753,591.00
Francia	\$3,631,180.00
Honduras	\$9,079,427.00
Japón	\$2,078.00
Total	\$51,148,276.00

FUENTE: elaboración propia con datos de la SHCP.

El gobierno mexicano privilegió la canalización de donaciones internacionales, empresariales y particulares a un fondo privado en vez de promover fondos públicos para su administración y ejecución. Al constituirse exclusivamente como un fondo privado, el gobierno mexicano perdió toda capacidad de seguimiento y vigilancia sobre los recursos y sobre su destino, ya que sería el Comité Técnico el encargado de canalizar los recursos con reglas de operación que no establecen vínculo alguno con autoridades de ningún nivel de gobierno. La única referencia de las reglas de operación del fideicomiso establece que podrán coordinarse con otras organizaciones, dice:

El Comité Técnico podrá aprobar criterios y mecanismos para el intercambio recíproco de información con otras *organizaciones* que

tengan fines comunes, similares o complementarios a los del Fideicomiso y propiciar su coordinación para potenciar los apoyos y obras en beneficio de los damnificados y evitar redundancias, mediante alianzas.

En términos de seguimiento del fideicomiso al ejercicio de los recursos ya aprobados, el Comité publicará en el sitio o portal de Internet la información que se genere con el fin de “dar seguimiento a la aplicación y destino de dichos apoyos, bajos los principios de máxima transparencia y rendición de cuentas, de conformidad con la normativa aplicable”. Establece que los reportes contarán con el estado de la situación patrimonial del fideicomiso y con la descripción de los apoyos otorgados y ejercidos, los cuales define como:

Reportes del destino de los Apoyos Económicos: son los reportes que el Comité Técnico del Fideicomiso deberá publicar de manera mensual, en el sitio o portal de Internet que se genere para estos efectos, con la descripción de los apoyos que está otorgando el Fideicomiso y el puntual seguimiento del destino de los recursos del mismo, con el fin de que los donantes y sociedad en general puedan dar seguimiento a la aplicación del patrimonio del Fideicomiso, conforme a la normatividad aplicable y bajo principios de transparencia y rendición de cuentas.⁷⁶

Al 8 de enero se reporta como seguimiento en su plataforma el anuncio de la construcción de 350 viviendas de 64 m² con un costo cercano a 160,000 pesos cada una, por un total de 56 millones de pesos para siete municipios: San Pedro Tapanatepec, San Francisco Ixhuatán, San Francisco del Mar, San Mateo del Mar y Santa María Xadani de Oaxaca, y Arriaga y Tonalá de Chiapas. Al momento no se establece mayor detalle de la construcción ni las condiciones de coordinación con autoridades.

⁷⁶ Reglas de operación del Fideicomiso Fuerza México. Disponible en: <http://fideicomisofuerzamexico.com/wp-content/uploads/2017/10/REGLAS-DE-OPERACION%CC%81N-FIDEICOMISO-FUERZA-ME%CC%81XICO.pdf>.

C. *Transparencia y rendición de cuentas*

Si bien la SHCP, en la *Quinta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017 y su Anexo 1-A*, establece la regla para que las donatarias informen el destino de las donaciones, promover la donación de recursos internacionales, públicos y privados para la reconstrucción y recuperación a un fondo privado, reduce la capacidad de transparentar y rendir cuenta de los recursos utilizados. Los fondos privados no están sujetos a las mismas reglas que los fondos públicos.

El capítulo sexto de las reglas de operación del presente fideicomiso establece que “los Apoyos Económicos otorgados con cargo al patrimonio del Fideicomiso, son de carácter privado, por lo que para efectos de su aplicación, control, transparencia y rendición de cuentas estarán sujetos a las disposiciones de estas Reglas de Operación”. Las mismas reglas de operación establecen que “el Comité Técnico determinará la forma en que las donatarias autorizadas que hayan recibido Apoyos Económicos rendirán cuentas a este órgano, cuando así lo requiera”, lo cual no sólo sujeta a tiempos y criterios distintos la rendición de cuentas, sino que deja fuera de toda posibilidad la rendición de cuentas a la que estarían obligados los poderes públicos.

El mecanismo de rendición de cuentas sobre los donativos deducibles de impuestos recibidos y erogados es el reporte solicitado por el SAT a donatarias autorizadas. El segundo reporte se presentará el 31 de diciembre y el último se presentará el 31 de marzo. A pesar de las propias limitaciones de los fideicomisos privados que destinan recursos para la reconstrucción, éstos pueden crear sus propias reglas de asignación, ejecución y reporte de resultados, apegados a criterios de transparencia y rendición de cuentas. No obstante, su propia constitución de carácter privado no los convierte en sujetos obligados por la LGTAIP ni los obliga a cumplir las reglas de rendición de cuentas del gobierno de la República por medio del Sistema de Evaluación del Desempeño, ni los sujeta a los estándares de responsabilidad para servidores públicos.

4. *Fondos para la reconstrucción de aseguradoras*

Los fondos de las aseguradoras constituyen una de las principales fuentes de financiamiento en los casos de desastres naturales. Los seguros son instrumentos que previenen el impacto financiero en una catástrofe natural, lo que permite solventar los daños conforme se establece en los contratos o pólizas de los contratantes. El sector es regulado por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas y supervisado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), un órgano desconcentrado de la SHCP. Se encarga de supervisar la operación de los sectores asegurador y afianzador para que se apegue al marco normativo y preserve la solvencia y estabilidad financiera, garantizando los intereses del público usuario y promoviendo la extensión de la cobertura a la mayor parte posible de la población. En los casos de desastres naturales, la Comisión se debe asegurar que las instituciones de seguros y fianzas cuenten con la capacidad financiera para responder ante sus usuarios.

La emergencia del mes de septiembre implicó un incremento en el trabajo del sector asegurador de México, que reportó un total de 43,130 solicitudes de indemnización relacionadas con los sismos, los cuales suman una cantidad de 19,473 millones de pesos.⁷⁷ Estas pólizas se concentraron, principalmente, en daños de inmuebles o infraestructura, en seguros de autos, gastos médicos, vida o funerarios. Cada tipo de seguro ha enfrentado un reto operativo distinto por el tipo de requisitos para corroborar el daño que solicita cada póliza. Los más complejos sin duda han sido los créditos hipotecarios, tanto por los tipos de cobertura como por los documentos comprobatorios que se ligan a dictámenes oficiales de las autoridades locales.

En términos de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas, es la CNSF la responsable de levantar los reportes tri-

⁷⁷ Conferencia de prensa del 8 de noviembre de 2017 del director general de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, Ricardo Arias Jiménez.

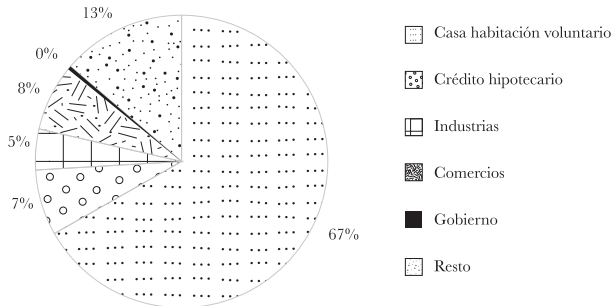
mestral de la *Información estadística del Sector Asegurador Información por Operación, sobre riesgos asegurados y reclamaciones*. Asimismo, la CNSF integra informes anuales de reportes de siniestros, los cuales concentra a partir de información que envían las mismas instituciones de seguros. La rendición de cuentas se da de manera agregada, organizada por los tipos de riesgos, números de siniestros y de reclamaciones por entidad federativa. En relación con los daños cubiertos por el sismo, no fue posible identificar ningún documento o análisis que compartiera información detallada sobre las pólizas pagadas por municipios o por delegación, con el fin de evitar la atención doble a los mismos beneficiarios. Los reportes actuales por el sismo se han realizado de manera agregada por la AMIS.

A. Operacionalización

Para activar cualquier póliza de seguros es indispensable ponerse en contacto con la institución de seguros y probar el daño causado a partir del sismo. En caso de que la institución no responda, la Condusef es la responsable de dar seguimiento. La operacionalización de los créditos a partir del sismo enfrentó su mayor reto en los créditos hipotecarios. De acuerdo con la AMIS, en México sólo el 8.6% de las viviendas tenía una póliza que cubriera los daños por desastres naturales al momento del temblor, de las cuales un porcentaje alto se debió a la vigencia de algún crédito hipotecario.⁷⁸ En relación con el sismo, de las solicitudes reportadas por tipo de siniestro, 67.08% de los daños en ambos sismos tenían algún seguro voluntario en casa, 6.93% de las viviendas contó con el crédito hipotecario, 7.63% de daños en comercios, 4.58% de la industria y 0.45% del gobierno.

⁷⁸ *Idem.*

GRÁFICA 1
Solicitudes de siniestros registradas



FUENTE: elaboración propia con base en información de la AMIS.

Operacionalizar el cobro de los seguros de casa habitación y por créditos hipotecarios ha sido el problema más recurrente entre los usuarios. Concentra el 88.2% de las reclamaciones a las instituciones de seguros ante Condusef. Los reportes se concentran en la prueba del daño y los documentos comprobatorios, pues a pesar de poder observar un daño de distinta magnitud, las aseguradoras requieren los dictámenes estructurales oficiales que entregan las autoridades locales. Éstos no sólo han tardado más tiempo de lo esperado, sino que postergan la atención de las aseguradoras a sus usuarios sin una atención expedita o alternativa.

En los casos de daños por inmuebles, los usuarios debían asegurarse que la póliza cubriera la estructura física de la vivienda y/o el contenido —los muebles y accesorios— contra incendio o explosión, terremoto, rotura de cristales (interiores o exteriores), joyería, equipo electrónico, fenómenos hidrológicos, así como gastos de responsabilidad civil o gastos extraordinarios en los que pudiera incurrir el asegurado. Además de ello, deben entregar el dictamen estructural que entrega la autoridad local en cada municipio o delegación y Estado.

En los casos de seguros para automóviles, la póliza de cobertura amplia cubre normalmente daños materiales, robo y responsabilidad civil, o limitada, cubren el evento de terremoto, in-

endio, rayo y explosión, ciclón, huracán, tornado, vendavales, granizo y erupción volcánica, por lo que se deben verificar sus condiciones generales. En los casos de los seguros de vida se hicieron operacionalizables por medio de algún familiar que resultará beneficiario.

B. Seguimiento

El seguimiento al ejercicio de los recursos de las instituciones de seguros corresponde a la CNSF, así como a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), en los casos que los asegurados presentan una queja o reclamo por un servicio no otorgado o insatisfactorio en relación con su póliza. En una conferencia de prensa el 8 de noviembre, el presidente de la Condusef, Mario Di Costanzo, reportó haber recibido un total de 187 reclamos de cobros de seguros, de los cuales 165 se trataban de daños en vivienda, 15 de seguros de auto y 7 de seguros de vida.

El seguimiento a las reclamaciones se realiza en conjunto con la AMIS, con el fin de responder lo antes posible a los usuarios, sin embargo, se identificaron problemas de cobro de seguros en daños de vivienda porque los dictámenes estructurales no habían sido entregados. En la entrevista realizada al presidente de la Condusef el 20 de noviembre de 2017, explicó que “en muchas de las viviendas dañadas que no colapsaron no se ha hecho un dictamen técnico que determine el nivel de daño, sólo se hizo una evaluación rápida. Sin ese dictamen no se pueden iniciar las gestiones ante las aseguradoras”.⁷⁹ Las aseguradoras que, en este tema, presentan más reclamos son: Seguros BBVA Bancomer con 27, Seguros Banorte con 22, Zurich Santander Seguros con 21, y Seguros Banamex con 18.⁸⁰

⁷⁹ Entrevista realizada por Vice México, publicada el 20 de noviembre en https://www.vice.com/es_mx/article/pa39y7/a-dos-meses-del-sismo-en-mexico-se-acumulan-quejas-contra-las-aseguradoras.

⁸⁰ *Idem*.

C. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y rendición de cuentas de las aseguradoras a las instituciones de supervisión se regula por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas (LISF) y por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF). La primera ley establece que las instituciones de seguros entregarán a la Condusef la documentación contractual de los productos de seguros que se formalicen mediante contratos de adhesión, a efecto de que la Comisión los integre al Registro de Contratos de Adhesión para consulta del público.

Asimismo, la LISF establece en su artículo 492 la obligatoriedad a las instituciones de seguros de presentar reportes periódicos sobre los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios que incluyan montos, frecuencia y naturaleza. Con base en dicha ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció el 10. de octubre de 2017 el establecimiento de mecanismos para que las aseguradoras reporten a la autoridad sobre el proceso de todos los trámites relacionados con los siniestros señalados, incluyendo el estado del reporte, ajustes, valuaciones realizadas, y pagos de sumas aseguradas. Esta información agregada fue reportada por la AMIS en la reunión sostenida con la Presidencia de la República el 8 de noviembre, sin embargo, no es posible consultar las bases de datos ni el detalle de la información ni el sitio de la CNSF ni en la página de la AMIS.

5. Fondos para la reconstrucción de empresas

Miles de empresas nacionales e internacionales se solidarizaron con los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre al realizar donaciones monetarias o en especie. La operacionalización y destino de sus recursos depende directamente de las decisiones de cada empresa a partir de sus propios diagnósticos. No existen criterios homologados de operacionalización, de segui-

miento ni de transparencia o rendición de cuentas sobre dichos recursos. Miles de empresas que realizaron o realizan acciones de apoyo no se conocen debido a que no se comunican. Las empresas con estructuras o estrategias de comunicación permiten conocer algunas de las acciones del sector empresarial. Para este apartado no se lleva a cabo un análisis exhaustivo en las variables analizadas, sino que se integra un listado agregado de las acciones identificadas de responsabilidad social por empresas.

Corresponsables de México, una organización que da seguimiento a las acciones de responsabilidad social de las empresas en México y otros países de América Latina, integró las acciones de cientos de empresas que permiten documentar el papel fundamental que desempeñaron en el periodo de la emergencia.⁸¹ No todas las acciones enlistadas pueden ser corroboradas y las donaciones reportadas se recopilan de redes sociales o de anuncios a medios de comunicación. Algunas empresas reportan haber donado a Cruz Roja y otras, haber enviado directamente los apoyos, sin embargo, no fue posible corroborar dicha información con total certeza. A continuación, se enlistan las acciones identificadas por esta organización:

⁸¹ Este informe puede ser consultado en línea en: <http://mexico.corresponsables.com/actualidad/accion-social/mexico-rse-sismo>.

TABLA 9

Apoyos de la iniciativa privada durante la emergencia de septiembre 2017

Empresa u organización	Tipo de donación
Aeroméxico	Transporte gratuito de artículos de primera necesidad para ayuda humanitaria a bordo de sus aviones, a nivel nacional e internacional.
Air Canada y GlobalMedic	Kits de higiene para apoyar damnificados en México tras el terremoto.
Airbnb	Facilita plataforma para aquellos que quieran ofrecer su vivienda para acoger a personas afectadas con garantía AirBnB y hospedaje a los que necesiten un techo.
Airbus	Donación a Cruz Roja de equipos de comunicación Tetrapol de radiocomunicación encriptada para reforzar las comunicaciones entre los cuerpos de emergencia y rescate dedicados a la situación de emergencia.
Alimento para Todos IAP	1,900 kg de ayuda humanitaria para la población afectada de los municipios de Astatuta, San Dionisio del Mar e Ixtaltepec (Oaxaca). Donación de ropa, repelente, abarrotes, artículos de limpieza y agua.
Altán Redes	1 millón de dólares para labores de reconstrucción de las zonas y poblaciones más afectadas.
Amazon y Cruz Roja Mexicana	Wish List en Amazon para facilitar el acopio y la entrega a la Cruz Roja Mexicana de productos necesarios para hacer frente a la emergencia. Amazon México reunirá y entregará los productos donados por sus clientes directamente.
Apple	Un millón de dólares para ayudar a México.
Aquí Nadie Se Rinde y Gresmex	Trabajos de limpieza exhaustiva en el Instituto Nacional de Pediatría, ya que algunos consultorios se vieron afectados, así como plafones y vidrios rotos.

Empresa u organización	Tipo de donación
AT&T	\$1 millón de dólares tras sismo en México. Donación vía mensajes de texto y cobertura libre los días del sismo.
Autobuses de Oriente (ADO)	Boletos de viaje redondo a la Ciudad de México a rescatistas y paramédicos.
Bio Pappel	Donación de 10 millones de pesos para la reconstrucción en Ciudad de México, Morelos, Puebla, Guerrero, Chiapas y Oaxaca.
Boehringer Ingelheim	Donación de medicamentos y equipo médico para la atención de víctimas del sismo.
Caja Popular Mexicana	Cero comisiones en cajeros automáticos.
Canon	Medio millón de pesos en favor de “Fondo para la Paz, I.A.P” para la reconstrucción de escuelas de comunidades de Oaxaca. 2,700 impermeables para rescatistas.
CEMEX	13 centros comunitarios para que sirvieran como centros de acopio. 1 millón de dólares en recursos materiales para los esfuerzos de reconstrucción en las comunidades afectadas.
Cinemex	Por cada peso donado por los asistentes, clientes, empleados y proveedores, aportó tres pesos más.
Clip	Tres millones de pesos con el propósito de ayudar a las víctimas.
Club Tigres de Monterrey	Centro de acopio.
Constellation Brands	Desde su planta cervecera en Nava, Coahuila, envió 500,000 latas con agua potable a la Ciudad de México y Oaxaca. Donación adicional a la Cruz Roja Mexicana de 100,000 dólares.

Empresa u organización	Tipo de donación
Daimler	Apoyó las acciones de rescate con cuatro volteos, ocho sprinters y cinco buses para trasladar brigadistas y víveres a las zonas afectadas.
Daimler	Transportación de más de 300 toneladas de víveres. Movilizaron más de 150 toneladas de escombros. Se desplazaron a más de 500 rescatistas, médicos y voluntarios a través de autobuses. Tres millones y medio de pesos para la Cruz Roja Mexicana y Direct Relief. Abrieron 19 centros de acopio.
Dog Chow	50,000 porciones de alimento para albergues y los perros topo de rescate.
Duracell	Puso a disposición de todos “pilas” para aquellos que necesitaban energía para dispositivos, como radio, linternas y demás aparatos electrónicos.
Edenred	Combustible a todas aquellas personas que estuvieron transportando víveres y materiales para los damnificados por el terremoto.
El club Tomateros de Culiacán (Sinaloa)	Centro de acopio de donaciones a los afectados.
Farmacias Yza, Farmacón, Moderna y Generix, de la División Salud de FEMSA	Por cada peso que donen los clientes de estas farmacias para la Cruz Roja Mexicana, FEMSA duplicó la aportación.
Fechac	Por cada peso donado será duplicado por Fechac y sus aliados.
Fibra UNO (FUNO)	Infraestructura de Centros Comerciales a nivel nacional como centros de acopio.
Ford Fund	Donación de 500,000 dólares para fortalecer acciones de apoyo de la empresa.

Empresa u organización	Tipo de donación
Fundación Amgen	150,000 dólares para apoyar las labores de atención a la población afectada en difusión y evaluación de necesidades en áreas afectadas. Así como para: Almacenaje, logística y distribución de productos médicos. Adquisición de bienes o servicios médicos. Construcción de instalaciones de diversos grupos de aliados.
Fundación C&A	Donación de 21 millones de pesos destinada a la ayuda de menores de edad en albergues y hospitales, así como la recuperación de la infraestructura, coordinando esfuerzos con <i>Save the Children México</i> .
Fundación CAAAREM	Para la etapa de reconstrucción procurará fondos que serán destinados en la reparación o construcción de una edificación que albergue un proyecto de educación o salud infantil.
Fundación Mary Street Jenkins	50 millones de pesos para proyectos de educación y reconstrucción de escuelas de Puebla.
Fundación Origen	Donativos en especie para ser enviados a todos los estados y lugares afectados en la Ciudad de México. Donativos para que las personas en Oaxaca puedan reconstruir su casa
Fundación Reinventando a México	Albergue y centro de acopio para atender a las personas damnificadas.
Fundación Schneider Electric	Igualar las aportaciones personales que realicen los miembros de la comunidad de empleados, familiares, amigos y socios de negocio de Schneider Electric a la Cruz Roja Mexicana.

Empresa u organización	Tipo de donación
Fundación Telefónica	Donaciones a través de su plataforma de recaudación global, 3x1 del importe recaudado. Llamadas gratuitas, mensajes de texto (SMS) y vía WhatsApp para las zonas afectadas, así como suspender todas las acciones de cobranza en esas zonas.
Gap Inc. y la Fundación Gap	Donativo de 2 millones de dólares para atender las necesidades inmediatas y los esfuerzos de reconstrucción con organizaciones que se encuentran en zonas de desastre. Los empleados de Gap Inc. reunieron un donativo total de 180,000 dólares, cifra igualada por la compañía. 50,000 dólares para el fondo Global Giving's Mexico Earthquake Relief Fund para cubrir las necesidades inmediatas y los esfuerzos de reconstrucción que se llevan a cabo en México.
GlattStove	Campaña #estufitaspormexico para quienes no tienen cómo cocinar, a través de la donación de estufitas y combustible por medio de la Fundación Adiós a la Leña.
Global Shapers Mexico	Campaña de financiamiento colectivo.
Google México	Centro de acopio.
Grupo Herdez	100 toneladas de productos: atún, jugo, mayonesa, mermelada, pasta y vegetales enlatados, así como 19,000 litros de agua embotellada de la marca Nutrisa. \$9 millones de pesos a la Fundación Carlos Slim.
Grupo Lala	Un millón de litros de leche a comunidades afectadas por los sismos recientes.
Grupo Modelo	400 vehículos con chóferes, tripulación y combustible para transportar víveres, donaciones y materiales desde y hacia donde sean requeridos.

Empresa u organización	Tipo de donación
Grupo Rotoplas	Programa PAZA (Programa de Agua en Zonas Afectadas), Acciones de almacenamiento, purificación y saneamiento de agua.
Grupo Viz - SuKarne	SuKarne donó camiones completos de carne suficientes para beneficiar a más de 20,000 familias, las cuales se distribuirán en las zonas afectadas en Oaxaca, Morelos y Ciudad de México. Centros de acopio en las unidades de negocio SuKarne ubicadas en Culiacán, Michoacán, Mexicali, Monterrey y Durango.
Heineken México	Transformó su planta cervecera de Orizaba para enlazar agua potable y enviarla como donativos a las zonas que lo requieran. La empresa embotelló un millón de latas con agua purificada que serán distribuidos en Oaxaca, Ciudad de México, Morelos, Puebla y el Estado de México.
Hogan Lovells México	Ayuda legal gratuita a afectados por sismo como también realiza Basham.
Home Depot	Donación de 250,000 dólares para apoyar las labores de rescate y reconstrucción de viviendas en los estados afectados.
HP	Centro de acopio en Santa Fe.
Instituto Mexicano de Musicoterapia	Apoyo psicológico y emocional gratuito a familiares, damnificados (hospitales y albergues), enfermos y apoyo emocional en las labores de rescate.
INTERprotección	Mensaje ubicado en el <i>bageboard</i> del auto de Force India de la F1 para que la gente realice donaciones a Fundación INTERprotección, las cuales serán destinadas para apoyar a las víctimas del sismo. Por cada peso que depositen, la Fundación aportará dos pesos.

Empresa u organización	Tipo de donación
Johnson & Johnson México	Atención a solicitudes de las organizaciones que necesiten insumos para cirugías, esterilización y dispositivos para trauma, kits para personas con diabetes, así como medicamentos y productos de cuidado e higiene personal. Además: donación en especie, voluntariado y financiamiento a proyectos de organizaciones de la sociedad civil.
La Comer	Dos despensas por cada una que sus clientes compren en cualquiera de las 58 tiendas de sus formatos City Market, Fresko, La Comer y Sumesa o en su plataforma de comercio electrónico, La Comer en tu Casa. Las despensas serán entregadas directamente.
Laboratorios Liomont	Donación de más de 20,000 unidades de medicamentos, considerados de primera necesidad. Donativo económico a UNICEF México, destinado a la protección de niños de las comunidades de Chiapas y Oaxaca. Brindar consultas de apoyo psicológico a niños, en coordinación con el IMSS. Oferta de contribución en la reconstrucción de distintos Centros de Salud afectados, en conjunto con las autoridades de la Secretaría de Salud, Cofepris, Canifarma y Cruz Roja. Instalación de centro de acopio. Duplicar donación monetaria.
Lego Foundation	1 millón de pesos en juguetes de su fabricación, distribuidos para atender a las poblaciones que reciben atención del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Nacional.
Lingokids	Plataforma en México para que los niños que no pueden acudir temporalmente a la escuela puedan continuar con su formación de inglés. La compañía pone a disposición de las familias mexicanas 300,000 licencias Premium —valoradas en 6 millones de dólares— que podrán descargarse en sus tablets y celulares.

Empresa u organización	Tipo de donación
Liverpool	Sistema de donaciones abierto vía mesas de regalos para entregar a Cruz Roja.
Marsh y MMC	Marsh México ayudará a gestionar interrupciones de negocio, apoyar a los empleados y preparar sus reclamaciones de seguro
Mascota +Kota	Alimento y asesoría veterinaria gratuita en sus tiendas para mascotas afectadas por el sismo
Mead Johnson Nutrition	Un millón de porciones para apoyar las necesidades nutricionales.
Microsoft	Ampliación de la capacidad de la web para que Cruz Roja Mexicana pueda recibir más donaciones. Abrir, sin costo, las llamadas de Skype a teléfonos celulares y números fijos. Donación de equipos dedicados a servicios de emergencia están apoyando en labores de rescate.
Mowisat, City Wifi, Hughes y StarGo	Instalar a través de Internet satelital dos redes en el Parque México Hipódromo Condesa.
Nestlé	Distribución de 300 toneladas de alimentos a albergues y para distribución de víveres en las zonas afectadas.
OHL México	Autopistas urbanas de la Ciudad de México con acceso abierto.
Patronato del Instituto Nacional de Perinatología	Evento de recaudación de fondos para la reconstrucción del Hospital General de Juchitán en Oaxaca, en colaboración con la Fundación Duerme Tranquilo.
Pepsico	Dos millones de dólares a damnificados de México y Puerto Rico para Cruz Roja y la Fundación Panamericana para el Desarrollo.
Qualcomm Incorporated	\$250,000 dólares para apoyar los desastres naturales, los huracanes del Atlántico y el terremoto en México.

Empresa u organización	Tipo de donación
Radio Sinaloa	Recepción y donación de alimentos no perecederos, artículos de limpieza, ropa y medicina.
Rappi	Centro de acopio con donaciones por la web. Contaron con caravanas de motociclistas para repartir víveres en los sitios afectados.
Restaurantes Toks	Donación de alimentos que no necesiten cubiertos y bebidas, como sándwiches y hamburguesas, así como café y agua, en el periodo de emergencia.
Roche México	1.5 millones de pesos a Fundación Carlos Slim. Donativo de 27,500 unidades de analgésicos y antibióticos (Mesulid 14,000 piezas; Rocephin 2,000 piezas; Bactrim F 10,000 piezas y Glucophage 1,500 unidades). Además, se entregaron en los centros de acopio de la CDMX cubre bocas, respiradores para partículas, material de curación, ropa y víveres, para los estados de Puebla y Morelos.
Salud Digna para Todos, I.A.P.	Estudios gratuitos de Ultrasonido de embarazo, examen de glucosa, Rayos X, electrocardiograma y medición de presión arterial.
Samsung Electronics México	20 millones de pesos para los esfuerzos de auxilio y recuperación de las comunidades afectadas.
Seagate	Donación del presupuesto designado al área de mercadotecnia en México.
Sistema B México	Campañas de fondeo colectivo y donación a Cruz Roja del 100% de sus utilidades generadas en septiembre y octubre.
Soriana Fundación	10,000 paquetes de alimentación de alimentos básicos y artículos de primera necesidad.
TECHO	800 voluntarios e implementación de su programa de viviendas de emergencia.

Empresa u organización	Tipo de donación
The Coca-Cola Foundation	Donación de producto, agua, leche, jugos y bebidas isotónicas a centros de acopio y albergues. 1 millón de dólares a la Cruz Roja Mexicana y suspensión de esfuerzos publicitarios.
Traxión	Transporte gratuito de víveres, brigadistas y rescatistas, desde y hacia las zonas afectadas por el sismo del pasado 19 de septiembre.
Uber México	Viajes gratis a hospitales, centros de acopio y albergues hasta el 22 de septiembre. Contribución a la Cruz Roja Mexicana de 5 millones de pesos.
UNIVA	Centro de acopio en su campus de Guadalajara.
Visor Electricidad	Centro de Acopio en Sonora para alimentos, productos de higiene, productos para bebé y de hogar.
Volkswagen de México	Duplicar la suma aportada por sus colaboradores en México.
Volkswagen Financiamiento	Centro de Acopio para atender las comunidades afectadas.
Walmart	300 toneladas de artículos de primera necesidad como sopas, leche, papel higiénico, agua, atún, café, artículos de rescate y curación. Instaló centros de acopio en todas sus tiendas.
Worken	Centro de acopio en Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Tijuana.

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte integrado por Corresponsables de México. Disponible en: <http://mexico.corresponsables.com/actualidad/accion-social/mexico-rse-sismo>.

El reporte integrado no es exhaustivo del total de empresas que llevaron acciones, sin embargo, sí refleja el universo de acciones diversas que impulsaron distintos integrantes del sector privado y de distintas industrias. Es posible observar apoyo de instituciones de servicios financieros, empresas transportistas, farmacéuticas, instituciones de atención psicológica, tiendas departamentales o de autoservicios, empresas de telecomunicación, entre muchas más que ofrecen distintos bienes o servicios para la atención en el momento de la emergencia y para los procesos de reconstrucción y recuperación. Muchas de las instituciones que reciben o realizan donativos monetarios los canalizan a la Cruz Roja Mexicana, mientras que los cientos de empresas que abren centros de acopio los canalizan de manera directa o a través de aglutinadores de víveres, de nuevo, como la Cruz Roja.

En muy contadas ocasiones, las empresas reportan coordinación con instituciones gubernamentales para canalizar el apoyo de manera más efectiva o para evitar la duplicidad de acciones en la entrega de víveres en el momento de la emergencia. La iniciativa privada sin duda contribuye enormemente en el periodo de emergencia y recuperación de desastres naturales, sin embargo, únicamente las cámaras empresariales o los grandes aglutinadores de empresas por sector son quienes logran una interlocución directa con autoridades, lo cual no necesariamente se traduce en coordinación efectiva. Las pequeñas y medianas empresas que realizaron acciones de apoyo, concentran y distribuyen el apoyo con base en la información disponible y a partir de lo que observan en medios de comunicación. Se identificó una sola empresa, Fundación Amgen, que destinó recursos para la evaluación y difusión de necesidades en áreas afectadas.

En la medida en la que los protocolos de respuesta institucional ante desastres naturales mejoren en términos de coordinación, comunicación y liderazgo, será posible utilizar de manera más efectiva el apoyo invaluable que realiza el sector público y privado en México.

TABLA 10

Información disponible en línea sobre las acciones para atender la emergencia

Información del SAT	
Informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los sismos ocurridos en México durante septiembre de 2017	http://www.sat.gob.mx/terceros_authorized/donatarias_donaciones/paginas/sismos_septiembre_2017.aspx
Informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los sismos ocurridos en México durante septiembre de 2017	http://200.57.3.46:443/donatarias/deroga.aspx#
Publicaciones de la resolución miscelánea fiscal para 2017	http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/paginas/2017/resolucion_miscelanea_2017.aspx
Obligaciones fiscales de las donatarias autorizadas	http://www.sat.gob.mx/terceros_authorized/donatarias_donaciones/Paginas/obligaciones_fiscales.aspx
Listado de bancos en México del SAT	http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/buzon_tributario/documents/catalogo_bancos.pdf
SAT - Primer informe a más tardar el 31 de octubre de 2017	http://www.sat.gob.mx/terceros_authorized/donatarias_donaciones/Documents/nota_transp_donatarias_sismos_publica_v4.pdf
Fideicomiso Fuerza México	
Constancia del Fideicomiso Fuerza México para recibir donativos deducibles del ISR	http://fideicomisofuerzamexico.com/wp-content/uploads/2017/10/oficio-donataria.pdf

Documentos legales del fideicomiso Fuerza México	http://fideicomisofuerzamexico.com/documentoslegales/
Contrato del Fideicomiso Fuerza México	http://fideicomisofuerzamexico.com/wp-content/uploads/2017/10/Contrato-Fideicomiso.pdf
Instituciones bancarias	
Comunicado de Condusef sobre los servicios financieros que ofrecen las instituciones bancarias	https://www.gob.mx/condusef/es/prensa/conoce-los-programas-de-apoyo-implementados-por-la-banca-para-los-afectados-del-sismo?idiom=es
HSBC México abre cuenta para recibir donaciones desde el extranjero	http://www.about.hsbc.com.mx/es-mx/news-and-media
Lanza Banorte programa para la reconstrucción	http://www.jornada.unam.mx/2017/10/23/economia/025n2 eco
BBVA Bancomer dona 180 millones de pesos para reconstruir escuelas	http://www.elfinanciero.com.mx/economia/bbva-bancomer-dona-180-millones-de-pesos-para-reconstruir-escuelas.html
Santander otorgará financiamientos de emergencia con garantía hipotecaria	http://www.santander.com.mx/ceb/sala_prensa_2017_2209_garantia.html
Santander abre cuenta para donaciones donde aporta un peso por cada peso aportado	http://www.santander.com.mx/ceb/sala_prensa_2017_2009_donativos.html
Comunicado sobre montos recaudados por Fundación Azteca	http://movimientoazteca.org/es/quienes-somos
Información sobre las acciones de Citibanamex para la reconstrucción	https://www.banamex.com/es/conoce_banamex/quienes_somos/prensa/prensa_2017.htm

DIAGNÓSTICO SOBRE LOS FONDOS DE RECONSTRUCCIÓN 179

Organizaciones de la sociedad civil	
Obligaciones de OSC ante el Comisión de Fomento de Organizaciones de la Sociedad Civil	http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=9y
Fundación Carlos Slim	
Publicación de datos personales de los donantes mayores de Fundación Carlos Slim	http://fundacion.eidos1.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/10/Donativos-mayores-1.pdf
Reporte de avances - Fundación Carlos Slim AC al 10 de noviembre de 2017	http://eidosdigital.com/clientes/reactiva/informe_aut.pdf
Fundación Carlos Slim	
Portal de transparencia del Gobierno Federal	http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/
Comunicado de Presidencia - Participación del sector privado en la etapa de reconstrucción	https://www.gob.mx/presidencia/prensa/diversas-133265?idiom=es
Seguros y fianzas	
Reportes de riesgos, siniestros y reclamaciones de seguros trimestrales	http://www.cnsf.gob.mx/EntidadesSupervisadas/InstitucionesSociedadesMutualistas/Paginas/InformacionConsolidada.aspx
Reportes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	http://www.cnsf.gob.mx/Transparencia/Paginas/DatosAbiertos.aspx

FUENTE: elaboración propia.