

CONSIDERACIONES FINALES

¿QUÉ HACER PARA EVITAR EL FRACASO DE LA ESTRATEGIA DE RECONSTRUCCIÓN?

A lo largo del libro ha permanecido la idea de que la respuesta gubernamental y privada a la situación de emergencia en México, desde septiembre de 2017, ha sido errática y sostenida en acciones aisladas. Al analizar la respuesta de las instituciones públicas y las agencias privadas en México a la situación crítica, es claro que las acciones que han pretendido atender los problemas públicos generados por el desastre natural no se han alineado con las buenas prácticas que han compartido otros países para la mejor atención de crisis similares. Esto responde a una diversidad de factores. Entre ellos, probablemente el de mayor relevancia es la falta de una instancia que ejerza la rectoría y coordinación de una estrategia integral y unificada para la reconstrucción.

De principio, las reglas existentes para los fondos públicos y privados que han actuado en México desde la situación crítica dificultan un modelo o esquema concreto para la rendición de cuentas y la transparencia y, por tanto, complican la generación de confianza ciudadana en las acciones de recuperación y en las decisiones que las motivan. Es decir, como se ha visto, al menos en la operación de los fondos públicos para atención de desastres, los lineamientos para su ejecución son de tal complejidad que es aún más complicado dar seguimiento a las decisiones públicas involucradas y al ejercicio de los recursos. Esta complicación también tiene consecuencias en las relaciones entre órdenes de gobierno, pues el ejercicio conjunto de recursos para la recuperación obliga a que las instancias federales se coloquen en una posición de vigilantes y las entidades federativas y los municipios estén en una

situación de responsabilidad. Sin embargo, la información que circula sobre la planeación y ejecución de los recursos señalados no llega al escrutinio de los ciudadanos sino hasta periodos de tiempo elevados o simplemente no llega. La gestión de recursos monetarios con la Federación resulta compleja e ineficiente por los criterios que se aplican. Dichos criterios distan mucho de ser congruentes con la realidad específica de cada entidad federativa y no coinciden al momento de la definición de zonas de desastre. Por el lado de los recursos monetarios estatales, el libro muestra que no se cuenta con evidencia, al menos hasta el 31 de diciembre de 2017, que permita explicar los criterios para su aplicación y las exigencias para la presentación de informes de resultados. No hay reglas ni protocolos sobre los flujos de información que permitan explicar el uso de recursos públicos.

Uno de los objetivos de este libro, además de revisar las buenas prácticas en los procesos de recuperación después de un periodo de crisis, fue analizar la regulación actual en los recursos destinados a la reconstrucción en México, con la óptica de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Como se evidencia en los apartados analíticos de los fondos, los mecanismos para la introducción de buenas prácticas en esos tres ámbitos están prácticamente ausentes.

Es importante destacar que un proceso de recuperación cuyas acciones se realizan puramente en los espacios administrativos y en la opacidad, resultan en la incapacidad de generar consenso acerca de esas acciones y en la debilidad de las instituciones públicas para ejercer el liderazgo de toda la estrategia de recuperación. La ausencia de transparencia genera recelo de los ciudadanos y erosiona la legitimidad del gobierno como coordinador de la reconstrucción, también provoca desconfianza en torno a los fondos de origen privado. Es decir, en aquellos casos en que no existe la garantía de que el proceso de reconstrucción se sujetará al escrutinio público, los actores privados de la reconstrucción tienen argumentos para negarse a actuar coordinadamente con el gobierno.

A partir del diagnóstico de los fondos públicos y privados de reconstrucción en el país, se proponen algunas recomendaciones dirigidas no sólo a corregir los problemas identificados hasta el momento en la gestión de la recuperación en México, sino también a recuperar las buenas prácticas y los elementos conceptuales de la literatura especializada. Las recomendaciones agrupan temas diversos que inciden directamente en el éxito y la eficiencia de una estrategia de atención a las afectaciones de una situación crítica en particular y se agrupan de la siguiente manera:

Planeación. La estrategia de reconstrucción debe tener como sustento metodológico un plan de trabajo suficientemente detallado, de modo que integre un diagnóstico en el cual se conceptualice correctamente el problema o conjunto de problemas y se establezcan sus vínculos causales. El esquema de planeación será de la hoja de ruta de la estrategia general, pues establecerá acciones a realizar, responsables de esas acciones, calendario de trabajo, recursos a utilizar, metas y objetivos, entre otros elementos que puntualicen la forma en que se instrumentarán las acciones de recuperación. Conviene aclarar que la necesidad de construir un esquema de planeación se suele topa con la urgencia de la atención de las consecuencias de la crisis. Esta oposición no debería plantear conflicto, pues las actividades de atención inmediata suceden de cualquier forma, con o sin planeación, aunque son una respuesta específica que no tiene como objetivo mitigar ni resolver los problemas originados por la situación crítica. En contraposición, el momento de planeación implica acopio y análisis de información, identificación de problemas y articulación de alternativas de solución. Esta etapa, pese a que se considera un periodo que suele tomar tiempo, también se asume —en la literatura y en las buenas prácticas— como imprescindible. Así, la importancia de dedicar tiempo suficiente a la planeación de la estrategia de recuperación se observa como una inversión en tiempo que puede tener efectos positivos en la eficiencia y eficacia de los recursos utilizados para la reconstrucción. Si bien ocupa un periodo temporal, la planeación tiene como consecuencia direc-

ta que los tiempos posteriores —tiempo de implementación— se reduzcan, pues habrá claridad en las metas y los objetivos.

Acciones de atención inmediata. El periodo de planeación debe coexistir con el momento de las acciones de atención inmediata. Esta característica, más que ser una buena práctica, es una condición infranqueable, pues, como se ha dicho, las acciones de urgencia suceden al margen de cualquier plan; sin embargo, estas actividades tienen como objetivo la mitigación de algunos efectos concretos de la situación crítica. Esto quiere decir que el atributo esencial de este tipo de acciones es su inmediatez o urgencia, lo cual implica que no pueden considerarse parte de la estrategia de reconstrucción, pues no tienen objetivos de mediano o largo plazo. La importancia de estas acciones radica en que atienden a la población afectada en el periodo intermedio entre el hecho catastrófico y la recuperación; es decir, mientras no existe aún el plan para la estrategia integral de reconstrucción.

Con base en el análisis que se presenta en este volumen, se considera que el proceso de reconstrucción en México, ante cualquier desastre natural, debe tener en cuenta las siguientes recomendaciones específicas, algunas de las cuales hacen referencia directa al ámbito estatal de gobierno. De otro lado, es fundamental reconocer la vigencia de las recomendaciones que se incluyen en este libro, pues el proceso que vive México desde septiembre de 2017, al no terminar de encaminarse, ha establecido claramente los aspectos en los cuales se debe mejorar, pues los riesgos de desastres naturales no sólo no van a desaparecer, sino que son permanentes. Las quince recomendaciones que cierran este volumen se dirigen a establecer criterios mínimos para favorecer la mejora de los resultados del proceso de reconstrucción actual, pero también la respuesta de las instituciones mexicanas a los venideros. Como se dijo desde un principio, no es razonable seguir viviendo en una casa sin techo, cuando sabemos con la más absoluta certeza científica que no dejará de llover:

- 1) Fomentar la coordinación clara entre las dependencias y entidades involucradas. Esto incluye a las organizaciones sociales y privadas, con el objetivo de evitar la duplicidad de esfuerzos y la atención integral del problema.
- 2) Es importante sumar esfuerzos, entre niveles de gobierno, para el mejor cumplimiento de las tareas de atención a desastres. Se debe poner especial atención en atender temas prioritarios como: alertas sísmicas o los sistemas de información estatales para la protección civil. De modo que se cuente con una mejor infraestructura para la respuesta a desastres naturales futuros, pero también con una lógica de prevención y no sólo de reacción frente a esas situaciones críticas.
- 3) Se debe trabajar en documentos normativos y operativos que formalicen y den certeza, *ex ante* y *ex post*, a los procesos de planeación, operación, resultados y rendición de cuentas en la atención de emergencias y desastres. Es fundamental garantizar el seguimiento preciso desde la declaratoria de emergencia y desastre hasta el informe de resultados y uso de los recursos materiales y presupuestales.
- 4) La normatividad a nivel federal es genérica, por lo cual se debe de trabajar en criterios de operación y coordinación a nivel estatal. Es necesario definir en la normatividad a los actores responsables de ejecutar las decisiones y establecerles obligaciones de rendición de cuentas sobre las decisiones que toman. Es necesario que los criterios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana sean obligaciones también en el ámbito estatal, buscando hacer del conocimiento público, en todo momento, la aplicación de los diversos recursos invertidos en la reconstrucción.
- 5) Los criterios de evaluación de daños para declarar zonas de desastre deben definirse de acuerdo a las particularidades que tienen las zonas geográficas de cada entidad federativa, para lo cual se requiere trabajo técnico preciso y colaboración entre niveles de gobierno.

- 6) Es importante que las bodegas de víveres y materiales cuenten con un registro detallado de los recursos en especie que manipulan. De esta manera, se contará con información detallada para elaborar informes sobre los recursos entregados y la población a la que se dirigieron.
- 7) La generación de información por parte de todas las organizaciones involucradas, deberá integrarse en una sola base de datos administrada por la agencia pública encargada de coordinar la estrategia nacional de reconstrucción.
- 8) Es importante definir los procesos de trabajo que reflejen, de manera clara, las actividades y responsabilidades a cumplir por parte de cada uno de los involucrados al momento de actuar frente a una declaratoria de emergencia y desastre. El seguimiento de la actuación de cada actor en dichos procesos debe ser transparente.
- 9) En el ámbito nacional, se debe fortalecer la posición de la Coordinación de Protección Civil como coordinadora de todas las dependencias y organizaciones públicas y privadas —de diferentes niveles de gobierno— involucradas en la reconstrucción, pero también como garante de la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y privados para la atención de damnificados. Se presume de la existencia de un Manual Interinstitucional para definir cómo coordinar a las instancias participantes, en caso de que ya exista, se debe de revisar y actualizar este instrumento. En caso contrario, se debe elaborar para ofrecer certeza regulatoria a la relación entre la coordinación nacional de la estrategia de reconstrucción y el resto de los actores públicos y privados involucrados.
- 10) En lo referente al ejercicio de los recursos públicos y privados involucrados en la reconstrucción, es fundamental que se establezcan mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, no sólo para que los ciudadanos conozcan, en todo momento, la información de las acciones que se implementen, sino para que tengan

plena claridad de las justificaciones de dichas decisiones públicas, al tiempo que pueden dar seguimiento al éxito de su instrumentación mediante indicadores de desempeño específicos, asociados a los objetivos de la estrategia de reconstrucción. Es imperativo que se conozcan los detalles de cada acción de reconstrucción, empezando por los responsables.

- 11) En el ámbito estatal, se debe construir un sistema estatal de información que homologue los campos de información para la rendición de cuentas en el manejo de recursos públicos y privados de reconstrucción. No se debe continuar con un esquema fragmentado de rendición de cuentas en el que cada dependencia reporta sus resultados y éstos no tienen vinculación entre sí.
- 12) En el ámbito estatal, las sesiones del Consejo de Protección Civil deben ser transparentes y transmitirse en tiempo real, con la finalidad de que se conozcan los criterios que sustentan las decisiones sobre el destino de los recursos, como una forma de disminuir los riesgos de incidencia de factores ajenos a los técnicos en la toma de decisiones.
- 13) En el ámbito estatal, las coordinaciones de protección civil (en algunos casos, secretarías) deben poner a disposición de los ciudadanos los informes de resultados derivados de la atención de emergencias y desastres.
- 14) En lo referente a los recursos federales que se trasladan a las entidades federativas, es imperativo que éstos lleguen de manera oportuna para atender de manera eficiente las afectaciones por un desastre natural. Es necesario revisar los criterios de asignación y seguimiento de recursos federales, para favorecer su entrega y uso oportuno.
- 15) Deben atenderse con la misma importancia las acciones posteriores a la reconstrucción, sobre todo aquellas enfocadas en los problemas que las situaciones de desastre generan en las personas, por ejemplo, atención psicológica, pero, en general, las acciones necesarias para disminuir el

impacto negativo del desastre natural en la vida de las personas afectadas.

Si algo nos enseña este libro, es que la reconstrucción no es un episodio aislado, no es sólo un problema de obras públicas o de viviendas, no es solamente un desafío presupuestario, no es un espacio de publicidad o propaganda, no es un negocio financiero de particulares, no es una tarea fragmentaria y no se limita a salir del paso.

Como *proceso*, la reconstrucción reclama una planeación articulada y cuidadosa. Un diagnóstico preciso para dar respuesta a las necesidades más urgentes, pero también una visión de largo aliento para establecer las metas, los tiempos y los medios. La planeación no se ciñe a una reparación de daños sino al establecimiento de un punto de llegada, que prepare a la sociedad para afrontar con éxito circunstancias similares y para modificar el horizonte.

Como *política pública*, la reconstrucción ha de partir de una definición exacta del problema público —no los efectos, sino las causas y la factibilidad de las soluciones disponibles—. Y sobre esa base, ha de involucrar a todos los actores que tienen algo que aportar (o que vetar) para el diseño de las acciones específicas: las técnicas, las financieras, las políticas y las sociales. Y como toda política bien diseñada, la reconstrucción debe seguir un proyecto de implementación basado en la eficacia y debe contar con un paquete evaluativo exacto, responsable y transparente.

Como *oportunidad*, la reconstrucción reclama la apertura a una concepción correcta del espacio público: lo que es de todos no puede ser de algunos, ni de nadie; el apoyo a los privados ha de ser tan eficiente como equitativo y justo (dar a cada uno lo que realmente necesita); debe ser completamente transparente y debe cancelar toda exclusión. En este sentido, debe conjurarse cualquier riesgo autoritario, cualquier captura partidaria, empresarial o de poderes fácticos. Las claves están en la armonización de los valores compartidos —la solidaridad, el altruismo, la

generosidad y la igualdad—, en la apertura total de la información que se obtenga y se produzca, y en la inclusión social.

No hay posibilidades de éxito si ese proceso se limita a la esfera de las facultades y las rutinas gubernamentales o legislativas. Como aquí se ha explicado, los gobiernos han de ser los actores principales, pero no los únicos. Ante la emergencia, es urgente salir de las rutinas habituales para tomar decisiones y encarar la política pública que deben sustentarlas. El Estado será siempre el protagonista, pero el problema público exige comprender que, en este caso, sus propias limitaciones de actuación y la fragmentación de sus dependencias, pueden convertirse en un obstáculo para la acción corresponsable.

Toda la información debe abrirse a la vigilancia pública y la colaboración de la sociedad civil. Y debe dirigirse por un cuerpo de profesionales de probada experiencia administrativa, de indiscutible autoridad moral y sin filiaciones partidarias. La experiencia internacional demuestra que la reconstrucción no puede encapsularse en un conjunto de proyectos de obras públicas ni de medios financieros para apoyar la recuperación de viviendas y de espacios físicos. No sólo por razones democráticas, sino por imperativos sociales y políticos, el proceso reclama la apertura a la colaboración y el diálogo entre los grupos y las personas afectadas y entre quienes colaboran a las soluciones. Las grandes instituciones financieras internacionales han desarrollado conocimiento suficiente para advertir que la inversión que no viene acompañada de criterios sociales y políticos acordes con los propósitos que se persiguen, fracasa.

En este sentido, la reconstrucción debe abrir la puerta a un diálogo público y abierto capaz de poner el acento en el desarrollo igualitario, incluyente y sustentable. Tras la tragedia, el objetivo no puede ser simplemente levantar lo que se ha caído, sino generar un nuevo aliento y un mirador diferente. Es imperativo comprender que el proceso de reconstrucción es una tarea política y social, que exige la inyección de confianza pública como la primera condición de su éxito. Planteada en estos términos,

los asuntos técnicos y financieros han de subordinarse al objetivo principal que no ha de ser otro que el de pavimentar el camino del país hacia el final del siglo en curso.

El proceso no prosperará si se fragmenta y, mucho menos, si se captura o se utiliza para fines o intereses diferentes a su propósito. Que sea nacional significa que no debe etiquetarse a ningún partido, a ninguna empresa y ningún grupo social. Pero también significa que no debe excluir a nadie. Los gobiernos estatales deben participar de la tarea, tanto como las fuerzas políticas organizadas del país, los empresarios y los grupos de empresarios, los medios de comunicación, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, cada uno desde su trinchera y sus aportaciones propias.

Sería un error suponer que cada uno de esos actores públicos es equivalente al otro. Cada uno tiene especialidades diferentes, posiciones distintas y criterios propios. Pero cada uno puede contribuir desde sus espacios al proceso de reconstrucción si, desde un principio, se fijan las reglas de la acción colectiva con toda claridad y todos depositan su confianza en el cuerpo de profesionales que dirigirá el proceso. Hay evidencia empírica y experiencia suficiente para subrayar que el mayor riesgo de un proyecto de esta naturaleza es que sus promotores se conviertan en sus depredadores. En este sentido, la concepción original y el inicio mismo de un proceso de esta envergadura, marca también su destino.

Principales retos en el PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN



Eficiencia

El principio de eficiencia también está relacionado con la etapa de planeación. La definición de metas y objetivos de la política de reconstrucción debe ser clara para que, además de establecerse un marco para medir la eficacia de las acciones de recuperación, sea posible diseñar un mecanismo de evaluación del desempeño que verifique la celeridad con que se llevan a cabo las actividades de reconstrucción, respecto de los tiempos establecidos para la consecución de metas y objetivos.



Rendición de cuentas

El principio de rendición de cuentas, si bien está vinculado a las instancias gubernamentales en el ámbito de reconstrucción, también atañe al ejercicio de los recursos privados. Debe tenerse en cuenta que buena parte de los recursos privados provienen de donaciones de ciudadanos que, de igual forma que los accionistas en una empresa, tienen derecho a ser informados y a vigilar la forma en que se ejercen los recursos que aportaron. Por otro lado, si se plantea como objetivo general de la política de reconstrucción la atención de las afectaciones por el fenómeno natural, entonces las instancias públicas y privadas deben mostrar al público que las acciones que están llevando a cabo se encaminan todas a alcanzar ese objetivo y, en caso contrario, estar sujetas a la regulación para deslindar responsabilidades y establecer sanciones.



Participación ciudadana

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

1

Eficacia



El principio de eficacia debe observarse para garantizar que las acciones de política pública instrumentadas tengan efectivamente incidencia en los problemas identificados, para lo cual se requiere que la planeación tenga sustento en información estrecha con la etapa de planeación de todo el proceso y, desde el punto de vista del ciclo de la política pública, debe materializarse en la dicotomía metas-acciones. Es decir, una vez que se conoce la naturaleza y alcances del problema, la planeación para atenderlo debe tener como objetivo la atención eficaz de ese problema, es decir, erradicarlo o disminuirlo.

2

3

Transparencia



La transparencia es fundamental como principio del proceso de reconstrucción, pues la planeación, la gestión y ejecución de las acciones de recuperación deben estar a la vista de los ciudadanos, respondiendo a la necesidad de que la estrategia general cuente con la confianza ciudadana y, por otro lado, evidencie que los recursos públicos y privados que se reúnen para atender las afectaciones del fenómeno natural están siendo usados de forma correcta, siguiendo el esquema de planeación —basado en información técnica especializada— y ciñéndose a los objetivos y metas establecidos.

4

5

Cooperación



El principio de cooperación refiere a la necesidad de que todas las instancias involucradas en el proceso de recuperación estén en condiciones de compartir información y otro tipo de recursos para alcanzar un objetivo superior: la concentración de la mayor cantidad posible de información especializada para la planeación de las acciones, de modo que se pueda garantizar que los recursos ejercidos y las actividades iniciadas tengan efectos sobre las afectaciones identificadas. Este principio también tiene incidencia sobre la confianza de los ciudadanos en el proceso de reconstrucción, pues las instancias privadas, al cooperar con el gobierno, se responsabilizan de vigilar las acciones de éste, pero también se exponen al monitoreo de su propia actuación por parte de la ciudadanía. Si el objetivo de las organizaciones privadas es ejecutar los recursos que tienen disponibles para la modificación del espacio público, entonces su actividad no debe escapar al escrutinio ciudadano y tampoco a las regulaciones establecidas, por mucho que el origen de los recursos sea privado.

6

7

Comunicación



El uso de la información suele ser uno de los elementos que tiene efectos —positivos o negativos— para el éxito de la implementación de una política pública. El caso de las de reconstrucción no es excepcional. La información debe ser común, pública, en el entramado de organizaciones —públicas y privadas— que participen en el proceso de reconstrucción, dirigida a la planeación común y a la articulación de los esfuerzos de todos los participantes para la solución del problema público.