



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 15

LA ADMINISTRACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS DONATIVOS Y RECURSOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN

ALFREDO ADAM ADAM
COORDINADOR

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Diciembre de 2017

**LA ADMINISTRACIÓN Y FISCALIZACIÓN
DE LOS DONATIVOS Y RECURSOS
PARA LA RECONSTRUCCIÓN**



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Mtro. Javier de la Fuente Hernández
**Secretario de Servicios
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo:

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
**Secretario de Desarrollo
Institucional**

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 15

LA ADMINISTRACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS DONATIVOS Y RECURSOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Diciembre de 2017

Primera edición, diciembre de 2017

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-1247-8

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	9
ALFREDO ADAM ADAM	
Efectos y daños de los sismos del 19 de septiembre de 1985 y 2017	19
GUILLERMO GUERRERO VILLALOBOS	
Los sismos del 7 y 19 de septiembre: magnitud de los daños e incertidumbre social	41
MANUEL AGUILERA GÓMEZ	
Información, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los fondos para la reconstrucción	67
MIGUEL CONCHA MALO	
Fiscalización. Cuestiones normativas sobre previsión, prevención y reconstrucción	81
ROBERTO SALCEDO AQUINO	
Semblanza de los autores	93

Presentación

Los sismos que nos afectaron gravemente en septiembre de 2017, primero en el Istmo de Tehuantepec y la región costera de Chiapas, el día 7; y después el 19 en la capital del país y otras ciudades y poblaciones de los estados de México, Puebla y Morelos, han obligado a realizar un encomiable y gran esfuerzo social desde el primero de esos movimientos telúricos, notablemente redoblados tras el segundo, para rescatar a personas con o sin vida de entre los edificios y construcciones colapsados, brindar auxilio, alimentación, albergue y ropa a los afectados, así como iniciar procesos de reconstrucción que a la

fecha se encuentran son aún en una fase primaria e incipiente.

La opinión extendida en muchos medios de nuestra sociedad sigue manifestando, sin embargo, que ese empeño colectivo no ha sido suficiente por la ausencia de instancias de coordinación dotadas de credibilidad, capaces de organizar y racionalizar la ayuda de manera que no quede una sola población sin ella.

En el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) estamos convencidos de que, ante cualquier circunstancia, la certidumbre es un elemento indispensable para conseguir la aceptación y confianza de los ciudadanos en la aplicación de las políticas públicas; y en el caso específico de la administración y destino de los recursos para la reconstrucción después de los recientes sismos consideramos que dichas políticas deben realizarse y completarse con efectividad, instrumentando múltiples actividades de fiscalización tendientes a alcanzar ese punto de aprobación -sobre todo de parte de los más afectados

por estos fenómenos naturales- como resultado de la transparencia y honestidad del conjunto de acciones que se han realizado y seguirán cumpliéndose.

Conforme a su ejercicio académico de reflexión y acción, el (SUG) convocó a un primer debate entre reconocidos especialistas para discutir sobre estos temas, en el marco de las actividades de investigación de su Academia Universitaria de Fiscalización (ACFIS), el cual tuvo lugar el 19 de noviembre pasado en la División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, bajo el título “La administración y fiscalización de los donativos y recursos destinados a la reconstrucción”.

Fueron invitados a participar en el panel de análisis y discusión, como miembros académicos de la ACFIS, el economista Manuel Aguilera Gómez, responsable del Programa de Renovación Habitacional Popular que atendió el problema de los damnificados de 1985 y después fue Regente del DF; el doctor Miguel Concha Malo, vicepresidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y profesor de la FCA,

también participe en tareas de asistencia a los damnificados del terremoto de 1985; y el licenciado Roberto Salcedo Aquino, auditor especial de Desempeño de la ASF y presidente del Comité Académico de la ACFIS. Contamos además con las aportaciones del ingeniero Guillermo Guerrero Villalobos, a quien convocamos para compartir sus conocimientos y experiencias como director adjunto de Renovación Habitacional en 1986 y posteriormente como director general de la Comisión Nacional del Agua.

La presentación inicial tuvo como propósito recibir información general sobre los efectos de los daños a la infraestructura hidráulica y a las edificaciones de la Ciudad de México, en un comparativo de los sismos del 19 de septiembre de 1985 y 2017, así como sobre los riesgos que subsisten ante la probabilidad de manifestaciones similares, y con base en estas premisas dar lugar a los comentarios y propuestas sobre la administración y fiscalización de los donativos y recursos, en referencia puntual a los recientes sismos.

La primera parte correspondió al ingeniero Guerrero Villalobos, quien nos confirmó que los mayores riesgos que amenazan a la Ciudad de México son los sismos de gran magnitud y la sobreexplotación del acuífero del Valle de México, con datos e informes sobre el grado en que repercuten en la infraestructura del agua potable y del drenaje, concluyendo que es necesario robustecer la red para hacerla más resistente ante los terremotos y anunció que a ese objetivo se tiene prevista una inversión inicial de 2 000 millones de pesos.

En seguida el licenciado Aguilera se refirió a los muchos factores que han creado incertidumbre entre los damnificados, como la ausencia de autoridades responsables del proceso de reconstrucción y la presencia de entidades privadas, que a menudo propician acciones contrapuestas que sólo contribuyen a alimentar el clima de inconformidad, y resaltando que el gobierno federal debe asumir un papel más proactivo y de responsabilidad directa, convocando a la participación de colegios de profesionales de la

arquitectura e ingeniería, además de otras omisiones, como la falta de información oficial acerca del seguro de daños catastróficos que el gobierno contrató con compañías internacionales por un monto de 150 millones de dólares. Por todo ello, subrayó Manuel Aguilera, es indispensable definir claramente la ruta de la reconstrucción y pactar acuerdos políticos para que el riesgo de su contaminación con las campañas políticas de 2018 no llegue a provocar acontecimientos de mayores consecuencias.

Un punto que alienta la continuación del debate es el relativo a la propuesta del doctor Miguel Concha acerca de la formación del Fondo Único para la Reconstrucción Nacional, que tenga a su cargo el manejo de todos los recursos de la reconstrucción con absoluta transparencia, según lo están promoviendo varias organizaciones de la sociedad civil, entre las que mencionó a Transparencia Mexicana, Fundar, Oxfam, Nosotrox y el Instituto Mexicano para la Competitividad.

Finalmente, el licenciado Roberto Salcedo ofrece en este documentado debate información y puntos muy importantes de reflexión a tener presentes en el proceso continuo de fiscalización de las acciones y recursos relativos a la reconstrucción, reconociendo que las preguntas formuladas por el licenciado Aguilera deberán tenerse en cuenta en dicho proceso. Alude al Sistema Nacional de Protección Civil, el SINAPROC, que nadie ha mencionado en estas graves circunstancias, y de su Consejo de Protección Civil en el que participa la iniciativa privada. También menciona la existencia del Fondo Nacional de Reconstrucción que, según se ha informado, cuenta con alrededor de 50,000 millones de pesos.

El licenciado Salcedo concluye su disertación en este ejercicio académico haciendo referencia a la normatividad internacional establecida por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización, INTOSAI por sus siglas en inglés, para la fiscalización de estos recursos, y comentó que su metodología y sus procedimientos implican no pocos problemas

porque siempre que hay un desastre se tiene una imagen negativa del país, que no se preparó para eso. La urgencia por obtener ayuda puede traer como consecuencia el soborno, la coacción, el amiguismo, el nepotismo, derivados de la evaluación de necesidades.

Decíamos al principio de esta presentación que sus textos sustentan y dan vida a un primer debate sobre el trascendente proceso de la administración, manejo y fiscalización de los fondos para la reconstrucción, tanto en las circunstancias de los fenómenos naturales recientes, como los que nuestro país deberá seguirá afrontando. Pero hemos de coincidir en que el debate y los estudios y aportaciones deben continuar y, por ello, convertirse en un punto permanente de nuestra agenda de investigación. La publicación de las opiniones vertidas en esta importante y oportuna sesión de reflexión tienen el propósito de dar seguimiento al estudio, la discusión y la búsqueda de soluciones a los riesgos y problemas que nuestro país y su vasta población deberán seguir enfrentando desde su ubicación y características naturales.

Por lo mismo, el SUG recomienda participar y consultar en el sitio electrónico (<http://sug.unam.mx>), al tiempo que leernos en el presente número de la serie “Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización”, que desde luego se distribuye gratuitamente entre muchos actores de la comunidad nacional.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Efectos y daños de los sismos del 19 de septiembre de 1985 y 2017

Guillermo Guerrero Villalobos

Agradezco la invitación de la Academia Universitaria de Fiscalización, especialmente al doctor Alfredo Adam, y me complace participar en esta reunión, con este tema, del cual puedo aportar muy poco, porque estando en esta Facultad, que me ponga a hablar de cómo se fiscalizan los recursos, ya sean privados, dedicados a subsidiar recursos para enfrentar una emergencia como la que estamos viviendo, y, menos, de los recursos federales, así es que creo ser más útil en tratar dos temas: hago una comparación de los daños a la estructura hidráulica y edificaciones causada por los sismos del 19 de septiembre de 1985 y del

19 de septiembre de 2017 con algún aspecto puntual y muy importante del problema de la sobreexplotación del acuífero del Valle de México.

Primero, ustedes han oído hablar de la intensidad de los sismos, en este caso del sismo del 85, que fue cercano al Valle de México, relativamente hablando, pues su epicentro estuvo frente a las costas de Michoacán. Por eso, un sismo de 8.1 de intensidad, en la escala de Richter, fue tan destructor en comparación con el de 7.1 de este año. Porque el de 7.1 grados, en kilómetros, tuvo su epicentro a 120 kilómetros de distancia de la Ciudad de México. Por eso, el de 8.1 grados que se tuvo el 7 de septiembre, muy cerca de las costas de Chiapas, no fue ni por mucho igual, no hay ninguna comparación con los destrozos y daños que hizo el temblor del 19 de septiembre.

Al respecto, es conveniente entender que la intensidad de la energía de un temblor de 8.1 contra uno de 7.1, es un orden de magnitud mayor en el de 8.1 y eso da una idea de lo que estamos hablando, pero la distancia tiene también una importancia vital. Tan

grave es eso, que desde hace mucho tiempo se espera un temblor mucho más destructivo que los que ha habido y ya llevamos muchos años de estar hablando del tema, estudiando la posibilidad de que ocurra este temblor, que puede presentarse en lo que llamamos la Brecha de Acapulco y también en la del Pacífico, pero estaría más cerca, incluso, que el de Michoacán. Tenemos que estar preparados para eso, y los reglamentos y la normatividad aplicable, en este caso, deben tomar en cuenta esto.

La población afectada en 1985, por falta de agua, se estima en poco más de cinco millones, porque el sistema de abastecimiento de agua de la ciudad sufrió daños muy importantes, sobre todo en el sureste del Valle de México, básicamente por la zona de Chalco, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa, y todavía en esos años la zona conurbada con el Estado de México no era tan importante como lo es hoy.

En aquella época los habitantes de esa zona eran menos de un millón, entonces. Hoy hay cuatro millones y es la misma infraestructura que falló en 1985, que

la reparamos a toda velocidad para poder resolver la falta de agua y que tiene 32 años más de vieja, y es la misma infraestructura hoy y no se pudo mejorar en su momento. Y en este temblor hubo afectaciones a más o menos tres millones de habitantes. Esto quiere decir que hoy en día también hay una afectación importante, pero menor, porque el número de habitantes que hay en ese lugar es superior al de 1985.

DAÑOS AL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

	SISMO DE 1985	SISMO DE 2017
INTENSIDAD	8.1	7.1
ABASTECIMIENTO	35.4 (m3/s)	31.4 (m3/s)
POBLACIÓN AFECTADA	5.3 mill. sin servicio (Se restableció el servicio en 40 días)	3.3 mill. sin servicio Al 25 de septiembre: 1.36 mill. Al 5 de octubre: 300 mil

Hubo 38 fugas en tres acueductos del sureste en 1985. Esos mismos acueductos ahora tuvieron 20 fallas, fallas en tubos de tres metros, que encajan uno en el otro, simplemente porque las juntas que tienen estos tubos no son capaces de aceptar cambios de dirección o alineamiento importantes, ni de tomar tensión, por eso es tan vulnerable un terreno como el que tenemos en esa zona, son las arcillas del Valle de México, que se encuentran en donde estaban antes los lagos y que hemos desecado.

En esta ocasión volvieron a fallar los mismos tubos, que se tuvieron que reparar a toda velocidad, para poder restituir la capacidad del abastecimiento de la Ciudad de México, pero hay que comparar los daños del 85, que fueron de 7 220 juntas, contra las 2 563 de 2017, según los datos oficiales, y que, así mismo señalan, hacen falta por reparar aún 10%. Creo que faltan bastante más. A medida que se avance se irán dando cuenta de ello, y un punto importante, para que tengan idea de lo que se tuvo que hacer en donde faltaba el agua, porque no hay

manera de llevar agua ahí si no están esos acueductos, hubo necesidad de llevar, en un solo día, 753 viajes de pipas de 10m³ cada una, que suministraron más de 21 000 litros de agua.

DAÑOS AL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO		
	SISMO DE 1985	SISMO DE 2017
FUGAS EN ACUEDUCTOS	38 en los acueductos del sureste	20 en los acueductos Chalco-Xochimilco y Xochimilco 14 en Tláhuac – Neza- La Caldera
FUGAS EN RED PRIMARIA	168	22
FUGAS EN RED SECUNDARIA	7,220	2,563 (10% por reparar aún)
SUMINISTRO DE AGUA MEDIANTE PIPAS		753 pipas en un día suministraron 21'737,000 litros en todas las delegaciones

¿Cómo manejaban en esas calles todas rotas, interrumpidas por los obstáculos que se generan en fechas como esas? Esto es lo que tienen que enseñar los

temblores a las nuevas generaciones para que puedan enfrentar con éxito este tipo de problemas.

Quiero mencionar el tema del hundimiento del Valle de México, que es diferente al de los sismos, pero que no es menos, es de una importancia radical y enorme para el futuro de la Ciudad de México. Si ese problema no lo resolvemos, no digamos la Ciudad de México, el Valle de México no tiene futuro en 50 años.

Cincuenta años en la vida de una ciudad no es nada, ya no podremos seguir sacando agua del subsuelo del Valle de México para atender las necesidades de la ciudad, con todos los enormes daños que esto causa. Entonces, además de los daños que causan los sismos, el hundimiento debido a la sobreexplotación del acuífero afecta a la infraestructura del agua potable y drenaje.

En cuanto al drenaje, es seguro que ustedes han oído hablar del “drenaje profundo” y ahora hay muchos túneles que se han venido construyendo, haciendo obras de una gran magnitud como, por ejemplo, la del Túnel Emisor Oriente que debe

concluir el año que entra. Es una obra de 10 años y de 25 000 millones de pesos. Eso les da una idea de las cosas en que se ha tenido que invertir para manejar el problema. Esto se hace porque las calles se inundan, pero también para evitar que haya cuatro o cinco metros de agua en el zócalo, porque eso ocurriría si esa obra fundamental no estuviera.

Por lo anterior, se han tenido que construir esas obras y se ha dado la ampliación del drenaje profundo, se ha seguido con un cierto plan que ha permitido que la Ciudad de México no tenga una inundación catastrófica.

En cuanto al agua potable, el hundimiento del valle le provoca deformaciones a los ductos, se rompen, se abren las juntas, eso crea multitud de fugas, unas se ven y otras no se ven, y ello lleva y obliga a que tengamos que importar aguas de otras cuencas, porque tenemos fugas de, aproximadamente, 40% del agua que metemos a las tuberías para dar abastecimiento. Esa es la situación actual.

Permítanme hacer un balance del uso de agua subterránea, únicamente, porque hay agua superficial, como la que viene de Cutzamala, la que viene de Lerma. Esas están fuera de este balance. Estamos hablando, exclusivamente, del agua para los usos de la ciudad, pero del agua que se saca del subsuelo.

Podemos ver que la extracción que se hace del acuífero del Valle de México son 56 m^3 por segundo y la recarga natural que aporta la lluvia y la infiltración cada año, durante todo el año son de 23 m^3 por segundos, y el riego que se hace todavía en el Valle de México, como se usa mucha agua, se infiltran 9 m^3 por segundo y esa es agua que se usa para producir avena, productos agrícolas de muy bajo valor, pero ese es el trabajo de los ejidatarios y, más que otra cosa, ellos tienen su pozo, que vale muchísimo más que toda su tierra y están esperando que llegue la ciudad y les compre su pozo y el terreno, y se vuelvan millonarios, porque eso vale su pozo, es carísimo.

Entonces, la sobreexplotación del acuífero, de esos 56 m^3 que sacamos, pues nada más regresamos

23 y 9. Entonces sobreexplotamos 24 m^3 por segundo, que es una cantidad enorme, es casi igual a nuestra recarga natural.

HUNDIMIENTO DEL VALLE DE MÉXICO

Además de los daños que causan los sismos, el hundimiento debido a la sobreexplotación del acuífero del Valle de México, afecta a la infraestructura de agua potable y drenaje

En la red de agua potable las deformaciones producen roturas en las redes que generan fugas muy importantes que obligan a importar agua de otras cuencas

Un balance de aguas subterráneas en la cuenca del Valle de México indica:

Tabla 1 Balance entrada-salida del agua subterránea

Variable	Promedio anual aproximado (m^3/s)
Extracción de agua subterránea	56
Recarga natural	23
Recarga procedente de la agricultura	9
Sobreexplotación del acuífero	$56 - 23 - 9 = 24$

Sobre este asunto ya viene planteándose una solución integral, que estamos empeñados en llevarla a cabo en los próximos años. Es indispensable reducir la sobreexplotación del acuífero en 24 m^3 por segundo. Para reducir las fugas que hoy se estiman en 40% del

agua que se utiliza o se abastece en las redes, este porcentaje representa más o menos 20 m^3 por segundo, de fugas. Y se está esperando que se pueda hacer un ahorro de 12 m^3 por segundo, o sea que queden 8 m^3 de fugas por segundo. Las ciudades más desarrolladas en este renglón, por ejemplo la ciudad de Tokio, Japón, anda en valores de ese porcentaje. Más allá de 10% es extraordinariamente caro.

Y luego eliminar el agua de extracción del acuífero para riego: comprarles a los señores su pozo. Y ya, desde ahorita, para que se pueda sustituir esa agua, el agua de riego, por agua residual tratada. Va a ser muy caro, pero no tiene comparación con que sigamos sacando agua del subsuelo, por los daños que produce a la infraestructura y a la ciudad y, sobre todo, que estamos jugándonos la sustentabilidad del Valle de México. Y también puede hacerse un uso más eficiente del agua en el uso doméstico y en el industrial. Estas tres acciones podrán lograr un ahorro de 12 m^3 por segundo, con lo cual eliminaríamos la sobreexplotación del agua.

HUNDIMIENTO DEL VALLE DE MÉXICO

Hacia una solución integral

Es necesario reducir la sobreexplotación del acuífero en 24 m³/s así:

- ❖ Es indispensable sustituir las tuberías existentes, para reducir las fugas que hoy se estiman en 40% del agua que se abastece, aproximadamente 20 m³/s, y lograr un ahorro de 12m³/s
- ❖ Eliminar la extracción de agua del acuífero para riego y sustituirla por agua residual tratada; así como adoptar medidas de uso eficiente de agua en los usos doméstico e industrial con ahorro de 12 m³/s
- ❖ Con lo cual se eliminará la sobreexplotación del acuífero

Robustecer la red de abastecimiento para hacerla redundante y más resistente ante sismos. Para este fin, se ha anunciado por las autoridades una inversión inicial de 2,000 millones de pesos.

Quiero mencionarles que este es un problema que he observado desarrollarse por algo más de 40 años o más en el Valle de México.

En 1982 estábamos trabajando en el gobierno de la ciudad cuando se hizo un programa, que se comentó en un libro, en donde se planteaba la urgente necesidad de crear dicho programa para resolver los problemas de la vulnerabilidad tan alta del sistema de agua

potable. Todavía no se presentaban los acontecimientos del sismo de 1985.

Y se dice que hay que tener pozos que se usen exclusivamente para las emergencias, que se dé redundancia a las líneas, a los acueductos, a las plantas de bombeo para mover las aguas del oriente al poniente, del poniente al oriente, de sur a norte o de norte a sur, lo que al día de hoy no se puede hacer.

Si hoy nos quedáramos sin agua por algunos meses, de Cutzamala no hay cómo resolverlo, y los ríos tienen sus periodos de sequía. Es demasiado expuesto el problema, es un riesgo enorme, pero además ha costado mucho trabajo que se entienda y, por supuesto, no se hizo nada. Después se empezó a hacer el circuito por el lado del gobierno del Estado de México y el acuífero en el Distrito Federal, y todavía no se cierra ese anillo, que es indispensable, ¿por qué no se hacen esas obras?, porque hay urgencias todos los días y se tiene poco presupuesto y, además, son cosas que no se ven útiles. El problema de 1985 nos obligó a hacer estudios más profundos de lo que estaba

sucedendo en el Valle de México y se creó un grupo, con el que nos dedicamos a hacer normas de diseño sísmico de emergencia, porque era claramente evidente que los reglamentos antes de 1985 eran totalmente insuficientes para el problema al que nos estábamos enfrentando.

Entonces se hicieron, con apoyo de la Comisión Federal de Electricidad, sondeos a gran profundidad, a 2 000 o más metros en el Valle de México. Fueron como ocho o nueve sondeos, con unas máquinas enormes, de las que se usan en perforaciones para extracción de gas o petróleo. Y ahí empezamos a sospechar que era posible que hubiera otro acuífero. Eso fue evolucionando y hoy ya se ha logrado hacer varios pozos, cuatro, creo. Pero estamos hablando de diez años o más que se vienen haciendo esos pozos, y ahora ya está claramente definido un acuífero a más de 2 000 metros de profundidad en el Valle de México. Ese esfuerzo hay que manejarlo con mucho cuidado y seguirlo estudiando para que se pueda tener ese enorme seguro, que estamos viendo, para la

sustentabilidad del Valle de México. Debemos continuar con más estudios y comprobaciones, y estar seguros de que esos trabajos permitan claridad en el tema y se pueda hacer sin daño para la ciudad.

Estamos tratando de evitar que se siga hundiendo la ciudad superficialmente, pues no vamos a meter problemas a 2 000 y pico de metros de profundidad. Evidentemente hay muchas posibilidades de que dichos trabajos permitan tener ese acuífero y usarlo únicamente en casos de problemas graves a los cuales se pueda enfrentar el Valle de México por falta de agua.

En una rápida comparación, el sismo de 1985 contra el de 2017, que ya mencionamos que el uno con respecto al otro, es de un orden de magnitud mayor, nos dice que, oficialmente, en 1985 murieron 3 629 personas, aunque recuerdo que se hablaba de 5 600 muertos, en fin, y en el sismo de este año fueron 228, desgraciadamente.

DAÑOS A EDIFICACIONES POR LOS SISMOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE 1985 Y 2017

SISMO DE 1985	SISMO DE 2017
Intensidad del sismo 8.1 (Ritcher), epicentro a 370 km de la CDMX en el Océano Pacífico frente a las costas de Michoacán, cerca a la desembocadura del río Balsas	Intensidad del sismo 7.1 (Ritcher), epicentro a 120 km de la CDMX en los límites de Puebla y Morelos
Personas fallecidas en la CDMX 3,629 (oficial)	Personas fallecidas en la CDMX 228 (protección civil)
Edificaciones Colapsadas 210, la mayoría de concreto reforzado.	Edificaciones colapsadas 44, la mayoría de concreto reforzado (la mayoría fueron construidos antes de 1985)

Eso nos da una idea de que los reglamentos y las normas, aunque son perfectibles (acabamos de terminar una norma que se presentará pronto) han tenido avances, y cada vez entendemos más y nos damos cuenta de que hay más aspectos a considerar, pero, no hay duda, de que el avance ha sido importante. Ojalá fuera mayor, pero hay muchas dificultades por razones de interpretación de las normas, porque no se pueden cambiar tan rápido como uno quisiera, porque hay

que hacer estudios para poder fundamentar los cambios. Pero sí se está avanzando.

Si comparamos las edificaciones colapsadas en 1985, éstas fueron 210, en tanto que en 2017 fueron 44. Desgraciadamente fueron 228 víctimas. También hay cosas diferentes, con la desecación del Valle de México por la extracción de agua, cambia la resistencia, la deformabilidad, la capacidad de recuperarse a la arcilla del Valle de México, que se vuelve piedra al desecarse y eso se demuestra porque la forma de vibrar de la arcilla va cambiando con el tiempo. Por eso ahora hay muchos edificios que tienen problemas y daños, y son muy chaparritos, de cinco o seis pisos, y están muy juntos la gran mayoría de ellos, ubicados en las zonas que algún día fueron las playas de los lagos y que en la última gráfica verán.

En la lámina se muestra, por ejemplo, que en el sismo de 1985 hubo 14 edificios, de 11 a 15 pisos, colapsados, en tanto que sólo cuatro edificios de más de 15 pisos; en cambio, en el sismo de 2017 no colapsó ningún edificio de 11 pisos para arriba, fallaron los

edificios con menos de 11 pisos, que tienen un periodo de vibración más chico, que tiende a entrar en resonancia cuando los dos edificios se acercan.

Una característica de falla, que desde 1985 se notó y que se repitió en 2017, se dio en el tipo de edificios que llamamos de planta baja D; son edificios en condominio de, por ejemplo, 10 pisos, que vibran en una dirección y que tienen estacionamiento en la planta baja, por lo que no se pueden hacer muros transversales en esa planta porque, entonces, no podrían pasar los coches a estacionarse y eso hace que sea muy débil en la dirección corta de los edificios. Esta situación se presenta nada más en la planta baja, porque arriba hay muros, pero ese cambio tan brusco de rigidez y capacidad meten en problemas a estos edificios y siguen fallando. Las normas que estamos terminando toman en cuenta esta situación y se trata de evitarlo, por lo que algunos de los edificios que se van a reestructurar, van a perder, necesariamente, varios estacionamientos.

DAÑOS A EDIFICACIONES POR LOS SISMOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE 1985 Y 2017	
EDIFICIOS COLAPSADOS SISMO DE 1985	EDIFICIOS COLAPSADOS SISMO DE 2017
De 1 a 5 pisos 90 edificios De 6 a 10 pisos 102 edificios De 11 a 15 pisos 14 edificios Más de 15 pisos 4 edificios	De 1 a 5 pisos 28 edificios De 6 a 10 pisos 16 edificios De 11 a 15 pisos ninguno Más de 15 pisos ninguno
Edificios de concreto reforzado con columna y losa plana: 91 (43.3%), con planta baja débil.	Edificios de concreto reforzado con columna y losa plana: 26 (60%) con planta baja débil.
Edificaciones con muros de carga de tabique 13 edificios (6%)	Edificaciones con muros de carga de tabique 15 edificios (33%)
Edificios ubicados en esquina: 88 (42%) con planta baja débil.	Edificios ubicados en esquina: 26 (59%) con planta baja débil.

En esta otra tabla se muestran todos los edificios que en este 19 de septiembre, nos obligó a trabajar el Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el D. F., ISCDF. Como pueden ver ustedes están el Colegio de Ingenieros Civiles de México, CICM; la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México, SOBSE; y la Sociedad Mexicana de Ingeniería Estructural, SMIE.

EVALUACIÓN POSTSÍSMICA RÁPIDA
(RESULTADOS PRELIMINARES AL 26 DE OCTUBRE DE 2017)

INSTITUCIÓN	RIESGO ALTO	RIESGO MEDIO	RIESGO BAJO	TOTAL
ISCDF	289	433	1,800	2,522
CICM	297	273	825	1,395
UNAM-SEFI	88	40	569	697
SOBSE	93	56	213	362
SMIE	312	231	934	1,477
TOTAL	1,079	1,033	4,341	6,453

Fuente: Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el D.F. (ISCDF)

Estas instituciones o entidades revisaron alrededor de 6 500 edificios a la fecha, de los cuales 1 079 están en riesgo muy alto. Otros 1 033 edificios están en riesgo medio y más de 4 000 en riesgo bajo. Pero con la nueva norma habrá que revisar que los edificios que no tuvieron problemas graves, cumplan con esa normatividad, lo cual significa que hay que estudiar en detalle las estructuras. Ese trabajo lo tendrán que hacer ingenieros especializados que se dedican al diseño estructural, y que tendrán que ser revisados

por los corresponsables de seguridad estructural, que también son ingenieros, pero que tienen un carnet especial para poder revisar, para avalar lo que se hace.

Este grupo de ingenieros y los corresponsables tienen que atender 6 500 edificios y son sólo 100 los corresponsables. O hacemos más corresponsables o va a empezar otra vez el problema de que se firmó y ya no se firmó, lo cual no nos serviría de nada.

Finalmente, veremos la gráfica que mencionamos al principio, en donde se observa la alineación, en gran medida, de los efectos del sismo con la correspondencia, si ustedes ven los planos antiguos, con la zona poniente, en donde terminaban los lagos, más o menos.

SISMO DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017

Localización de daños graves y colapsos en la CDMX



Los sismos del 7 y 19 de septiembre:
magnitud de los daños e incertidumbre social
Manuel Aguilera Gómez

Además de patente actualidad, el tema es preocupante debido a la condición social en el que está inscrito el proceso de reconstrucción, la desconfianza popular en los diversos actores gubernamentales, así como el impacto político en la conducta de los afectados de las campañas electorales a realizarse en los meses por venir.

EVENTOS CATASTRÓFICOS RECURRENTES

Las diversas investigaciones de largo plazo ponen de relieve un hecho verificable: los desastres naturales que afectan a nuestro país tienden a ser más

frecuentes y, a menudo, más destructivos. Si bien en muchos casos son fenómenos imprevisibles, también la negligencia de la sociedad juega un papel muy importante para amplificar la magnitud de los destrozos y el costo de vidas humanas.

Tormentas, huracanes e inundaciones suelen ser, periódicamente, causantes de graves daños en el patrimonio y vida de miles de personas a lo largo del territorio nacional. Fenómenos como las sequías severas y las heladas, asimismo, provocan graves daños para las familias dedicadas a las actividades agropecuarias. Igualmente, los deslizamientos de tierras en las áreas montañosas donde se instalan núcleos rurales y asentamientos urbanos en zonas con suelos inestables, afectadas por lluvias torrenciales, suelen ser causantes del derrumbamiento de casas, con las consiguientes pérdidas de vidas humanas.

Sucesos de esta índole pueden ser predecibles debido a su carácter estacional, pero difícilmente puede anticiparse su intensidad; en otros casos no son pronosticables merced a su periodicidad incierta. Desastres

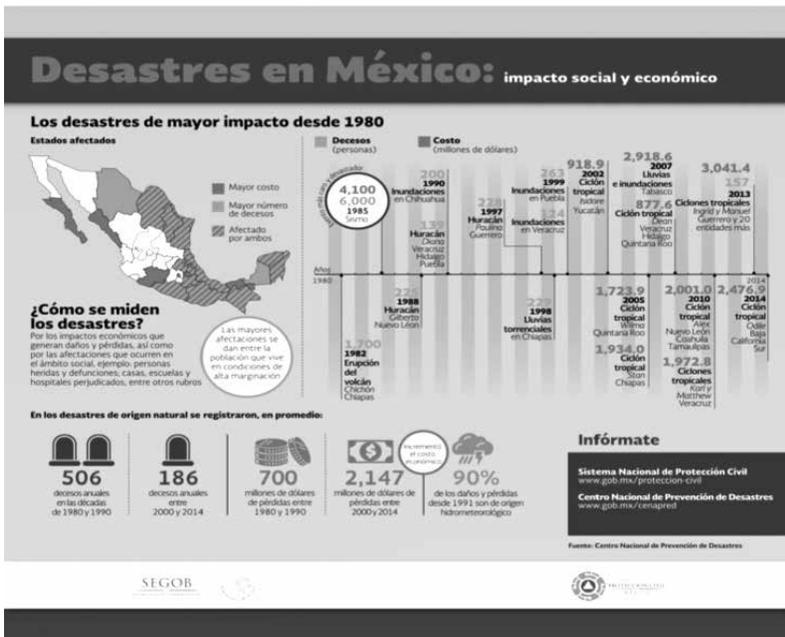
como los incendios forestales suelen ser obra de la imprudencia y, a veces, provocados por intereses inmobiliarios. En todos los casos existe una interacción entre el fenómeno natural y la conducta de la sociedad.

Conforme a las estimaciones del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CONAPRED) y el Sistema Nacional de Protección Civil, el costo anual de los desastres en los tres lustros recientes, ha variado de un mínimo de 74 millones de dólares en 2004 a un máximo de 7 384 millones de dólares en 2010. Si bien, los daños del sismo de septiembre de 1985 significaron la pérdida de la vida de más seis mil personas y la destrucción de inmuebles y equipamiento urbano con un costo de 4,100 millones de dólares, equivalente al 2.5% del PIB, los daños provocados por los ciclones en 2010 fueron casi del doble: 7 384 millones de dólares. En ese lapso, 90% de los daños y pérdidas materiales fueron causadas por fenómenos meteorológicos, principalmente ciclones y huracanes.

Los montos de los daños causados por los sucesos catastróficos han sido ascendentes; en contraparte, el

número de víctimas fatales y heridos ha venido decreciendo gracias a la conciencia social sobre la peligrosidad de estos eventos y los oportunos avisos de alerta enviados por los órganos gubernamentales, principalmente el Sistema Nacional de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, dependientes de la Secretaría de Gobernación. (cuadro 1)

Cuadro 1. Principales sucesos catastróficos en México, 1980-2014



Debe llamarse la atención sobre un hecho fundamental: según el INEGI, los daños provocados por el sismo de 1985 representaron 2.3% del PIB del año; en 2007 y 2015, las perturbaciones ciclónicas provocaron daños equiparables.

Sin embargo, como ya ha quedado establecido, los daños son crecientes, día con día, debido a varios factores, entre ellos, tres relevantes: a) un desarrollo urbano desordenado y a menudo desprovisto (salvo el Valle de México) de normas legales en materia de seguridad de las construcciones; b) la creciente red de obras de infraestructura en zonas geológicamente carentes de información sobre la estabilidad del suelo y las deficiencias en materia de supervisión de las obras; c) el cambio climático generador de la intensificación de fenómenos como El Niño y la Niña, así como el surgimiento de huracanes de intensidad desconocida que afectan áreas en latitudes inesperadas. El saldo es el creciente costo para el país debido al efecto destructivo de estos desastres, como lo ilustran los datos contenidos en el cuadro 2.

Cuadro 2. Costo anual de los desastres, 2000-2014
(millones de dólares corrientes)

Años	Monto	Años	Monto
2000	230.5	2008	1,274.8
2001	265.5	2009	1,079.8
2002	1,151.9	2010	7,384.1
2003	643.2	2011	3,331.5
2004	74.0	2012	1,312.2
2005	4,178.4	2013	4,816.9
2006	432.3	2014	2,476.9
2007	4,635.5		

Fuente: Secretaría de Gobernación, Sistema Nacional de Protección Civil. “Infografía de los Desastres Naturales”

LOS SISMOS DEL 7 Y 19 DE SEPTIEMBRE: DAÑOS Y VÍCTIMAS

Las informaciones concernientes a estos fenómenos son inciertas y, en ocasiones, contradictorias. Las que insertamos en esta participación fueron recopiladas por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Cuando se presentan desastres catastróficos, la Secretaría de Gobernación emite la declaración de las zonas que deben catalogadas como de emergencia y declararlas zonas de desastre. Sin embargo, en los casos que nos ocupan, ambas informaciones son dispares, como lo muestra la información siguiente:

Municipios y delegaciones declarados en emergencia	Municipios y delegaciones con declaración de desastre
Chiapas: 118	Chiapas 97
Oaxaca: 41	Oaxaca 364
Cd. de México: 16	Cd. de México 16
Guerrero: 5	Guerrero 19
Puebla: 112	Edo. de México 12
	Morelos 33
	Tlaxcala 40
	Puebla 112
	Veracruz 6

De acuerdo con los reportes oficiales, recopilados por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la Republica, el número de las viviendas con daños severos provocados por ambos sismos que ameritan

demolición total suman más de 50 mil y arriba de 174 mil requieren reparaciones de diversa índole, según el desglose que aparece en el cuadro 3.

Cuadro 3. Estimación de viviendas dañadas

Entidad federativa	Viviendas con daños parciales	Viviendas con daño total
Estado de México	6 049	2 648
Ciudad de México	5 765	2 273
Morelos	15 352	1 323
Puebla	27 812	3 214
Oaxaca	63 336	21 823
Chiapas	53 397	18 058
Tlaxcala	34	0
Guerrero	2 976	1 451
Veracruz	n.d	0

La información precedente es producto de censos levantados en cada una de las entidades afectadas por parte del personal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). El contenido extremadamente elemental de la cédula respectiva

muestra, con claridad meridiana, las bases tan precarias de la información. Además, el personal encargado de recabar la información no necesariamente está calificado para valorar el daño estructural de las viviendas. Por estas razones, la Secretaría de Hacienda ha planteado su revisión en campo por técnicos especializados, pues considera que la información levantada adolece de inexactitudes y exageraciones.

Cuadro 4. Escuelas dañadas (recuento a octubre)

Entidad federativa	Daño parcial	Daño total
Estado de México	3 645	78
Oaxaca	3 476	26
Chiapas	2 842	3
Morelos	1 540	28
Puebla	1 216	62
Cd. de México	1 208	8
Tlaxcala	1 004	1
Michoacán	536	0
Hidalgo	515	9
Guerrero	254	61
Total	16 136	276

Una situación análoga se presenta con los locales educativos. De acuerdo con la información recabada por las autoridades educativas locales, hasta el mes de octubre, el número de escuelas que sufrieron daños parciales, superables con reparaciones menores, suman 16 136, en tanto que aquellas que tuvieron daños que ameritan su demolición suman 276. El método de valoración de los daños es igualmente controversial, pues según los reportes solo tres establecimientos escolares de Chiapas sufrieron daños totales y en la Ciudad de México únicamente ocho. Sin embargo, según reportes periodísticos, en la capital de la República, a mediados de noviembre, 422 escuelas tenían suspendidas sus labores a causa de daños en las marquesinas, vidrios rotos y bardas parcialmente derruidas, dejando sin clases a más 15 mil niños.

En cuanto a la infraestructura de salud, la valoración de los daños fue confiada a cuerpos técnicos del IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud la que arrojó la información de 83 instalaciones seriamente dañadas

y/o que requieren demolición total. Esta información se encuentra desglosada en el cuadro 5:

Cuadro 5. Infraestructura de salud (pérdidas totales)

Entidad federativa	Daños mayores/ pérdida total
Puebla	37
Morelos	26
Oaxaca	6
Ciudad de México	4
Chiapas	3
Veracruz	3
Estado de México	3
Guerrero	1
Total	83

Pese a la magnitud de los daños físicos, el número de decesos fue de 96 en el sismo del 7 de septiembre, localizados principalmente en el estado de Oaxaca (75); en contraste, a causa del sismo de 19 de septiembre, los decesos ascendieron a 369, en su mayoría en la Ciudad de México (228), donde se desplomaron 38

inmuebles, localizados principalmente en las céntricas delegaciones de Cuauhtémoc y Benito Juárez.

¿Dónde viven las personas cuyas viviendas sufrieron daños durante los sismos? De acuerdo con las informaciones de los gobiernos locales, las familias damnificadas fueron instaladas en 665 albergues provisionales, distribuidas según la información del cuadro 6. Llama la atención que el número de albergues es desproporcionadamente alto en Guerrero donde los daños reportados son menores.

Cuadro 6. Albergues en funcionamiento

Entidad federativa	Daños mayores/ pérdida total
Guerrero	509
Morelos	72
Chiapas	34
Oaxaca	21
Estado de México	14
Ciudad de México	13
Puebla	2

Las informaciones precedentes son parciales en cuanto a los daños materiales porque no hay información concerniente a daños en carreteras, calles, instalaciones eléctricas, etc. De cualquier manera, en conjunto ofrecen un panorama representativo de las pérdidas físicas y humanas.

UN CLIMA DE DOLOR E INCERTIDUMBRE

Formas de financiamiento de la reconstrucción

Una vez superada la etapa de dolor, desconcierto y aturdimiento originada por los sismos, hizo su aparición la incertidumbre. ¿Dónde vamos a vivir ahora? ¿Y después? se preguntan los damnificados. La pregunta inicial tuvo una respuesta: los albergues. Los gobiernos municipales y estatales ofrecieron a las familias refugio temporal en instalaciones adaptadas, (principalmente en centros deportivos) donde recibieron cobijas, camas y alimentos. Fue una respuesta práctica e inmediata, máxime cuando

se presentaron en casi todas las zonas afectadas expresiones de solidaridad de la sociedad, dignas de encomio. En otros casos, los afectados improvisaron sus propios albergues en las calles, temerosos del robo de sus pertenencias pues, sobre todo en la Ciudad de México fueron frecuentes los casos de inmuebles seriamente dañados, sin peritajes formales sobre su eventual demolición, donde los vecinos permanecen en la calle debido a la prohibición de ingresar a esos inmuebles. En estos casos, los residentes han recibido a menudo varios dictámenes técnicos contradictorios en cuanto a la habitabilidad de los inmuebles, emitidos tanto por organizaciones privadas como oficiales. Esta situación de indefinición ha provocado irritación, comprensible, entre los afectados.

En el interior del país, como ya se estableció anteriormente, se procedió a levantar presurosamente un censo de afectados y calificación de los daños cuya validez ha sido cuestionada por las autoridades financieras. En las poblaciones rurales, la

SEDATU se apresuró a entregar tarjetas de débito a los afectados de las cuales pueden obtener en los bancos una cantidad simbólica para iniciar la reconstrucción de sus viviendas.

En cuanto al monto de los recursos, los damnificados han recibido mensajes contradictorios. Según se ha anunciado, se ha optado por el sistema de autoconstrucción “asistida” de vivienda, es decir, cada familia procederá a construir su vivienda y recibirá un monto de recursos fiscales del orden de 120 mil pesos. No hay prototipos de vivienda acordes con las características propias de las regiones, rompiendo con ello un principio fundamental: reconstruir para mejorar.

Los procesos de reconstrucción enfrentan un grave problema en las zonas rurales de difícil acceso, sobre todo en las regiones de Chiapas y Oaxaca, que tienen dificultades para llegar a las zonas con dos materiales esenciales para levantar viviendas estables y duraderas: cemento y varilla. Sin éstos, las nuevas viviendas serán tan frágiles como las originales.

El financiamiento de la reconstrucción parece ser un problema no resuelto. Tratándose de inmuebles propiedad de los gobiernos (escuelas, hospitales y mercados, principalmente) su reconstrucción y reparaciones deben ser financiadas con recursos fiscales. Sin embargo, las reparaciones y reconstrucción de casas –de acuerdo a la experiencia universal– suelen financiarse con recursos crediticios a cargo, por lo menos parcialmente, de los residentes. En muchas regiones esta reconstrucción no necesariamente puede beneficiar a los residentes debido a que los gobiernos no saben, ni los residentes pueden probar que son propietarios del suelo donde se pretende construir. Las deficiencias del Registro Público de la Propiedad son patentes.

En su afán de aparentar capacidad de respuesta oportuna y ágil, algunas autoridades han entregado una aportación económica simbólica a los damnificados que, a menudo, han dado lugar a simulaciones e irregularidades pasmosas por el desorden imperante. También ha sido evidente el desinterés oficial por supervisar estas entregas monetarias.

En los programas de reconstrucción de la vivienda rural prevalece, por lo general, una omisión: no se contemplan las instalaciones eléctricas, de agua potable, sanitarias y, eventualmente, las relacionadas con el abasto de combustibles para la preparación de alimentos.

La falta de políticas públicas definidas ha dado lugar a todo género de ofrecimientos claramente oportunistas: de un lado, las autoridades de la SEDATU han ofrecido dotar de mobiliario (camas, roperos, estufas, refrigeradores y receptores de televisión) a las primeras diez mil familias que concluyan la autoconstrucción de sus viviendas; y por otro, algunos partidos interesados en obtener ventajas de esta situación, están levantando sus banderas en el sentido de que el gobierno debe cubrir totalmente los costos de la reconstrucción de viviendas. En ambos casos, son pronunciamientos movidos por intereses partidistas involucrados en los procesos electorales del próximo año.

Aportaciones privadas

A partir de los sismos, la prensa empezó a informar de las aportaciones ofrecidas por instituciones extranjeras. Un periódico hizo un recuento de estos ofrecimientos y los estimó en más de cinco mil millones de dólares. A la luz de esta información, de inmediato surgió el cuestionamiento acerca del destino de los mismos. El gobierno federal, por conducto del Secretario de Hacienda, se apresuró a aclarar que “...el gobierno federal no ha recibido ni un solo peso de las marcas internacionales y estrellas como Lady Gaga que anunciaron donativos millonarios para apoyar a las labores de rescate y reconstrucción en nuestro país, luego del terremoto del 19 de septiembre.... Cada peso que se donó se hizo al amparo y en el patrimonio de donatarias autorizadas, y son ellas quienes sobre esos recursos rinden cuentas. La movilización de recursos privados ha sido importante, y queremos desplegarlos en coordinación y sincronía”.

En abono de esta conducta, el gobierno federal promovió la constitución de un fondo financiero privado para la reconstrucción, encabezado por el millonario Carlos Slim. En su presentación, quedó claramente establecido que los donativos recibidos por este fondo, provenientes de instituciones privadas, sumaban apenas 395.6 millones de pesos y la Fundación Slim aportaba 1 978.2 millones de pesos. Como se puede apreciar, los donativos recibidos por este fondo son muy inferiores a los anunciados por la prensa. Es probable que muchos donativos hayan quedado en manos de otras instituciones privadas las que, en todo caso, rendirán cuentas solamente a sus donantes. Este conjunto de circunstancias no permite conocer el monto real de los donativos ni el destino de los mismos, máxime cuando algunas provienen de eventos musicales promovidos con fines altruistas. En general, no existe ningún mecanismo de verificación de los donativos ni de la forma como se aplican.

La ausencia de autoridades responsables del proceso de reconstrucción y la presencia de entidades

privadas, interesadas en prestar ayuda a los damnificados, entraña el riesgo de acciones contrapuestas que sólo contribuyen a alimentar el clima de inconformidad cada día más patente. A menudo, las entidades donantes ofrecen a grupos pequeños de damnificados condiciones muy generosas para la reconstrucción de sus viviendas; al conocer esos ofrecimientos, el resto de los damnificados exigen un trato análogo que las autoridades no están en condiciones de satisfacer. Este suele ser una fuente inagotable de conflictos entre los damnificados y el gobierno.

Otro elemento que abona el desconcierto se refiere a la falta de información oficial acerca del seguro de daños catastróficos, contratado por el gobierno mexicano, con compañías aseguradoras internacionales por conducto del Banco Mundial, por un monto de 150 millones de dólares. Anunciado en el Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña, este instrumento fue contratado para enfrentar situaciones de emergencia ocasionadas por sismos con una intensidad superior a ocho grados. La Secretaría de

Hacienda anunció que las empresas aseguradoras reconocieron la reclamación mexicana y que los recursos correspondientes serán ejercidos por el FONDEM, sin aclarar su destino final.

Incertidumbre sobre la reconstrucción

Los factores anteriormente descritos han creado un clima de incertidumbre entre los damnificados, debido a los pronunciamientos de diversos actores oficiales en torno a la reconstrucción. Con objeto de dar cauce adecuado, el gobierno federal debe asumir un papel más proactivo y asumir la responsabilidad directa del proceso.

En primer lugar, mediante la participación de colegios de profesionales de la arquitectura y de académicos locales es indispensable definir los prototipos de casas para la reconstrucción en el medio rural. No es aconsejable dejar este tema a la libre iniciativa de cada familia porque debe imperar el criterio de “reconstruir para mejorar”.

En este sentido, es aconsejable, adicionalmente, promover la creación de pequeñas empresas dedicadas a la fabricación de tabique ligero, suministro de grava y arena, pequeños talleres dedicados a la instalación eléctrica y de carpintería especializados en la fabricación de puertas y ventanas, adaptadas a las necesidades de los prototipos. Para este tipo de proyectos, existen fondos establecidos en la Secretaría de Comercio.

En los centros urbanos, la reconstrucción debe considerar dos elementos: de un lado, dar un tratamiento específico a los arrendatarios y quienes compraron sus apartamentos a crédito; y de otro lado, a los propietarios de los inmuebles dañados. En ambos casos, la política debe ser obra de la iniciativa de los órganos gubernamentales y no de empresas inmobiliarias. En todos los casos, el costo deberá ser suministrado por fuentes crediticias y solamente la reconstrucción del equipamiento urbano debe financiarse con recursos fiscales. En los casos en que las familias no califiquen para la obtención de los

créditos (con condiciones especiales de plazo, tasa de interés y monto de redención), pueden emplearse supletoriamente los recursos del FONDEM en forma de subsidios a los préstamos para ponerlos al alcance de las familias afectadas.

En segundo lugar, es menester atender a quienes se encuentran en albergues y en las calles, debido a la destrucción de los inmuebles donde residían. Es preciso apresurar la emisión de dictámenes definitivos, formulados por peritos calificados pagados por los gobiernos locales, para determinar la estabilidad y seguridad del inmueble afectado. Esta definición es fundamental para sus residentes pues estarán en condiciones de decidir su permanencia en los mismos. A la luz de esta precisión, será factible establecer la ubicación transitoria de los damnificados, quienes no deben permanecer en las calles, pues sería signo de indiferencia social, una atrocidad política y moral.

En tercer lugar, es imprescindible revisar las normas de construcción en atención a las realidades

observadas a raíz de los sismos. Es recomendable implantar normas más rigurosas en las zonas claramente identificadas como susceptibles de daños mayores en el Valle de México, normas que establezcan límites a las alturas de los edificios y exijan el uso obligatorio de acero en los inmuebles de más de tres pisos. En los estados es impostergable aprobar reglamentos locales de construcción (actualmente inexistentes) para las futuras construcciones.

Finalmente, con la orientación de la Suprema Corte de Justicia, es preciso abordar un tema extremadamente delicado: muchas construcciones, particularmente en la Ciudad de México, deben ser fortalecidas en sus estructuras. Si bien son edificaciones construidas conforme a los reglamentos vigentes en su momento, las nuevas realidades aconsejan reforzar sus estructuras para evitar que en el futuro sufran daños que, en muchos casos, serán fatales. En prevención de esta perspectiva, los propietarios de estos inmuebles deben realizar obras de reforzamiento de sus estructuras. Empero, la acción coactiva de la

autoridad enfrentará la resistencia de los propietarios con el argumento de que no pueden aplicarse normas de estabilidad de los inmuebles en forma retroactiva y, por tanto, apelarán a la protección de la justicia federal a través del amparo. Es un tema de interés público que no puede soslayarse.

Responsabilidad política

El país enfrenta una situación muy compleja. El proceso de reconstrucción está inmerso en las campañas electorales a realizarse en 2018. Es, por ende, previsible el riesgo de una contaminación de ambos acontecimientos con consecuencias impredecibles.

Este es un tema que debe enfrentarse apelando a la sabiduría y responsabilidad políticas. Es indispensable definir claramente la ruta de la reconstrucción. Una vez establecidos los puntos fundamentales de ésta, será preciso pactar un acuerdo político entre todos los actores participantes en la contienda electoral, a efecto de excluir de los debates el tema de la

reconstrucción y comprometerse a no manipular a los afectados con fines de proselitismo.

Es un tema que puede calificarse de realización imposible, debido a la polarización existente entre las diversas corrientes partidistas. Sin embargo, por el bien del país es preciso intentarlo.

Información, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los fondos para la reconstrucción

Miguel Concha Malo

Uno de los hechos más importantes y significativos después de los sismos de este año en el país, en comparación con lo que aconteció después de los terremotos de 1985, es la demanda de la sociedad civil, a través de los medios, y por medio de sus organizaciones, de contar con información completa y oportuna sobre la manera como se están recolectando y administrando los recursos para la reconstrucción, sus fondos y montos, con el propósito de asegurar equidad en su distribución, evitar duplicidades, desviaciones y usos facciosos. Para ello también formulan

algunas propuestas de nuevos métodos y modelos de gestión y administración.

En aquel tiempo no se contaba con instituciones autónomas que garantizaran nuestro derecho a la información, ni con legislaciones que reconocieran nuestro derecho a la participación en las tareas de gobierno que nos afectan, ni con mecanismos que pudieran ser utilizados para enfrentar la corrupción. Únicamente se disponía, de manera institucional, con una comisión generada en la Cámara de Diputados para vigilar el destino de la ayuda en especie a los damnificados, proveniente del extranjero, y con la responsabilidad ética de rendición de cuentas por parte de las organizaciones y movimientos sociales que recibían fondos del exterior, para colaborar en las labores de la reconstrucción.

Por ello ahora, desde el 27 de septiembre, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, en voz de su presidenta, la doctora Jacqueline Peschard, propuso la formación de una comisión que se encargue de monitorear el

uso de los recursos que se destinen a las labores de reconstrucción, así como de seguimiento a las investigaciones de presuntos casos de corrupción, integrada por organismos de la sociedad civil, empresarios y autoridades.

En este orden de ideas, el pasado 1 de octubre la *Revista Proceso*, en su número 2017, informó en un reportaje de Mathieu Tourliere que “una coalición de organizaciones de la sociedad civil, en la que participan Transparencia Mexicana, Fundar, Oxfam, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), está elaborando una plataforma que centralice y transparente la información sobre el uso de todos los recursos –de los distintos fondos y fideicomisos–, así como de los trabajos de reconstrucción” (p. 30) para, entre otras cosas, combatir la corrupción y superar el déficit de credibilidad de las autoridades.

En el mismo reportaje se da cuenta de una iniciativa, propuesta inmediatamente después del sismo

del 19 de septiembre, por una organización integrada desde noviembre de 2016 por más de 100 personalidades de distintos sectores de la sociedad civil, que lleva como título el nombre de NOSOTRXS, para crear el Fondo Único para la Reconstrucción Nacional, desde el cual se podrían manejar todos los recursos destinados a la reconstrucción con “la más absoluta transparencia en tiempo real”.

Dada la trascendencia que esta propuesta ha tenido en la Ciudad de México, donde ya fue oficialmente adoptada para el manejo eficiente, la correcta distribución y la rendición de cuentas de los recursos destinados a la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad, queremos referirnos particularmente a ella, por considerarla, además, pertinente en el tema de este Panel de la Academia Universitaria de Fiscalización. Para ello, en primer lugar, tomamos contacto con el artículo de Luis F. Fernández, director ejecutivo de NOSOTRXS, publicado en el número de septiembre de la revista virtual *Brújula Ciudadana*, con el nombre de “Los retos de

la reconstrucción y de un fondo único”, en el que sintetiza la propuesta de creación en México de un fondo único, señalando como ejemplos la creación del Fondo Nacional de Reconstrucción en Chile, después del terremoto de 2010, y el Japan Earthquake Fund (JERF) en Japón, luego del terremoto de 2011. Motivados por nuestro interés, lo buscamos personalmente, y tuvimos la oportunidad de dialogar con él en días pasados, contando con la asesoría del doctor Jorge Barajas Palomo, secretario técnico de este Seminario y subcoordinador temático de la Academia Universitaria de Fiscalización.

Dado que el Director Ejecutivo de NOSOTRXS nos hizo llegar después un documento-diagnóstico, en el que se describen y analizan pormenorizadamente las razones que explican la necesidad de su creación, su naturaleza y las formas hasta ahora consideradas necesarias para su implementación a nivel nacional, por razones de tiempo, con la autorización de Luis F. Fernández voy a referirme literalmente a extractos de ese documento, para dar cuenta de esa propuesta.

Al referirse en forma sintética a las causas que explican su creación, el diagnóstico de NOSOTRXS expresa lo siguiente: “Los fondos y mecanismos actuales son insuficientes para una reconstrucción nacional integral posterior al sismo, en términos de planeación, diagnóstico, coordinación, participación, comunicación, atención ciudadana, calidad en la reactivación de la vida económica y social de los damnificados, resiliencia, transparencia, métodos para recabar recursos, ingeniería financiera, sostenibilidad medioambiental y controles para evitar el uso político electoral de los recursos”. “Asimismo –añade–, y de acuerdo con las fuentes de recursos, se plantean procesos de diagnóstico, asignación y ejecución distintos; y en los casos de fondos privados e internacionales el destino del gasto aumenta el riesgo de duplicidad de acciones y de ejercicio ineficiente de recursos”.

Y con relación a su naturaleza, expresa lo siguiente: “Por ello, se propone la integración de un Fondo Único de Reconstrucción Nacional, como un instrumento que regule y coordine la planeación, las

acciones y el uso de recursos en casos de desastres naturales de múltiples actores y fondos nacionales – públicos y privados– e internacionales, de entidades de interés público y de donadores nacionales e internacionales para la reactivación de la vida social y económica de las personas y comunidades afectadas”.

Entre paréntesis debo señalar que hasta ahora, oficialmente a nivel nacional, la Cámara de Diputados dijo el pasado 26 de octubre haber tomado la decisión, durante la comparecencia de la Subsecretaria de Hacienda Vanessa Rubio, de modificar la Ley de Ingresos para establecer la obligación de las donatarias de reportar mensualmente los recursos que han recibido, y comunicar hacia dónde se están destinando, tomando en cuenta que la funcionaria reconoció que existen muchas dudas sobre cuánto dinero llega en donaciones a los damnificados y hacia dónde se destinan. Aclaró, además, que muchos de esos recursos van directamente a donatarias privadas, como la Cruz Roja o el Fideicomiso Fuerza México, y que de esas donaciones los organismos gubernamentales no han

recibido nada. Aunque no estamos seguros si la Cámara de Diputados llevó a cabo la decisión mencionada en la modificación de la Ley de Ingresos.

El documento de la organización NOSOTRXS describe cómo actualmente se cuenta con seis tipos de fuentes de financiamiento para la reconstrucción, a los cuales deben sumarse donaciones en especie, de apoyo técnico, y acciones de diagnóstico, planeación, seguimiento, atención a damnificados y vigilancia, que ya realizan múltiples actores de la sociedad civil. Ellos son: fondos nacionales, fondos estatales, fondos privados, fondos internacionales, partidos políticos y donativos en especie nacionales e internacionales, pero señala con precisión cómo los fondos y mecanismos actuales son insuficientes para una reconstrucción nacional integral posterior al sismo, en términos de planeación, diagnóstico, coordinación, participación, comunicación, atención ciudadana, calidad en la reactivación de la vida económica y social de los damnificados, resiliencia, transparencia, métodos para la recolección de recursos, ingeniería financiera,

sostenibilidad medioambiental y controles financieros. Por razones de tiempo, no nos referimos con detalle a cada uno de estos requerimientos, que están claramente especificados en su documento.

En su justificación y fundamentación de la necesidad para su creación, la organización señala las siguientes exigencias: “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 quien lo que realmente necesita); debe ser completamente transparente y debe cancelar toda exclusión”.

“El Fondo Único –indica– no sólo se concentra en la remoción de escombros o la construcción, sino en la reactivación de la vida comunitaria de las personas afectadas. El Fondo Único se concentra en la armonización de los valores compartidos –la solidaridad, el altruismo y la igualdad–, en la apertura total de la información que se obtenga y se produzca, y en la inclusión social”.

“Las previsiones normativas e institucionales existentes –añade– regulan y establecen parámetros de actuación para el gobierno (desde un enfoque estado céntrico de la acción pública), 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”.

Para la organización, el Fondo Único permitiría en cambio:

- Coordinar las acciones de múltiples actores e instituciones
- Evitar duplicidad de acciones
- Reducir el riesgo de captura y uso político-electoral de los fondos
- Asegurar transparencia total en tiempo real
- Rendir cuentas diarias sobre avances, acciones y uso de recursos
- Coordinar donantes internacionales y dar certeza sobre el uso de recursos

- Asegurar que el fondo sea transexenal

Para su composición, la organización expone que el Fondo Único se integraría “por un Comité Técnico que administre los fondos y coordine la planeación, las acciones y el uso de recursos”. Que éste a su vez “se integra por un cuerpo de profesionales con experiencia administrativa, de indiscutible autoridad moral y sin filiaciones partidarias. Estas personas –se afirma– deben ser elegidas en un proceso abierto, transparente y ágil”. La organización también precisa que es el Comité Técnico el que “convocará a la participación de los partidos, del sistema financiero, de la iniciativa privada, de la academia y de la sociedad organizada para dotarles de los medios para vigilar y evaluar los planes, los proyectos y las acciones derivadas del fondo”. “Toda la información –concluye– se abrirá a la vigilancia pública y la colaboración de la sociedad civil”.

Es importante señalar que para su creación a nivel nacional, la organización propone que, con base

en la fracción I del Artículo 89 de la Constitución, se cree el Fondo Único por decreto presidencial, con plenas facultades de actuación, para que se depositen en él todas las aportaciones internacionales, bancarias, partidarias, sociales y privadas que confluyan para respaldar el proceso de reconstrucción. Aunque debemos observar que hasta la fecha no se ha conseguido una respuesta por parte del titular del Ejecutivo Federal, sí en cambio, como hemos dicho, el Jefe de Gobierno ya lo adoptó oficialmente por decreto en la Ciudad de México. Para ello ya se ha integrado el Comité Técnico, aunque debemos señalar que, de acuerdo con nuestra opinión, en dicho Comité debe necesariamente incluirse una representación del Movimiento Urbano Popular, que desde hace muchos años trabaja por el cumplimiento del derecho humano a la vivienda en esta Ciudad capital.

Aunque, como puede verse, la propuesta es inteligente e interesante, y efectivamente puede ayudar a resolver muchos problemas en la gestión y administración eficaz de los recursos para la rehabilitación,

reconstrucción y transformación de todos los lugares afectados por los sismos de septiembre, en nuestra opinión queda todavía la tarea de formular sus reglas de operación, las cuales deben incluir, entre otros aspectos, la elaboración y publicación de un reglamento que defina de manera general sus planes de trabajo, así como la información sobre los correspondientes avances en su ejecución. Dicho reglamento tendría además que incluir también la referencia y el método para la conformación del Comité Técnico responsable de la operación del Fondo Único. Considero que nuestra Academia Universitaria de Fiscalización podría colaborar en la redacción de dicho Reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ Luis F., “Los retos de la reconstrucción y de un fondo único”, en *Brújula Ciudadana*, núm. 93, Nueva Época, septiembre 2017, México, pp. 20-25.

DOCUMENTO NOSOTRXS, Diagnóstico, *Fondo único
de reconstrucción nacional*, México, Septiembre
de 2017.

Fiscalización. Cuestiones normativas sobre previsión, prevención y reconstrucción

Roberto Salcedo Aquino

Debo decirles que los desastres han influido en mi vida. Soy damnificado del sismo de 1985. Vivía en un paraíso, en Tabasco, como funcionario federal. Era delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en Tabasco. A 40 minutos hacia el oriente tenía el mar y las playas; a 40 minutos hacia el poniente, la selva. Cuando iba al norte tenía las presas de Malpaso y cuando iba al sur, Palenque.

Y un día recibí una llamada del secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho, que me dijo: “Te estoy buscando desde las nueve de la mañana y no te localizo –y eran las dos de la

tarde— para decirte que el Presidente te nombró oficial mayor de SEDUE para que te vengas a trabajar en la administración de la reconstrucción de la ciudad”.

Y, entonces, fui uno de los primeros dañados. Tuve en ese tiempo la fortuna de conocer, en esa labor, a Guillermo Guerrero y a Manuel Aguilera, que eran consultores, y a Jaime Arrazábal, que están aquí, en este panel.

Tiempo después de ese acontecimiento me dijeron que, como sabía del tema, me enviaban, por el sismo del 98, a la reconstrucción de la ciudad de Oaxaca, y luego a Chiapas. No hay que decir lo que uno sabe, porque, enseguida, lo etiquetan.

Ahora me toca fiscalizar y, seguramente, en enero, empezaremos con todo lo que está ocurriendo en este momento.

En primer lugar, cuando me invitaron a esta plática, recordé lo que había dicho Maquiavelo, con relación a lo que sabes. En su libro *El príncipe*, en el capítulo 25 dice:

¿Qué influjo tiene la fortuna en las cosas de este mundo y de qué modo que se le pueda hacer frente siendo adverso? Muchos piensan que las cosas de este mundo se gobiernan por la providencia o por la fortuna. Pienso que ningún poder tiene la prudencia humana y que es inútil tomar cuidado de lo que ha de suceder o tratar de evitar. Yo compararía el poder ciego de la fortuna –dice Maquiavelo– con un río violento, que cuando sale de su margen inunda los campos, arranca de cuajo los árboles, derriba y se lleva los diques, transporta las piedras de un lugar a otro y nadie puede oponerse a su furor. Todo lo cual no impide que, luego que vuelva a sujetarse dentro de sus márgenes, los hombres construyan diques y calzadas para precaver nuevas inundaciones y estragos.

Y es posible la previsión. Cuando nosotros fiscalizamos la política pública de protección civil, hicimos un cuadro que muestra, sin los contextos, que estamos casi bien preparados.

Hay un Sistema Nacional de Protección Civil, el SINAPROC, y debo decir que nadie habla de él. Este Sistema tiene un Consejo de Protección Civil, y es la iniciativa privada la que está ahí, y la Secretaría de Gobernación, SEGOB, es la encargada de convocar a ese consejo nacional, pero además hay una parte ejecutiva: la Coordinación Nacional de Protección Civil de la SEGOB.

Si se quiere saber qué pasó durante un desastre, hay que preguntarle al SINAPROC: ¿Cuántos murieron?, ¿Cuántas casas se cayeron? Y hoy cada quien está dando sus datos cuando existe un sistema al que hay que preguntarle. Este sistema está tomado, también, de las normas internacionales, que dicen que para enfrentar los desastres necesitamos cuatro fases: previsión, prevención, auxilio y reconstrucción.

Previsión, es ver antes lo que nos puede ocurrir. Y hay dos puntos importantes: la vulnerabilidad y el riesgo de que esta vulnerabilidad se convierta en un desastre.

Esta es la previsión, hay que saber cuáles son nuestros riesgos. Y para eso, la ley establece que hay

instituciones que tienen que ver los riesgos del país: el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), pero antes debo decir que para las prevenciones hay comités, en cambio para la previsión la Ley no contempla un comité. Sin embargo, no he oído en la opinión pública que el CENAPRED nos diga algo, y el trabajo de este Centro Nacional es decirnos cuáles son los riesgos que tenemos. Contamos también con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), con la SEGOB, con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) pero estas dependencias y entidades no tienen fondos, no hay recursos presupuestados para eso.

Entonces, si no sabemos cuáles son los riesgos, no vamos a poder prever ni prevenir. Aquí había un compañero que decía que había que tener una camisa de Superman, y le iba a decir que la vulnerabilidad de Superman es la kriptonita, el riesgo es que la kriptonita esté cerca de él, eso lo sabemos. Ahora debemos saber cuáles son los riesgos y las vulnerabilidades del país, pero no tenemos fondos y, sin embargo, hay una

obligación de ley de hacer la previsión. Tenemos, también, tres normas internacionales importantes que cumplir para saber si se está haciendo la previsión.

En cuanto a la prevención, hay instituciones del gobierno que deben estar trabajando en ello. ¿Cuál es la diferencia entre la previsión y la prevención? La previsión es, por ejemplo, imaginar que vivo junto a un río y tengo el problema de que el río se desborde. La prevención es que hay que construir muros o subirlos para evitar que el agua nos alcance.

Recuerdo cuando Guillermo Guerrero y un servidor tuvimos que enfrentar al río de la Compañía, que se desbordó e inundó Chalco. Ahora, cuando van a Puebla pueden ver un gran muro que antes no estaba. Eso es prevención, tratar de evitar el riesgo y, en todo caso, mitigarlo.

Tenemos, también, al Centro Nacional de Comunicación y Operación de Protección Civil, que es la instancia que debe decirnos dónde están los riesgos y debe operar, según el caso que se presente. Este es el Centro más importante que tenemos. Además,

en la prevención, hay un Comité Consultivo Nacional, de normas sobre protección civil y prevención de desastres.

Hoy, Guillermo Guerrero nos ha dicho que tienen ya casi listas las normas. ¿Lo sabrá el comité? Este comité es el encargado, no sólo de hacer las normas para la construcción de casas y edificios, sino de indicarnos y darnos a saber en dónde podemos vivir, en dónde no y mostrarnos los riesgos existentes.

Fundamentalmente se encuentran en la prevención, organismos tales como la SEGOB; la SEDATU; la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL; la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA; Petróleos Mexicanos, PEMEX; etcétera, y hay un Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, el FOPREDEN.

Debo decir que este FOPREDEN tiene sobre 800 millones de pesos y sólo se han gastado 400 millones. Nadie pide dinero a este Comité. Tenían 800 millones y como aparece que no los han gastado, pues la Secretaría de Hacienda les dice, entonces, que ya no se los van a dar. Tenemos, además del fondo del FOPREDEN,

la manera de implementarlo y los artículos que obligan a ello. Y, también, hay una normatividad para fiscalizar que, efectivamente, se esté haciendo lo que se dice.

Tengamos presente, así mismo, al Centro Nacional de Comunicación y Operación de Protección Civil, al que ya nos hemos referido, este es un Centro importantísimo y además debemos contar con una Comisión Nacional de Emergencias, CNE. ¿Han leído ustedes o visto que la CNE se reunió? Y tiene a las instituciones más importantes. Existe, también, el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, FONDEN, que debe dar apoyo inmediato y atención de las emergencias ocasionadas por desastres naturales. Al respecto hicimos un completo análisis.

Si hay una emergencia, quiere decir: De inmediato. Si en este momento tuviera yo una emergencia médica no van a ver cuál es la emergencia, cuál es la ambulancia más barata, cuál es el hospital que me queda más cerca o el más barato, pues se me acabaría la vida en eso. Toda la ayuda inmediata,

según nuestros estudios, llega después de 10 días y los médicos nos dicen que la posibilidad de vivir sin agua y sin alimentos es de 72 horas. Eso quiere decir que hay que dar la ayuda inmediata cuando se necesita. Y este punto hay que verlo redactado en el FONDEN, la denominada ayuda inmediata no deberá tener que dar razón, simplemente si hubo alguna emergencia deberá darse el dinero requerido, al cabo que después te voy a fiscalizar. Pero eso será después, por lo pronto no necesito ninguna declaración, pues estoy viendo que se están cayendo los edificios, cómo necesito una declaración de emergencia o una declaración de desastre. Eso es absurdo. Ya, entonces, se revisará a la Comisión Nacional de Emergencia.

Luego tenemos la etapa de la reconstrucción, y ahí están dos instituciones, la SEGOB y el CENAPRED y hay un fondo, un Fondo Nacional de Reconstrucción, y éste, ahora nos están diciendo, que cuenta con alrededor de 50 000 millones de pesos. Y la pregunta importante es: ¿Cómo se van a administrar estos

recursos? Las preguntas que se hace Manuel Aguilera me parecen muy importantes para la fiscalización.

¿Por qué tenemos que reconstruir las casas con dinero del Sector? Cuando sucedió el sismo del 85, las casas se reconstruyeron y se vendieron, y todos pagaron. Cien por ciento pagado. ¿Por qué ahora tenemos que darles una tarjeta de crédito? Se necesita una ayuda, obviamente, porque es tarea del Estado cuidar la vida y las propiedades de las personas, pero no restituir y sí ayudar.

Hay que dar crédito al que no construyó bien su casa para que la reconstruya. Las normas internacionales lo señalan así. Dos cosas quisiera decirles al respecto: la primera, leyendo las Normas Internacionales de Fiscalización, éstas nos dicen: señores auditores, siempre que hay un desastre se tiene una imagen negativa del país, porque quiere decir que el país no se preparó para eso.

La segunda, se ha encontrado, en general, una supervisión y un seguimiento insuficiente, se les olvida lo que les pasó. La urgencia por obtener ayuda,

puede traer como consecuencia el soborno, la coacción, el amiguismo, el nepotismo, derivados de la evaluación de necesidades. Antes de comprar y distribuir, que se evalúen las necesidades. Se compra porque se cree que se necesita eso.

Los donantes y los organismos ejecutivos internacionales necesitan encontrar socios operativos para trabajar sobre el terreno, la ayuda internacional viene, pero necesitan encontrar quién la va a operar, requieren socios operativos. Creo que eso es muy importante.

Luego, obviamente, dado el desorden que hay, puede ocurrir el robo y el uso no autorizado de los activos. Puede presentarse, derivado del transporte de bienes, el ataque y pérdida de éstos, por medio de coacciones, sobornos o desvíos.

Vimos al obispo de Cuernavaca enojarse porque el DIF del Estado se había quedado con parte de lo que habían mandado. Con motivo de la distribución de ayuda alimentaria y agua, se presentaron coacciones o chantaje para obtener dichos bienes. Estas situaciones están totalmente catalogadas y 30 países,

expertos en el tema, hicieron la norma para regularlas y, por supuesto, hay que seguirla.

Concluyo diciendo que había un concurso, que hoy no existe, sobre casos increíbles, pero no evita que piense que ganaríamos el primer premio. Algo increíble es que después de que sale la Ley de Protección Civil y se va perfeccionando, se encontró que el Presidente emitió un acuerdo, que dice lo que debe hacer cada quien y no incluye a la Secretaría de Gobernación. Cuando la SEGOB, después del sismo del 7, sale y dice inmediatamente: SEDESOL, que haya agua. Pero si hay una CONAGUA, no tiene por qué intervenir SEDESOL en este punto. Y si ustedes leen el acuerdo y la Ley de Protección Civil, coincidirían en que se ganaría el concurso de lo increíble. No es posible y, por supuesto, cuando llegamos al sismo del 19 ya no hubo acuerdo.

Lo único que deberíamos hacer es tocar un timbre para que todo el sistema debiera estar funcionando.

Semblanza de los autores

GUILLERMO GUERRERO VILLALOBOS, ingeniero civil, con mención honorífica, por la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional. Grado de Especialización en estructuras, por la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Director General de la Empresa de Estudios Económicos e Ingeniería, S. A. de C. V.

Brillante trayectoria en el servicio público, tanto en el gobierno federal como en el de nuestra capital, en donde fue: Director General de la Comisión Federal de Electricidad. Director General de la Compañía

de Luz y Fuerza del Centro. Director General del Instituto de Investigaciones Eléctricas. Director General de la Comisión Nacional del Agua. Director General de Construcción y Operación Hidráulica del Departamento del Distrito Federal (DDF). Secretario General de Obras y Servicios en el DDF

Miembro electo del Colegio de Ingenieros Civiles de México, de cuyo Consejo Directivo fue Presidente. Premio Nacional de Ingeniería Civil 2007, otorgado por el Colegio de Ingenieros Civiles de México. Coordinador, actualmente, del Comité de Prevención de Desastres del Colegio de Ingenieros Civiles de México.

Con múltiples reconocimientos y preseas, entre las cuales destaca la Medalla a la Excelencia, Lázaro Cárdenas, por el Instituto Politécnico Nacional.

MANUEL AGUILERA GÓMEZ, investigador y académico de la Universidad Nacional Autónoma de México; licenciado en Economía y colaborador permanente de diarios periódicos y publicaciones especializadas. Fue director de la Facultad de Economía de San Luis Potosí, investigador del Centro de Estudios Monetarios para Latinoamérica (CEMLA) y presidente del Colegio Nacional de Economistas. Es miembro Académico fundador de la Academia Universitaria de Fiscalización.

Su experiencia en el ramo de la economía nacional e internacional lo ha llevado a impartir conferencias magistrales en Instituciones de Educación Superior en materia de economía, política e historia, con énfasis reciente sobre la Reforma Energética y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y al respecto ha publicado más de diez libros con distintas empresas editoriales.

En su desempeño como servidor público destacan sus funciones directivas al frente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado (ISSSTE) y de las entidades paraestatales Instituto Mexicano del Café y Tabacos Mexicanos.

Fue senador de la República, diputado federal, asambleísta en la Legislatura del Distrito Federal, regente de la Ciudad de México y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el que fue presidente en dos ocasiones de su Comité Directivo en el Distrito Federal.

MIGUEL CONCHA MALO, licenciado y maestro en Teología por Le Saulchoir, París, Francia, doctor “Honoris Causa” en Teología por el Providence College, Rhode Island, de Estados Unidos.

Profesor de Asignatura de la División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración desde 1977 (Ética social. Antropología de las Empresas. Ética y Responsabilidad Social Empresarial. Ética de las Empresas) y profesor de Asignatura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde enero de 1980 (Análisis político de las Iglesias. Sociología de la Religión. Movimientos Sociales. Derechos humanos, económicos, sociales, culturales y medioambientales).

Destaca por su trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables de México y por sus aportes a la creación de una cultura de respeto a estos derechos. Es Cofundador y Presidente del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.” Vicepresidente de la Academia Mexicana de Derechos

Humanos y Miembro del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos. Forma parte del Grupo Paz con Democracia, instancia de referencia para muchos movimientos sociales que reúne a intelectuales, académicos, líderes sociales y líderes de opinión.

Ha recibido varios premios y distinciones, entre los que se cuentan la Medalla y el Testimonio “Roque Dalton”, concedido por el Consejo de Cooperación con la Cultura y la Ciencia en El Salvador, A.C., en el 2002; dos veces el Premio Nacional de Periodismo (2003 y 2006) del Club de Periodistas de México; un Reconocimiento Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también en 2006; en 2008 recibió el Premio Nacional de Periodismo en Derechos Humanos “José Pagés Llergo” y el mismo año le fue otorgado el Premio “Gilberto Rincón Gallardo” del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. En 2011 le fue otorgado el Premio “Ponciano Arriaga Leija” de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y más recientemente, en 2015, la

República Argentina le otorgó el Premio Internacional de Derechos Humanos “Emilio F. Mignone”.

Autor de los libros *Los derechos políticos como derechos humanos*, *Las violaciones a los derechos humanos en México*, *La pena de muerte, un enfoque pluridisciplinario*, *Los derechos humanos y la ciudad*, entre otros.

Es articulista semanal del *Diario La Jornada* desde su fundación en 1984 y ha colaborado en publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha publicado igualmente artículos en la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en su Órgano oficial de difusión “DFensor”.

ROBERTO SALCEDO AQUINO, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Profesor definitivo por oposición en el área de Ciencias Políticas y Administración Pública, por casi 40 años, en la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán de la UNAM.

Auditor especial del desempeño, desde el año 2000, de la Auditoría Superior de la Federación. Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal.

Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social.

Director General Adjunto del Banco de Obras y Servicios, BANOBRAS.

Miembro del Consejo Directivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

Vicepresidente de la Academia Universitaria de Fiscalización, de la que es miembro fundador y preside su Consejo. Auditor Especial de la Auditoría Superior de la Federación

*La administración y fiscalización
de los donativos y recursos
para la reconstrucción*

editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México se terminó de imprimir en diciembre de 2017 por Formas e Imágenes, S.A. de C.V., Av. Universidad 1953 Col. Copilco el Bajo, Deleg. Coyoacán, 04340, Ciudad de México sobre papel Cultural de 90g y forros en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvetica. Tipografía y formación: Formas e Imágenes, S.A. de C.V. formaseimagenes@gmail.com. La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo, Secretario Técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
Tiraje de 1,000 ejemplares

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización promueve el estudio de estos dos conceptos fundamentales de nuestro desarrollo institucional y democrático.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN