

# FORO: RETOS DE LA RECONSTRUCCIÓN EN MÉXICO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS<sup>1</sup>

Ricardo Joel Jiménez González, Colectivo CIMTRA

Agradezco la cordial invitación hecha por el INFODF a este importante evento.

¿Qué significa reconstruir? Para el caso de la CDMX y el resto de entidades que sufrieron el embate del sismo me imagino que es algo más que levantar las construcciones, las edificaciones y las viviendas, es **reconstruir** algo que muchas veces se centra en la confianza, en la credibilidad, en los lazos sociales y en las vinculaciones entre sociedad y gobierno. Este proceso de reconstrucción me hace pensar ¿Qué tipo de ciudades y de municipios queremos?, En el caso de la CDMX, ¿qué tipo de ciudad debemos reconstruir sobre la base de que la que teníamos mantenía fallas, incluso derivadas del sismo del 85?

Cuando el Comisionado David Mondragón me hizo la invitación a participar en este foro pensé en la necesidad de un proceso de Gobierno Abierto que queda pendiente en muchas entidades del país, y en especial en la CDMX.

Esta es la primera idea que quiero colocar: la posibilidad precisamente de que este proceso de reconstrucción esté bajo un marco **de Gobierno abierto**. De este modo, la participación ciudadana debe estar presente -no sólo en la remoción de escombros, la asistencia y el apoyo humanitario-, sino en el diseño y toma de decisiones que debe adquirir el proceso de reconstrucción; la rendición de cuentas como mecanismos que deben evidenciar, y en su caso, sancionar a los responsables de las irregularidades en las construcciones; la transparencia proactiva como la posibilidad de que en un escaparate amplio se presente información que resulta **clave y necesaria**, para esclarecer lo que pasó y exponer aspectos de prevención hacia futuro; y el uso de nuevas tecnologías para democratizar la toma de decisiones, ensanchar los esquemas

---

<sup>1</sup> Documento sobre la Base del “Pronunciamiento sobre la opacidad y las irregularidades en la gestión de las construcciones por parte de los Gobiernos en la CDMX”, primer borrador octubre 2017, CIMTRA, Arkemetría Social, Vive B.J

de acceso a la información. Todos ellos deben ser ejes que se implementen durante este proceso de reconstrucción, donde el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos delegacionales y municipales sean sólo algunos de los actores que deben estar involucrados.

Por supuesto la tarea es enorme y compleja. Uno de los peores escenarios posibles es que este proceso de reconstrucción quede en manos de unos cuantos y que dentro de esos cuantos sean las inmobiliarias quienes acaben determinando el curso de los procesos de reconstrucción junto con políticos que hacen de estos procesos botines partidistas y gubernamentales.

Hace un mes (el martes 26 de septiembre) se dio a conocer el Plan de Reconstrucción de la CDMX, ([www.reconstrucción.cdmx.gob.mx](http://www.reconstrucción.cdmx.gob.mx)); constituida por 3 elementos: la creación de una plataforma, la presentación de ciertas acciones puntuales de apoyo a los damnificados y tercero la creación de una Comisión para la reconstrucción. La idea en general es interesante y puede servir como punto de partida para la reconstrucción a escala nacional, aunque debo señalar que para el caso de la CDMX este Plan no tiene elementos articulados de Gobierno Abierto. Es en alguna medida una Plataforma que ofrece alguna información, pero aun no permite una interacción con la ciudadanía.

Si bien el Plan de Reconstrucción en la CDMX señala la creación de una Plataforma donde se presenta cierta información sobre las viviendas, negocios e inmuebles públicos y espacios afectados por el sismo y despliega los programas de atención y apoyo, me da la impresión que es una plataforma coyuntural a pesar de que busca consolidar un sistema que permita dar seguimiento, coordinación y control de forma continua a lo largo de los esfuerzos atención a emergencias, recuperación y transformación de la CDMX en una ciudad más resiliente. Si bien hay información siguen sin presentarse mayores precisiones sobre el despliegue de la estrategia a seguir con mayor exactitud.

El segundo elemento es un paquete inicial de respuesta a urgencias sociales y económicas, con lo cual se busca atender las necesidades inmediatas de la población creando acciones para atender la vulnerabilidad social entre

damnificados y apoyos específicos y soluciones permanentes de inmuebles afectados con base en el nivel de daño identificado. Sin embargo, se trata de acciones donde no se tiene contemplada la participación ciudadana.

Finalmente se establece la creación de la **Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la CDMX en una ciudad más resiliente** (al respecto no se dice mucho de quiénes formarán parte de dicha Comisión).

Se habla de 27 organismos públicos capitalinos, que deberá gestionar los recursos para la reconstrucción, que deberá convocar a organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, y que deberá crear un programa de reconstrucción para una ciudad más resiliente

Al respecto se señala que esta Comisión permitirá asegurar la implementación efectiva y coordinada de las acciones de reconstrucción, recuperación y transformación de la ciudad a través de un organismo transparente, ágil y calificado para proveer una acción inmediata y efectiva. Dicho organismo seguirá los lineamientos de las mejores prácticas internacionales en atención a situaciones de emergencia y contará con el talento más capacitado para liderar este importante esfuerzo.

Sería interesante que en dicha Comisión para la reconstrucción estuvieran expertos y sociedad civil especializada en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Siguiendo este esquema, propongo una Plataforma Social de carácter Nacional para la Reconstrucción y la Vigilancia Ciudadana; algo más que un sitio web, más bien un esfuerzo articulado entre varios actores sociales y gubernamentales; misma que desde mi punto de vista esté bajo el esquema de un fondo único y un sitio único de la reconstrucción y usando parámetros e indicadores de avance. Una de las preguntas centrales de tal esfuerzo sería: ¿Qué tan transparente es el proceso de reconstrucción?, ¿Qué tanto se están presentando elementos de rendición de cuentas? ¿Qué elementos se están promocionando de manera pública para fortalecer aspectos de prevención, sanción y vigilancia?

Esta Plataforma debe estar a cargo de una instancia autónoma. Bajo un esquema horizontal, donde estén presentes ciudadanos, técnicos y actores tomadores de decisiones. No se trata de repetir esquemas en los que el Gobierno sea juez y parte; ni tampoco donde prevalezca el elemento de los

recursos económicos de ciertos sectores de la sociedad para ubicarse como los “conductores” del proceso.

La Plataforma puede estar conformada por capítulos estatales, los mismos que puedan articularse y concentrar información, acciones, seguimiento a procesos y construcción colectiva de propuestas.

Esta Plataforma debe contener toda la información específica sobre la dimensión de los daños en vivienda, inmuebles, del número de damnificados, de los recursos públicos destinados a la reconstrucción, de las inmobiliarias responsables, de los permisos de construcción. Es decir, un diagnóstico muy completo de la situación. Y además debe abonar al diseño de esquemas innovadores de interacción gobierno-sociedad.

¿Cuáles fueron las causas del colapso de edificios? ¿Cuántos edificios derribados o dañados por el sismo tenían irregularidades? ¿Cuántas pérdidas en vidas humanas y daños patrimoniales pudieron haberse evitado? ¿Qué instituciones debieron haber salvaguardado los derechos urbano-ambientales? y ¿qué autoridades son responsables por negligencia y mala fé en el otorgamiento de permisos y autorizaciones? ¿Por qué se han ido construyendo desarrollos inmobiliarios de forma desordenada, promoviendo un crecimiento insostenible de la ciudad? ¿A cuánto ascienden los daños patrimoniales? ¿Cuál debe ser la responsabilidad del gobierno de la CDMX en la reconstrucción de la ciudad? ¿Cuántos edificios colapsados o dañados están cerca de nuevos desarrollos? ¿Cuánto ha dañado al subsuelo la multiplicidad de nuevos desarrollos derivado del drenado de aguas? .

Este diagnóstico debe advertirnos sobre las condiciones no atendidas luego de 1985, una radiografía de lo que pasó, de lo que influyó en que hubiera más daños en unas zonas que en otras, en un tipo de edificios que en otros (antigüedad, altura, ubicación) y, por supuesto, en qué medida la falta de supervisión y/o la corrupción fueron factor para la destrucción.

Se trata de colocar a la vista de la ciudadanía información que acote la multiplicidad de irregularidades, de opacidades y de faltas de planeación que se revelaron en los sismos; de concentrar los esfuerzos y diseñar políticas de prevención y de solución a la situación que viven diversos sectores de la sociedad. La Plataforma debe permitir no sólo dar explicaciones a los afectados, sino a toda la sociedad mexicana.

Es importante que se rinda cuentas sobre las irregularidades, los responsables de las causas por las cuales muchos edificios, escuelas y viviendas se derrumbaron. Es necesario que la ciudadanía conozca las obligaciones y responsabilidades de las delegaciones, municipios e instancias gubernamentales en materia de construcciones y de protección civil.

Hay que fortalecer la idea del uso de nuevas tecnologías para abonar a la deliberación y a la transparencia, al debate y a la rendición de cuentas. Esta Plataforma debe estar alimentada por las iniciativas de la sociedad civil en particular por los jóvenes.

Se trata por supuesto de ampliar el espectro de la reconstrucción. Me parece que aquí radica uno de los aspectos centrales de la reconstrucción, si es que queremos obtener aprendizajes de este suceso. Se deben fortalecer las medidas de **prevención de desastres**, no sólo bajo la lógica de “evacuar” edificios, sino de establecer medidas estratégicas para que permitan a los vecinos saber qué tipo de suelo prevalece donde viven, qué medidas reales existen para tener certeza sobre las edificaciones, sobre los espacios adecuados para sentar viviendas, sobre los mecanismos de protección civil, pero además sobre el papel de las instituciones responsables.

Todo lo anterior requiere de transformaciones en la forma de proceder de las instituciones y de los gobiernos, fundamentalmente. Como advierten especialistas, para transitar a un Gobierno Abierto implica un conjunto de cambios en la perspectiva de la cultura organizacional y de gestión:

1. Cambio en sus procesos en los cuales sean más transparentes y abiertos al ciudadano, y por lo tanto hay que rediseñarlos para conseguir que así sea.
2. Cambio en su organización, cambiar modelos jerárquicos y actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
3. Cambio en las formas de relación con la ciudadanía, de involucrarla en los asuntos de su interés bajo esquemas no corporativos, de retroalimentación mutua.

Mis preguntas es ese sentido son ¿Qué tan decidadas están las instituciones de cambiar su forma de operar a partir de este sismo? ¿Seguirá atendiendo de la misma forma los institutos estatales de vivienda, el INVI, o las delegaciones?, ¿Seguirán con sus mismos esquemas de vinculación con la ciudadanía? Aquí también hay otro posible elemento de acción de la Plataforma para que estas instituciones y ámbitos de gobierno sean vigilados y cuestionados a fin de detonar cambios.

En ese sentido en el caso de la CDMX se habla de que la Asamblea Legislativa debe aprobar una Ley para la Reconstrucción, Transformación y Recuperación de la Ciudad de México, pero estos procesos deben estar abiertos; porque como sabemos las inmobiliarias tienen sus cabilderos que no permitirán dejar pasar cualquier elemento que les afecten sus intereses. Edificar en la CDMX debe convertirse en un proceso complejo, más allá de permisos. Como advertimos en CIMTRA las licencias de cambio de uso de suelo y los permisos de construcción deben estar a la vista de la ciudadanía de manera permanente. Asimismo, los planes de desarrollo urbano y de todas aquellas magnas construcciones que afecten un entorno y a un grupo de vecinos.

Es necesario abrir -mediante mecanismos específicos- la posibilidad de la cancelación de construcciones que no cumplan con requerimientos básicos, tanto técnicos como sociales. ¿Qué gana un barrio con una edificación nueva? Más aun, me parece que las construcciones actuales deberían regirse bajo mecanismos de transparencia, de otro modo cada grupo de vecinos enfrenta de manera fragmentada las irregularidades que detectan durante la construcción. Las primeras construcciones que deben sujetarse al nuevo reglamento de construcción son las construcciones en curso. Asimismo, hay que generar innovaciones en materia de construcción de viviendas, que sean antisísmicas y sustentables.

Inmobiliarias que edificaron sin cumplir los elementos técnicos es necesario que las autoridades ejerzan cargos sobre de ellos, no es posible que ahora los ciudadanos que perdieron su patrimonio (sobre todo aquellos edificios nuevos de baja calidad y costosos) tengan que enfrentarse a un vacío y falta de responsabilidad de las instituciones y de las inmobiliarias.

Como lo ha señalado el Comité Científico para la Reconstrucción de la Ciudad de México, es necesaria la actualización del Atlas de Riesgo. El Atlas de riesgo es primordial para conocer dónde y de qué material se puede construir en determinadas zonas o definitivamente evitar que ahí se levanten edificaciones. Se debe contar con Atlas de Riesgo actualizados, digitalizados, de fácil comprensión para la ciudadanía. Este Atlas debe incluir estudios muy concretos sobre las grietas, los socavones, los sismos y sus efectos en la protección civil de cada área de la CDMX, (ya que el suelo de la capital es diverso y se pueden tener lo mismo, barrancas en Álvaro Obregón, que grietas y socavones en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Xochimilco, Tláhuac y Magdalena Contreras). Esto mismo debe darse a escala nacional y en cada ciudad y municipio del país.

Se trata también de alentar una reflexión nacional sobre la modificación de las reglas del Fondo de Desastres naturales (FONDEN) y con ello facilitar su aplicación y la transparencia de los recursos.

Finalmente, es preocupante la forma en cómo está operando los apoyos financieros el Gobierno federal a los damnificados por vía del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros BANSEFI y su titular Virgilio Andrade. De acuerdo a la evaluación del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la institución a su cargo está reprobada en materia de transparencia, en donde obtuvo un puntaje de 28.1 puntos sobre 100.

Lo preocupante es que resulta que Bansefi y Virgilio Andrade serán los encargados de repartir los apoyos del gobierno federal (monederos electrónicos) a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre que afectaron los estados de Chiapas, Oaxaca, Morelos, Puebla y CDMX, es decir, el gobierno encomendó esa tarea a una institución financiera del estado que está reprobada en transparencia.

Actualmente BANSEFI no cuenta con titulares en dos áreas clave: la Gerencia de Transferencias Bancarias y la Gerencia de Prevención de Fraudes. Esto significa que la institución no cuenta con el personal ni para operar financieramente ni para hacerlo de manera segura y transparente. A pesar de

eso, BANSEFI tendrá que entregar poco menos de 120 mil tarjetas con recursos destinados a reparar o reconstruir viviendas. En el primer caso se otorgarán hasta 30 mil pesos y, en el segundo hasta 120 mil pesos, sin embargo hasta el momento desconocemos cuántas tarjetas hay con el primer y el segundo monto, ni cómo y cuándo serán entregadas; por algo la institución está reprobada en materia de transparencia.

En síntesis la idea es abrir este proceso de reconstrucción al escrutinio público, para que al final no sea un asunto de unos cuantos y que la reconstrucción termine por ser un negocio y botín político de unos cuantos.

Muchas gracias

Miércoles 25 de octubre 2017, Ciudad de México