



RECONSTRUCCIÓN

A UN AÑO DE LOS SISMOS





INFORME DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS A UN AÑO DE LOS SISMOS

REALIZADO POR FUNDAR Y TRANSPARENCIA MEXICANA PARA #EPICENTRO

PERIODO DE ELABORACIÓN: 3 AL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2018

Contenido

Introducción	7
Transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos	7
Sector Educativo	10
Sector Vivienda	11
Sector Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos	13
Calidad de la información	14
Volumen de recursos públicos versus recursos privados para la atención de la emergencia y la reconstrucción después de los sismos	17
Aportaciones extraordinarias por parte de actores públicos	18
Transparencia y rendición de cuentas de los recursos privados	23
Donativos de países extranjeros	23
Donativos nacionales y extranjeros: Recaudación por parte de donatarias y fideicomisos autorizados por la SHCP	23
Origen de los donativos	24
Las cinco donatarias con mayor cantidad de donativos	24
Distribución geográfica de recursos ejercidos	26
Distribución de los recursos por sector beneficiado y tipo de apoyo	27
Donativos a organizaciones o donatarias no autorizadas por la SHC	29
Herramientas y estudios para el seguimiento a recursos	30
Conclusiones	31



Introducción

En marzo de 2018, algunas organizaciones de la sociedad civil¹ elaboraron y publicaron el *Informe sobre Transparencia y Rendición de Cuentas de los Recursos Públicos y Privados a seis meses de los sismos*. En él se analizaron las plataformas oficiales y su utilidad para conocer y dar seguimiento al uso del presupuesto destinado para la reconstrucción. Se expuso la información disponible sobre las deducciones, reintegros y transferencias que realizaron distintos actores públicos, a la vez que se abordó la información respecto a los recursos privados donados.

El presente documento actualiza algunos componentes del primer informe; esto, para valorar si es posible conocer el origen y destino de los recursos públicos y privados; si la información es suficiente y adecuada para rendir cuentas y potenciar la coordinación entre los actores involucrados, y, si las herramientas que existen, principalmente las plataformas oficiales, son útiles para informarse del estatus que guarda el proceso de reconstrucción a un año de los sismos.

Se ha identificado que, a pesar de la gran cantidad de recursos públicos y privados movilizados durante todos estos meses, y de los esfuerzos que algunos actores han realizado, de manera dispersa, para transparentar el origen y el destino del presupuesto, aún no se puede constatar si las acciones del gobierno han cumplido sus objetivos para la atención de todas las necesidades de la población afectada. Asimismo, la rendición de cuentas ha estado incompleta.

El contenido de este informe se distribuye en tres secciones. Primero se presenta lo relativo a las plataformas oficiales y algunos de los datos que ofrecen sobre recursos públicos. En la segunda sección se analiza, a partir de la información identificada, la relación que guardan los recursos públicos respecto de los privados, en términos de su proporción. Y, finalmente, se presenta una revisión de lo encontrado acerca de los donativos, las donatarias y los fideicomisos autorizados, así como de sus herramientas de seguimiento.

Transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos

Después de 12 meses de que ocurrieron los sismos² en México, las interrogantes alrededor de los recursos públicos que fueron destinados para atender las

¹ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Transparencia Mexicana, Alternativas y Capacidades, MEXIRO A.C. y Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM).

² En septiembre de 2017, tres sismos afectaron los estados de Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

necesidades de las y los afectados por estos desastres son muchas. Las dudas de la ciudadanía son legítimas y ponen de manifiesto que aún existen muchos desafíos para prevenir y reducir riesgos de manera efectiva. Estos retos se asocian también con la manera en que se atiende la emergencia después de un desastre y sus fases subsecuentes de reconstrucción, tanto de la infraestructura como del tejido social.

Con la experiencia reciente, se identificaron fallas en el tratamiento de la información pública para dar certeza a la ciudadanía sobre la existencia y disponibilidad de recursos, y para valorar la suficiencia de estos frente a las múltiples afectaciones y necesidades que dejaron los sismos.

La información y los datos publicados en algunas plataformas oficiales continúa siendo insuficiente para este fin. Por ejemplo, a un año de los sismos, portales como Fuerza México de Transparencia Presupuestaria (en adelante FM-TP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no han logrado indicar cuál es el estatus y la proporción de gasto de los \$38,163,343,988 pesos que se indicaron como costo total de la reconstrucción, sobre todo, a la luz del avance físico y financiero de las obras y recepción de beneficios por parte de las y los afectados.

Es necesario recordar que el portal FM-TP se presentó como el sitio en donde se daría a conocer “donde se encuentra información y datos suministrados a la SHCP por las distintas dependencias y entidades involucradas en las tareas de reconstrucción a partir de los sismos ocurridos el 7 y 19 de septiembre de 2017. Tanto los datos como las fechas de actualización son responsabilidad de las dependencias que los emiten. La plataforma se divide en 4 secciones principales. En ellas se detalla cuáles son los pasos que se siguieron después de los sismos, las organizaciones que aportaron a la causa y el seguimiento del uso de recursos. En términos de visualización, el sitio cuenta con información georreferenciada en los mapas de seguimiento y reconstrucción. Asimismo, se encuentran disponibles los datos abiertos para su consulta y análisis”. Hecha esta anotación, la mayor parte de la información plasmada ahí, se enfoca en los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), porque es el instrumento presupuestario para llevar a cabo las acciones correctivas frente a un fenómeno de este tipo, entre otros.

La última actualización del costo total de la reconstrucción, realizada en abril de 2018 y publicada en FM-TP, reportó, como ya se indicó, un monto de \$38,163,343,988 pesos. Es importante señalar que, con la información disponible, esta cifra parece una estimación que no puede ser verificada, dado que los datos de los diagnósticos de daños están incompletos y los costos de las obras, en las bases de datos, no siempre se reportan.

Por consiguiente, se entiende que esta cifra es la suma de los recursos que se aprobaron conforme avanzaba el proceso, pero se desconocen los criterios. Esta aclaración importa, porque tal y como está publicada la información, se puede inferir lo siguiente:

Los componentes centrales del FONDEN son los Apoyos Parciales Inmediatos (APINES), (\$6,844,389,946 pesos) y los recursos para Reconstrucción (\$22,810,342,755), además, hay un apartado de recursos destinados para los gastos de evaluación de daños (\$39,960,093 pesos). En total, estos tres elementos suman \$29,694,692,794 pesos, es decir, casi 78% de los recursos totales. Así pues, 22% restante corresponde a las aportaciones que debieron hacer las entidades federativas (\$8,468,651,194 pesos).

A partir de lo publicado en el portal FM-TP, los tres sectores con la mayor cantidad de recursos destinados a acciones y obras fueron el Educativo, el de Vivienda y el de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos (ver tabla 1). Estos acumularon \$27,059,763,605 pesos, es decir, 71% del total de los recursos para la reconstrucción. Y, si tomamos como cierto el dato sobre los recursos exclusivamente del FONDEN, estos tres sectores habrían requerido 91% del fondo.

Tabla 1. Distribución de recursos para la emergencia y la reconstrucción tanto del FONDEN como de las aportaciones estatales

Sector	Monto publicado en el FM-TP(pesos)
Educativo	\$10,893,661,626
Vivienda	\$10,049,939,028
Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos	\$6,116,162,951
Carretero	\$4,695,107,340
Hidráulico	\$3,015,417,042
Naval	\$652,993,093
Militar	\$630,967,810
Carretero rural	\$608,213,642
Salud	\$601,124,531
Cultura	\$490,568,063
Deportivo	\$172,897,003
Urbano	\$138,961,217
Forestal y de Viveros	\$48,960,641
Infraestructura indígena	\$48,370,000
Total	\$38,163,343,987

Fuente: Elaboración propia con información del micrositio Fuerza México en la plataforma de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

A continuación, se presenta una síntesis de las principales omisiones de información publicada sobre los tres sectores con mayor proporción de recursos públicos aprobados.

Sector Educativo

Las escuelas afectadas por los sismos son, junto con las viviendas dañadas, uno de los temas que más preocupan a la población. La información publicada para conocer el estado que guardan las obras en este sector es deficiente. Más allá de los reportes sobre la habilitación de los espacios escolares y el regreso a clases de la mayor parte de las y los estudiantes, no están disponibles los datos, útiles, para monitorear el destino de los recursos y el avance de las obras.

La base de datos de *Reconstrucción de escuelas*³, publicada en el micrositio FM-TP por la Secretaría de Educación Pública (SEP), integra 19,194 registros de los planteles afectados. La infraestructura de Primaria (41%, 7,820 registros), de Preescolar (31%, 5,969 registros), de Secundaria (19%, 3,641 registros) y de Bachillerato (6%, 1,065 registros). Según esta fuente, la infraestructura de Primaria fue la que sufrió mayores daños.

En el mismo sitio, también se reporta que, de las 11 entidades con registros de daños, los cinco estados con mayor número de afectaciones en infraestructura educativa fueron el Estado de México, Chiapas, Oaxaca, Puebla y la Ciudad de México, acumulando 80% de las escuelas dañadas. La tabla 2 muestra esta distribución y también resalta que, según las cifras, 63% de los daños en escuelas fueron categorizados como "mínimos", en tanto que 36% y 1% se reportaron como "moderados" y "graves", respectivamente.

Tabla 2. Distribución de registros por tipo de daño y entidad federativa

Entidad federativa	Total de registros	Nivel 3. Menor	Nivel 2. Moderado	Nivel 1. Grave
Estado de México	4,909	2,127	2,747	35
Chiapas	3,067	2,147	916	4
Oaxaca	3,001	1,879	1,094	28
Puebla	2,272	1,610	585	77
Ciudad de México	2,006	1,169	828	9
Morelos	1,341	904	396	41
Tlaxcala	1,013	814	198	1
Michoacán	570	559	11	N/A
Guerrero	550	419	119	12
Hidalgo	413	368	42	3
Veracruz	52	18	34	N/A
Total	19,194	12,014	6,970	210

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de reconstrucción de escuelas realizada por la Secretaría de Educación Pública y publicada, en su última actualización, el 7 de septiembre de 2018, en el micrositio Fuerza México de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria, SHCP. Consultada el 6 de septiembre de 2018 y posteriormente el 13 de septiembre de 2018.

³ La revisión de esta base de datos se realizó el 6 de septiembre; sin embargo, el 12 de septiembre se subió una actualización de la base y la indicaron con fecha del 7 de septiembre. Dicha actualización implicó la disminución de 566 registros. No se brinda más información sobre este ajuste en los datos.

Sobre esta clasificación, no se describen los criterios que determinan si un plantel tiene daños mínimos, moderados o graves. Además, 22% de los registros no indican si los planteles fueron valorados, 32% de los registros no cuentan con el detalle de los daños y 41% no presentan respaldo fotográfico.

Por otro lado, todos los registros muestran como “información en construcción” los datos sobre si las escuelas están operando o no. Asimismo, 26% de los registros no reportan ningún dictamen técnico y todos los registros carecen de una indicación sobre la dependencia que debería supervisar las obras, del nombre de la o el supervisor y, sobre todo, del registro fotográfico de avance al 25%, 50% y 100%.

Por tanto, las interrogantes generales sobre la consistencia entre el monto que se destinó a este sector y las obras que se han realizado, no se pueden responder a la luz de la información disponible. Sobresale, en términos de rendición de cuentas, la incapacidad de hacer un *corte de caja* y completar la información. Esto permitiría conocer si los recursos fueron realmente utilizados para reducir los riesgos y mejorar las condiciones de seguridad e infraestructura de los planteles educativos; finalmente, es ahí en donde la población más joven y vulnerable permanece una proporción significativa de su tiempo.

Sector Vivienda

La base de datos de apoyos elaborada por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), cuya última actualización se realizó en julio⁴ de 2018, indicó la afectación de 191,227 viviendas. De las cuales, 66% (126,970) se reportó con daño parcial y 34% (64,257) como pérdida total.

Como muestra la tabla 3, Oaxaca, Chiapas y Puebla concentran 86% de las viviendas con daño parcial, y 79% de las viviendas con pérdida total. Al respecto, es importante indicar que estos son los datos reportados en las plataformas oficiales y no es posible afirmar que estén consolidados y contengan el censo de toda la población afectada, en todas las localidades y comunidades.

En este sentido, si se analiza la tabla con datos del BANSEFI y se contrasta con la tabla 4, que integra datos de la SEDATU, se observa que existen inconsistencias en la información, principalmente en las dos entidades con mayor cantidad de viviendas dañadas (Oaxaca y Chiapas). Además, en el estadístico de la SEDATU, para el estado de Veracruz no se reportan

⁴ La revisión de esta base de datos se realizó el 5 de septiembre; sin embargo, el 12 de septiembre se subió una actualización de la base y la indicaron con fecha del 7 de septiembre. Dicha actualización implicó la disminución de 17,854 registros. No se brinda más información sobre este ajuste en los datos. Es importante indicar que la base de datos subida en 12 de septiembre, pero que indica como fecha de actualización el 7 de septiembre, contiene información inconsistente con su versión anterior. Además de los registros que se eliminaron, la información de viviendas con daño parcial y con pérdida total, es contradictoria, en la nueva versión se presenta una proporción de 31% de viviendas con daño parcial y 69% de viviendas con pérdida total. No se puede identificar si fue un error de captura.

datos. Lo anterior, aun cuando podría estar explicado por el estatus de las actualizaciones, no deja de ser preocupante en términos de coordinación interinstitucional para la generación y publicación de información oportuna, clara y confiable.

Tabla 3. Afectaciones a viviendas por entidad federativa, BANSEFI

Entidad federativa	Total	Daño parcial (número de viviendas)	%	Pérdida total (número de viviendas)	%
Oaxaca	67,181	40,847	61	26,334	39
Chiapas	63,840	45,305	71	18,535	29
Puebla	28,344	22,705	80	5,639	20
Morelos	15,800	9,696	61	6,104	39
Estado de México	6,059	3,346	55	2,713	45
Ciudad de México	5,974	3,623	61	2,351	39
Guerrero	3,928	1,443	37	2,485	63
Veracruz	101	5	5	96	95
Total	191,227	126,970	66	64,257	34

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Apoyo a Viviendas realizada por BANSEFI y publicada, en su última actualización el 31 de julio de 2018, en el micrositio Fuerza México de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria, SHCP. Consultada el 5 de septiembre de 2018.

Tabla 4. Estadístico de viviendas dañadas, SEDATU

Entidad federativa	Total	Daño parcial (número de viviendas)	%	Monto total de apoyos (pesos)	Pérdida total (número de viviendas)	%	Monto total de apoyos (pesos)
Oaxaca	65,044	38,095	59	\$571,479,000	26,949	41	\$3,235,030,000
Chiapas	46,773	32,700	70	\$490,690,000	14,073	30	\$1,689,090,000
Puebla	28,345	22,707	80	\$340,715,000	5,638	20	\$676,560,000
Morelos	15,801	9,697	61	\$145,461,000	6,104	39	\$732,480,000
Estado de México	6,060	3,358	55	\$50,370,000	2,702	45	\$324,240,000
Ciudad de México	5,974	3,623	61	\$54,345,000	2,351	39	\$282,120,000
Guerrero	3,928	1,443	37	\$21,645,000	2,485	63	\$298,200,000
Veracruz	Sin datos	Sin datos	N/A	Sin datos	Sin datos	N/A	Sin datos
Total	172,026	111,628	65	\$1,672,710,000	60,398	35	\$7,244,750,000

Fuente: Elaboración propia con información del Estadístico Viviendas Dañadas por Tipo de Afectación y Monto de Apoyo realizada por SEDATU, disponible en <http://transparencia.sedatu.gob.mx/#>. Consultado el 5 de septiembre de 2018.

Por otro lado, si se toma como válida la información sobre la distribución de recursos por sector indicada en FM-TP, se señala que al Sector Vivienda se le destinaron \$10,049,939,028 pesos. Por su parte, el estadístico de la SEDATU indica una distribución de apoyos por \$8,917,460,000.00, es decir, casi 89%.

Dicho lo anterior, el *Sexto Informe de Gobierno* de la administración que concluye este año reportó un avance de 96% de los recursos entregados para apoyo de viviendas a cargo del FONDEN. Esta estimación se realizó con base en lo indicado en el estadístico de SEDATU y afirma que, hasta junio de 2018, 164,455 titulares de viviendas dañadas habían recibido, a través de tarjetas, apoyos monetarios y para materiales. No obstante, si esta cifra se contrasta con la base de datos del BANSEFI, solo se habría cubierto 86% de viviendas afectadas.

También en el *Sexto Informe de Gobierno* se señaló la identificación de 111,628 viviendas con daños parciales y 59,867 viviendas con pérdida total. El primer dato sí coincide con el estadístico de SEDATU, pero el segundo dato no, y ambas cifras no son consistentes con la información en la base de datos del BANSEFI, ¿cuál fue la fuente entonces?

Por lo anterior, surgen otras interrogantes que, con la diversidad de cifras y montos, y sin los documentos que describen la racionalidad detrás de las decisiones tomadas (o no), continúan vigentes y son básicas: ¿cuántas personas siguen sin recibir ningún apoyo?, ¿cuántas viviendas se han reconstruido?, ¿cómo se puede comprobar que los recursos entregados fueron recibidos por las personas que lo requerían?, ¿la proporción de entrega de apoyos es consistente con el avance de las obras de reconstrucción de las viviendas?

Sector Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos

El portal FM-TP indica que la tercera mayor distribución de recursos fue para la recuperación de monumentos tanto arqueológicos, como artísticos e históricos con poco más de 6 mil millones de pesos. Al respecto, la base de datos publicada por la Secretaría de Cultura, actualizada por última vez en mayo de 2018, reportó 2,694 registros de recintos afectados por los sismos. Las cinco entidades con mayores afectaciones a su patrimonio cultural, histórico y arqueológico, según los datos oficiales, fueron Oaxaca, Puebla, Morelos, Estado de México y Ciudad de México. Los monumentos históricos representaron 88% del patrimonio dañado. La distribución por entidad federativa y tipo de infraestructura dañada se sintetiza en la tabla 5.

Tabla 5. Patrimonio cultural, histórico y arqueológico dañado por entidad federativa

Entidad federativa	Total	Monumentos históricos	Museos/ Centros culturales	Zonas arqueológicas	Sin información
Oaxaca	739	684	22	17	16
Puebla	640	636	2	2	N/A
Morelos	375	368	2	5	N/A

Entidad federativa	Total	Monumentos históricos	Museos/ Centros culturales	Zonas arqueológicas	Sin información
Estado de México	287	282	1	4	N/A
Ciudad de México	219	153	-	1	65
Tlaxcala	140	N/A	N/A	N/A	N/A
Chiapas	115	99	10	6	N/A
Guerrero	100	91	4	5	N/A
Hidalgo	30	23	1	3	3
Tabasco	27	14	11	2	N/A
Veracruz	22	19	2	-	1
Total	2,694	2,369	55	45	85

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Patrimonio cultural e histórico dañado, realizada por la Secretaría de Cultura y publicada, en su última actualización el 9 de mayo de 2018, en el micrositio Fuerza México de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria, SHCP. Consultada el 7 de septiembre de 2018.

Respecto de la clasificación de daños, la base de datos indica que 25% (681) se reportó con daño menor, 41% (1,112) con daño medio y 16% (440) con daño grave. Sobresale que 17% (461) de los datos indica "información en construcción" y que tampoco se describen los criterios para esta clasificación.

Por otro lado, 100% de los registros carecen de información sobre: el estatus de operación de las obras, la fecha de verificación, el nombre de las o los supervisores, las empresas que las ejecutarán, las instancias responsables y el avance físico y financiero. En este sentido, las deficiencias en la información agudizan la opacidad a la luz de la cantidad de recursos destinados para la reconstrucción en este sector.

Calidad de la información

Finalmente, si bien muchas de las interrogantes básicas de la ciudadanía en general, pero de las y los damnificados en particular, no se pueden responder con la información publicada hasta ahora, las plataformas oficiales deberían ser el lugar en donde se deben dar a conocer los datos que permitan valorar el avance físico y financiero de las acciones después de un desastre, cualquiera que sea. Así, para el caso de los sismos de septiembre de 2017, el portal FM-TP debería cumplir esa función. En esta plataforma, las bases de datos elaboradas por las distintas dependencias gubernamentales involucradas en el proceso, de estar completas, serían los elementos de mayor utilidad para conocer el avance procedimental, físico y financiero de las estrategias de reconstrucción.

Tabla 6. Bases de datos que se encuentran en el micrositio FM-TP y que se encuentran con un estatus de actualización "activo"

Base de datos	Dependencia encargada	Última fecha de actualización	Valoración general	Observaciones
FONDEN (emergencias)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	22/10/2017	Incompleta	Es la misma información que se presenta en el resumen general del micrositio. La desagregación de la información es a nivel de entidad federativa, pero no se puede identificar información a nivel de municipio o localidad. En los datos de entrega de medicamentos se indica "no aplica". No contiene información financiera sobre la cantidad de recursos invertidos.
FONDEN (apoyos parciales inmediatos)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	26/03/2018	Incompleta	Es la misma información que se presenta en el resumen general del micrositio. El nivel de agregación de los datos está a nivel de entidad federativa y por sector. No es posible identificar los conceptos de gasto por sector y la información no se identifica por municipio o localidad.
FONDEN (gasto de evaluación de daños y aportaciones estatales)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	26/03/2018	Incompleta	El nivel de agregación de los datos está a nivel de entidad federativa y por sector. No es posible identificar los conceptos de gasto de evaluación de daños y la información no se identifica por municipio o localidad.
FONDEN (recursos para la reconstrucción)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	30/04/2018	Incompleta	Es la misma información que se presenta en el resumen general del micrositio. El nivel de agregación de los datos está a nivel de entidad federativa y por sector. No es posible identificar los conceptos de gasto por sector y la información no se identifica por municipio o localidad.
Infraestructura afectada del sector salud	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	12/04/2018	Incompleta	De los 145 registros, 88% no cuenta con URL del dictamen técnico. En tanto que 66% no indica la descripción de las obras, ni la o el supervisor de estas. Además, 70% de los registros no señala el costo total de las obras, y más de 75% de los registros no reportan proporción de avance.
Patrimonio cultural e histórico dañado	Secretaría de Cultura	09/05/2018	Incompleta	Se analizó en la sección anterior.
Infraestructura afectada del sector salud	Secretaría de Salud	21/08/2018	Incompleta	De los 137 registros que reporta la base de datos, ninguno da cuenta del URL de los dictámenes técnicos de daños, pero sí hay una descripción de los daños. Aun cuando se establece el costo total de las obras por registro, este no se indica como programado, aprobado, transferido o ejercido. Tampoco es posible identificar el avance físico ni financiero de las obras, así como de la supervisión de estas. Solo indica la instancia responsable, es decir, si es estatal o federal.

Base de datos	Dependencia encargada	Última fecha de actualización	Valoración general	Observaciones
Infraestructura hospitalaria afectada del sector salud	Instituto Mexicano del Seguro Social	27/08/2018	Incompleta	De los 15 registros, tres no cuentan con información sobre los costos de las obras, ni datos del avance físico de las mismas, así como de las actas de entrega.
Reconstrucción de escuelas	Secretaría de Educación Pública	07/09/2018	Incompleta	Se analizó en la sección anterior.
Apoyos a viviendas	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	07/09/2018	Incompleta	Se analizó en la sección anterior.

Fuente: Elaboración propia con información del micrositio FM-TP, consultada del 3 al 7 de septiembre de 2018, y disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico>.

Volumen de recursos públicos versus recursos privados para la atención de la emergencia y la reconstrucción después de los sismos

La SHCP recabó información oficial de los recursos públicos y privados, tanto para la emergencia como la para la reconstrucción, y se dieron a conocer mediante dos fuentes de información: el portal FM-TP y los *Informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los sismos ocurridos en México durante septiembre de 2017*⁵.

A partir de la información analizada, no es posible conocer el origen y destino de todas las aportaciones y donaciones; esto, dado que no existe una plataforma que concentre los datos completos de todos los recursos públicos y privados; además, la heterogeneidad de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas impide el conocimiento y el seguimiento de estos. Esto ocurre en todas las entidades y dependencias tanto públicas como privadas.

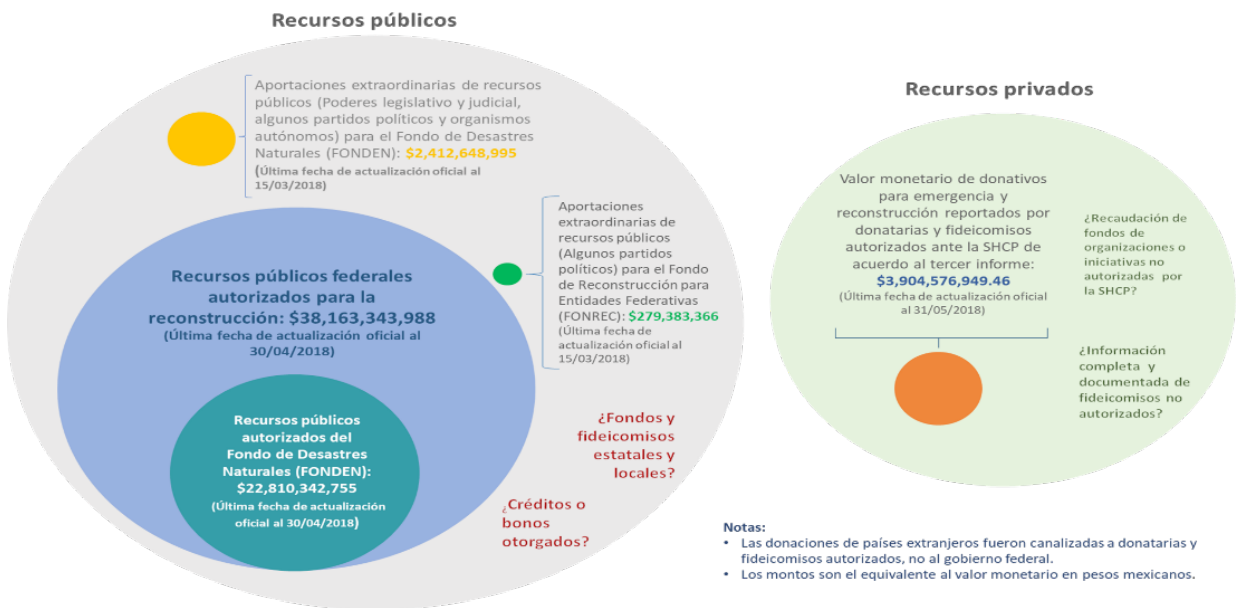
Por otro lado, dado que existieron donativos que fueron entregados a ciertos grupos de base o iniciativas ciudadanas que no están registradas como donatarias o fideicomisos autorizados, se agravó la opacidad, porque no hay una obligación formal, ni procedimientos estandarizados, para dar a conocer información. Y lo mismo ocurre con los fondos y fideicomisos estatales y locales que se crearon, o con los créditos y los bonos que se otorgaron. No es pública la información.

La figura 1 muestra el volumen de los recursos públicos y privados que se asignaron o recaudaron por los sismos de 2017, a partir de los datos que dio a conocer la SHCP. Es importante indicar que esta gráfica no pretende ser exhaustiva, únicamente muestra el tamaño y la diferencia entre recursos públicos y privados.

⁵ Disponible en: <http://200.57.3.46:443/donatarias/deroga.aspx#>.

De tal forma, por una parte, están los recursos autorizados del FONDEN y las aportaciones extraordinarias de recursos públicos otorgadas por otros actores públicos. En el otro círculo se encuentran los recursos privados reflejados en el valor monetario de donativos reportados por las donatarias y fideicomisos autorizados por la SHCP.

Figura 1. Volumen de los recursos públicos y privados dados a conocer por la SHCP después de los sismos de 2017



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del portal Fuerza México y de los informes de transparencia de donatarias autorizadas de la SHCP.

Como se puede observar, los recursos públicos tan solo autorizados para el FONDEN son casi diez veces más que el valor monetario de donativos privados reportados por donatarias y fideicomisos. Esto resalta la importancia, como se ha enfatizado en secciones anteriores, de fomentar una mayor transparencia y rendición de cuentas para que los recursos públicos cumplan con las obligaciones que establece la legislación mexicana.

Asimismo, también es necesario crear mayores y mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para el sector privado en general. En las siguientes secciones se detallan las aportaciones extraordinarias por parte de actores públicos y el valor monetario de donativos privados.

Aportaciones extraordinarias por parte de actores públicos

Adicionalmente a los recursos públicos autorizados del FONDEN, existieron aportaciones extraordinarias por parte de distintos organismos públicos⁶. Al respecto, el portal FM-TP señala que las aportaciones extraordinarias se destinaron de la siguiente forma: \$2,412,648,995.5 pesos para el FONDEN y \$279,383,366.6 pesos para el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas (FONREC). La tabla 7 ofrece información desglosada de lo que aparece en el micrositio FM-TP.

Tabla 7. Aportaciones extraordinarias y destino de estas

Organismos públicos	Monto (pesos)	Destino
Consejo de la Judicatura Federal	\$1,754,496,585.7	FONDEN
Suprema Corte de Justicia de la Federación	\$274,989,164.8	FONDEN
Cámara de diputados	\$50,000,000	FONDEN
Instituto Federal de Telecomunicaciones	\$91,165,232	FONDEN
Comisión Federal de Competencia Económica	\$16,000,000	FONDEN
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	\$10,000,000	FONDEN
Instituto Nacional Electoral/ Gasto de operación	\$115,000,000	FONDEN
Instituto Nacional Electoral/ Movimiento Ciudadano	\$50,998,015	FONDEN
Instituto Nacional Electoral/ Partido Acción Nacional	\$50,000,000	FONDEN
Instituto Nacional Electoral/ Partido Revolucionario Institucional	\$258,617,034	FONREC
Instituto Nacional Electoral/ Partido Verde Ecologista de México	\$10,563,198.5	FONREC
Instituto Nacional Electoral/ Partido Encuentro Social	\$10,203,134.1	FONREC

Fuente: Elaboración propia con información del micrositio FM-TP, consultada del 3 al 7 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico>.

En cuanto al destino de las aportaciones extraordinarias, el portal FM-TP informó que las aportaciones extraordinarias al FONDEN se aplicarían en

⁶ El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). Otros poderes como el legislativo y el judicial, y ramos autónomos, incluyendo aportaciones de partidos políticos realizadas a través del Instituto Nacional Electoral (INE). También se tomaron en cuenta los recursos de un fideicomiso creado por un partido político.

acciones de reconstrucción del sector Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos en las entidades federativas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se carece de información acerca del estatus de operación de las obras y su avance. La tabla 8 da cuenta de los montos aportados.

Tabla 8. Monto de las aportaciones extraordinarias al FONDEN otorgadas a entidades federativas para Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

Entidad federativa	Monto (pesos)
Chiapas	\$ 428,137,631.60
Ciudad de México	\$ 293,569,886.20
Estado de México	\$ 127,219,612.00
Guerrero	\$ 196,661,032.70
Morelos	\$ 256,975,360.20
Oaxaca	\$ 432,910,384
Puebla	\$ 515,137,265
Tlaxcala	\$ 162,037,822
Total	\$ 2,412,648,995

Fuente: Elaboración propia con información del microsítio FM-TP, consultada del 3 al 7 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico>.

Respecto a las aportaciones que los partidos políticos eligieron enviar al FONREC⁷, el portal FM-TP informó que “se aplicarán en las obras de reconstrucción en las entidades federativas afectadas, a través de la Adquisición de Bonos Cupón Cero, al amparo de los créditos autorizados a los gobiernos estatales, en el marco del Programa de Financiamiento para la Reconstrucción de Entidades Federativas para potenciar los recursos que se destinen a la atención de los daños”.

Sobre esto, no existe información pública de qué entidades federativas pidieron apoyos financieros, por lo que, a través de una solicitud de información, Banobras señaló que tres entidades federativas contrataron créditos durante los ejercicios 2017 y 2018. Los datos se concentran en la tabla 9.

⁷ Resulta importante precisar que el FONREC fue creado a finales de 2010 como un fideicomiso por medio del cual se ofrece, a las entidades afectadas, un esquema crediticio a largo plazo a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C (Banobras).

Los fines del FONREC consisten en potenciar los recursos presupuestarios asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Lo anterior, a través de su inversión en instrumentos financieros, a efecto de otorgar apoyos financieros a los estados y a la Ciudad de México, consistentes en el pago del principal de los créditos que contraigan con Banobras, destinados a cubrir los costos de acciones de reconstrucción en municipios y demarcaciones territoriales que hubieren sido afectados por desastres naturales a partir de enero de 2010 y años posteriores, que cuenten con la declaratoria de desastre natural emitida por la Secretaría de Gobernación, así como cubrir los montos que se determinen para la entidad federativa en el Comité Técnico del FONDEN. Cabe mencionar en términos de las Reglas de Operación del Fideicomiso, el destino de los créditos y su aplicación es responsabilidad exclusiva de las Entidades Federativas.

Tabla 9. Montos, intereses y aplicación de las líneas de crédito otorgadas a tres entidades federativas por parte del FONREC

Rubro	Entidad federativa		
	Morelos	Estado de México	Oaxaca
Monto global contratado por cada entidad federativa	\$1,071,521,598	\$1,300,000,000	\$1,200,000,000
Monto de la línea de crédito contratada por cada entidad federativa	\$280,575,000	\$102,930,000	\$1,200,000,000
Intereses pagados por cada entidad federativa respecto a la línea de crédito contratada, a marzo-abril 2018	\$ 2,657,006.28	\$1,066,863.44	\$14,153,659.73
Intereses por pagar de cada entidad federativa respecto a la línea de crédito, al tercer trimestre de 2018 (mayo-sept.)	\$9,998,818.54	\$3,650,491.92	\$36,943,450.80
Obras, proyectos de inversión o acciones de reconstrucción de infraestructura estatal que serán financiadas por cada entidad federativa con recursos del fideicomiso	Inversiones públicas productivas, incluido, en su caso, el impuesto al valor agregado, a cubrir la parte que corresponde como aportación que deriva del Convenio del FONDEN consistentes en inversiones públicas productivas que tengan el carácter de prioritario en rubros de carreteras e infraestructura vial urbana, deportiva, educativa, hidráulica, cultural y de salud; pudiendo destinarse a las acciones de reconstrucción contempladas en el FONDEN al amparo del Programa FONREC.	Para financiar el costo de obras, inversiones y acciones para la atención de la población afectada el 19 de septiembre, en 12 municipios según lo acordado con el Ejecutivo Federal y lo aprobado en el FONDEN, el FONREC, Fideicomiso 2186 y el Convenio de Coordinación.	Obras para la reconstrucción en los rubros de: Infraestructura carretera y vial, infraestructura educativa, infraestructura de salud e infraestructura urbana, así como obras de infraestructura acordadas con el ejecutivo federal, lo aprobado en el FONDEN, el Fideicomiso 2186, el FONREC y el Convenio de Coordinación.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por BANOBRAS a partir de la solicitud de información No. 0632000008918 de fecha 19 de abril de 2018.

Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su auditoría no. 16-0-06100-02-0037 37-GB al FONREC, calculó que los intereses de los créditos autorizados a entidades federativas, en ejercicios presupuestarios anteriores, han representado en promedio 1.3 veces el valor de los créditos; mismos que se pagan con recursos provenientes del Fondo General de Participaciones de cada estado.

Así, el uso de este esquema de financiamiento diseñado por la SHCP limita la viabilidad financiera de las entidades federativas para atender otras

prioridades por comprometer sus recursos futuros del Fondo General de Participaciones. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) recomendó que, en lo sucesivo, se evite construir mecanismos financieros de apoyo en los que se comprometan recursos de las entidades federativas para el pago de intereses. Sin embargo, el FONREC sigue operando de esta manera⁸.

En resumen, no se conoce el avance físico y financiero de las obras realizadas con estos recursos ni se ha expuesto el destino de estos fondos a través del portal FM-TP.

Paralelamente en este mismo portal, se sintetizan las aportaciones extraordinarias de la Cámara de Senadores que, a través de una comunicación de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), anunció la creación de un fondo de reconstrucción de vivienda de 50 millones de pesos⁹. El cual funcionaría en coordinación con la Banca de Desarrollo y tendría testigos sociales para actuar con transparencia y bajo los principios de la rendición de cuentas. No obstante, no se ha publicado información posterior a este aviso en la página del Senado ni aparece en el portal FM-TP. Por tanto, no se conoce si se concretó.

Por su parte, el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) creó el fideicomiso Por los demás, con número 73803, constituido en septiembre de 2017 en el Banco Afirme. Este instrumento buscaba apoyar a 45 mil damnificados en Oaxaca, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla y Ciudad de México a partir de las donaciones de simpatizantes, militantes y ciudadanos con el compromiso de entregar la mitad del gasto de campaña para la candidatura a la presidencia, el cual reunió 103 millones de pesos.

Al respecto, de septiembre a la fecha, el mecanismo de información pública de este fideicomiso se difundió con videos informativos en los que, a través de su página de Facebook y de la de MORENA, el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador¹⁰ indicaba las cantidades recaudadas y lo ejercido por entidad federativa. Sin embargo, no se identificó que esta información hubiera estado publicada en alguna base de datos. Al respecto, importaba conocer a la población que recibió apoyos y el avance financiero del fideicomiso.

Así fue como, en julio de 2018, MORENA recibió una sanción por parte del Consejo General del INE por \$197,046,415.92 pesos, es decir, una proporción de 250% de los recursos con los que contaba el fideicomiso. El

⁸ Auditoría Superior de la Federación, Esquema de Financiamiento Mediante la Emisión de Bonos Cupón Cero, Auditoría Financiera y de Cumplimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: 16-0-06100-02-0037 37-GB, pp. 19-20. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_0037_a.pdf

⁹ Junta de Coordinación Política: "Senado aporta 50 millones de pesos a fideicomiso para la reconstrucción de vivienda de los afectados de los sismos". Disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/38723-senado-aporta-50-millones-de-pesos-a-fideicomiso-para-la-reconstruccion-de-vivienda-de-los-afectados-de-los-sismos.html>

¹⁰ Actual presidente electo.

argumento de la sanción versaba sobre el incumplimiento de la obligación de informar a la autoridad electoral respecto de este instrumento. De acuerdo con el INE, esto resultó contrario al manejo lícito de las finanzas partidistas, debido a que no eran claros tanto el origen como el destino de estos recursos. Y, también, por el hecho mismo de haber creado y operado un esquema de financiamiento paralelo. Asimismo, datos del INE exponen que, entre el 26 de septiembre de 2017 y el 31 de mayo de 2018, ingresaron 78.8 millones de pesos, de los cuales, 44.4 millones (56%) fueron depósitos atípicos y en efectivo¹¹.

Por otro lado, el 31 de agosto de 2018, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) revocó dicha sanción al indicar que "... no se demostró que el financiamiento del partido político tuviera como origen o destino el del fideicomiso, y tampoco se investigó que la aplicación del dinero del fideicomiso tuviera un propósito electoral o político que beneficiara directamente al partido MORENA, razón por la cual no existieron elementos suficientes para acreditar la ilicitud y sancionar a los sujetos denunciados, y por lo tanto, no se derrotó la presunción de inocencia, como garantía procesal fundamental. De ahí la revocación lisa y llana"¹².

Un día después, el 1 de septiembre de 2018 el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, anunció que el fideicomiso llegó a reunir \$85,398,876.64 pesos con aportaciones de distintos militantes y simpatizantes de MORENA. Además, indicó que de este dinero se entregaron, en apoyos de \$2,400 pesos, un total de \$65,491,200 pesos a 27,288 damnificados de Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla.

En el video a través del cual se informaron estas cifras, también se indicó que aún no se han entregado \$19,907,676.64 a 8,295 damnificados adicionales. Con esta cifra, se afirmó, habría un total de 35,483 afectadas y afectados con algún apoyo recibido. No obstante, se enfatizó que esta cantidad no se ha entregado aún por la sanción del INE, pues están a la espera de la liberación de los fondos.

Se planteó que la meta era llegar a los 103 millones para beneficiar a 45,000 damnificados y el presidente electo invitó a que los militantes, simpatizantes y ciudadanos apoyaran para reunir esta cantidad.

Por lo tanto, si esta campaña de recaudación va a ocurrir, resulta importante contar con información pública de la documentación de los ingresos y egresos desagregados por entidad federativa y con un padrón de beneficiarios que dé cuenta de los apoyos otorgados.

¹¹ Murayama, Ciro, "La sanción del INE al fideicomiso de Morena", artículo de Ciro Murayama, publicado en Milenio; <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/19/la-sancion-del-ine-al-fideicomiso-de-morena-articulo-de-ciro-murayama-publicado-en-milenio/ Acceso 06/09/2018>.

¹² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Recurso de Apelación Expediente SUP-RAP-209/2018 y SUP-RAP-2015/2018*, agosto 2018, pp.61-62 Acceso 06/09/2018 http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/RAP/209/SUP_2018_RAP_209-805779.pdf.

Transparencia y rendición de cuentas de los recursos privados

Donativos de países extranjeros

Después de los sismos de septiembre de 2017 se otorgaron donativos a nivel nacional e internacional para atender la emergencia y para la reconstrucción. Sobre las donaciones de gobiernos extranjeros, el portal FM-TP informó que fue a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que se conoció la ayuda oficial en especie, en apoyo técnico y en apoyo económico.

En particular, es relevante recordar que las donaciones económicas del extranjero no se dieron al gobierno de México, sino a diversas donatarias o fideicomisos nacionales autorizados por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), o a organizaciones o fundaciones internacionales como la Cruz Roja Mexicana, World Vision México, la Nunciatura Apostólica en México o, principalmente, para la reconstrucción al Fideicomiso Fuerza México, que es un organismo creado por la iniciativa privada para apoyar en la reconstrucción de los estados dañados por los sismos.

Para este último fideicomiso, y dado que el mayor enfoque de este informe recae en la reconstrucción, cabe señalar que el micrositio FM-TP señaló que los siguientes gobiernos aportaron recursos económicos al Fideicomiso Fuerza México por: Botsuana (500,000 pesos filipinos), China (1,000,000 dólares), Corea (1,050,000 dólares), Francia (200,000 dólares), Kuwait (200,000 dólares), Tailandia (100,000 dólares). Sin embargo, se cotejó esta información con el Fideicomiso Fuerza México y se encontró que recibieron un millón de dólares por parte de Corea, a diferencia de lo reportado en el sitio por un millón cincuenta mil dólares; el Fideicomiso no recibió donativos ni de Botsuana ni de Kuwait y fue la Agencia Francesa para el Desarrollo quien hizo la donación por parte de Francia.

Un dato importante que señaló Transparencia Presupuestaria a través de su cuenta de Twitter el 19 de julio de 2018, es que las aportaciones financieras se publicaron como tuvo conocimiento la SRE de las mismas, dado que no se recibieron por medio del gobierno ni se participó en su gestión. Sin embargo, dado que el portal FM-TP fue el instrumento que el propio gobierno proporcionó para hacer pública la información, sería conveniente que dichos datos fueran verificados para dar certeza a la ciudadanía de las donaciones que se recibieron y el destino que tuvieron.

Donativos nacionales y extranjeros: Recaudación por parte de donatarias y fideicomisos autorizados por la SHCP

La SHCP, a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se dio a la tarea de solicitar a las donatarias y fideicomisos autorizados tres *Informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los sismos ocurridos*

en México durante septiembre de 2017. De septiembre de 2017 a mayo de 2018 ha hecho públicas tres bases de datos y dos informes.

El valor monetario del total de recursos recibidos o que se prevé destinar al apoyo a personas afectadas por los sismos reportado a Hacienda a la fecha de la última base de datos del 31 de mayo de 2018, fue por \$3,904,576,949.46 pesos donados a 693 donatarias y fideicomisos autorizados de acuerdo con el número de Registro Federal de Causantes (RFC) registrado; de los cuales \$3,480,476,143.87 fueron en efectivo (89.1% del total) y \$424,100,805.58 en especie (10.9% del total)¹³.

Origen de los donativos

De los \$3,904,576,949.46 pesos en valor monetario, \$3,317,745,489.58 corresponden a donativos nacionales (85%) y \$586,831,459.88 (15%) a donativos provenientes del extranjero.

Las cinco donatarias con mayor cantidad de donativos

Las cinco donatarias y fideicomisos autorizados que recibieron mayor cantidad de donativos fueron la Cruz Roja Mexicana, la Fundación Carlos Slim, el Fideicomiso Fuerza México, la Fundación BBVA Bancomer y Fomento Social Banamex. En la tabla 10 se señala la información proporcionada al SAT, relacionada con los donativos recibidos y el ejercicio de estos al 31 de mayo de 2018 y su respectiva actualización al 6 de septiembre de 2018, de acuerdo con la información publicada en las páginas electrónicas de cada una.

¹³ Servicio de Administración Tributaria, *Informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los sismos ocurridos en México durante septiembre de 2017*, corte al 31 de mayo de 2018. Consultado el 6 de septiembre de 2018. Disponible en <http://200.57.3.46:443/donatarias/deroga.aspx>.

Tabla 10. Donativos recibidos, intereses y egresos de las cinco donatarias autorizadas por la SHCP, con mayor cantidad de donativos

No.	Razón social	Tipo de donativo	Suma de valor monetario de donativos recibidos en pesos reportados al SAT al 31/05/2018	Suma de valor monetario de donativos recibidos en su página electrónica al 6/09/2018	Donativos de recursos propios en pesos	Ingresos por intereses en pesos	Suma de valor monetario de donativos ejercidos reportados al SAT al 31/05/2018	Suma de valor monetario de donativos ejercidos publicados en su página electrónica al 6/09/2018
1	Cruz Roja Mexicana, I.A.P.	Efectivo	\$468,262,055.00	No proporciona información financiera sobre donativos en su página web ¹⁴	No lo ha hecho público	No lo ha hecho público	\$173,919,224	No proporciona información financiera sobre donativos en su página web
		Especie	\$90,045,378.00				\$76,255,194	
			\$558,307,433.00				\$250,174,418	
2	Fundación Carlos Slim, A.C.	Efectivo	\$412,288,485.35	\$412,361,535.24 ¹⁵	\$2,061,807,676.20	\$154,413,155.39	\$23,044,934.78	\$184,982,477.22
		Especie						
3	Fideicomiso Fuerza México	Efectivo	\$412,288,485.35	\$412,361,535.24	\$2,061,807,676.20	\$154,413,155.39	\$27,695,106.78	\$184,982,477.22
		Efectivo	\$293,734,509.00					
4	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	Efectivo	\$231,788,280.00	\$303,332,619.00 ¹⁷	\$180,000,000.00	No lo ha hecho público	\$11,492,161	\$78,561,620
5	Fomento Social Banamex, A.C.	Efectivo	\$196,587,578.88	No proporciona información financiera sobre donativos en su página web ¹⁸	No lo ha hecho público	No lo ha hecho público	\$142,929,145	No proporciona información financiera sobre donativos en su página web

Fuente: Elaboración propia con datos de la base publicada por el SAT al 31 de mayo de 2018, disponible en <http://200.57.3.46:443/donatarias/deroga.aspx> y con datos publicados en las páginas electrónicas de las donatarias y fideicomisos autorizados, consultadas el 6 de septiembre de 2018.

¹⁴ Cruz Roja Mexicana, <https://www.cruzrojamexicana.org.mx/transparencia?estado=GN>.

¹⁵ Fundación Carlos Slim, <http://fundacioncarlosslim.org/wp-content/uploads/decimoinformeagosto2018.pdf>.

¹⁶ Fideicomiso Fuerza México, consultado el 6 de septiembre de 2018, <https://fideicomisofuerzamexico.com/>.

¹⁷ Fundación BBVA Bancomer, consultada al 6 de septiembre de 2018 <https://portal.bancomer.com/fundacion/reconstruccion/>.

¹⁸ Fomento Social Banamex, consultado el 6 de septiembre de 2018, https://www.banamex.com/compromiso-social/infraestructura_fs.html; <https://www.banamex.com/compromiso-social/transparencia.html>.

Si bien estas cinco donatarias son una muestra de estos organismos autorizados, es de señalar que, a un año del sismo, todavía se siguen ejerciendo los recursos, ya que el proceso de las obras todavía no ha terminado. En algunos casos, el ejercicio es bajo con respecto a la totalidad de recursos disponibles, como es el caso de la Fundación Carlos Slim o de la Fundación BBVA Bancomer.

También es de destacar que, a pesar de que estas son las cinco donatarias y fideicomisos autorizados por Hacienda que más recursos han recaudado, dos de ellas, la Cruz Roja Mexicana y Fomento Social Banamex, no tienen información financiera disponible al público en sus plataformas electrónicas.

Finalmente, no hay que olvidar que existen muchas más donatarias y fideicomisos autorizados que, si bien no recaudaron tal volumen de recursos en comparación con las anteriormente mencionadas, sí recibieron donaciones, por lo que deben rendir cuentas, tanto a la SHCP, como a la ciudadanía y a sus donantes. Por esto sería conveniente proveer información mediante sus páginas electrónicas. La solidaridad nacional y extranjera crece cuando hay mayor transparencia y rendición de cuentas.

Distribución geográfica de recursos ejercidos

Respecto a las donatarias que ejercieron los donativos por cuenta propia, tanto para emergencia, como para reconstrucción, ya que la base de datos del SAT no distingue dichos rubros, los resultados al 31 de mayo de 2018 fueron los siguientes:

Tabla 11. Recursos ya ejercidos en apoyo a los afectados por entidad federativa

Entidad federativa en donde se ejercieron los recursos	Suma de monto en efectivo	Suma de valor monetario en especie	Total	%
Chiapas	\$57,057,357.00	\$102,760,862.98	\$159,818,219.98	8.0
Ciudad de México	\$136,655,680.40	\$128,827,062.01	\$265,482,742.41	13.3
Estado de México	\$14,978,960.31	\$50,038,103.00	\$65,017,063.31	3.3
Guerrero	\$3,779,440.00	\$2,722,138.00	\$6,501,578.00	0.3
Morelos	\$117,236,511.29	\$82,364,393.02	\$199,600,904.31	10.0
Oaxaca	\$149,159,492.85	\$245,562,904.37	\$394,722,397.22	19.8
Puebla	\$42,008,191.68	\$26,664,482.21	\$68,672,673.89	3.4
Tlaxcala	\$4,168,669.00	\$542,232.00	\$4,710,901.00	0.2
No disponible (Recursos entregados a otras donatarias)	\$617,766,528.48	\$211,850,950.40	\$829,617,478.88	41.6
Total general	\$1,142,810,831.01	\$851,333,127.99	\$1,994,143,959.00	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la base publicada por el SAT al 31 de mayo de 2018, consultada el 6 de septiembre de 2018.

Cabe señalar que, de la totalidad de los recursos ejercidos, se han canalizado 41.6% de los recursos a otras donatarias, por lo que no es posible conocer el destino de dichas cifras a menos que cada una de las donatarias receptoras lo hiciera público y en una sola plataforma.

Distribución de los recursos por sector beneficiado y tipo de apoyo

Existen tres tipos de sectores que fueron beneficiados al ejercerse los recursos donados: el Sector público, las Donatarias autorizadas y Otros. Sector público se refiere a instituciones estatales a quienes las donatarias autorizadas entregaron recursos en efectivo o en especie.

Por otro lado, Donatarias autorizadas son los recursos que se percibieron cuando los donativos que ingresaron a ciertas donatarias se trasladaron a otras autorizadas para que éstas los ejercieran con distintas finalidades.

Asimismo, Otros incluye a personas, familias, escuelas, centros de acopio e incluso entidades públicas que no fueron incluidas en los conceptos Sector público o Donatarias autorizadas. Conforme a la base de datos proporcionada por el SAT, cada uno de estos sectores ejerció los recursos donados de la siguiente forma:

Tabla 12. Distribución de los recursos por sector beneficiado, y tipo de apoyo: Sector público

Sector beneficiado: Sector público	Suma de valor monetario del efectivo ejercido	Suma de valor monetario de los recursos en especie ejercido
Acciones de rescate	\$34,438.00	\$4,068,194.00
Alimentos	\$106,288.00	\$8,854,082.00
Otros [1]	\$11,823,733.00	\$56,962,257.01
Servicios Médicos	\$1,072,969.00	\$11,439,016.00
Viviendas	\$35,802,033.00	\$4,727,578.00
Total	\$48,839,461.00	\$86,051,127.01

Fuente: Elaboración propia con datos de la base publicada por el SAT al 31 de mayo de 2018, consultada el 6 de septiembre de 2018.

[1] "Otros" incluye categorías, como transporte, gasolina, artículos de higiene personal, equipo de cómputo, materiales de construcción, casas de campaña, víveres, calzado, entre otros.

Tabla 13. Distribución de los recursos por sector beneficiado y tipo de apoyo: Donataria autorizada

Sector beneficiado: Donataria autorizada	Suma de valor monetario del efectivo ejercido	Suma de valor monetario de los recursos en especie ejercido
Acciones de rescate	\$1,784,429.00	\$2,248,454.00
Alimentos	\$10,298,613.00	\$17,887,339.54
Otros [1]	\$218,702,786.66	\$184,133,387.42
Patrimonio Cultural de la Nación	\$1,620,000.00	\$-
Servicios Médicos	\$1,376,573.00	\$2,609,479.44
Viviendas	\$383,984,126.82	\$4,972,290.00
Total	\$617,766,528.48	\$211,850,950.40

Fuente: Elaboración propia con datos de la base publicada por el SAT al 31 de mayo de 2018, consultada el 6 de septiembre de 2018.

[1] "Otros" incluye categorías, como transporte, gasolina, artículos de higiene personal, equipo de cómputo, materiales de construcción, casas de campaña, víveres, calzado, entre otros.

Tabla 14. Distribución de los recursos por sector beneficiado y tipo de apoyo: Otros

Sector beneficiado: Otros	Suma de valor monetario del efectivo ejercido	Suma de valor monetario de los recursos en especie ejercido
Acciones de rescate	\$5,862,704.00	\$17,990,182.38
Alimentos	\$7,724,375.00	\$124,298,765.95
Otros [1]	\$261,624,714.94	\$123,816,388.41
Patrimonio Cultural de la Nación	\$13,428,641.00	\$-
Servicios Funerarios	\$124,206.00	\$-
Servicios Médicos	\$22,836,265.35	\$36,570,053.42
Viviendas	\$164,603,935.24	\$250,755,660.42
Total	\$476,204,841.53	\$553,431,050.58

Fuente: Elaboración propia con datos de la base publicada por el SAT al 31 de mayo de 2018, consultada el 6 de septiembre de 2018.

[1] "Otros" incluye categorías, como transporte, gasolina, artículos de higiene personal, equipo de cómputo, materiales de construcción, casas de campaña, víveres, calzado, entre otros.

Tabla 15. Total general de sector beneficiario y tipo de apoyo: Sector público, Donataria autorizada y Otros

Total general de sector beneficiario	Suma de valor monetario del efectivo ejercido	Suma de valor monetario de los recursos en especie ejercido
Total: Sector Público + Donataria autorizada + Otros	\$1,142,810,831.01	\$851,333,127.99

La información recabada por la SHCP y las bases de datos integradas para conformar los *Informes de transparencia relacionados con donativos recibidos por los sismos ocurridos en México durante septiembre de 2017* ha sido de utilidad para conocer los recursos recaudados y destinados de donatarias y fideicomisos autorizados. Sin embargo, no se puede identificar información correspondiente a:

- **Donantes originales:** No se conocen todos los nombres de los donantes y los montos que entregaron. Esto, aún con su aceptación para hacer públicos los datos. Por lo tanto, no se puede conocer el origen de los recursos y contrastarlos con los anuncios públicos que se dieron durante la fase de emergencia o en días o meses posteriores. La SHCP debería solicitar que, en los sitios electrónicos de las donatarias y fideicomisos, publiquen los nombres de las y los donantes que dieron su autorización, e incluir algún tipo de información en las bases de datos.
- **Tipo de gestión que desempeñan las donatarias o fideicomisos:** Las bases de datos no permiten conocer la operación de las donatarias. Se ha identificado que algunas reciben los recursos, los administran y, posteriormente, los transfieren a otras donatarias. También existen aquellas que gastan los recursos de manera directa en proyectos o dando apoyos a las y los beneficiarios.
- **Intereses:** Las bases de datos no permiten conocer los intereses bancarios obtenidos por las donatarias y fideicomisos autorizados, así como su destino.
- **Informes técnicos y financieros del ejercicio de los recursos:** Si bien las bases de datos incluyen, en algunos casos, el uso específico que se le dio a los recursos, la explicación resulta insuficiente. Es indispensable que se solicite un informe técnico y financiero del origen y uso de los recursos recaudados y se ponga a disponibilidad de la ciudadanía.

Donativos a organizaciones o donatarias no autorizadas por la SHCP

Después de los sismos, surgieron iniciativas, grupos ciudadanos o figuras públicas que recaudaron recursos mediante diferentes vías, incluida la recaudación mediante plataformas virtuales. No todas estas iniciativas u organizaciones son donatarias autorizadas por la SHCP para recibir donativos deducibles que, por sus características, al ser por ejemplo movimientos locales de base o por ser iniciativas ad hoc, no se consolidaron como donatarias establecidas; sin embargo, muchas de ellas recibieron y canalizaron recursos.

No obstante, dado que no hay una obligación expresa de hacer públicas las donaciones ni su destino para este tipo de entidades es imposible

rastrear los recursos en su totalidad, ya que depende de la voluntad particular de cada entidad u organización receptora.

Herramientas y estudios para el seguimiento a recursos

Adicionalmente a las herramientas creadas por el gobierno, como el portal FM-TP o los informes de transparencia de la SHCP, también hubo esfuerzos para dar a conocer información sobre los recursos públicos y privados a fin de concentrarla o darle seguimiento.

Algunas organizaciones de sociedad civil llevamos a cabo el rastreo de las donaciones privadas relacionadas con la reconstrucción, que fueron alrededor de 3.1 mil millones de pesos, 17 millones de dólares y 13 mil libras¹⁹. No obstante, dada la heterogeneidad de prácticas de transparencia y rendición de cuentas por parte de entidades privadas como donatarias y fideicomisos autorizados –fuera de la entrega de los informes de transparencia para la Secretaría de Hacienda–, y de no contar con el panorama completo de las organizaciones que han trabajado sin estar legalmente constituidas o ser donatarias autorizadas; es casi imposible dar seguimiento puntual del origen y destino de estos recursos. Además, la dispersión y falta de accesibilidad de la información dificulta el rastreo de esta.

Una herramienta privada a destacar fue el esfuerzo de Brigada²⁰ que buscó crear mecanismos para la recuperación ante desastres naturales y la acción coordinada ante emergencias, a través de generación de información, creación de redes entre personas y el uso de nuevas tecnologías. A partir de 2018, Brigada visibiliza la labor de los distintos proyectos, operando en torno a la reconstrucción, lo que ha permitido vincular recursos de donadores y voluntarios a donde se necesitan, así como visibilizar los sitios donde la ayuda es aún requerida. *Brigada* tiene a la fecha información provista por 170 organizaciones que apoyan a 257 proyectos de reconstrucción con un total de \$1,126.6 millones de pesos.

Finalmente, se hicieron esfuerzos de seguimiento a recursos tales como los estudios del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República como *Aportaciones del sector privado y la sociedad civil de México y donaciones internacionales en apoyo a las fases de emergencia y reconstrucción tras los sismos de 2017*²¹; los diagnósticos y estudios del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) del Centro de Investigación y Docencia

¹⁹ En el *Informe sobre transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y privados para la reconstrucción a seis meses de los sismos* de las organizaciones de #Epicentro, se reportaron en su momento 500,000 pesos filipinos por parte del gobierno de Botsuana, debido a la información publicada en el micrositio FM-TP; sin embargo, dado que la entidad a la que iba destinado este recurso, de acuerdo con el micrositio –el Fideicomiso Fuerza México–, no recibió esa cantidad, se eliminó de la contabilidad de los recursos obtenidos.

²⁰ www.brigada.mx.

²¹ Instituto Belisario Domínguez (2017), *Aportaciones del sector privado y la sociedad civil de México y donaciones internacionales en apoyo a las fases de emergencia y reconstrucción tras los sismos de 2017*, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3778>.

Económicas²² y los estudios, comunicados y recomendaciones²³ de algunas organizaciones integrantes de #Epicentro, entre los que destaca el *Informe sobre transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y privados para la reconstrucción a seis meses de los sismos*.

Conclusiones

A la luz de todo lo expuesto, es fundamental que, a un año de los sismos, se conozca el origen y destino de los recursos públicos y privados mediante herramientas completas y accesibles a la ciudadanía. Hasta ahora, con la información pública disponible, no es posible tener claridad sobre el estatus de dichos recursos. La información es dispersa, insuficiente y no cuenta con la calidad requerida para poder potenciar la coordinación entre actores de gobierno, sociedad civil y sector privado.

En cuanto a la información que se encuentra en manos de la administración que concluye, es necesario que, en el marco de la transición, se publique la información que aún está pendiente para realizar una valoración sobre el avance físico y financiero de las obras. Continúa siendo mucha la especulación y la falta de datos contundentes que permitan conocer la proporción de estos avances.

En este sentido, es más que pertinente publicar datos útiles en tres grandes categorías:

- **Información general:** Informes oficiales de la situación y de los daños generados por los sismos del 7, 19 y 23 de septiembre por entidad federativa, ámbito y sector, así como de su impacto socioeconómico. También es importante la publicación de los libros blancos del proceso.
- **Información financiera:** Informes presupuestales y financieros actualizados que, con claridad, indiquen lo aprobado, asignado, ejercido y comprometido por sector, así como los recursos generados por la contratación y operación de seguros y bonos catastróficos.

Por otro lado, es necesario publicar información sobre los contratos, las aportaciones estatales y su consistencia con el avance financiero de las obras y acciones. En este sentido, también es importante brindar mayor luz sobre el funcionamiento de otros fondos además del FONDEN. Por ejemplo, se deben dar a conocer las adquisiciones de Bonos Cupón Cero al amparo de créditos autorizados para entidades federativas afectadas en el

²² Centro de Investigación y Docencia Económicas (2018), *Fondos de reconstrucción en México* <http://pirc.cide.edu/vertientes/item/111-fondos-de-reconstruccion-en-mexico>.

²³ Epicentro (2018), *Informe sobre transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y privados para la reconstrucción a seis meses de los sismos*, <https://www.tm.org.mx/epicentroseismeses/>.

marco del FONREC y el ejercicio de recursos del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN).

Además, sobresale la importancia de publicar información relativa al estado que guarda el presupuesto de cada dependencia involucrada en el proceso de reconstrucción. En este sentido, también es importante conocer cómo ha avanzado la integración del Atlas Nacional de Riesgos, en términos de los recursos aprobados y ejercidos para este fin, más cuando fue parte de las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

- **Información de gestión:** Diagnósticos, dictámenes, criterios, metodologías, evidencia documental y fotográfica para determinar los tipos de daños categorizados por sector y población distribuida por sexo, grupos de edades, ámbito, actividad y nivel socioeconómico tanto a nivel nacional como por entidad federativa.

Asimismo, la publicación de los planes de trabajo desarrollados para atender la emergencia y la reconstrucción a nivel local, estatal y nacional; así como los censos de daños con evidencia documental de los dictámenes técnicos y soporte fotográfico por sector (vivienda, infraestructura, escuelas, centros de salud, patrimonio cultural e histórico, etc.), por municipio y localidad.

Existe la necesidad de contar con bases de datos (abiertas) completas que permitan identificar a las y los beneficiarios de los apoyos entregados, dados de baja o retirados por cambio de tipo de daño. En particular, se requiere tener padrones de beneficiarios de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, es crucial contar con los informes del avance físico de las obras, así como de la programación de obras pendientes por sector.

Así, con miras a documentar la experiencia para la creación de una política pública más robusta en materia de disminución de riesgos y atención de desastres, resulta indispensable contar con la sistematización de acciones realizadas durante la fase de emergencia y de reconstrucción por entidad federativa (por ejemplo: instalación de albergues, instalación de centros de acopio, instalación de unidades médicas temporales, instalación de centros educativos temporales, viviendas demolidas, viviendas reforzadas, reconstrucción de escuelas y hospitales, escuela segura, etc.). También es prioritario publicar los planes de reactivación económica de las comunidades afectadas e información y manuales de acompañamiento y asistencia técnica utilizados en la reconstrucción de viviendas y supervisión realizada.

En este mismo tenor, también es pertinente que, desde un enfoque de transparencia proactiva, pero, sobre todo, desde una perspectiva de derechos humanos y de género, comiencen a producirse y a publicarse datos e información relativa a los protocolos de protección y seguimiento de las y los afectados. Todo, desde las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad (de todas las personas y de grupos sociales como niñas y niños, juventudes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas).

Por lo tanto, también se requeriría información que permita conocer si hubo participación de las y los damnificados y afectados en la reconstrucción. Así como datos sobre representatividad, estructura, alcance y funcionamiento de estos. Además de la recepción, canalización y atención de quejas, denuncias, reportes, inconformidades y de hechos atendidos y resueltos.

Y, por último, con respecto a los donativos de índole privada y a partir del análisis de los recursos identificados, existe una gran área de oportunidad para que el sector privado en México mejore sus estándares en materia de transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior, impactaría en las acciones relacionadas con temas de filantropía y recaudación de fondos. Es importante enfatizar que aun cuando existieron buenas prácticas por parte de algunas donatarias y fideicomisos, la falta de lineamientos que estandaricen su funcionamiento y reporte, traen consigo retos significativos para valorar sus resultados e impactos.

