

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) Mecanismos de Atención y Recursos Ejercidos 2000-2006

1. Información general sobre el Fondo de Desastres Naturales

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) forma parte del Sistema Nacional de Protección Civil, y coadyuva en los esfuerzos realizados por otras instituciones de prevención y apoyo a damnificados, así como en los programas normales de las dependencias y entidades federales relacionados directamente con la atención de desastres. El FONDEN de acuerdo con el Sistema de Protección Civil, tiene como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades federales, así como de las entidades federativas .

Antes de la creación del FONDEN, la respuesta del Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales ante los desastres naturales, consistía en la reorientación del gasto para enfrentar, en la medida de lo posible, los daños sufridos en la infraestructura física y para atender a la población damnificada. Lo anterior ocasionaba que los programas normales de obras públicas, como de ampliación, de mantenimiento o de obra nueva, no se cumplieran o sufrieran importantes disminuciones o rezagos por falta de recursos, ya que éstos se destinaban a la reconstrucción de la infraestructura dañada o destruida por un fenómeno natural.

En 1996 se constituye el Fondo de Desastres Naturales, como el instrumento financiero del Gobierno Federal para atender los efectos de los desastres naturales. En marzo de 1999, se publican las Reglas de Operación del FONDEN, con el fin de contar con un marco normativo adecuado y transparente. En junio de ese mismo año, la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento aprueba el contrato constitutivo del

Fideicomiso FONDEN para administrar los recursos remanentes que pudiesen generarse al término de cada ejercicio fiscal.

Las Reglas de Operación del Fondo se han modificado en 6 ocasiones: 29 de febrero de 2000; 30 de noviembre de 2000; 31 de marzo de 2001; 23 de mayo de 2003, 22 de octubre de 2004 y 19 de septiembre de 2006. Lo anterior, se sustenta en los contenidos de la propia Ley General de Protección Civil.

El FONDEN, es un Programa Federal que otorga recursos en forma complementaria y subsidiaria, por lo tanto para recibir financiamiento es necesario que los Estados y las Instancias Federales, justifiquen que el desastre natural supera su capacidad financiera, en razón de no contar con recursos suficientes en sus programas normales para atender los daños ocasionados por un evento. El apoyo del Fondo se realiza mediante tres mecanismos:

I. Programa FONDEN.- Programa autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, (Ramo 23) el cual se ejercerá a través de las dependencias federales para ser ejecutado por ellas mismas o a través de fideicomisos públicos estatales.

II. El Fideicomiso FONDEN.- El fideicomiso actuará en caso de que las dimensiones de los desastres superen las provisiones presupuestarias y la capacidad del manejo financiero del propio presupuesto corriente. Asimismo, este fideicomiso podrá adquirir equipo especializado que facilitará las acciones de atención y restablecimiento a la normalidad de las áreas y personas afectadas por algún siniestro natural.

III. Fondo Revolvente.- Fondo a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que tiene por objeto

proporcionar recursos para la adquisición de insumos ante situaciones de emergencia para cubrir de manera inmediata las necesidades urgentes de la población relacionadas con la vida, salud, alimentación, atención médica, vestido, albergue temporal, así como el rescate de personas de en zonas de riesgo.

Los recursos se canalizan a las entidades federativas, una vez emitida la Declaratoria de Desastre Natural de acuerdo con las reglas de operación del FONDEN, lo cual se realiza con el apoyo de la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales de la propia SEGOB.

2. Ejercicio de los Recursos del FONDEN

Los recursos del Fondo se ejercerán de conformidad con las reglas de operación del FONDEN para lo cual deberá existir previamente:

1. Ocurrido el fenómeno, si la capacidad de respuesta de la Entidad Federativa o la Dependencia Federal es rebasada, solicita en forma inmediata el apoyo del Gobierno Federal

2. La SEGOB recibe las solicitudes de recursos de los Estados y de las Dependencias Federales y emite la declaratoria de desastre natural en el Diario Oficial de la Federación; una vez emitida, la Dirección General del FONDEN, apoya a través del Fondo Revolvente a la población afectada por un desastre natural que ponga en peligro la vida humana;

3. En forma simultánea, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de considerar procedente, autoriza los anticipos solicitados con cargo al FONDEN Federal. Para apoyar, en forma complementaria, dentro de una determinada zona geográfica, la reparación de daños de los bienes públicos y privados.

4.-La SEGOB elaborará y presentará para aprobación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, órgano colegiado compuesto por los Titulares de cinco Dependencias del Gobierno Federal, la solicitud global de recursos; incluyendo su opinión respecto a si las solicitudes se ajustan a los contenidos previstos por la norma legal.

5.- El órgano colegiado, si considera procedentes los montos solicitados y de ser el caso, recomienda que los recursos sean autorizados por la SHCP y entregados por conducto del Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 del

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) vigente o del Fideicomiso FONDEN Federal.

La SEGOB es responsable de la suscripción de convenios de colaboración con las entidades federativas, en materia de atención de desastres, así como para observar en lo conducente de las reglas de operación del FONDEN.

3. Fideicomisos Públicos Estatales

El FONDEN ha establecido como procedimiento para el ejercicio de sus recursos: la creación de un fideicomiso público de carácter estatal en donde converjan recursos de los tres órdenes de gobierno, se transparente su aplicación y las responsabilidades que tiene cada uno en la reparación de los daños causados. Asimismo, estos fideicomisos cumplen con el propósito de promover en cada Estado la creación de provisiones presupuestales en los gobiernos estatales y municipales para la atención de siniestros naturales.

En el caso de que los daños sólo hayan afectado la infraestructura federal, estos recursos se incorporan como una adición líquida a sus programas normales. Estas asignaciones presupuestarias significan una ampliación al presupuesto autorizado de la dependencia ejecutora (y una reducción concomitante al Ramo 23, el cual contiene el presupuesto de este programa). Con esto, además de que los recursos forman parte del presupuesto, el gasto también se reporta en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. La ejecución de dichos recursos estará condicionada a la aportación de las coparticipaciones de los Gobiernos locales en los porcentajes previstos en las Reglas de Operación del FONDEN (Ver cuadro 1)

Las dependencias y entidades ejecutoras también están obligadas a elaborar Libros Blancos en los que se dé cuenta de los gastos efectuados, así como de las acciones y procedimientos realizados de acuerdo con las reglas de operación. Asimismo el órgano interno de control de la SEGOB, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación podrán realizar en cualquier tiempo revisiones y auditorías que estimen procedentes al ejercicio de los recursos del FONDEN.

4. Asignación de Recursos al FONDEN

En el año de 1996 se crea el Programa Fondo de Desastres Naturales; se constituyó dentro del ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del Presupuesto de Egresos de la Federación. En ese entonces, dicho programa era propiamente un instrumento presupuestario administrado por la SHCP.

Cuadro 1
Apoyos Complementarios y Subsidiarios del FONDEN

Acciones para Damnificados	Porcentaje de Recursos Federales	Porcentaje de recursos estatales, municipales y del Distrito Federal
1. Acciones de emergencia que ejecute el Gobierno Federal para toda la población damnificada	100	0
2. Vivienda para la población de bajos ingresos Reparación y reconstrucción Reubicación y construcción	70	30
a) Adquisición de suelo apto para reubicación	10	90
b) Introducción de los servicios urbanos básicos (agua potable, saneamiento básico y electrificación).	20	80
c) Construcción	70	30
3. Activos Productivos privados para la población de bajos ingresos.		
Predios agrícolas	70	30
Predios forestales	70	30
Hatos ganaderos	70	30
Embarcaciones menores o equipos de pesca.	50	50
Infraestructura acuícola	50	50
Activos de traspaso y para pequeñas artesanías y manufacturas	40	60
4. Fuentes transitorias de ingreso para la población de bajos ingresos en acciones no considerados en los rubros anteriores.	70	30

Fuente: Reglas de Operación del FONDEN

previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, en el Ramo General 23 del PEF de cada ejercicio fiscal.

El Fideicomiso FONDEN se integra:

1. Con los recursos no ejercidos existentes en el Programa FONDEN al término de cada ejercicio fiscal;
2. las economías registradas por las dependencias y entidades federales a las que se autorizaron recursos;
3. los saldos que resulten de recursos federales transferidos a los fideicomisos estatales;
4. las recuperaciones que se obtienen de las compañías aseguradoras de infraestructura pública atendida con recursos del FONDEN; y
5. los rendimientos que genere la inversión de los recursos disponibles.

El Fondo Revolvente no tiene un presupuesto específico previamente determinado. En enero de cada año, la SEGOB solicita a la SHCP que autorice la constitución del Fondo conforme a lo establecido por el artículo 86 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, hasta por un monto de cincuenta millones de pesos para el inicio de operaciones.

Cuando los recursos del Programa FONDEN se encuentren devengados, o los ejercidos resulten insuficientes, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, prevé en el artículo 19 fracción I, que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades.

5. Recursos Ejercidos por el FONDEN en el periodo 2000-2006

Tanto la programación de los recursos con cargo al FONDEN como la población objetivo, están sujetas a la eventualidad de un desastre. En consecuencia, el ejercicio de los recursos depende de la ocurrencia de los fenómenos naturales. En el periodo de 2001 a 2006, el FONDEN atendió 253 declaraciones de emergencia, el año con mayor número de contingencias fue 2003 con 62 eventos, 24.7 por ciento del total observado, afectando 20 entidades federativas, esto es, el 65.5 por ciento.

En 15 entidades federativas se registró el 90 por ciento de las Declaratorias de Emergencia. El estado de Veracruz concentró el mayor número de declaraciones con 59, el 23.3 por ciento del total. En contraste, el Distrito Federal no fue objeto de declaración de emergencia, mientras que 16 entidades recibieron menos de cuatro declaratorias en el periodo señalado.

Los recursos ejercidos con cargo al FONDEN, de conformidad con las Declaratorias de Desastre emitidas de 2000 a 2006, fueron de 18 mil 899 millones de pesos constantes de 2006, el mayor monto ejercido fue en 2002 con un importe de 4 mil 393.8 millones de pesos, el 22.3 por ciento de los recursos ejercidos en el periodo.

Cuadro 2
Declaratorias de Emergencia 2001-2006
Resumen Ejecutivo

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Número de Declaratorias de Emergencias	15	18	62	42	59	57	253
Estados Declarados en Emergencia	10	12	20	11	18	13	84

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de los Libros Blancos del FONDEN, para los ejercicios Fiscales 2001-2006 de SEGOB.

Cuadro 3
FONDEN: Recursos Programados y Ejercidos por Entidad Federativa 2000-20006
Resumen Ejecutivo
Millones de pesos de 2006

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totales
Presupuesto Asignado	6,964.5	6,620.5	734.9	409.8	381.6	258.5	1,126.0	16,495.8
Tasa de Crecimiento Anual		-4.9	-88.9	-44.2	-6.9	-32.3	335.6	
Presupuesto Ejercido	1,588.1	542.5	4,393.8	1,601.9	1,606.0	6,650.9	2,515.7	18,899.0
Tasa de Crecimiento Anual		-65.8	709.9	-63.5	0.3	314.1	-62.2	
Diferencia	5,376.4	6,078.0	-3,658.9	-1,192.1	-1,224.4	-6,392.4	-1,389.7	-2,403.2

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2006 y de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2000-2006, SHCP.

En el cuadro 3 se observa que la previsión de los recursos del FONDEN, para la operación de cada ejercicio fiscal, ha resultado insuficiente, en relación con los recursos ejercidos. Ello ha requerido de recursos presupuestales apropiados para hacer frente a las declaratorias de emergencia que se presentaron, para apoyar la población afectada.

El 98.6 por ciento de los recursos ejercidos en la atención de los desastres naturales se distribuyó en 12 entidades federativas. El estado de Chiapas absorbió el 17.6 por ciento de los recursos totales. El promedio del periodo fue de 3.1 por ciento, 22 entidades se encuentran por debajo de este, el 68.8 por ciento. Las entidades que mas sufrieron desastres naturales fueron: Veracruz, Chihuahua, Zacatecas Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Durango. Las entidades que recibieron la mayoría de los recursos y las que sufrieron el mayor número de desastres, se presentan en el Cuadro 4.

Con relación a la ejecución de los recursos, es preciso reiterar que éstos se canalizan a los Fideicomisos FONDEN Estatales por cuenta y orden de las propias Entidades Federativas, para todas aquellas obras y acciones donde concurren el Gobierno Federal, los

Cuadro 4
FONDEN: Entidades con Mayor Número de Contingencias y Presupuesto Ejercido 2000-2006

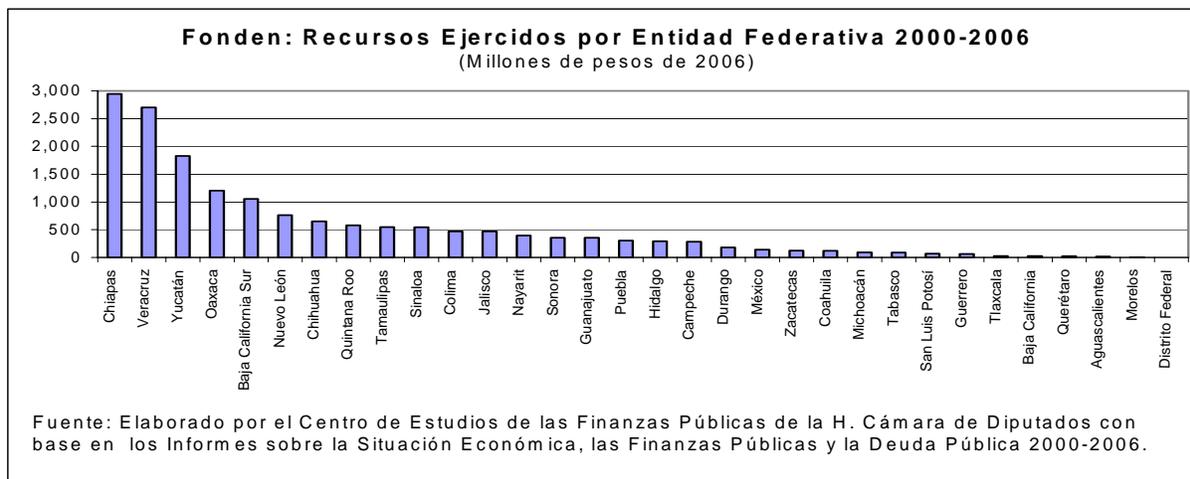
Entidad	Desastres Naturales		Presupuesto Ejercido*		
	Nº	% del Total	Entidad	Monto	% del Total
Veracruz	59	26.8	Chiapas	3,120.8	17.6
Chihuahua	26	11.8	Veracruz	2,915.1	16.1
Zacatecas	17	7.7	Yucatán	2,225.5	10.9
Quintana Roo	14	6.4	Oaxaca	1,308.6	7.2
Yucatán	13	5.9	Baja California Sur	1,136.3	6.3
Chiapas	12	5.5	Nuevo León	851.4	4.6
Durango	11	5.0	Chihuahua	800.0	3.9
Jalisco	10	4.5	Quintana Roo	636.7	3.5
Oaxaca	10	4.5	Tamaulipas	607.7	3.3
Puebla	9	4.1	Sinaloa	562.6	3.3
Michoacán	8	3.6	Colima	546.7	2.8
Baja California Sur	8	3.6	Jalisco	514.2	2.8
Nayarit	7	3.2	Nayarit	495.1	2.4
Sinaloa	7	3.2	Sonora	461.4	2.1
Guanajuato	6	2.7	Guanajuato	419.6	2.1
Totales	217	98.6		16,601.8	88.8
Promedios	7.6	3.1		523.4	3.1

* Millones de pesos de 2006

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de los Libros Blancos del FONDEN 2000-2006 de SEGOB y los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2000-2006, SHCP.

Estados, Municipios y el Distrito Federal. La ejecución de dichos recursos está condicionada a la aportación de las coparticipaciones de los Gobiernos locales en los porcentajes previstos en las Reglas de Operación.

Gráfica 1



En el presente documento se han destacado los esfuerzos y mecanismos para la atención de las emergencias en caso de un desastre natural: la capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a una contingencia. Pero en esta materia se han impulsado las tareas de prevención entre la población, así como la creación y operación de instrumentos financieros que estimulan la realización de proyectos preventivos, como el Fondo para la

Prevención de Desastres Naturales (10 de octubre de 2003) y el Fideicomiso Preventivo (31 de diciembre de 2003). En contraste el FONDEN tiene como finalidad reestablecer los bienes que resultaron dañados ante la eventualidad de un desastre natural, conforme las finanzas lo permitan, por lo tanto su ejecución sobreviene después de ocurrido el fenómeno perturbador.

Cuadro 5
Programa Fondo de Desastres Naturales: Gasto Federal Autorizado con Cargo al
RAMO 23 y Fideicomiso Fonden por Rubro de Atención, 2000 – 2006*
(Millones de pesos)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	4,840.6	825.3	4,044.5	1,764.8	1,863.3	8,529.1	3,940.3
Infraestructura Pública	881.2	259.2	1,771.9	674.9	1,289.6	5,782.9	2,242.4
Carreteras y Transportes	129.8	97.3	891.6	288.6	1,017.3	3,734.6	1,908.4
Educativa			212.6	260.0	83.2	88.2	65.2
Hidráulica	751.4	161.9	667.7	74.8	166.4	1,895.7	251.1
Salud				54.4	22.7	64.4	17.7
Atención Daminificados ¹	189.2	222.2	1,924.5	895.6	524.7	1,415.6	1,045.1
Atención Recursos Naturales	33.1	0.0	87.7	45.9		99.1	109.1
Transferencias de Remanentes al Fideicomiso FONDEN ²	3,455.2	343.9	126.5	140.8	49.0	54.0	51.2
Equipo Especializado ³	281.8	0.0	133.9			456.0	92.3
Evaluación del Fonden ⁴						2.8	2.0
Otros ⁵				4.7		718.7	398.2

RELACIONES BÁSICAS

Precios de 2006

Gasto del Programa Fondo de Desastres Naturales / Gasto Programable (%)	0.57	0.09	0.37	0.14	0.14	0.58	0.10
Gasto Per cápita (Pesos de 2006)							
Gasto Programable (pesos)	12,627.7	12,925.3	13,757.3	14,426.1	14,194.3	14,818.4	13,493.6
Programa Fondo de Desastres Naturales	71.5	11.4	51.6	20.5	19.9	85.5	13.8
Como porcentaje del PIB	0.08	0.01	0.06	0.02	0.02	0.09	0.02
Tasa de Crecimiento Anual (%)	-	-83.9	358.2	-59.8	-1.7	334.1	-83.7
Monto (Precios de 2006)	6,966.9	1,121.9	5,140.3	2,066.3	2,031.6	8,819.1	1,439.8

* Recursos ejercidos enero - diciembre

Notas:

1_/ Incluye la revolvencia de recursos para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre, así como los apoyos a la población de escasos recursos, particularmente la atención de damnificados a través de la Sagarpa para productores agropecuarios, de la Sedesol para reconstrucción de viviendas y de la Secretaría de Salud.

2_/ De conformidad con las reglas de operación del programa, al finalizar el ejercicio los remanentes se transfieren al fideicomiso FONDEN, Fideicomiso constituido ante Banobras, S.N.C. en junio de 1999.

3_/ Equipo especializado para la prevención y atención de Desastres Naturales a favor de la Semarnat, CNA, Segob y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR),

4_/ Monto destinado a cubrir al Colegio de México los costos de la evaluación de resultados de los programas a cargo del Fonden.

5_/ En 2004 se contrató una empresa de modelaje del riesgo sísmico en el país en 2005 se refiere a la contratación de un instrumento de transferencia de riesgo sísmico para proteger el patrimonio del Fideicomiso FONDEN por 718.7 millones de pesos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2000-2006, SHCP.

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. MÉXICO, D.F.