

NOTA INFORMATIVA

notacefp/019/2010
03 de junio de 2010

Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) Recursos Ejercidos 2005-2009¹

1. Constitución del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)

En el año de 1996 se crea el Programa Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) como un instrumento financiero del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), con la finalidad de apoyar a las entidades federativas, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en la atención y reparación de los daños causados por fenómenos naturales, cuando la magnitud de éstos supere su capacidad operativa y financiera.

Antes de la creación del FONDEN, la respuesta ante los desastres naturales, del Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales consistía en la reorientación del gasto para enfrentar, los daños

sufridos en la infraestructura física y para atender a la población damnificada.

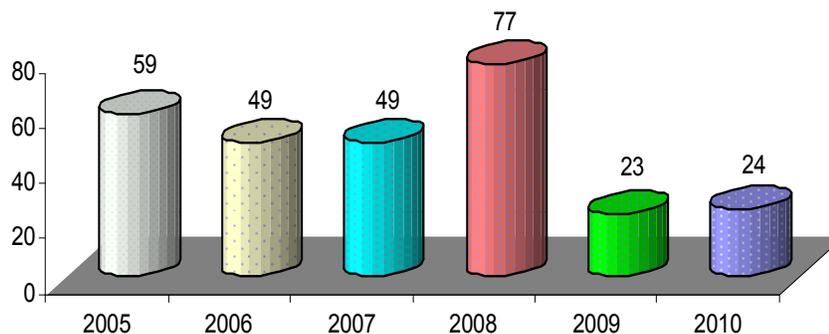
En marzo de 1999, se publican las Reglas de Operación del FONDEN, con el fin de contar con un marco normativo adecuado y transparente.

Las Reglas de Operación del Fondo (ROF) se han modificado en 7 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, 19 de septiembre de 2006 y 27 de mayo de 2009.

La modificación de las ROF, se sustenta en los contenidos de la propia Ley General de Protección Civil y su objetivo es procurar una mayor agilidad en la canalización de los recursos a la áreas afectadas.

Gráfica 1

Número: Declaratoria de Emergencia 2005-2010



Fuente: Fideicomiso FONDEN.

¹ Palabras clave: Desastres, Presupuesto, FONDEN.

2. Instrumentos financieros del FONDEN

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, para atender los daños ocasionados.

El FONDEN se integra por tres mecanismos:

I. Fondo Revolvente.- Fondo a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el cual tiene por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia y de desastre, para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población afectada.

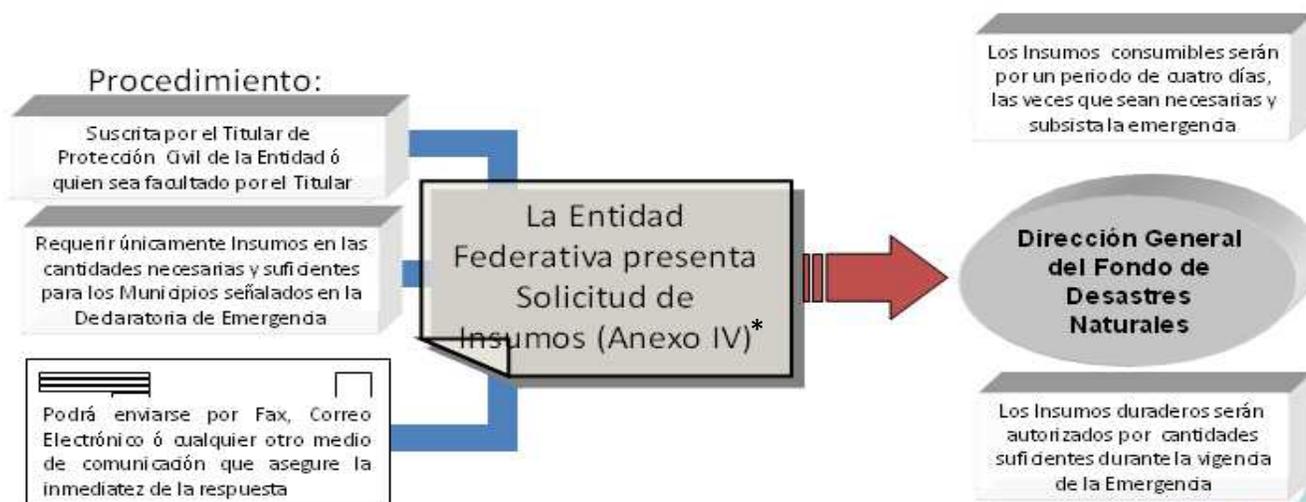
II. Programa FONDEN.- Programa autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, (Ramo 23). Tiene el propósito de atender los desastres naturales imprevisibles. De conformidad con el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), las previsiones en el proyecto de Presupuesto de Egresos (PEF) para desastres

naturales no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable.

III. El Fideicomiso FONDEN o Fondo de Reconstrucción.- Este Fondo actuará en caso de que las dimensiones del desastre superen las provisiones presupuestarias y la capacidad de la entidad federativa o dependencia haya sido rebasada.

En el Fideicomiso FONDEN se concentran los recursos no ejercidos del Programa FONDEN al término de cada ejercicio fiscal; las economías registradas por las dependencias y entidades federales a las que se autorizaron recursos para la atención de desastres naturales; los saldos que resulten de recursos federales transferidos a los fideicomisos estatales; las recuperaciones que se obtienen de las compañías aseguradoras de infraestructura pública atendida con recursos del FONDEN, y los rendimientos que genere la inversión del numerario disponible. Asimismo, incluye los recursos previstos en el artículo 37, segundo párrafo, de la LFPRH.

Gráfica 2
Operación del Fondo Revolvente de SEGOB



Fuente: Reglas de Operación del FONDEN publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2009.

* Anexo IV se refiere a gastos para:

Productos Comestibles: despensas alimenticias, agua para beber, medicamentos y materiales de curación.

Productos Duraderos: artículos de abrigo y protección. Herramientas: Pala, pico, cincel, hacha, martillo, azadón y artículos de limpieza.

Servicios: arrendamiento de letrinas y regaderas: habilitación de refugios temporales, fletes, para el traslado de insumos y población y combustibles.

En el artículo 19, fracción I de la LFPRH se dispone que una parte de los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos podrán destinarse a la atención de desastres naturales cuando la suficiencia presupuestal del FONDEN resulte insuficiente (artículo 37 de la Ley).

Con la LFPRH se dispone de una monto mínimo de recursos en el PEF y de una regla para apoyar al FONDEN cuando su capacidad financiera sea rebasada.

3. Ejercicio de los recursos del FONDEN

3.1. Declaratoria de Emergencia

La Entidad Federativa accede a los recursos del Fondo Revolvente mediante una solicitud a la Coordinación General de Protección Civil, por conducto de su Gobernador, para la emisión de una **Declaratoria de Emergencia**. Una vez emitida la misma y durante su vigencia, la Dirección General del FONDEN puede proporcionar los insumos y bienes necesarios para atender la contingencia de acuerdo con la Gráfica 2.

De acuerdo con las reglas de operación del FONDEN, las Entidades Federativas son las instancias facultadas para solicitar a SEGOB la emisión de una Declaratoria

de Emergencia. Por tanto los municipios o delegaciones políticas deberán establecer los mecanismos de coordinación necesarios con su Entidad Federativa para efectos de ser considerados en la solicitud.

3.2. Declaratoria de Desastre Natural

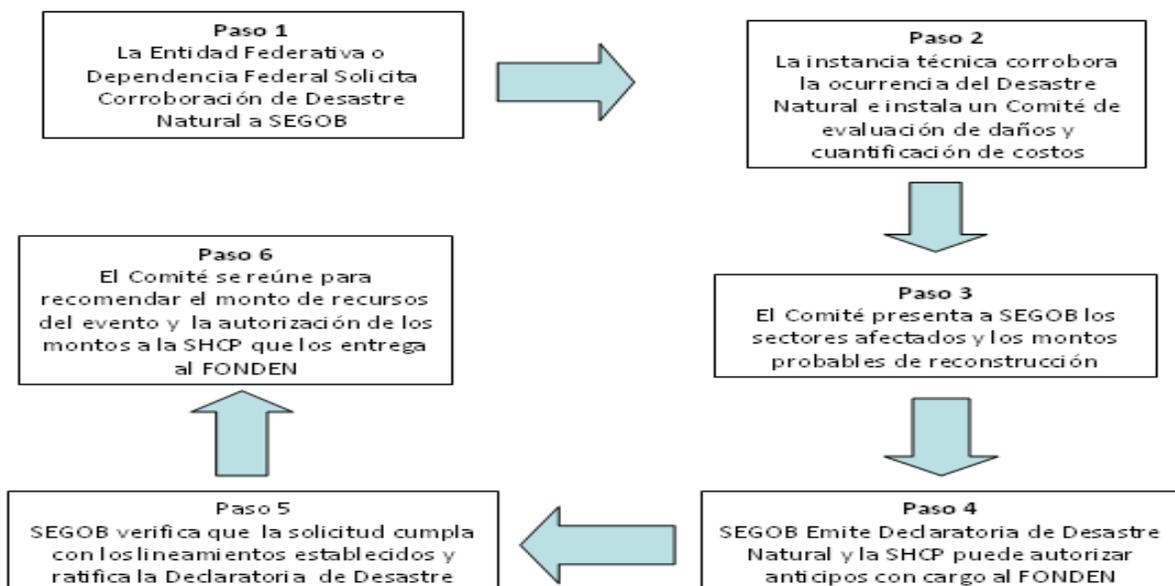
Paso 1. La Entidad Federativa o la Dependencia Federal solicita en forma inmediata la corroboración del desastre a la instancia técnica competente, (si se tratara de fenómenos de tipo geológico, el Centro Nacional de Prevención de Desastres; para fenómenos hidrometeorológicos la Comisión Nacional del Agua y para incendios forestales la Comisión Nacional Forestal).

Paso 2. La instancia técnica tendrá hasta cuatro días para corroborar la ocurrencia del desastre y se instala un comité con instancias federales y estatales para evaluar y cuantificar los daños.

Paso 3. El Comité de Evaluación de Daños, presenta a la SEGOB los resultados de los daños de los sectores afectados y los montos necesarios para su reconstrucción. Desde la instalación del Comité correspondiente, las Dependencias y Entidades

Gráfica 3

FONDEN: Declaratoria de Desastre Natural



Fuente: Reglas de Operación del FONDEN publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2009.

Federales, así como las Entidades Federativas, podrán solicitar *Apoyos Parciales Inmediatos* con cargo al FONDEN

Paso 4. A los 5 días siguientes, la Secretaría de Gobernación recibe las solicitudes de recursos de los Estados y de las Dependencias Federales y emite la Declaratoria de Desastre Natural. En forma simultánea, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de considerar procedente, autoriza los anticipos solicitados con cargo al Fideicomiso FONDEN Federal.

Paso 5. Dentro de los 2 días siguientes, la SEGOB deberá verificar que no haya duplicidad de acciones entre las diversas instancias federales y estatales y presentar 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, de conformidad con los lineamientos previstos por las normas jurídicas.

Paso 6. El Comité, dentro de los 4 días siguientes se reúne y de ser el caso, recomienda el monto de los recursos y la autorización y los fondos por la SHCP para que sean entregados al FONDEN o al Fideicomiso FONDEN Federal.

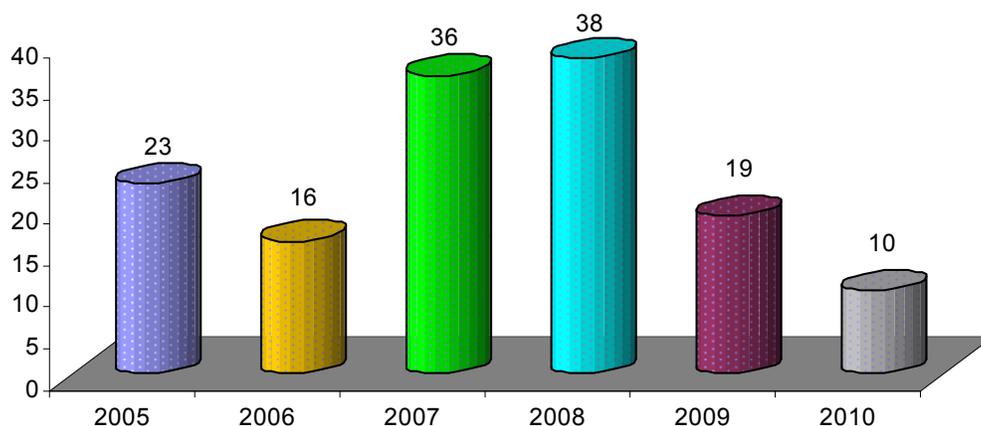
Una vez autorizados los recursos definitivos, la SEGOB le notifica a la Entidad Federativa dicha situación. El recurso se entrega a la Entidad Federativa vía subsidio y es administrado en un Fideicomiso Público Estatal a cargo de BANOBRAS, el cual sirve de caja para el pago directo a los contratistas, previa presentación de las facturas por las instancias ejecutoras.

A la SEGOB le corresponde la coordinación ejecutiva del procedimiento, desde la ocurrencia del desastre hasta la autorización de los recursos, así como el seguimiento de los programas de obras y acciones de reconstrucción en el seno de cada comité técnico estatal.

En el caso de que los daños sólo hayan afectado la infraestructura federal, los recursos se incorporarán como una ampliación líquida a los programas normales de las dependencia encargadas de la misma.

Si se agotan los recursos presupuestales para la atención de emergencias y desastres asignados al Programa FONDEN a través del Ramo General 23 *Provisiones Salariales y Económicas*, el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP y de conformidad con el artículo 32, cuarto párrafo de la Ley General de Protección Civil, hará las transferencias de partidas

Gráfica 4
Número de Declaratoria de Desastre Natural 2005-2010



Fuente: Fideicomiso FODEN.

que correspondan para cubrir los eventos presentados.

Es importante aclarar que en la emergencia se apoya a la población en sus necesidades prioritarias (mediante insumos) y en el desastre se tiende a la reconstrucción de lo dañado. Una vez autorizados los recursos y superado el momento mediático del desastre, el ejercicio de los recursos y por ende la reconstrucción tardan literalmente años en concluir. El FONDEN es uno más de los múltiples programas federales que prevén atención de desastres; sería imposible abarcar todo. En el cuadro 1 se presenta un muestra de los apoyos del FONDEN .

4. Montos Ejercidos por el FONDEN

En 2006 y 2007 los desastres naturales pusieron a prueba el mecanismo diseñado por el Gobierno Federal, toda vez que los montos ejercidos en 2006 y 2007 fueron importantes, 19 mil 766.3 millones de pesos y 29 mil 096.0 millones de pesos, respectivamente (Véase Cuadro 2).

En 2006 se dio soporte a los requerimientos de recursos para atender a las dependencias y entidades en las tareas de reconstrucción y reposición de la infraestructura dañada, como consecuencia de los daños ocasionados en 2005 por los huracanes Emily, Stan y Wilma, principalmente, en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

De los recursos autorizados al FONDEN en 2007, 29 mil 96.0 millones de pesos, el 73.6 por ciento, 21 mil 424.3 millones de pesos, fueron con cargo a los excedentes previstos en el Artículo 19, fracción I, de la LFPRH, debido a la insuficiencia de recursos del FONDEN, mismos que se aplicaron en la constitución de los Fondos de Reconstrucción de Tabasco y Chiapas por 4 mil 239.7 y 1,000 millones de pesos respectivamente.

De acuerdo con los instrumentos financieros de que dispone el FONDEN el mayor monto de recursos ejercidos corresponde al Fideicomiso FONDEN como se aprecia en el cuadro 2.

El Programa de Reconstrucción autorizado para 2006 se ejerció mediante el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas* directamente por el gobierno estatal, y a que la dimensión del desastre así lo demandó.

Los recursos ejercidos por el FONDEN se han realizado en forma reactiva para atender las emergencias que provocan los desastres naturales. En el cuadro 2 se puede apreciar la definición en la política en la atención a la población: las situaciones de emergencia se atienden por el Ramo 23 y los desastres naturales por el Fideicomiso FONDEN, al que últimamente se le ha llamado Fondo de Reconstrucción.

El destino de los recursos son principalmente para reparar la infraestructura pública, caminos y carreteras, escuelas, centros de salud, puertos y

Cuadro 1

Apoyos Complementarios y Subsidiarios del FONDEN

Acciones para Dañificados	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	70	30
Reparación y reconstrucción		
Reubicación y construcción		
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 traspasío 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, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2009.

Cuadro 2

Gasto federal autorizado con cargo al Ramo 23 y Fideicomiso FONDEN
Origen de los Recursos de Atención del FONDEN

Millones de pesos

Año	Ramo 23 Programa FONDEN	Fideicomiso FONDEN	Ingresos Excedentes 1/	Programa de Reconstrucción 2/	TOTAL Ejercido
2002	578.3	3,466.2			4,044.5
2003	350.0	1,414.8			1,764.8
2004	435.6	1,427.7			1,863.3
2005	1,145.6	7,384.0			8,529.6
2006	1,014.8	919.4	13,841.1	3,991.0	19,766.3
2007	138.5	4,625.7	16,331.8	8,000.0	29,096.0
2008	206.5	9,124.7	8,163.9		17,495.1
2009	150.0	5,381.6			5,531.6
2010 ^{3/}		3,395.9			3,395.9

1/ Corresponde al gasto financiado con los ingresos excedentes previstos en los artículos 19, fracción I, a partir de 2006 en la LFPRH.

2/ Total de recursos destinados al Programa de Reconstrucción establecido en el Artículo 67 del Decreto del PEF 2006, para atender los daños causados por los huracanes: Emily, Stan y Wilma de 2005, en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

3/ Corresponde a enero marzo de 2010.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2010 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002-2009 SHCP.

aeropuertos y los programas de reconstrucción autorizados en 2006 y 2007 (véase cuadro 3).

De los conceptos que se reportan en el cuadro 4 se aprecia el de Equipo Especializado, esta acción se crea por la necesidad que tienen las Dependencias y Entidades Federales, que forman parte del SINAPROC, de contar con equipo apropiado para atender las diferentes situaciones provocadas por fenómenos naturales.

El concepto de *Diseño de Mecanismos Financieros* se refiere la transferencia del riesgo al mercado financiero, esto es la adquisición de seguros para reponer la infraestructura pública y aliviar de presiones financieras al FONDEN.

En mayo de 2006, el Gobierno Mexicano suscribió por primera vez la primera emisión de un bono catastrófico por 160 millones de dólares. Con el propósito de contar con un esquema de protección financiera contra terremotos por un total de 450 millones de dólares americanos, con una prima de 26 millones de dólares por tres años. El bono

catastrófico mexicano es una emisión de riesgo, una mezcla de seguro paramétrico tradicional y de un bono, de esta forma, los recursos obtenidos se depositaron en un fideicomiso y quedaron disponibles para ser transferidos al FONDEN en caso necesario. Si no se utilizan los recursos se reintegrará a los inversionistas quienes además recibirán un rendimiento de mercado de sobre dichos recursos.

En el mes de mayo de 2009 se firmó una extensión del bono por 290 millones de dólares.

El esquema de intervención de los diferentes niveles de gobierno en el caso de fenómenos naturales, es reactivo. El financiamiento de los instrumentos del FONDEN proviene mayoritariamente de recursos petroleros y de la transferencia del riesgo que se hace a los mercados financieros y de otros programas.

Los instrumentos preventivos del FONDEN son escasos y limitados. Por ello, el reto del FONDEN será la orientación hacia las acciones preventivas como eje central de su labor.

Cuadro 3
Programa Fondo de Desastres Naturales: Gasto Federal Autorizado con Cargo al
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas y Fideicomiso FONDEN por Rubro de Atención, 2002 – 2010
(Millones de pesos)

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Total	4,044.5	1,764.8	1,863.3	8,529.6	19,766.3	29,096.0	17,495.1	5,531.6	3,395.9
Infraestructura Pública	1,771.9	674.9	1,289.6	5,782.9	6,233.8	11,655.4	5,074.9	4,143.2	2,989.1
Carreteras y Transportes	891.6	288.6	1,017.3	3,734.6	1,908.5	2,664.9	4,148.1	2,682.2	1,512.8
Educativa	212.6	260.0	83.2	88.2	65.6	83.4	40.4	36.9	32.2
Hidráulica	667.7	74.8	166.4	1,895.7	251.0	751.3	724.4	860.0	1,308.8
Salud		54.4	22.7	64.4	17.7	74.3	46.7	38.1	5.0
Vivienda								444.4	114.4
Acuícola						25.6		22.5	0.0
Forestal							40.7	19.4	16.1
Naval						55.9	74.6	39.7	0.0
Programa de Reconstrucción ¹					3,991.0	8,000.0	0.0	0.0	0.0
Atención a Damnificados ²	1,924.5	895.6	524.7	1,415.6	1,045.1	1,935.4	1,466.6	133.2	138.7
Ingresos Excedentes ³					5,921.4	12,188.9	7,383.9	0.0	
Atención Recursos Naturales	87.7	45.9		99.1	109.1	53.7		0.0	
Transferencias de Remanentes al Fideicomiso FONDEN ⁴	126.5	140.8	49.0	54.0	5,964.1	2.8	105.6	1,161.0	200.0
Equipo Especializado ⁵	133.9			456.0	92.3	160.2	652.3		
Evaluación del FONDEN ⁶				2.8	2.0				
Diseño de mecanismos financieros ⁷		4.7		718.7	398.2	150.0	1,788.6	94.2	67.9
Reserva financiera ⁸						2,949.6	1,023.3	0.0	
Relaciones Básicas (Precios de 2009)									
Variación Real Anual (%)	-	-56.5	-3.2	338.4	117.0	40.6	-43.2	-69.8	-41.4
Participación en el Gasto Programable del Gobierno Federal (%)	0.4	0.1	0.1	0.6	1.2	1.5	0.9	0.3	0.3
Gasto Per cápita (pesos de 2009)	40.1	17.3	18.1	82.1	188.5	275.0	164.0	51.4	31.3

* Recursos ejercidos enero - marzo

Notas:

1_/ De conformidad con el Artículo 67 y el Anexo 8 del Decreto de PEF 2006, se autorizaron recursos del Programa de Reconstrucción, por los desastres naturales ocurridos en 2005 a los estados de: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán. En 2007 se refiere a los Fondos de Reconstrucción de Tabasco y Chiapas por 7,000 y 1,000 millones de pesos respectivamente con motivo de lluvias intensas.

2_/ Incluye al Fondo Revolvente para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre, así como los apoyos a la población de escasos recursos.

3_/ Gasto financiado con ingresos excedentes previstos en los artículos 19, fracción I, de la LFPRH.

4_/ 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.

5_/ Equipo especializado para la prevención y atención de Desastres Naturales a favor de la SEMARNAT, CNA, SEGOB y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR),

6_/ Monto destinado a cubrir los costos de la Evaluación de Resultados de los programas a cargo del FONDEN al Colegio de México.

7_/ 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.

8_/ Corresponde a los recursos para constituir la reserva financiera prevista en el artículo 37, segundo párrafo, de la LFPRH.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2002-2010 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002-2009, SHCP.

Fuentes de Consulta:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años 2000-2009, México, D.F.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años, 2000-2009, México, D.F.

Secretaría de Gobernación, Fondo de Desastres Naturales, <http://www.proteccioncivil.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=2&nIdPanel=391&nIdFooter=22>.

Secretaría de Gobernación, Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2008.

Secretaría de Gobernación, Reglas de Operación del FONDEN, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2009.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda

Director de área: Mtro. Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Lic. Ranulfo Delgado Castañeda