

Nota Informativa

24 de febrero de 2022

Fondo de Desastres Naturales “FONDEN”, 2022

Presentación

En el marco de la reciente aprobación del presupuesto 2022 y de la extinción de los fideicomisos sin estructura, la presente nota tiene como objetivo revisar el *status* actual del Pp Fondo de Desastres Naturales FONDEN los recursos aprobados y el mecanismo de operación actual.

Creación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)

Debido a su diversidad geográfica, México se ubica dentro de los 30 países más expuestos a desastres de naturales, tales como terremotos, erupciones volcánicas, maremotos, huracanes, incendios, inundaciones, deslaves y sequías entre otros; tal condición aunada al crecimiento de la población que reside en las zonas de alto riesgo eleva aún más el peligro latente de que ocurran desastres de gran magnitud.

Derivado de los terremotos ocurridos en los 80's, el Gobierno Federal consideró mejorar la capacidad del país para la gestión del riesgo de desastres. A partir de entonces se tomaron las medidas necesarias para

apoyar la reconstrucción y fortalecer el sistema nacional de protección civil. En el mes de octubre de 1985 quedó establecida una Comisión Nacional para la Reconstrucción, bajo el liderazgo del Presidente de la República como una medida inicial para responder a las necesidades de la población afectada. En 1986 se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) coordinado y supervisado por la SEGOB.

Desde el establecimiento del SINAPROC, el Gobierno Federal había hecho de la Gestión Integral de Riesgos (GIR) una prioridad del país y la integró al proceso de planeación, fortaleció la capacidad de las instituciones nacionales y locales para reducir ex-ante el riesgo, prepararse para desastres potenciales y responder eficaz y eficientemente en caso de un evento natural adverso.

No obstante, la instauración del SINAPROC, periódicamente se requería que las dependencias reasignaran recursos etiquetados para el financiamiento de los trabajos de reconstrucción post desastre. Dichas reasignaciones retrasaban y afectaban de manera constante los programas de inversión, además aplazaban el envío de fondos para la recuperación.

En respuesta a tal situación, en 1996 el Gobierno Federal constituyó el Fondo de Desastres Naturales, conocido comúnmente como FONDEN, como un vehículo financiero interinstitucional para la atención de los desastres naturales.

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) era *“un instrumento interinstitucional que tenía por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar*

recursos para mitigar los efectos que producían un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil”¹.

El mandato original del FONDEN era asegurar la disponibilidad de recursos inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre natural para financiar la reconstrucción de infraestructura pública y vivienda de la población de escasos recursos, sin comprometer los presupuestos existentes ni los programas públicos aprobados.

En principio, el FONDEN fue creado como un Programa Presupuestario (Pp) del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y no fue sino hasta 1999 cuando se emitieron sus primeras Reglas de Operación².

La insuficiencia presupuestaria del FONDEN para atender desastres naturales conllevó a la introducción en la LFPRH el mandato para que la SHCP destinará un porcentaje fijo para el FONDEN³. Por lo que la asignación anual en el Presupuesto para este fondo, sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable.

Posteriormente, en 2010 se publicaron en el DOF las Reglas Generales del FONDEN⁴, las cuales establecieron la obligación de definir los parámetros y procesos de acceso a los apoyos de dicho fondo, además simplificaron los procedimientos y mejoraron las actividades de reconstrucción al concentrar

¹ DOF: 03/12/2010 ACUERDO por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, Artículo 1ro. disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169686&fecha=03/12/2010

² DOF: 31/03/1999 ACUERDO que establece las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997984&fecha=31/03/1999

³ Art 37 LFPRH Disponible en DOF 30 marzo 2006: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006

⁴ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169686&fecha=03/12/2010

en las dependencias y entidades federativas la responsabilidad de aplicar los recursos del FONDEN en vez de distribuirlos entre estas.

De modo subsecuente, en 2011 se expidieron en el DOF⁵, los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN, con el objeto de definir los parámetros y procesos a los que hacían referencia las Reglas Generales del FONDEN.

En este contexto, el FONDEN estuvo enmarcado en el SINAPROC y fue administrado por la SEGOB; teniendo como mandato proporcionar recursos financieros para:

- ✓ La asistencia de emergencia a las poblaciones afectadas por los efectos de un desastre natural;
- ✓ La recuperación y reconstrucción de infraestructura pública afectada
- ✓ La recuperación y reconstrucción de vivienda de población de bajos ingresos.

Para obtener recursos del FONDEN, las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de las entidades federativas debían mostrar que la magnitud de los daños excedía sus capacidades financieras y presentar una solicitud mediante la cual detallaban las necesidades de reconstrucción y sus costos estimados. Cabe señalar que los municipios no recibían el apoyo directo, pues los gobiernos de las entidades federativas eran quienes presentaban las solicitudes para restaurar activos municipales.

Componentes Presupuestarios y Mecanismos del FONDEN

El principal componente presupuestario del FONDEN y su mecanismo financiero de ejecución del gasto fue el Programa N001 FONDEN para la

⁵ DOF: 31/01/2011 LINEAMIENTOS de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176185&fecha=31/01/2011

Reconstrucción y el Fideicomiso de mismo nombre. Un componente adicional financiado a través del Fideicomiso FONDEN, era el Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, que proporcionaba recursos para ayuda inmediata ante los efectos de un desastre. Además, el Gobierno Federal asignó un componente presupuestario menor y su mecanismo financiero para la gestión integral del riesgo ex-ante, conocido como Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y su Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN).

Cabe señalar que, el Fideicomiso público FONDEN era operado por BANOBRAS, mediante el cual se canalizaban los recursos del Programa FONDEN para la Reconstrucción. Una vez que el financiamiento quedaba aprobado para un fin específico, dichos recursos quedaban etiquetados en una subcuenta del Fideicomiso; también actuaba como autoridad contratante de seguros y otros instrumentos de transferencia de riesgos. Mientras que el Fideicomiso público FIPREDEN también operado por BANOBRAS canalizaba recursos provenientes del FOPREDEN hacia actividades preventivas, previamente autorizadas.

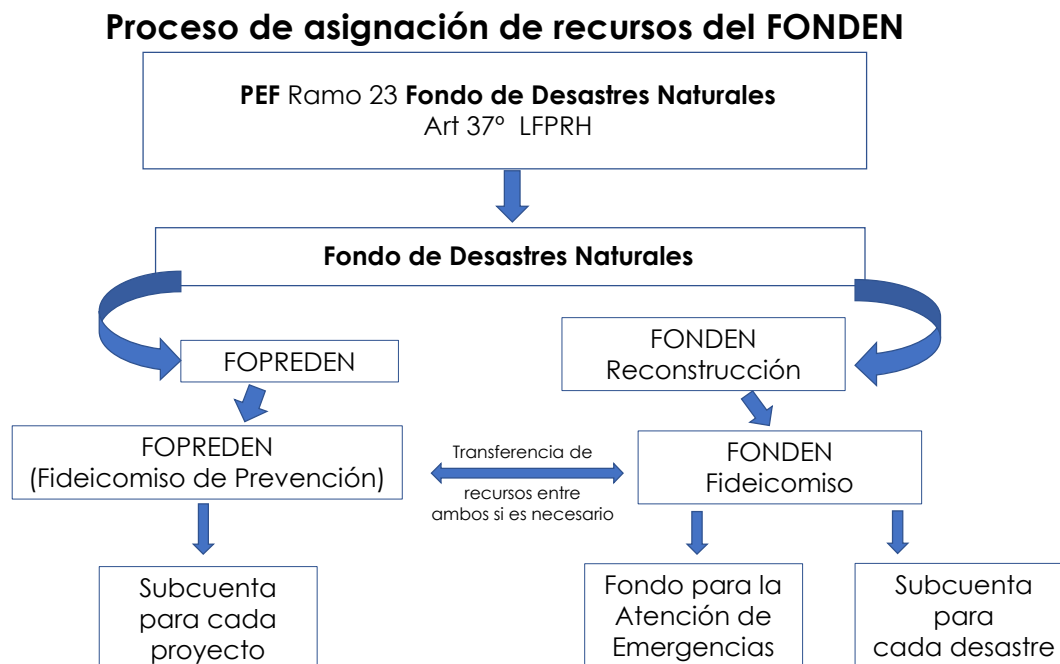
El Artículo 37 de la LFPRH se establecía que, cada año, el FONDEN y sus diferentes componentes y mecanismos contarían con no menos de 0.4% del Gasto Programable⁶. Si embargo, este artículo fue reformado en 2020⁷, y este requerimiento fue eliminado.

Es de señalar que el FONDEN era responsable de asignar recursos de acuerdo con sus reglas de operación y los recursos no utilizados, de los componentes presupuestarios del Programa FONDEN para la Reconstrucción o FOPREDEN, al término del año fiscal eran transferidos a los

⁶ Este monto incluía los recursos del Fideicomiso FONDEN no comprometidos en el año fiscal anterior

⁷ Artículo reformado el 6 noviembre 2020 pág. 28. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf

mecanismos financieros Fideicomiso FONDEN y FIPREDEN, respectivamente, como reservas a ser utilizadas en años subsecuentes.



Fuente: Elaborado por CEFP, con cifras de SEGOB, SHCP.

Decreto de Extinción o Terminación de Fideicomisos Públicos, Mandatos Públicos y Análogos.

Si bien en los términos antes señalados, el FONDEN tenía una operación organizada y estaba normado por lineamientos y reglas de operación, ante el cambio en la administración pública y bajo un entorno adverso causado por la pandemia del Sar Cov2; la amenaza de una crisis mundial económica derivada por los conflictos en el mercado petrolero y la eclosión de la pandemia del COVID 19, el Gobierno Federal buscó mecanismos de financiamiento, para cumplir con sus funciones y otorgar transferencias a los sectores social y privado, sin tener que recurrir al aumento de las contribuciones por parte de las familias y las empresas.

Se debe considerar que, uno de los principales ejes rectores de la administración, establecido en el PND 2019-2024, es la adopción de la "Economía para el bienestar", por lo cual con base en él pretende la instrumentación de medidas que le permitan el crecimiento con austeridad de manera particular, frente a la situación de crisis que comenzó en el primer trimestre de 2020.

Ante ese panorama y con el propósito citado, el ejecutivo federal emitió el "DECRETO⁸ por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos" sin estructura orgánica. Por lo que las dependencias del gobierno federal debían iniciar los procesos y enterar los recursos a la tesorería de la federación, es de señalar que esta medida tuvo por objeto aportar liquidez para el plan de recuperación económica, toda vez que no se tenía pensado contratar deuda para ese fin.

Frente a esta determinación los Fideicomisos del FONDEN y FIPREDEN se enlistaron para ser extintos, bajo este contexto, el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana emitieron el ACUERDO⁹ por el que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicado el 3 de diciembre de 2010.

Conforme a lo establecido en el Acuerdo citado, los programas de obras y acciones autorizados e iniciados previamente a la entrada en vigor de dicho acuerdo serían concluidos y su ejecución serían responsabilidad de las dependencias y entidades correspondientes, los trámites requeridos

⁸ DOF 2 abril 2020. DECRETO por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020

⁹ DOF 27 julio 2021. ACUERDO por el que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicado el 3 de diciembre de 2010. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624889&fecha=27/07/2021

serían atendidos por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de su competencia.

Posteriormente, la Secretaría de Seguridad y Atención Ciudadana difundió los lineamientos del “Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales”¹⁰, el cual es un Pp de nueva creación cuya Unidad Responsable (UR) es la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; el Pp tiene como objetivo general asegurar que la población afectada por amenazas naturales reciba atención suficiente por parte del gobierno estatal y municipal ante emergencias.

Los objetivos específicos del programa son:

1. Apoyar a las entidades federativas cuyas capacidades operativas y financieras se encuentran rebasadas, para brindar suministros de auxilio a la población afectada por una amenaza natural;
2. Fortalecer el marco normativo para la atención de emergencias por amenazas naturales;
3. Desarrollar el conocimiento del personal de Protección Civil de las entidades federativas en el acceso al programa presupuestario para la atención de emergencias.
4. Desarrollar materiales y contenidos para capacitar al personal de las Unidades Estatales de Protección Civil.

Durante el ejercicio 2021, pese a que no le fueron aprobados recursos porque no estaba incluido en la Estructura Programática (EP) del

¹⁰ DOF 16/08/2021 ACUERDO que establece los lineamientos del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626632&fecha=16/08/2021

presupuesto, al cierre del cuarto trimestre del 2021 se reportan erogaciones por un mil 514.9 mdp.

Posteriormente, en el documento emitido por la SHCP de la EP 2022¹¹, se anticipa su alta en la EP vigente del Ramo 36 Seguridad Pública y Protección Ciudadana, no obstante, en el reciente proceso de aprobación del presupuesto no tiene recursos disponibles.

De forma paralela, en diciembre de 2020 la H. Cámara de Diputados aprobó y envió al Senado el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General Integral del Riesgo de Desastres y Protección¹², la cual no ha sido aprobada pues no existe su publicación en el DOF. Las disposiciones generales de dicha propuesta señalan que se tiene por objeto definir las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de gestión integral del riesgo de desastres y protección civil mediante:

- I. El establecimiento de los mecanismos de coordinación;
- II. La definición de las fases de la gestión integral del riesgo de desastres y protección civil y sus instrumentos de aplicación, y
- III. El impulso de la participación y concertación de los sectores social, privado y académico en la consecución de los objetivos de esta Ley, en los términos y condiciones que la misma establece.

El artículo 2do de dicha Ley señala que *“las bases de coordinación objeto tienen como finalidad la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales*

¹¹ SHCP. Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto 2022. Pag 24. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2022/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2022.pdf

¹² Minuta Proyecto de Decreto Ley General Integral del Riesgo de Desastres y Protección, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-1P-267/01_minuta_267_03dic20.pdf

y ambientales de las personas, las localidades, así como prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes”.

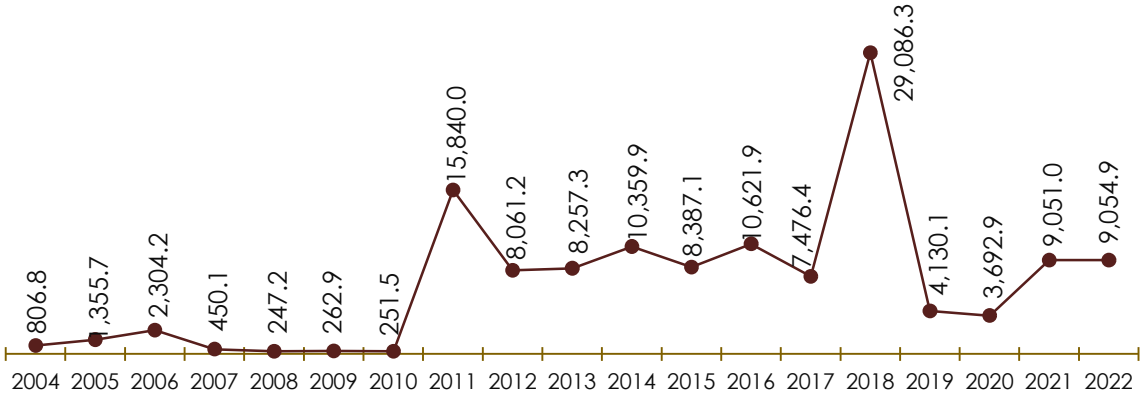
Finalmente, en el reciente presupuesto aprobado 2022, en noveno transitorio que a la letra dice *“Las Dependencias y Entidades que reciban recursos para la atención de los desastres naturales, continuarán siendo las responsables de destinar y ejercer los mismos para los fines para los cuales fueron autorizados; dar el seguimiento a la ejecución de las obras y acciones que estas contraten y al cumplimiento del calendario de ejecución en los términos y plazos establecidos, y contar con la documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones. Asimismo, en la contratación de las obras de reconstrucción, los ejecutores de gasto deberán prever el establecimiento de medidas de mitigación que reduzcan su vulnerabilidad ante futuras amenazas”* y en el Art 6 Fracción III queda explícita la continuidad de los Pp's N001 “Atención de emergencias y desastres naturales” y N001 “Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)” N002 “Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)” operados por las UR's “Conagua” y “Unidad de Política y Control Presupuestario” pertenecientes a los Ramos 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales y 23 “Provisiones Salariales y Económicas” pues los tres programas tiene recursos aprobados para ser ejercidos durante el 2022.

Evolución presupuestaria del Pp's N001 FONDEN, 2004-2022 y del Fideicomiso FONDEN, 2006-2021.

Con información de la SHCP, entre 2004 y 2022 los recursos del FONDEN crecieron a una tasa media anual real de 14.4 por ciento, registrándose el mayor presupuesto aprobado en 2018, dicho incremento obedece a la emergencia para la atención de la población dañada por los sismos

ocurridos un año anterior (2017) y el segundo más significativo ocurrió en 2011, importa señalar que con información de la Cruz Roja, el 2010 está catalogado como el año más caótico de desastres naturales, sismos, lluvias, inundaciones y deslaves afectaron tanto a estados del norte como del sur del país, dejando miles de damnificados, en contraste los años con menores recursos aprobados fueron: 2007-2010 años en los que se consolidaron las reglas de operación, lineamientos y en consecuencia sus correspondientes fideicomisos.

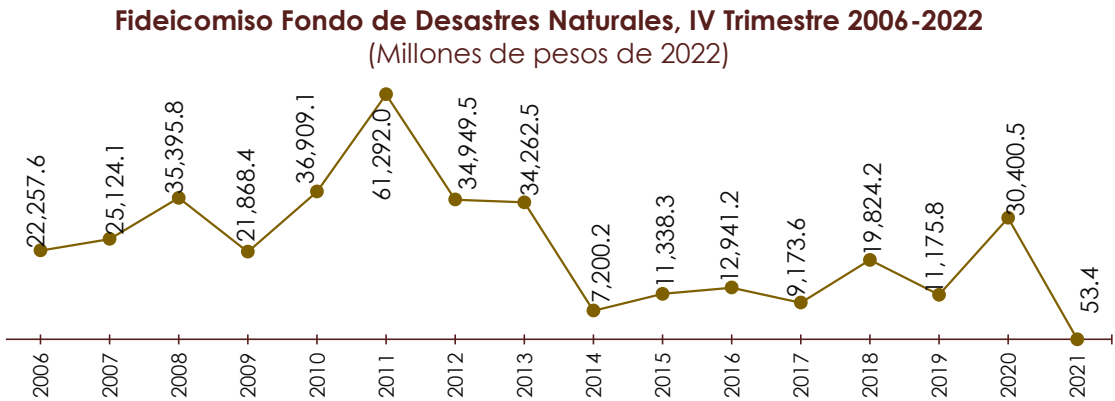
Pp N001 Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), PEF 2004-2022
(Millones de pesos de 2022)



Nota.- De 2004 a 2008 incluye recursos del Fondo de Prevención de Desastres Naturales.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2004-2021.

Mientras que, con información del Anexo XIV. Fideicomisos sin Estructura Orgánica del cuarto informe trimestral de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), señala que el fideicomiso FONDEN, con clave 20000641101049, denominado "Fideicomiso 2003 (Fondo de Desastres Naturales)", el cual tiene por objeto entregar recursos a las dependencias y entidades federales para las obras y acciones de reconstrucción que son responsabilidad del Gobierno Federal por la ocurrencia de desastres naturales, al cierre de 2021 contó con una disponibilidad de 51.5 mdp.

De Conformidad con lo Establecido en el Art, Décimo Noveno Transitorio del Decreto por el que se Reforman y derogan diversas disposiciones, entre otras, la LFPRH y la Ley General de Protección Civil¹³, se señala que a partir del 1º de enero de 2021 el Fideicomiso No. 2003 FONDEN no ha asumido compromisos adicionales a los adquiridos previamente, salvo los relativos a los gastos de operación, y únicamente podrán llevarse a cabo los actos tendientes a su extinción.



Nota.-Corresponde al monto disponible al cierre del cuarto trimestre de cada año.
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Consideraciones Finales.

Si bien aún los fideicomisos y los programas presupuestarios vinculados al FONDEN cuentan con recursos, queda claro que el proceso de extinción no tendrá marcha atrás, esto a pesar de que el programa y la ley que sustituirán las actividades y acciones que llevaban a cabo estos instrumentos y programas aun no quedan bien definidos ni aprobados.

Con base en la experiencia, como ha sucedido con otros programas no desaparecen de la estructura programática pese a que ya fue anticipado

¹³ DOF 6 de noviembre del 2020 disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020

hasta que los programas que lo sustituirán empiecen sus operaciones y acciones por lo que podríamos estimar que en el transcurso del actual ejercicio fiscal se dé esta transición.

Referencias

DOF: 03/12/2010 ACUERDO por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169686&fecha=03/12/2010

DOF: 31/03/1999 ACUERDO que establece las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales, disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997984&fecha=31/03/1999

DOF: 31/01/2011 LINEAMIENTOS de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales. disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176185&fecha=31/01/2011

DOF: 27/07/2021 ACUERDO por el que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicado el 3 de diciembre de 2010, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624889&fecha=27/07/2021

DOF 16/08/2021 DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020

DOF 06/11/2020 ACUERDO que establece los lineamientos del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626632&fecha=16/08/2021

Minuta Proyecto de Decreto Ley General Integral del Riesgo de Desastres y Protección, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-1P-267/01_minuta_267_03dic20.pdf

PEF 2004-2021, SHCP, disponible en:

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Anexo IV. Fideicomisos sin Estructura Orgánica, Segundo Informe Trimestral sobre las Finanzas Públicas de la SHCP, disponible en:

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – una reseña.

Disponible en:

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/fonden/images/ResenaLibroFonden.pdf>



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas