

Mayor Agilidad para la Obtención de Recursos del FONDEN



Con el propósito de agilizar la entrega de los recursos del FONDEN, fueron modificadas sus reglas generales, cambios que se destacan y describen en el siguiente artículo.

136

MIRNA GABRIELA DÍAZ GUZMÁN

INTRODUCCIÓN

Con el fin de enfrentar eficientemente los desastres producidos por la fuerza de la naturaleza, y ante los índices de crecimiento de fenómenos perturbadores que han aumentado la vulnerabilidad física y social, los gobiernos se ven en la necesidad de tomar acciones para aplicar métodos de prevención, protección y reparación de daños producidos por estos acontecimientos. Para atender estas emergencias, en nuestro país, el gobierno Federal ha destinado recursos económicos para hacer frente a los acontecimientos que se susciten, como un apoyo financiero a los gobiernos de las entidades federativas afectadas. Dichos recursos se encuentran divididos en fondos denominados: 1) Fondo de Desastres Naturales FONDEN; 2) Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y 3) Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas¹. En este contexto el presente artículo se enfocará a la revisar la norma de regulación que se opera para el buen ejercicio de los recursos del

¹ Fondos aprobados en el PEF 2011.

*Lic. Tomás Ruiz González
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz
e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros
Recursos Descentralizados de la CPFF*



Fondo de Desastres Naturales FONDEN, “Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales”² a las cuales recientemente la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha renovado y ajustado para mejorar sus fines, y para propiciar una mayor inmediatez de recursos, la agilización en sus trámites y evitar perjudicar las finanzas públicas de las entidades federativas.

¿QUÉ ES EL FONDEN?

De acuerdo con el artículo 1º. de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, este fondo es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

El FONDEN en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil es entendido como un ins-

² Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicadas en el DOF 3 de diciembre de 2010.

trumento financiero que integra un proceso de las competencias, responsabilidades y necesidades de los diversos órdenes de gobierno y que tiene como finalidad, bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad, oportunidad y transparencia, apoyar a las entidades federativas de la República Mexicana, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produzca un fenómeno natural, de conformidad con los parámetros y condiciones previstos en sus Reglas de Operación, a través de los procedimientos derivados de éstas.

Su objetivo es atender los efectos de Desastres Naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas.³

A partir de su creación en 1996, el FONDEN ha sido utilizado como un instrumento financiero

³ Fuente: Portal del Sistema Nacional de Protección Civil.

“En diciembre de 2010 se publicaron en Diario Oficial de la Federación las nuevas Reglas Generales del FONDEN, las cuales buscan propiciar una mayor agilidad para la realización de los trámites administrativos”

del Sistema Nacional de Protección Civil, y se ha aplicado para apoyar, con recursos financieros, la reconstrucción de los daños materiales y asistencia civil originados por los desastres naturales perturbadores que azotan al territorio mexicano.

En marzo de 1999 se publicaron las primeras Reglas de Operación con el fin de aplicar correcta y transparentemente sus recursos. Estas reglas han sido modificadas en diferentes ocasiones buscando mejorar la agilidad y la eficiencia de atención ante desastres naturales. Su aplicación ha sido a través de una serie de procedimientos señalados en las reglas emitidas, las cuales originalmente tienen la finalidad de regular y darle el correcto uso a estos recursos que de diferentes mecanismos se construye tanto por el gobierno Federal como por los gobiernos Locales.

El FONDEN está integrado por los siguientes instrumentos:

- I. El Fondo Revolvente FONDEN a cargo de la 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;
- II. El Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, tiene el propósito de atender los desastres naturales imprevisibles;
- III. El Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, el cual se podrá utilizar en caso de que los daños ocasionados por el desastre superen la capacidad económica del municipio y del estado.

Durante los últimos años los recursos del FONDEN se han utilizado en diferentes rubros de atención, como lo muestra el siguiente cuadro:

**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	0.4	0.1	0.1	0.6	1.2	1.5	0.9	0.3	0.3
Federal (%)									
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 a 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 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 del FONDEN al Coleigo 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 pro el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los Informes Sobre la Situación Económica, de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2002-2010 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002-2009, SHCP.



*L.C.P. José Manuel Saiz Pineda
Secretario de Administración y Finanzas del Estado
de Tabasco e integrante del Comité de Vigilancia de
Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF*

Como se observa en el cuadro anterior, las Reglas de Operación que aplicaron hasta diciembre de 2010 han apoyado el manejo, distribución y destino de los recursos apegados a los procesos administrativos que éstas establecían, cumpliendo con la protección de los recursos y por ende de la sociedad y la reconstrucción de los daños materiales generados en las diferentes entidades de la República que resultaron dañadas por algún desastre natural; sin embargo, tanto el Gobierno Federal como los Estados buscaron mejorar los mecanismos y trámites administrativos de las Reglas de Operación para así apoyar con mayor eficiencia, a las entidades afectas resultado la aprobación de las Reglas Generales del FONDEN.

A partir del 3 de diciembre de 2010 se publicó en Diario Oficial de la Federación las nuevas Reglas Generales del FONDEN, las cuales buscan propiciar una mayor agilidad para la realización de los trámites administrativos; lograr mayor inmediatez de los recursos para las entidades federativas afectadas y buscar no comprometer o afectar los recursos de las finanzas públicas estatales.

RECURSOS DEL FONDEN

Cabe advertir que para el ejercicio fiscal 2011, los recursos aprobados para el FONDEN contempla-

dos en el ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) ascienden a 10 mil millones de pesos. A este monto podrán sumarse 10 mil millones de pesos adicionales a consecuencia de la adquisición de un seguro contra desastres naturales de alta severidad, establecido en las Reglas Generales; adicionalmente se contará con el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas por 4 mil 500 millones de pesos. En el cuadro siguiente se podrá apreciar los recursos destinados para el FONDEN durante los últimos años.

PEF aprobado en el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económica) para el FONDEN

Año	FONDEN	Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas
2011	10,000,000,000	4,500,000,000
2010	150,000,000	
2009	150,000,000	
2008	150,000,000	
2007	135,700,000	

“La SEGOB y la Secretaría de Hacienda podrán celebrar un convenio con las entidades federativas para la realización de obras y acciones de reconstrucción para que su costo sea un 50% con cargo al FONDEN”

NUEVAS REGLAS GENERALES DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES

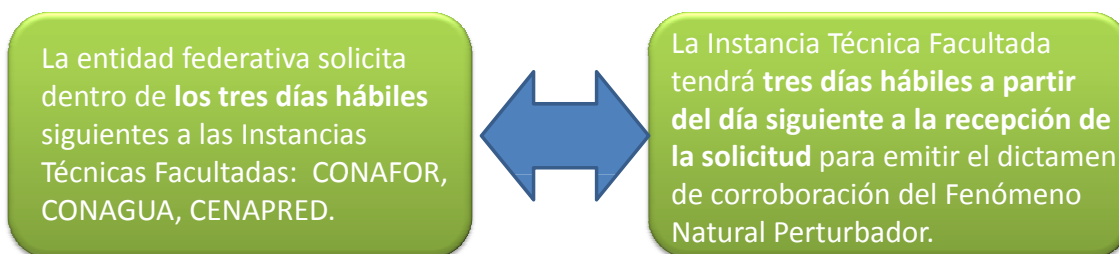
El resultado de los nuevos procesos comprendidos en las Reglas de Operación del FONDEN para la Declaración de Desastre Natural y el acceso a los recursos de este fondo comprende:

1. Solicitar la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural bajo el proceso que marca el artículo 7 de las Reglas Generales a la Instancia Técnica
2. La Instancia Técnica corrobora la ocurrencia de Desastre Natural e instala el Comité de Evaluación y Cuantificación de Daños

3. Se presenta la evaluación y cuantificación de daños a la SEGOB
4. SEGOB emite Declaratoria de Desastre Natural, lo publica en el DOF, y se podrá tener acceso a los recursos con cargo al FONDEN autorizado por la Secretaría de Hacienda
5. El Comité de Evaluación y Cuantificación de Daños se ocupa de cuantificar y evaluar los daños en los diversos sectores y entrega sus resultados a las dependencias federales coordinadoras del sector afectado con copia a la Secretaría de Hacienda y SEGOB.

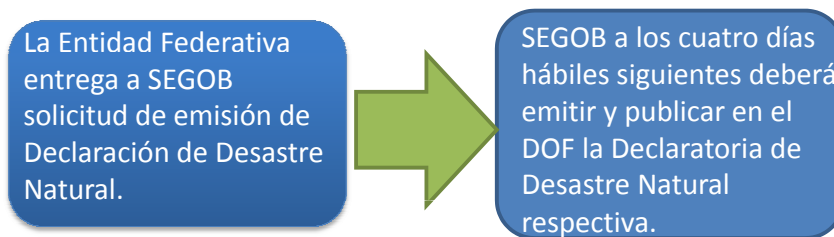
Los tiempos para los procesos señalados son los siguientes:

Corroboración de la ocurrencia de un desastre natural



Para la declaración de un desastre natural y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Gobernación tendrá un plazo de 4 días hábiles a partir de la solicitud de éste y así mismo la entidad federativa en cuestión, tendrá acceso a los recursos del FONDEN por medio de los Apoyos Parciales Inmediatos a cuenta del costo total de reconstrucción de la infraestructura federal y estatal financiada y contra el cincuenta por ciento de los recursos públicos federales.⁴

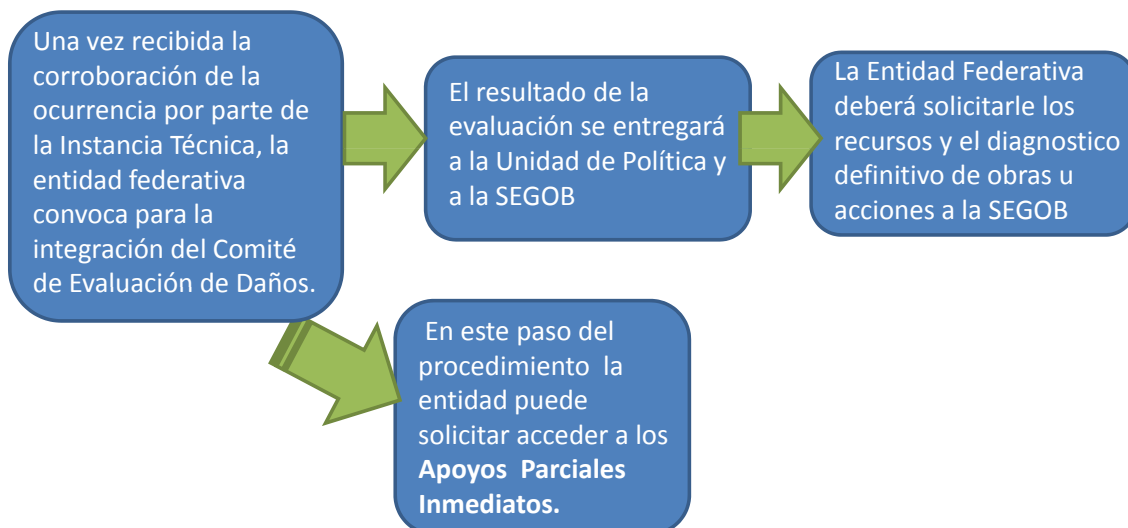
Declaratorio de Desastre Natural



Para efectos de que sea válida la solicitud mencionada, la entidad federativa deberá manifestar:

- Los municipios o entidades políticas afectados, describiendo el daño perturbador
- Que la entidad ha sido rebasada en su capacidad financiera
- Su compromiso para incorporar programas en los presupuestos para obtener recursos para asegurar la infraestructura pública
- La regularización de recursos recibidos por Apoyos Parciales Inmediatos
- Nombre del servidor público designado para dar seguimiento a la solicitud.

Apoyos Parciales Inmediatos y Recursos para Reparación de Daños



⁴ Artículo 11 de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

*L.C. Alejandro Tello Cristerna
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas
e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros
Recursos Descentralizados de la CPFF*



Cuando la Instancia Técnica haya corroborado la ocurrencia, a más tardar al día siguiente, el Ejecutivo de la entidad federativa deberá convocar a las instancia competentes tanto federales como locales para la instalación del Comité de Evaluación de Daños; la entidad podrá obtener recursos exclusivos para el proceso de la evaluación de daños solicitádnoslo a través de sus oficinas centrales a la Unidad de Política⁵ con cargo al Fideicomiso FONDEN.

Los resultados de la evaluación de daños que realice el Comité de Evaluación apegado a las disposiciones de las Reglas Generales, deberá ser entregado a más tardar en un lapso de 10 días hábiles a partir de la instalación de dicho Comité con opción a prórroga por 10 días hábiles más a

⁵ *Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

los representantes de las Dependencias y Entidades Federales coordinadoras del sector afectado así como a la Unidad de Política y SEGOB.

Cuando por alguna razón no se convoque al Comité de Evaluación de Daños o no se entreguen los resultados como lo establece las Reglas Generales, la Unidad de Política y la Dirección General del FONDEN en coordinación con las autoridades competentes podrán instrumentar mecanismos para que de manera inmediata se realice la evaluación de daños y oportunamente se asignen recursos a la entidad federativa afectada.

Una vez que se tenga la cuantificación de la reparación de los daños, será la Unidad de Política la encargada de designar si los recursos son con cargo al programa FONDEN o al Fideicomiso del FONDEN.



APOYOS Y COBERTURAS

Las entidades federativas podrán desarrollar una estrategia de gestión integral de riesgos y cuyo costo podrá ser con cargo al FONDEN, siempre y cuando la entidad se comprometa adquirir el instrumento administrativo y la transferencia de sus resultados, así también informar al Comité Técnico por conducto de SEGOB la conclusión de las acciones desarrolladas.

Otro de los apoyos para las entidades es que la SEGOB y la Secretaría de Hacienda podrán celebrar un convenio con las entidades federativas para la realización de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal a través de las Dependencias y Entidades Federales, para que su costo sea un 50% con cargo al FONDEN y el porcentaje restante a la entidad federativa. Este convenio se podrá celebrar dentro de los cuatro días siguientes de la entrega de resultados por parte del Comité de Evaluación de Daños.

CONCLUSIONES

Tanto los gobiernos Locales como el gobierno Federal se han preocupado y ocupado por fortalecer los apoyos para aquellas entidades que, impredeciblemente, resultan afectadas por causas de desastres naturales o fenómenos perturbadores. Es por ello que estas nuevas Reglas Generales para regular los recursos del FONDEN recogen acciones tendientes a fortalecer las medidas con el fin de disminuir las desgracias humanas y pérdidas materiales que estos fenómenos conllevan y que las autoridades están obligadas a regular y mejorar, procurando afectar los menos posible, a las finanzas pública.

Mirna Gabriela Díaz Guzmán cursa la licenciatura en Derecho en la Universidad del Valle de Atemajac, actualmente colabora en la Dirección General Adjunta de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de INDETEC. gdiazg@indetec.gob.mx