

Fondo de Desastres Naturales ¿desaparecido?

Enfrentar la incertidumbre con respaldo, permite al Gobierno Federal contar con recursos para enfrentar situaciones de emergencia por desastres naturales; en México el fideicomiso creado en 1996 para atender emergencias ocasionadas por fenómenos naturales es del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Origen, evolución y estatus legal

El FONDEN fue creado como un programa dentro del Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, y se hizo operacional en 1999 cuando se emitieron sus primeras Reglas de Operación. En el 2012 se integraba por dos instrumentos presupuestarios complementarios: para la Reconstrucción (FONREC) y para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), y sus respectivos fideicomisos, operando como institución fiduciaria el Banco Nacional de Obras (BANOBRA).

El FONDEN es financiado por el Presupuesto de Egresos, y en el artículo 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se señalaba que, al inicio de cada ejercicio fiscal, se destine una cantidad no menor al 0.4 por ciento del presupuesto federal anual, incluyendo los fondos no comprometidos en el Fideicomiso FONDEN a finales del año fiscal anterior.

Artículo 37.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluirse las previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, así como para el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, con el propósito de constituir reservas para, respectivamente, llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales.

Las asignaciones en el Presupuesto de Egresos para estos fondos, 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. (DOF: 30/03/2006)

Este artículo fue reformado en el 2020 eliminando esa proporción del gasto programable (Cámara de Diputados, 2020, noviembre 6).

Artículo 37.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluirse las previsiones para llevar a cabo acciones preventivas o ejecutar programas y proyectos para atender los daños ocasionados por fenómenos naturales. El ejercicio de estos recursos se sujetará a las disposiciones que se establezcan en el Presupuesto de Egresos, así como a las disposiciones que emita la Secretaría, los cuales podrán destinarse a cubrir los gastos que se hayan devengado conforme a los fines antes referidos.

Las dependencias y entidades podrán celebrar compromisos plurianuales con cargo a los recursos y para los fines a que se refiere el primer párrafo de este artículo, con sujeción a las disposiciones que emita la Secretaría.

Las entidades federativas y sus municipios que cuenten con disponibilidades de recursos que hayan recibido en términos de lo señalado en este artículo pero que no se hayan podido ejercer conforme a las disposiciones específicas aplicables, deberán concentrarlas en la Tesorería de la Federación por concepto de aprovechamientos y se podrán destinar por la Secretaría para los fines a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

La instancia responsable del proceso de acceso a los recursos y de las declaratorias de desastre natural es la Secretaría de Gobernación (SEGOB), mientras que la responsabilidad de asignación de los recursos corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Banco Mundial/ Secretaría de Gobernación, 2012, pp. 4-5).

El FONDEN es un instrumento financiero dentro del Sistema Nacional de Protección Civil que, operaba bajo las Reglas de Operación del propio Fondo y de los procedimientos derivados de las mismas con el fin de atender los efectos de los Desastres Naturales, imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las entidades federativas de la República Mexicana, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Figura 1. Formalización de reglas y lineamientos del FONDEN



Elaboración propia

En abril del 2020 se emite el DECRETO por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, lo cual elimina legalmente el FONDEN, esta medida tuvo por objeto aportar liquidez para el plan de recuperación económica, para evitar la deuda por este fin. Todos los programas y acciones aprobados e iniciados previamente concluirían bajo responsabilidad de las dependencias y entidades correspondientes con atención de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, quien emite los lineamientos para el Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, priorizando la atención de la población afectada por parte de los gobiernos estatales y municipales (CEFP, 2022, pp. 6-7).

Para sustituir el proceso vinculado con el FONDEN, en diciembre del 2020, la Cámara de Diputados promueve un proyecto de Decreto, aún no aprobado, sobre la expedición de la Ley General Integral del Riesgo de Desastres y Protección.

Posteriormente en el 2022, a pesar de que la SHCP emite el alta del programa en la Estructura Programática vigente del Ramo 36 “Seguridad Pública y Protección Ciudadana”, no se le asignan recursos en el presupuesto. En este año, la forma de atención de desastres naturales en el presupuesto aprobado señala la continuidad de la responsabilidad en la asignación y ejecución de los recursos destinados a estos fines por parte de las Dependencias y Entidades; así como la aprobación de recursos para el Programa Presupuestario N001 “Atención de emergencias y desastres naturales”, N001 “Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)” y N002 “Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)” en los Ramos 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales y 23 “Provisiones Salariales y Económicas” (CEFP, 2022, pp.8-9).

Asignación presupuestaria

Para observar la evolución del presupuesto asignado al FONDEN, a pesar de su desaparición oficial con la publicación en el DOF del 27 de julio del 2021 del ACUERDO por la que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales publicado el 3 de diciembre del 2010, se presenta la asignación de recurso al FONDEN desde la emisión de las Reglas Generales.

Tabla 1 Asignación en el Presupuesto de Egresos a los Fondos de atención y prevención de Desastres Naturales 2011-2022 (pesos)		
Año	Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)
2022	9,054,884,831	207,505,945
2021	8,727,349,813	200,000,000
2020	3,353,000,000	647,000,000
2019	3,644,000,000	180,938,000
2018	24,644,000,000	350,938,000
2017	6,035,987,256	179,359,007
2016	8,035,987,256	358,718,014
2015	6,008,472,100	346,587,453
2014	6,245,468,947	335,190,960
2013	5,507,887,975	322,920,000
2012	5,296,046,130	310,500,000

Elaboración propia con datos de los PEF de los ejercicios fiscales 2011-2022

Ejecución de recursos

La información disponible sobre los recursos autorizados FONDEN a partir de la emisión de Reglas Generales corresponde al periodo 2011-2018. A continuación, los elementos relevantes por ejercicio fiscal:

En el 2011 se autoriza la aplicación de recursos para atender los daños ocasionados por lluvias severas, los huracanes “Alex”, “Karl” y “Jova”, las tormentas tropicales “Matthew” y “Arlene”, inundaciones fluviales o pluviales e incendios forestales; ejecutando los recursos en 16 entidades federativas -Nuevo León, Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz, Coahuila, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas-, por un monto de 19,656,483,356 pesos, equivalente al 61.5% de la aportación total.

En el 2012, 19 entidades federativas -Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Zacatecas- recibieron recursos del FONDEN por enfrentar daños por sequías severas, inundaciones fluviales y/o pluviales, huracán “Jova”, lluvias severas, movimiento de laderas, o sismo; por un monto de 6,420,116,722.52 de pesos, equivalente del 62.3% del total de la aportación.

En el 2013 se autorizaron recursos por daños en el 2011, 2012 y 2013 a 24 entidades federativas -Estado de México, Oaxaca, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, y Zacatecas- por desastres ocasionados por lluvias severas, huracanes “Paul”, “Carlotta”, “Barbara” e “Ingrid”, ciclón tropical “Ernesto”, sequía severa, sismos, movimientos de laderas, tornados, inundaciones fluviales y pluviales, tormentas tropicales “Manuel” y “Fernand”, por una cantidad de 30,237,250,109 pesos, equivalente al 59.5% de la aportación total.

En el 2014, a 21 entidades federativas -Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas- se les otorgó un monto de 11,067,626,560.06 pesos, equivalente al 41.8% de la aportación total, para la rehabilitación de daños causados por lluvias severas, huracanes “Barbara” e “Ingrid”, tormentas tropicales “Manuel”, “Fernand” y “Bori” movimientos de laderas, inundaciones fluviales y/o pluviales y sismos.

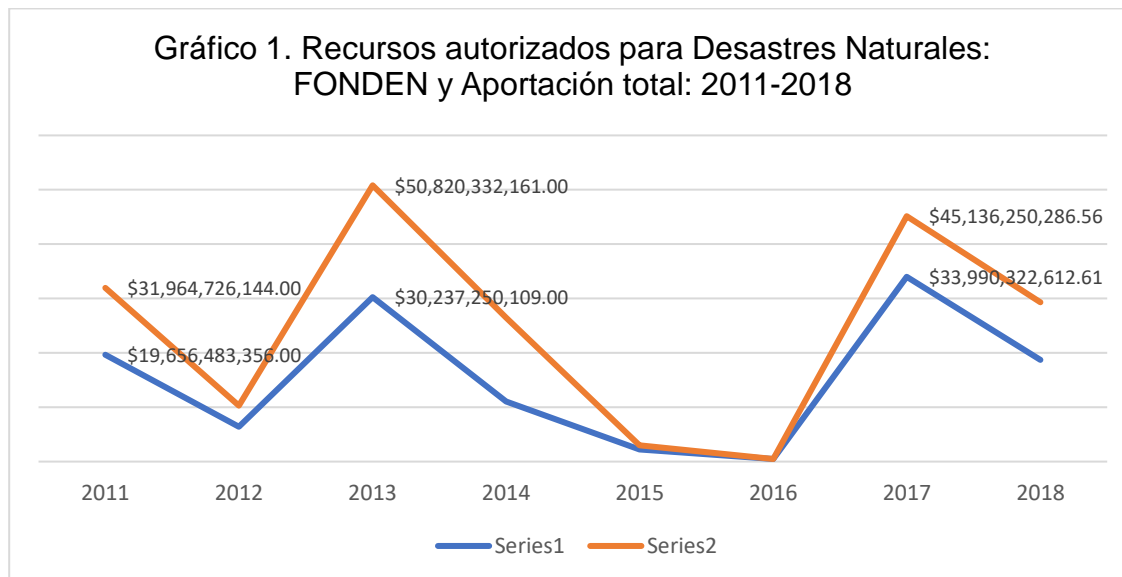
En el 2015 se autorizaron recursos para desastres ocurridos entre el 2013 y el 2015, asignando fondos a 20 entidades federativas -Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas- por un monto de 11,067,626,560.06 pesos, equivalente al 74.8% de la aportación total. Los fenómenos de origen fueron lluvias severas, huracanes “Barbara” “Ingrid”, “Odile” y “Cristina”, tormentas tropicales “Manuel”, “Fernand” y “Trudy”, inundaciones fluviales y pluviales, y movimientos de laderas.

En el 2016 se autorizaron recursos para atender eventos ocurridos en el 2015 y en el 2016 por un monto de 477,005,797.88 pesos, con una cobertura total del gasto en 18 entidades federativas -Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz- que enfrentaron inundaciones fluviales, pluviales y/o costeras, lluvias severas, granizadas severas, huracanes “Blanca”, “Patricia” y “Newton”, nevadas severas y movimientos de laderas.

En el 2017 se autorizaron recursos para daños ocurridos entre 2014 y 2017, el fondo fue utilizado como apoyo para 25 entidades federativas -Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz- frente a lluvias severas, granizadas, tormentas tropicales “Lidia” y “Trudy”, huracanes “Blanca”, “Patricia”, “Odile” y “Newton”, inundaciones -fluvial, pluvial y costera- nevadas, sismos y movimientos de laderas, por un monto total de 33,990,322,612.61 pesos, aportación equivalente al 75.3% del monto total ejercido para estos fines, el resto corresponde a recursos estatales.

En el 2018, los recursos autorizados fueron para atender los desastres naturales ocurridos entre el 2016 y el 2018, otorgando recursos a 18 entidades federativas -Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz- que enfrentaron huracanes “Newton”, “Franklin” y “Katia”, tormenta tropical “Lidia”, lluvias severas, sismos, inundaciones fluviales y pluviales y movimientos de laderas. El monto autorizado fue de 18,704,608,579.03 pesos, equivalente al 63.8% de la aportación total.

En el gráfico 1 se muestran las erogaciones totales autorizadas y la participación del FONDEN para atender las emergencias en el periodo 2011-2018



Nota. La serie 1 registra los montos correspondientes al FONDEN y la serie 2 la aportación total. Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación

A manera de reflexión

La necesidad de liquidez del Gobierno Federal que lleva a la extinción del Fideicomiso Público destinado a Desastres Naturales, cuya ejecución se encontraba bajo la normatividad emitida con recomendaciones del Banco Mundial, deja vulnerable la ejecución eficiente y transparente de los recursos asignados para este fin y, por ende, a la población que enfrenta las emergencias, durante la transición de las reglas operacionales de los nuevos programas que atenderán este concepto.

Fuentes de información

Banco Mundial y Secretaría de Gobernación (2012, junio). FONDEN. Disponible en http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden_resumen_ejecutivo.pdf

Cámara de Diputados (2010, diciembre 7) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf

Cámara de Diputados (2011, diciembre 12) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf

Cámara de Diputados (2012, diciembre 27) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf

Cámara de Diputados (2014, diciembre 3) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf

Cámara de Diputados (2015, noviembre 27) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf

Cámara de Diputados (2018, diciembre 28) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf

Cámara de Diputados (2020, noviembre 6). Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en https://www.sncf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Normatividad_Coord_Hacendaria/Normatividad_Coord_Ingresos/1_Fundamentos/1_3_Presupuesto_y_Responsabilidad_Hacendaria_en_Ingresos/1_3_2_LFPRH_Ingresos_Coord_Ingresos.pdf

Cámara de Diputados (2022, enero 01) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2022, febrero 24). Fondo de Desastres Naturales, FONDEN 2022). Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0122022.pdf>

Diario Oficial de la Federación (2006, marzo 30). Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006#gs.c.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2013 diciembre 03) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2014/PEF_2014_orig_03dic13.pdf

Diario Oficial de la Federación (2016 noviembre 30) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_orig_30nov16.pdf

Diario Oficial de la Federación (2017 noviembre 29) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_orig_29nov17.pdf

Diario Oficial de la Federación (2019 diciembre 11) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf

Diario Oficial de la Federación (2020, abril 2), DECRETO por el que se ordena la extinción o eliminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2020, noviembre 30) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2021/PEF_2021_orig_30nov20.pdf

Diario Oficial de la Federación (2021, julio 27). ACUERDO por la que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales publicado el 3 de diciembre del 2010. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624889&fecha=27/07/2021#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación (2016, noviembre 24). Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/documentos/fideicomiso-fondo-de-desastres-naturales-fonden>

Secretaría de Gobernación (2022). Recursos destinados a desastres por Estado. Disponible en [http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Recursos_destinados_a_desastres_por_Estado#:~:text=%2D03%2DXII%2D2010\),competencia%20de%20las%20entidades%20federativas%2C](http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Recursos_destinados_a_desastres_por_Estado#:~:text=%2D03%2DXII%2D2010),competencia%20de%20las%20entidades%20federativas%2C)