

Recursos Federales para la Atención de Desastres Naturales en México

Ideas clave

- > El Sistema Nacional de Protección Civil, coordinado por la SEGOB a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil, es la instancia rectora de la protección civil en México.
- > El FONDEN es el principal instrumento financiero del Gobierno Federal para atender las situaciones de emergencia provocadas por fenómenos naturales.
- > El FONDEN se integra de tres mecanismos presupuestarios: Fondo Revolvente FONDEN, Programa Fondo de Desastres Naturales y el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales.

La magnitud del daño causado a los bienes públicos y privados por los sismos ocurridos los días 7 y 19 de septiembre del año en curso, enfrentó al Estado a diversos retos para la atención de la emergencia y la recuperación social y económica en las entidades federativas que resultaron afectadas. Esta situación hace indispensable realizar una revisión de los instrumentos institucionales y financieros con que cuenta la Federación para brindar auxilio a la población y restablecer la infraestructura pública.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2014) señala que la política pública en materia de protección civil se basa en la articulación de las acciones de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil en torno al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), a fin de fortalecer la capacidad operativa del gobierno en la previsión y prevención de las consecuencias de los fenómenos perturbadores, el auxilio a la población en caso de emergencia y la recuperación de los niveles de bienestar alcanzados antes de la ocurrencia de dichos fenómenos.¹

Al respecto, la Ley General de Protección Civil de 2012, estableció como objetivo general del SINAPROC “proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento de la población”.²

En la realización de su objetivo, el SINAPROC, coordinado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil, administra los mecanismos y políticas para la prevención de desastres, la respuesta post desastre y las actividades de reconstrucción (WB, 2012).

Para ello, el SINAPROC tiene como principal mecanismo presupuestario al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) que, desde su creación en 1996, se constituyó como un instrumento financiero del Gobierno Federal para destinar recursos a la reconstrucción de los daños sufridos por un fenómeno natural perturbador,³ mediante la asignación y transferencia de recursos a las dependencias y entidades federales, y a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios cuya capacidad de respuesta operativa y financiera fuese superada por la magnitud de los daños registrados (SHCP, 1999; SEGOB, 2001; WB, 2012; CGPC, s.f.).

Las acciones de atención a emergencias se fortalecieron con la creación, en 2003, del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y del Fideicomiso Preventivo de Desastres Naturales (FIPREDEN), con el fin de brindar apoyos económicos a las inversiones realizadas por las dependencias federales

¹ De acuerdo con la OCDE (2013), el SINAPROC se constituye como la instancia rectora de la protección civil en México, por lo que se enfoca en coordinar grupos de instituciones, relaciones funcionales y programas, para asegurar y fortalecer los vínculos entre las capacidades de protección civil de los sectores público, privado y social.

² Artículo 15.

³ Fenómeno natural perturbador: evento generado por la naturaleza que, por sus características extremas, atípicas o severas, condiciona o genera una situación de Desastre Natural, caracterizado por la ausencia relativa de la participación directa o indirecta del ser humano.

y entidades federativas en identificación y reducción de riesgos (SEGOB, 2008; WB, 2012). Sin embargo, el FOPREDEN se enfoca a la promoción y fomento de la actividad preventiva tendiente a reducir riesgos, y disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo originado por fenómenos naturales; así como para promover el desarrollo de estudios orientados a la Gestión Integral del Riesgo⁴ para fomentar y apoyar la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de fenómenos naturales perturbadores y la adaptación a sus efectos.

El **SINAPROC** es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil (Artículo 14, Ley General de Protección Civil).

1. Reglas de operación del FONDEN

En su inicio, el FONDEN se constituyó como un instrumento presupuestario del Ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), manejado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con el propósito de atender los daños ocasionados a la población damnificada y a la infraestructura física pública no susceptible de aseguramiento de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal (SINAPROC, 2017; SHCP, 1999; CNPC, s.f.).

Las Reglas de Operación del FONDEN publicadas en 1999 (SHCP, 1999), conceptualizaron a este instrumento como un complemento de las acciones que deben llevarse a cabo para la prevención de desastres naturales y para promover la cooperación y la corresponsabilidad en la atención de desastres naturales entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Asimismo, se estableció que para acceder a los recursos del FONDEN debería haber una declaratoria de desastre natural por

parte de la SEGOB, a través de la Coordinación General de Protección Civil.

Las modificaciones a los procedimientos de operación del FONDEN realizadas en el año 2000, permitieron incluir la figura de las declaratorias de emergencia e instituir los comités sectoriales de evaluación de daños; así como establecer convenios con los gobiernos de las 32 entidades federativas, para crear fideicomisos estatales que pudieran recibir los recursos autorizados de FONDEN para la atención de desastres específicos (SEGOB, 2001; WB, 2012).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en 2006 exigió a la SHCP destinar un porcentaje anual (no menor al 0.4%) del presupuesto federal⁵ al FONDEN y actividades relacionadas.⁶ En 2009, se introdujo al FONDEN un mecanismo denominado Apoyos Parciales Inmediatos (APIN), con el fin de financiar acciones urgentes derivadas de un desastre, mientras se lleva a cabo la evaluación y cuantificación de los daños, así como la aprobación de los recursos (SEGOB, 2009; WB, 2012).

En las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales publicadas en 2010 (SHCP, 2010) se reguló el acceso a los recursos del FONDEN y se definieron los procesos de autorización y seguimiento del ejercicio de dichos recursos. Por su parte, los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales publicados en 2011 (SHCP, 2011), establecieron los parámetros y procesos de acceso a los apoyos del FONDEN (ver Figura 1).

Con la aprobación en 2012 de la Ley General de Protección Civil, se crearon nuevas atribuciones del Ejecutivo Federal para la implementación de instrumentos financieros de gestión de riesgos; así como la responsabilidad de los gobiernos de los estados y del gobierno del Distrito Federal para la contratación de seguros y demás instrumentos de administración y transferencia de riesgos para la cobertura de daños causados por un desastre natural en los bienes e infraestructura de sus entidades federativas.

En estos documentos normativos se determinó que el acceso a los recursos del FONDEN por parte de las entidades federativas se dará previa firma de un convenio de coordinación con la SEGOB y la SHCP. En estos convenios se acuerdan los términos generales para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de

⁴ La Gestión Integral de Riesgo se refiere al conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial, e involucra a los tres niveles de gobierno y a los sectores de la sociedad.

⁵ Determinado respecto al gasto programable.

⁶ De forma específica, el artículo 37 de la citada Ley se refiere al Fondo para la Prevención de Desastres, el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, y sumando las disposiciones existentes de las reservas correspondientes.

infraestructura estatal, a través de las Dependencias y Entidades Federativas hasta por el cincuenta por ciento con cargo FONDEN y la entidad federativa por el porcentaje restante, en el entendido de que la ejecución de las obras y acciones de reconstrucción no estará sujeta a que los recursos federales se ejerzan de manera concurrente con recursos de otros órdenes de gobierno.

Por tanto, en la Reglas Generales y los Lineamientos de Operación se conceptualiza al FONDEN como un instrumento interinstitucional para la implementación de acciones y aplicación de recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador en tres momentos subsecuentes, según se muestra en la Figura 2.

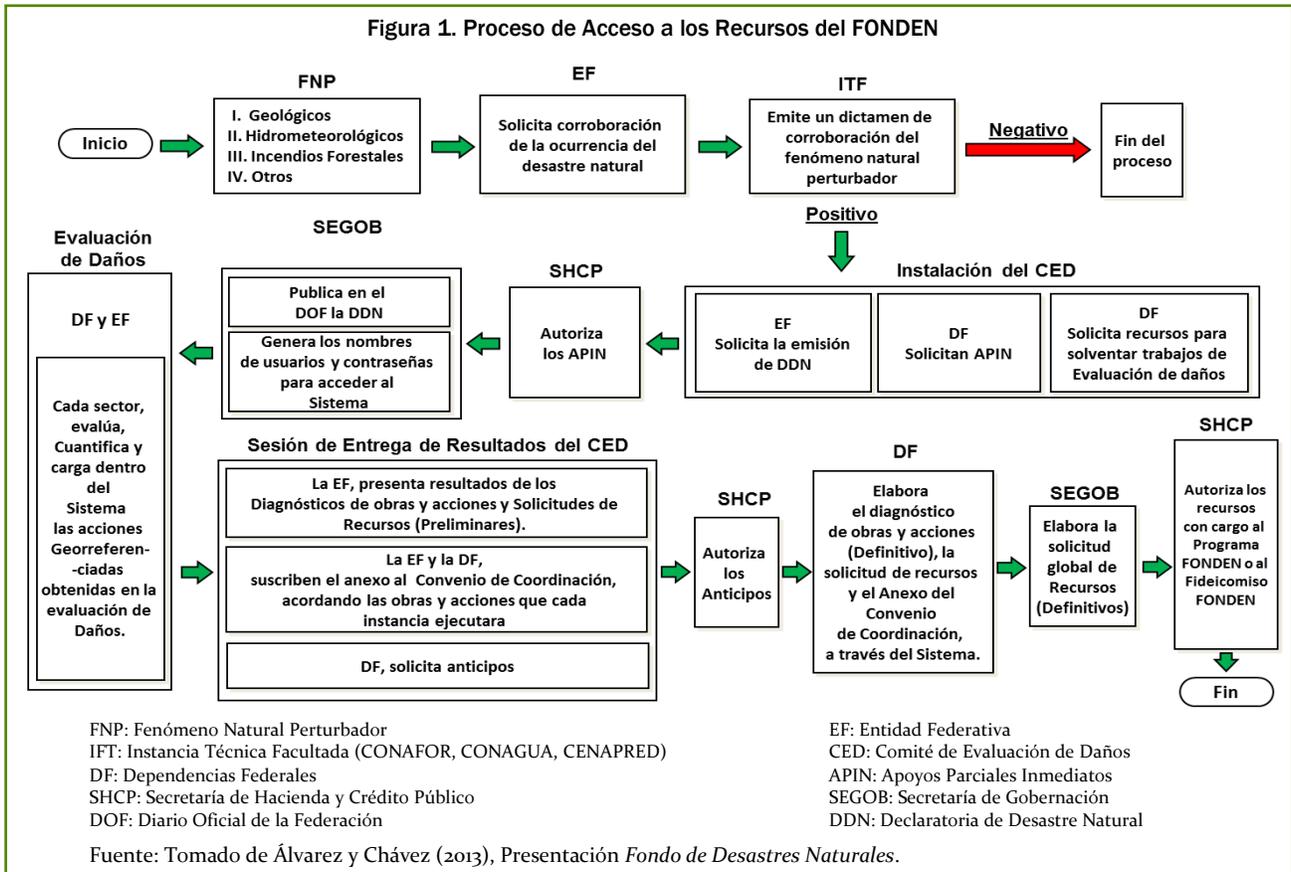


Figura 2. Componentes del FONDEN

Desde el primer día del desastre	Desde el reconocimiento del desastre	Desde la primera solicitud
Atención de emergencias FONDEN	Atención Parcial Inmediata (API)	Reconstrucción
Productos consumibles: despensas alimenticias, agua para beber, medicamentos y materiales, apoyo de las fuerzas armadas para atender los refugios temporales y cocinas comunitarias. Productos duraderos: artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza, artículos de aseo personal, mochilas aspersoras. Servicios: arrendamiento de letrinas y de regaderas, fletes o transportes, combustible.	Presentar listado de obras y acciones a realizarse dentro de los 7 días hábiles siguientes a la instalación del comité de evaluación de daños. Incluye acciones como reparación y puesta en marcha provisional de líneas de conducción de agua y de plantas potabilizadoras, distribución emergente a través de pipas, limpieza y desazolve, reconstrucción de cauces y obras de protección de las márgenes de los ríos, retiro de escombros, establecimiento de pasos provisionales.	Acciones para dejar los bienes afectados en condiciones operativas similares a las que prevalecían antes del Desastre Natural Las obras y acciones que podrán ser consideradas en las solicitudes que se presenten ante la Dirección General del FONDEN, serán aquéllas correspondientes a cada uno de los sectores bajo la coordinación de las Dependencias y Entidades Federales normativas.

Fuente: Elaboración propia con información del *Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales* (SHCP, 2010), *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales* (SHCP, 2011) y plataforma ReconstrucciónMx.

Finalmente, con motivo de los desastres naturales ocurridos durante septiembre, particularmente los sismos de los días 7 y 19, y a fin de procurar la atención eficaz de los damnificados, el Ejecutivo Federal modificó el 27 de septiembre las Reglas Generales para permitir que sea el Comité Técnico del Fideicomiso del FONDEN quien determine los porcentajes de los recursos públicos federales que se otorgarán para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal (SHCP, 2017c).

2. Instrumentos presupuestarios del FONDEN

De acuerdo con las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales (SHCP, 2010), el FONDEN se integra por los instrumentos siguientes:

Figura 3. Instrumentos del FONDEN

- Fondo Revolvente FONDEN**
 - A cargo de SEGOB
 - Respuesta inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población
- Programa Fondo de Desastres Naturales**
 - Programa presupuestario del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas
 - Recursos asignados de forma anual en el PEF
- Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales**
 - A cargo de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP
 - Fideicomitente: SHCP
 - Fiduciario: BANOBRAS

Fuente: Elaboración propia con información del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales (SHCP, 2010).

Estas Reglas Generales establecen que la autorización de recursos con cargo al FONDEN requiere que la Dependencia o entidad federativa presente, entre otros documentos, la solicitud de recursos, el diagnóstico definitivo de obras y acciones, y el respectivo anexo del Convenio de a la Dirección General del FONDEN. En este anexo se deberá describir las obras a cargo de cada uno de los órdenes de gobierno y el tiempo estimado de ejecución.

Una vez entregada esta solicitud de recursos, la Dirección General del FONDEN deberá elaborar y presentar la solicitud global de recursos a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, que determinará si los recursos se erogarán con cargo al Programa FONDEN o al patrimonio del Fideicomiso FONDEN.

En este sentido, la SHCP (2017, 2017a) notifica las disponibilidades de recursos de los instrumentos presupuestarios del FONDEN:

- > Programa FONDEN, cuenta con una asignación presupuestaria en el PEF-2017 de 6,036 mdp.
- > Fideicomiso FONDEN, al segundo semestre del año reporta una disponibilidad de 5,629.7 mdp.

El pasado 10 de octubre, la SHCP (2017b) actualizó los recursos presupuestarios disponibles del FONDEN a 8,243 mdp; además, de un seguro adicional por exceso de pérdidas de 5,000 mdp.

Por otro lado, los Lineamientos de Operación especifican las obras y acciones que pueden ser consideradas en las solicitudes de apoyos para la reconstrucción y restitución que se presenten a la Dirección General del FONDEN, mismas que deberán integrarse en cada uno de los sectores bajo la coordinación de las Dependencias y Entidades Federales normativas como se muestra en la Figura 4.

Figura 4. Apoyos para Reconstrucción y Restitución con cargo al FONDEN

Dependencia o Entidad Federal	Sector
Secretaría de Desarrollo Social	Vivienda
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Infraestructura carretera
Secretaría de Educación Pública	Infraestructura deportiva
Secretaría de Educación Pública	Infraestructura del sector educativo
Comisión Federal de Electricidad	Infraestructura eléctrica
Comisión Nacional del Agua	Infraestructura hidráulica, hidroagrícola, cauces de ríos y lagunas
Secretaría de la Defensa Nacional	Infraestructura militar
Secretaría de Marina	Infraestructura naval
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	Infraestructura pesquera fuera de las Administraciones Portuarias Integrales, así como infraestructura básica acuícola
Secretaría de Salud	Infraestructura del sector salud
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Infraestructura para la disposición de residuos sólidos urbanos
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	Infraestructura turística federal
Secretaría de Desarrollo Social	Infraestructura urbana
Secretaría de Educación Pública	Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Zonas Costeras
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Áreas naturales Protegidas
CONAFOR	Forestal

Fuente: Elaboración propia con información de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales (SHCP, 2011).

El criterio de asignación de recursos establece lo siguiente:

Cuando los recursos autorizados sean con cargo al Programa FONDEN, la dependencia o entidad Federal deberá proceder a tramitar la ampliación líquida presupuestaria ante la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, dentro de los tres días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que la citada Unidad haya hecho de su conocimiento el origen de los recursos.

Cuando se determine que los apoyos serán con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, se convocará al Comité Técnico en un plazo no mayor a cinco días hábiles, a quien se presentará la información recibida de la SEGOB para la autorización de los recursos correspondientes.

Bono Catastráfico del FONDEN

En el marco de la Estrategia de Gestión Integral de Riesgos entre 2005 y 2006, se dotó al FONDEN de facultades para desarrollar una estrategia de cobertura de riesgo catastráfico, que incluyó instrumentos y/o mecanismos financieros para la retención y transferencia del riesgo. Lo anterior, permitió a México llevar a cabo la emisión del primer bono catastráfico soberano (Cat Mex por 160 millones de dólares). Aspecto que, de acuerdo con el Banco Mundial (WB, 2012), convirtió al FONDEN en uno de los vehículos financieros de manejo de riesgo catastráfico más avanzados en el mundo.

En 2010, las Reglas Generales del FONDEN establecieron como uno de sus fines “otorgar recursos para la realización de proyectos y el establecimiento de instrumentos de administración y transferencia de riesgos relacionados con la prevención y atención de los efectos ocasionados por fenómenos naturales perturbadores”.⁷

Por ello, en mayo de 2006, el Gobierno mexicano suscribió la primera emisión de un bono catastráfico llamado Cat-Mex, por la suma de 160 millones de dólares (mdd), a través del *Deutsche Bank and Swiss Re*, quien participó como agente financiero⁸ (SEGOB, 2008a). En 2012, se emitió un bono catastráfico de mayor cobertura denominado Multi-Cat México 2012; el pago de la cobertura se activaría mediante índices específicos sobre la presión de la tormenta tropical y la magnitud, intensidad y ubicación de los terremotos

hasta por un monto de 315 mdd, 140 en caso de terremotos, 100 mdd para huracanes en la costa del Pacífico y 75 mdd para huracanes en el Atlántico.

En agosto de 2017, en alianza con el Banco Mundial se renovó el mecanismo de transferencia de riesgos denominado Bono Catastráfico “FONDEN Cat 2017”, que brinda protección al patrimonio del Fideicomiso FONDEN durante 3 años. Este Bono otorga una cobertura de hasta 150 millones de dólares⁹ (mdd) para sismos, 100 y 110 mdd para huracanes que impacten las costas del Océano Atlántico y Pacífico, respectivamente. La disponibilidad de estos recursos, en caso de sismo, quedó sujeta al cumplimiento de parámetros de localización (epicentro), profundidad e intensidad, a ser verificados por el *United States Geological Survey* (SHCP, 2017b).

Ante la ocurrencia del sismo en las costas de Chiapas el pasado 7 de septiembre, la SHCP notificó que, después de seguir el proceso de verificación, el 10 de octubre se confirman los parámetros (latitud, longitud, magnitud, profundidad) para detonar la activación al cien por ciento de la cobertura por sismo por 150 mdd (SHCP, 2017b).

3. Instrumentos presupuestarios que complementan al FONDEN en apoyo a las Entidades Federativas

Ante la situación de emergencia que enfrentaban diversas entidades federativas a finales del año 2010, por los daños ocasionados por los huracanes Alex y Karl y otros fenómenos naturales que habían devastado su infraestructura, la Cámara de Diputados estableció en el PEF-2011¹⁰ un presupuesto de 4,500 mdp para el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (FONAREC).

Desde su creación, el FONAREC tuvo como objeto el otorgar apoyos financieros a los Estados y al Distrito Federal, cuyos municipios y demarcaciones territoriales hubieren sido afectados a partir de enero de 2010, por desastres naturales incluidos en la declaratoria correspondiente emitida la SEGOB, previa exhibición del convenio de coordinación y sus anexos.

En el Decreto PEF-2011 se instruyó al Ejecutivo Federal, por conducto de la SEGOB, a presentar, a más tardar el 31 de enero de 2011, las disposiciones generales

⁷ Artículo 4o, fracción V.

⁸ Este bono catastráfico formó parte de un programa amplio de cobertura de seguros paramétricos contra terremotos dentro del territorio mexicano, respaldado por el *Deutsche Bank and Swiss Re*, por una suma total de 450 mdd durante 3 años.

⁹ La SHCP señala que al 10 de octubre este monto equivale a aproximadamente 2,700.0 mdp.

¹⁰ Artículo Décimo Quinto Transitorio y el Anexo 12. Programas del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011.

que definieran un mecanismo ágil y sencillo para la entrega de los recursos fiscales federales autorizados al FONREC. No obstante, la ASF (2012), en su informe de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2011, concluyó que la SEGOB no se ajustó a los términos aprobados por la Cámara de Diputados, toda vez que esta entidad junto con la SHCP y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) optaron por ofrecer a las entidades federativas un esquema crediticio privado de largo plazo, al que denominaron “potenciación de recursos”.

Bajo este esquema, BANOBRAS ofreció a los estados créditos a 20 años hasta por 27,000.0 mdp, con pagos mensuales de intereses a tasa fija determinada en función de las condiciones de mercado en el momento de cada disposición.¹¹ Además, el crédito que contratado por el estado debería inscribirse en el Registro de Deuda Pública del Estado correspondiente y ante el Registro de Obligaciones de Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la SHCP (ASF, 2012; Bojórquez, 2011).

Al respecto, Bojórquez (2011) señala que los recursos obtenidos mediante estos créditos se emplearían para cubrir las aportaciones de contraparte correspondientes al Fideicomiso FONDEN estatal, relativas a Declaratorias de Desastres Naturales emitidas por la SEGOB; el FONAREC cubriría el cien por ciento del capital al vencimiento, mediante la adquisición de Bonos Cupón Cero del Gobierno Mexicano; mientras que los estados solicitantes tendrían la responsabilidad de cubrir el pago de intereses del crédito, para lo cual se afectó como fuente de pago las participaciones federales.

Las entidades federativas que emplearon estas líneas de crédito y aceptaron la afectación a participaciones federales fueron: Nuevo León, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Durango. Por su parte, los estados de Baja California y San Luis Potosí suscribieron contratos de aperturas de créditos simples con BANOBRAS, sin embargo, durante 2011 no dispusieron de dichas líneas de crédito (ASF, 2012).

4. Programas presupuestarios que complementan las acciones del FONDEN

Los Lineamientos de Operación del FONDEN (SHCP, 2011) contemplan la entrega de apoyos diversos a la población afectada con motivo de un desastre natural, por medio de tres programas presupuestarios y con

cargo a los recursos del FONDEN, siempre que tenga disponibilidad presupuestaria.

> **Programa de Contingencias Climatológicas (PACC).**- Integrado en el PEF-2008 en el Ramo 8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con el fin de contribuir a mantener el patrimonio de la población del medio rural ante la ocurrencia de contingencias climatológicas extremas, mediante la reincorporación de los productores de bajos ingresos a sus actividades productivas (CONEVAL, 2011).

Sin embargo, en 2011 hubo una reestructuración de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con la que el PACC se incorpora como un componente del *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*.

> **Programa de Empleo Temporal (PET).**- Este programa busca contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar económico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años de edad o más que vean disminuidos sus ingresos o su patrimonio ocasionado por situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres. En caso de emergencia o desastre natural, este programa destinará recursos para cubrir fuentes transitorias de ingresos, conforme a lo establecido en las Reglas de Operación del Programa de Empleo (SEDESOL, 2016).

> **Programa Hábitat, componente Apoyo a Enseres Domésticos.**- Hasta el 2012, Hábitat se reconocía como un Programa de articulación de los objetivos de la política social con los de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; por lo que sus acciones estaban dirigidas al combate de la pobreza urbana y al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas (SEDATU, 2014).

Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2013 (SEGOB, 2013), este Programa junto con el de Rescate de Espacios Públicos dejaron de estar coordinados por SEDESOL, para resectorizarse a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Con ello, su objetivo radicó en consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante el apoyo a hogares asentados en las zonas de actuación con estrategias de planeación territorial para la

¹¹ La tasa anual promedio cobrada a las siete entidades federativas que en 2011 realizaron desembolsos de los créditos otorgados por BANOBRAS fue de 8.6% (ASF, 2012).

realización de obras integrales de infraestructura básica y complementaria que promuevan la conectividad y accesibilidad; así como la dotación de Centros de Desarrollo Comunitario donde se ofrecen cursos y talleres que atienden la integridad del individuo y la comunidad.

Finalmente, en la revisión de la Estructura Programática a emplear en el PPEF-2016, se creó el Programa de Infraestructura a partir de la fusión de los programas Hábitat, Fomento a la Urbanización Rural, Rescate de Espacios Públicos, Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

Comentarios adicionales

Respecto a la información presentada con anterioridad, es importante acotar que, si bien se cuenta con mecanismos presupuestarios para hacer frente a los daños causados por desastres naturales, éstos pueden no ser suficientes en épocas donde la presencia de fenómenos naturales que causen daños severos tanto a las personas como a los bienes públicos y privados sea recurrente.

Lo anterior, se refleja en la necesidad de destinar mayores recursos a los originalmente contemplados en el Programa FONDEN, tal como ocurrió en los años 2010 y 2011, ante la presencia de los huracanes Alex y Karl y otros fenómenos naturales que devastaron la infraestructura de diversas entidades federativas (ver Figura 5).

Por otro lado, resulta relevante identificar los mecanismos con que cuentan las entidades federativas para cumplir con sus responsabilidades en materia de prevención y reconstrucción por desastres naturales.¹² Con ello, se estará en posibilidad de sumar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno para brindar atención a la población afectada y plantear la recuperación de la infraestructura pública dañada, particularmente ante los sismos ocurridos el pasado mes de septiembre.

Referencias

Álvarez Castellanos, Juan Carlos y Chávez Quezada Yazmin (2013), Fondo de Desastres Naturales. Reconstrucción, Presentación, SEGOB, Región Sureste, México.

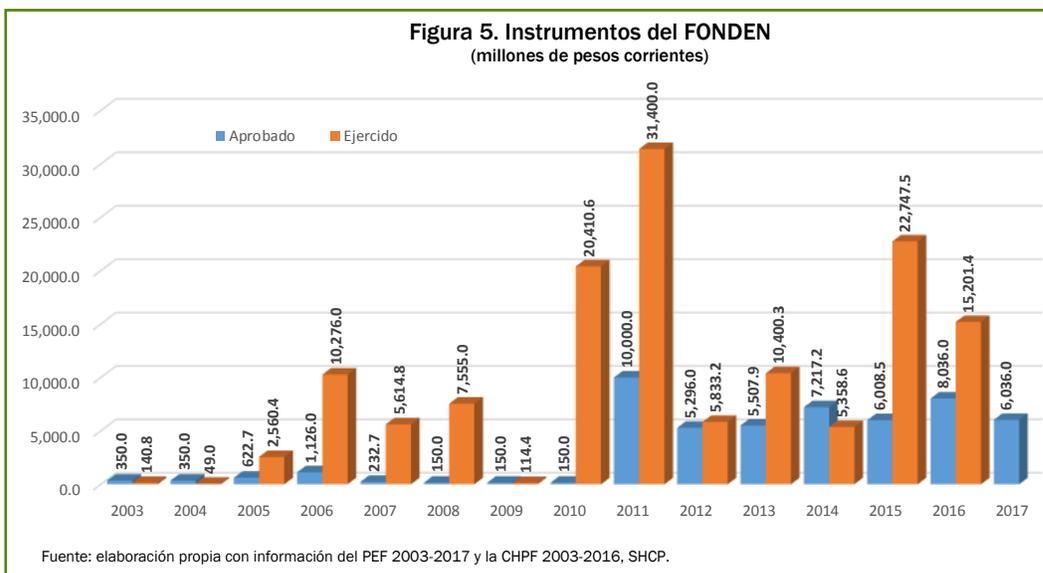
Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2014), Evaluación de la Política Pública de Protección Civil, Evaluación número 1647, enlace: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1647_a.pdf.

— (2012), Fideicomiso Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas, Auditoría financiera y de cumplimiento 11-06100-02-0034, Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2011, enlace: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0034_a.pdf

Banco Mundial (2012), FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México. Una reseña. Octubre, 2012.

Bojórquez León César (2011), Potenciación de Recursos Mediante Bonos Cupón Cero, *Federalismo Hacendario*, no. 173, noviembre-diciembre.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011), Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC), enlace: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/EDD%202010-2011/PACC%20EED%202010-2011/completo.pdf>.



¹² Consultar el documento “Recursos propios de las entidades federativas para enfrentar los costos de reconstrucción por los sismos de septiembre de 2017”, publicado en la página electrónica

- Coordinación General de Protección Civil (CGPC, s.f.), Concepto y antecedentes del Fondo de Desastres Naturales, Presentación, SEGOB.
- OCDE (2013), Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México, OECD Publishing
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2014), Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2016), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2017, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2001), Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006. México, D.F., enlace: <http://www.cenapred.unam.mx/es/DocumentosPublicos/PDF/progpc.pdf>.
- ____ (2008), Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012. México, D.F., enlace: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5060600&fecha=19/09/2008.
- ____ (2009), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo.
- ____ (2008a), “Fondo de Desastres Naturales y Bono Catastrófico”, Presentación de Rubem Hofliker Topete, Encargado de la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales FONDEN, febrero 21 y 22.
- ____ (2013), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 1999), Acuerdo que establece las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo.
- ____ (2010), Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de diciembre.
- ____ (2011), Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero.
- ____ (2017), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, consultado en septiembre y octubre, enlace: <http://pef.hacienda.gob.mx/>.
- ____ (2017a), Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al segundo trimestre de 2017, consultado en septiembre, enlace: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union.
- ____ (2017b), Comunicado No. 199. Se confirma la activación del Bono Catastrófico con el que se recibirán 150 mdd para la reconstrucción, Ciudad de México, 10 de octubre, enlace: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-199-se-confirma-la-activacion-del-bono-catastrofico-con-el-que-se-recibiran-150-mdd-para-la-reconstruccion>.
- ____ (2015), Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, México, junio, enlace: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion_presupuestacion_2016.aspx.
- ____ (2017c), Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de septiembre.
- ____ (2017d) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, consultado el 29 de septiembre, enlace: <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF>.
- ____ (2017e) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015, consultado el 29 de septiembre, enlace: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html>.
- ____ (2017f) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, consultado el 29 de septiembre, enlace: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html>.
- ____ (2017g) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, consultado el 29 de septiembre, enlace: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/index.html>.
- ____ (2017h) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012, consultado el 29 de septiembre, enlace: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/index.html>.
- ____ (2017i) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2011/index.html.
- ____ (2017j) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2010/index.html.
- ____ (2017k) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_09/index.html.
- ____ (2017l) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_08/index.html.
- ____ (2017m) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_07/index.html.
- ____ (2017n) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_06/index.html.
- ____ (2017o) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_05/index.html.
- ____ (2017p) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_04/index.html.
- ____ (2017q) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, consultado el 29 de septiembre, enlace: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_03_ramos/index.html.
- Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC, 2017), Página electrónica, consultada en septiembre y octubre, enlace: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Bienvenida>.
- World Bank (2012), FONDEN Mexico's Natural Disaster Fund – A Review, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank and SEGOB, may.

Leyes y Reglamentos

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011 (abrogado el 12 de diciembre de 2012), *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2010.
- Ley General de Protección Civil (vigente), enlace: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (vigente), enlace: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.