

FONDEN

El Fondo de Desastres Naturales de México – Una Reseña

Junio 2012



BANCO MUNDIAL



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation
Federal Department of Economic Affairs FDEA
State Secretariat for Economic Affairs SECO





Ciudad de México.

Prólogo

Los desastres naturales constituyen una fuente significativa de riesgo fiscal en países altamente expuestos a catástrofes naturales, presentando así pasivos contingentes de considerable magnitud para los Gobiernos de dichos países. La ausencia de mecanismos eficientes de preparación y atención de emergencias y de una adecuada planeación financiera para hacer frente a los desastres puede crear dificultades y demoras en la respuesta, lo que podría agravar las consecuencias en términos de pérdidas humanas y económicas. En estado de emergencia por desastres naturales, los Gobiernos pueden verse obligados a utilizar fondos que habían sido previamente destinados a proyectos fundamentales de desarrollo económico, y esto, en el largo plazo, puede impactar negativamente el proceso de desarrollo y crecimiento económico de los países.

Los Gobiernos son cada vez más conscientes que el riesgo fiscal derivado de desastres naturales no puede seguir siendo ignorado. El importante crecimiento económico en algunos países en desarrollo hace que éstos se enfrenten con pérdidas económicas cada vez más importantes. Al mismo tiempo, aunque la exposición de la población y de los activos físicos a los desastres sigue en crecimiento, poca atención se dirige a la construcción de una sociedad resiliente ante fenómenos naturales adversos. Incrementos en la frecuencia y magnitud de fenómenos climatológicos extremos que se prevén debido al cambio climático puede potencialmente agravar la tendencia creciente en las pérdidas económicas causadas por desastres. En este contexto, es de suma importancia que se le dé un mayor énfasis a la gestión integral del riesgo de desastres que incluya medidas de protección financiera y aseguramiento ante desastres para poder hacer frente a estas tendencias disruptivas.

México se encuentra en la vanguardia de iniciativas encaminadas al desarrollo de un marco integral en gestión del riesgo de desastres, incluyendo el uso efectivo de mecanismos de financiamiento del riesgo y aseguramiento para manejar el riesgo fiscal derivado de los desastres. Cabe mencionar que México está altamente expuesto a una gran variedad de fenómenos geológicos e hidro-meteorológicos. En este sentido, el país está catalogado como uno de los de mayor actividad sísmica en el mundo, experimentando anualmente más de 90 sismos con una magnitud de 4 o más en la escala de Richter. Aproximadamente el cuarenta por ciento del territorio Mexicano y más de una cuarta parte de su población están expuestos a tormentas, huracanes e inundaciones.

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) fue establecido por el Gobierno Federal de México en el marco de su estrategia de gestión integral del riesgo con el propósito de apoyar actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre. FONDEN fue originalmente establecido como un instrumento presupuestario a través del cual fondos federales eran anualmente presupuestados para financiar gastos en respuesta a emergencias por desastres. Desde entonces, el FONDEN ha evolucionado significativamente. Cambios consistentes en las reglas de operación y procedimientos operativos del FONDEN han incrementado su eficiencia y eficacia. Así mismo, la introducción de ventanas adicionales de operación en temas preventivos ha



México se encuentra en la vanguardia de iniciativas encaminadas al desarrollo de un marco integral en la gestión del riesgo de desastres, incluyendo el uso efectivo de mecanismos de financiamiento y aseguramiento del riesgo para manejar el riesgo fiscal de desastres.

fortalecido aún más la gestión del riesgo de desastres. En el 2005, con el propósito de aumentar la cobertura del fondo, el Gobierno de México le otorgó al FONDEN las facultades para desarrollar una estrategia de cobertura del riesgo catastrófico, que incluye instrumentos y/o mecanismos financieros para la retención y transferencia del riesgo. En el 2006, México emitió el primer bono catastrófico soberano del mundo, el cual fue renovado en el 2009 ampliando su cobertura. En la actualidad, el FONDEN se ha convertido en uno de los vehículos financieros de manejo del riesgo catastrófico más avanzado en el mundo. El sistema de operación del FONDEN continúa evolucionando para satisfacer las demandas financieras del país relacionadas con desastres naturales.

El Banco Mundial tiene una larga historia de cooperación con el Gobierno de México en temas relacionados a la gestión del riesgo de desastres. Entre los años 2000 y 2004, el Banco Mundial proporcionó servicios de asesoría a México en el marco del Proyecto de Gestión de Desastres Naturales. En el 2005, colaboró en la emisión del primer bono catastrófico de México. Asimismo, al emitir su segundo bono catastrófico, México fue el primer país en utilizar el programa MultiCat del Banco Mundial, el cual proporciona asesoría técnica a los países en el diseño y emisión de bonos catastróficos con cobertura para múltiples amenazas y áreas geográficas. Con esta asesoría, México emitió un bono catastrófico por 290 millones de dólares en Octubre de 2009 contra riesgos de terremotos y huracanes en diversas regiones del país. La estrecha colaboración en estos temas entre México y el Banco Mundial continúa hasta el día de hoy, con la coordinación conjunta de proyectos destinados a fortalecer la resiliencia del país a los desastres e iniciativas para mejorar la gestión del riesgo fiscal. A través de los años, el progreso en estos temas en México ha constituido un importante punto de referencia para el Banco Mundial en su diálogo con otros países, compartiendo experiencias a fin de promover una gestión integral del riesgo de desastres.

La publicación, FONDEN: Fondo de Desastres Naturales de México – Una Reseña, es un producto más de la colaboración continua que existe entre el Banco Mundial y el Gobierno de México en el tema de la Gestión del Riesgo de Desastres. El objetivo del informe es compartir con otros Gobiernos y actores internacionales los importantes avances que México ha realizado en los últimos años en la gestión financiera del riesgo catastrófico. La publicación describe la evolución del FONDEN desde sus orígenes hasta la fecha, enfatizando en aspectos que pueden ser de importancia y aplicabilidad para otros países. La publicación es de particular relevancia para países de ingreso medio, pero contiene mensajes claves para países de ingresos bajos y altos.

Esperamos que esta publicación promueva el diálogo y sea inspiradora de innovaciones en el campo de la gestión financiera del riesgo de desastres en otros países, avanzando de esta forma hacia una gestión financiera del riesgo de desastres más eficaz en el resto del mundo.

Gloria Grandolini

Directora para México y Colombia
Banco Mundial

Laura Gurza Jaidar

Coordinadora Nacional de Protección Civil
Secretaría de Gobernación, México

Resumen Ejecutivo

El Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN) fue establecido a finales de los años 90's como un mecanismo presupuestario para apoyar de manera eficaz y oportuna a la rehabilitación de la infraestructura federal y estatal afectada por desastres naturales. El FONDEN fue originalmente creado como un programa dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, y se hizo operacional en 1999 cuando se emitieron sus primeras Reglas de Operación. Los recursos del FONDEN originalmente se destinaban únicamente a la realización de actividades ex post de rehabilitación y reconstrucción de (i) infraestructura pública de los tres órdenes de gobierno - federal, estatal y municipal; (ii) vivienda de la población de bajos ingresos; y (iii) ciertos elementos del medio ambiente, tales como selvas, áreas naturales protegidas, ríos, y lagunas.

En la actualidad, el FONDEN está compuesto por dos instrumentos presupuestarios complementarios: el Programa FONDEN para la Reconstrucción y el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), y sus respectivos fideicomisos. El instrumento original, y aún el más importante del FONDEN es el *Programa FONDEN para la Reconstrucción*. Sin embargo, en reconocimiento de la necesidad de promover ex ante el manejo proactivo del riesgo, el gobierno de México comenzó, a inicios de los años 2000, a asignar recursos específicamente destinados a actividades preventivas. Aunque los recursos para la prevención siguen siendo significativamente menores que para la reconstrucción, el gobierno Mexicano continúa dirigiendo esfuerzos a la transición de un enfoque del financiamiento del riesgo post-desastre a la gestión del riesgo financiero ex ante a los desastres. La ejecución de los recursos financieros de los 2 instrumentos del FONDEN (de reconstrucción y de prevención) se realizan a través del Fideicomiso FONDEN y del Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN), cuya institución fiduciaria en ambos casos es BANOBRAS, un banco de desarrollo del Gobierno de México.

FONDEN es financiado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria requiere que al inicio de cada ejercicio fiscal, una cantidad no menor al 0.4 por ciento del presupuesto federal anual sea destinada al FONDEN, al FOPREDEN y al fondo agropecuario para los desastres naturales. Esta cantidad incluye los fondos no comprometidos en el Fideicomiso FONDEN a finales del año fiscal anterior. En la práctica, el requisito mínimo de 0.4 por ciento –que fue equivalente a alrededor de US\$800 millones de dólares en el 2011- se ha convertido en la asignación presupuestaria estándar para el FONDEN anualmente. En caso de que esta asignación sea insuficiente, la ley estipula que recursos adicionales pueden ser transferidos de otros programas y fondos, tales como los ingresos de excedentes de la venta del petróleo.

El programa FONDEN para la reconstrucción es el principal instrumento presupuestario del FONDEN. En caso de ocurrencia de un desastre, los fondos autorizados a los programas de reconstrucción son transferidos a sub-cuentas específicas dentro del fideicomiso FONDEN para ser ejecutados. El Fideicomiso FONDEN, a través de la institución fiduciaria administra estos recursos hasta que los programas de reconstrucción son implementados y realiza los pagos por las obras y acciones de reconstrucción directamente a los contratistas.

El Fideicomiso FONDEN (a través de BANOBRAS) también actúa como ente encargado de contratar en el mercado mecanismos financieros para la transferencia de los riesgos del propio FONDEN, tales como seguros y bonos catastróficos.

El FONDEN también transfiere recursos a un Fondo de Atención de Emergencias, a fin de que el gobierno mexicano pueda brindar auxilio con víveres, materiales de abrigo y protección, herramientas y medicamentos a la población que resulte afectada a consecuencia de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Dichos apoyos se detonan a través de la emisión de una declaratoria de emergencia.

Al pasar de los años, la evolución del Programa FONDEN para la Reconstrucción permitió que en el año 2009 se lograra la implementación de un nuevo y eficiente mecanismo para poder destinar recursos inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre natural para atender las acciones prioritarias y urgentes dirigidas a solventar la situación crítica, tales como el restablecimiento de las comunicaciones, los servicios básicos, la limpieza de las calles y viviendas afectadas, remoción de escombros, pasos provisionales, y todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad en la zona afectada. Este mecanismo se ha denominado Apoyos Parciales Inmediatos (APIN).

Más aún, el FONDEN se esfuerza por financiar trabajos de reconstrucción que disminuyan la vulnerabilidad frente a nuevos fenómenos naturales perturbadores, de tal forma que el financiamiento del FONDEN es utilizado para reconstruir infraestructura con base a mejores estándares de construcción que los utilizados originalmente, para evitar daños frente a futuras amenazas (el principio de “reconstruir mejor”) y para la reubicación de edificios públicos y/o comunidades de zonas de alto riesgo a zonas libres de riesgo o con riesgo controlado.

El FOPREDEN apoya la prevención de desastres naturales financiando actividades relacionadas con la evaluación del riesgo, reducción del riesgo, e iniciativas para crear capacidades en materia de prevención de riesgos. Semejante al programa FONDEN para la Reconstrucción, el FOPREDEN también maneja un programa dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal y un Fideicomiso Preventivo denominado “FIPREDEN”, quien es el brazo financiero ejecutor a través del cual se destinan los recursos para financiar los proyectos específicos de prevención de desastres naturales. El FOPREDEN promueve la toma de decisiones informadas para la inversión de recursos en la reducción de riesgos, requiriendo que los estados estimen sus riesgos (incluyendo el desarrollo de un atlas de riesgo) antes

de ser elegibles a financiamiento para proyectos de prevención y mitigación del riesgo. El FOPREDEN continúa siendo mucho más pequeño que el programa FONDEN para la reconstrucción, con una asignación anual aproximada de US\$25 millones de dólares.

El proceso para acceder y ejecutar los recursos del programa FONDEN para la Reconstrucción permite un equilibrio entre la necesidad del desembolso inmediato de los fondos ante la ocurrencia de un desastre y aspectos de rendición de cuentas y de transparencia. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) es la instancia responsable del procedimiento de acceso a los recursos del FONDEN y de la emisión de las declaratorias de desastre natural. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la instancia responsable de los recursos del FONDEN.

El FONDEN cuenta con un Sistema electrónico y automatizado en línea que utiliza tecnología e información de punta en el proceso de acceso a los recursos, tales como la captura en una plataforma de información geográfica de fotografías geo-referenciadas de todos los activos públicos afectados y que serán sujetos de apoyo para asegurar la eficacia y exactitud del proceso de evaluación y cuantificación de los daños sufridos por un determinado desastre natural. SEGOB revisa en el Sistema en línea que las solicitudes de recursos señalen de manera detallada las acciones que se llevarán a cabo así como el costo requerido para la reparación de la infraestructura y viviendas dañadas.

Consecutivamente, SEGOB remite el expediente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y le solicita convoque a sesión del comité técnico del fideicomiso FONDEN para que éste autorice los recursos los cuales quedan etiquetados en el Fideicomiso FONDEN en una subcuenta específica por cada programa de reconstrucción. Los recursos son transferidos por BANOBRAS (en su carácter de institución fiduciaria) de estas subcuentas a las empresas proveedoras de servicios de reconstrucción, previa presentación de las facturas de avance de la ejecución de las obras. Los recursos del FONDEN financian 100 por ciento los costos de reconstrucción de activos federales y 50 por ciento de los activos locales (dichos porcentajes aplican la primera vez que un activo es dañado por un fenómeno natural, los porcentajes de financiamiento con cargo al FONDEN disminuyen para reconstrucción por desastres posteriores si los bienes reconstruidos no han sido asegurados).

Los recursos de FONDEN son apalancados con instrumentos financieros de transferencia del riesgo de desastres. A pesar de las estables asignaciones anuales de presupuesto, las necesidades de financiamiento de FONDEN por la ocurrencia de desastres varían considerablemente año con año, lo que implica que el fondo puede incurrir en un balance deficitario en cualquier año. Para poder administrar dicha volatilidad, el FONDEN puede trasladar parte de su riesgo por medio del uso de seguros y otros mecanismos de transferencia del riesgo tales como los bonos catastróficos; sin embargo, FONDEN no está autorizado para contraer deuda. FONDEN transfirió parte de su riesgo de desastres al mercado internacional de capitales por primera vez en 2006 a través del primer bono catastrófico emitido por un Gobierno (Cat Mex), con una vigencia de tres años, el cual

brindaba una cobertura por US\$450 millones de dólares contra la ocurrencia de terremotos de grandes magnitudes en las tres zonas de mayor riesgo del país.

Cuando Cat Mex venció en 2009, FONDEN emitió su segundo bono catastrófico con duración de tres años. En esta ocasión la cobertura brinda protección por un total de US\$ 290 millones de dólares, US\$140 millones para sismo y US\$150 millones para huracanes.

En junio de 2011, FONDEN adquirió una cobertura catastrófica para activos públicos y vivienda de población de bajos recursos a través de un contrato de seguro por un monto de US\$400 millones de dólares, el cual provee protección al FONDEN en caso de desviaciones en sus gastos por apoyos a los bienes dañados.

A través de la estrecha colaboración existente entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el FONDEN ha podido establecer una sólida relación entre sus áreas técnicas y financieras en el manejo de desastres naturales. El Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED) actúa como el área técnica enfocada en la reducción del riesgo y trabaja estrechamente con el FONDEN, el vehículo financiero para la administración de desastres. El último avance en la evolución de esta sociedad es el desarrollo y utilización de la herramienta R-FONDEN, un modelo de evaluación probabilística del riesgo de desastres que enfrentan los principales activos públicos que cubre el FONDEN (infraestructura carretera, hidráulica, escuelas y hospitales) y las viviendas de la población de bajos recursos ante las amenazas naturales más importantes, para lo cual el R-FONDEN provee con varias medidas de riesgo, tales como la pérdida promedio anual y las curvas de probabilidad de pérdidas en exceso. Mientras R-FONDEN continúa siendo refinado y sus aplicaciones siendo expandidas para diversos usos, el modelo ya ha sido utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mejorar la cobertura de seguro de algunas dependencias federales y constituye un importante instrumento de referencia para la colocación del seguro en exceso de pérdida.

El esquema de operación del FONDEN se encuentra en continua evolución a través de la incorporación de lecciones aprendidas a lo largo de años de experiencia. El gobierno mexicano modifica el esquema de operación del FONDEN con el objetivo de mejorar su eficacia y eficiencia, avanzando hacia la implementación de un marco integral de gestión del riesgo de desastres. Las lecciones aprendidas en el proceso de evolución del FONDEN que se presentan en este documento, tanto las relacionadas con sus políticas y procedimientos, así como al uso de instrumentos financieros, pueden ser aprovechadas en beneficio de otros países. La historia del FONDEN constituye un caso contundente de cómo los gobiernos pueden establecer exitosos esquemas gubernamentales que apoyen los mecanismos para la asistencia de desastres y al mismo tiempo promuevan medidas preventivas. Más importante aún, el caso del FONDEN provee un ejemplo exitoso de cómo estos sistemas deben ser continuamente mejorados a través de la integración de nuevos conocimientos.

Agradecimientos

La presente publicación fue coproducida por Rubem Hofliger (Director General, Fondo de Desastres Naturales, FONDEN, Secretaría de Gobernación, México), Olivier Mahul (Coordinador del Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres, Instituciones Financieras No Bancarias del Mercado Financiero de Capitales (FCMNB) y Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación (GFDRR), Francis Ghesquiere (Gerente del Programa de Gestión del Riesgo de Desastre del Banco Mundial y Director del GFDRR), y Salvador Pérez (Director General Adjunto de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México) con la asistencia de Laura Boudreau (FCMNB, Banco Mundial), Laura Dorling van der Oord (Consultora, Banco Mundial), Charlotte Benson (Consultora, Banco Mundial), Daniel Clarke (Consultor, Banco Mundial), y Ligia Vado (Consultora, Banco Mundial).

Los autores dan sus más sinceros agradecimientos al Gobierno de México, y en especial a José Jaime Pérez González (Director de Análisis y Evaluación de FONDEN) y a Juan Miguel Adaya Valle (Coordinador de Proyectos de Análisis de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP, México), por compartir información y conocimientos invaluable acerca del funcionamiento interno del FONDEN y sus experiencias vividas hasta la fecha.

El equipo se encuentra inmensamente agradecido por el apoyo financiero brindado por la Oficina del Banco Mundial en México, el Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) a través del fondo multilateral de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres.



Popocatépetl.

A través de la estrecha colaboración existente entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el FONDEN ha podido establecer una sólida relación entre sus áreas técnicas y financieras en el manejo de desastres naturales.



GFDRR

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Teléfono: 202-458-0268
E-mail: GFDRR@worldbank.org
Fax: 202-522-3227



GFDRR desea expresar su apreciación y agradecimiento especial a los asociados que apoyan la labor de GFDRR para proteger los medios de subsistencia y mejorar la vida de las personas: Academia Árabe para la Ciencia, Tecnología y Transporte Marítimo, Alemania, Arabia Saudí, Australia, Austria, Banco Islámico de Desarrollo, Banco Mundial, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Finlandia, Francia, Haití, India, Indonesia, Irlanda, Islas Salomón, Italia, Japón, Luxemburgo, Malasia, Malawi, México, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Secretaría de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Togo, Vietnam y Yemen.