

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE PROCESOS 2017

DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN)

Y DEL FONDO DE PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES

(FOPREDEN)

Producto Final

Diciembre, 2017

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	6
Resumen ejecutivo	8
Introducción	18
I. Descripción del contexto en el que operan los Fondos	26
FOPREDEN	26
Contexto organizacional	26
Entregables y destinatarios	27
Instancias participantes	29
Problemas o necesidades de política pública	31
Recursos ejercidos	33
FONDEN	34
Contexto organizacional e instancias participantes	34
Entregables y destinatarios	38
Problemas o necesidades de política pública	43
Recursos ejercidos	47
II. Diagnóstico inicial de los procesos y subprocesos de los Fondos	53
FOPREDEN: macroproceso de proyectos preventivos	54
Planeación	55
Comunicación interna y externa	55
Selección de destinatarios	56
Entregables	56
Seguimiento y control	58
Monitoreo	59
Evaluación externa	59
FOPREDEN: macroproceso de proyectos preventivos prioritarios	59
Planeación	60
Comunicación interna y externa	60
Selección de destinatarios	60
Entregables	61
Seguimiento y control	63
Monitoreo y evaluación externa	63
FOPREDEN: macroproceso de proyectos preventivos de investigación	63
Planeación	64
Comunicación interna y externa	64

Selección de destinatarios	64
Entregables	65
Seguimiento y control	66
Monitoreo y evaluación externa	66
FONDEN: macroproceso de atención de emergencias	67
Planeación	68
Comunicación interna y externa	68
Selección de destinatarios	70
Entregables	70
Seguimiento y control	71
Monitoreo	72
Evaluación externa	72
FONDEN: macroproceso de reconstrucción	73
Planeación	74
Comunicación interna y externa	75
Selección de destinatarios	76
Entregables	78
Seguimiento y control	80
Monitoreo	82
Evaluación externa	84
III. Alcance y metodología para el desarrollo de la evaluación	85
Propósito y justificación	85
Técnicas de investigación	87
Diseño muestral	91
Cronograma de actividades	92
IV. Descripción y valoración de los procesos y subprocesos de los Fondos	94
FOPREDEN	97
Macroproceso de proyectos preventivos	97
Planeación	98
Comunicación interna y externa	98
Selección de destinatarios	99
Producción de entregables	100
Entrega	102
Control	103
Seguimiento	103
Evaluación externa	103

Macroproceso de proyectos preventivos prioritarios	103
Selección de destinatarios	104
Producción de entregables	104
Macroproceso de proyectos preventivos de investigación	104
Planeación	105
Comunicación interna y externa	105
Selección de destinatarios	106
Producción de entregables	107
Entrega	107
Valoración integral de los macroprocesos del FOPREDEN	108
FONDEN	111
Macroproceso de atención de emergencias	117
Procesos para la solicitud de insumos y medicamentos	117
Procesos para la entrega de insumos y medicamentos	126
Procesos para el control y seguimiento de la entrega de insumos y medicamentos	130
Valoración integral del macroproceso	135
Macroproceso de reconstrucción	143
Procesos para la solicitud de recursos	144
Procesos para la autorización y entrega de recursos	156
Procesos para el control y seguimiento de recursos	159
Valoración integral del macroproceso	163
V. Medición de atributos de los procesos y subprocesos de los Fondos	173
FOPREDEN	174
Macroproceso de proyectos preventivos	174
Macroproceso de proyectos preventivos prioritarios	178
Macroproceso de proyectos preventivos de investigación	182
FONDEN	186
Macroproceso de atención de emergencias	186
Macroproceso de reconstrucción	190

Indicadores para medir atributos de los macroprocesos	195
VI. Hallazgos y resultados	203
Hallazgos	203
FOPREDEN	203
FONDEN	207
Análisis FODA	210
VII. Conclusiones, valoración global de la operación de los Fondos y recomendaciones	215
Valoración	215
Recomendaciones	217
Reflexión final	221
Bibliografía	223

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APIN	Apoyos parciales inmediatos
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASM	Aspectos susceptibles de mejora
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CCA	Consejo Científico Asesor
CENAPRECE	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, Secretaría de Salud
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres, Secretaría de Gobernación
CNPC	Coordinación Nacional de Protección Civil, Secretaría de Gobernación
COLMEX	El Colegio de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTFP	Comité Técnico del Fideicomiso Preventivo
DGACANGR	Dirección General Adjunta de Coordinación, Análisis y Normatividad de Gestión de Riesgos, Secretaría de Gobernación
DGGR	Dirección General para la Gestión de Riesgos, Secretaría de Gobernación
DGRMSG	Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, Secretaría de Gobernación
DGPC	Dirección General de Protección Civil, Secretaría de Gobernación
DNCGR	Departamento de Normatividad y Convenios de Gestión de Riesgos, Secretaría de Gobernación
DNCIFP	Dirección de Normatividad, Convenios e Instrumentos Financieros Preventivos, Secretaría de Gobernación
DOF	Diario Oficial de la Federación
EEP	Evaluación estratégica de procesos
EGIR	Estrategia para la Gestión Integral de Riesgos
FIPREDEN	Fideicomiso 2068 Preventivo
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FOPREDEN	Fondo para la Prevención de Desastres Naturales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGPC	Ley General de Protección Civil
Lineamientos	Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN
Lineamientos de operación	Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales

MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PACC	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas
PAE	Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PND 13-18	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNPC 14-18	Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018
RGFONDEN	Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales
ROFOPREDEN	Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIFP	Subdirección de Instrumentos Financieros Preventivos, Secretaría de Gobernación
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SINAT	Sistema Nacional de Alerta de Tsunamis
UED	Unidad de Evaluación del Desempeño, Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPCP	Unidad de Política y Control Presupuestario, Secretaría de Hacienda y Crédito Público
USPSS	Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) fue creado en 2003 y tiene el propósito de Promover y fomentar la actividad preventiva tendiente a reducir los riesgos, y disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo originado por fenómenos naturales perturbadores, así como promover el desarrollo de estudios orientados a la gestión integral del riesgo 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. Para alcanzar su propósito, el FOPREDEN ofrece apoyos para el desarrollo de tres distintos tipos de proyectos: i) proyectos preventivos; ii) proyectos preventivos prioritarios, y iii) proyectos de investigación.

Por su parte, el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) inició operaciones en 1996 y es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, y autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Los apoyos que ofrece el FONDEN son dos: i) para la atención de emergencias, y ii) para la reconstrucción.

El objetivo general de esta Evaluación Estratégica de Procesos consiste en contribuir a la mejora y consolidación de la gestión operativa del FONDEN y del FOPREDEN, a través de la realización de un análisis riguroso y sistemático que permita valorar sus procesos y elementos relevantes; identificar si el funcionamiento y organización de sus procesos y subprocesos son adecuados; valorar si la gestión operativa de los Fondos cumple con lo necesario para el logro de sus objetivos y metas; identificar estrategias necesarias para dar prioridad a la prevención en lugar de la reconstrucción, y analizar el ámbito de aplicación de recursos y los mecanismos para su acceso.

La evaluación de procesos es de gran relevancia porque brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas, y para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. En la evaluación de procesos se analiza, mediante trabajo de gabinete y trabajo de campo, que consiste en entrevistas a funcionarios participantes y/o responsables de los procesos identificados, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si estos procesos contribuyen al

mejoramiento de la gestión integral del programa. La identificación, análisis y valoración de los macroprocesos, procesos y subprocesos de cada uno de los Fondos se realiza utilizando como base el Modelo General de Procesos. En este caso, en el FOPREDEN se identificaron tres macroprocesos, cada uno relacionado con el apoyo a proyectos antes mencionados, y dos en el FONDEN, vinculados a tipos de apoyo que ofrece.

El FOPREDEN promueve el desarrollo de estudios y proyectos orientados a la gestión integral del riesgo 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, así como la adaptación a sus efectos. México es uno de los pocos países que cuenta con un Fondo orientado a la prevención. El FOPREDEN comprende tres macroprocesos, relacionados con el financiamiento para los productos que promueve: i) macroproceso de proyectos preventivos (13 procesos); ii) macroproceso de proyectos preventivos prioritarios (12 procesos), y iii) macroproceso de proyectos preventivos de investigación (12 procesos). En el cuadro E1 se presentan los tres macroprocesos y el nombre de cada uno de sus procesos y su ubicación por componente según el modelo general de procesos.

Las Reglas de Operación del FOPREDEN (ROFOPREDEN) no han sido revisadas o actualizadas desde 2010, por lo que si bien el procedimiento es claro en la mayor parte de los procesos, es necesario actualizar las dependencias encargadas (por ejemplo, poner Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en vez de Secretaría de Desarrollo Social), y sobre todo precisar tiempos en los trámites y procesos, más aún que se cuenta con la experiencia de siete años en que han estado en operación. Una cuestión de gran relevancia para la estrategia de gestión integral de riesgos basada en la prevención que postula el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y que se mencionó en las entrevistas realizadas, es el reducido y cada vez menor presupuesto con el que opera. Así, por ejemplo, su presupuesto autorizado para 2017, al mes de junio, se ubicó en 179 millones de pesos, siendo que en 2016 tuvo un presupuesto de casi el doble.

No se observa coherencia entre la política y el presupuesto asignado que es un requisito indispensable para que funcione el sistema de gestión integral de riesgo de forma completa y eficaz. Desde que se crearon los dos Fondos (FOPREDEN Y FONDEN) no se

ha transitado hacia una asignación presupuestal que fortalezca la prevención. Con el presupuesto que tiene el FOPREDEN no hay margen de maniobra para articular una política preventiva a través de campañas de difusión, porque es necesario realizar otras acciones más importantes pero que requieren de mayor presupuesto.

Cuadro E1
Macroprocesos y procesos del FOPREDEN

Secuencia	Macroproceso de proyectos preventivos	Macroproceso de proyectos preventivos prioritarios	Macroproceso de proyectos preventivos de investigación
1	Formulación de reglas de operación (proceso transversal) (planeación)		
2	Programación de metas y objetivos (proceso transversal) (planeación)		
3	Presupuestación (proceso transversal) (planeación)		
4	Difusión del FOPREDEN (proceso transversal) (comunicación interna y externa)		Financiamiento (planeación)
5	Solicitud del proyecto (selección de destinatarios)	Publicación de reglas de operación (comunicación interna y externa)	Difusión de la convocatoria (comunicación interna y externa)
6	Firma del convenio marco de coordinación con las entidades federativas (producción de entregables)	Solicitud del proyecto (selección de destinatarios)	Solicitud del proyecto preventivo de investigación (selección de destinatarios)
7	Autorización del proyecto preventivo (producción de entregables)	Dictamen sobre la existencia de un alto riesgo (producción de entregables)	Evaluación del proyecto preventivo de investigación (producción de entregables)
8	Ejercicio de los recursos (producción de entregables)	Evaluación de la propuesta (producción de entregables)	Aprobación del proyecto preventivo de investigación (producción de entregables)
9	Ejecución del proyecto preventivo (producción de entregables)	Autorización de los recursos (producción de entregables)	Modificación de la propuesta del proyecto preventivo de investigación (producción de entregables)
10	Terminación del proyecto preventivo (entrega)	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos (proceso transversal) (control)	Cancelación del proyecto preventivo de Investigación (producción de entregables)
11	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos (proceso transversal) (control)	Integración del libro blanco (control)	Ejecución del proyecto preventivo de investigación (entrega)
12	Reporte de información de seguimiento e indicadores de desempeño e informes del ejercicio del recurso (seguimiento)	Visto bueno del libro blanco (seguimiento)	Seguimiento del proyecto preventivo de investigación (seguimiento)
13	Publicación de información técnica de los proyectos, obras y acciones aprobados (comunicación interna y externa)		

Fuente: elaboración propia con información de la normatividad del FOPREDEN y entrevistas a funcionarios encargados del Fondo.

No obstante, con esta limitación, el FOPREDEN ha operado durante estos años y los procesos están claros, así como las instancias que intervienen. Queda por precisar algunos plazos y simplificar trámites que agilizarían el procedimiento de otorgamiento de recursos.

Las ROFOPREDEN establecen las instancias que pueden solicitar apoyo, siendo las entidades federativas y los municipios, las instituciones de investigación y docencia o el Centro Nacional para la Prevención de Desastres CENAPRED los potenciales beneficiarios. Sin embargo, son pocos los proyectos preventivos de investigación aprobados, debido al escaso presupuesto asignado. En las entrevistas realizadas se destacó la importancia de difundir la convocatoria a las instituciones educativas del país, lo que daría mayor variedad y riqueza a los proyectos presentados. La prevención requiere de muchos estudios, inclusive contando con el Atlas de Riesgos. Un mecanismo para destinar mayor presupuesto a los proyectos preventivos de investigación podría ser a través de un convenio entre el FOPREDEN y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para la creación de un fondo mixto de convocatoria para proyectos de investigación básica y aplicada.

Por su parte, los recursos que autoriza el FONDEN se destinan para tres aspectos y en el mismo número de momentos: i) insumos y medicamentos, para atender a la población en situación de emergencia; ii) apoyos parciales inmediatos, para la ejecución de acciones emergentes y trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, y iii) anticipos y partidas para la reconstrucción de vivienda e infraestructura federal. Las funciones del FONDEN se llevan a cabo a través de dos macroprocesos: i) atención de emergencias (24 procesos), y ii) reconstrucción (24 procesos). En el cuadro E2 se presentan los dos macroprocesos y el nombre de cada uno de sus procesos y su ubicación por componente según el modelo general de procesos.

La atención de emergencias tiene el propósito de proporcionar insumos y medicamentos 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, generadas por la inminencia, alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Los insumos que se proporcionan son productos consumibles (despensas alimenticias, agua para beber, medicamentos, refugios temporales y cocinas comunitarias; productos duraderos (artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza, kits de aseo personal y mochilas aspersoras), y

servicios (arrendamiento de letrinas, arrendamiento de regaderas, fletes o transportes y combustible).

Cuadro E2
Macroprocesos y procesos del FONDEN

Secuencia	Macroproceso de atención de emergencias	Macroproceso de reconstrucción
1	Formulación de los lineamientos para la atención de emergencias (planeación)	Formulación de reglas y lineamientos del Programa (planeación)
2	Solicitud de declaratoria de emergencia (comunicación interna y externa)	Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador (comunicación interna y externa)
3	Solicitud de dictamen de corroboración (comunicación interna y externa)	Solicitud de apoyos parciales inmediatos (selección de destinatarios)
4	Realización del dictamen de corroboración (comunicación interna y externa)	Emisión del dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador (comunicación interna y externa)
5	Publicación del Boletín de la Declaratoria de Emergencia (comunicación interna y externa)	Instalación del comité de evaluación de daños (selección de destinatarios)
6	Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectada o población damnificada (selección de destinatarios)	Solicitud de la emisión de declaratoria de desastre natural (comunicación interna y externa)
7	Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia (comunicación interna y externa)	Estimación y cuantificación de daños (selección de destinatarios)
8	Solicitud de insumos (selección de destinatarios)	Solicitud de recursos para la evaluación de daños (selección de destinatarios)
9	Solicitud de medicamentos (selección de destinatarios)	Publicación en el DOF de la declaratoria de desastre natural (comunicación interna y externa)
10	Requisición de insumos y medicamentos (producción de entregables)	Autorización de apoyos parciales inmediatos (producción de entregables)
11	Autorización de la compra de insumos y medicamentos (producción de entregables)	Entrega de apoyos parciales inmediatos (entrega)
12	Adquisición y entrega de insumos y medicamentos (entrega)	Entrega de resultados por parte del comité de evaluación de daños (selección de destinatarios)
13	Recepción y repartición de insumos y medicamentos (entrega)	Solicitud de anticipos (selección de destinatarios)
14	Apoyo para la repartición de insumos a la población damnificada (entrega)	Diagnóstico definitivo de obras y acciones (selección de destinatarios)
15	Solicitud de la continuación de la vigencia de la Emergencia (comunicación interna y externa)	Solicitud de recursos para la reconstrucción (selección de destinatarios)
16	Publicación del Boletín del término de la Declaratoria de Emergencia (comunicación interna y externa)	Solicitud global de recursos (selección de destinatarios)
17	Publicación en el DOF del término de la Declaratoria de Emergencia (comunicación interna y externa)	Autorización global de recursos (producción de entregables)
18	Elaboración del informe de utilización de insumos (seguimiento)	Convenio de coordinación (selección de destinatarios)
19	Elaboración del informe de utilización de medicamentos (seguimiento)	Entrega de anticipos (entrega)
20	Informe sobre la entrega de insumos a la población damnificada (seguimiento)	Ejecución del programa de obras y acciones (entrega)
21	Validación del informe de uso y distribución de medicamentos (control)	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN (seguimiento)
22	Publicación en Internet de la utilización de insumos y medicamentos (comunicación interna y externa)	Cierres financieros e integración del libro blanco (control)
23	Verificación de la existencia de remanentes (control)	Participación de testigos sociales (monitoreo)
24	Integración del libro blanco de cada ejercicio fiscal (control)	Sistema FONDEN en línea (comunicación interna y externa)

Fuente: elaboración propia con información de la normatividad del FONDEN y entrevistas a funcionarios encargados del Fondo.

En los últimos años el promedio anual de declaratorias de emergencia en el país es de alrededor de 90. Entre el 1° de enero de 2013 y el 21 de noviembre de 2017 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación un total de 413 declaratorias de emergencia, siendo 2015 el año con mayor cantidad, con 105, y 2017, hasta ese momento,

con el menor número y 59 en total. Las entidades federativas en donde hubo mayor número de declaratorias fueron Veracruz, Chihuahua, Chiapas, Oaxaca y Durango. En estas cinco entidades se concentraron 192 de las 413 declaratorias, equivalentes al 47 por ciento del total. En el polo opuesto, las entidades con menor número de declaratorias fueron Campeche, Guanajuato, Querétaro, Ciudad de México y Yucatán. En estas cinco entidades solo se declararon siete emergencias, es decir dos por ciento del total. La gran mayoría de las declaratorias de emergencia fueron como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos, eventos cuya presencia e intensidad cada vez será mayor por los efectos del cambio climático. Esto significa, entonces, que probablemente estos primeros cinco entidades federativas (Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Veracruz) son las de mayor riesgo y vulnerabilidad.

El conocimiento y reconocimiento de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador es prácticamente inmediato. El tiempo de la emergencia al parecer no está relacionado ni con el tipo de fenómeno natural perturbador, ni con la superficie de los municipios declarados en emergencia, ni el tamaño de la población vulnerable afectada que se estimó. Más bien, el tiempo de la declaratoria de emergencia está en función de la intensidad o severidad del fenómeno natural perturbador y, en forma especial, de la distribución territorial de la población afectada: a mayor dispersión territorial mayor tiempo para la atención de sus necesidades.

Con relación al tiempo dedicado a la elaboración del informe de utilización de insumos, en general se puede decir que dicha tarea se cumple dentro de la normatividad, es decir hasta 30 días después de la publicación del boletín de aviso de término de la declaratoria de emergencia. En el Artículo 21 de los Lineamientos se señala que cuando se detecte el incumplimiento del informe de utilización de insumos, se debe notificar a la entidad federativa, y de seguir esta situación se debe informar a los órganos de control que correspondan para que tomen las medidas necesarias. *En los Lineamientos, sin embargo, no se establece el procedimiento a seguir en caso de que el Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (CENAPRECE) de la Secretaría de Salud, no reciba el informe de utilización de medicamentos.*

Existen procesos que dependen de la existencia y uso de información especializada, la cual es requerida por distintas instancias y es diversa, siendo la principal datos espaciales que permitan la estimación y ubicación geográfica de la población vulnerable afectada. El grueso de esta información es de uso interno de las dependencias involucradas y no es posible su acceso público. *El FONDEN cuenta con una amplia ventana de oportunidad para transparentar su actuación. Una de ellas es el posibilitar el acceso público a toda la información que se utiliza y se genera en la atención de emergencias.*

En el macroproceso de atención de emergencias llegan a intervenir hasta 14 distintas instancias que se encargan del desarrollo de uno o más procesos. Esta cantidad representa un reto de gran relevancia para la eficiencia en la coordinación del programa. En la normatividad no se hace explícito quién es la instancia a la que se le atribuye la coordinación general del macroproceso, actividad que de alguna manera la ha ido desarrollando la Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) de la Secretaría de Gobernación. Sus funciones básicas son autorizar los insumos y medicamentos solicitados por la entidad federativa; solicitar la compra de estos insumos y medicamentos, y recibir y revisar el informe de utilización de insumos y medicamentos. La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su parte, interviene en un proceso fundamental en la etapa de solicitud y que consiste en la autorización de la compra de insumos y medicamentos. Las otras once instancias realizan procesos adjetivos que coadyuvan al logro de los objetivos del programa.

Una de las principales críticas que se le han hecho al FONDEN, tanto desde la academia, como desde el Congreso de la Unión y la sociedad, consiste en su *compleja arquitectura, lo que se traduce en importantes retrasos temporales para la atención de emergencias y de reconstrucción, así como en falta de transparencia en el uso y destino de recursos públicos.* La compleja estructura interinstitucional que existe en México para la atención de emergencias se podría hacer más sencilla si se unieran en una sola instancia las funciones que desarrollan DGGR y la UPCP, y que en esa instancia existieran áreas que hicieran los procesos que ahora llevan a cabo la Dirección General de Protección Civil, el CENAPRECE y la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Gobernación. En otras palabras, avanzar hacia el diseño y construcción de un

Programa desconcentrado del sector público federal que incorpore los procesos de atención y respuesta a solicitudes, adquisición y entrega de insumos y medicamentos y esquemas de seguimiento de los insumos y medicamentos proporcionados.

El macroproceso de reconstrucción del FONDEN está encaminado a la autorización de recursos y ejecución de acciones para atender los daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador. Los recursos financieros que se autorizan se dividen en tres: i) apoyos parciales inmediatos (APIN); ii) anticipos, y iii) ejecución de obras. Estos recursos se utilizan para la reconstrucción, reparación o reubicación de vivienda, infraestructura estatal y municipal, e infraestructura federal. Con base en la utilización de los recursos, la población objetivo son hogares, dependencias y entidades estatales y dependencias y entidades federales.

El número de declaratorias de desastre natural entre el 1° de enero de 2013 y el 21 de noviembre de 2017 ascendió a 250, cantidad significativamente inferior con respecto al número de declaratorias de emergencia. Por cada declaratoria de desastre natural se emitieron 1.7 declaratorias de emergencia. En términos generales, la declaratoria de emergencia coexiste con una declaratoria de desastre natural. Las entidades federativas con mayor número de declaratorias de desastre natural en el periodo de estudio fueron Veracruz, Chihuahua, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Estos concentraron 43 por ciento de las declaratorias totales. En el polo opuesto, Zacatecas, Baja California, Querétaro, Aguascalientes y Yucatán tuvieron la menor cantidad y concentraron uno por ciento del total. La Ciudad de México, por su parte, sumó seis declaratorias en el periodo, cuatro de ellas que ocurrieron en 2013.

La atención a la vivienda es de la siguiente forma: la población objetivo son familias que cumplen con los siguientes criterios: i) que habiten la vivienda permanentemente; ii) que la vivienda haya sido afectada por el fenómeno natural perturbador; iii) que sea considerada en pobreza patrimonial por la SEDESOL; iv) que los habitantes de la vivienda sean propietarios o poseedores legítimos; v) que la vivienda no se encuentre asentada en zona federal, y vi) que la vivienda y el terreno en donde se asientan sean de tenencia regular o en proceso de regularización. Esto significa que no es población objetivo los hogares que son arrendatarios, que son propietarios pero que habitan una vivienda con irregularidad en

la tenencia de la tierra, o que no tienen escrituras, y que no se encuentran en situación de pobreza patrimonial. *El criterio más discriminante para la selección de la población objetivo del FONDEN en la atención de vivienda es el no considerar a la población en situación de pobreza patrimonial, seguido por las familias que no son propietarias de la vivienda que habitan. Estos hogares son justamente el grueso de los que resultaron afectados en el sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México.*

En otras palabras, la población objetivo del FONDEN representa algo así como la mitad de las viviendas del país, y en cambio casi la totalidad de la infraestructura federal, estatal y municipal. En la normatividad del FONDEN no hay alternativas para el otro 50 por ciento de las viviendas. Es indudable que se deberá trabajar en esta materia para ofrecer una atención viable y certera a las familias que perdieron su casa, pero que por ahora están fuera de la población objetivo del FONDEN. Una propuesta concreta es la siguiente: agregar en la normatividad del FONDEN que las viviendas que son habitadas por hogares que no están en condición de pobreza patrimonial, y que están aseguradas contra daños por desastres naturales, serán consideradas por el FONDEN para su apoyo. Esto significa establecer un convenio y mecanismo de actuación con el sector financiero del país, para la oferta de estos instrumentos de cobertura.

Otro elemento es la temporalidad que se asigna a los procesos en la normatividad, sobre todo al que consiste en la entrega de anticipos y recursos. No existe información pública que permita conocer las fechas en las que se llevan a cabo los procesos de autorización y entrega de recursos. *Uno de los elementos en los que el FONDEN deberá avanzar es en mejorar sus canales de información de acceso público, sobre todo para que se tenga conocimiento sobre las fechas en las que se llevan a cabo los procesos de autorización y entrega de recursos, y de control y seguimiento de los recursos.*

Al igual que en el macroproceso de atención de emergencias, en este macroproceso de reconstrucción pueden intervenir más de 20 distintas instancias, pensando que las dependencias y entidades federales involucradas serían hasta 14, en función de los daños ocasionados por el fenómeno natural perturbador a las viviendas y a los distintos tipos de infraestructura. Ni en las RGFONDEN como tampoco en los lineamientos de operación se establece cuál o es o cuáles son las instancias que se encargan de la coordinación general

del macroproceso. En la práctica, al parecer la DGGR funge como instancia administrativa y la UPCP como la de gestión de los recursos financieros.

En las RGFONDEN y en los Lineamientos de operación hay señalamientos explícitos a la temporalidad de la mayoría de los procesos. Los funcionarios que se entrevistaron coincidieron en afirmar que estos tiempos son adecuados, pero que en varios casos no se pueden seguir debido a la especificidad del fenómeno natural perturbador, al retraso en la liberalización de recursos y a obstáculos en la coordinación interinstitucional. Sin embargo, el no establecer una fecha para la entrega de anticipos y recursos, significa una importante omisión y que atenta contra la eficiencia, la eficacia y la transparencia de todo el macroproceso.

El reto de la transparencia también se aprecia en la significativa cantidad de procesos que utilizan o generan información especializada, la cual, desafortunadamente, no es de acceso público. La única información sistemática sobre el macroproceso de reconstrucción del FONDEN disponible en la página de Internet del Sistema Nacional de Protección Civil, al momento de elaborar esta evaluación, era la siguiente: i) formatos anexos de la normatividad; ii) diagrama sobre el proceso de acceso a los recursos; iii) información descriptiva sobre el Sistema Fonden en Línea; iv) recursos financieros a APIN por entidad federativa y fenómeno natural perturbador para el periodo 2009-2014, y v) recursos autorizados por declaratoria de desastre y entidad federativa de enero de 1999 a mayo de 2017.

El Estado mexicano debe avanzar en la consolidación de una cultura de prevención-atención a desastres naturales. Para alcanzar lo anterior, la actuación del FOPREDEN y del FONDEN es de gran relevancia. Estos Fondos deberán consolidar su normatividad y transparentar la ejecución de sus procesos. Al mismo tiempo se debe procurar una mayor integración, coordinación y diálogo entre ellos.

INTRODUCCIÓN

Los desastres por fenómenos naturales han tenido importancia en el desarrollo de la agenda pública de México. Por ejemplo, en 1858 hubo un sismo en la Ciudad de México que ocasionó daños importantes y motivó la instalación del quizá primer campamento de damnificados, ubicado en la Alameda central. Años adelante, en 1865, esta misma ciudad padeció de lluvias excepcionales que ocasionaron inundaciones, en algunas zonas de hasta metro y medio de altura. Se estimó un total de 400 casas destruidas, y el emperador Maximiliano decidió entregar un real diario, por un mes, a quienes habían perdido su casa (de Mauleón, 2015:195-197). En este mismo sentido, a raíz de los terremotos de 1985, el gobierno Federal trabajó en la creación de un sistema de protección civil, el cual se materializó en 1986 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del documento *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* (Graizbord, Mercado y Few, 2011-19).

Los fenómenos naturales están fuera del dominio humano, por lo que su estudio se ha centrado en explicar la dinámica de la naturaleza, valorar la disrupción social que provocan y describir y evaluar las estrategias de respuesta. La conciencia sobre el riesgo, vulnerabilidad, resiliencia y desastres naturales ha adquirido una dimensión global. Esto puede deberse a varias razones. Primeramente, la información que la sociedad adquiere acerca de estos eventos se ha incrementado, en parte gracias a la sistematización de la información sobre el tema y su difusión en el ámbito mundial. Hay más información sobre los temas de desastres que provienen de una amplia cobertura en espacio y tiempo en todo el planeta. En segundo lugar, la propia integración y construcción social de los problemas ambientales como globales ha hecho que la población interrelacione fenómenos de naturaleza diversa como sería el caso del cambio climático global y sus consecuencias en el planeta.

El cambio climático experimentado en todo el mundo por el calentamiento global ha generado una recurrencia variada de fenómenos de origen hidrometeorológico, principalmente, que se han convertido en desastres naturales. Existen sequías, inundaciones, nevadas o deslizamientos en muchos lugares donde antes ni siquiera se pensaba tener estos fenómenos. El impacto de estos eventos, que en su mayoría son de

pequeña escala, es comparable por su recurrencia al de eventos de gran escala, que no se presentan con tanta regularidad. En palabras de Mario Molina, expresadas en una conferencia celebrada en El Colegio de México en 2014, si bien el cambio climático no es responsabilidad exclusiva de la población y sus actividades, es un hecho que dicha transformación ha incidido en el aumento en su intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos.

La atención a los desastres naturales en México se ha concentrado en la reconstrucción y/o restitución de la infraestructura federal y estatal afectada por la ocurrencia de los mismos, a través del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Por otra parte, las acciones desarrolladas a través del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) no se han logrado consolidar en la agenda pública y en el quehacer de la población, porque aun cuando existe consenso de que las políticas públicas y los recursos vinculados deben focalizarse a la prevención más que a la reconstrucción, la práctica en nuestro país muestra que se ha llevado a cabo de manera inversa, por lo que la forma de atención es de reconstrucción-prevención, además de no haberse avanzado de manera significativa en la conformación, difusión y adopción por parte de la población mexicana de la cultura de la prevención (Ruiz-Rivera y Lucatello, 2017).

Con base en datos que aparecen en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales y el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales*, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2017 se autorizaron recursos al FONDEN por 6 mil 36 millones de pesos, frente a 179 millones de pesos autorizados al FOPREDEN. Esto significa una asignación de casi 34 pesos al FONDEN por cada peso ejercido por el FOPREDEN.

Si bien estos Fondos no son los únicos mecanismos que tiene el Estado mexicano para la prevención y atención a desastres naturales, es un hecho que existe desbalance entre los recursos autorizados a uno y a otro. Cabe mencionar que la experiencia en otros países sobre el monto de recursos autorizados a prevención y atención a desastres es diferente con respecto a la relación entre el FONDEN y el FOPREDEN. En Colombia, por ejemplo, el gobierno central en 2016 destinó 1.8 pesos en conocimiento y reducción del riesgo de desastres por cada peso gastado en reconstrucción (Unidad Nacional para la gestión del

Riesgo de Desastres, 2017), Asimismo, en Costa Rica en 2017 por cada colón costarricense autorizado para gestión administrativa y ejecutiva del riesgo se autorizaron 2.2 colones para gestión preventiva del riesgo (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 2017). Por lo anterior, un elemento a considerar en el corto plazo en México consistirá en encontrar la relación más apropiada entre los recursos ejercidos por el FONDEN y los del FOPREDEN, relación que permita coadyuvar al logro de los objetivos de la estrategia de gestión integral de riesgos.

En el contexto internacional, en septiembre de 2015 los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: un plan de acción compuesto por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, cuyo propósito es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y hacer frente al cambio climático para 2030. Las acciones para prevención y atención a la población por desastres naturales aparecen en la meta 1.5 del Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, en las metas 11.5 y 11.6 del Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y en la meta del Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático.

El FONDEN 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 (SINAPROC). Por su parte, el FOPREDEN tiene por objeto la promoción y fomento a la actividad preventiva tendiente a reducir riesgos, y disminuir o evitar los efectos de los fenómenos naturales perturbadores, así como promover el desarrollo de estudios orientados a la gestión integral del riesgo 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.

En este sentido, es pertinente realizar una Evaluación Estratégica de Procesos (EEP) al FONDEN y al FOPREDEN, la cual permitirá conocer los factores que sustentan su implementación con énfasis en la dinámica de operación, asignación y uso de recursos públicos, y analizará el grado en que la operación y procesos de los fondos contribuyen al logro de sus objetivos, analizando, además, si la normatividad vigente favorece u

obstaculiza el logro de sus resultados, así como la forma y grado de observancia a dicha normatividad.

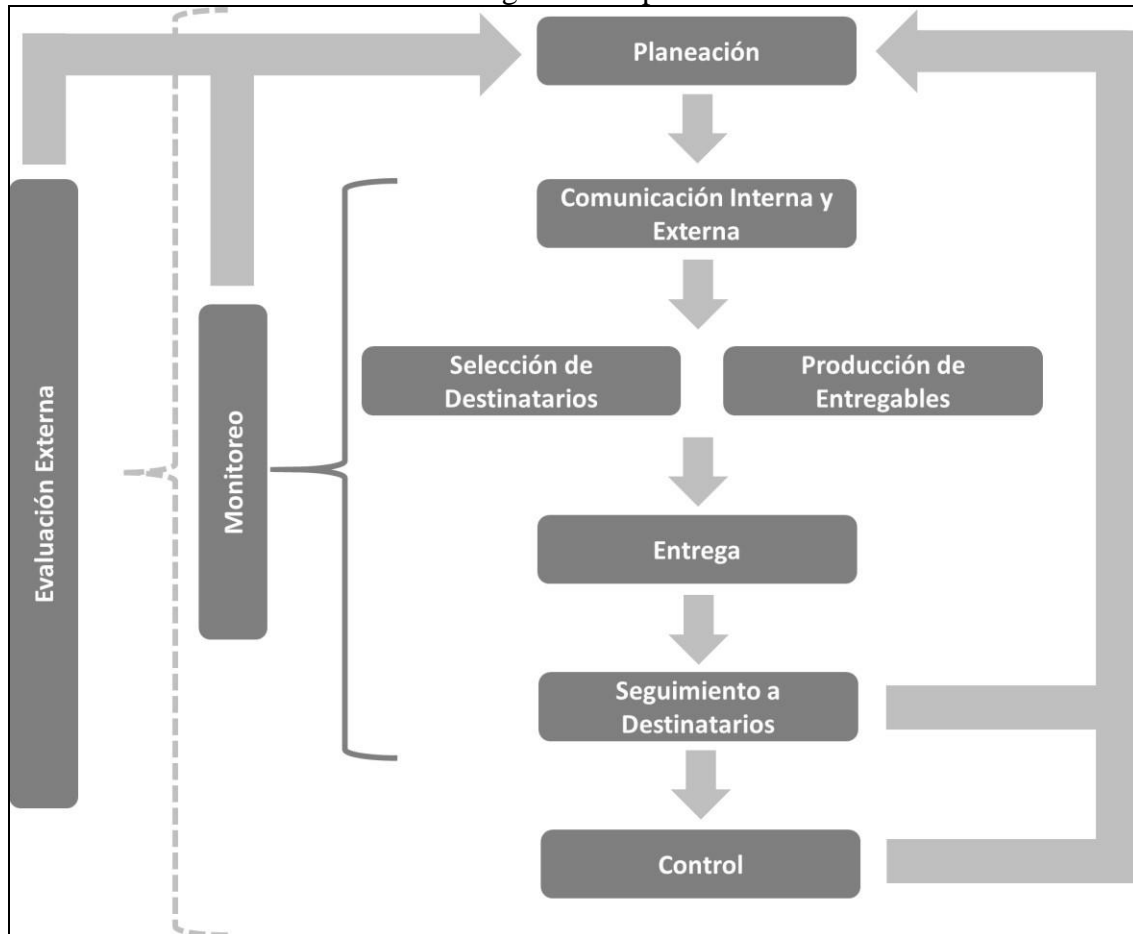
Se trata de una evaluación estratégica, ya que, conforme a los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, se aplica a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones y la evaluación contempla un enfoque primordial de procesos. Además, estos lineamientos establecen que la evaluación de procesos analiza, mediante trabajo de gabinete y trabajo de campo, si un programa determinado lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye también al mejoramiento de la gestión.

La EEP considera cuatro componentes esenciales para el logro de sus objetivos: i) descripción de las características y operación de los Fondos; ii) identificación y etiquetado de los macroprocesos, procesos y subprocesos de cada uno de los Fondos; iii) medición de los atributos asociados a los procesos de los Fondos; y iv) descripción de los principales problemas, buenas prácticas y áreas de oportunidad en la normatividad aplicable a los Fondos. La identificación, análisis y valoración de los macroprocesos, procesos y subprocesos de cada uno de los Fondos se realiza con trabajo de gabinete y con trabajo de campo, utilizando como base el Modelo General de Procesos que se presenta en la Grafica 1.

A continuación se describe cada uno de los componentes en los que son agrupados los procesos y subprocesos identificados para cada Fondo. Se definen como componentes y no como procesos porque, como se verá más adelante, en cada uno de ellos se incluye a dos o más procesos y subprocesos: i) Planeación: aquí se agrupan procesos en los que se determinan o definen el problema o necesidad; árbol de problemas y objetivos; población o área de enfoque potencial y objetivo; objetivos, indicadores y metas de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), estrategia de cobertura, plan estratégico, entre otros puntos; así como los recursos financieros y humanos necesarios que requieren los Fondos para lograr sus objetivos. En los procesos de planeación se determinan las directrices en el diseño e implementación de los Fondos; los subprocesos que lo integran

son los siguientes: planeación estratégica, programación y presupuesto, actualización de la MIR, actualización de normativa.

Gráfica 1
Modelo general de procesos



Fuente: *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN).*

ii) Comunicación interna y externa: incluye procesos en los que se informan diversas características y objetivos de los Fondos tanto a los actores involucrados en su funcionamiento y operación (interna), como a su población o área de enfoque objetivo (externa); iii) Selección de destinatarios: son procesos en los que se determina quiénes recibirán los componentes o entregables de los Fondos en

función de su población o área de enfoque objetivo; iv) Producción de entregables: conjunción de procesos en los que se elaboran los entregables o realizan los componentes de los Fondos (recursos financieros o humanos, apoyos, bienes, servicios, regulaciones, documentos técnicos o de planeación, etc.), conforme a sus documentos normativos; v) Entrega: unión de procesos en los que se realiza la entrega de lo producido o generado por los Fondos (componentes o entregables) a los destinatarios o beneficiarios; vi) Seguimiento a destinatarios: procesos de actividades y mecanismos que permiten a los Fondos conocer cómo son utilizados o aprovechados sus componentes o entregables (por sus destinatarios o beneficiarios) para que se identifique si se está cumpliendo con los objetivos. Por ejemplo, en estos procesos se incluyen las actividades que los Fondos implementan para conocer el grado de satisfacción de sus destinatarios o beneficiarios, si es que existen;

vii) Control: procesos que agrupan actividades y mecanismos implementados entre los operadores de los Fondos para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se estén ejecutando conforme a lo planeado (control interno); viii) Monitoreo: procesos coordinados por una unidad administrativa ajena a la operación de los Fondos, a través de los cuales se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), así como el seguimiento a los resultados de indicadores adicionales a los de la MIR en caso de que se cuente con un sistema de monitoreo de gestión, y ix) Evaluación externa: procesos mediante los cuales se define la agenda de evaluación externa de los Fondos, se definen las metodologías o los términos de referencia, se contratan las evaluaciones externas (de cualquier tipo), se recaba la información que será entregada a los equipos evaluadores, se realiza el seguimiento durante el desarrollo de las evaluaciones externas, se aprueban los informes finales de las evaluaciones externas, se notifica a las instancias correspondientes sobre la conclusión de las evaluaciones externas y se definen y realiza el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

El contenido de la presente EEP se ajusta y sigue con lo establecido en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*. Esta tercera entrega y final correspondiente a la *Evaluación Estratégica de Procesos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)* se compone por los siguientes rubros: después del resumen ejecutivo y de esta introducción se presenta el capítulo I, en donde se hace un estudio sobre el contexto en el que operan el FOPREDEN y el FONDEN, abundando en sus objetivos, organización interna y recursos ejercidos.

El capítulo II presenta el diagnóstico inicial de los procesos y subprocesos de los Fondos, a partir de la identificación y una primera descripción y análisis de los procesos del FOPREDEN y del FONDEN, derivada de la revisión y estudio de la normatividad de ambos Fondos. Los procesos identificados se agrupan y organizan en los siguientes apartados: i) planeación; ii) comunicación interna y externa; iii) selección de destinatarios; iv) entregables; v) control y monitoreo, y vi) evaluación externa. El capítulo III da cuenta del alcance y metodología utilizada para el desarrollo de la evaluación, en donde se incluye la descripción del trabajo de campo, el cual consistió en: i) corroborar, rectificar y adicionar los macroprocesos, procesos y subprocesos del FOPREDEN y del FONDEN que se desprenden de la normatividad; ii) detectar y analizar la eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia de los procesos identificados; iii) verificar y valorar hasta qué grado se llevan a cabo en la práctica los procesos enunciados en la normatividad, y iv) proponer lineamientos de política y de acción para mejorar la eficiencia, organización, operación y transparencia del FOPREDEN y del FONDEN.

En el capítulo IV se hace una descripción y análisis a mayor detalle de los procesos y subprocesos de los cinco macroprocesos identificados (tres del FOPREDEN y dos del FONDEN). La valoración se realiza a partir de la revisión documental de la normatividad de los Fondos, de bibliografía complementaria y del resultado de las entrevistas realizadas a funcionarios de instancias y entidades federales y estatales encargadas de los procesos y subprocesos. La redacción de la descripción y valoración de los procesos y subprocesos se

lleva a cabo incluyendo los siguientes aspectos: i) descripción detallada de procesos y subprocesos; ii) límites de cada proceso; iii) insumos y recursos; iv) productos; v) sistemas de información; vi) coordinación; vii) pertinencia; viii) importancia estratégica; ix) opinión de los actores, y x) existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los destinatarios, beneficiarios, usuarios, o destinatarios de los componentes o entregables que otorgan los Fondos.

El siguiente capítulo, V, se destina a mostrar la medición de atributos de los procesos y subprocesos en los cinco macroprocesos identificados. Los atributos que se miden y valoran son: i) eficacia; ii) oportunidad; iii) suficiencia, y iv) pertinencia. Esta medición a los procesos y subprocesos se hace a partir del análisis y hallazgos encontrados en los capítulos II, III y IV. La valoración se complementa con una propuesta de diseño de indicadores sencillos de calcular y de interpretar. Estos indicadores se llevan a cabo para cada macroproceso, y tienen el propósito de medir los cuatro atributos antes mencionados. Para cada indicador se enuncia su nombre, descripción y método de cálculo. Una característica de estos indicadores es que la información que se requiere es utilizada o generada en los procesos, pero no es de acceso público.

En el capítulo VI se enlistan los hallazgos y resultados, en donde se retoman elementos de los capítulos previos y se realiza una valoración integral de la operación de los Fondos de acuerdo con los alcances definidos. Los hallazgos consisten en destacar y valorar elementos relacionados con el desarrollo de los procesos y subprocesos. Los resultados apuntan hacia cómo se lleva a cabo del desarrollo general de cada macroproceso, y la relación con sus objetivos y metas. De manera adicional se hace un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Por último, el capítulo VII muestra las conclusiones y recomendaciones, las cuales se orientan hacia adecuaciones en la normatividad y en la arquitectura institucional de los macroprocesos con el propósito de mejorar el desempeño de los procesos y el logro de sus objetivos.

De manera adicional a este capitulo, a esta tercera entrega y final se adiciona un tomo que contiene 14 cuadros anexos, los cuales brindan información cuantitativa, cualitativa y complementaria a la evaluación realizada.

I. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO EN EL QUE OPERAN LOS FONDOS

El propósito de esta sección consiste en contestar tres preguntas principales: i) *qué* es el FOPREDEN y el FONDEN; ii) *cómo* es su estructura organizativa y operativa, y iii) *cuántos* recursos públicos manejan. Estas preguntas se contestan a partir de trabajo de gabinete y del llenado del Anexo I: Ficha técnica de identificación de los Fondos, el cual se presenta al final de este documento. De forma complementaria, y siguiendo con lo establecido en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*, los elementos que se incluyen, de forma introductoria, en el presente capítulo son las instancias encargadas de los procesos y subprocesos, los entregables y destinatarios, los problemas o necesidades de política pública identificados, y el contexto organizacional en el que se desarrolla su operación.

FOPREDEN

Contexto organizacional

El 23 de diciembre del 2010, en el DOF se publicaron las *Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (ROFOPREDEN)*,¹ instrumento legal orientado a la prevención y mitigación de riesgos ante fenómenos naturales bajo la tesitura de la Estrategia para la Gestión Integral de Riesgos (EGIR). Con base en la *Ley General de Protección Civil (LGPC)*,² promulgada el 6 de junio del 2012, Capítulo I, Art. 2 Fracción XXVIII, la EGIR es “el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos [...] Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción”. La EGIR involucra los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) así como distintos sectores de la sociedad para la implementación de políticas públicas, dirigidas al

1

http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/330/1/images/REGLAS_FOPREDEN_2010.pdf

² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_230617.pdf

desarrollo sostenible que fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia ante desastres naturales y antropogénicos.

Esta nueva concepción donde el riesgo es una construcción social, prioriza acciones de prevención en lugar de reacción ante un siniestro, por ello surge el FOPREDEN como instrumento financiero orientado a salvaguardar la vida de las personas.³ México es uno de los pocos países que cuenta con un fondo financiero destinado a acciones de prevención de desastres. No obstante, el impacto esperado de este Fondo no ha sido el deseado, ya que en la práctica el SINAPROC continúa privilegiando acciones reactivas y de reconstrucción, en vez del enfoque preventivo marcado en la LGPC.

Entregables y destinatarios

De acuerdo con el artículo 4 de las ROFOPREDEN, su objetivo es promover y fomentar actividades de prevención del riesgo ante fenómenos naturales para disminuir o evitar los efectos de su posible impacto en determinada población, además de promover el desarrollo de estudios encaminados a la EGIR para fomentar la investigación en materia de prevención de desastres y mitigación de riesgos originados por fenómenos naturales y la adaptación a sus efectos.

La finalidad del FOPREDEN, establecida en el artículo 8 de las ROFOPREDEN, es financiar Proyectos Preventivos y Proyectos Preventivos Estratégicos orientados a la reducción de los riesgos, además de promover y replicar Proyectos Preventivos modelo, y constituir fondos y reservas financieras mediante subcuentas específicas en el Fideicomiso Preventivo: para asegurar la oportuna asignación y aplicación de recursos dirigidos a proyectos preventivos y la resolución de prioridades y urgencias relacionadas o derivadas de fenómenos naturales.

Los Proyectos Preventivos que pueden ser apoyados por el FOPREDEN con base en el artículo 11 de las ROFOPREDEN son: i) acciones orientadas a la identificación y evaluación de Peligros, Vulnerabilidades o Riesgos; ii) acciones orientadas a reducir riesgos y mitigar las pérdidas y daños derivados del impacto de los Fenómenos Naturales Perturbadores, así como evitar los procesos de construcción social de los

³ <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/FOPREDEN>

riesgos, y iii) acciones para fortalecer las capacidades preventivas y de autoprotección de la población ante situaciones de riesgo.

En 2016 se autorizaron los siguientes proyectos: i) PROYECTO PREVENTIVO DE INVESTIGACIÓN: “Vulnerabilidad de estructura de puentes en zonas de gran influencia de ciclones tropicales”; ii) PROYECTO PREVENTIVO ESTRATÉGICO: “Estrategia Integral para la Transferencia del Conocimiento en Prevención y Autoprotección ante Sismos y otros Fenómenos Perturbadores”; iii) PROYECTO PREVENTIVO ESTRATÉGICO: “Modernización de la Infraestructura que brinda soporte a los sistemas preventivos operados por el CENAPRED. Garantía para su continuidad de operaciones”; iv) PROYECTO PREVENTIVO: “Sistema de Alertamiento a tiempo real para la Protección a Centros de Población con alto Grado de Riesgo en la Cuenca del Río San Fernando y ampliación al Sistema de Alertamiento a tiempo real en la Cuenca Baja del Río Pánuco”; v) PROYECTO PREVENTIVO: “Atlas Estatal de Riesgo del Estado de Quintana Roo, Fase I: Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo”; vi) PROYECTO PREVENTIVO ESTRATÉGICO: “Desarrollo de red de monitoreo remoto de gases del Volcán Popocatepetl”, datos del periodo comprendido del 1° de marzo al 31 de mayo del 2016; vii) PROYECTO PREVENTIVO ESTRATÉGICO: “Estudios Geológicos y Actualización del Mapa de Peligros del Volcán Popocatepetl”; viii) PROYECTO PREVENTIVO ESTRATÉGICO: “Desarrollo de herramientas para simulación de procesos volcánicos”; ix) PROYECTO PREVENTIVO ESTRATÉGICO: “Reforzamiento de las Redes de Monitoreo del Nivel del Mar y del Sistema de Comunicaciones para la Consolidación del Sistema Nacional de Alerta de Tsunamis (SINAT)”; x) PROYECTO PREVENTIVO ESTRATÉGICO: “Sistema de Monitoreo de Fenómenos Perturbadores del Centro Nacional de Comunicaciones y Operación de Protección Civil (CENACOM)”; xi) PROYECTO PREVENTIVO: “Atlas Estatal de Riesgo para el fenómeno hidrometeorológico (Inundaciones, vientos fuertes y marea de tormenta)” “Atlas de Riesgos, Nivel de Peligros y Levantamiento LIDAR del estado de Sinaloa 1° etapa”, y xii) PROYECTO PREVENTIVO: “Atlas de Peligros y Riesgos para el Estado de Colima”.

Según lo señalan los numerales I y II del artículo 5 de las ROFOPREDEN, éste se encuentra integrado por el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales del

Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” y por el Fideicomiso Preventivo señalado en el artículo 32 de la LGPC. El Programa está previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, que se desempeñará como fuente de financiamiento para transferir los recursos al Fideicomiso Preventivo para elaborar los proyectos preventivos aprobados por el FOPREDEN.⁴

En el artículo 10 de las ROFOPREDEN se define que tiene un alcance nacional y los sujetos que pueden solicitar los recursos del FOPREDEN son las entidades federativas, las dependencias públicas de orden federal cuyas competencias sean compatibles con los objetivos del FOPREDEN, las instituciones académicas y de investigación federales, y los municipios o los órganos político administrativos del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) mediante las entidades federativas.

Instancias participantes

De acuerdo con el *Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos* de la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC) en el proceso de operación del FOPREDEN participan las siguientes instancias:

Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR), que funge como la unidad responsable de este instrumento financiero; *Dirección General Adjunta de Coordinación, Análisis y Normatividad de Gestión de Riesgos* (DGACANGR), encargada de emitir los lineamientos generales de la operación, evaluación y seguimiento de las solicitudes de acceso a los recursos financieros del FOPREDEN, además de acudir a petición del titular de la CNPC ante las instancias normativas de este fondo, para ejercer el proceso de validación técnica y la posible aprobación de los proyectos preventivos.

Dirección de Normatividad, Convenios e Instrumentos Financieros Preventivos (DNCIFP), responsable de acudir a las sesiones programadas e integradas por el Consejo de Evaluación del FOPREDEN, el Comité Técnico Científico, el Consejo Científico Asesor y el Comité Técnico del Fideicomiso 2068-Preventivo (FIPREDEN), con el objeto de hacer

4

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Presupuestos/Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%20para%20el%20Ejercicio%20Fiscal%202017.pdf>

cumplir y monitorear los acuerdos que surjan de los integrantes de los consejos y comités antes mencionados y de la autorización y seguimiento de los proyectos preventivos aprobados al FOPREDEN.

Subdirección de Instrumentos Financieros Preventivos (SIFP), la cual revisa las solicitudes presentadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal y de las entidades federativas para el acceso a los recursos del FOPREDEN, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de los requerimientos técnicos de los proyectos para la prevención de riesgos. Así como integrar y enviar los expedientes de las solicitudes de acceso a los recursos admitidas por los comités técnicos de evaluación y los consejos del FOPREDEN. También es la comisionada de acudir a las sesiones de dichos consejos y comités para valorar la viabilidad de la autorización de los proyectos preventivos solicitados. De igual forma, esta subdirección presenta propuestas de mejora y actualización de los manuales de procedimientos del FOPREDEN a su superior jerárquico, la DNCIFP, con lo que asiste en la eficacia y eficiencia operativa de los instrumentos financieros. También propone mecanismos de capacitación, asesoría y difusión relacionada a los procesos de operación del FOPREDEN a los solicitantes del recurso al fondo y a la sociedad civil.

Departamento de Normatividad y Convenios de Gestión de Riesgos (DNCGR), que realiza análisis jurídicos en los anteproyectos de los fondos y de los fideicomisos que opera la SEGOB por conducto de la DGGR, entre ellos el FOPREDEN, para evaluar la legalidad y transparencia del ejercicio de los recursos que aporten las entidades federativas. Asimismo, inspecciona la formulación de convenios de coordinación intergubernamentales a suscribirse entre la SEGOB y las entidades federativas en materia de gestión de riesgos, con lo que genera mecanismos preventivos de solicitud y manejo de los fondos y fideicomisos del SINAPROC.

Con base en las ROFOPREDEN las siguientes instancias inciden en el proceso de operación del fondo:

Comité Técnico: Se encarga de resolver las solicitudes y los Proyectos Preventivos y, en caso de la aprobación de los mismos, de autorizar la entrega de los recursos (Capítulo II, sección I, artículo 12). En términos del artículo 13 éste se integra por: El Titular de la

Coordinación, quien se desempeña como Presidente, dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), un representante de la DGGR, un representante de la Dirección General de Protección Civil (DGPC) y un representante del Centro Nacional de Prevención y Desastres (CENAPRED).

Consejo Científico Asesor: Evalúa los proyectos preventivos del fondo y se integra de servidores públicos y especialistas; tres representantes del CENAPRED y los presidentes de los comités científicos asesores del SINAPROC. (Capítulo II, sección II, artículo 17).

La coordinación de las instancias DGACANGR, el titular de la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), DNCIFP, el Comité Técnico, el Consejo Científico Asesor y la SIFP participan en el proceso de aprobación de los proyectos del FOPREDEN. La SIFP y el DNCGR se involucran en el acceso a los recursos del Fondo y en el desarrollo de la ejecución y evaluación de los proyectos preventivos el Comité Técnico y el Consejo Científico Asesor coordinan labores.

Problemas o necesidades de política pública

El FOPREDEN se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 13-18) de la siguiente manera: de la Meta I. *México en Paz*, al Objetivo 1.6 Política Estratégica para la prevención de desastres bajo la Estrategia 1.6.1 Política estratégica de prevención de desastres. De la Meta IV *México Próspero*, al Objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica bajo la Estrategia 4.1.1 Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.⁵

A su vez, el FOPREDEN está alineado con los seis objetivos del Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 (PNPC 14-18):⁶ i) fomentar la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores; ii) fortalecer la cultura de la protección civil mediante la vinculación nacional e internacional; iii) mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres; iv) generar un marco jurídico consistente que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección

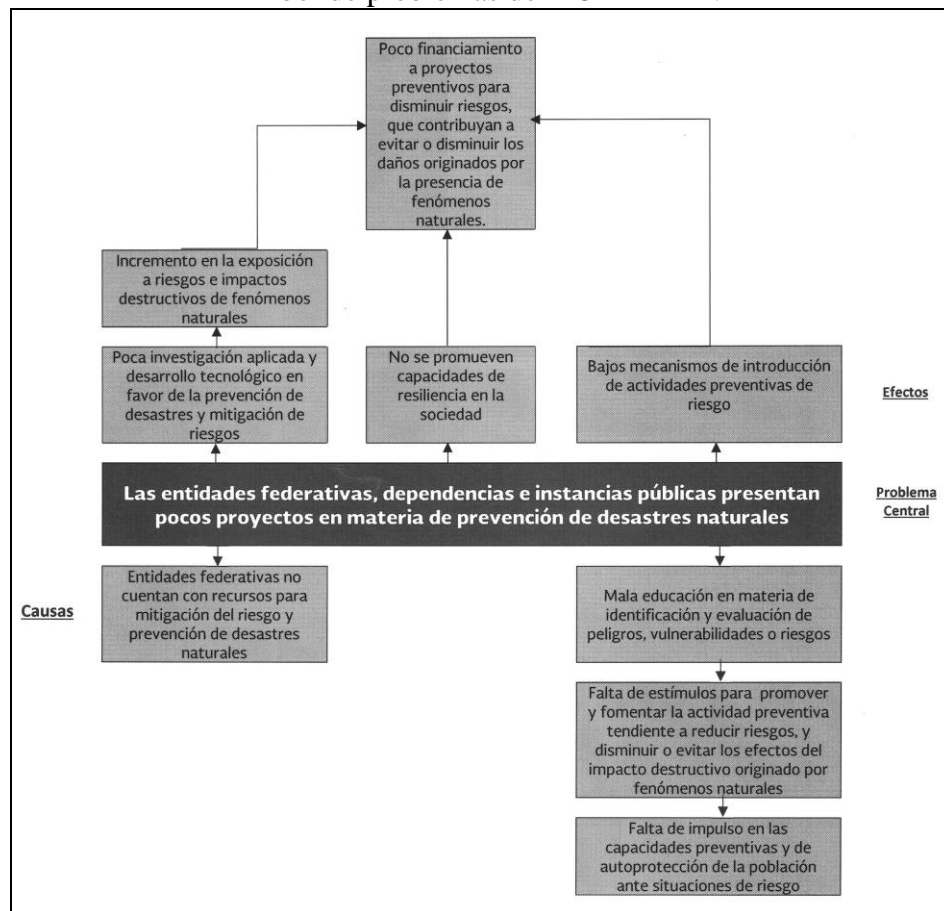
⁵ <http://pnd.gob.mx/>

⁶ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014

civil; v) fomentar la adopción y el uso de innovación tecnológica aplicable a la protección civil, y vi) fomentar la eficiencia en la asignación y distribución de los instrumentos financieros de gestión del riesgo

En el Árbol de problemas se identifica como problema público del FOPREDEN que: “Las entidades federativas, dependencias e instancias públicas presentan pocos proyectos en materia de prevención de desastres naturales” (Gráfica 2).

Gráfica 2
Árbol de problemas del FOPREDEN



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La MIR 2017 del FOPREDEN presenta cuatro niveles de objetivo: Fin, Propósito, Componente y Actividad. A nivel Fin, en el ramo de indicadores, se presentan los dos siguientes: i) índice de la productividad total de los factores, y ii) promedio del Índice de estratos de bienestar de los municipios incluidos en declaratorias de desastre natural.

Resulta relevante realizar una medición y evaluación de desempeño de los indicadores para contribuir en el desempeño de las actividades de prevención del riesgo ante fenómenos naturales, ya que las MIR no muestran avances o cambios del periodo 2016 al 2017.

De acuerdo con el anexo 5 de las ROFOPREDEN, el sistema de coparticipación de recursos debe considerar el tipo de Acción Preventiva y el grado de marginación de la población beneficiada, los porcentajes de la asignación al recurso se presentan en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Coparticipación del FOPREDEN

	Base	Tipo de Acción	Grado de marginación	TOTAL
Entidades Federativas	50%	5 - 20 %	0 - 20 %	55 - 90 %
Instancias públicas de orden federal	50%	5 - 20 %	0 - 20 %	55 - 90 %
Subcuenta de Investigación	100%	NA	NA	100%
Proyectos Preventivos Estratégicos	100%	NA	NA	100%

Fuente: Reglas de Operación del FOPREDEN, 2010

Recursos ejercidos

El origen de los recursos es de subsidios federales tal como lo enmarca el artículo 2 de las ROFOPREDEN. Dichos recursos serán financiados en un esquema de coparticipación definido por la metodología determinada en el Anexo 5 de la normativa ya citada (Capítulo III, Sección I, Art. 21). Los recursos otorgados por el FOPREDEN están dispuestos bajo un esquema de coparticipación de entre el 55-90 por ciento, que toma en cuenta el mayor beneficio para las poblaciones más expuestas al riesgo y más vulnerables de los proyectos preventivos (Anexo 5, ROFOPREDEN).

El FOPREDEN en el ejercicio fiscal del año 2017 contó con un presupuesto original de 179.4 millones de pesos, mientras que en el 2016 fue de 358.7 millones de pesos, lo que muestra una significativa reducción del 50 por ciento del recurso autorizado para este fondo. Sin duda la importante contracción presupuestal impacta en el logro de sus acciones y en el avance hacia una cultura de la prevención en el país.

FONDEN

Contexto organizacional e instancias participantes

El FONDEN fue creado por el gobierno Federal en 1996, y originalmente se concibió como un Programa Presupuestario del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este Programa se operacionalizó con la emisión de sus primeras Reglas de Operación del FONDEN publicadas en el DOF el 31 de marzo de 1999. La creación y operacionalización del FONDEN ocurrió en el marco de la estrategia nacional de gestión integral del riesgo, que tenía el propósito de apoyar actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción, después de la ocurrencia de un desastre (GFDRR, 2012). Con esta normatividad se buscó clarificar y transparentar los procesos para el otorgamiento de apoyos. Se consideró que lo más conveniente era administrar y entregar los recursos a través de la figura del fideicomiso (Hofliger, 2011:220).

Durante los primeros años del nuevo milenio el FONDEN transitó hacia un tipo especial de Programa presupuestario. A partir de 2000 se comenzaron a asignar recursos para actividades de prevención de desastres y más adelante se constituyeron dos instrumentos presupuestarios complementarios con sus respectivos fideicomisos: el Programa FONDEN para la reconstrucción y el Programa FOPREDEN para la prevención de desastres naturales. Desde su creación, la SHCP ha fungido como fideicomitente, mientras que el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) es la instancia fiduciaria. Para posibilitar el incremento financiero del fondo, en 2005 el gobierno Federal otorgó al FONDEN las facultades para desarrollar una estrategia de cobertura de riesgos catastróficos, lo que incluyó la adquisición de pólizas, instrumentos y mecanismos financieros de orden internacional. Un ejemplo de lo anterior fue la emisión en agosto de 2017 de un bono catastrófico, con apoyo del Banco Mundial, por un monto de 360 millones

de dólares y para el periodo 2017-2020. El mecanismo fue la equivalencia a una emisión de deuda, pero que funciona como un seguro. Los sismos de septiembre de 2017 activaron dicho bono, por lo que en octubre se preveía recibir un pago total por 150 millones de dólares.

Para consolidar las acciones y procesos del FONDEN, así como reorganizar sus instrumentos financieros, en mayo de 2009 se publicaron en el DOF las nuevas *Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)*, y en diciembre de 2010 aparecieron en el DOF las *Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales (RGFONDEN)*, abrogando las Reglas de Operación de 2009. El objeto de estas RGFONDEN fue regular el acceso a los recursos del FONDEN, de acuerdo con los principios de complementariedad, oportunidad y transparencia.⁷ En estas Reglas Generales se establece que el Fondo de Desastres Naturales se integraba por tres instrumentos: i) el Fondo Revolvente FONDEN, a cargo de la Secretaría de Gobernación; ii) el Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, y iii) el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales. Como se observa, con esta normatividad se dividieron explícitamente dos grandes actividades, cada una de ellas con sus procesos específicos: i) prevención, y ii) atención a desastres naturales, quedando estas últimas bajo responsabilidad del FONDEN.

En las RGFONDEN se estableció que la dirección general del FONDEN estaba a cargo de la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), instancia que cambió de nombre a Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR). De esta manera, la normatividad asignó a la SEGOB como la instancia responsable de los procesos para el acceso a los recursos del FONDEN y de la emisión de las declaratorias de desastre natural, mientras que a la SHCP se le asignaron las tareas y procesos vinculados a los recursos financieros del FONDEN.

El marco normativo del FONDEN se complementó en enero de 2011 con los *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales* (Lineamientos

7

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23751/Reglas_Generales_del_Fondo_de_Desastres_Naturales_FONDEN_3_de_diciembre_de_2010.pdf

de operación),⁸ y más adelante con los *Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN* (Lineamientos), que fueron publicados en el DOF en julio de 2012. El objeto de los primeros consistió en definir los parámetros y procesos a que hacen referencia las RGFONDEN.⁹ Los procesos de acceso se definieron como aquellos que permiten apoyar a las entidades federativas cuando los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores superen su capacidad financiera y operativa de respuesta. Por otro lado, en los Lineamientos para la atención de emergencias se señala que tienen por objeto regular la emisión y cierre de las declaratorias de Emergencia, así como la administración, control y ejercicio del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN. En otras palabras, la atención de emergencias se refiere al apoyo inmediato a la población que puede resultar o resultó afectada por un fenómeno natural perturbador, mientras que la atención a desastres naturales consiste en el apoyo a las entidades federativas para la reparación y reconstrucción de viviendas, infraestructura y equipamiento dañados por un fenómeno natural perturbador.

De manera más general, la actuación del FONDEN está reglamentada por la LGPC, publicada en junio de 2012 en el DOF y en donde en su artículo transitorio noveno se habla sobre la necesidad de transparentar los recursos del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, además de que dichos recursos pasarían a formar parte de los instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos.

Aun cuando el FONDEN posee características de un Programa presupuestario, éste no responde al principio de anualidad, debido a que el Programa presupuestario funciona únicamente como instrumento fideicomitente, lo cual permite que el ejercicio de los recursos pueda ser multianual.

La CNPC, dependiente de la SEGOB, tiene la misión de integrar, coordinar y supervisar el SINAPROC para ofrecer prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y el entorno, a través de programas y acciones. Las Unidades adscritas a la CNPC son las siguientes: i) DGPC; ii) DGGR; iii)

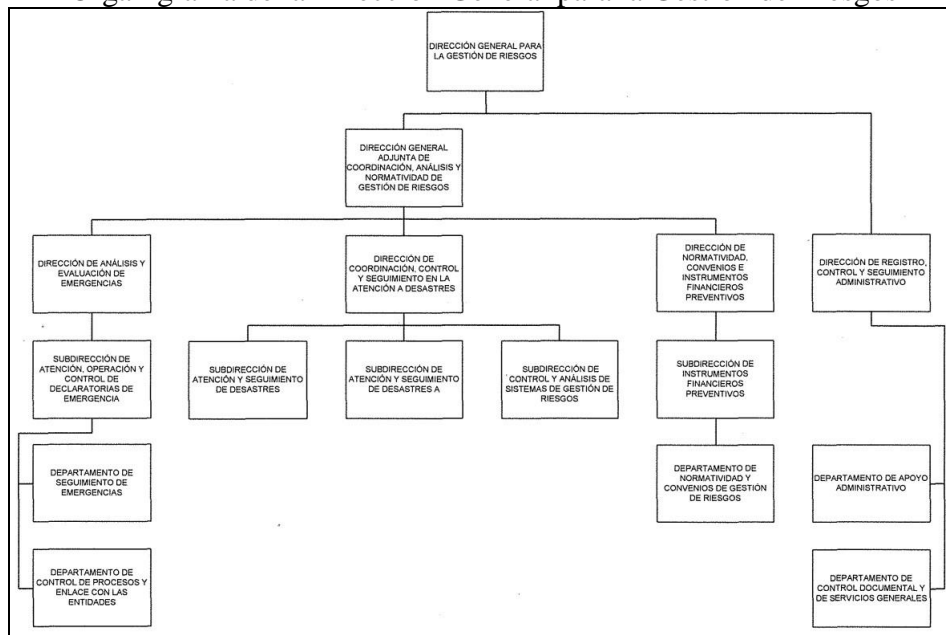
⁸ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176185&fecha=31/01/2011

⁹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5257322&fecha=03/07/2012

Dirección General de Vinculación, Innovación y Normatividad en Materia de Protección Civil, y iv) CENAPRED.

En el *Manual de Organización específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos* se señala que la misión de ésta consiste en coordinar la operación, fomento, control, transparencia y complementariedad de los instrumentos financieros de gestión de riesgos, en participación con las diferentes instancias de los tres niveles de gobierno relacionadas con la materia de protección civil, a fin de realizar las acciones preventivas conducentes y atender oportunamente las emergencias y desastres de origen natural, así como para dar cumplimiento a los objetivos y normativa en la materia. La DGGR es un área administrativa, pero no técnica. Para atender estos propósitos, la DGGR se compone por cuatro direcciones: i) Dirección de Análisis y Evaluación de Emergencias; ii) Dirección de Coordinación, Control, y Seguimiento de la Atención a Desastres; iii) Dirección de Normatividad, Convenios e Instrumentos Financieros Preventivos, y iv) Dirección de Registro, Control y Seguimiento Administrativo. Su organigrama aparece en la Gráfica 3

Gráfica 3
Organigrama de la Dirección General para la Gestión de Riesgos



Fuente: *Manual de Organización específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos*.

Por su parte en el *Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, se señala que la UCP, dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, tiene como objetivo proponer y coordinar la formulación de la política de gasto público federal, así como emitir disposiciones y mecanismos que permitan ejercer el control presupuestario de las asignaciones que integran el gasto neto total, con el objeto de mejorar el proceso del ejercicio del gasto y coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios. Para cumplir con este objetivo, una de sus funciones es el conducir la administración e integración del presupuesto de los ramos generales relativos a las previsiones salariales y económicas, y a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, así como el control presupuestario de las asignaciones de recursos del Fondo de Desastres Naturales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Entregables y destinatarios

Con base en las RGFONDEN, el FONDEN tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del SINAPROC. Los fines del FONDEN son: i) canalizar recursos para la reconstrucción de daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador en los sectores federal, estatal o municipal; ii) transferir recursos al Fondo Revolvente FONDEN y al Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales; iii) otorgar recursos a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la adquisición de equipo especializado; iv) constituir fondos y reservas financieras para asegurar la oportuna asignación y aplicación de recursos a proyectos preventivos y a la atención de daños por desastres naturales; v) otorgar recursos para la realización de proyectos y establecimiento de instrumentos de administración y transferencia de riesgos que estén relacionados con la prevención y la atención de efectos ocasionados por fenómenos naturales perturbadores; vi) canalizar recursos para contratar servicios especializados para la evaluación de daños, y vii) aportar y recibir recursos del Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales y del Fideicomiso Preventivo.

La normatividad establece la existencia de dos macroprocesos en la organización e implementación del FONDEN para el logro de sus objetivos: i) atención de emergencias, y ii) reconstrucción.

Una especificidad que salta a la vista, consiste en el origen y manejo de distintas fuentes de financiamiento. A lo largo de esta EEP se irá describiendo esta estructura, así como sus fortalezas y debilidades.

Los fenómenos naturales perturbadores por los cuales se puede emitir una declaratoria de desastre natural o de emergencia, siempre y cuando no sean provocados por la actividad antrópica, son clasificados de la siguiente manera: i) geológicos (alud, erupción volcánica, hundimiento, maremoto, movimiento de ladera, ola extrema, sismo y subsidencia); ii) hidrometeorológicos (tormenta tropical, huracán, vientos fuertes, lluvia severa, nevada severa, granizada severa, helada severa, inundación fluvial, inundación pluvial y tornado); iii) incendio forestal y iv) Otros.

Sobre los apoyos o entregables que ofrece el FONDEN, en los dos Lineamientos antes mencionados se aprecia la existencia de tres productos: i) insumos y medicamentos para la atención de emergencias; ii) apoyos parciales inmediatos, y iii) apoyos para la reconstrucción, restitución y reparación.

Los insumos y medicamentos son respuestas de forma inmediata a las necesidades urgentes de la población para la protección de su vida y salud. Éstos son proporcionados a través del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN y con cargo al Programa FONDEN o al Fideicomiso FONDEN. Los insumos y medicamentos que se pueden adquirir son los siguientes: i) productos consumibles (despensas alimenticias, agua para beber, medicamentos y materiales para la protección de la salud, apoyo por parte de las fuerzas armadas para atender refugios temporales y cocinas comunitarias); ii) productos duraderos (artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza, artículos de aseo personal y mochilas aspersoras), y iii) servicios (arrendamiento de letrinas, arrendamiento de regaderas, fletes o transportes y combustible).

Los apoyos parciales inmediatos (APIN) se refieren a los recursos para la ejecución de acciones emergentes, así como trabajos y obras de carácter prioritario y urgente. En este entregable se incluyen: i) restablecimiento de las comunicaciones; ii)

servicios básicos; iii) limpieza inmediata; iv) remoción de escombros; en general, todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada, así como evitar mayores daños y proteger a la población.

Por último, los apoyos para la reconstrucción, restitución y reparación son los entregables o las obras y acciones que tienen el propósito de dejar a los bienes afectados en condiciones operativas similares a las que prevalecían antes del desastre natural. Estas obras y acciones se clasifican por dependencia o entidad federal y sector: i) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (vivienda; infraestructura urbana); ii) Secretaría de Comunicaciones y Transportes (infraestructura carretera); iii) Secretaría de Educación Pública (infraestructura educativa y deportiva); iv) Comisión Federal de Electricidad (infraestructura eléctrica); v) Comisión Nacional del Agua (infraestructura hidráulica, hidroagrícola, cauces de ríos y lagunas); vi) Secretaría de la Defensa Nacional (infraestructura militar); vii) Secretaría de Marina (infraestructura naval); viii) Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (infraestructura pesquera fuera de las Administraciones Portuarias Integrales; infraestructura básica acuícola); ix) Secretaría de Salud (infraestructura del sector salud); x) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (infraestructura para la disposición de residuos sólidos urbanos; zonas costeras); xi) Fondo Nacional de Fomento al Turismo (infraestructura turística federal); xii) Secretaría de Cultura (monumentos arqueológicos, artísticos e históricos), xiii) Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (áreas naturales protegidas); y xiv) Comisión Nacional Forestal (Bosques y capital forestal).

Para la atención a la vivienda afectada, con base en el Anexo IV de los *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales*, así como en el *Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales*, publicados en el DOF el 27 de septiembre de 2017, se realiza en dos etapas: i) de la atención inmediata, y ii) de la reconstrucción. La etapa de atención inmediata tiene por objeto instrumentar acciones de limpieza de las viviendas en condiciones de ser habitadas para facilitar su pronta ocupación, así como el acceso a las mismas, con apoyo del Programa de Empleo. Las acciones que se incluyen son: i)

remoción de escombros y desagüe; ii) desazolve de redes e instalaciones hidrosanitarias; iii) apertura de accesos, y iv) otras que no se dupliquen con otras acciones de apoyo.

La segunda etapa comprende tres modalidades: i) rehabilitación y reparación de daños menores y parciales; ii) reconstrucción de la vivienda en el mismo sitio en caso de pérdida total, y iii) reubicación y construcción, en aquellos casos en que las viviendas presenten daños parciales o totales y que se encuentren ubicadas en zonas de riesgo.

En caso de reparación de daños menores, los beneficiarios recibirían, de forma gratuita, un paquete de obra para la auto-reparación por hasta 5,500 pesos, mientras que para la reparación de daños parciales el paquete de obra considerado en el Anexo IV de los Lineamientos es de 28 mil pesos. Para la reconstrucción de daño total, el paquete de obra a ser otorgado sería por un monto de hasta 120 mil pesos. Finalmente, en el caso de reubicación y construcción, los beneficiarios recibirían un lote en zona susceptible para uso habitacional, así como un paquete de obra que contempla materiales, herramienta, mano de obra, asesoría especializada y asistencia técnica hasta por un monto de 120 mil pesos.

La atención a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en los estados de Chiapas y Oaxaca se ha llevado a cabo a través de tarjetas bancarias de Bansefi. Para viviendas de pérdida total se asignó 120 mil pesos, de los cuales 100 mil se pueden destinar para material y 20 mil pesos para mano de obra. Asimismo, de los 120 mil pesos, 90 mil pesos provienen del gobierno Federal y 30 mil de las autoridades estatales. Para las familias que sufrieron daños menores o parciales, el apoyo fue de 15 mil pesos, con posibilidad de incremento en casos extraordinarios. Las familias que requirieran una vivienda más amplia podrían pedir, de manera adicional, un crédito hasta por 100 mil pesos con bajas tasas de interés. La vivienda prototipo para los casos de reconstrucción es de 45 metros cuadrados, con dos recámaras, estancia, cocina y baño.

De acuerdo al comunicado oficial, los damnificados podrían construir sus casas con asesoría del gobierno Federal, o elegir a una de las 30 empresas que se habían registrado para edificar inmuebles. Es indudable que el tamaño oficial de una vivienda de 45 metros cuadrados no es acorde con las necesidades de acceso a una vivienda adecuada, segura y asequible, según lo estipulado en las metas del objetivo 11, Ciudades y

comunidades sostenibles, de los ODS. El gobierno y la sociedad mexicana deberán trabajar arduamente en este rubro.

En el caso de la Ciudad de México, la estrategia adoptada fue distinta, ya que el Gobierno Federal anunció un programa de créditos hasta por dos millones de pesos para los hogares que sufrieron pérdida total de su vivienda, y de un crédito hasta por 20 millones de pesos para edificios con daño estructural. Los créditos serían por un lapso de hasta 20 años, y administrados por BANOBRAS y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Esta estrategia fue rechazada por los damnificados, quienes solicitaron la asignación de recursos del FONDEN para la reconstrucción, en vez de ofrecer créditos. Cabe mencionar que en el Anexo IV de los *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales* se menciona que la población objetivo para ser apoyada con recursos del FONDEN para la atención por daños a la vivienda debe cumplir con lo siguiente: i) habitar la vivienda permanentemente; ii) que la vivienda haya sido afectada por el fenómeno natural perturbador; iii) que sea considerada en pobreza patrimonial; iv) que sean propietarios o poseedores legítimos de la vivienda; v) que la vivienda no esté en suelo de propiedad federal, y vi) que el suelo esté regularizado en proceso de regularización. A partir de tales consideraciones, sobre todo la del rubro iii), la mayor parte de los hogares afectados en la Ciudad de México con daños a sus viviendas estarían fuera de la población objetivo del FONDEN.

Asimismo, el proceso de elaboración del diagnóstico definitivo de daños al sector vivienda que solicita el FONDEN se hace con información de las familias damnificadas y los daños a su vivienda. Este mecanismo difiere del practicado en la Ciudad de México, en donde el Gobierno de la Ciudad se encargó de la formulación del diagnóstico definitivo de daños a las viviendas de la ciudad. Su diagnóstico consistió en inventariar a los inmuebles afectados y semaforizarlos según su grado de afectación. Es indudable que el proceso del FONDEN es más asertivo y eficiente para la atención de la población damnificada, en relación al implementado por el gobierno de la Ciudad de México.

Problemas o necesidades de política pública

De acuerdo con el esquema del PND 13- 18, existen cinco metas nacionales que buscan lograr como objetivo general el llevar a México a su máximo potencial. Las actividades del FONDEN se ubican en la meta nacional denominada “México en paz”. Adicionalmente, el PND 2013-2018 propone 31 objetivos para alcanzar las cinco metas nacionales. Particularmente, el FONDEN está alineado al objetivo 1.6. “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”. Este objetivo, al igual que los otros que son establecidos en el PND 13-18, describen los motivos fundamentales de la acción de gobierno. La estructura del PND 13-18 está diseñada para que dichos objetivos sean alcanzados mediante 118 estrategias, por lo que, para poder lograr el objetivo 1.6, se establecieron las estrategias 1.6.1 “Política estratégica para la prevención de desastres”, y 1.6.2 "Gestión de emergencias y atención eficaz de desastres".

A partir de lo señalado en el PND 13-18, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el gobierno Federal formuló Programas sectoriales y especiales. Ninguno de los Programas nacionales, sectoriales, especiales, integrales o especiales enunciados en el PND 13-18 tuvo que ver con la prevención y atención de desastres naturales. El PNPC 14-18 se formuló utilizando el precepto de su necesidad y pertinencia enunciado en el PND 13-18. Este Programa está concebido de manera horizontal, por lo que está alineado a objetivos de 14 distintos Programas sectoriales.

Bajo este marco programático, el FONDEN también funge como instrumento horizontal para los logros del PNPC 14-18, ya que está alineado de manera directa e indirecta en el logro de los seis objetivos del dicho Programa: i) fomentar la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores; ii) fortalecer la cultura de la protección civil mediante la vinculación nacional e internacional; iii) mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres; iv) generar un marco jurídico consistente que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil; v) fomentar la adopción y el uso de innovación tecnológica aplicable a

la protección civil, y vi) fomentar la eficiencia en la asignación y distribución de recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos.

El FONDEN, como Programa presupuestario, tiene la obligación de formular, dar seguimiento y evaluar una MIR, la cual es una herramienta cuantitativa que muestra el resultado y/o cambio en las condiciones de vida de la población, derivadas de la implementación de una intervención pública. Las MIR han permitido establecer la alineación de los Programas presupuestarios con los objetivos del PND 13-18 y de los Programas sectoriales; mejorar el diseño identificando el impacto deseado en la población atendida, e incorporar indicadores que permiten medir su desempeño.

Uno de los primeros pasos para la implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) se llevó a cabo durante 2007, con la generación de normatividad que otorgó el fundamento legal para el desarrollo de las MIR. En ese contexto se emitieron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, en donde se establecieron las normas y la información que deben contener las MIR. Asimismo, se emitió dentro de los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008, la *Metodología de Marco Lógico*, estableciendo con ello los procedimientos técnicos y normativos para generar la MIR. En ese documento se integró también el *Instructivo para el llenado de la Ficha Técnica del Indicador*, documento que establece el conjunto de elementos que describen las características de un indicador para su mejor comprensión, interpretación y cálculo. Para el año 2008, se publicaron los *Lineamientos para la Actualización de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios* y la *Elaboración de los Calendarios de Metas de los Indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, documento que reguló la actualización y registro de las MIR a través del PASH, así como la elaboración y registro del calendario de metas para los indicadores a monitorear.

En la MIR 2017 del FONDEN se enuncian dos indicadores de Fin, un indicador de Propósito, un indicador de Componente y un indicador de Actividad. Es indudable que en la construcción de la MIR del FONDEN existen importantes debilidades, y por tanto ventanas de oportunidad para mejorar sus indicadores y que éstos coadyuven a la

cuantificación, medición, valoración y evaluación de sus acciones en materia de atención de emergencias y reconstrucción ante la ocurrencia de desastres naturales perturbadores. Por principio de cuentas, ningún indicador reporta avances en cualquiera de las MIR de 2013 a 2017. Si no se miden las acciones, no se pueden mejorar.

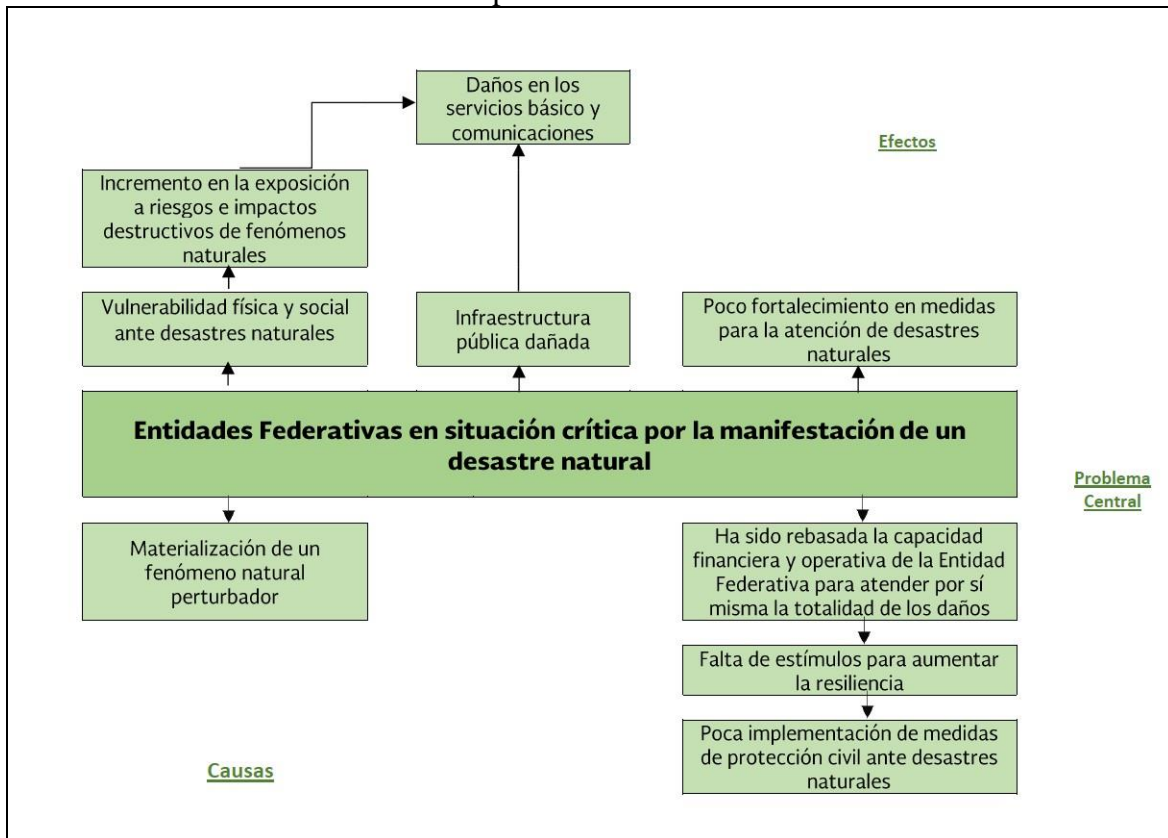
El primer indicador de Fin que aparece en la MIR 2017 del FONDEN corresponde a “Índice de la productividad total de los factores”. Este es un indicador de estrategia transversal contenido en el PND 13-18. Lo que mide este indicador es totalmente ajeno a los objetivos y metas del FONDEN, por lo que no se puede considerar como indicador estratégico para el FONDEN. El segundo indicador de Fin se denomina “Promedio del nivel de estratos de bienestar de los municipios incluidos en declaratorias de desastre”. Este indicador procura medir a qué estrato de bienestar pertenecen mayoritariamente los municipios que son atendidos por FONDEN, y aparece desde la MIR de 2013. Es más bien un indicador de diagnóstico, a *quién* atiende, y no un indicador de Fin, *cómo* lleva a cabo su atención.

El indicador de Propósito se denomina “Porcentaje de municipios atendidos en el año por desastres naturales” y compara a los municipios atendidos en relación a los municipios con Declaratoria de desastre natural. Este indicador aparece desde la MIR de 2015 y por lo que mide estaría en el límite entre un indicador de Propósito y un indicador de Componente. Por su parte, el indicador de Componente aparece también desde 2015 y se titula “Porcentaje de declaratorias de desastres naturales atendidas durante el año”; compara las declaratorias atendidas con respecto a las emitidas. Es un indicador con construcción y lógica similar al anterior, por lo que bien puede ser de Componente o de Propósito. Por último, el indicador de Actividad existe en las MIR por lo menos desde 2013 y su nombre es “Promedio de días que transcurren para la autorización de los AP”. Es un indicador pertinente porque valora y evalúa el tiempo que utiliza el Programa para proporcionar uno de sus productos o entregables. Nuevamente, si estos indicadores tuvieran mediciones anuales, entonces se permitiría valorar el desempeño del FONDEN.

La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP elaboró en el segundo semestre de 2017 el Árbol de Problemas del FONDEN. Este es un instrumento gráfico que resume el propósito del Programa, o problema central que atiende, la

estructura causal que presenta de manera explícita las causas estructurales, causas intermedias y los efectos del problema que pretende atender el Programa. El objetivo de este elemento es ayudar a entender, de manera sencilla, la problemática a resolver al presentar en forma esquemática un encadenamiento de causas y efectos (Gráfica 4). El propósito del FONDEN, es decir la problemática que pretende atender, es que las entidades federativas del país presenten en algún momento una situación crítica por la manifestación de un desastre natural. La causa de este problema es la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador, el cual impacta a la población, a la infraestructura y al equipamiento, ya que éstas tienen vulnerabilidad física y social ante desastres naturales. Cabe mencionar que dicha ocurrencia ha incrementado su intensidad como consecuencia del cambio climático, por lo menos lo que se refiere a los fenómenos hidrometeorológicos.

Gráfica 4
Árbol de problemas del FONDEN



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, los efectos de un fenómeno natural perturbador se resumen en daños en las viviendas, servicios básicos, comunicaciones, infraestructura y equipamiento. Estos daños no sólo son producto del fenómeno natural, sino también por la construcción social del riesgo, es decir, el poco fortalecimiento en medidas tanto para la prevención de desastres naturales, así como para aumentar la resiliencia de la población. Ante ello, existe poco fortalecimiento en medidas para la atención de desastres naturales.

La lectura que se desprende del Árbol de Problemas es la necesidad de avanzar en acciones de prevención de desastres naturales y resiliencia, así como de consolidación de las acciones para atender desastres naturales.

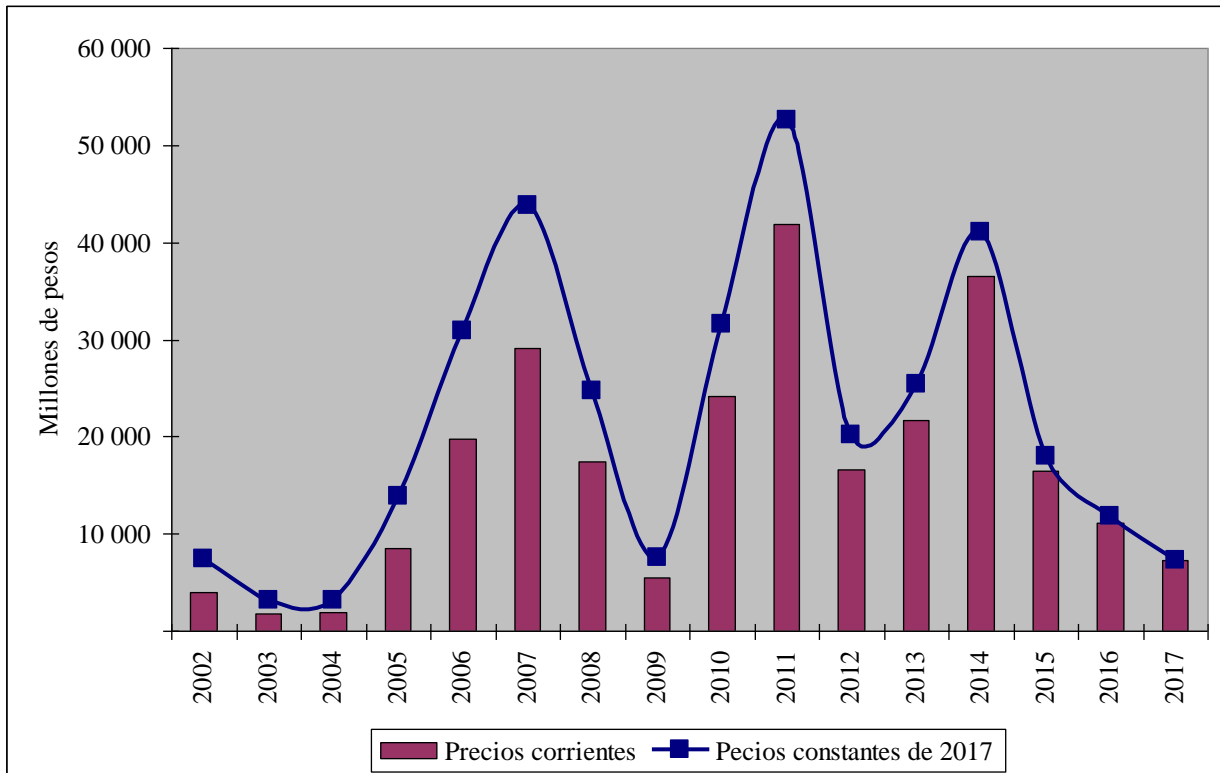
Recursos ejercidos

En el Artículo 3° de las RGFONDEN se dice que el FONDEN se integra por los siguientes instrumentos: i) Fondo Revolvente FONDEN, a cargo de la Secretaría de Gobernación, 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, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador; ii) Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, y iii) Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales. Con base en la información del 5° Informe de Gobierno 2016-2017 del presidente Enrique Peña, el gasto Federal autorizado al FONDEN con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso FONDEN para el periodo 2002-2017, este último año con cifras al mes de junio, se presenta en la Gráfica 5.

El gasto autorizado a precios corrientes y a precios constantes de junio de 2017 muestra una trayectoria sin tendencia definida, situación que se explica en una primera instancia por la aleatoriedad en la ocurrencia e intensidad de los desastres naturales perturbadores. A partir de los precios corrientes que se proporcionan en el informe de gobierno, los años de 2011, 2014 y 2007 fueron los de mayor uso de recursos con montos de 42, 37 y 29 mil millones de pesos, respectivamente, equivalentes a 53, 41 y 44 mil

millones de pesos a precios constantes de junio de 2017.¹⁰ En el polo opuesto, y a precios corrientes, los años de 2003, 2004 y 2002 fueron los de menor erogación, con presupuestos de dos mil millones en los dos primeros y cuatro mil millones de pesos en el tercero. Su transformación a precios constantes es de tres mil millones para los dos primeros y siete mil millones de pesos para 2002. De esta manera, y a precios constantes en 2011 se gastaron casi 27 pesos por cada peso en 2003. Estos años representan el máximo y mínimo en el monto del gasto autorizado en la serie de tiempo analizada.

Gráfica 5
Gasto Federal autorizado al FONDEN
con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso FONDEN, 2002-2017



Fuente: Gobierno de la República, 2017

¹⁰ Para el cálculo de los precios constantes se utilizó como deflactor al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), tomando 2017 como año base. Los deflatores utilizados para cada año se presentan en el Anexo XIII.1. Sirva como ejemplo mencionar que el deflactor de 2002 es 54.49; el de 2007 es 66.48, y 82.35 el correspondiente a 2012.

En la información del Anexo estadístico del 5° informe de gobierno se menciona que los montos de 2006, 2007 y 2008 incluyen recursos excedentes, pero en ninguna parte se explica a qué se refieren, como tampoco aparece ese concepto en la normatividad del FONDEN. Otro rubro que se incorpora para algunos años es el de recursos complementarios, aspecto que tampoco aparece su normatividad ni en las Reglas Generales ni en los Lineamientos específicos.

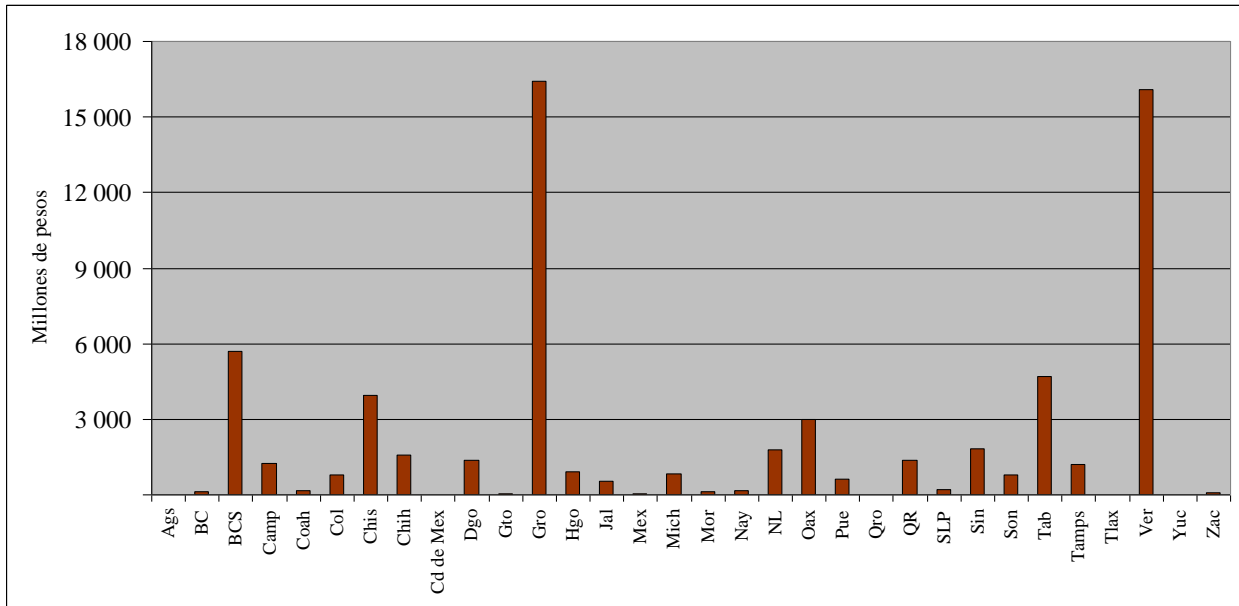
No hay precisión al respecto, ni normatividad de soporte, por lo que se puede concluir que existen recursos manejados por FONDEN y que son otorgados con criterios y por coyunturas específicas. Tampoco son necesariamente contabilizados en los recursos autorizados al FONDEN. La transparencia en el gasto autorizado y pagado por FONDEN, y su distribución en sus distintos instrumentos financieros, es asunto pendiente y prioritario de atención.

Un ejemplo sobre los retos en materia de información, no sólo del FONDEN, sino del Estado mexicano en el rubro de protección civil, es el *Plan Nuevo Guerrero*, que se constituyó como un programa integral y estratégico destinado a apoyar familias, negocios e infraestructura dañada por la tormenta tropical “Manuel” en noviembre de 2013. Según información del Quinto Informe de Gobierno del año 2017, este plan contó con una inversión original programada de casi 38 mil millones de pesos, aplicados bajo un esquema integral y de coordinación entre más de una docena de dependencias federales y programas presupuestarios, siendo uno de ellos el FONDEN. De 2014 a 2016 se asignaron recursos adicionales que repercutieron en un presupuesto modificado acumulado por 45 mil millones y pagados casi 41 mil millones de pesos en el periodo 2014-2017. De este gasto pagado, y según nota informativa que aparece en el Quinto Informe de Gobierno, el FONDEN fue la fuente de financiamiento de 8,482 millones de pesos en 2014 y 3,334 millones en 2015, así como aportaciones menores a 400 millones de pesos en 2016 y 2017. Estos montos, sin embargo, no son incluidos en los cuadros resumen del gasto federal autorizado por rubro de atención y por entidad federativa que aparecen en el anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno, y que se utilizaron para la construcción de las gráficas 5 y 6.

Más allá de los retos en materia de información sobre los recursos autorizados y ejercidos del FONDEN que se deriva con el sencillo análisis de la información

pública del Quinto Informe de Gobierno, en la Gráfica 6 se muestran las entidades federativas que recibieron mayor gasto federal autorizado entre enero de 2013 y junio de 2017. Las entidades con mayor atención fueron Guerrero y Veracruz, con presupuestos autorizados mayores a 15 mil millones de pesos en ambos casos y que concentraron 24 por ciento del monto total. En un segundo nivel se ubicaron Baja California Sur, Chiapas y Tabasco, con asignaciones superiores a 3 mil millones de pesos y participación conjunta de 13 por ciento. Estas cinco entidades federativas son costeras, lo que advierte mayor probabilidad de riesgo en estas entidades federativas por fenómenos perturbadores de orden hidrometeorológico.

Gráfica 6
Gasto Federal autorizado al FONDEN
con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso FONDEN
por entidad federativa, acumulado enero 2013- junio 2017



Fuente: Gobierno de la República, 2017.

La forma de las gráficas 5 y 6 cambiará de manera significativa cuando se tenga la información concerniente a los terremotos del 7 y del 19 de septiembre de 2017. El primero de ellos tuvo epicentro en las costas de Chiapas, con intensidad de 8.2 grados en escala de Richter y afectó principalmente a Chiapas y Oaxaca. El segundo fue de 7.1

grados y su epicentro estuvo en los límites de los estados de Morelos y Puebla. Las entidades federativas con mayor afectación fueron Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. El miércoles 27 de septiembre hubo una reunión de evaluación, convocada por la Presidencia de la República, y en ella se anunció que la reconstrucción de los daños ocasionados por ambos sismos se estimó en 39 mil millones de pesos, faltando aún por concluir los diagnósticos definitivos de daños en Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. La cuantificación de los daños se resumió de la siguiente manera: i) 153,545 viviendas que requieren construcción o reparación; ii) 12,931 escuelas; iii) 1,225 inmuebles históricos. En la prensa se ha señalado que parte de los recursos destinados a la reconstrucción serán del FONDEN. El jueves 26 de octubre el Presidente de la República, en el marco de la Cumbre México-Comunidad del Caribe hizo una actualización de las afectaciones por los sismos, y ubicó en más de 48 mil millones de pesos los recursos necesarios para atender a 180 mil viviendas y varios miles de inmuebles públicos dañados. En el presupuesto de egresos de 2018, la Cámara de Diputados aprobó 28 mil millones de pesos para la reconstrucción de los daños.

Por otro lado, el BANOBRAS emitió el 12 de octubre de 2017 su Boletín 15, en donde mencionó lo siguiente: “El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C, (Banobras), en su carácter de fiduciario del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), ha recibido instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para poner a disposición de diversas Dependencias y Entidades Federales en una primera etapa recursos por 6,860 millones de pesos, por concepto de Apoyos Parciales Inmediatos, para destinarse a la ejecución de acciones emergentes y atención de los trabajos y obras prioritarios y urgentes. Los fondos han sido autorizados para atender infraestructura urbana, hidráulica, educativa, carretera, vivienda, naval, cultural y monumentos históricos. Banobras ha notificado a las Dependencias y Entidades Federales que los recursos instruidos por la SHCP se encuentran a su disposición para que soliciten las transferencias correspondientes, de conformidad con los listados detallados de obras y acciones por sector presentados por las Secretarías Técnicas de los Comités de Evaluación de Daños correspondientes”.

Estos APIN se distribuyeron de la siguiente manera: por sector se destinó 50 por ciento para vivienda, 28 por ciento para educación, 10 por ciento para carreteras, siete por ciento para monumentos históricos, y cinco por ciento para el resto de sectores. Por entidad federativa, la distribución fue 36 por ciento para Oaxaca, 25 por ciento para Chiapas, 10 por ciento para Ciudad de México y Morelos, respectivamente, ocho por ciento para Puebla, seis por ciento para el estado de México, cuatro por ciento para Guerrero, uno por ciento para Tlaxcala y 0.3 por ciento para Veracruz.

Estos sismos han representado, hasta la fecha de elaboración de la presente EEP, los fenómenos naturales perturbadores más significativos que ha enfrentado el FONDEN por la magnitud de los daños registrados y la longitud de la superficie afectada. La evolución a su atención puso de manifiesto fortalezas y retos del FONDEN, algunos de los cuales son rescatados en esta evaluación. La reconstrucción no es una actividad que se haga en el corto plazo, razón por la cual el FONDEN es un programa presupuestario especial que otorga financiamiento a fenómenos naturales perturbadores que no necesariamente ocurrieron en el ejercicio fiscal en curso.

II. DIAGNÓSTICO INICIAL DE LOS PROCESOS Y SUBPROCESOS DE LOS FONDOS

En este capítulo se presentan y analizan los macroprocesos, procesos y subprocesos identificados en el quehacer del FOPREDEN y del FONDEN. Para llevar a cabo esta tarea, se utiliza como fuente de información a la normatividad vigente, siendo en el caso del FOPREDEN las ROFOPREDEN, publicadas en el DOF en diciembre de 2010, así como el Reglamento de la LGPC, publicado en el DOF en mayo de 2014. Para el FONDEN se utilizaron las RGFONDEN, que aparecieron en el DOF en diciembre de 2010, los Lineamientos de operación, de fecha enero de 2011, y los Lineamientos, publicados en el DOF en julio de 2012. La revisión de la normatividad incluyó las reformas a las Reglas Generales del FONDEN y las modificaciones a los Lineamientos de operación publicados en el DOF el 27 de septiembre de 2017. La información recabada en la normatividad se complementó con entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos de instituciones y dependencias federales que intervienen en la actuación y desarrollo de los distintos procesos.

La evaluación de procesos es de gran relevancia porque brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas, y para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. En la evaluación de procesos se analiza, mediante trabajo de gabinete y de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si estos procesos contribuyen al mejoramiento de la gestión integral del programa (CONEVAL, 2017).

La identificación de los procesos se realiza utilizando como base el Modelo General de Procesos que se presenta en la Grafica 1, y que agrupa a los siguientes componentes: i) planeación (procesos en los que se determinan o definen el problema o necesidad, así como los recursos financieros y humanos que se requieren para lograr sus objetivos); ii) comunicación interna y externa (procesos en los que se informan diversas características y objetivos de los Fondos tanto a los actores involucrados en su funcionamiento y operación interna, como a su población o área de enfoque objetivo externa); iii) selección de destinatarios (procesos en los que se determina quiénes recibirán los componentes o entregables de los Fondos en función de su población o área de

enfoque objetivo); iv) producción de entregables (procesos en los que se elaboran los entregables o realizan los componentes de los Fondos, conforme a sus documentos normativos); v) entrega (procesos en los que se realiza la entrega de lo producido o generado por los Fondos a los destinatarios o beneficiarios); vi) seguimiento a destinatarios (procesos de actividades y mecanismos que permiten a los Fondos conocer cómo son utilizados o aprovechados sus componentes o entregables); vii) control (procesos que agrupan actividades y mecanismos implementados entre los operadores de los Fondos para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se estén ejecutando conforme a lo planeado, es decir un control interno); viii) monitoreo (procesos coordinados por una unidad administrativa ajena a la operación de los Fondos, a través de los cuales se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el PASH), y ix) evaluación externa (procesos mediante los cuales se define la agenda de evaluación externa de los Fondos y se definen y realiza el seguimiento de los ASM).

La actividad del FOPREDEN se expresa en tres macroprocesos, mientras que en el FONDEN existen dos macroprocesos. Los macroprocesos del FOPREDEN son: i) proyectos preventivos; ii) proyectos preventivos prioritarios, y iii) proyectos preventivos de investigación. Por su parte, los macroprocesos del FONDEN son: i) atención de emergencias, y ii) reconstrucción. A continuación se describen y analizan estos cinco macroprocesos. En el Anexo II, contenido en el documento adicional a esta EEP, se presenta la Ficha de identificación y equivalencia de los procesos y subprocesos para cada uno de los cinco macroprocesos identificados.

Para facilitar la identificación de los procesos y subprocesos, éstos aparecen subrayados en la redacción de las siguientes páginas.

FOPREDEN: macroproceso de proyectos preventivos

En las ROFOPREDEN se define como finalidad del FOPREDEN “Financiar Proyectos Preventivos y Proyectos Preventivos Estratégicos enfocados a la reducción de los riesgos que contribuyan a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de Fenómenos Naturales Perturbadores” (art.8 Capítulo I) y se presentan los procesos normativos que se

deben llevar a cabo para la elaboración de dichos proyectos preventivos. Las etapas que se identifican en sus procesos, de acuerdo con el Modelo General de Procesos que aparece en la gráfica 1 y descrito anteriormente, son las siguientes:

Planeación

A partir de la revisión de la normatividad y de las respuestas a las entrevistas realizadas, se concluye que no existe un proceso de planeación estratégica específico para el FOPREDEN, por lo que se ubica con la formulación de las ROFOPREDEN, por parte de la SEGOB. A continuación, la UPCP de la SHCP, de acuerdo con la MIR 2017, programa las Metas y Objetivos que deberá cubrir el Fondo. Posteriormente, de acuerdo con el art. 2 de las ROFOPREDEN, la SHCP de acuerdo con las disposiciones de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (Art.37 Capítulo I) realiza la presupuestación anual de los recursos correspondiente para el cumplimiento de las metas.

Los Proyectos preventivos pueden ser de dos tipos: ordinarios o estratégicos, diferenciados únicamente en el ejercicio del recurso para su elaboración, los primeros tienen una coparticipación por parte de la instancia solicitante (entidad o dependencia federal) y un cargo al FOPREDEN y los de carácter estratégico tendrán el 100% de recursos con cargo al FOPREDEN.

Como se observa en el Cuadro E1, del resumen ejecutivo, los primeros tres procesos de cada uno de los macroprocesos forman parte del componente de planeación, y son transversales porque esos tres procesos aplican para los tres macroprocesos.

Comunicación interna y externa

El componente de comunicación se compone de dos etapas. La primera consiste en la difusión de las ROFOPREDEN; inicia con la Publicación de las Reglas de Operación en el DOF por parte de la SEGOB. Posteriormente, la DGGR difunde a nivel nacional las ROPREDEN, que actualmente no contemplan plazos para realizar una solicitud, por lo que puede realizarse en cualquier día del año tratándose de un proyecto preventivo ordinario.

Otra etapa de comunicación se encuentra en el momento de la ejecución del proyecto, ya que el artículo 54 de las ROFOPREDEN contemplan una etapa de difusión de

resultados y de publicación de información técnica de los proyectos, obras y acciones aprobadas que debe realizar la entidad federativa.

Selección de destinatarios

Esta etapa se integra por el proceso de Solicitud del proyecto preventivo, con varios subprocesos. El procedimiento para acceder a los recursos del Fondo inicia con la presentación de la solicitud por parte de una Instancia autorizada (Entidades federativas o instancias públicas federales, dependencias, instituciones académicas y de investigación federales) ante la CNPC. Posteriormente inicia la revisión del proyecto preventivo. La recepción de documentación del proyecto preventivo y la documentación requerida (art. 22) estará a cargo de la CNPC a través de la DGGR, quien lo enviará al Consejo Científico Asesor (CCA) (Art. 26) para su revisión y determinar si cumple con los requisitos establecidos en el artículo 26 y anexo 2 de las ROFOPREDEN. Si la solicitud del proyecto es aprobada, el CCA emite la opinión técnica que debe incluir una propuesta de coparticipación (Capítulo IV, Artículo 27, ROP) y la CNPC a través de la DGGR convocará a sesión del Consejo Técnico en el plazo de cinco días hábiles.

En el caso de que se requiera información adicional del solicitante, se identifica como subproceso, en cuyo caso la solicitud deberá ser enviada de nuevo al CCA (Capítulo IV, Artículo 26, ROP). De esta completa la solicitud el Consejo Técnico autoriza los proyectos preventivos y son notificados al solicitante en el plazo de 15 días hábiles para que presente su calendario de aportaciones.

Entregables

Este componente comprende varios pasos a lo largo de la autorización y ejecución del proyecto: El primero es la Firma del convenio de coordinación que realiza la Entidad federativa y en el cual se le solicita además la entrega del Atlas de Riesgos como requisito de su solicitud, aunque si no lo tuviera, éste debe ser su primer proyecto preventivo. Continúa la Autorización del proyecto preventivo, proceso que comprende la autorización por parte del Consejo Técnico, etapa en la cual si existen fondos disponibles en el Fideicomiso preventivo se iniciará la transferencia de recursos; en caso contrario, se

registrará en cartera el proyecto preventivo, donde el Consejo Técnico puede asignarle un orden de prioridad. Se identifica como entregable el Ejercicio de los recursos, en donde el fiduciario debe crear subcuentas específicas para cada proyecto preventivo específico aprobado, y solo podrá iniciar el pago cuando exista la coparticipación de la instancia autorizada. Esta última es la responsable para la Ejecución de los proyectos preventivos, la cual notifica deberá notificar a la DGGR, a través de la Dirección de Normatividad, Convenios e Instrumentos Financieros Preventivos, el contenido del Programa de Actividades, Plazos y Costos. Aquí se desprenden dos subprocesos, el primero consiste en la entrega al fiduciario de la coparticipación económica inicial por parte de Instancia Autorizada (Beneficiario), en un periodo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la autorización de los recursos del proyecto preventivo (art. 33, anexo 6). En el segundo, el Fiduciario BANOBRAS hará la transferencia de la coparticipación del recurso económico del fideicomiso preventivo del proyecto autorizado (art. 33, anexo 6).

Las instancias ejecutoras deberán presentar informes trimestrales de cada proyecto preventivo autorizado hasta su conclusión. La instancia que recibirá la documentación de todo lo relacionado con la ejecución del Proyecto Preventivo es la DGGR

La Modificación del proyecto preventivo autorizado, se da solo en casos extraordinarios en donde medien eventos o situaciones supervinientes o desconocidos al momento de la autorización. La instancia autorizada debe presentar la solicitud ante el comité técnico debidamente fundada y motivada y una propuesta de modificación. Se prevén tres tipos de modificaciones: i) del Programa de actividades, plazos y costos en cuyo caso la petición se envía a la DGGR previo conocimiento de los respectivos órganos de control, quien podrá requerir información adicional o desechar la solicitud o resolverla directamente si no se afectan los objetivos, metas y productos esperados o los aspectos técnicos, informando al Consejo Técnico; ii) cuando se solicitan modificaciones de carácter administrativo y se afectan los objetivos, metas y productos esperados, en cuyo caso la DGGR presentará la propuesta a consideración del Consejo Técnico para su aprobación, y iii) si las modificaciones fueran de orden técnico, la DGGR podrá remitirla al CCA para que emita su recomendación, quien presentará la propuesta para aprobación del Consejo

Técnico. La resolución de éste será notificada inmediatamente al peticionario a través de la DGGR.

Una Cancelación del proyecto preventivo autorizado: es la renuncia total o parcial de los recursos autorizados en cuyo caso se deberán indicar las causas de la cancelación para que la DGGR informe al Consejo Técnico, se liberen los recursos comprometidos y vuelvan al Fideicomiso preventivo para nuevas acciones. En este caso, el fiduciario deberá reintegrar al solicitante los recursos derivados de la coparticipación con los intereses generados. El fiduciario deberá retirar de la subcuenta los rendimientos financieros y poner a disposición del patrimonio los remanentes derivados de la coparticipación con cargo al FOPREDEN, siendo facultad del Consejo Técnico la utilización de los ahorros para mejorar o ampliar los alcances iniciales del proyecto.

Finalmente, la Terminación del proyecto preventivo autorizado: es el último proceso en donde la Instancia autorizada (Beneficiario) hará la integración de los libros blancos de cada uno de los proyectos aprobados, en un plazo de 90 días hábiles (art. 55).

Seguimiento y control

Los procesos que forman parte de este componente son los siguientes: Primero, la Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos: que corresponde a la Secretaría de la Función Pública a través de la revisión programática presupuestal y la inspección física de los proyectos federales (art.54). Después, la Instancia Autorizada (Beneficiario) hará la Integración de toda la documentación comprobatoria del ejercicio del gasto y contratos relativos al proyecto preventivo concluido (art.53). Posteriormente, la Función Pública, a través de las contralorías estatales, hará el registro de las operaciones programáticas y presupuestarias que se generen con motivo del uso de los recursos destinados a las Acciones Preventivas (Art. 54). Para finalizar, la Instancia ejecutora del proyecto preventivo confirma los pagos efectuados por su cuenta en ejercicio de los recursos autorizados, para la entrega del libro blanco (Anexo 6, frac. IV).

Del seguimiento de las acciones preventivas se desprenden dos subprocesos: i) seguimiento del ejercicio del recurso para el proyecto preventivo, y ii) seguimiento de la ejecución del proyecto preventivo, subprocesos que podrá realizar cada instancia,

dependencia o entidad federativa beneficiada (Entrevista con funcionarios de la DGGR 10 de octubre 2017) y son responsabilidad de la Instancia Autorizada (Beneficiario). En esta etapa también se contempla el visto bueno del Libro blanco por el órgano interno de control.

Monitoreo

De acuerdo con la estructura organizativa de la operación del Fondo y a la definición de las actividades de monitoreo que se presentaron en el apartado de Objetivos y Metodología al principio de esta EEP, la unidad administrativa ajena a la operación de los Fondos que recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el PASH es la UPCP dependiente de la SHCP. Sobre las MIR cabe señalar que no muestran avances o cambios del periodo 2016 al 2017, lo cual puede representar un área de oportunidad para identificar la utilidad y pertinencia de los indicadores.

Evaluación externa

Al igual que en el caso del monitoreo, la definición de las actividades de evaluación externa permitió identificar que la unidad administrativa ajena a la operación de los Fondos, en la que recae el proceso por el cual se define la agenda de evaluación externa de estos es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP. Esta última realiza este proceso con base en el Programa Anual de Evaluaciones, dentro del marco de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente.

FOPREDEN: macroproceso de proyectos preventivos prioritarios

En el artículo 16 del Capítulo II las ROFOPREDEN se contempla que aquellos proyectos preventivos que requieren realización urgente e inmediata para evitar la pérdida de vidas o evitar daños por los posibles efectos del impacto destructivo de un Fenómeno Natural Perturbador que no se haya podido programar, puede ser financiado con cargo al FOPREDEN; para lo cual su tramitación es más simplificada que en el ordinario. Las etapas que se identifican en sus procesos son las siguientes:

Planeación

No existe un proceso de planeación estratégica específico para el FOPREDEN, por lo que se ubica con la Formulación de las ROFOPREDEN por parte de la SEGOB. A continuación, la UPCP de la SHCP, de acuerdo con la MIR 2017, programa las Metas y Objetivos que deberá cubrir el Fondo. Posteriormente, de acuerdo con el art. 2 de las ROFOPREDEN, la SHCP realiza la presupuestación anual de los recursos correspondiente para el cumplimiento de las metas (Art.37 Capítulo I de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*). Para los Proyectos de carácter de urgencia el porcentaje con cargo al FOPREDEN será de 100 por ciento.

Comunicación interna y externa

El componente de comunicación se compone de dos etapas. La primera es la difusión de las ROFOPREDEN; e inicia con la Publicación de las Reglas de Operación en el DOF por parte de la SEGOB. Posteriormente, la DGGR difunde a nivel nacional las ROPREDEN 2010, que actualmente no contemplan plazos para la solicitud, por lo que puede realizarse en cualquier día del año.

Una segunda etapa de Comunicación se ubica en el momento de la ejecución del proyecto, ya que las ROFOPREDEN en el artículo 54 contemplan una etapa de Difusión de resultados y de Publicación de información técnica de los proyectos, obras y acciones aprobadas que debe realizar la entidad federativa.

Selección de destinatarios

Esta etapa muestra el procedimiento extraordinario de la Solicitud del proyecto preventivo con carácter de urgencia, el cual se da en caso de que un solicitante justifique con un dictamen de la Instancia Técnica Federal competente la existencia de un alto riesgo donde se requiera la realización urgente e inmediata del proyecto, el Consejo Técnico podrá autorizar sin más demora los recursos necesarios con cargo al patrimonio del Fideicomiso Preventivo para la realización del Proyecto Preventivo (art.16 de las ROPFOPREDEN).

Entregables

Este componente comprende diversos pasos en la aprobación y ejecución del proyecto. Para el caso de la Autorización de este tipo de proyecto con carácter de urgencia, como bien se mencionó en el componente anterior el Consejo Técnico podrá autorizarlo con la presentación de la solicitud y el dictamen de la Instancia Técnica Federal de existencia de alto riesgo, sin embargo y en caso de ameritarlo, la Coordinación podrá pedir opinión al CCA sobre estos proyectos. Dicho consejo realizará la evaluación de la propuesta en sesión extraordinaria, contando con un mínimo de 4 de sus miembros, únicamente en función de la urgencia de la Acción Preventiva y tomando en cuenta el dictamen de la Instancia Técnica Federal competente. Los siguientes pasos en la elaboración del proyecto preventivo con carácter de urgencia continúan con el procedimiento establecido por las ROFOPREDEN en el procedimiento ordinario.

El Ejercicio de los recursos, es la etapa en donde el fiduciario debe crear subcuentas específicas para cada proyecto preventivo específico aprobado, y solo podrá iniciar el pago cuando exista la coparticipación de la instancia autorizada. Esta última es la responsable de la contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas y adquisiciones. La etapa de Ejecución de los proyectos preventivos, inicia siendo que una vez que haya sido notificada la autorización de los recursos a la instancia autorizada quien deberá ratificar a la DGGR, a través de la Dirección de Normatividad, Convenios e Instrumentos Financieros Preventivos, el contenido del Programa de Actividades, Plazos y Costos. En esta etapa se desprenden dos subprocesos, el primero consiste en la entrega al fiduciario de la coparticipación económica inicial por parte de Instancia Autorizada (Beneficiario), en un periodo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la autorización de los recursos del proyecto preventivo (art. 33, anexo 6). En el segundo, el Fiduciario BANOBRAS hará la transferencia de la coparticipación del recurso económico del fideicomiso preventivo del proyecto autorizado (art. 33, anexo 6).

Las instancias ejecutoras deberán presentar informes trimestrales de cada proyecto preventivo autorizado hasta su conclusión. La DGGR recibirá la documentación de todo aquello relacionado con la ejecución del Proyecto Preventivo.

Se contempla en las ROFOPREDEN la Modificación del proyecto preventivo autorizado: los proyectos preventivos podrán ser modificados solo en casos extraordinarios en donde medien eventos o situaciones supervinientes o desconocidas al momento de la autorización. La instancia autorizada debe presentar la solicitud ante el comité técnico debidamente fundada y motivada y una propuesta de modificación. Se prevén tres tipos de modificaciones: i) del Programa de actividades, plazos y costos en cuyo caso la petición se envía a la DGGR previo conocimiento de los respectivos órganos de control, quien podrá requerir información adicional o desechar la solicitud o resolverla directamente si no se afectan los objetivos, metas y productos esperados o los aspectos técnicos, informando al Consejo Técnico; ii) cuando se solicitan modificaciones de carácter administrativo y se afectan los objetivos, metas y productos esperados, en cuyo caso la DGGR presentará la propuesta a consideración del Comité técnico para su aprobación, y iii) si las modificaciones fueran de orden técnico, la DGGR podrá remitirla al CCA para que emita su recomendación, quien presentará la propuesta para aprobación del Consejo Técnico. La resolución que adopte el Comité Técnico será notificada inmediatamente al peticionario a través de la DGGR.

La Cancelación del proyecto preventivo autorizado: es la renuncia total o parcial de los recursos autorizados y se deberán indicar las causas de la cancelación para que la DGGR informe al Consejo Técnico, se liberen los recursos comprometidos y vuelvan al Fideicomiso preventivo para nuevas acciones. En este caso, el fiduciario deberá reintegrar al solicitante los recursos derivados de la coparticipación con los intereses generados. El fiduciario deberá retirar de la subcuenta los rendimientos financieros y poner a disposición del patrimonio los remanentes derivados de la coparticipación con cargo al FOPREDEN, siendo facultad del Consejo Técnico la utilización de los ahorros para mejorar o ampliar los alcances iniciales del proyecto.

Terminación del proyecto preventivo autorizado: el último proceso se refiere a la conclusión del proyecto preventivo, en donde la Instancia autorizada (Beneficiario) hará la integración de los libros blancos de cada uno de los proyectos aprobados, en un plazo de 90 días hábiles (art. 55).

Seguimiento y control

En la etapa de Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos: la Secretaría de la Función Pública hará la revisión programática presupuestal y la inspección física de los proyectos federales (art.54). Después, la Instancia Autorizada (Beneficiario) hará la Integración de toda la documentación comprobatoria del ejercicio del gasto y contratos relativos al proyecto preventivo concluido (art.53). Posteriormente, la Función Pública, a través de las contralorías estatales, hará el registro de las operaciones programáticas y presupuestarias que se generen con motivo del uso de los recursos destinados a las Acciones Preventivas (Art. 54). Para finalizar, la Instancia ejecutora del proyecto preventivo confirma los pagos efectuados por su cuenta en ejercicio de los recursos autorizados, para la entrega del libro blanco (Anexo 6, frac. IV).

Del seguimiento de las acciones preventivas se desprenden dos subprocesos: i) seguimiento del ejercicio del recurso para el proyecto preventivo, y ii) seguimiento de la ejecución del proyecto preventivo, los cuales podrá realizar cada instancia, dependencia o entidad federativa beneficiada (Entrevista con funcionarios de la DGGR 10 de octubre 2017) y son responsabilidad de la Instancia Autorizada (Beneficiario). En esta etapa también se contempla el visto bueno del Libro blanco por el órgano de control interno.

Monitoreo y evaluación externa

Debido a que los procesos de monitoreo y evaluación externa se definen para el programa en su conjunto (en este caso el FOPREDEN), las actividades relacionadas con estos procesos dentro del macroproceso de proyectos preventivos prioritarios en su modalidad de tramitación extraordinaria responden a las mismas que se operan en el macroproceso previo de tramitación ordinaria.

FOPREDEN: macroproceso de proyectos preventivos de investigación

Los proyectos de investigación se contemplan en las ROFOPREDEN como los destinados a promover el desarrollo de estudios orientados a la EGIR en favor a la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados por los Fenómenos Naturales Perturbadores. Para acceder a este tipo de recursos el Fiduciario (BANOBAS) integrará a una Subcuenta

de Investigación hasta el 10 por ciento o el que determine el CT del monto para el FOPREDEN. (art. 46, 47 ROFOPREDEN).

Planeación

No existe un proceso de planeación estratégica específico para el FOPREDEN, por lo que se ubica con la Formulación de las ROFOPREDEN por parte de la SEGOB. A continuación, la UPCP de la SHCP, de acuerdo con la MIR 2017, programa las Metas y Objetivos que deberá cubrir el Fondo. Posteriormente, de acuerdo con el art. 2 de las ROFOPREDEN, la SHCP de acuerdo con las disposiciones de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (Art.37 Capítulo I) realiza la presupuestación anual de los recursos correspondiente para el cumplimiento de las metas.

Comunicación interna y externa

De acuerdo con el art. 49 de las ROFOPREDEN y el art. 13 de los Lineamientos de la subcuenta de investigación, el Consejo de Investigación del CENAPRED publicará las convocatorias para seleccionar a tres instituciones académicas y de investigación de carácter público y /o los comités científicos asesores de Riesgos Geológicos, Hidrometeorológicos y Sociales del SINAPROC y el mismo CENAPRED puedan acceder a los recursos del FOPREDEN por medio de una subcuenta de investigación.

El Consejo de Investigación del CENAPRED junto con la SEGOB publicarán en sus páginas Web los términos de referencia y los formatos correspondientes donde se establecerán las fechas, requisitos y condiciones. (art. 50 FORPEDEN). En el caso de que no se presente ninguna solicitud se emitirá una segunda convocatoria y si no se recibiera ninguna solicitud, se declarará desierta con consentimiento del Consejo Técnico por medio de la DGGR.

Selección de destinatarios

Solicitud del proyecto preventivo: las solicitudes, requisitos y Proyectos de Investigación serán presentados ante el Consejo de Investigación del CENAPRED y las presentará a la Secretaria Técnica CENAPRED quien revisará que cumpla con los requisitos

administrativos. Revisión del proyecto preventivo. En caso de irregularidades se tendrá un plazo de 10 días hábiles para subsanar dichas irregularidades. (art. 19 y 20 de los Lineamientos para la operación de la subcuenta de investigación). Si no existen observaciones por parte de la Secretaría Técnica la información volverá a pasar por el CI/CENAPRED para ser evaluados en sesión ordinaria.

Con base en los art. 22 y 23 de los Lineamientos para la operación del Comité Interno de la subcuenta de investigación, si en la segunda evaluación es necesaria información adicional por el solicitante el CI/CENAPRED se le dará un plazo para subsanarla mediante previo Acuerdo, si dicho plazo expira sin remitir la información se podrá descartar la propuesta. En caso de no existir observación se emitirá un Acuerdo donde se informe a los solicitantes el resultado de la evaluación dentro de 5 días hábiles posteriores a la sesión ordinaria del Consejo de Investigación del CENAPRED.

Entregables

Evaluación del proyecto preventivo. Esta etapa tiene varios componentes, pues una vez se aceptó la solicitud y se subsanaron, en su caso, la irregularidad encontrada se procede a la evaluación conforme a los Lineamientos de la subcuenta de investigación, que realizará el Consejo de Investigación del CENAPRED y el Consejo Consultivo Asesor y los específicos de riesgos geológicos, hidrometeorológicos y sociales en coordinación con la CNPC a través de la DGGR y con la participación del Consejo Técnico del Fideicomiso. Posteriormente viene la aprobación que realiza el Consejo de Investigación del CENAPRED.

Modificación del proyecto preventivo autorizado: los proyectos preventivos podrán ser modificados solo en casos extraordinarios en donde medien eventos o situaciones supervinientes o desconocidos al momento de la autorización. El Ejecutor del proyecto debe presentar la solicitud ante el presidente del Consejo de Investigación del CENAPRED debidamente fundada y motivada y una propuesta de modificación. (art. 32 y 33 de los Lineamientos).

Cancelación de los proyectos preventivos: si la Instancia autorizada decidiera no llevar a cabo el proyecto preventivo, deberá informar a la DGGR y al Fiduciario la renuncia

a los proyectos autorizados parcial o totalmente, indicando las causas para que este informe al Consejo Técnico, se liberen los recursos comprometidos y se puedan utilizar en nuevas autorizaciones. Ejecución de los proyectos de investigación: el Ejecutor del Proyecto presentará a la CNPC por medio de la DGRR en 10 días hábiles posteriores a la notificación de aprobación de los recursos, la ratificación del Programas de Actividades Plazos y Costos al Consejo de Investigación del CENAPRED. (art. 27 Lineamientos). En caso de que no se cumplan los plazos para el desarrollo de los Proyectos de Investigación el Consejo de Investigación del CENAPRED podrá dar una prórroga no más de 25 por ciento del plazo inicialmente asignado. (art. 35 Lineamientos)

Terminación del proyecto preventivo autorizado: el último proceso se refiere a la conclusión del proyecto. El ejecutor realizará y presentará al Consejo de Investigación del CENAPRED 60 días hábiles después de que se haya concluido el proyecto un informe final de carácter técnico donde se establezca que los productos finales se alinean a lo acordado a la Convocatoria. (art. 31 de los Lineamientos).

Seguimiento y control

El ejecutor del proyecto presentará los Informes trimestrales hasta la conclusión del proyecto de investigación. Adicionalmente, deberá remitir al Consejo de Investigación los documentos que acrediten el cumplimiento del Programa de actividades, Plazos y costos con la periodicidad que indique la Convocatoria del Proyecto de investigación, entre los cuales se deberá incluir un reporte técnico que refleje los avances. Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la conclusión del proyecto el ejecutor del proyecto presentará un Informe final técnico en que se reporten los productos finales de acuerdo con la convocatoria del proyecto de investigación. Finalmente, se integra el Libro Blanco, conforme al Capítulo IX del ROFOPREDEN.

Monitoreo y evaluación externa

Debido a que los procesos de monitoreo y evaluación externa se definen para el programa en su conjunto (en este caso el FOPREDEN), las actividades relacionadas con estos

procesos dentro del macroproceso de proyectos preventivos de investigación, responden a las mismas que se operan en el macroproceso previo de tramitación ordinaria.

FONDEN: macroproceso de atención de emergencias

En el FONDEN se identificaron dos macroprocesos: i) Atención de emergencias, y ii) Reconstrucción. La representación esquemática de los macroprocesos aparece en los Anexos II.4 y II.5, contenidos en el documento adicional a esta EEP. Los procesos identificados en la normatividad para el macroproceso de atención de emergencias son los siguientes:

En los Lineamientos se enuncia que la atención de emergencias consiste en 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, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. A continuación se presentan los procesos normativos que se deben llevar a cabo para que la población afectada por un fenómeno natural perturbador reciba apoyo de insumos y medicamentos. Este macroproceso comprende 24 procesos.

El apoyo a la población que brinda el FONDEN para la atención de emergencias representa la primera etapa de intervención de este Programa ante la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Según la normatividad, la entidad federativa recibe el apoyo, consistente en insumos y medicamentos, alrededor del séptimo día de la ocurrencia del fenómeno natural perturbador. Con relación a los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, el 18 de septiembre se publicó en el DOF la declaratoria de emergencia extraordinaria en 118 municipios de Chiapas y en 41 de Oaxaca, respectivamente. Hasta el viernes 29 de septiembre se habían autorizado recursos por 2,500 millones de pesos para atender la etapa de emergencia. El 2 de octubre apareció en el DOF la declaratoria de emergencia en 75 municipios de Oaxaca por el sismo del 19 de septiembre. Al momento de elaborar este informe aún no había información en el SINAPROC sobre los insumos autorizados

como consecuencia de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.¹¹ Por otro lado, el viernes 27 de octubre la SEGOB informó que ya se había superado la etapa de emergencia provocada por los sismos, y que la siguiente etapa consistía en iniciar el proceso de reconstrucción.

Planeación

El FONDEN se caracteriza por ser un Programa reactivo, es decir, de atención a la población y a las entidades públicas ante la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Como estos últimos no pueden ser predecibles, el FONDEN no realiza ejercicios de planeación y presupuestación de acciones para un año, como tampoco la propuesta de focalización de población atendida a partir de su población objetivo. Por lo anterior, en la normatividad no se mencionan procesos de planeación en este macroproceso.

Un análisis de mayor detalle del macroproceso de atención de emergencias permite identificar dos momentos en los que se llevan a cabo acciones de planeación. La primera es en la secuencia 1 y que tiene que ver con la Formulación de los Lineamientos para la atención de emergencias. Este proceso se llevó a cabo cuando se formularon tanto las RGFONDEN como los Lineamientos. Fue una actividad de planeación porque en la normatividad se prevén fechas e instancias encargadas para el logro de los objetivos del Programa.

Comunicación interna y externa

En este componente se agrupan procesos que se llevan a cabo en tres distintos momentos. Este macroproceso inicia propiamente con el proceso de secuencia 2 Solicitud de declaratoria de emergencia que le hace la entidad federativa a la CNPC, una vez de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador y que éste ha rebasado su capacidad de respuesta. Posterior a este proceso se desarrolla un subproceso, Estimaciones de la población vulnerable afectada o susceptible de ser afectada, la cual es elaborada por la entidad federativa con el propósito de tener una primera cuantificación de los daños.

¹¹ Se consultó la dirección <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/2017>

Recibida la solicitud, la CNPC hace a su vez una Solicitud de dictamen de corroboración, secuencia 3. Dicha corroboración es realizada por la instancia técnica facultada según el tipo de fenómeno natural perturbador: CENAPRED, si se trata de un fenómeno geológico; Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), si fue hidrometeorológico, o Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), si fue un incendio forestal. Si el dictamen es positivo, es decir se corrobora la ocurrencia del fenómeno natural perturbador, entonces la CNPC hace la Publicación del Boletín de la Declaratoria de Emergencia, proceso 5, y gestiona la Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia por el fenómeno natural perturbador, secuencia 7. En la declaratoria se menciona al o a los municipios que se declaran en emergencia, debido a que en ellos se rebasó un umbral de afectación, marcado en los Anexos II y III de los *Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN*. Con base en la normatividad, esta publicación será hecha a los nueve días de la ocurrencia del fenómeno natural perturbador. Puede ser que la propia CNPC gestione la publicación de la Declaratoria de Emergencia por eminencia, es decir la eminente ocurrencia de un fenómeno natural perturbador, sobre todo hidrometeorológico, y que por la proyección que se tiene se asegura que rebasará la capacidad de respuesta de la entidad federativa.

El segundo momento que agrupa a procesos de este componente corresponde a las secuencias 15, 16 y 17. Una vez que se ha hecho la entrega de insumos y medicinas a la población afectada, la entidad federativa puede hacer la Solicitud de la continuación de la vigencia de la emergencia, la cual es valorada por la CNPC. La respuesta de la CNPC puede ser la autorización de la continuidad, o la Publicación del Boletín del término de la declaratoria de emergencia, proceso 16, y la Publicación en el DOF del término de la declaratoria de emergencia, proceso 17. La CNPC dará término a la vigencia de la declaratoria de emergencia cuando haya constatado que la situación se ha normalizado en los municipios declarados en emergencia.

Finalmente, el proceso de secuencia 22 corresponde al tercer momento de este componente. Dicho proceso consiste en la Publicación en Internet de la utilización de

insumos y medicamentos, en la página del SINAPROC, de la publicación de los insumos y medicamentos autorizados.¹²

Selección de destinatarios

Este componente abarca tres procesos. En la secuencia 6, la DGPC realiza el Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectada o población damnificada, el cual se remite a la DGGR. Por otro lado, la entidad federativa hace la Solicitud de insumos, proceso 8, y la Solicitud de medicamentos, proceso 9. El gobierno del estado solicita insumos a la DGGR para brindar el apoyo inmediato a la población afectada. Esta solicitud incluye la estimación de la población vulnerable afectada y el detalle de insumos requeridos. Los insumos a ser solicitados son de tres tipos: i) productos consumibles (despensas alimenticias, agua para beber, medicamentos, y apoyo por parte de las fuerzas armadas para atender los refugios temporales y cocinas comunitarias); ii) productos duraderos (artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza, artículos de aseo personal, y mochilas aspersoras), y iii) servicios (arrendamiento de letrinas, arrendamiento de regaderas, fletes o transportes, y combustible).

Por lo que se refiere a la solicitud de medicamentos, la Secretaría de Salud de la entidad federativa elabora un oficio dirigido al CENAPRECE de la Secretaría de Salud. En dicho oficio se proporciona información sobre los municipios y la población afectada, así como la solicitud de medicamentos e insumos, los cuales se dividen en: i) para la atención de enfermedades de importancia epidemiológica en los desastres naturales; ii) para el diagnóstico por laboratorio de enfermedades de importancia epidemiológica, y iii) para la protección contra riesgos sanitarios.

Entregables

El componente de entregables contiene dos procesos, y en ellos se sintetiza el objeto del Fondo para la Atención de Emergencias: proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia y de desastre, para responder de manera inmediata y

¹²

http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Insumos_autorizados_por_declaratoria_de_emergencia

oportuna a las necesidades urgentes de la población para la protección de su vida y su salud, ante la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Los procesos que se incluyen corresponden a las secuencias 10, Requisición de insumos y medicamentos, que es elaborada por la DGGR y remitida a la UPCP, y 11, Autorización de la compra de insumos y medicamentos, que es responsabilidad de la UPCP.

La DGGR solicita a la UPCP de la SHCP la adquisición de los insumos y medicamentos. Por su parte, la UPCP analiza su viabilidad y determina su procedencia. De ser aprobada, la UPCP envía a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales (DGRMSG) de la SEGOB la requisición de los insumos que se autorizan para que ésta última realice las compras respectivas y haga la entrega a la entidad federativa. Con base en los Lineamientos, la Recepción y repartición de insumos y medicamentos, proceso 13, podrá ser al séptimo día de haber ocurrido el fenómeno natural perturbador. El gobierno estatal puede solicitar Apoyo para la repartición de insumos a la población damnificada, proceso 14, a las Secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y/o de Marina (SEMAR) para la repartición de los insumos y medicinas. Del proceso 14 se genera un subproceso, Solicitud para atender necesidades de alimentación y aseo en albergues, refugios temporales o cocinas comunitarias, el cual lo lleva a cabo la SEDENA y/o la SEMAR.

La UPCP, una vez recibido el oficio con la solicitud e instrucción de pago, determinará si los pagos se hacen con cargo al Programa FONDEN o al Fideicomiso FONDEN. Esta determinación se hace en función de la disponibilidad financiera existente.

Seguimiento y control

Los componentes de seguimiento y control integran a todos aquellos procesos posteriores a la entrega de los productos, es decir la atención a la emergencia de la población por la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Los procesos con secuencia 18 y 19 corresponden a la Elaboración del informe de utilización de insumos, y la Elaboración del informe de utilización de medicamentos, los cuales deben ser elaborados por la entidad federativa y por la dependencia sectorial de salud de la entidad federativa, respectivamente. Estos oficios se remiten a la DGGR, el primero, y al CENAPRECE, el

segundo, en un plazo que no deberá exceder de 30 días naturales contados a partir de la declaratoria de término de la emergencia. Este informe de utilización de insumos se carga en la página Web del SINAPROC.¹³

Por otro lado, el proceso que corresponde al componente de control interno es representado por la secuencia 23, en donde la DGGR hace una Verificación de existencia de remanentes. Para ello se pone en contacto y de acuerdo con funcionarios del gobierno de la entidad federativa, así como, en su caso con los de la Secretaría de la Defensa Nacional y/o de la Marina, si estos intervinieron en la entrega de insumos y medicamentos. Con este proceso termina, normativamente, el macroproceso de atención de emergencias. Asimismo, las actividades de control externo se representan con el proceso de secuencia 21 que consiste en la Validación del informe de uso y distribución de medicamentos. A partir del informe elaborado por la dependencia de salud sobre el uso de medicamentos, la Secretaría de Salud del gobierno Federal, a través de la CENAPRECE, emite un dictamen del informe, mismo que es remitido a la UPCP y a la DGGR para su conocimiento. El macroproceso concluye con el proceso 24, Integración del libro blanco de cada ejercicio fiscal.

Monitoreo

Con base en la estructura organizativa del FONDEN, la UPCP es la instancia encargada en recabar, registrar y validar la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el PASH. Cabe mencionar que la actividad del diseño, manejo y seguimiento de la MIR no está contemplada en la normatividad del FONDEN.

Evaluación externa

A partir de la estructura organizativa del FONDEN, la UED es la instancia responsable de la gestión y seguimiento de los ejercicios de evaluación externa al FONDEN.

13

http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Insumos_autorizados_por_declaratoria_de_emergencia

FONDEN: macroproceso de reconstrucción

En marzo de 2011 se publicó en el DOF los *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales* (Lineamientos de operación). En ellos se plantea que su objetivo consiste en definir los parámetros y procesos para apoyar a las entidades federativas, cuando los daños ocasionados por fenómenos naturales perturbadores superen su capacidad financiera y operativa de respuesta, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Se establece, asimismo, que el acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales será en el marco de lo establecido en las RGFONDEN y previa firma del convenio de coordinación.

En este macroproceso, compuesto por 24 procesos, se incluyen la segunda y tercera etapa de atención ante un desastre natural perturbador por parte del FONDEN. La primera etapa corresponde a la atención a la población por situación de emergencia, macroproceso reseñado con anterioridad. La segunda y tercera etapas corresponden a apoyos para reparación y reconstrucción de vivienda e infraestructura, ya sea a través de un apoyo inmediato, segunda etapa, o como resultado del diagnóstico definitivo realizado, tercera etapa. Con relación a los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, y según información del Portal de Transparencia Presupuestaria,¹⁴ al 5 de octubre se habían liberado recursos por 6,844 millones de pesos para APIN, de los cuales 50 por ciento se destinaron a vivienda, 28 por ciento al sector educación y 22 por ciento al resto de los sectores. Asimismo, Oaxaca recibió 36 por ciento, seguida por Chiapas con 25 por ciento, Morelos y Ciudad de México con 10 por ciento cada una, Puebla con ocho por ciento, Estado de México con seis por ciento, Guerrero con cinco por ciento, Tlaxcala con uno por ciento y con 0.3 por ciento Veracruz. Según la normatividad, los APIN se reciben en la entidad federativa alrededor de 15 días posteriores a la ocurrencia del fenómeno natural perturbador, mientras que la fecha de autorización de los recursos, con cargo al FONDEN no aparece en la normatividad.

Por otro lado, el BANOBRAS emitió el 12 de octubre su *Boletín Informativo* 15/2017, en donde se menciona que la SHCP le instruyó, con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, poner a disposición 6,860 millones de pesos por concepto de

¹⁴ <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=23N001>

APIN. Los recursos se destinarían a la ejecución de acciones y obras de carácter prioritario, a consecuencia de los daños causados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017. El BANOBRAS notificó a las Dependencias y Entidades Federales que dichos recursos estaban disponibles, a fin de que solicitaran las transferencias correspondientes.

El Anexo II.5 contiene de manera esquemática el agrupamiento de los procesos que forman parte de este macroproceso, y que fueron identificados y definidos a partir del examen de la normatividad, así como clarificados y ratificados con entrevistas a funcionarios públicos.

Planeación

La inexistencia de procesos propiamente de planeación enunciados en el macroproceso de atención de emergencias también aplica para este macroproceso. Esto es así por el carácter reactivo del Programa, es decir el apoyo para la reconstrucción de infraestructura federal y estatal que resultó dañada o averiada por la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. El único proceso del componente de planeación que se identifica es el de secuencia 1 y relacionado con la Formulación de reglas y lineamientos del programa, en donde se define qué se entiende por desastre natural; cómo se conforman e instalan los comités de evaluación de daños; de qué manera las entidades federativas pueden tener acceso inmediato a los recursos del FONDEN; cómo y quién lleva a cabo la autorización de recursos con cargo al FONDEN; cuáles son los mecanismos a seguir para la ejecución de obras y acciones; qué entidades se entienden como soportes para la transferencia de riesgos; cómo se adquiere equipo especializado, y de qué manera se lleva a cabo el control y verificación del gasto.

Los lineamientos se complementan con anexos en los que se detalla la forma de identificar y corroborar un fenómeno natural perturbador; la forma en la que se dividen los gastos de operación y supervisión permitidos; la manera en la que se hará la atención a la vivienda afectada por un fenómeno natural perturbador, y de igual modo para la atención de la infraestructura educativa, de salud, hidráulica, militar, naval, pesquera y acuícola, para la disposición final de residuos sólidos, turística, vial urbana, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, y zonas costeras.

Comunicación interna y externa

En este componente se incluyen seis procesos, los cuales se llevan a cabo en etapas distintas. El primero abarca los procesos con secuencia 2 y 4. Una vez que haya habido la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador, la entidad federativa es la encargada del proceso con secuencia 2, que consiste en la Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador. Esta solicitud, por escrito y firmada por el titular del ejecutivo, es dirigida a la DGGR, dentro los tres días hábiles siguientes a la ocurrencia de éste, quien, una vez que analiza si es procedente, la remite a la UPCP para su evaluación correspondiente. Este proceso concluye cuando ambos organismos avalan la procedencia de la solicitud. El tiempo aproximado que se lleva este proceso es entre tres y siete días hábiles a la fecha de ocurrencia del fenómeno natural perturbador.

El proceso de secuencia 4 consiste en la Emisión del dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador. La DGGR solicita dicho dictamen a la Instancia Técnica Facultada, según el desastre natural perturbador que se trate: i) CENAPRED, si fue geológico; ii) CONAGUA, si fue hidrometeorológico, o iii) CONAFOR si fue incendio forestal. Para corroborar la ocurrencia, la instancia técnica utiliza como base los elementos que aparecen en el anexo correspondiente de los *Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales*. Este dictamen es dirigido al titular del Ejecutivo de la entidad federativa, con copia a la DGGR y a la CNPC. La instancia técnica tiene hasta tres días hábiles para emitir el dictamen de corroboración, contados a partir de la recepción de la solicitud.

La segunda etapa en donde intervienen procesos del componente de comunicación interna y externa son los de la secuencia 6, en donde el titular del Ejecutivo de la entidad federativa entrega a la DGGR una Solicitud de la emisión de declaratoria de desastre natural. El contenido de dicha solicitud es producto de la sesión de instalación del Comité de Evaluación de Daños, e incluye la siguiente información: municipios o delegaciones políticas afectados, que se ha rebasado la capacidad financiera y administrativa de la entidad federativa para atender por sí misma la totalidad de los efectos del fenómeno natural perturbador, y el compromiso para incorporar los recursos financieros concurrentes respectivos.

El proceso de secuencia 9 se refiere a la Publicación en el DOF de la Declaratoria de desastre natural. La encargada de dicho proceso es la CNPC de la SEGOB y tiene hasta cuatro días hábiles, una vez que se recibe la solicitud por parte de la entidad federativa. Por ejemplo, para el sismo del 7 de septiembre de 2017 se publicó en el DOF la Declaratoria de desastre natural el 14 de septiembre para 97 municipios de Chiapas y 283 de Oaxaca, mientras que el 20 de septiembre se publicó para 6 municipios de Veracruz, y el 22 de septiembre para otros seis municipios de Oaxaca. Con respecto al sismo del 19 de septiembre, el 28 de septiembre se emitieron las respectivas Declaratorias de desastre natural para 19 municipios de Guerrero, 33 de Morelos, 74 de Oaxaca, 112 de Puebla, 40 de Tlaxcala y 12 del estado de México.

Selección de destinatarios

Por destinatarios se entiende a la población afectada por un desastre natural perturbador, así como los daños causados a las viviendas y a la infraestructura federal y estatal. En el componente de selección de destinatarios se agrupan varios procesos, los cuales se llevan a cabo en distintas etapas del macroproceso. El primero de ellos es el de secuencia 5, denominado Instalación del Comité de evaluación de daños. Al siguiente día hábil de haberse recibido el dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador, el titular del Ejecutivo estatal convoca a todas las instancias competentes, tanto federales como estatales, para la instalación de este Comité.

El Comité de evaluación de daños se integra por representantes del gobierno Federal (DGGR, UPCP, de cada dependencia afectada, y en su caso de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS) de la SHCP, de las oficinas centrales de la Dependencia o Entidad Federal y de la Instancia Técnica Facultada), y del gobierno estatal (titular del ejecutivo, representante de las finanzas o del presupuesto, de la unidad de protección civil, de cada dependencia afectada, del órgano local de control). La función inicial del Comité consiste en proporcionar insumos para la Solicitud de emisión de declaratoria de desastre natural, proceso 6. Para ello en la evaluación de los daños por cada sector afectado se hace la cuantificación inicial, soporte fotográfico y georeferenciación satelital de cada una de las acciones de reconstrucción a realizar.

Otro resultado de la sesión inicial del Comité de Evaluación de Daños es el proceso de secuencia 3 que es la Solicitud de apoyos parciales inmediatos con cargo al FONDEN a cuenta del costo total de reconstrucción. Esta solicitud es realizada por el titular del Ejecutivo estatal y los representantes de las dependencias federales, y dirigida a la UPCP de la SHCP. Deberá presentarse dentro de los siete días hábiles siguientes a la instalación del Comité. Estas obras y acciones pueden incluir los siguientes rubros: i) restablecimiento de las comunicaciones; ii) servicios básicos; iii) limpieza inmediata; iv) remoción de escombros, y v) todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada, así como para evitar mayores daños y proteger a la población. El 27 de septiembre de 2017 se publicó en el DOF un *Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales*. En éste se establece que los Apoyos Parciales Inmediatos no cubren acciones y obras cuyo período de ejecución sea mayor a treinta días naturales. En casos excepcionales y debidamente justificados, la UPCP podrá ampliar el plazo de ejecución.

El proceso 12 consiste en la Entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños. En ella se presentan los diagnósticos de cada dependencia federal involucrada. A ella participan no sólo los integrantes de la sesión de instalación, sino también representantes de las oficinas centrales de las dependencias federales involucradas. Los diagnósticos de obras y acciones presentados por los subcomités (dependencias federales) deberán contener los siguientes rubros: i) denominación del fenómeno natural perturbador que originó el daño y fecha de ocurrencia; ii) listado de municipios o delegaciones políticas afectados; iii) relación y cuantificación de los daños en el sector que corresponda; iv) acciones propuestas para su reparación; v) situación jurídica del aseguramiento de los bienes sujetos de apoyo; vi) declaración de que los efectos del desastre natural rebasan la capacidad financiera de la entidad federativa y que carece de recursos para solventar por sí misma la reparación y reconstrucción requerida. Con esta información, la DGGR y la UPCP llevan a cabo un subproceso que consiste en Evaluación de daños y autorización de recursos.

Como resultado de esta sesión del Comité de evaluación de daños destinada a la entrega de resultados, se desprenden otros dos procesos que siguen relacionados con el

componente de selección de destinatarios. El proceso con secuencia 13 Solicitud de anticipos lo hace la dependencia o entidad federal a la DGGR y a la UPCP y éstos consisten en contribuir a la realización de trabajos y obras prioritarias, por lo que se pueden fundamentar en evaluaciones preliminares, parciales, aproximadas, estimadas y acumulativas del desastre natural.

El siguiente proceso dentro de este componente es el de secuencia 14 y se refiere a la elaboración del Diagnóstico definitivo de obras y acciones. Este documento es elaborado por los encargados de las dependencias federales involucradas. Primero se elaboran los diagnósticos preliminares. A los siete días hábiles siguientes a la entrega del diagnóstico preliminar se deberá entregar la solicitud de recursos y el diagnóstico de obras y acciones definitivo, con el objeto de que se incluya en la solicitud global de recursos. La dependencia federal involucrada debe entregar a la DGGR tanto su diagnóstico preliminar como el definitivo. El primero se debe entregar a más tardar a los diez días hábiles de haberse recibido la corroboración del desastre natural (proceso 4). El diagnóstico final se entregará a los siete días hábiles después de haberse entregado el diagnóstico preliminar.

El siguiente proceso es el de secuencia 16 y se denomina Solicitud global de recursos. Con los diagnósticos definitivos, y en un plazo de 48 horas a la recepción de los diagnósticos definitivos, la DGGR elabora y presenta a la UPCP la solicitud global de recursos. Esta solicitud incluye una propuesta de distribución de la ejecución de las obras y acciones de reconstrucción de la infraestructura, las cuales serán hasta por el 50 por ciento del monto total con cargo al FONDEN y el resto con cargo a la entidad federativa.

Entregables

El FONDEN entrega recursos financieros a las entidades federativas y a las dependencias y entidades federales que sufrieron daños en su infraestructura por la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. También entrega recursos a la población propietaria de su vivienda y en situación de pobreza patrimonial para la atención a la vivienda afectada. Los componentes de producción de entregables y de entrega del FONDEN agrupan a distintos procesos, los cuales se llevan a cabo en diferentes momentos. El momento de

producción de entregables agrupa a los procesos de autorización, en tanto que el componente de entrega a los procesos de entrega de recursos para la reconstrucción de vivienda e infraestructura federal y estatal.

Los procesos 10 y 11 corresponden a la Autorización de APIN y a la Entrega de APIN, respectivamente. Como se mencionó en el proceso 5, en la sesión de instalación del Comité de evaluación de daños, el titular del Ejecutivo de la entidad federativa podrá solicitar la autorización de recursos con carácter de APIN. Esta solicitud se hace a la UPCP, quien revisa el listado de obras y acciones, y en un plazo no mayor a 24 horas hábiles a partir del día siguiente de su recepción, se notifica la instrucción que proceda. En su caso, la autorización se remite al BANOBRAS, institución fiduciaria del Fideicomiso FONDEN, para su entrega por cuenta y orden de la dependencia o entidad federal correspondiente. La entrega del recurso financiero para las obras y acciones autorizadas como APIN será asignado a las dependencias y entidades federales, formará parte del porcentaje que le corresponde a la Federación, mismo que será descontado al momento de la distribución del total de las obras a ejecutar.

Por otro lado, los procesos 13 y 19 se refieren a la Solicitud de anticipos y a la Entrega de anticipos, respectivamente. A partir de la sesión de entrega de resultados, proceso 12, las dependencias y entidades federales pueden hacer solicitudes de anticipos a la DGGR y a la UPCP, proceso 13. La UPCP se encarga de la revisión, análisis y autorización de anticipos. Una vez autorizados, la UPCP instruye a BANOBRAS, como institución fiduciaria del Fideicomiso FONDEN, para que los recursos solicitados se pongan a disposición por cuenta y orden de las dependencias y entidades federales. Estos anticipos son con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN y hasta por un monto equivalente al 50 por ciento que corresponde al FONDEN, mientras que el 50 por ciento restante le corresponde a la entidad federativa.

Finalmente, los procesos 17 y 20 aluden a la Autorización global de recursos y la Ejecución del programa de obras y acciones. El proceso 16 consiste en la Solicitud global de recursos, la cual la elabora la DGGR y la envía a la UPCP. Una vez recibida la solicitud global, la UPCP procede a su análisis y autorización, y determina si los recursos autorizados se erogarán con cargo al Programa FONDEN o al Fideicomiso FONDEN.

Cuando los recursos autorizados sean con cargo al Programa FONDEN, es decir, con cargo al Ramo 23, la dependencia o entidad federativa procede a tramitar la ampliación líquida presupuestaria ante la UPCP dentro de los tres días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en la que la UPCP haya hecho de su conocimiento el origen de los recursos. Con la ampliación presupuestaria se lleva a cabo la implementación de obras y acciones.

Si los recursos autorizados son con cargo al Fideicomiso FONDEN, el Secretario de Actas, designado por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN, convoca al Comité Técnico del Fideicomiso en un plazo no mayor a cinco días hábiles en caso de ser sesión ordinaria, y un día hábil en caso de ser sesión extraordinaria. En dicha reunión, si se autoriza la solicitud de recursos por parte de la Dependencia o Entidad Federal, se acuerda instruir al BANOBRAS, como institución fiduciaria del Fideicomiso, para que lleve a cabo las acciones correspondientes a fin de que las mismas inicien con la ejecución del programa de obras y acciones.

Con base en el artículo 22 de las RGFONDEN, del proceso 16 se desprenden tres subprocesos que consisten en la solicitud de Apoyos adicionales a tres diferentes programas presupuestales: i) Programa de Contingencias, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); ii) Programa Hábitat en el rubro de enseres domésticos, y iii) Programa de Empleo. Este artículo requiere ser actualizado, porque el Programa HABITAT fue fusionado a otros cinco programas presupuestarios en 2016, con el nombre de Programa de Infraestructura (SHCP, 2015), mientras que el Programa de Empleo desapareció en la estructura programática del PEF 2017.

Seguimiento y Control

Tanto en las RGFONDEN como en los Lineamientos de operación se establece que la aplicación, erogación, regularización, justificación, comprobación, rendición de cuentas y transferencia de los recursos autorizados del FONDEN se sujetarán a las (mismas) Reglas y Lineamientos, y demás disposiciones aplicables. Para la Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN, proceso 21, se establece que las dependencias y entidades federales facilitarán que la Secretaría de la Función Pública (SFP) pueda

realizar la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN. Se señala también que en caso de que se detecten manejos inadecuados de recursos e incumplimiento al marco normativo aplicable, los sujetos obligados a su cumplimiento se harán acreedores a las sanciones procedentes en los términos de la legislación aplicable. Esto sin menoscabo de las acciones que en el ámbito de su competencia le correspondan a la Auditoría Superior de la Federación.

Por su parte, el proceso 22 se refiere a los Cierres financieros e integración del Libro Blanco. Se debe integrar un libro blanco por sector y su elaboración, por parte de la dependencia o entidad federal, no deberá exceder de 30 días hábiles, contados a partir de que se hayan concluido las obras y acciones de los programas. Ni en las RGFONDEN ni en los Lineamientos de operación se detalla el contenido del libro blanco. Solo se menciona que en él se debe mostrar la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizan con motivo de la autorización, transferencia y aplicación de recursos federales del FONDEN. En los Lineamientos de operación se dice que el original del libro blanco se mantendrá bajo el resguardo de la unidad administrativa responsable o entidad ejecutora de los programas con cargo al FONDEN. No queda claro quién es esa unidad administrativa responsable.

El proceso 23, Participación de testigos sociales se enuncia en las RGFONDEN, pero en los Lineamientos de operación no se dice nada de su conformación, organización o funcionamiento. Se establece la participación de testigos sociales especializados, promovidos por las dependencias y entidades federales, para fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal. Sus testimonios se formularán trimestralmente y serán entregados a la dependencia o a la entidad federal de que se trate. En las consultas realizadas a autoridades de dependencias y entidades federales, así como de la DGGR se constató que estos testigos sociales no se han puesto en práctica.

Un proceso adicional que existe en el componente de control se refiere al proceso de secuencia 24 y denominado Sistema Fonden en Línea. En el Artículo 2º de las RGFONDEN se establece que los procesos de acceso, autorización y seguimiento del ejercicio de los recursos podrán realizarse con el apoyo de los medios, tecnologías y sistemas disponibles para coadyuvar a la atención oportuna de la población y la mitigación

de los efectos de los desastres naturales perturbadores. Para cumplir con lo anterior, en 2012 se desarrolló el Sistema de FONDEN en Línea, cuya primera etapa consistió en facilitar la administración de las solicitudes de recursos por declaratoria de desastre natural, integrando las bases de datos de apoyos históricos, inventario de infraestructura Federal y Estatal y un sistema de validación de eventos y recursos; lo que permite dar un seguimiento oportuno y exacto de los recursos autorizados con cargo al FONDEN.

La primera etapa del Sistema FONDEN en Línea que abarcó la automatización de los procesos, desde la ocurrencia del desastre hasta la autorización de los recursos. En 2013 se desarrolló la segunda etapa del Sistema, consistente en el seguimiento de la ejecución de los recursos para la reconstrucción, las modificaciones a los programas, el control de los pagos hasta la conciliación de cifras y cierre con entrega de libros blancos. En la página Web del SINAROC viene información sobre el Sistema de FONDEN en Línea.¹⁵ El equipo evaluador intentó ingresar a dicho sistema, sin tener éxito.

Es indudable que los procesos de Seguimiento y control se caracterizan por su mucho menor detalle descriptivo y explicativo en las Reglas Generales y en los Lineamientos de Operación. Se debe avanzar en normas que garanticen mayor transparencia y participación ciudadana en los procesos de control y monitoreo del FONDEN.

Monitoreo

Con base en la estructura organizativa del FONDEN, la UPCP es la instancia encargada en recabar, registrar y validar la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el PASH. Cabe mencionar que la actividad del diseño, manejo y seguimiento de la MIR no está contemplada en la normatividad del FONDEN.

En la MIR 2017 del FONDEN se enuncian dos indicadores de Fin, un indicador de Propósito, un indicador de Componente y un indicador de Actividad. Es indudable que en la construcción de la MIR del FONDEN existen importantes debilidades, y por tanto ventanas de oportunidad para mejorar sus indicadores y que éstos coadyuven a la cuantificación, medición, valoración y evaluación de sus acciones en materia de atención de

¹⁵ <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/SistemaFondenLinea>

emergencias y reconstrucción ante la ocurrencia de desastres naturales perturbadores. Por principio de cuentas, ningún indicador reporta avances en cualquiera de las MIR de 2013 a 2017.

El primer indicador de Fin que aparece en la MIR 2017 del FONDEN corresponde a “Índice de la productividad total de los factores”. Este es un indicador de estrategia transversal contenido en el PND 13-18. Lo que mide este indicador es ajeno totalmente a los objetivos y metas del FONDEN, por lo que no se puede considerar como indicador estratégico para el FONDEN. El segundo indicador de Fin se denomina “Promedio del nivel de estratos de bienestar de los municipios incluidos en declaratorias de desastre”. Este indicador procura medir a qué estrato de bienestar pertenecen mayoritariamente los municipios que son atendidos por FONDEN, y aparece desde la MIR de 2013. Es más bien un indicador de diagnóstico, a *quién* atiende, y no un indicador de Fin, *cómo* lleva a cabo su atención.

El indicador de Propósito se denomina “Porcentaje de municipios atendidos en el año por desastres naturales” y compara a los municipios atendidos en relación a los municipios con Declaratoria de desastre natural. Este indicador aparece desde la MIR de 2015 y por lo que mide estaría en el límite entre un indicador de Propósito y un indicador de Componente. Por su parte, el indicador de Componente aparece también desde 2015 y se titula “Porcentaje de declaratorias de desastres naturales atendidas durante el año”; compara las declaratorias atendidas con respecto a las emitidas. Es un indicador con construcción y lógica similar al anterior, por lo que bien puede ser de Componente o de Propósito. Por último, el indicador de Actividad existe en las MIR por lo menos desde 2013 y su nombre es “Promedio de días que transcurren para la autorización de los APP”. Es un indicador pertinente porque valora y evalúa el tiempo que utiliza el Programa para proporcionar uno de sus productos o entregables. Nuevamente, si estos indicadores tuvieran mediciones anuales, entonces se permitiría valorar el desempeño del FONDEN.

Evaluación externa

A partir de la estructura organizativa del FONDEN, así como con lo señalado en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la UED de la SHCP es la instancia responsable de la gestión y seguimiento de los ejercicios de evaluación externa al FONDEN.

En cuanto a las experiencias previas de evaluación externa, según la información del 5° Informe de Gobierno 2016-2017 sobre el gasto federal autorizado con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso FONDEN se observa que en 2005 y 2006 se destinaron recursos para cubrir a El Colegio de México los costos por la formulación de una evaluación externa. Los rubros que incluyó esa evaluación fueron los siguientes: i) análisis del marco normativo e institucional; ii) cumplimiento de las Reglas de Operación; iii) porcentaje de cumplimiento de los objetivos generales y particulares del FONDEN y el impacto económico y social que resulta de la aplicación de los recursos asignados; iv) análisis de costo-beneficio y costo-efectividad de los recursos asignados al programa; v) cumplimiento de las metas físicas y financieras; vi) presentación del escenario prospectivo y la opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa, y vii) conclusiones y recomendaciones.

III. ALCANCE Y METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

En el rubro VII de los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)* y *al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)* se menciona que el contenido sugerido para el Producto 3 es el siguiente: i) resumen ejecutivo; ii) índice; iii) introducción; iv) diagnóstico inicial de los procesos y subprocesos; v) alcance y enfoque metodológico de la evaluación de procesos; vi) metodología utilizada para el desarrollo de la evaluación; vii) descripción y análisis de los procesos y subprocesos; viii) medición de los atributos de los procesos y subprocesos; ix) hallazgos y resultados; x) conclusiones y recomendaciones, y xi) anexos. Este Producto 3 y final retoma y complementa los alcances de los productos 1 y 2 entregados previamente.

Propósito y justificación

El presente acápite tiene la finalidad de presentar la propuesta metodológica que permite revisar y consolidar el contenido de los rubros i) a v) que son elaborados en los productos 1 y 2, y que se retoman en este Producto 3.

El inciso vii) “Descripción y análisis de los procesos y subprocesos de los Fondos”, consiste en realizar la descripción, análisis y valoración de cada uno de los macroprocesos, procesos y subprocesos identificados en el Anexo II, Ficha de Identificación y equivalencia de procesos, contrastando en todos los casos la evidencia documental presentada en los productos 1 y 2, y su ejecución en la práctica. Para llevar a cabo la valoración de la comparación entre la normatividad y la ejecución en la práctica se realizará trabajo de campo y se sistematizará la información recabada.

Por su parte, en el rubro viii) “Medición de los atributos de los procesos y subprocesos” se realizará la medición y valoración de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia de los macroprocesos, procesos y subprocesos: i) un proceso es eficaz en la medida que cumple con sus metas; ii) es oportuno en la medida que otorga sus productos o entregables en un periodo de tiempo determinado y/o adecuado; iii) es suficiente en la medida que produce sus resultados de manera completa o adecuada; iv) es

pertinente si sus actividades, productos y calendarización son adecuados para lograr los objetivos del Programa.

Finalmente, en el apartado ix) “Hallazgos y resultados” se hará una valoración integral de la operación de los Fondos de acuerdo con los alcances definidos. Si bien ésta es una Evaluación Estratégica de Procesos, en este rubro se incluirán valoraciones sobre el desempeño del FOPREDEN y del FONDEN; la cobertura y recursos ejercidos en los últimos años; la transparencia en sus funcionamientos, y la pertinencia de que ambos Programas puedan ser vistos como un solo macroproceso.

El trabajo de campo necesario para revisar estos referentes incluirá en primera instancia la realización de entrevistas semi-estructuradas a las personas que aparecen en el cuadro 2. El trabajo de campo consistirá en la investigación de gabinete de la dimensión normativa de operación del FOPREDEN y el FONDEN, así como el levantamiento de información en campo a nivel federal y en entidades federativas en donde han operado los fondos.

Debido a la naturaleza de esta evaluación, la cual está orientada a analizar en detalle la vinculación eficiente de los procesos, subprocesos y macroprocesos, la técnica a utilizar es la entrevista semi-estructurada porque permite recuperar la mejor información de la dimensión práctica de los fondos. Las entrevistas se realizarán a personal directivo de los fondos y de áreas encargadas de la operación de los procesos identificados en la normatividad, las cuales servirán como instrumento para recopilar información sobre el desempeño de los fondos y permitirán contrastar el diseño normativo de los fondos con su aplicación.

Cabe mencionar que esta relación de funcionarios a entrevistar se realizó en el mes de octubre de 2017, mientras que las entrevistas se llevaron a cabo en noviembre del mismo año. Algunos nombres de los funcionarios que aparecen en el cuadro 2 ya no estaban en ese cargo al momento de la entrevista. La lista final de entrevistados se presenta en el cuadro 4, mientras que en el Anexo XI que se presenta en el documento adicional a esta EEP se ofrece la bitácora del trabajo de campo.

Cuadro 2
Funcionarios a entrevistar para el análisis y evaluación de procesos
del FOPREDEN y del FONDEN

FONDEN			
Dependencia o Entidad Federal	Unidad Responsable	Cargo	Titular
SHCP	Unidad de Política y Control Presupuestario	Directora General Adjunta de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria	Vanessa Vázquez Meseguer
SHCP	Unidad de Política y Control Presupuestario	Director de Administración de Programas del Ramo 23	Juan Jesús Acevedo Montaña
SEGOB	Cordinación Nacional de Protección Civil	Director General de Protección Civil	Ricardo de la Cruz Musalen
SEGOB	Cordinación Nacional de Protección Civil	Director General para la Gestión del Riesgo	José María Tapia
BANOBRAS	Dirección General de Administración de Riesgos	Director General Adjunto de Administración de Riesgos	Alberto Larrea Cortés
FOPREDEN			
Dependencia o Entidad Federal	Unidad Responsable	Cargo	Titular
SHCP	Unidad de Política y Control Presupuestario	Directora General Adjunta de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria	Vanessa Vázquez Meseguer
SEGOB	Centro Nacional de Prevención de Desastres	Director de Análisis y Gestión de Riesgos	Oscar Zepeda Ramos
SEGOB	Centro Nacional de Prevención de Desastres	Subdirectora de Coordinación, Evaluación y Diseño de Políticas Públicas para la prevención de desastres.	Tania Patricia Ramírez Gutiérrez
SEGOB	Centro Nacional de Prevención de Desastres	Jefe de Departamento de Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas para la Prevención de Desastres.	Alejandra Maldonado Martínez

Técnicas de investigación

Para la recolección de la información en campo se utilizará preferentemente las entrevistas semi-estructuradas, encaminadas a obtener una descripción más precisa de los procesos operativos de los Fondos. La información recopilada en este tipo de entrevistas será el insumo principal tanto para el componente descriptivo de la evaluación, así como del componente de medición de atributos y del componente de detección de problemas, buenas prácticas, y áreas de mejora en la normativa de los Fondos. Los temas a tratar en estas entrevistas se resumen a continuación, en donde las preguntas guía han sido ordenadas según los componentes que aparecen en la Gráfica 1, Modelo general de procesos. De manera complementaria, en el Anexo XIII, que aparece

en el documento adicional a esta EEP, se presentan los instrumentos de recolección de información diseñados por el equipo evaluador.

Planeación

- ¿Cuál es el procedimiento de planeación estratégica para el (FOPREDEN, FONDEN)?
- ¿la planeación estratégica está vinculada con el cumplimiento, entrega o generación de los componentes o entregables de los Fondos?
- ¿Cuáles son las actividades o acciones de planeación de los Fondos que se realizan para su operación?
- ¿Existe un documento resultado de la planeación de los fondos?
- ¿Qué injerencia tiene usted en el diseño y medición de indicadores que están contenidos en la MIR?

Comunicación interna y externa de los Fondos

- ¿Qué actores intervienen en la comunicación de los Fondos?
- ¿Existe una estrategia de comunicación tanto interna como externa de los Fondos documentada?
- ¿Existe alguna oficina, que se encargue de coordinar la estrategia de comunicación tanto interna como externa de los Fondos?
- ¿Los medios utilizados, el lenguaje y el contenido de los mensajes son pertinentes en función del público al que van dirigidos?

Solicitud de los componentes o entregables de los Fondos y Selección de destinatarios

- ¿Los criterios con los que se priorizan los Proyectos Preventivos a beneficiar y en cartera son transparentes y públicos?
- ¿Existe alguna asesoría que apoye la realización de los proyectos preventivos?
- ¿Son públicas las solicitudes y la cartera de proyectos?
- ¿Cuál es el proceso por medio del cual la población o área de enfoque potencial solicita los componentes o entregables que otorgan los Fondos?

- ¿Los mecanismos estandarizados para recibir y revisar la documentación entregada, así como registrar y dar trámite a las solicitudes son accesibles a todo público?
- ¿En qué medida el proceso de solicitud de los componentes o entregables que otorgan los Fondos se encuentra automatizado?

Selección de destinatarios

- ¿Se ha determinado una población objetivo con relación a una población potencial?
- ¿El resultado de la selección es público?
- ¿Existen mecanismos de exigibilidad en caso de no ser beneficiado por los recursos de los Fondos?
- ¿Existe información en una base de datos que permita conocer quiénes o qué instancias reciben los componentes o entregables de los Fondos?
- ¿Existen mecanismos para validar y actualizar esta base de datos?

Producción de componentes o entregables

- ¿Cuáles son los mecanismos de control para garantizar que los proyectos preventivos son los necesarios y los más urgentes de realizar?
- ¿Existe algún criterio para definir la proporción de recursos destinados a la Gestión de Riesgo en sus rubros atención y prevención mediante los fondos?
- ¿Se cuenta con los insumos suficientes para generar el volumen de componentes o entregables que permitan a los Fondos atender a su población o área de enfoque objetivo?
- ¿Cuál es el mecanismo que tienen los Fondos para estimar la producción o generación necesaria de componentes o entregables?
- ¿Las actividades de generación de componentes o entregables que otorgan los Fondos están estandarizadas, son ejecutadas de manera homogénea por todas las instancias involucradas?

Entrega

- ¿Cuál es el proceso de revisión y aprobación de los Informes Trimestrales (de los Proyectos Preventivos en el FOPREDEN, de las dependencias y entidades federales por recursos autorizados del FONDEN)
- ¿Los programas de actividades, plazos y costos elaborados por las Instancias Autorizadas y Ejecutoras (de los Proyectos Preventivos, de los recursos autorizados para obras y acciones con cargo al FONDEN) son transparentes y accesibles?
- ¿Existen mecanismos para evaluar la satisfacción de los componentes o entregables?

Control

- ¿Los Fondos cuentan con los mecanismos para verificar que los componentes o entregables se otorguen de acuerdo con lo establecido en la normativa específica y lleguen a la población o área de enfoque que deba ser beneficiada?
- ¿Cuáles son los procedimientos estandarizados que verifican el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte de los beneficiarios o destinatarios de los componentes o entregables de los Fondos?

Seguimiento a destinatarios

- ¿El seguimiento o supervisión considera plazos para la revisión del Proyecto Preventivo?
- ¿Los Fondos tienen mecanismos para identificar si se cumple con su Propósito?
- ¿Son suficientes y pertinentes estos mecanismos?
- ¿Cuáles son los mecanismos que tienen los Fondos para verificar el procedimiento de seguimiento a los destinatarios o beneficiarios?
- ¿Existe un documento que dé cuenta de los resultados de supervisión y entrega de componentes o entregables, (cuestionario de satisfacción, buzón de quejas o recomendaciones)?

Diseño muestral

Con el propósito de complementar la información necesaria y ampliar el contenido de los productos 1 y 2, así como para elaborar las secciones vii) descripción y análisis de los procesos y subprocesos, y viii) medición de los atributos de los procesos y subprocesos de este Producto 3, el trabajo incluirá los siguientes eventos que servirán como referentes de la operación de los Fondos. Para el caso del FONDEN, la selección de los ejemplos responde a la necesidad de incorporar referencias de los diferentes fenómenos (geológicos, hidrometeorológicos y otros) y entidades federativas que han sido atendidas mediante los Fondos, lo cual ofrece variabilidad a la muestra y robustece la calidad de la evaluación. Para esta evaluación solo se abordarán eventos geológicos e hidrometeorológicos, toda vez que no existieron referentes disponibles de incendios u otros fenómenos. En cuanto al FOPREDEN, los casos seleccionados responden a proyectos apoyados por el Fondo con distintos objetivos de prevención del riesgo y en diferente contexto territorial.

Para el FOPREDEN los casos de análisis son:

- “Proyecto integral para mitigar inundaciones en la zona Portales del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco”.
- “Atlas de Riesgos del Estado de Baja California: Actualización e Identificación de Peligros”,
- “Red de Estaciones Meteorológicas Automáticas” (Campeche)

Para el FONDEN, los eventos a estudiar son:

1. Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de sismo de magnitud 6.0° en escala de Richter y réplica de 5.6° en escala de Richter, el día 21 de agosto de 2013, en 19 municipios del Estado de Guerrero, publicada en el DOF el 29 de agosto de 2013.

2. Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de huracán Newton el día 6 de septiembre de 2016, en 5 municipios del Estado de Baja California Sur, publicada en el DOF el 19 de septiembre de 2016.
3. Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia severa del 05 al 06 de agosto de 2016, en 29 municipios del Estado de Puebla, publicada en el DOF el 15 de agosto de 2016. Declaratoria de Emergencia por la presencia de lluvia severa ocurrida los días 5 al 6 de agosto de 2016, en los municipios de Huauchinango, Tlaola y Xicotepéc del Estado de Puebla, publicada en el DOF el 15 de agosto de 2016.
4. Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de sismo de magnitud 8.2 el 7 de septiembre de 2017, en 97 municipios del estado de Chiapas, publicada en el DOF el 14 de septiembre de 2017.

De manera adicional, y tal como se ha presentado en este Producto 3, en la reseña, análisis y evaluación de los macroprocesos y procesos del FONDEN se incluirán ejemplos de acciones de los que sin duda han sido los fenómenos naturales perturbadores con mayor impacto y que han requerido la mayor atención del FONDEN desde su creación en 1996: los sismos del 9 y 17 de septiembre de 2017.

Cronograma de actividades

En el cuadro 3 se presenta la calendarización de visita a las seis entidades federativas propuestas.

Un elemento adicional a tomar en cuenta es la percepción de los beneficiarios, o el área de enfoque. En el artículo 10 de las ROFOPREDEN se señalan las instancias que podrán solicitar recursos del FOPREDEN, siendo entonces su población beneficiaria: i) entidades federativas; ii) dependencias y en general cualquier instancia pública de orden federal cuyas atribuciones o competencias sean compatibles con los objetivos del FOPREDEN; iii) instituciones académicas y de investigación federales, y iv) entidades federativas que presentan proyectos por los municipios, o en su caso por los órganos político administrativo del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), con base en las

prioridades y jerarquización del riesgo contenido en el Atlas de riesgos respectivo y con arreglo a la norma que para ese efecto haya expedido en esa jurisdicción. El rescate de la percepción de beneficiarios se hará a partir de los tres proyectos preventivos seleccionados para su análisis.

Cuadro 3
Cronograma de las vistas de campo a entidades federativas

Actividad	Semana ^a				
	1	2	3	4	5
Visto bueno del trabajo de campo por parte de la UPCP y la UED					
Visita al estado de Campeche					
Visita al estado de Guerrero					
Visita al estado de Jalisco					
Visita al estado de Puebla					
Vista al estado de Baja California					
Vista al estado de Baja California Sur					
Sistematización de la información generada en campo					

^a las semanas se contabilizan a partir de la aprobación del Producto 1 por parte de la UPCP.

Por su parte, en el artículo 3 de los Lineamientos se dice que el Fondo para la atención de emergencias FONDEN podrá autorizar la adquisición de insumos para responder de forma inmediata a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de las personas, de manera complementaria y coordinada con las entidades federativas. Asimismo, en el numeral 1 de los Lineamientos de operación se menciona que el FONDEN apoyará a las entidades federativas, cuando los daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador supere su capacidad financiera y operativa de respuesta, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sufrido daños en su infraestructura. En esta EEP se conocerá la percepción de las dependencias y entidades federales en la ocurrencia de los cuatro fenómenos naturales perturbadores seleccionados.

IV. DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN DE LOS PROCESOS Y SUBPROCESOS DE LOS FONDOS

El propósito de este capítulo consiste en describir, analizar y valorar cada uno de los macroprocesos, procesos y subprocesos identificados en los Anexos II “Ficha de identificación y equivalencia de procesos de los Fondos. Esta descripción, análisis y valoración se lleva a cabo contrastando en todos los casos la evidencia documental de los macroprocesos, procesos y subprocesos, que han sido reseñados en el capítulo 2 “Procesos y subprocesos de los Fondos” con su ejecución en la práctica. Para cumplir con este propósito se realiza una descripción minuciosa del desarrollo y análisis de cada proceso y subproceso que forman parte de los cinco macroprocesos identificados, tres del FOPREDEN y dos del FONDEN, así como una valoración integral sobre la gestión de cada uno de los procesos a partir de la gestión de los procesos y subprocesos en los macroprocesos. En el Anexo III, que se ofrece en el documento adicional a esta EEP, se presentan los diagramas de flujo de la operación de los Fondos. Del mismo modo, en el Anexo XII se presentan las bases de datos con la información cuantitativa básica utilizada en la presente evaluación.

Por otro lado, la información cualitativa sobre la ejecución en la práctica de los macroprocesos, procesos y subprocesos se obtuvo a partir de la realización de entrevistas semi-estructuradas a distintos funcionarios públicos del gobierno federal (Cuadro 4). Como se observa, algunas de las personas que finalmente fueron entrevistadas difieren de las programadas y presentadas en el cuadro 3. Esta situación se explica por la atenta disponibilidad que tuvieron las personas enlistadas en el cuadro 4. También debe señalarse que algunas personas dejaron de laborar en las dependencias o entidades federales entre el momento de redacción del capítulo III y la elaboración del trabajo de campo. En el Anexo XI se presenta la bitácora del trabajo de campo.

Del mismo modo, para tener elementos adicionales para la descripción, análisis y valoración de los procesos y subprocesos de los cinco macroprocesos identificados se utilizaron como ejemplos de aplicación siete distintos eventos, tres del FOPREDEN y cuatro del FONDEN:

Cuadro 4
Funcionarios entrevistados para analizar y valorar los macroprocesos, procesos y subprocesos de los Fondos

FONDEN			
Dependencia o Entidad Federal	Unidad Responsable	Unidad	Titular
SHCP	Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP)	Dirección General Adjunta de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria	Vanessa Vázquez Meseguer
SHCP	Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS)	Dirección de Análisis de Riesgos	Mabel Ramírez Camacho
SEGOB	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Dirección de Análisis y Gestión de Riesgos	Óscar Zepeda Ramos
SEGOB	Dirección General de Protección Civil	Dirección de Administración de Emergencias	Edson Vargas Vázquez
SEGOB	Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR)	Dirección de Coordinación, Control y Seguimiento en la Atención a Desastres	Selene Rubalcava
SEGOB	Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR)	Subdirección de Control y Análisis de Sistemas de Gestión de Riesgos	Alfonso Tafoya
SEP	Coordinación de Proyectos Estratégicos Presupuestales	Dirección de Gestión del FONDEN	Laura Olguín Vázquez
SEDATU	Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo	Dirección General Adjunta de Prevención y Atención a Desastres Naturales	Carlos Urbina
BANOBRAS	Gerencia de Administración Sectorial Fiduciaria	Dirección de Administración Fiduciaria	Everardo Navas Becerril
FOPREDEN			
Dependencia o Entidad Federal	Unidad Responsable	Cargo	Titular
SHCP	Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP)	Dirección General Adjunta de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria	Vanessa Vázquez Meseguer
SHCP	Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS)	Dirección de Análisis de Riesgos	Mabel Ramírez Camacho
SEGOB	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Dirección de Análisis y Gestión de Riesgos	Oscar Zepeda Ramos
SEGOB	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	Subdirectora de Coordinación, Evaluación y Diseño de Políticas Públicas para la prevención de desastres.	Tania Patricia Ramírez Gutiérrez
SEGOB	Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR)	Dirección de Normatividad, Convenios e Instrumentos Financieros Preventivos	María Elena Gálvez

FOPREDEN

- Proyecto integral para mitigar inundaciones en la zona Portales del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco.
- Atlas de Riesgos del Estado de Baja California: Actualización e Identificación de Peligros.
- Red de Estaciones Meteorológicas Automáticas del estado de Campeche.

FONDEN

- Sismo de magnitud 6.0° en escala de Richter y réplica de 5.6° en escala de Richter, Guerrero, 21 de agosto de 2013.
- Huracán “Newton”, Baja California Sur, 6 de septiembre de 2016.
- Lluvia severa, Puebla, 5 al 6 de agosto de 2016.
- Sismo con magnitud 8.2, Chiapas, 7 de septiembre de 2017.

En el Anexo X se presentan los estudios de caso: descripciones y análisis. La distribución territorial de los eventos bajo examen aparece en el Mapa 1.

Mapa 1
Proyectos del FOPREDEN y eventos del FONDEN bajo examen



A continuación se presenta la descripción, análisis y valoración de macroprocesos, procesos y subprocesos. Se inicia con los tres macroprocesos del FOPREDEN (proyectos preventivos; proyectos preventivos prioritarios, y proyectos preventivos de investigación) y posteriormente con los dos macroprocesos del FONDEN (atención de emergencias, y reconstrucción). Al igual que en el capítulo II, aquí también se subrayan los procesos para su mejor apreciación.

FOPREDEN

Después de realizar el trabajo de campo y sistematizar la información levantada, el equipo evaluador realizó la descripción y valoración de cada uno de los procesos, subprocesos, y en su caso macroprocesos, identificados en el Anexo II “Ficha de identificación y equivalencia de procesos”, contrastando en todos los casos la evidencia documental y su ejecución en la práctica. Incluyendo la elaboración del Mapeo de procesos de la “Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos” (páginas 18 a 25), elaborada por la SFP, diagramas disponibles en el Anexo III “Diagramas de flujo de la operación de los Fondos”.

Macroproceso de proyectos preventivos

En el macroproceso Proyectos Preventivos (tramitación ordinaria) se involucran los siguientes actores: la SHCP; la SEGOB; la DGGR, la CNPC; el CCA, el Comité Técnico del Fideicomiso Preventivo (CTFP); Secretario Técnico del Comité del Fideicomiso Preventivo, la Instancia Solicitante que de ser aprobada se identifica como Instancia Autorizada (Beneficiada FOPREDEN), el Fiduciario BANOBRAS, las Instancias Ejecutoras, la Función Pública, las Contralorías estatales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las entidades federativas.

Es importante aclarar desde el inicio que con las entrevistas realizadas en la Dirección de Normatividad de la DGGR se identificó que es necesario actualizar las instancias y autoridades que mencionan las ROFOPREDEN que, por motivos administrativos han modificado su nombre o han sido remplazadas por otra dependencia¹⁶:

¹⁶ Reglamento interno de la DGGR (2013) y Manual de Organización Específico de la DGGR (2014),

la “Dirección General del FONDEN” fue remplazada por la DGGR y la “Coordinación General de Protección Civil (CGPC)” por la CNPC. Toda la información que las ROFOPREDEN describen que opera la CNPC es recibida y remitida por la DGGR, es decir esta dependencia es el medio de enlace de la CNPC para la comunicación con otros actores en los procesos relativos al FOPREDEN, así es como se reportarán y utilizarán en esta Evaluación.

Planeación

En esta etapa se encuentra el proceso 1, formulación de las ROFOPREDEN, derivadas del cumplimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 27 y 31 incluir fracciones), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 37) y del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Crédito Público (artículo 4o. revisar). Los actores que participan en este proceso son la SHCP y la SEGOB y los beneficiarios son los posibles solicitantes del recurso del FOPREDEN; los cuales de acuerdo con el artículo 10 de las ROFOPREDEN pueden ser: las Entidades Federativas, las Dependencias públicas de orden federal, las Instituciones académicas y de investigación federales y los Municipios o los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal mediante las Entidades Federativas.

Como Programa Presupuestal del Ramo 23-N002 FOPREDEN, la SHCP por medio de la Unidad de Evaluación del Desempeño construye la MIR como parte de la programación de metas y objetivos y la Unidad de Política y Control Presupuestario realiza la presupuestación basada en el PEF y el artículo 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Comunicación interna y externa

En esta etapa existen dos procesos que suceden en dos momentos distintos en el macroproceso proyectos preventivos (tramitación ordinaria). El primero es el proceso 4: Difusión del FOPREDEN tiene a su vez dos subprocesos: 4.1 Publicación de Reglas de

documentos donde la normativa interna se modificó, Capítulo V, art. 59 CGPC a CNPC, art. 61 DGGR, Entrevista del 10 de noviembre del 2017 al Jefe de departamento del FOPREDEN y el Subdirector de instrumentos financieros preventivos de la DGGR

Operación del FOPREDEN 2010 en el Diario Oficial a cargo de la SEGOB y la SHCP y el subproceso 4.2 Difusión nacional de las mismas a cargo de la DGGR. Estas reglas están vigentes durante todo el año.

El segundo proceso de comunicación identificado, aunque en una etapa posterior, es el 15 Publicación de la información técnica de los proyectos, obras y acciones apoyados por el FOPREDEN (art. 22, Fracción X y el art.54) que será presentada por las entidades federativas beneficiadas, este proceso ocurre una vez concluido el proyecto preventivo autorizado.

Selección de destinatarios

Para acceder a los recursos del FOPREDEN las entidades federativas deben efectuar la firma de un Convenio (proceso 5) marco de coordinación con el gobierno federal de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de las ROFOPREDEN.

El proceso 6 Solicitud del Proyecto Preventivo (art. 22) se integra de varios subprocesos: 6.1 Revisión de la solicitud del proyecto preventivo (art. 25) a cargo de la DGGR emitida por la instancia solicitante, 6.2 envío de la DGGR de dicha revisión (Solicitud pre-aprobada del Proyecto Preventivo) al Consejo Científico Asesor (art. 26), para que éste emita su opinión técnica (subproceso 6.3) sobre el proyecto preventivo (art. 27), misma que remitirá a la CNPC a través de la DGGR, para que ésta última efectúe la convocatoria (subproceso 6.4) a sesión del CTFP (art 28).

Los Proyectos Estratégicos pueden ser de tramitación Ordinaria o Proyectos preventivos prioritarios y estos serán financiados al 100% con cargo al FOPREDEN, y omitirán la coparticipación de la Instancia Autorizada.

El CTFP realizará el acta de sesión del fideicomiso 2068 “preventivo” donde se efectuará la confirmación (subproceso 6.5) positiva o negativa de la autorización del Proyecto Preventivo (art. 28), misma que será remitida a la CNPC para que ésta notifique (6.5.2) la decisión del CTFP a la instancia solicitante, la cual de ser positiva se identificará como instancia autorizada.

Una vez autorizado el proyecto preventivo el CTFP dará la instrucción al fiduciario BANOBRAS para reservar en el patrimonio del Fideicomiso Preventivo los recursos

correspondientes a la aportación del FOPREDEN (art. 33) (Proceso del ejercicio de los recursos). En caso de una falta de recursos del Fideicomiso Preventivo para suministrar la coparticipación correspondiente del FOPREDEN para ejecutar el proyecto preventivo (art. 29), el CTFP registrará en la cartera (6.5.1) del fideicomiso preventivo dicho proyecto para ser ejecutado cuando existan los recursos suficientes (art. 29).

Producción de entregables

De acuerdo con las ROFOPREDEN esta etapa se compone de los siguientes procesos: 7 Ratificación de la Autorización del Proyecto Preventivo (art. 28), 8 Ejercicio de los recursos, 9 Ejecución de los Proyectos Preventivos (Capítulo V, Sección II), 10 Modificación del proyecto preventivo (art. 39-43) y 11 Cancelación del proyecto preventivo (art. 42, 43).

Los últimos dos procesos suceden solo en caso extraordinario y de acuerdo con las entrevistas realizadas en la Dirección de Normatividad de la DGGR, el proceso 10 Modificación del proyecto preventivo ha sido efectuado en la mayoría de los casos únicamente para modificaciones administrativas (10.2); donde se cambia el Programa de actividades, plazos y costos (10.1), generalmente para ampliar los plazos de ejecución establecidos en la solicitud del proyecto preventivo. El proceso 11 Cancelación del proyecto preventivo nunca ha tenido lugar, sin embargo, es importante que las ROFOPREDEN consideren dicha posibilidad.

En el proceso 7 Ratificación de la autorización del proyecto preventivo (art. 28) el Secretario Técnico del Comité del Fideicomiso Preventivo da fe de la elaboración de la constancia (7.1) de acuerdo del proyecto preventivo autorizado efectuado con la Instancia autorizada, aunque en las ROFOPREDEN no se hace mención de este hecho, que se identificó en las entrevistas en la Dirección de normatividad de la DGGR. En el mismo proceso, como subproceso la Instancia autorizada ratifica (7.1) el contenido del Programa de Actividades, Plazos y Costos a la DGGR (art. 37) y ésta a su vez a la CNPC.

Con la autorización de los Recursos económicos del Fideicomiso Preventivo inicia el proceso 8 Ejercicio de los recursos, donde con la autorización del CTFP el Fiduciario BANOBRAS realiza la apertura de la subcuenta del fideicomiso (8.1) preventivo para

proyectos preventivos aprobados (art. 33), espera que la Instancia Autorizada efectúe el pago inicial de su respectiva coparticipación del proyecto preventivo aprobado, las ROFOPREDEN (art. 33) establecen que la Instancia autorizada tiene un plazo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la autorización de los recursos para aportarlos. Una vez realizada la coparticipación inicial el Fiduciario (BANOBRAS) efectúa la transferencia de la coparticipación del fideicomiso preventivo (8.2) y el pago de los recursos económicos autorizados para el proyecto de acuerdo con el Programa de Actividades, Plazos y Costos aplicable. De manera que los recursos económicos de ambas coparticipaciones del proyecto preventivo autorizado pueden ser remitidos a la Instancia Autorizada (art. 33, anexo 6).

La Instancia Autorizada es la encargada de designar (8.3) una Instancia Ejecutora del proyecto preventivo (art. 34). Ambas instancias son las encargadas de la ejecución (8.4) de las obras públicas relativas al proyecto preventivo (art. 34/anexo 6) las cuales serán utilizadas por la Entidad federativa y las Instancias beneficiadas por el proyecto preventivo del FOPREDEN.

El proceso 9 Ejecución de los proyectos preventivos (Capítulo V, Sección II) se integra del subproceso 9.1 Elaboración de los Informes trimestrales del Proyecto Preventivo (art.38) por parte de la Instancia Ejecutora, que deben ser validados (subproceso 9.2) por la Instancia Autorizada (art.38) y remitidos a la DGGR. Es en este subproceso donde los funcionarios de la DGGR identifican un ASM, ya que proponen que no sea necesaria la aprobación del gobernador (representante de la Instancia Autorizada) en cada uno de los Informes Trimestrales para facilitar y agilizar el proceso. De hecho, argumentan que en la práctica de varios proyectos preventivos dicha acción se omite, es decir la Instancia Ejecutora directamente envía los Informes trimestrales (9.3) a la DGGR debe tener la validación (declarada en las ROFOPREDEN, art 38) de la Instancia Autorizada.

El proceso 10 Modificación del proyecto preventivo (art. 39-43) sólo es aplicado en casos extraordinarios cuando se presenten eventos o situaciones supervenientes o desconocidas al momento de la autorización, la solicitud de modificación deberá ser presentada por la Instancia Autorizada a la DGGR, debidamente fundada y motivada para revisión y posible autorización del CTFP. Las modificaciones pueden ser técnicas o administrativas (o específicamente del Programa de actividades, plazos y costos).

Las modificaciones administrativas (subproceso10.2) son recibidas y revisadas por la DGGR, para la elaboración de una propuesta de modificación administrativa del proyecto preventivo, misma que es enviada al CTFP para su pertinente revisión y aprobación.

Cuando es una modificación específica del Programa de actividades, plazos y costos (subproceso10.1), la Instancia Autorizada envía la solicitud a la DGGR con toda la documentación relativa a la justificación de la modificación, la DGGR puede requerir información adicional. Si la información está completa se remite a la CNPC de lo contrario se solicita a la Instancia Autorizada.

Las modificaciones de carácter técnico (subproceso10.3) son remitidas por la DGGR al CCA para que éste emita una Recomendación sobre la solicitud de modificación técnica del proyecto preventivo, misma que debe ser presentada al CTFP para su respectiva autorización.

El proceso 11 Cancelación del proyecto preventivo (art. 42, 43) inicia con el Informe de la cancelación (11.1) del recurso autorizado del Proyecto preventivo (art 42) expedido por la Instancia Autorizada la cual deberá informar (subproceso 11.1) a la DGGR y al Fiduciario sobre la renuncia parcial o total de los recursos autorizados, indicando las causas que originaron su cancelación. El Fiduciario debe reintegrar (subproceso 11.2.1) al Solicitante, los recursos procedentes de la coparticipación con los respectivos intereses generados por la inversión de dichos recursos (art. 42). Por su parte, para que el Fiduciario ponga a disponibilidad del patrimonio del Fideicomiso Preventivo la coparticipación cancelada del FOPREDEN con sus respectivos rendimientos financieros; el Fiduciario en los primeros 5 días hábiles de cada mes, deberá retirar los recursos de la subcuenta antes elaborada con la previa autorización (subproceso 11.3) del proyecto preventivo (art.42, 43). El CTFP debe autorizar la utilización de los recursos en nuevos proyectos o en ahorros del Fideicomiso Preventivo (art. 40 y 43).

Entrega

La etapa de Entrega se integra por el proceso 12 Conclusión de proyecto preventivo, el cual se compone de los siguientes subprocesos: 12.1 Integración del libro blanco (art. 56), 12.2

Visto bueno del libro blanco (art. 56) y 12.3 Entrega del libro blanco (art. 56).

La Instancia Ejecutora es la que elabora el libro blanco (12.1) con toda la información relativa del proyecto y los Informes Trimestrales aprobados y se los remite a la Instancia Autorizada. El libro blanco debe tener el visto bueno (12.2) del órgano interno de control u órgano estatal de control (Entidades federativas/SHCP).

En el subproceso 12.3 Entrega el libro blanco (art. 56) consiste en que la Instancia Autorizada en un plazo de 5 días debe informar al fiduciario, a la DGGR y a la CNPC del cumplimiento de la integración del libro blanco aprobado.

Control

La etapa de control se compone del subproceso 13.1 Integración de documentación comprobatoria original de los recursos del Fideicomiso Preventivo a cargo de la Instancia Autorizada y la Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FOPREDEN (proceso 13) a cargo de la Función Pública, las Contralorías estatales y la ASF (art.54). Este proceso integra la Revisión (subproceso13.2) programática presupuestal e inspección física de los proyectos federales (art.54).

Seguimiento

En esta etapa se encuentra el proceso 14 Reporte de información de seguimiento e indicadores de desempeño e informes del ejercicio del recurso (art. 54) por parte de las entidades federativas y la SHCP, que establecen las ROFOPREDEN, aunque no encontramos evidencia de indicadores diferentes a la MIR.

Evaluación externa

La presente evaluación de procesos es la primera experiencia de evaluación externa realizada al FOPREDEN y está a cargo de la UED de la SHCP.

Macroproceso de proyectos preventivos prioritarios

En este macroproceso los procedimientos y los actores son los mismos que en el macroproceso anterior. Las diferencias se encuentran en el proceso 6 Solicitud del Proyecto

Preventivo Prioritario del componente de *Selección de destinatarios* y del proceso 8 Ejercicio de los recursos del componente *Producción de entregables*, establecidas en el artículo 16 de las ROFOPREDEN.

Selección de destinatarios

En caso de que existiera un alto riesgo que por circunstancias requieran de manera urgente una acción preventiva para evitar los efectos destructivos de un Fenómeno Natural Perturbador, la Instancia Técnica Federal competente deberá emitir un Dictamen (subproceso 6.1) que acredite y justifique la existencia de un alto riesgo. La Instancia Solicitante enviará (subproceso 6.2) dicho dictamen con la solicitud del proyecto preventivo de carácter urgente al CTFP por medio de la DGGR. El CTFP revisará y autorizará el proyecto y los recursos necesarios con cargo al Fideicomiso Preventivo.

En caso de que así lo amerite la CNCP podrá solicitar la opinión técnica del CCA, en sesión extraordinaria con un mínimo de 4 de sus miembros, para que el CTFP pueda evaluar (subproceso 6.3) el proyecto preventivo de carácter urgente (Proyecto Preventivo Prioritario).

Producción de entregables

El CTFP emite la autorización del recurso (proceso 7) para que el Fiduciario (BANOBRAS) realice la apertura de subcuenta del fideicomiso preventivo para este tipo de proyectos preventivos y la transferencia del recurso aprobado.

Macroproceso de proyectos preventivos de investigación

En el macroproceso de subcuenta de investigación se encuentran involucrados los siguientes actores: la SHCP; la SEGOB; el CENAPRED; la CNPC, la DGGR; el Ejecutor del Proyecto, en este caso son las instituciones académicas y de investigación, y los Comités Científicos Asesores de Riesgos Geológicos, Hidrometeorológicos y Sociales del SINAPROC y la SFP.

Planeación

En esta etapa se encuentra la formulación de los Lineamientos para la operación del Comité Interno de la Subcuenta de Investigación para la Prevención (proceso 1), basadas en el acuerdo establecido por las Reglas de Operación del FOPREDEN establecido en los artículos 1, 3, 4,9, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52. Los actores que se involucran en dicho proceso son la SChP, la SEGOB y el Comité Interno del CENAPRED.

La SHCP por medio de la UED realiza la MIR (proceso 2) como parte de la programación de metas y objetivos y la UPCP, la presupuestación basada en el Presupuesto del Programa Federal y el programa presupuestal N002 del Ramo 23. La UED coordina la elaboración de las MIR de todos los programas presupuestarios, con la participación del CONEVAL para los programas de desarrollo social.

En esta misma etapa otro momento de Planeación la realiza el Comité Interno del CENAPRED en la Elaboración y definición (subproceso 1.2) de los términos de la Convocatoria de Proyecto de Investigación para el desarrollo de los Proyectos de Investigación (art.9, Frac VI). Sin embargo, los proyectos aprobados hasta ahora han sido por invitación, no existe convocatoria pública y se ha limitado a la UNAM. En la entrevista que se tuvo con el director de Análisis y Gestión de Riesgos del CENAPRED salió a discusión la necesidad de que la convocatoria fuese de carácter público, disponible para todos los centros de investigación del país. El equipo evaluador coincide con esta recomendación.

Comunicación interna y externa

En la etapa de Comunicación interna y externa se realiza el proceso 5, Difusión de la convocatoria, que se divide en dos subprocesos: 5.1 Convocatoria a tres solicitantes (art. 49, ROFOPREDEN, art 11 Lineamientos de Subcuenta de Investigación) y 5.2 En caso de no presentarse ningún solicitante se emite una segunda convocatoria (art. 15 Lineamientos de la Subcuenta de Investigación); ambos subprocesos son efectuados por el Comité Interno del CENAPRED.

Selección de destinatarios

Para concursar en la Convocatoria instituciones académicas y de investigación, CENAPRED y los Comités Científicos Asesores de Riesgos Geológicos, Hidrometeorológicos y Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil, deberán enviar de acuerdo al subproceso 6.1 la solicitud conforme a lo establecido en la Convocatoria, al Comité Interno del CENAPRED. En caso de deficiencias en la información (subproceso 6.2) el Presidente del Comité Interno del CENAPRED a través de la Secretaría técnica del Comité Interno notificará al solicitante en un plazo no mayor a 10 días hábiles (art 20 de los Lineamientos de Subcuenta de Investigación).

Los Proyectos Preventivos orientados a la identificación y evaluación de Peligros, Vulnerabilidades o Riesgos que sean financiados a instituciones académicas o de investigación a través de la Subcuenta de Investigación, serán financiados al 100% con cargo al FOPREDEN.

La selección del Ejecutor del Proyecto de Investigación le compete, de acuerdo al art. 20 de los Lineamientos de la Subcuenta de Investigación al Comité Interno del CENAPRED al recibir los Formatos y documentación administrativa de Solicitud de los Proyectos establecidos en la Convocatoria. En entrevista con funcionarios del CENAPRED, se señaló que estos formatos son bastantes confusos en el llenado lo que atrasa los tiempos de desarrollo del proyecto.

Posteriormente el Comité Interno del CENAPRED una vez que notificó al solicitante las deficiencias en la información del proyecto y estas se hayan subsanado (subproceso 6.3) en un periodo de 10 días hábiles, este emitirá un Acuerdo de aprobación en un lapso de 5 días hábiles. (art. 22 de los lineamientos).

En un segundo momento la CNPC por medio de la DGGR también recibirán dicha documentación para posteriormente convocar al Comité Técnico del Fideicomiso para que participe en el proceso de selección y aprobación o no de los Proyectos de Investigación (subproceso 6.4).

Producción de entregables

En este subproceso se encuentra la CNPC y la DGRR como instancias enlace de documentación de la Aprobación y Ejecución del Proyecto de Investigación hacia el Comité Técnico del Fideicomiso (subproceso 8.1).

Entrega

La institución seleccionada, de acuerdo a lo que se indica en el proceso 9, el Ejecutor del proyecto se encargará de entregar al Comité Interno del CENAPRED y CNPC los Informes Trimestrales del Programa de Actividades, Plazos y Costos (subproceso 9.2), así como el reporte de avances (subproceso 9.5) de cumplimiento de carácter técnico documentos base para el seguimiento del avance del desarrollo del Proyecto.

En caso de que existiese una necesidad de modificación de los Proyectos (subproceso 9.3), el Ejecutor del Proyecto deberá entregar al Comité Interno del CENAPRED una exposición detallada y otra documentación pertinente donde se justifique las razones por las cuales se requiere dicha modificación.

Cuando el proyecto finalice el Ejecutor deberá entregar un Informe Técnico Final (subproceso 9.6) que incluya los reportes de avances de cumplimiento del proyecto al Comité Interno del CENAPRED, a la CNCP por medio de la DGGR y al Fiduciario (BANOBRAS) los cuales integrarán el Libro Blanco (subproceso 9.5).

En este subproceso el Fiduciario BANOBRAS se encargará de la apertura de la subcuenta del fideicomiso preventivo una vez que se haya aprobado un Proyecto por parte del Comité Interno del CENAPRED y transferirá la coparticipación autorizada de acuerdo al Programa de Plazos y Costos a la Ejecutor del Proyecto seleccionado (subproceso 9.1).

En el caso de cancelación del proyecto preventivo (subproceso 9.4) se realizará el procedimiento establecido en las ROFOPREDEN. El ejecutor deberá solicitar a la DGGR y al Fiduciario BANOBRAS un informe de renuncia a los recursos autorizados parcial o totalmente por el FOPREDEN indicando las causas que originaron la cancelación. La DGGR notificará al Comité Técnico del Fideicomiso sobre dichas cancelaciones.

El Fiduciario BANOBRAS reintegrará al Ejecutor del Proyecto, los recursos derivados de la coparticipación con los respectivos intereses generados por la inversión de

dichos recursos y dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes se retirarán de la subcuenta y se pondrá a disponibilidad los recursos para nuevas autorizaciones, descontando proporcionalmente con respecto a dicha coparticipación los conceptos inherentes a gastos y honorarios del Fiduciario. (art.45 ROFOPREDEN). Cabe señalar que esta etapa no se ha realizado en ningún proyecto preventivo.

Valoración integral de los macroprocesos del FOPREDEN

En este apartado se da cuenta de los hallazgos encontrados en la normatividad y complementados con las entrevistas a diversos funcionarios. México es uno de los pocos países que cuenta con un Fondo orientado a la prevención, desde hace dos décadas por lo menos, las ROFOPREDEN se han ido precisando, pero desde el 2010 ya no han sido revisadas, por lo que, si bien el procedimiento es claro en la mayor parte de los procesos, es necesario actualizar las dependencias encargadas y precisar tiempos en los trámites, más aún que se cuenta con la experiencia de siete años en que han estado en operatividad. Una cuestión de gran relevancia para la política de Gestión integral de riesgos basada en la prevención que postula el PND 13-18 que siempre se mencionó en las entrevistas es el escaso presupuesto con el que opera. No se observa coherencia entre la política y el presupuesto asignado que es un requisito indispensable para que funcione el sistema de GIR completo y de forma eficaz. Hasta ahora, desde que se crearon los dos fondos (FOPREDEN Y FONDEN) no se ha transitado hacia una asignación presupuestal que favorezca la prevención. De hecho, En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 se redujo drásticamente el presupuesto del FOPREDEN. No es fácil entonces articular una política preventiva a través de campañas de difusión, que ha realizado la DGGR, porque es necesario realizar otras acciones más importantes pero que requieren de mayor presupuesto.

No obstante, con esta limitación, el Fondo ha operado durante estos años y los procesos son claros, así como las instancias intervinientes, queda por precisar algunos plazos y simplificar algunos trámites que agilizarían el procedimiento de otorgamiento de recursos, sugerencias que surgieron durante las entrevistas, especialmente para el proceso de la subcuenta de proyectos de investigación

El FOPREDEN cuenta con un macroproceso de proyectos preventivos, en el que a su vez se puede identificar un subproceso relativo a los proyectos de la subcuenta de investigación, que tiene lineamientos propios, y que pasa por un procedimiento de aprobación distinto al general, por cuanto la intervención del CTC es decisiva y tiene una participación más activa, pudiendo sugerir modificaciones al proyecto.

Las ROFOPREDEN establecen las instancias que pueden solicitar siendo Estados y municipios y para la subcuenta de investigación, todas las instituciones de investigación o educación superior o el mismo CENAPRED. Ahora bien, son pocos los proyectos aprobados debido al presupuesto asignado, y últimamente se han orientado a la construcción de infraestructura, es decir, este fondo es idóneo para vincular la prevención con la mejora y/o modernización de la infraestructura pública, con coparticipación de los tres órdenes de gobierno, a partir de la identificación de los riesgos y amenazas identificados en el Atlas de riesgos (municipal, estatal o nacional), pudiendo ser un mecanismo que fomente infraestructura resiliente.

El FOPREDEN identifica diversos tipos de acciones de prevención según la amenaza, existiendo las tres modalidades con su respectivo subproceso, que en esta evaluación se han identificado (preventivo, preventivo prioritario y de investigación); constituyendo al mismo tiempo mecanismos de planeación estratégica, pues se tienen previstos proyectos de investigación que posteriormente pueden ser financiados con cargo a este fondo; la limitante es el escaso presupuesto que se le asigna a este tipo de proyectos y lo limitado de la convocatoria.

Es importante señalar que en la subcuenta de investigación todos los proyectos han sido realizados por la UNAM y concretamente por pocas instituciones de esta universidad, en las entrevistas se destacó que sería importante difundir la convocatoria a las instituciones del país lo que daría mayor variedad y riqueza a los proyectos presentados. Ahora bien, esta subcuenta puede tener hasta el 10 por ciento del asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación al FOPREDEN. Pero puede y ha sido de hecho, menor. Sería conveniente que se pusiera como mínimo el 10 por ciento para poder realizar más estudios o aquellos que son más caros. La prevención requiere de muchos estudios, inclusive contando con el Atlas de riesgos.

Los recursos humanos que operan estos fondos son escasos, pero no parece representar un problema por los pocos proyectos que se pueden apoyar en un ciclo presupuestal. Existen proyectos en cartera tanto de proyectos ordinarios como de investigación, pero continuarán ahí de no ampliarse los fondos.

Otra cuestión que salió es respecto a la MIR cuyos indicadores no reflejan la especificidad del fondo, tema sobre el cual sería conveniente que los responsables de su elaboración repensaran en función de la política de prevención, más que hacendaria.

En los tres casos analizados de proyectos aprobados por el FOPREDEN para la realización de proyectos preventivos (“Proyecto integral para mitigar inundaciones en la zona Portales del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco”; “Atlas de Riesgos del Estado de Baja California: Actualización e Identificación de Peligros”; “Red de Estaciones Meteorológicas Automáticas” de Campeche) se identificaron demoras en el procedimiento, atribuibles a los solicitantes; en las entrevistas realizadas en la DGGR se mencionó que se da apoyo desde esta dirección para la integración de la solicitud y su expediente, informal en muchas ocasiones, hasta que se considera integrado el expediente se le da trámite a la solicitud. Asimismo, existen consultas previas para la viabilidad y la integración del proyecto, lo que ha permitido que se cumplan en la mayoría de los casos los plazos que marca la normatividad del FOPREDEN, una vez recibida la solicitud.

En el Anexo X, que está contenido en el documento adicional a esta EEP, se muestra una descripción y análisis de los tres proyectos estudiados.

De la revisión de estos tres casos se observa que los procesos y subprocesos se ajustan a los documentos normativos del FOPREDEN; son estandarizados y están claramente identificados en las ROFOPREDEN; están documentados en las carpetas que se llevan para tal efecto en la DGGR y en los Libros Blancos (aun cuando la documentación del proyecto de Campeche no tenía evidencia del Libro Blanco), se efectúa el monitoreo trimestral que marcan las ROFOPREDEN, pero no contaron con evidencia de indicadores de gestión; así también se constató en las entrevistas en la DGGR.

Por otro lado, no se cuenta con sistemas informáticos que permitan la automatización en la ejecución de los proyectos, lo que no ha sido un problema hasta ahora dado los escasos proyectos financiados, pero no sería un problema su implementación dado

que los operadores del FOPREDEN cuentan con los insumos para elaborarlo y no sería problemático. No existen mecanismos escritos o estandarizados para una mejora sistemática en la implementación, no obstante, se constata que el personal que revisa y tramita los proyectos cuenta con la experiencia para mejorar la tramitación en cada proyecto que se le presenta. Lo que lleva a concluir que el procedimiento está consolidado y las mejoras que puedan hacerse se refieren a la simplificación de algunos trámites operativos o desde las propias ROFOPREDEN.

FONDEN

En el capítulo II se señaló que el FONDEN desarrolla dos macroprocesos. El primero consiste en la atención a emergencias, y su finalidad consiste en proporcionar insumos y medicamentos para atender las necesidades prioritarias e inmediatas de la población afectada por un fenómeno natural perturbador, para salvaguardar su vida y su salud. Con base en la normatividad analizada, en específico las RGFONDEN y los Lineamientos, este macroproceso se integra con 24 procesos que van desde la Formulación de los lineamientos para la atención de emergencias hasta la Integración del libro blanco de cada ejercicio fiscal. Por su parte, el macroproceso de reconstrucción tiene el propósito de apoyar a las entidades federativas que han sido rebasadas para atender las necesidades de reconstrucción, reparación y restitución de vivienda e infraestructura federal derivadas de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. En las RGFONDEN y en los Lineamientos de Operación es posible identificar la existencia también de 24 procesos, que van desde la Formulación de reglas y lineamientos del programa, hasta el Sistema FONDEN en línea.

Como se mencionó al principio de este capítulo, la descripción, análisis y valoración de los macroprocesos, procesos y subprocesos del quehacer del FONDEN se realiza a través de la revisión documental de la normatividad del FONDEN, así como de las entrevistas semi-estructuradas que se aplicaron a funcionarios públicos del gobierno Federal. De manera adicional se utilizan cuatro eventos de atención del FONDEN que permiten contar con ejemplos ilustrativos para describir, analizar y valorar cada uno de los subprocesos.

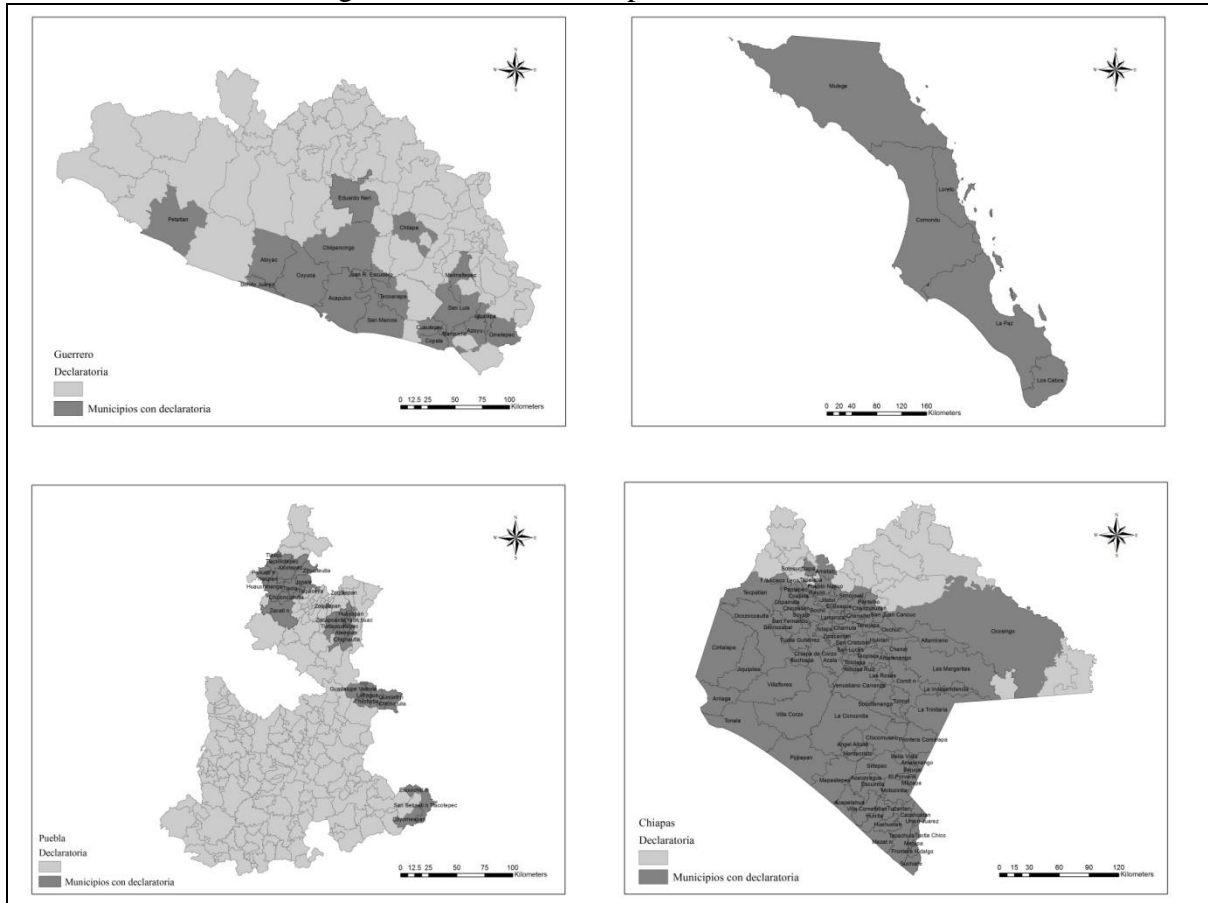
Con base en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*, la EEP de los dos macroprocesos del FONDEN incorpora los siguientes elementos: i) descripción detallada de las actividades, elementos y actores que intervienen en cada proceso; ii) límites de cada proceso y subproceso; iii) disponibilidad y suficiencia de insumos y recursos en cuestión de tiempo, personal, recursos financieros, infraestructura e insumos tecnológicos; iv) productos; v) sistemas de información; vi) coordinación interinstitucional; vii) pertinencia; viii) importancia estratégica; ix) opinión de los actores sobre la eficacia, eficiencia y calidad, y x) mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios. Es claro que estos diez elementos de valoración no necesariamente pueden ser evaluados en cada uno de los procesos y subprocesos del FONDEN, debido a la naturaleza de éstos, por lo que el análisis y valoración se enfoca hacia aquellos en los que aplica.

Los cuatro eventos que se retoman en esta EEP son las siguientes declaratorias de desastre natural: i) sismo de magnitud 6.0° en escala de Richter y réplica de 5.6° en escala de Richter, el día 21 de agosto de 2013, en 19 municipios del estado de Guerrero; ii) huracán “Newton” el día 6 de septiembre de 2016, en cinco municipios del estado de Baja California Sur; iii) lluvia severa del 5 al 6 de agosto de 2016, en 29 municipios del estado de Puebla; Puebla, 5 al 6 de agosto de 2016, y iv) sismo con magnitud 8.2 el 7 de septiembre de 2017, en 97 municipios del estado de Chiapas. En el mapa 2 se presentan los municipios bajo declaratoria para cada evento. En el Anexo X, al final de esta EEP, se muestra una descripción y análisis de estos fenómenos naturales perturbadores.

La declaratoria de Baja California Sur abarcó a todos los municipios de la entidad federativa, en tanto que en los otros tres eventos fue para algunos de sus municipios. En Chiapas todos los municipios bajo declaratoria eran contiguos, mientras que en Guerrero y Puebla no fue así. En Guerrero se trazaron tres zonas, de noroeste a sureste, y con mayor número de municipios agrupados en la porción central del estado. En Puebla fueron cuatro zonas en la parte este de la entidad y en un semieje norte-sur, siendo la zona extrema norte la de mayor número de municipios atendidos. Estos mapas permiten ratificar que los

fenómenos naturales perturbadores afectan municipios que no necesariamente son contiguos.

Mapa 2
Municipios con declaratoria de desastre natural
Según fenómeno natural perturbador de estudio



Fuente: elaboración propia con información del DOF.

En el cuadro 5 se presentan información general e indicadores sobre los municipios con declaratoria de emergencia y con declaratoria de desastre natural de los fenómenos perturbadores bajo examen, así como la población potencial afectada. Por principio de cuentas se observa que en los cuatro fenómenos de estudio se llevaron a cabo tanto el macroproceso de atención de emergencias como el de reconstrucción. Los municipios incorporados en ambas declaratorias fueron los mismos en Guerrero y en Baja California Sur, pero fueron diferentes en Puebla, en donde los municipios con declaratoria de desastre natural superaron a los considerados en la declaratoria de emergencia, 29 contra tres,

situación contraria en Chiapas, en donde los municipios con declaratoria de emergencia, 118, superaron al número de municipios con declaratoria de desastre natural. En el FONDEN no hay regla sobre el número de municipios con declaratoria de emergencia y con declaratoria de desastre natural ante un fenómeno natural perturbador. Las necesidades de atención a la población en la salvaguarda de su vida y su salud no necesariamente coinciden con las necesidades de reconstrucción, reparación y restitución de vivienda e infraestructura.

Cuadro 5
Indicadores de las declaratorias bajo examen

Indicador	Guerrero	BCS	Puebla	Chiapas
Fecha del fenómeno	21 de agosto de 2013	6 de septiembre de 2016	del 5 al 6 de agosto de 2016	7 de septiembre de 2017
Municipios con declaratoria de emergencia	19	5	3	118
Municipios con declaratoria de desastre natural	19	5	29	97
Población 2010	1 710 526	637 026	697 696	4 102 672
Población en condición de pobreza 2010	1 058 957	199 402	420 918	3 143 050
Población en localidades de 2500 y menos habitantes 2010	493 337	106 322	387 770	1 961 214
Porcentaje población en condición de pobreza 2010	61.9	31.3	60.3	76.6
Porcentaje población en localidades de 2500 y menos habitantes 2010	28.8	16.7	55.6	47.8

Fuente: fecha y número de municipios con declaratoria: DOF; población 2010: censo general de población y vivienda; población en condición de pobreza 2010: estimaciones de CONEVAL.

El tamaño de población que potencialmente es afectado por un fenómeno natural perturbador es variable. En los cuatro eventos de estudio el monto demográfico osciló entre 637 mil en Baja California Sur a 4.1 millones de personas en Chiapas. Por ejemplo, el sismo del 7 de septiembre de 2017 se ubicó a 133 kilómetros del suroeste del municipio de Pijijiapan, Chiapas, y los municipios ubicados dentro de un radio de 300 kilómetros tenían

una población de 4.8 millones de habitantes. Por otro lado, el epicentro del sismo del 19 de septiembre de 2017 fue a 12 kilómetros al sureste del municipio de Axochiapan, Morelos. En este caso, los municipios localizados en un radio de 300 kilómetros sumaban una población en 2010 de 48 millones de personas, 43 por ciento de la población total del país.

En el Anexo IV de los Lineamientos de operación se señala que la población objetivo para la atención de los cuatro tipos de daños a la vivienda (daños menores, daños parciales, reconstrucción de daño total y reubicación) son familias que deben cumplir con todos los siguientes criterios: i) que habiten la vivienda permanentemente; ii) que la vivienda haya sido afectada por el fenómeno natural; iii) que sean consideradas en pobreza patrimonial por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); iv) que los habitantes de la vivienda sean propietarios o poseedores legítimos; v) que la vivienda no se encuentre asentada en zona federal, y vi) que la vivienda y el terreno en donde se asientan sean de tenencia regular o en proceso de regularización. Este Anexo debe ser revisado por lo siguiente:

En 2004 se publicó en el DOF la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en donde en su artículo 36 se menciona que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es la instancia encargada de la definición, identificación y medición de la pobreza, y que son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social. Para esta medición, el CONEVAL debe utilizar información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y debe abarcar datos al menos sobre los siguientes indicadores: i) ingreso corriente per cápita; ii) rezago educativo promedio en el hogar; iii) acceso a los servicios de salud; iv) acceso a la seguridad social; v) calidad y espacios de la vivienda; vi) acceso a los servicios básicos en la vivienda; vii) acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; viii) grado de cohesión social, y ix) grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Por otro lado, en el artículo 37 de esta Ley se menciona que los estudios del CONEVAL deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto

de Egresos de la Federación, para que el INEGI pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes. En el momento de elaborar la presente EEP, en la página Web del CONEVAL era posible obtener información sobre la medición de pobreza por entidad federativa para los años 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016, mientras que para los municipios estaba la base de datos para 2010 y 2015.¹⁷

A partir de la estimación de la pobreza multidimensional por municipio de 2010 se tiene que de la población total de los municipios con declaratoria de desastre natural en los cuatro eventos de estudio, la población en condición de pobreza oscilaba entre 199 mil personas en Baja California Sur y 3.1 millones en Chiapas. La intensidad de la pobreza en los municipios afectados por los cuatro fenómenos naturales perturbadores bajo examen era diferente, siendo que en Baja California Sur alrededor de una de cada tres personas se encontraba en condición de pobreza, mientras que en Chiapas la relación era de tres de cada cuatro personas.

Otro indicador sobre la naturaleza de la población objetivo para la atención a la vivienda consiste en su patrón de distribución territorial, es decir concentrada hacia las localidades de mayor tamaño poblacional del municipio, o dispersa en asentamientos humanos de pequeño volumen demográfico. Otra vez, en Baja California Sur había la menor dispersión espacial de la población, porque sólo 17 por ciento de sus habitantes residían en 2010 en localidades menores a 2,500 habitantes. En el polo opuesto, los municipios del fenómeno natural perturbador de Puebla tenían la mayor dispersión territorial de su población, debido a que 56 por ciento de ésta residía en localidades menores a 2,500 habitantes.

De esta forma, existen cuatro indicadores que se deben tomar en cuenta para el análisis y valoración de la atención del FONDEN a la situación de emergencia de la población, así como a la ayuda por daños ocasionados a la vivienda: i) ubicación geográfica del municipio; ii) población total del municipio; iii) volumen e incidencia de pobreza patrimonial en el municipio, y iv) distribución territorial de la población en la superficie municipal.

¹⁷ https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx

Macroproceso de atención de emergencias

Los Lineamientos en su Artículo 2 señalan que la emergencia es una situación anormal que puede causar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general o, en su caso, un daño generado o asociado con la inminencia, alta probabilidad o presencia de un fenómeno natural perturbador. Asimismo, el Artículo 3 dice que el Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN sólo podrá ser utilizado cuando haya mediado una Declaratoria de Emergencia, lo que permitirá la autorización para la adquisición de insumos y medicamentos, a fin de responder a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de las personas. En estos Lineamientos no se menciona explícitamente quién es la población atendida, pero esta omisión se subsana de alguna manera en el Artículo 11, cuando se menciona que la DGPC, de la SEGOB, elabora un reporte que contiene la cantidad estimada de población vulnerable afectada o susceptible de ser afectada por la emergencia.

En el Artículo 8 de los Lineamientos se menciona que la declaratoria de emergencia puede coexistir con una declaratoria de desastre natural. Esto significa que para un mismo fenómeno natural perturbador se pueden llevar a cabo y de manera simultánea los macroprocesos de atención de emergencias y de reconstrucción.

Para llevar a cabo la descripción, análisis y valoración de los procesos y subprocesos de este macroproceso, los procesos se van a dividir en tres etapas: i) solicitud; ii) entrega, y iii) control y seguimiento. Se optó por dividir la evaluación del macroproceso en estas tres etapas, ya que los procesos que intervienen en cada uno de ellos tendría, en principio, un propósito común, ya sea el de hacer la solicitud de apoyo; recibir y hacer la distribución física del apoyo recibido, o poner en práctica los procedimientos estipulados para el control y seguimiento del apoyo a la población beneficiaria.

Procesos para la solicitud de insumos y medicamentos

Los procesos que se llevan a cabo para la solicitud de insumos y medicamentos son aquellos que aparecen en el cuadro Anexo II.4 con la secuencia número 2 a la número 9, así como también el proceso con el número de secuencia 15. Esto es, desde el proceso de Solicitud de Declaratoria de Emergencia hasta la Solicitud de continuación de la vigencia

de Emergencia. En el cuadro 6 se presentan los 12 procesos que se incluyen en esta etapa. En las columnas de fechas de ocurrencia se presentan aquellas que se pueden verificar en la página Web del SINAPROC,¹⁸ o en el DOF.¹⁹

Cuadro 6
Macroproceso de atención de emergencias: procesos de la etapa de solicitud de insumos y medicamentos

Número de secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada	Instancia receptora	Fechas de ocurrencia				
					Normatividad	Gro	BCS	Pue	Chis
	Ocurrencia del fenómeno natural perturbador				Día 0	21-ago-13	05-sep-16	05 y 06-ago-16	07-sep-17
2	Solicitud de declaratoria de emergencia	Estimaciones de la población vulnerable afectada o susceptible de ser afectada	Entidad federativa	CNPC		22-ago-13	05-sep-16	07-ago-16	
			Entidad federativa	CNPC, DGPC					
3	Solicitud de dictamen de corroboración		CNPC	Instancia Técnica facultada	Inmediato después del proceso 2	22-ago-13	05-sep-16	07-ago-16	
4	Realización del dictamen de corroboración		Instancia Técnica facultada: i) CENAPRED; ii) CONAGUA; iii) CONAFOR	CNPC	Máximo 2 días hábiles después del proceso 3	22-ago-13	05-sep-16	07-ago-16	
5	Publicación del Boletín de la Declaratoria de Emergencia		CNPC		Un día hábil después del proceso 4	22-ago-13 (225/13)	06-sep-16 (403/16)	07-ago-16 (356/16)	08/09/2017 (276/17)
6	Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectada o población damnificada		DGPC	DGGR	24 horas después del proceso 5	23-ago-13	06-sep-16	07-ago-16	
7	Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia	Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia Extraordinaria	CNPC		6 días hábiles después del proceso 5	30-ago-13	14-sep-16	15-ago-16	
			CNPC						18-sep-17
8	Solicitud de insumos		Entidad federativa	DGGR	Una vez difundido el proceso 5				
9	Solicitud de medicamentos		Dependencia de Salud de la Entidad Federativa	CENAPRECE	Una vez difundido el proceso 5				
10	Requisición de insumos y medicamentos		DGGR	UPCP, DGRMSG	Después de haberse recibido los procesos 8 y 9				
11	Autorización de la compra de insumos y medicamentos		UPCP	DGRMSG					
15	Solicitud de la continuación de la vigencia de la Emergencia		Entidad federativa	CNPC	Hasta 10 días hábiles después del proceso 5				

Fuente: elaboración propia con información de las RGFONDEN, de los Lineamientos, del DOF y del SINAPROC.

En los doce procesos para la solicitud de insumos y medicamentos intervienen ocho distintas instancias gubernamentales encargadas: i) entidad federativa; ii) CNPC; iii) Instancia Técnica Facultada; iv) DGPC; v) dependencia de salud de la entidad federativa; vi) CENAPRECE; vii) DGGR, y viii) UPCP. Adicionalmente, según el artículo 6 de los Lineamientos, la interpretación de los aspectos jurídicos de tales Lineamientos es

¹⁸ http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Atencion_a_emergencias__Fondo_revoltente

¹⁹ <http://dof.gob.mx/>

competencia de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEGOB, mientras que la interpretación de los aspectos técnicos-operativos en materia de protección civil corresponden a la CNPC, los de orden presupuestario a la UPCP, y la elaboración y actualización de formatos y catálogos le corresponde a la DGGR y al CENAPRECE. Cabe mencionar que en los Lineamientos no se señala cuál es la instancia o dependencia gubernamental encargada de la coordinación general de las actividades y procesos para la atención de emergencias.

Este macroproceso inicia con la actuación del titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, quien, una vez ocurrido un fenómeno natural perturbador, solicita por escrito a la CNPC la Declaratoria de Emergencia, por haberse rebasado la capacidad de atención por parte del gobierno del estado (proceso 2). Con base en el artículo 9 de los Lineamientos, para la solicitud se debe aplicar el *Formato A* previsto en la página institucional del SINAPROC,²⁰ e incluir la siguiente información: i) indicar el fenómeno natural perturbador; ii) enlistar los nombres oficiales de los municipios o delegaciones que se encuentran en el supuesto; iii) presentar la población estimada que fue o pueda ser afectada con motivo de la emergencia; iv) señalar expresamente que ha sido rebasada la capacidad operativa y financiera de la entidad federativa y de los municipios incluidos en la solicitud; v) designar un servidor público que sirva como enlace, y vi) manifestar su compromiso para observar y cumplir con lo dispuesto en los Lineamientos y demás disposiciones aplicables.

En los Lineamientos no se señala cuál es el tiempo que tiene la entidad federativa para solicitar la declaratoria de emergencia, pero con base en los fenómenos naturales perturbadores analizados, esta respuesta es prácticamente inmediata, lo que supone la existencia de una instancia estatal de protección civil que está atenta a la ocurrencia de este tipo de eventos.

De la elaboración de esta carta se deriva un subproceso que consiste en el envío por parte de la entidad federativa de las Estimaciones de la población vulnerable afectada o susceptible de ser afectada, información que se presenta en el *Formato B*, y que sus destinatarios son la CNPC y la DGPC. Esta información tiene el propósito de que la DGPC

²⁰ <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Normatividad>

tenga elementos para elaborar el Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectada o población damnificada (proceso 6). En el Formato B se debe incluir la siguiente información: i) ubicación en donde se localiza la afectación; ii) características del fenómeno perturbador; iii) impacto sobre la población, y iv) recursos disponibles. El llenado de este formato supone que la entidad federativa cuenta con alguna instancia encargada de información estadística sobre las características y distribución territorial de la población, así como de soportes cartográficos

La siguiente actuación de la entidad federativa es en el proceso 8, Solicitud de insumos, actividad que la lleva a cabo el titular de protección civil de la entidad federativa, o el servidor público designado por el gobernador para llevar a cabo el desahogo de dicho trámite. La solicitud de insumos se acompaña con el *Formato C*, el cual debe contener la siguiente información: i) municipios objeto de la declaratoria de emergencia, y ii) propuesta de insumos requeridos. En el Artículo 14 de los Lineamientos se hace el exhorto a las autoridades estatales para que la información y requerimientos sean lo más apegado posible a la realidad. Asimismo, en el Anexo I de los mismos Lineamientos aparece la lista de insumos que se pueden adquirir con cargo al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN: i) productos consumibles (despensas alimenticias, agua para beber, medicamentos, apoyo por parte de las fuerzas armadas para atender los refugios temporales y cocinas comunitarias); ii) productos duraderos (artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza, artículos de aseo personal y mochilas aspersoras), y iii) servicios (arrendamiento de letrinas, arrendamiento de regaderas, fletes o transportes y combustible). Esta solicitud de insumos se puede hacer una vez que se haya publicado el Boletín de la CNPC en donde se señale la Declaratoria de Emergencia.

La tercera intervención de la entidad federativa es en el proceso 15, Solicitud de la continuación de la vigencia de la Declaratoria de Emergencia. Esta solicitud se hace a la CNPC dentro de los diez días naturales siguientes a la difusión del Boletín, proceso 5, justificando dicha solicitud y anexando información que permita corroborar su incapacidad operativa y financiera para retomar la atención de la emergencia. La solicitud de vigencia de la declaratoria se puede hacer el número de veces que se justifique por la persistencia de sus efectos.

La segunda instancia que interviene cronológicamente es la CNPC y ésta lo hace, también, en tres distintos procesos. El primero de ellos es el 3 que consiste en la Solicitud de dictamen de corroboración, petición inmediata que se le hace a la Instancia Técnica facultada, según haya sido el fenómeno natural perturbador: i) al CENAPRED si fue un fenómeno geológico (sismo, erupción volcánica, alud, maremoto, ola extrema, movimiento de ladera, subsidencia o hundimiento); ii) a la CONAGUA si fue un fenómeno meteorológico o hidrometeorológico (tormenta tropical, huracán, vientos fuertes, lluvia severa, nevada severa, granizada severa, helada severa, inundación fluvial o tornado), o iii) a la CONAFOR si se trató de un incendio forestal.

En caso de que el dictamen de corroboración sea positivo, la CNPC lleva a cabo dos procesos ulteriores. El primero es el que tiene el número de secuencia 5 y consiste en la Publicación del Boletín de la Declaratoria de Emergencia. Este boletín debe ser emitido un día hábil después de haber recibido el dictamen de corroboración. En dicho boletín se menciona su número, fecha de expedición, municipios con declaratoria de emergencia, fenómeno natural perturbador que ocasionó la emergencia, y el mensaje de que con tal declaratoria se activan los recursos del FONDEN para la atención de emergencias, por lo que las autoridades estatales contarán con recursos para atender las necesidades alimenticias, de abrigo y de salud de la población afectada.

El tercer proceso en el que interviene la CNPC es el de secuencia 7, Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia. Su contenido es un tanto similar del Boletín, pero con mayor formalidad. Inicia con el nombre de quien suscribe, el Coordinador Nacional de Protección Civil, y se mencionan los considerandos que corresponden a las fechas y oficios de ocurrencia de los procesos con número de secuencia 2, 3, 4 y 5. A partir de esto se dice que con base en lo anterior se consideró procedente la Declaratoria de Emergencia. Posteriormente se enlistan a los municipios bajo declaratoria y se señala que con esta declaratoria la entidad federativa puede acceder a los recursos del FONDEN, y que dicho apoyo estará en función de los Lineamientos y las necesidades prioritarias e inmediatas de la población para salvaguardar su vida y su salud.

En este proceso existe un subproceso denominado Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia Extraordinaria. Con base en el Artículo 26 de los

Lineamientos, cuando la CNPC tenga noticias e información sobre una situación extraordinaria de emergencia a partir de la inminencia u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador, y que se confirmen la existencia de las condiciones que generan esta situación, entonces la CNPC podrá emitir la Declaratoria de Emergencia sin necesidad de solicitar el dictamen de corroboración. Esta declaratoria de emergencia extraordinaria tendrá como finalidad realizar las acciones indispensables para dar atención a las necesidades prioritarias de la población, particularmente en materia de protección a la vida. En uno de los cuatro eventos bajo estudio que se presentan en el cuadro 6 se aprecia que en el caso del sismo de magnitud 8.2 del 7 de septiembre de 2017, la CNPC emitió la Declaratoria de Emergencia Extraordinaria, misma que fue publicada en el Boletín 276/17 con fecha 8 de septiembre de 2017, así como en el DOF el día 18 de septiembre de 2017.

En el Artículo 8 de los Lineamientos se menciona que la Declaratoria de Emergencia podrá coexistir con una Declaratoria de Desastre Natural.

La tercera instancia que interviene es el CENAPRED, la CONAGUA o la CONAFOR, según se trate del fenómeno natural perturbador. Su actuación está normada por el numeral II del Artículo 10, así como del Anexo II de los Lineamientos. Esta actuación corresponde al proceso con número de secuencia 4, Realización del dictamen de corroboración, el cual es solicitado por la CNPC y a ella se le da respuesta. Este oficio consiste en una opinión o dictamen técnico por parte de la Instancia facultada para corroborar, o no, la situación de emergencia en los municipios considerados por la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. La opinión o dictamen debe ser entregado en un término máximo de dos días hábiles después de haber recibido la notificación (proceso 3).

La DGPC de la SEGOB es la cuarta instancia encargada de algún proceso dentro de la etapa de solicitud de insumos y medicamentos. Esta dirección general interviene en el proceso con número de secuencia 6, Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectada o población damnificada. Con base en el Artículo 11 de los Lineamientos, este reporte se realiza dentro de las 24 horas siguientes a partir de la difusión del boletín de prensa, se entrega a la DGGR y contiene la cantidad estimada de población vulnerable afectada o susceptible de ser afectada por la emergencia, así como otra

información que se considere relevante para la valoración de las solicitudes de insumos que presente la entidad federativa. Para llevar a cabo este reporte, la DGPC utiliza información estadística oficial derivada del último censo de población y vivienda, así como de otra información socio-demográfica y espacial producida por INEGI. La información contenida en este reporte tiene una vigencia de diez días naturales, por lo que debe ser actualizada si la emergencia dura más allá de este tiempo.

La población vulnerable afectada o susceptible de ser afectada no está definida ni en las RGFONDEN ni en los Lineamientos. Por esta razón, no hay congruencia entre la información sobre población en situación de pobreza estimada por el CONEVAL y los reportes de la cantidad estimada de población vulnerable afectada. Tal diferencia se aprecia en el Cuadro 7 para tres de los fenómenos naturales perturbadores de estudio. El equipo evaluador no tuvo acceso a la información sobre la cuantificación de la población vulnerable en los 118 municipios del estado de Chiapas con declaratoria de emergencia extraordinaria por el sismo del 7 de septiembre de 2017.

Cuadro 7
Población en condición de pobreza y población vulnerable afectada

Indicador	Guerrero	BCS	Puebla	Chiapas
Fecha del fenómeno	21 de agosto de 2013	6 de septiembre de 2016	del 5 al 6 de agosto de 2016	7 de septiembre de 2017
Municipios con declaratoria de emergencia	19	5	3	118
Población 2010	1 710 526	637 026	193 180	4 796 580
Población en condición de pobreza 2010	1 058 957	199 402	116 239	3 784 968
Población total vulnerable afectada	159 584	19 162	8 784	n.d.
Porcentaje población vulnerable en relación a la de condición de pobreza	15.1	9.6	7.6	n.d.

Fuente: elaboración propia con información del cuadro 5 y del SINAPROC.

Como se observa, la estimación de la DGPC en los municipios con declaratoria de emergencia sobre la población vulnerable afectada representó, en el mejor de los casos,

apenas 15 por ciento de la población en condición de pobreza en esos municipios en 2010. Es indudable que la DGPC deberá trabajar en la redacción de la metodología que utiliza para hacer este reporte de la cantidad estimada de población vulnerable, además de que dicha metodología sea de acceso público.

El proceso con número de secuencia 9, Solicitud de medicamentos, es realizado por la quinta instancia gubernamental que cronológicamente interviene en el macroproceso de atención de emergencias. Se trata de la dependencia de salud de la entidad federativa, quien, siguiendo con lo estipulado en el Artículo 15 de los Lineamientos, suscribe una carta dirigida a la dirección general del CENAPRECE y firmada por el Secretario de Salud o su equivalente en la entidad federativa. El oficio se puede presentar a partir de la difusión del Boletín de declaratoria de emergencia (proceso 5), y conforme al *Formato F*.

En éste se ofrece información sobre los municipios con declaratoria de emergencia, la estimación de la población afectada y las cantidades expresamente solicitadas de los siguientes rubros: i) medicamentos para el tratamiento de infecciones respiratorias agudas; ii) medicamentos e insumos para el tratamiento de enfermedades diarreicas agudas; iii) vacunas, toxoides, inmunoglobulinas y antitoxinas; iv) insumos para la prevención de tétanos. otras enfermedades infecciosas y la picadura de animales ponzoñosos; v) medicamentos para el tratamiento de otros padecimientos de ocurrencia frecuente en casos de desastres; vi) reactivos, insumos y estuches para el diagnóstico de las principales enfermedades asociadas a la ocurrencia de desastres naturales y que ponen en riesgo la seguridad en salud; vii) insumos para el diagnóstico por laboratorio de enfermedades de interés epidemiológico asociadas con desastres naturales; viii) insecticidas; ix) insumos para la protección contra riesgos sanitarios; x) productos para el control de riesgos sanitarios, y xi) insumos de laboratorio para el control de riesgos sanitarios. A este formato se le debe anexar la minuta de la sesión extraordinaria del Comité Estatal para la Seguridad Social que se lleve a cabo con motivo del fenómeno natural perturbador.

Una vez recibido el *Formato F* y la información anexa solicitada, el CENAPRECE hace su intervención en el macroproceso de atención de emergencias. A partir de lo señalado en el Artículo 16 de los Lineamientos, el CENAPRECE analiza la relación de los productos y las cantidades requeridas por la dependencia de salud de la entidad federativa,

y compara estas cantidades con la estimación de la población afectada o susceptible de serlo. Si la solicitud está completa y debidamente formulada, entonces el CENAPRECE emite, en un plazo no mayor a 48 horas a partir de la ocurrencia del proceso 9, un dictamen que se envía a la DGGR y a la UPCP.

La DGGR es la séptima instancia que cronológicamente interviene en la realización de un proceso, en este caso el número 10, Requisición de insumos y medicamentos. Con la información proporcionada por la DGPC sobre la estimación de la población vulnerable afectada (proceso 6), de la solicitud de insumos elaborada por la entidad federativa (proceso 8) y del dictamen sobre la solicitud de medicamentos remitida por el CENAPRECE (proceso 10), la DGGR autoriza la cantidad de insumos y medicamentos y, siguiendo lo estipulado en el Artículo 17 de los Lineamientos, elabora un oficio de requisición que es dirigido a la UPCP y a la DGRMSG para que éstas autoricen y realicen las compras de insumos y medicamentos y la entrega de éstos a la entidad federativa. A diferencia de otros procesos, en éste no hay señalamiento por parte de los Lineamientos para definir el tiempo que tiene la DGGR para hacer la requisición de insumos y medicamentos.

Existen insumos o materiales que no están descritos en el catálogo de productos, por lo que no es posible adquirir productos fuera de dichos rubros, aún cuando sean indispensables para la atención de la emergencia.

Para concluir esta etapa de solicitud de insumos y medicamentos, y siempre y cuando no exista una solicitud de continuación de la vigencia de la emergencia por parte de la entidad federativa, la UPCP es la octava instancia participante, y su actuación consiste en poner en marcha el proceso 11, Autorización de la compra de insumos y medicamentos. Recibida la requisición por parte de la DGGR, la UPCP informa a la DGRMSG sobre los insumos y medicamentos autorizados, para que ésta se encargue de su compra y entrega a la entidad federativa. En el Artículo 18 de los Lineamientos no se mencionan fechas para la compra y entrega de insumos y medicamentos. Sólo se dice que la DGRMSG debería realizar los pedidos con oportunidad, atendiendo el principio de inmediatez.

Procesos para la entrega de insumos y medicamentos

En el macroproceso de atención de emergencias existen tres procesos relacionados con la entrega de insumos y medicamentos a la población afectada por un fenómeno natural perturbador. Estos tienen los números de secuencia 12, 13 y 14 y se presentan en el cuadro 8. En las RGFONDEN y en los Lineamientos no hay señalamientos sobre fechas para la realización y cumplimiento de estos procesos, además de que el equipo evaluador no encontró evidencia sobre estos procesos en los cuatro eventos bajo examen. Por lo anterior, en el cuadro 8 no aparecen las columnas que aluden a las fechas de ocurrencia.

Cuadro 8
Macroproceso de atención de emergencias: procesos de la etapa de entrega de insumos y medicamentos

Número de secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada	Instancia receptora
12	Adquisición y entrega de insumos y medicamentos	Validación de documentos que amparan los insumos adquiridos y entregados	DGRMSG DGRMSG	Entidad Federativa y su dependencia de salud DGGR, UPCP
13	Recepción y repartición de insumos y medicamentos	Llenado y envío de la encuesta de satisfacción Establecimiento de mecanismos para la entrega inmediata de insumos a la población damnificada	Entidad federativa Entidad federativa Entidad federativa	DGGR
14	Apoyo para la repartición de insumos a la población damnificada	Solicitud para atender necesidades de alimentación y aseo en albergues, refugios temporales o cocinas comunitarias	SEDENA, SEMAR, alguna otra dependencia SEDENA, SEMAR	DGGR

Fuente: elaboración propia con información de las RGFONDEN, de los Lineamientos y del SINAPROC.

En los tres procesos para la entrega de insumos y medicamentos intervienen tres instancias. La primera instancia en actuación, por orden cronológico, es la DGRMSG de la SEGOB, la cual es la encargada del proceso 12, Adquisición y entrega de insumos y medicamentos. Según lo establecido en el Artículo 18 de los Lineamientos, la DGRMSG compra, conforme a la normatividad aplicable, los insumos requisitados por la DGGR, autorizados por la UPCP y conforme a las instrucciones emitidas por la DGGR en la requisición, misma que debe contener la siguiente información: i) productos y cantidades a adquirir; ii) copia del boletín de prensa de la declaratoria de emergencia que se trate; iii) número de ficha técnica que corresponde a cada producto, según Anexo IV de los Lineamientos; iv) nombre y puesto de las personas facultadas por la entidad federativa para recibir los insumos y medicamentos, y v) domicilio de entrega de insumos y medicamentos. Una vez hecha la compra, la DGRMSG entrega los insumos y medicamentos a las personas facultadas por la entidad federativa y en el domicilio señalado para tal propósito.

En este proceso se desprende un subproceso, Validación de documentos que amparan los insumos adquiridos y entregados. A partir de lo dispuesto en el Artículo 23 de los Lineamientos, la DGRMSG remite a la DGGR y a la UPCP la siguiente documentación: i) facturas; ii) notas de remisiones, y iii) original del pedido o del contrato. Una vez recibida la documentación, la DGGR dispone de 20 días hábiles para revisar que las compras y entregas efectuadas hayan cumplido con los requisitos señalados. Si se encuentran inconsistencias, la DGGR regresa la documentación a la DGRMSG para su corrección o aclaración.

El siguiente proceso es el 13, Recepción y repartición de insumos y medicamentos, actividad que la lleva a cabo la entidad federativa, para el caso de los insumos, y la dependencia estatal de salud, para los medicamentos. La recepción debe ajustarse a los artículos 16 y 20 de los Lineamientos, en donde se menciona, por un lado, que la recepción de medicamentos es siempre a través de las autoridades de salud de la entidad federativa, y que la recepción, utilización y prescripción de medicamentos quedan bajo responsabilidad de las autoridades de salud de la entidad federativa apoyada. Por otro lado, los responsables de recibir los insumos están obligados a verificar que éstos cumplen con las

especificaciones previstas en las fichas técnicas señaladas en el Anexo IV de los Lineamientos.

Para complementar este proceso, que indudablemente constituye la piedra angular de todo el macroproceso, la entidad federativa lleva a cabo dos subprocesos, los cuales están contemplados en los artículos 20 y 21 de los Lineamientos. El primero de ellos corresponde al Llenado y envío de la encuesta de satisfacción, para lo cual se llena el *Formato D* que incluye la respuesta a cuatro preguntas: i) posee las características de la ficha técnica?; ii) el producto contiene la leyenda que le corresponde conforme a la ficha técnica, de acuerdo con lo establecido en la normativa?; iii) el producto es adecuado para la atención de la emergencia?, y iv) llegan en tiempo y forma para la atención de la emergencia?. Esta información se remite a la DGGR dentro de los cinco días hábiles siguientes de haber recibido los insumos de un determinado proveedor.

El segundo subproceso es el Establecimiento de mecanismos para la entrega inmediata de insumos a la población damnificada. En éste, la entidad federativa y sus dependencias involucradas en la entrega de insumos y medicamentos a la población afectada son responsables de establecer y poner en marcha los mecanismos para una eficiente, eficaz e inmediata entrega de insumos y medicamentos a la población afectada, procurando un marco de transparencia y la instauración de controles y soportes que permitan hacer el seguimiento y comprobación de la entrega.

Tal y como se establece en el Artículo 21 de los Lineamientos, la transparencia de este fundamental proceso por parte de la entidad federativa se obliga con la publicación en su portal de Internet institucional sobre la cantidad de insumos distribuidos en cada uno de los municipios declarados en emergencia. El equipo evaluador buscó en las páginas Web de los gobiernos de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Puebla sobre este tipo de información, sin obtener resultados. En la página del SINAPROC existe información sobre insumos autorizados por declaratoria de emergencia para los años 2006 a 2017, aunque para el último año no hay datos sobre la atención proporcionada a la población afectada por los sismos del 9 y 17 de septiembre de 2017.²¹ Finalmente, en la página datos.gob.mx se

21

http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Insumos_autorizados_por_declaratoria_de_emergencia

obtuvo información sobre los apoyos del FONDEN a las declaratorias de emergencia por tipo de evento, entidad federativa, municipio, fecha de inicio y fin de la declaratoria y tipo de apoyo brindado en 2014 y 2015, así como los apoyos por entidad federativa y tipo de apoyo para los estados afectados por los sismos de septiembre de 2017.²² En ninguna de la información existen datos sobre recursos financieros erogados para atención de emergencias. Esto puede ser debido a que ni en las RGFONDEN ni en los Lineamientos se alude a este requerimiento de información.

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) son las instancias encargadas del proceso 14, Apoyo para la repartición de insumos a la población damnificada. En el Artículo 17 de los Lineamientos se asienta que la CNPC podrá solicitar a la SEDENA y a la SEMAR y/o alguna otra dependencia del gobierno Federal su colaboración en la repartición de los insumos a la población damnificada, la cual debe ser en coordinación con las autoridades estatales competentes. El apoyo de la SEDENA para la atención de emergencias se engloba dentro del *Plan DN-III-E*, el cual fue creado en 1966, y es un instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre.²³ Por su parte, el *Plan Marina* es implementado por la SEMAR desde 1959 y su propósito consiste en auxiliar a la población civil en casos y zonas de desastre o emergencia, actuando por sí o conjuntamente con el ejército, fuerza aérea y con dependencias federales, estatales, municipales, sector social y privado, con el fin de aminorar el efecto destructivo de agentes perturbadores o calamidades que se presenten en contra de la población y sus propiedades.²⁴

De manera colateral al apoyo de la SEDENA y SEMAR en la atención a la emergencia para atender a la población afectada por un fenómeno natural perturbador, ambas instancias pueden llevar a cabo un subproceso denominado Solicitud para atender necesidades de alimentación y aseo en albergues, refugios temporales o cocinas comunitarias. Según lo establecido en el Artículo 24 de los Lineamientos, esta solicitud se

²² <https://datos.gob.mx/busca/dataset/fonden>

²³ <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/plan-dn-iii-e>

²⁴ <https://www.gob.mx/semar/articulos/plan-marina-46493>

hace a la DGGR y consiste en la petición de apoyos complementarios para que con cargo al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN. Es necesario llenar el *Formato H*, en el cual se debe proporcionar como información básica la cuantificación de la población vulnerable afectada objeto de la declaratoria de emergencia que está siendo atendida en albergues, refugios temporales o cocinas comunitarias por parte de la SEDENA y/o SEMAR. Una vez recibida la solicitud, la DGGR analiza su viabilidad y si es procedente, entonces se notifica en un plazo no mayor a 24 horas el monto máximo autorizado de apoyo económico por persona y por día.

Procesos para el control y seguimiento de la entrega de insumos y medicamentos

La tercera etapa del macroproceso de atención de emergencias agrupa a nueve procesos, del 16 al 24 (Cuadro 9). Todos ellos tienen que ver con actividades e intervenciones *ex post*, es decir una vez hecha la atención de emergencia a la población afectada por un fenómeno natural perturbador. Las instancias que intervienen en estos procesos son seis y son las siguientes por orden cronológico de actuación: i) CNPC; ii) entidad federativa; iii) dependencia de salud de la entidad federativa; iv) SEDENA, SEMAR y/o alguna otra dependencia; v) CENAPRECE, y vi) DGGR. A diferencia de los procesos de la etapa de entrega, en donde ni en las RGFONDEN ni en los Lineamientos se mencionaban fechas y tiempos para la realización de los procesos, aquí sí hay señalamientos explícitos para algunos de ellos.

Esta etapa inicia con el proceso 16, Publicación del Boletín del término de la Declaratoria de Emergencia, actividad que realiza la CNPC y que con base en el Artículo 12 de los Lineamientos, se emite el aviso de término y se da por concluida la vigencia de una emergencia cuando ocurre al menos una de las tres causas siguientes: i) que ha desaparecido la situación de emergencia; ii) que las autoridades estatales y municipales han recuperado su capacidad operativa y financiera, lo que les permite hacerse cargo de la emergencia sin el apoyo federal, o iii) que el gobierno de la entidad federativa no solicite la continuación de la vigencia de la declaratoria de emergencia (proceso 16).

Cuadro 9
Macroproceso de atención de emergencias: procesos de la etapa de control y seguimiento de la entrega de insumos y medicamentos

Número de secuencia	Procesos identificados	Instancia encargada	Instancia receptora	Fechas de ocurrencia				
				Normatividad	Gro	BCS	Pue	Chis
16	Publicación del Boletín del término de la Declaratoria de Emergencia	CNPC			11-sep-13 (255/13)	16-sep-16 (423/16)	06-sep-16 (406/16)	
17	Publicación en el DOF del término de la Declaratoria de Emergencia	CNPC		6 días hábiles siguientes después del proceso 17	20-sep-13	26-sep-16	14-sep-16	
18	Elaboración del informe de utilización de insumos	Entidad federativa	DGGR	Hasta 30 días después del proceso 17	10-oct-13	14-oct-16	30-sep-16	
19	Elaboración del informe de utilización de medicamentos	Dependencia de Salud de la Entidad Federativa	CENAPRECE	Hasta 60 días después del proceso 17	24-abr-14	16-nov-16	07-nov-16	
20	Informe sobre la entrega de insumos a la población damnificada	SEDENA, SEMAR, alguna otra dependencia	DGGR	Hasta 30 días después del proceso 17				
21	Validación del informe de uso y distribución de medicamentos	CENAPRECE	DGGR, UPCP					
22	Publicación en Internet de la utilización de insumos y medicamentos	DGGR						
23	Verificación de la existencia de remanentes	DGGR						
24	Integración del Libro Blanco de cada ejercicio fiscal	DGGR		Hasta 60 días naturales del ejercicio fiscal siguiente				

Fuente: elaboración propia con información de las RGFONDEN, de los Lineamientos, del DOF y del SINAPROC.

Los contenidos básicos del boletín son el señalamiento de que la situación anormal generada por el fenómeno natural perturbador ha disminuido a niveles aceptables, los nombres de los municipios que estuvieron en declaratoria de emergencia, y los productos autorizados, aunque no su cantidad. Así, por ejemplo, para el sismo del 21 de agosto de 2013 que afectó a 19 municipios del estado de Guerrero se autorizaron despensas, lámina tipo “B”, cobertores “B”, colchonetas, impermeables, botas, rollos de hule, kits de aseo personal y de limpieza, carretillas y medicamentos (Boletín No.255/13). Por su parte, los productos autorizados a los cinco municipios de Baja California Sur afectados por la presencia del huracán Newton a partir del 5 de septiembre de 2016 fueron despensas, cobertores “B”, colchonetas, lámina tipo “B”, kits de limpieza y de aseo personal, agua y medicamentos (Boletín No.423/16). Una vez emitido el boletín, la entidad federativa ya no puede recibir insumos adicionales.

Seis días hábiles después de haberse emitido el boletín, la CNPC lleva a cabo el proceso 17, Publicación en el DOF del término de la Declaratoria de Emergencia, tal y como está previsto en el Artículo 12 de los Lineamientos. El aviso de término de la

emergencia es presentado por el Coordinador Nacional de Protección Civil, y en éste se mencionan los considerandos, tales como la fecha de la declaratoria de emergencia y los oficios en donde se constata el término de la declaratoria de emergencia. Paso seguido, se emite el aviso, compuesto generalmente por dos artículos, uno de ellos mencionando a los municipios que estuvieron en declaratoria de emergencia, y el otro sobre la publicación de dicho aviso en el DOF.

Después de la emisión y difusión del aviso de término de emergencia, el siguiente proceso es el número 18, Elaboración del informe de utilización de insumos, el cual es elaborado por la entidad federativa y que debe ser entregado a la DGGR en un lapso de hasta 30 días después de la emisión del boletín de término de la emergencia, proceso 17. Este informe está estipulado en el Artículo 21 de los Lineamientos y para ello se debe llenar el *Formato E*, cuya información requerida es la siguiente: i) población objetivo que resultó finalmente apoyada con cargo al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN; ii) insumos que se distribuyeron entre la población objetivo; iii) párrafo opcional en caso de existir remanentes; iv) distribución de insumos por municipio, y v) información sobre los mecanismos utilizados para la distribución de insumos a la población y los mecanismos de control utilizados para este fin.

De manera paralela, la dependencia de salud de la entidad federativa debe cumplir con el proceso 19, Elaboración del informe de utilización de medicamentos, el cual se remite al CENAPRECE en un término de hasta 60 días después de la emisión del boletín de término de la emergencia. Con base en el Artículo 16 de los Lineamientos, la dependencia de salud debe llenar el *Formato G*, disponible en la página del SINAPROC, con la siguiente información: i) población objetivo que resultó finalmente apoyada con cargo al fondo para la atención de emergencias fonden; ii) medicamentos e insumos para la atención de enfermedades de importancia epidemiológica en los desastres naturales; iii) insumos para el diagnóstico por laboratorio de enfermedades de interés epidemiológico asociadas con desastres naturales; iv) reactivos, insumos y estuches para el diagnóstico de las principales enfermedades asociadas a la ocurrencia de desastres naturales y que ponen en riesgo la seguridad en salud; v) insumos de laboratorio para la detección e identificación de microorganismos involucrados en enfermedades transmitidas por alimentos de interés

epidemiológico asociadas con desastres naturales; vi) normas generales para el cálculo de medicamentos e insumos utilizados en el control de dengue y otras enfermedades transmitidas por vector; vii) insumos para la protección contra riesgos sanitarios; viii) párrafo opcional en caso de existir remanentes, y ix) distribución de insumos por municipio.

La SEDENA, SEMAR y/o alguna otra dependencia del gobierno federal también elaboran su Informe sobre la entrega de insumos a la población damnificada para atender los refugios temporales y cocinas comunitarias, proceso con número de secuencia 20, que debe ser entregado a la DGGR en un plazo de hasta 30 días naturales contados a partir de la emisión del boletín de término de la emergencia, y que se debe ajustar al contenido del *Formato I*, incorporando la siguiente información: i) población objetivo que resultó finalmente apoyada con cargo al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN; ii) apoyos otorgados para la atención de la población afectada, y iii) relación de las facturas con cargo al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN de los insumos de apoyo para la atención de refugios temporales y cocinas comunitarias.

Una vez que la DGGR y el CENAPRECE cuentan con los tres informes antes mencionados, se procede a la validación de los apoyos. En el proceso 21 el CENAPRECE notifica a la DGGR sobre la Validación del informe de uso y distribución de medicamentos, en donde se asienta la manera en la que los medicamentos fueron distribuidos en los municipios o delegaciones políticas que estuvieron bajo declaratoria de emergencia.

Finalmente, la DGGR es la instancia encargada de llevar a cabo los tres últimos procesos de este macroproceso de atención de emergencias. El proceso 22 consiste en la Publicación en Internet de la utilización de insumos y medicamentos, información que se puede consultar en la página del SINAPROC,²⁵ y que para cada declaratoria de emergencia se cuenta con los siguientes datos: i) fecha y número de Boletín de Declaratoria de Emergencia; ii) insumos autorizados; iii) fecha y número de Boletín de Aviso de Término, y iv) informes finales de utilización de insumos y medicamentos. Nuevamente, el equipo evaluador menciona que en el momento de formular la presente evaluación no estaba

25

http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Insumos_autorizados_por_declaratoria_de_emergencia

disponible la información sobre la atención de emergencia extraordinaria por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.

La DGGR también lleva a cabo el proceso 23, Verificación de remanentes, es decir aquellos insumos y medicamentos que recibió la entidad federativa y/o la dependencia de salud de la entidad federativa y que no fueron utilizados. Con base en el Artículo 22 de los Lineamientos, dichos remanentes podrán ser destinados para: i) otra ubicación que asegure su almacenamiento, integridad y uso ulterior oportuno; ii) uso en la entidad federativa con fines sociales y en beneficio de población vulnerable o en condición de pobreza; iii) lugares con declaratoria de emergencia y que requieren de estos insumos, o iv) ayuda internacional. Como se observa, este proceso de administración y gestión de remanentes es delicado y la normatividad no prevé la intervención de alguna instancia externa que permita validar y notificar sobre la cuantificación, uso y destino de remanentes.

Con el proceso 24 concluye este macroproceso y consiste en la Integración del Libro Blanco de cada ejercicio fiscal, actividad que hace la DGGR. La normatividad en la formulación de este instrumento de control está contemplada en los artículos 31 y 32 de los Lineamientos. El Libro Blanco tiene el propósito de conformar la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizan con motivo de la autorización, transferencia y aplicación de recursos federales del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN. Esta recopilación se debe realizar dentro de los 60 días naturales del ejercicio fiscal siguiente y su contenido debe abarcar estos rubros: i) informe ejecutivo de las acciones realizadas; ii) enumeración de las declaratorias de emergencia y sus avisos de término señalando entidad federativa, fenómeno natural perturbador, fecha de los boletines de declaratoria y conclusión de la emergencia, municipios o delegaciones declarados y fechas de las publicaciones en el DOF de las declaratorias y avisos de término de emergencia, y iii) informes y aplicación de recursos, mencionando la relación de los insumos autorizados y copia de los informes sobre el uso de los insumos. El original del Libro Blanco se queda bajo resguardo de la DGGR y debe enviar un ejemplar a la UPCP y al Órgano Interno de Control de la SEGOB.

Valoración integral del macroproceso

El macroproceso de atención de emergencias del FONDEN tiene el propósito de proporcionar insumos y medicamentos 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, generadas por la inminencia, alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Los insumos que se proporcionan son los siguientes: i) productos consumibles (despensas alimenticias, agua para beber, medicamentos, refugios temporales y cocinas comunitarias; ii) productos duraderos (artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza, kits de aseo personal y mochilas aspersoras), y iii) servicios (arrendamiento de letrinas, arrendamiento de regaderas, fletes o transportes y combustible).

Su actuación está normada y reglamentada en las RGFONDEN, publicadas en el DOF el 3 de diciembre de 2010 y con reformas en el diverso publicadas en el DOF el 27 de septiembre de 2017, y en los Lineamientos, que se publicaron en el DOF el 3 de julio de 2012. Para el cumplimiento de este propósito, el equipo evaluador identificó la existencia de 25 procesos, que van desde la Formulación de los Lineamientos del programa hasta la Integración del Libro Blanco de cada ejercicio fiscal. De manera adicional, en cinco de los procesos se reconocieron la existencia de subprocesos (véase cuadro AII.2.1 del anexo).

En los últimos años el promedio anual de declaratorias de emergencia en el país es de alrededor de 90. Entre el 1° de enero de 2013 y el 21 de noviembre de 2017 se publicaron en el DOF un total de 413 declaratorias de emergencia, siendo 2015 el año con mayor cantidad, con 105, y 2017, hasta ese momento, con el menor número y 59 en total. Las entidades federativas en donde hubo mayor número de declaratorias, en orden descendente, fueron Veracruz, Chihuahua, Chiapas, Oaxaca y Durango. En estas cinco entidades se concentraron 192 de las 413 declaratorias, equivalentes al 47 por ciento del total. En el polo opuesto, las entidades con menor número de declaratorias fueron Campeche, Guanajuato, Querétaro, Ciudad de México y Yucatán. En estas cinco entidades solo se declararon siete emergencias, es decir dos por ciento del total (Cuadro 10).

La gran mayoría de las declaratorias de emergencia fueron como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos, eventos cuya presencia e intensidad cada

vez será mayor por los efectos del cambio climático. Esto significa, entonces, que probablemente estos primeros cinco entidades federativas (Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Veracruz) son las de mayor riesgo y vulnerabilidad.

Cuadro 10
Declaratorias de emergencia por entidad federativa, 2013-2017

Entidad Federativa	Suma	2013	2014	2015	2016	2017 ^a
Total	413	82	78	105	89	59
Aguascalientes	4	1	1	1	1	0
Baja California	4	0	1	2	1	0
Baja California Sur	16	4	4	4	3	1
Campeche	2	0	2	0	0	0
Coahuila	9	1	2	4	2	0
Colima	4	1	0	2	1	0
Chiapas	28	6	8	3	4	7
Chihuahua	44	8	7	9	13	7
Ciudad de Mexico	1	0	0	0	0	1
Durango	24	2	6	4	8	4
Guanajuato	2	0	0	0	2	0
Guerrero	21	7	5	2	4	3
Hidalgo	4	0	1	2	1	0
Jalisco	9	2	2	3	2	0
Mexico	7	0	1	3	1	2
Michoacan	6	2	1	1	2	0
Morelos	3	1	1	0	0	1
Nayarit	4	2	0	1	1	0
Nuevo Leon	5	2	1	1	1	0
Oaxaca	26	10	2	3	3	8
Puebla	7	0	0	2	2	3
Queretaro	2	0	0	1	1	0
Quintana Roo	11	4	2	2	3	0
San Luis Potosi	8	3	1	2	1	1
Sinaloa	23	5	4	7	7	0
Sonora	22	2	6	8	4	2
Tabasco	8	3	3	1	0	1
Tamaulipas	16	1	4	6	3	2
Tlaxcala	4	0	1	2	1	0
Veracruz	70	10	9	26	12	13
Yucatan	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	19	5	3	3	5	3

^a al 21 de noviembre de 2017.

Fuente: DOF.

¿De qué manera se puede valorar si la atención del FONDEN a la población afectada por un fenómeno natural perturbador es atendida de manera inmediata y oportuna? Los alcances de la presente EEP contenidos en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)* y del *Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)* permiten ofrecer elementos de valoración sobre la eficiencia del FONDEN. La eficacia está fuera de los alcances de la presente EEP ya que, por ejemplo, no se dispone de información sobre la percepción de la población atendida.

De esta manera, la pregunta anterior se expresa en ¿cómo evaluar la eficiencia del FONDEN para atender las necesidades de la población afectada en una situación de emergencia? Para responder a este cuestionamiento, en primer lugar se analiza la temporalidad. En el siguiente cuadro se presentan distintas fechas de los cuatro fenómenos perturbadores que se utilizan en esta EEP. Con esta información se puede avanzar sobre la caracterización de la eficiencia por oportunidad del programa. El conocimiento y reconocimiento de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador es prácticamente inmediato, porque en los cuatro eventos de estudio el Boletín de la declaratoria de emergencia se publicó un día después de haber pasado el fenómeno.

Por otro lado, los tiempos transcurridos entre la publicación de los boletines de la declaratoria de emergencia y de término de la declaratoria de emergencia proporcionan información sobre la temporalidad de la emergencia para la atención de la población con necesidades. Dicha temporalidad osciló entre 10 días en Baja California Sur y 30 días en Puebla (Cuadro 11). El tiempo de la emergencia al parecer no está relacionado ni con el tipo de fenómeno natural perturbador, ni con la superficie de los municipios declarados en emergencia, ni el tamaño de la población vulnerable afectada que se estimó. Más bien, el tiempo de la declaratoria de emergencia está en función de la intensidad o severidad del fenómeno natural perturbador y, en forma especial, de la distribución territorial de la población afectada: a mayor dispersión territorial mayor tiempo para la atención de sus necesidades.

Cuadro 11
Fechas de ocurrencia de procesos en cuatro eventos de estudio

Número de secuencia	Procesos identificados	Fechas de ocurrencia				
		Normatividad	Gro	BCS	Pue	Chis
	Fenómeno natural perturbador	Día 0	21-ago-13	05-sep-16	05 y 06-ago-16	07-sep-17
2	Solicitud de declaratoria de emergencia		22-ago-13	05-sep-16	07-ago-16	
5	Publicación del Boletín de la Declaratoria de Emergencia	Un día hábil después del proceso 4	22-ago-13 (225/13)	06-sep-16 (403/16)	07-ago-16 (356/16)	08-sep-2017 (276/17)
7	Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia	6 días hábiles después del proceso 5	30-ago-13	14-sep-16	15-ago-16	18-sep-17
16	Publicación del Boletín del término de la Declaratoria de Emergencia		11-sep-13 (255/13)	16-sep-16 (423/16)	06-sep-16 (406/16)	
17	Publicación en el DOF del término de la Declaratoria de Emergencia	6 días hábiles siguientes después del proceso 17	20-sep-13	26-sep-16	14-sep-16	
18	Elaboración del informe de utilización de insumos	Hasta 30 días después del proceso 17	10-oct-13	14-oct-16	30-sep-16	
19	Elaboración del informe de utilización de medicamentos	Hasta 60 días después del proceso 17	24-abr-14	16-nov-16	07-nov-16	

Fuente: elaboración propia con información del SINAPROC y DOF.

Es necesario mencionar que al 21 de noviembre de 2017 no se había dado el aviso del fin de la declaratoria de emergencia por los sismos del 7 de septiembre de 2017. Es muy probable que fuera una omisión, ya que, por ejemplo, en la página de datos.gob.mx es posible tener información sobre los insumos autorizados en las siete entidades federativas afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017. Asimismo, el viernes 27 de octubre de 2017 el Secretario de Gobernación aseguró a la prensa de que ya se había superado la emergencia provocada por los sismos y se estaba iniciando la etapa de reconstrucción.

Con relación al tiempo dedicado a la elaboración del informe de utilización de insumos, en los tres eventos analizados y con información (Guerrero, Baja California Sur y Puebla) se constata que dicha tarea se cumplió dentro de la normatividad, es decir hasta 30 días después de la publicación del boletín de aviso de término de la declaratoria de emergencia. En el caso de los informes de uso de medicamentos, en Baja California Sur y Puebla se entregó dentro del periodo estipulado por los Lineamientos, hasta 60 días después de la publicación del boletín de aviso de término de la declaratoria de emergencia. El informe de Guerrero tardó siete meses. En el Artículo 21 de los Lineamientos se señala que

cuando la DGGR detecte el incumplimiento del informe de utilización de insumos, se debe notificar a la entidad federativa, y de seguir esta situación se debe informar a los órganos de control que correspondan para que tomen las medidas necesarias. En los Lineamientos, sin embargo, no se establece el procedimiento a seguir en caso de que el CENAPRECE no reciba el informe de utilización de medicamentos.

En segundo lugar, se pueden valorar cinco elementos que intervienen en el desarrollo y actuación de cada uno de los 24 procesos y sus subprocesos, siendo los siguientes: i) tiempo: ¿en la normatividad se señala el tiempo de ejecución del proceso?; de ser así, ¿este tiempo es adecuado?; ii) recursos humanos: ¿para llevar a cabo el proceso se requiere de recursos humanos altamente calificados y especializados?; iii) recursos financieros: ¿para llevar a cabo el proceso se requiere algún gasto importante?, y iv) información: ¿para llevar a cabo el proceso se requiere de información especializada?; de ser así, ¿esta información especializada puede ser verificada o de acceso público? (Cuadro 12).

La respuesta a estas preguntas se presenta en el cuadro 12. El diseño de las respuestas persigue que la interpretación del cuadro sea sencilla. Un SI indica que el proceso es adecuado o que requiere de esa variable de examen. El NO identifica una situación contraria, es decir un proceso inadecuado o que no requiere de esa variable de examen. SIN significa que el proceso podría tener valoración en esa variable de examen, pero que no es posible elaborarla debido a que no está contemplado en la normatividad.

Por último, NA muestra procesos en los cuales, por su naturaleza, no es posible aplicar la variable de examen. El equipo evaluador hizo las valoraciones que se presentan en el cuadro 12 a partir de la lectura de la normatividad del programa, así como del resultado de las entrevistas hechas a distintos funcionarios públicos que participan en el desarrollo de los procesos del programa. Como se observa en el cuadro 12, los procesos que forman parte del macroproceso de atención de emergencia son diversos con respecto a su valoración. Para el cumplimiento de los procesos 2, 4, 6, 8 y 9 es necesaria la intervención de recursos humanos especializados de diversas instancias encargadas, y su tarea consiste en la estimación y cuantificación de la población vulnerable afectada por el fenómeno natural perturbador, así como sus necesidades de insumos y medicamentos.

Cuadro 12
Valoración de los procesos para la atención de emergencias

Número de secuencia	Procesos identificados	Instancia encargada	Variables de examen				
			Tiempo	Recursos humanos	Recursos financieros	Información especializada	Pertinencia
	Ocurrencia del fenómeno natural perturbador						
1	Formulación de los Lineamientos del Programa	DGGR	SIN	SIN	SIN	SIN	SIN
2	Solicitud de declaratoria de emergencia	Entidad federativa	SI	SI	NO	SI/NO	SI
3	Solicitud de dictamen de corroboración	CNPC	SI	NO	NO	NO	NO
4	Realización del dictamen de corroboración	Instancia Técnica facultada: i) CENAPRED; ii) CONAGUA; iii) CONAFOR	SI	SI	NO	SI/NO	SI
5	Publicación del Boletín de la Declaratoria de Emergencia	CNPC	SI	NA	NO	NO	SI
6	Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectada o población damnificada	DGPC	SI	SI	NO	SI/NO	NO
7	Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia	CNPC	SI	NA	NO	NO	SI
8	Solicitud de insumos	Entidad federativa	SIN	SI	NO	SI/NO	SI
9	Solicitud de medicamentos	Dependencia de Salud de la Entidad Federativa	SIN	SI	NO	SI/NO	SI
10	Requisición de insumos y medicamentos	DGGR	SIN	NO	NO	NO	SI
11	Autorización de la compra de insumos y medicamentos	UPCP	SIN	NO	NO	NO	SI
12	Adquisición y entrega de insumos y medicamentos	DGRMSG	SIN	NO	SI	SI/NO	SI
13	Recepción y repartición de insumos y medicamentos	Entidad federativa	SIN	NO	SI	NO	SI
14	Apoyo para la repartición de insumos a la población damnificada	SEDENA, SEMAR, alguna otra dependencia	SIN	NO	SI	NO	SI
15	Solicitud de la continuación de la vigencia de la Emergencia	Entidad federativa	SI	NO	NO	SI/NO	SI
16	Publicación del Boletín del término de la Declaratoria de Emergencia	CNPC	NA	NA	NO	SI/NO	SI
17	Publicación en el DOF del término de la Declaratoria de Emergencia	CNPC	SI	NA	NO	NO	SI
18	Elaboración del informe de utilización de insumos	Entidad federativa	SI	NO	NO	NO	SI
19	Elaboración del informe de utilización de medicamentos	Dependencia de Salud de la Entidad Federativa	SI	NO	NO	NO	SI
20	Informe sobre la entrega de insumos a la población damnificada	SEDENA, SEMAR, alguna otra dependencia	SI	NO	NO	NO	SI
21	Validación del informe de uso y distribución de medicamentos	CENAPRECE	SI	NO	NO	NO	SI
22	Publicación en Internet de la utilización de insumos y medicamentos	DGGR	NA	NO	NO	SI	SI
23	Verificación de la existencia de remanentes	DGGR	NA	NO	NO	NO	SI
24	Integración del Libro Blanco de cada ejercicio fiscal	DGGR	SI	NO	NO	SI/NO	SI

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, para el logro de los procesos 12, 13 y 14 es necesario el uso de recursos financieros por parte de distintas instancias encargadas. Estos recursos se requieren para la compra de los insumos y medicamentos, así como para su distribución entre la población afectada.

Existen procesos que dependen de la existencia y uso de información especializada. Estos son el 2, 4, 6, 8, 9, 12, 15, 16 y 24. Esta información especializada es requerida por distintas instancias y es diversa, siendo la principal datos espaciales que permitan la estimación y ubicación geográfica de la población vulnerable afectada. El grueso de esta información es de uso interno de las dependencias involucradas y no es posible su acceso público. El FONDEN cuenta con una amplia ventana de oportunidad para transparentar su actuación. Una de ellas es el posibilitar el acceso público a toda la información que se utiliza y se genera en la atención de emergencias.

Por último, en el macroproceso de atención de emergencias llegan a intervenir hasta 14 distintas instancias que se encargan del desarrollo de uno o más procesos (Cuadro 13). Esta cantidad, y su variedad de afiliaciones según niveles de gobierno representa, sin lugar a dudas, un reto de gran relevancia para la eficiencia en la coordinación del programa. Quiénes son las instancias que llevan a cabo los procesos sustantivos? La entidad federativa es la única instancia encargada de procesos en las tres etapas del macroproceso. Su actuación básica consiste en informar la situación de emergencia y solicitar insumos y medicamentos; recibir y distribuir los insumos y medicamentos, e informar sobre el uso de los insumos y medicamentos recibidos.

En la normatividad del programa no se hace explícito quién es la instancia a la que se le atribuye la coordinación general del macroproceso, actividad que de alguna manera la ha ido desarrollando la DGGR. Sus funciones básicas son autorizar los insumos y medicamentos solicitados por la entidad federativa; solicitar la compra de estos insumos y medicamentos, y recibir y revisar el informe de utilización de insumos y medicamentos. La UPCP, por otro lado, sólo interviene en un proceso en la etapa de solicitud y que consiste en la autorización de la compra de insumos y medicamentos. Las otras once instancias realizan procesos adjetivos que coadyuvan al logro de los objetivos del programa.

Cuadro 13
Instancias encargadas de procesos por etapa

Instancia	Etapas		
	Solicitud	Entrega	Control y seg.
Entidad federativa			
CNPC			
CENAPRED			
CONAGUA			
CONAFOR			
DGPC			
Dependencia de salud de la entidad federativa			
CENAPRECE			
DGGR			
UPCP			
DGRMSG			
SEDENA			
SEMAR			
Otra dependencia			

Fuente: elaboración propia.

En la normatividad del programa no se hace explícito quién es la instancia a la que se le atribuye la coordinación general del macroproceso, actividad que de alguna manera ha ido desarrollando la DGGR. Sus funciones básicas son autorizar los insumos y medicamentos solicitados por la entidad federativa; solicitar la compra de estos insumos y medicamentos, y recibir y revisar el informe de utilización de insumos y medicamentos. La UPCP, por otro lado, sólo interviene en un proceso en la etapa de solicitud y que consiste en la autorización de la compra de insumos y medicamentos. Las otras once instancias realizan procesos adjetivos que coadyuvan al logro de los objetivos del programa.

Otra de las principales críticas que se le han hecho al FONDEN tanto desde la academia (Beltrán, 2016; GFDRR, 2012; Graizbord, Mercado y Few, 2011), como desde el Congreso de la Unión consiste en su compleja arquitectura, lo que se traduce en importantes retrasos temporales para la atención de emergencias y de reconstrucción, así como en falta de transparencia en el uso y destino de recursos públicos. La compleja arquitectura que existe en México para la atención de emergencias se podría hacer más sencilla si se unieran en una sola instancia a la DGGR y a la UPCP, y que en esa instancia existieran áreas que hicieran los procesos que ahora llevan a cabo la DGPC, el

CENAPRECE y la DGRMSG. En otras palabras, avanzar hacia el diseño y construcción de un Programa desconcentrado del sector público que incorpore los procesos de atención y respuesta a solicitudes, adquisición y entrega de insumos y medicamentos y esquemas de seguimiento de los insumos y medicamentos proporcionados.

Macroproceso de reconstrucción

El Artículo 1 de las RGFONDEN menciona que el FONDEN 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 SINAPROC. Asimismo, el numeral 1 de los Lineamientos de operación dice que los procesos de acceso a recursos permiten apoyar a las entidades federativas, cuando los daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador superan su capacidad financiera y operativa de respuesta, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los términos de las disposiciones aplicables. De manera más específica, en el Artículo 4° de las RGFONDEN se menciona que los fines del FONDEN son, entre otros, canalizar recursos para la reconstrucción de los daños sufridos por un fenómeno natural perturbador en los sectores de competencia federal, estatal o municipal.

Los recursos que canaliza el FONDEN para la reconstrucción, reparación o reubicación se utilizan para la atención de tres soportes materiales: i) viviendas; ii) infraestructura federal, y iii) infraestructura estatal y municipal. Esto significa que los destinatarios de los recursos, según la normatividad, son familias en pobreza patrimonial y propietarias de la vivienda dañada; dependencias y entidades del gobierno federal, en función de la infraestructura que se trate, y la entidad federativa con un monto de hasta el 50 por ciento del monto total de la reconstrucción, reparación o reubicación de su infraestructura. Como se ha señalado, en México ya no se hace una estimación oficial de la población en pobreza patrimonial.

El macroproceso de reconstrucción está compuesto por 24 procesos, dos de ellos con subprocesos incorporados. Su descripción se muestra en el cuadro Anexo AII.5. Con el propósito de describir, analizar y valorar los procesos y subprocesos de este macroproceso, los procesos se dividieron en tres etapas según su desarrollo cronológico: i) etapa de

solicitud de recursos, o de acceso; ii) etapa de autorización y entrega de recursos, y iii) etapa de control y seguimiento de los recursos entregados. Como en el caso del análisis del macroproceso de atención de emergencias, se optó por dividir la evaluación del macroproceso en estas tres etapas porque los procesos que intervienen en cada una de ellas tendrían un propósito común.

Procesos para la solicitud de recursos

Los procesos que forman parte de la etapa de solicitud de recursos son 13 y van desde aquel con número de secuencia 2, Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador, hasta el otro de secuencia 16, Solicitud global de recursos. Estos procesos se presentan en el cuadro 14. Las fechas de ocurrencia que aparecen en las columnas del lado derecho del cuadro corresponden a aquellas que aparecen en los listados de los recursos autorizados por declaratoria de desastres, los cuales se pueden consultar en la página Web del SINAPROC.²⁶

En estos 13 procesos intervienen las siguientes instancias gubernamentales: i) entidad federativa; ii) dependencias (y/o entidades) federales; iii) instancia técnica facultada; iv) DGGR; v) UPCP; vi) CNPC; vii) SAGARPA; viii) SEDATU, y ix) SEDESOL. Las dependencias federales que intervienen pueden ser hasta 14, mientras que las instancias técnicas facultadas son tres. La gran cantidad de instancias gubernamentales encargadas de uno o más procesos de esta etapa, hasta 21, pone de manifiesto el enorme reto que tiene el macroproceso para la coordinación interinstitucional en este primer momento de intervención. En las RGFONDEN y en los Lineamientos de operación se menciona que el FONDEN es un instrumento interinstitucional, pero no se dice cuál instancia gubernamental es la encargada de la coordinación general. Lo que sí se menciona en el numeral 51 de los Lineamientos de operación es que las solicitudes, consultas e interpretación de las disposiciones contenidas en la normatividad del FONDEN están a cargo de la UPCP y la DGGR en el ámbito de sus competencias, quienes pueden solicitar la

26

http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Recursos_Autorizados_por_Declaratoria_de_Desastre

opinión de dependencias y entidades federales competentes, de acuerdo con la naturaleza del asunto a resolver.

Cuadro 14
Macroproceso de reconstrucción: procesos de la etapa de solicitud de recursos

Número de secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada	Instancia receptora	Fechas de ocurrencia				
					Normatividad	Gro	BCS	Pue	Chis
	Ocurrencia del fenómeno natural perturbador				Día 0	21-ago-13	06-sep-16	05 y 06-ago-16	07-sep-17
2	Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador		Entidad federativa	Instancia Técnica facultada: i) CENAPRED; ii) CONAGUA; iii) CONAFOR, DGGR	Dentro de los 3 días hábiles siguientes a la ocurrencia del fenómeno natural perturbador	21-ago-13	07-sep-16	07-ago-16	
3	Solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos (APIN)		Dependencias federales; Entidad federativa	UPCP	Desde la ocurrencia del fenómeno natural perturbador		Límite 22-sep-16	Límite 18-ago-17	
4	Emisión del dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador		Instancia Técnica facultada: i) CENAPRED; ii) CONAGUA; iii) CONAFOR	Entidad federativa, DGGR, CNPC	Hasta 3 días hábiles después del proceso 2	22-ago-13	09-sep-16	08-ago-16	
5	Instalación del Comité de evaluación de daños		Entidad federativa; DGGR; UPCP; dependencias federales		Un día hábil siguiente después del proceso 4	23-ago-13	12-sep-16	09-ago-16	
6	Solicitud de la emisión de declaratoria de desastre natural		Entidad federativa	DGGR					
7	Estimación y cuantificación de daños		Dependencia federal	DGGR					
8	Solicitud de recursos para la evaluación de daños		Entidad federativa	UPCP					
9	Publicación en el DOF de la declaratoria de desastre natural		CNPC		Hasta 4 días hábiles después del proceso 5	29-ago-13	19-sep-16	15-ago-16	14-sep-17
12	Entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños		Entidad federativa; DGGR; UPCP; dependencias federales	Representantes de las dependencias federales, DGGR, UPCP	Hasta 10 días hábiles después del proceso 5	03-oct-13	10-oct-16	26-ago-16	
	Evaluación de daños y autorización de recursos		DGGR, UPCP	BANOBRAS					
13	Solicitud de anticipos		Dependencia federal	UPCP	A partir de la fecha del proceso 12				
14	Diagnóstico definitivo de obras y acciones		Dependencia federal	DGGR	Hasta 7 días hábiles después del proceso 12	14-oct-13	19-oct-16	06-sep-16	
15	Solicitud de recursos para la reconstrucción		Dependencia federal	DGGR	Hasta 7 días hábiles después del proceso 12				
16	Solicitud global de recursos	Apoyos adicionales al Programa de contingencias Apoyos adicionales para enseres domésticos Apoyos adicionales al Programa de Empleo	DGGR	UPCP	Hasta 2 días hábiles después del proceso 14				
			SAGARPA	UPCP					
			SEDATU	UPCP					
			SEDESOL	UPCP					

Fuente: elaboración propia con información de las RGFONDEN, de los Lineamientos de operación, del DOF y del SINAPROC.

La primera instancia que participa en el macroproceso es el titular del Ejecutivo de la entidad federativa, quien, una vez ocurrido un fenómeno natural perturbador, emite la Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador, proceso con número de secuencia 2. Su solicitud la dirige a la Instancia Técnica facultada que le correspondería la corroboración del fenómeno, según su tipo y con copia a la Secretaría de

Gobernación, a la CNPC y a la DGGR. En su misiva se incluye la siguiente información: i) descripción y fecha de ocurrencia del fenómeno natural perturbador; ii) nombres oficiales de los municipios o delegaciones políticas afectadas a causa del fenómeno natural perturbador, y iii) servidor público designado para cualquier duda o requerimiento específico. Esta solicitud debe ser entregada dentro de los tres días hábiles siguientes a la ocurrencia del fenómeno natural perturbador.

Una vez recibida la solicitud, la Instancia Técnica facultada tiene hasta tres días hábiles para responder a la entidad federativa, con copia a la DGGR y a la CNPC, sobre la corroboración del fenómeno natural perturbador. Este es el proceso con número de secuencia 4, Emisión del dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador. Tal y como ocurre en el proceso 3 del macroproceso de atención de emergencias, esta emisión la elabora la Instancia Técnica facultada según haya sido el fenómeno natural perturbador: i) el CENAPRED si se trató de un fenómeno geológico; ii) la CONAGUA si fue hidrometeorológico, o iii) la CONAFOR si ocurrió un incendio forestal.

Si la Instancia Técnica facultada corrobora el fenómeno natural perturbador, entonces la entidad federativa vuelve a participar en los procesos 5, 3, 6, y 12. El proceso con secuencia 5 se denomina Instalación del Comité de evaluación de daños. La conformación y reunión de este comité es responsabilidad del Ejecutivo estatal. Con base en el Artículo 12 de las RGFONDEN, este comité se ocupará exclusivamente de evaluar y cuantificar los daños en los sectores de la infraestructura localizada en la entidad federativa. Debe funcionar en subcomités que se agrupan por sector afectado y que son los siguientes: i) vivienda; ii) infraestructura urbana; iii) residuos sólidos; iv) carreteras; v) hidráulico; vi) educativo; vii) salud; viii) monumentos históricos, artísticos y arqueológicos; ix) áreas naturales protegidas; x) pesquero y acuícola; xi) forestal y de viveros, y xii) zonas costeras.

La instalación de este comité debe ser un día hábil después de haber recibido el dictamen de corroboración, proceso 4. Este comité se integra con un representante de la DGGR; un representante de la UPCP; un representante de cada entidad federal comprometida con el daño a su infraestructura; un representante de la Unidad de Seguros; un representante de la Instancia Técnica encargada de la corroboración del fenómeno natural perturbador; el titular del Ejecutivo de la entidad federativa; un representante del

área de finanzas de la entidad federativa; un representante de la unidad de protección civil de la entidad federativa; un representante de cada sector de infraestructura comprometido con el daño, y un representante del órgano local de control. En la normatividad del FONDEN no se establece quién preside este Comité. En el numeral 6 de los Lineamientos se establece como quórum para su instalación la presencia de al menos dos representantes del gobierno federal, el representante del órgano estatal de control y al menos otros tres representantes de la entidad federativa. Es indudable que este Comité debe estar conformado por muchas personas. Es necesario revisar su conformación y funcionamiento para avanzar hacia la propuesta de una instancia con mayor eficiencia para la toma de decisiones. Por su parte, los subcomités se integran con representantes de la dependencia o entidad federal y local del sector correspondiente.

En esta sesión de instalación del Comité de evaluación de daños se llena un Acta, en la cual se asientan seis acuerdos y hasta dos más opcionales. Estos acuerdos son: i) constitución del Comité de evaluación de daños; ii) integración del número de subcomités requeridos, según los sectores de afectación; iii) compromiso de cada subcomité para elaborar el diagnóstico definitivo de daños; iv) compromiso de cada subcomité para presentar su diagnóstico definitivo de daños en la sesión de entrega de resultados, a llevarse a cabo 10 días hábiles después de la instalación del comité; v) entrega de la solicitud de declaratoria de desastre natural, que hace el titular del ejecutivo de la entidad federativa a la DGGR, y vi) designación del secretario técnico para recibir la cuantificación y evaluación de daños. Los acuerdos opcionales son: i) solicitud de ampliación de la fecha de entrega de resultados por parte de algún o algunos subcomités, y ii) solicitud de recursos de uno o más sectores de APIN para la ejecución de acciones, trabajos y obras prioritarias y urgentes.

Una vez instalado el Comité de evaluación de daños, y según el Artículo 11 de las RGFONDEN, la entidad federativa puede hacer la Solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos (APIN), proceso 3, a la UPCP y con cargo al FONDEN a cuenta del costo total de reconstrucción y contra el 50 por ciento de los recursos públicos federales si se va a utilizar para la atención de infraestructura estatal o municipal. Por otro lado, en el Artículo 26 de las RGFONDEN se dice que las dependencias y entidades federales pueden solicitar APIN desde la ocurrencia del desastre natural, es decir sin la necesidad de la instalación del

Comité de evaluación de daños. Para tal solicitud se debe llenar un formato en donde se incluye el listado de acciones, trabajos y obras prioritarias y urgentes por sector para la mitigación de los daños ocasionados por el fenómeno natural perturbador. La información de cada sector debe contener: i) municipio; ii) localidad; iii) población afectada; iv) diagnóstico de daños, ubicación y área afectada; v) acciones de restauración; responsable de la ejecución de las acciones; vi) periodo de ejecución en días, y vii) monto solicitado. Como se observa, la información que se requiere es amplia. La cuantificación de los daños puede ser una tarea muy compleja y ésta se enfrenta en la normatividad al escaso tiempo que se tiene disponible, así como de la información especializada que se requiere para hacer la solicitud de recursos. El FONDEN debería transitar hacia un modelo más ágil y sencillo para atender las APIN, recursos que son altamente valiosos dado su carácter prioritario y urgente para ejecutar acciones emergentes.

En el Artículo 5 de las RGFONDEN se definen los APIN a los recursos para la ejecución de acciones emergentes, así como los trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, dirigidas a solventar la situación crítica del desastre natural, tales como restablecimiento de las comunicaciones, servicios básicos, limpieza inmediata, remoción de escombros y todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada, así como para evitar mayores daños y proteger a la población. Con base en el Artículo 11 de las RGFONDEN, los APIN no podrán cubrir acciones y obras cuyo periodo de ejecución sea mayor a 30 días naturales.

En la página Web del SINAPROC existe información sobre el monto total de APIN autorizados entre 2009 y 2014 por entidad federativa (Cuadro 15).²⁷ En total se autorizaron 6,916 millones de pesos, a precios constantes de 2014, de los cuales se destinaron 3,616 millones de pesos a las entidades federativas de Guerrero y Nuevo León, 52 por ciento del total. En una segunda posición se ubicaron Baja California Sur y Veracruz, con monto autorizado en conjunto de 1,280 millones de pesos, 19 por ciento del total. En cambio, las entidades de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán no requirieron de APIN.

²⁷ http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Apoyos_parciales_inmediatos_APIN

Cuadro 15
Apoyos Parciales Inmediatos autorizados por entidad federativa, 2009-2014
(millones de pesos a precios constantes de 2014)

Entidad federativa	Suma	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	6 916	108	2 519	649	128	2 637	875
Aguascalientes							
Baja California	109		92				17
Baja California Sur	676	24			19	76	556
Campeche	30			6	2		22
Coahuila	408		112	270	1	25	
Colima	21			19		2	
Chiapas	68		12	7		2	48
Chihuahua	7					6	1
Ciudad de Mexico	55		55				
Durango							
Guanajuato							
Guerrero	1 620		13		22	1 533	52
Hidalgo	81			16		66	
Jalisco	2						2
Mexico	356	49	155	152			
Michoacan	114		38			76	
Morelos							
Nayarit	145					145	
Nuevo Leon	1 996		1 913			83	
Oaxaca	91			16	32	31	12
Puebla	60					60	
Queretaro							
Quintana Roo	16					3	13
San Luis Potosi	6		2			4	
Sinaloa	169					169	
Sonora	52	30	5				17
Tabasco	158		87	13		57	
Tamaulipas	67		36	1		23	7
Tlaxcala							
Veracruz	604	5		149	51	272	128
Yucatan							
Zacatecas	4					4	

Nota: para transformar a precios constantes se utilizó el índice anual de precios al consumidor.

Fuente: elaboración propia con información de SINAPROC.

Cabe mencionar que tres fenómenos naturales perturbadores ocuparon casi el 60 por ciento de la suma total de APIN autorizada para el periodo de estudio: i) lluvia severa por el huracán “Alex” con fecha 1° de julio de 2010 en Nuevo León; ii) lluvia severa por la tormenta tropical “Manuel” con fecha 14, 15 y 16 de septiembre de 2013 en Guerrero, y iii) huracán “Odile” con fecha 14 y 15 de septiembre de 2014 en Baja California Sur. Tres fenómenos hidrometeorológicos cuya intensidad, indudablemente, estuvo asociada de alguna manera con el cambio climático.

Los daños ocasionados por la tormenta tropical “Manuel” en Guerrero en 2013 dieron origen a la puesta en marcha del *Plan Nuevo Guerrero*, el cual ha sido descrito en el capítulo 2 de esta EEP. Por otro lado, y para poner en relieve el efecto de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, el 12 de octubre de 2017 el BANOBRAS emitió su Boletín Informativo 15/2017 en donde mencionó la autorización de APIN por 6,860 millones de pesos para las entidades federativas de Chiapas, Ciudad de México, estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Dicho apoyo se puso a disposición de las dependencias y entidades federales para apoyar los sectores de infraestructura urbana, hidráulica, educativa, carretera, vivienda, naval, cultural y monumentos históricos. Dicha cantidad equivale a 6,309 millones de pesos a precios constantes de 2014, es decir 91 por ciento del monto total autorizado por la SHCP para el apoyo del FONDEN en APIN del periodo 2009-2014.

La instalación del Comité de daños, proceso 5, da lugar para la solicitud de APIN por parte de la entidad federativa, proceso 3, así como para el desarrollo de los procesos 6, 7 y 8, siendo que el 6 y el 8 son responsabilidad de la entidad federativa. El proceso 6 consiste en la Solicitud de la emisión de declaratoria de desastre natural. Siguiendo con lo establecido en el Artículo 9 de las RGFONDEN, en la sesión de instalación del Comité de evaluación de daños, la entidad federativa debe entregar al representante de la DGGR la solicitud de emisión de la declaratoria de desastre natural. En dicha solicitud es necesario informar sobre los siguientes rubros: i) municipios o delegaciones políticas que han sido corroborados por la Instancia Técnica facultada, así como descripción del fenómeno natural perturbador y fecha de ocurrencia; ii) reconocimiento de que se ha rebasado la capacidad financiera y operativa de la entidad federativa para atender los efectos del fenómeno natural

perturbador; iii) compromiso para incorporar en el ejercicio fiscal siguiente recursos necesarios para asegurar la infraestructura pública; iv) seguridad de que se han regularizado los recursos recibidos por concepto de APIN, y v) nombre del servidor público designado para dar seguimiento a la solicitud.

Un aspecto a tomar en cuenta es que en la normatividad del FONDEN no se establecen mecanismos para el seguimiento del compromiso de aseguramiento de la infraestructura pública. Este elemento debe ser tomado en cuenta con el propósito de avanzar en la EGIR que pretende implementar el gobierno Federal, dando cada vez más importancia a las acciones de prevención sobre las de atención de desastres.

Después de la entrega de la solicitud de la declaratoria de emergencia por parte de la entidad federativa, y a satisfacción de la DGGR, ésta última la turna a la CNPC de la SEGOB, quien se encarga de llevar a cabo el proceso 9, Publicación en el DOF de la declaratoria de desastre natural. La CNPC tiene hasta cuatro días hábiles después de haberse instalado el Comité de evaluación de daños para la publicación. El contenido de la Declaratoria de Desastre Natural es muy parecido al de la Declaratoria de Emergencia. Comienza con el nombre de quien suscribe, el Coordinador Nacional de Protección Civil y se mencionan los considerados que corresponden a las fechas de solicitud de la corroboración del fenómeno natural perturbador, proceso 2, de la emisión del dictamen de corroboración, proceso 4, y de la fecha de la instalación del Comité de evaluación de daños, proceso 5. A continuación se hace la declaratoria, en donde en su artículo 1° se declaran a los municipios involucrados como zona de desastre, y en el artículo 2° se dice sobre la posibilidad de acceso a los recursos del FONDEN.

Contrario a lo previsto en el macroproceso de atención de emergencias, en la normatividad del FONDEN no se reconoce la posibilidad de que la CNPC publique en el DOF una Declaratoria de Desastre Natural sin necesidad de tener el dictamen de corroboración, o la solicitud por parte de la entidad federativa. Entonces, el macroproceso de reconstrucción es mucho más reactivo en relación al macroproceso de atención de emergencias.

Los procesos 7, Estimación y cuantificación de daños y 8, Solicitud de recursos para la evaluación de daños son competencia de las dependencias o entidades federales y su

desarrollo se deriva de la sesión de instalación del Comité de evaluación de daños. En el caso del proceso 7, la dependencia o entidad federal informa sobre esta estimación en la instalación del Comité de evaluación de daños y, con base en el Artículo 11 de las RGFONDEN, es la responsable de coordinar las estimaciones y validar los resultados sobre las acciones emergentes y los trabajos de carácter prioritario y urgente a emprender. Según lo establecido en el numeral 7 de los Lineamientos de Operación, la estimación y cuantificación de daños se debe presentar con soportes fotográficos que incluyan la georreferenciación satelital de cada una de las acciones de reconstrucción a realizar, además de capturarlas en el *Sistema Fonden en Línea*, proceso con número de secuencia cero. La DGGR, por su parte, se hace receptora de la solicitud para la posterior requisición de recursos ante la UPCP, proceso que se describirá más adelante.

Por lo que respecta al proceso 8, la dependencia o entidad federal puede solicitar recursos para la evaluación de daños. Esta solicitud está normada, también, por el Artículo 11, y tiene el propósito de fortalecer la capacidad de respuesta inmediata en el proceso de evaluación y cuantificación de daños. La solicitud de recursos es para subsanar los gastos realizados por la dependencia federal con el propósito de cuantificar los daños, desde el momento de la ocurrencia del fenómeno natural perturbador y hasta la fecha de entrega de resultados.

En siguiente proceso por orden cronológico en la etapa de solicitud de recursos es el que tiene el número de secuencia 12, Entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños. A partir de lo expresado en el Artículo 12 de las RGFONDEN, la sesión de entrega de resultados se lleva a cabo a más tardar en un plazo de 10 días hábiles después de la fecha de la sesión de su instalación. Si los subcomités aún no han concluido con su diagnóstico definitivo de daños, entonces pueden solicitar una prórroga hasta por 10 días hábiles adicionales. A esta sesión de entrega se convoca a las mismas personas que conformaron la sesión de instalación.

En la sesión de entrega de resultados, cada subcomité presenta los documentos que amparan la cuantificación y evaluación de los daños de su sector. Acto seguido se llena el Acta de entrega de resultados del Comité de evaluación de daños, que contiene la siguiente información: i) consolidado de recursos requeridos para la atención de los daños a la

vivienda e infraestructura estatal y municipal por sector, y ii) consolidado de los recursos requeridos para la atención de los daños a la infraestructura federal por sector (aportación Federal). De manera adicional se describen los siguientes acuerdos: i) exhorto a las dependencias y entidades federales para que en un plazo de hasta siete días hábiles presenten a la SEGOB, por conducto de la DGGR, su diagnóstico definitivo de obras y acciones (proceso 14) y la solicitud de recursos para la reconstrucción (proceso 15); ii) señalamiento de la situación jurídica del aseguramiento y petición para incorporar en los programas y presupuestos anuales subsecuentes los recursos necesarios para el aseguramiento de la infraestructura dañada y que sea objeto de apoyo con cargo al FONDEN, y iii) señalamiento de las dependencias y entidades federales que no cuentan con recursos para la reconstrucción y restauración de la infraestructura dañada, por lo que requieren del apoyo del FONDEN. Un acuerdo adicional puede ser que uno o más sectores mencionen que una vez realizados los trabajos de evaluación, no se encontraron daños en su infraestructura, por lo que no requieren del apoyo del FONDEN.

En el Artículo 13 de las RGFONDEN se prevé un subproceso, el cual consiste en la Evaluación de daños y autorización de recursos, que pueden hacer directamente la DGGR y la UPCP, en casos que no hubo convocatoria para la instalación del Comité de evaluación de daños, o no hubo entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños. En este caso, la DGGR y la UPCP pueden instrumentar mecanismos, en coordinación con las dependencias y entidades federales, para realizar la evaluación de daños, e instruir a BANOBRAS, como instancia fiduciaria del FONDEN, para la liberalización de los recursos procedentes. En las entrevistas sostenidas con los funcionarios de la DGGR y la UPCP el equipo evaluador pudo constatar que este subproceso no ha sido necesario de llevar a cabo.

Las dependencias y entidades federales que tuvieron afectaciones en su infraestructura por la ocurrencia del fenómeno natural perturbador son las instancias encargadas del desarrollo de los procesos 13, 14 y 15. El proceso 13, Solicitud de anticipos, está contemplado en el numeral 19 de los Lineamientos de operación, en donde se dice que a partir de la sesión de entrega de resultados, la dependencia o entidad federal puede

solicitar anticipos ante la UPCP, los cuales contribuirán a la realización de trabajos y obras prioritarias.

Esta prioridad se debe justificar con una evaluación preliminar, parcial, aproximada, estimada y acumulativa del desastre natural. La normatividad no menciona más al respecto y en la página Web del SINAPROC no existe un formato para tal solicitud.²⁸ Los anticipos tampoco son cuantificados en la información sobre recursos autorizados por declaratoria de desastre que proporciona el mismo SINAPROC.²⁹ Los anticipos son un misterio y no existe información para hacer una evaluación de éstos.

El proceso 14 es el Diagnóstico definitivo de obras y acciones, el cual está comprometido en los acuerdos del Acta de entrega de resultados y la dependencia o entidad federal debe entregar a la DGGR en un plazo de hasta siete días hábiles después de la sesión de entrega de resultados. Este es un documento que según lo establecido en el numeral 9 de los Lineamientos de operación contiene la siguiente información: i) denominación del fenómeno natural perturbador que originó el daño; ii) listado de municipios o delegaciones políticas afectadas; iii) relación y cuantificación de daños, así como acciones propuestas para su reparación y tiempo estimado de realización; iv) situación jurídica del aseguramiento de los bienes sujetos de apoyo (en caso de no estar asegurados, señalar que no se ha recibido apoyo previo del FONDEN para su reparación), y v) manifestación de que los efectos del desastre natural rebasan la capacidad financiera de la dependencia o entidad federal. Para el caso de programas de obras y acciones de competencia estatal y/o municipal, la instancia ejecutora responsable del sector afectado, manifiesta que no existen apoyos parciales inmediatos ni anticipos pendientes de regularización.

De manera paralela al proceso 14, la dependencia o entidad federal elabora el proceso 15, Solicitud de recursos para la reconstrucción, la cual se entrega también a la DGGR en un plazo de hasta siete días hábiles después de la sesión de entrega de resultados del Comité de evaluación de daños. De hecho, el diagnóstico definitivo de obras y acciones debe ser incluido en la solicitud de recursos, tal y como se establece en el Artículo 15 de las

²⁸ <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Normatividad1>

²⁹

http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Recursos_Autorizados_por_Declaratoria_de_Desastre

RGFONDEN. Cabe mencionar que en la normatividad no se establece cuál es la información que debe contener esta solicitud, además del diagnóstico definitivo de obras y acciones, pero en los documentos anexos que aparecen en la página Web del SINAPROC hay dos que están relacionados con este proceso. Uno es el calendario de ejecución de ejercicio de recursos. El otro es el programa de obras y acciones. En ambos, la dependencia debe detallar el programa mensual de obras a realizar y recursos financieros requeridos.

Con los diagnósticos definitivos de obras y acciones y las solicitudes de recursos para la reconstrucción entregados por todas las dependencias y entidades federales involucradas, la DGGR se encarga de realizar el proceso 16, Solicitud global de recursos, la cual dirige a la UPCP y con ello se cierra la etapa de solicitud de recursos. La DGGR tiene hasta dos días hábiles después de la recepción del último informe para hacer esta integración. No existe un formato para este proceso. Según lo establecido en el numeral 10 de los Lineamientos de operación, en la solicitud integral de recursos se deben incluir los recursos para estudios, evaluaciones de costo-beneficio, evaluaciones de impacto ambiental, proyectos ejecutivos, proyectos arquitectónicos y proyectos de ingeniería civil. El monto de recursos solicitados para infraestructura federal que se encuentra asegurada sólo es por la diferencia entre la suma asegurada y el monto total de daños.

A partir de lo expresado en el numeral 21 de los Lineamientos de operación, en la elaboración de esta solicitud, la DGGR debe anexar las solicitudes de cada dependencia o entidad federal, así como verificar tres cosas: i) que no haya duplicidad en la información proporcionada; ii) que no se soliciten recursos para reparar daños ajenos al desastre natural en cuestión, y iii) que la infraestructura sujeto de apoyo no haya sido materia de apoyos anteriores, o de ser el caso que se acredite su aseguramiento.

En el Capítulo V Sección IV de los Lineamientos de operación se presupone la existencia de tres subprocesos vinculados a este proceso. El primero de ellos consiste en la solicitud de Apoyos adicionales al Programa de contingencias que hace la SAGARPA a la UPCP, cuando los recursos del Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) se encuentren ejercidos en su totalidad o resulten insuficientes. El objetivo del PACC consiste en apoyar a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos para reincorporarlos a sus actividades productivas en el menor tiempo posible ante

la ocurrencia de contingencias climatológicas atípicas, relevantes, no recurrentes e impredecibles. El segundo subproceso es la solicitud por parte de la SEDATU de Apoyos adicionales para enseres domésticos cuando los recursos del Programa de Infraestructura se encuentren ejercidos en su totalidad o resulten insuficientes. En el numeral 27 de los Lineamientos de operación se señala a la SEDESOL y al Programa Hábitat. Sin embargo, en 2016 el Programa Hábitat se fusionó con otros cuatro programas para la creación del Programa de Infraestructura, a cargo de la SEDATU y con el objetivo general de contribuir a mejorar la disponibilidad de la infraestructura básica, complementaria y equipamiento, imagen, entorno, ampliación y mejoramiento de la vivienda, y así a las condiciones de habitabilidad de los hogares que se encuentran asentados en las zonas de actuación del Programa.

Finalmente, la SEDESOL puede hacer una solicitud a la UPCP de Apoyos adicionales al Programa de Empleo, una vez ejercidos o devengados en su totalidad los recursos de este programa y que se destinarían a cubrir fuentes transitorias de ingresos cuando por causa de una emergencia o desastre natural se requieran realizar el siguiente tipo de actividades: i) limpieza, desazolve y remoción de escombros; ii) reparación o reconstrucción de infraestructura social básica, caminos rurales, carreteras y accesos; iii) limpieza y desazolve de escombros y derrumbes en caminos rurales, carreteras y accesos; iv) limpieza, desazolve, restauración y reforestación de terrenos forestales, y v) cualquier actividad que contribuya a restablecer las condiciones de normalidad.

Procesos para la autorización y entrega de recursos

El macroproceso de reconstrucción del FONDEN contiene tres procesos relacionados con la autorización y entrega de recursos. Su número de secuencia son 17, 18 y 19, mismos que se presentan en el cuadro 16. El equipo evaluador no tuvo acceso a las fechas en las que se llevaron a cabo estos procesos en los cuatro fenómenos naturales perturbadores de estudio, por lo que estas columnas no se incorporan en el cuadro.

Con base en la normatividad del FONDEN, existen cuatro instancias encargadas del desarrollo de estos procesos. La etapa inicia con el proceso de número de secuencia 17, Autorización global de recursos. En los artículos 18 al 20 de las RGFONDEN se indica que

una vez que la UPCP recibe la solicitud global de recursos, de parte de la DGGR, resolverá un día después si dichos recursos se erogarán con cargo al Programa FONDEN o al Fideicomiso FONDEN. Si los recursos se autorizan con cargo al Programa FONDEN, entonces la dependencia o entidad federal tiene hasta tres días hábiles para solicitar la ampliación presupuestal ante la dirección general de programación y presupuesto que corresponda. Por otro lado, si la UPCP determina que los apoyos serán con cargo al Fideicomiso FONDEN, entonces dicha Unidad convocará en un plazo no mayor a cinco días hábiles al Comité Técnico para presentar la información, solicitar la autorización y, en su caso, instruir al BANOBRAS, como institución fiduciaria, para que se lleven a cabo las acciones necesarias para la entrega de recursos.

Cuadro 16
Macroproceso de reconstrucción: procesos de la etapa de autorización y entrega de recursos

Número de secuencia	Procesos identificados	Instancia encargada	Instancia receptora	Fechas
17	Autorización global de recursos	UPCP	Comité Técnico, BANOBRAS	Un día después del proceso 16
18	Convenio de coordinación	SEGOB, SHCP	Entidad federativa, Dependencias federales	Hasta 4 días hábiles después del proceso 12
19	Entrega de anticipos y recursos	UPCP; BANOBRAS	Dependencias federales	

Fuente: elaboración propia con información de las RGFONDEN, de los Lineamientos de operación y del SINAPROC.

El Comité Técnico del Fideicomiso No. 2003 “Fondo de Desastres Naturales” se integra por dos miembros representantes y suplentes de la SHCP; dos miembros representantes y suplentes de la SEGOB; un invitado permanente por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP); un invitado permanente por parte del BANOBRAS, como institución fiduciaria, y un secretario de Actas del Comité Técnico. Las reuniones del Comité pueden ser ordinarias o extraordinarias. En ambas se extienden invitaciones para funcionarios de las dependencias y entidades federales. En todas las reuniones, los integrantes del Comité Técnico de la SHCP y de la SEGOB tienen voz y voto, mientras que

los de la SFP y del BANOBRAS tienen voz. Generalmente, las sesiones extraordinarias tienen el propósito de revisar la o las solicitudes de recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso para atender las acciones de los daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador, así como acordar su autorización y monto.

Por ejemplo, en la Primera Reunión Extraordinaria del 2017 del Comité Técnico, celebrada el 18 de enero, se revisaron y autorizaron 28 solicitudes de recursos de fenómenos naturales perturbadores que ocurrieron en 2013, 2014 y 2015, mientras que en la Sexta Reunión Extraordinaria, efectuada el 6 de julio, no se revisaron solicitudes de recursos, sino que se presentó y aprobó la propuesta de contratar al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo para fungir como asesor y emisor del *Bono Catastrófico* para proteger al patrimonio del Fideicomiso FONDEN contra sismos y ciclones tropicales. Con base en el numeral 44 de los Lineamientos de operación, una vez autorizados los recursos por parte del Comité Técnico, la DGGR tiene hasta cuatro días hábiles para notificar a la entidad federativa sobre la disponibilidad de los recursos.

El proceso 18, Convenio de coordinación está previsto en el Artículo 22 de las RGFONDEN y consiste en un documento firmado entre la SEGOB, la SHCP y la entidad federativa en donde se acuerdan los términos generales para la ejecución de las obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal, por un monto de hasta el 50 por ciento con cargo al FONDEN y a la entidad federativa por el porcentaje restante. En un documento anexo se asientan las acciones de APIN, las obras y acciones de reconstrucción, y las mejoras y adiciones a cargo de cada uno de los órdenes de gobierno. Este convenio se debe llevar a cabo hasta cuatro días hábiles después de la sesión de entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños. Se hace un anexo por cada sector que interviene y es firmado por el delegado federal o representante de la dependencia o entidad federal en la entidad federativa y por el titular de la dependencia estatal responsable del sector.

Una vez que la UPCP autoriza los recursos y determina el origen de su financiamiento (Programa FONDEN o Fideicomiso FONDEN), y que la SEGOB, la SHCP y la entidad federativa firman el convenio de coordinación para el financiamiento de la reconstrucción de infraestructura estatal o municipal, el siguiente proceso es el número 19 y

se denomina Entrega de anticipos y recursos. Este proceso está en una gráfica del procedimiento de acceso a los recursos FONDEN reconstrucción que aparece en la página Web del SINAPROC,³⁰ así como en otra gráfica del proceso de acceso a recursos FONDEN.³¹ Desafortunadamente, ni en las RGFONDEN ni en los Lineamientos de operación existe un artículo o un numeral que explicita cómo se lleva a cabo este proceso, de qué manera es la actuación de la UPCP y el BANOBRAS y, sobre todo, qué fechas se tienen para la liberación de recursos. En la opinión del equipo evaluador, esta omisión representa un gran obstáculo para la eficiencia, eficacia y transparencia del FONDEN en su macroproceso de reconstrucción.

Procesos para el control y seguimiento de recursos

La vivienda e infraestructura que resultaron dañadas por un fenómeno natural perturbador no tienen un periodo definido para su reconstrucción, tal y como fue apuntado en el párrafo anterior sobre el análisis del proceso 19. Además de la no suficiencia de normatividad para la entrega de anticipos y recursos, la temporalidad, y demora, en la reconstrucción puede obedecer a la magnitud del fenómeno natural perturbador, a la extensión y topografía de la superficie afectada, a la distribución territorial de la población, a las complejidades que implica la coordinación interinstitucional y a otros elementos, incluidos los de tinte político.

Por lo anterior, no es sorpresivo que en un año se autoricen recursos para la reconstrucción por fenómenos naturales perturbadores que ocurrieron años atrás. Basta con recordar la Primera Reunión Extraordinaria del 2017 del Comité Técnico, celebrada el 18 de enero, en donde se revisaron y autorizaron 28 solicitudes de recursos de fenómenos naturales perturbadores que ocurrieron en 2013, 2014 y 2015. En la siguiente gráfica se muestra la distribución de la aportación del FONDEN a los recursos autorizados en 2016 según año de ocurrencia del fenómeno natural perturbador:

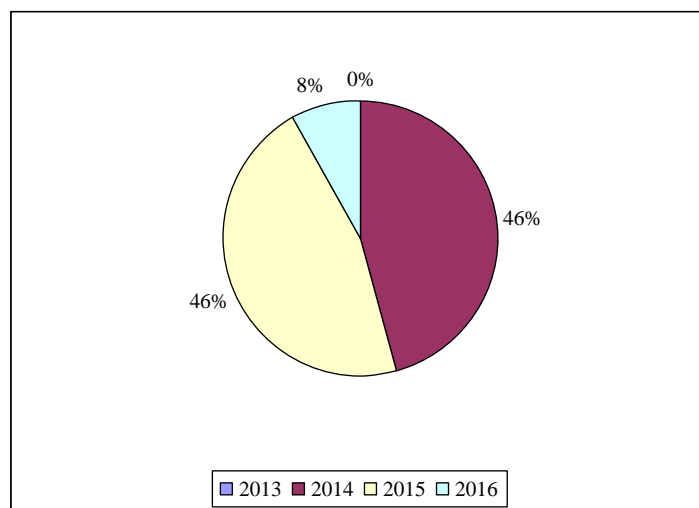
³⁰

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/fonden/RECONSTRUCCION/Diagrama%20De%20Flujo/Diagrama%20Flujo%20Reconstruccion.pdf>

³¹ <http://fonden.datos.gob.mx/#/que-es-el-fonden>

Una primera observación a la gráfica 7 consiste en la inconsistencia de las informaciones sobre el gasto del FONDEN según fuente. Por ejemplo, en la página Web del SINAPROC se menciona que en 2016 la aportación total de los recursos autorizados sumó 8,783 millones de pesos, de los cuales 5,956 millones correspondieron a aportación del FONDEN, 2,774 millones a recursos estatales y 53 millones a aportaciones de las dependencias.³² Por otro lado, en anexo estadístico del 5° Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña se señala que el gasto federal autorizado con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso FONDEN ascendió a 7,250 millones de pesos. La transparencia en la información financiera del FONDEN es asunto pendiente.

Gráfica 7
Distribución porcentual de la aportación del FONDEN en 2016 según año del fenómeno natural perturbador



Fuente: elaboración propia con información del SINAPROC.

El segundo elemento a destacar de la gráfica 7 es que los recursos autorizados en 2016 para atender fenómenos naturales perturbadores de ese año sólo representaron ocho por ciento del monto total, contra 46 por ciento destinado a fenómenos ocurridos en 2014 y otro 46 por ciento a fenómenos de 2015. Estos datos permiten concluir dos cosas: i) que el gasto del FONDEN en un año está más relacionado con la reconstrucción por fenómenos

³² <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/36/24/images/DGGR-DDN-RA2016.pdf>

naturales ocurridos uno o dos años atrás, y ii) que la reconstrucción es un proceso que se puede llevar más de dos años.

Los procesos contemplados en la normatividad del FONDEN para el control y seguimiento del macroproceso de reconstrucción son cuatro, y son dos las instancias encargadas de ellos: dependencias o entidades federales y la SFP (Cuadro 17). La normatividad no contempla fechas para la realización de estos procesos. El control y seguimiento inicia con el proceso 20, Ejecución del programa de obras y acciones. Con base en el numeral 29 de los Lineamientos de operación, las obras y acciones autorizadas con cargo al Fideicomiso FONDEN deben ser calendarizadas por la dependencia o entidad federal responsable, y tal información remitida a la DGGR, a la UPCP y al BANOBRAS. Dicho calendario se entrega a más tardar a los siete días hábiles posteriores a la recepción de la notificación de la autorización de los recursos. Asimismo, las obras las debe iniciar a más tardar a los tres meses de la fecha de notificación de la autorización.

Cuadro 17

Macroproceso de reconstrucción: procesos de la etapa de control y seguimiento de los recursos

Número de secuencia	Procesos identificados	Instancia encargada	Instancia receptora
20	Ejecución del programa de obras y acciones	Dependencia federal	DGGR, UPCP, BANOBRAS
21	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN	Secretaría de la Función Pública	Dependencias federales
22	Cierres financieros e integración del Libro Blanco	Dependencias federales	
23	Participación de testigos sociales	Dependencias federales	

Fuente: elaboración propia con información de las RGFONDEN, de los Lineamientos de operación y del SINAPROC.

Por otro lado, si las obras y acciones de reconstrucción se aprobaron con cargo al Programa FONDEN, entonces las dependencias y entidades federales informan trimestralmente y por escrito sobre los avances físicos y financieros en el formato

establecido para tal efecto.³³ También deben presentar sus avances físicos y financieros en cada sesión ordinaria del Comité Técnico. Para la reconstrucción de infraestructura estatal y municipal, y con base al numeral 30 de los Lineamientos de operación, la entidad federativa informa también trimestralmente sobre los avances físicos y financieros. Este informe trimestral se entrega a la DGGR.

El siguiente proceso consiste en la Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN, actividad que es realizada por la SFP y los destinatarios son las dependencias y entidades federales. Con base en el planteamiento del numeral 49 de los Lineamientos de operación, esta revisión se lleva a cabo en cualquier momento y consiste en hacer un seguimiento a los recursos del FONDEN, a la programación y presupuestación de las obras y acciones y la inspección física de las obras y acciones apoyadas con recursos federales. El mismo numeral indica que en caso de detectar manejos inadecuados de recursos y/o incumplimiento al marco normativo aplicable, los sujetos obligados se hacen acreedores a las sanciones procedentes, sin menoscabo de las acciones que pueda emprender la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales.

Los Cierres financieros e integración del Libro Blanco es el siguiente proceso y es llevado a cabo por las dependencias y entidades federales. En el numeral 50 de los Lineamientos de operación se define al Libro Blanco como la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizan con motivo de la autorización, transferencia y aplicación de recursos federales del FONDEN. Se debe elaborar en un plazo de hasta 30 días hábiles después de haber concluido las obras y acciones. El original queda bajo custodia de la dependencia o entidad federal, mientras que al BANOBRAS se le entrega un archivo electrónico. Se debe integrar un Libro Blanco por sector y fenómeno natural perturbador. De manera adicional, la dependencia o entidad federal debe notificar al BANOBRAS el cierre financiero de las acciones para la atención del desastre natural, así como conciliar con éste los recursos solicitados y transferidos.

El último proceso, Participación de testigos sociales se enuncia en el Artículo 28 de las RGFONDEN, pero no hay referencia a ellos en los Lineamientos de operación. Este

³³ <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Normatividad1>

artículo dice que las dependencias o entidades federales promoverán la participación de testigos sociales para fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal. Los testigos emitirán cada tres meses sus testimonios, los cuales serán entregados a la propia dependencia o entidad federal. En las entrevistas sostenidas con funcionarios de la DGGR, UPCP y dependencias federales se constató la no promoción en la instalación de estos testigos sociales. Asimismo, el examen del Artículo 28 habla de una especie de evaluación interna o endogámica, ya que la dependencia es la que promueve su conformación y a ella le entrega resultados. No habría los elementos para pensar en un efectivo proceso de evaluación, que permitiera mejorar el desempeño de la dependencia o entidad federal.

Valoración integral del macroproceso

El macroproceso de reconstrucción del FONDEN está encaminado a la autorización de recursos y ejecución de acciones para atender los daños ocasionados por un fenómeno natural perturbador, en el marco del SINAPROC. Los 24 procesos tienen por objeto regular el acceso a los recursos del FONDEN, procurando seguir los principios de complementariedad, oportunidad y transparencia. Los recursos financieros que se autorizan se dividen en tres: i) APIN; ii) anticipos, y iii) ejecución de obras. Estos recursos se utilizan para la reconstrucción, reparación o reubicación de vivienda, infraestructura estatal y municipal, e infraestructura federal. Con base en la utilización de los recursos, la población objetivo son hogares, dependencias y entidades estatales y dependencias y entidades federales.

El número de declaratorias de desastre natural entre el 1° de enero de 2013 y el 21 de noviembre de 2017 ascendió a 250 (Cuadro 18), cantidad significativamente inferior con respecto al número de declaratorias de emergencia que aparece en el cuadro 10. Esto significa que por cada declaratoria de desastre natural se emitieron 1.7 declaratorias de emergencia. La correlación entre ambas cantidades por entidad federativa es de 0.88, lo que permite concluir que, en términos generales, aplica lo establecido en el Artículo 8 de los Lineamientos, en donde se señala que la declaratoria de emergencia puede coexistir con una declaratoria de desastre natural.

Cuadro 18
Declaratorias de desastre natural por entidad federativa, 2013-2017

Entidad Federativa	Suma	2013	2014	2015	2016	2017 ^a
Total	250	87	54	49	26	34
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0
Baja California	1	0	1	0	0	0
Baja California Sur	8	2	3	1	1	1
Campeche	5	0	3	0	1	1
Coahuila	9	4	0	3	2	0
Colima	11	3	3	5	0	0
Chiapas	14	3	4	1	1	5
Chihuahua	27	9	7	4	7	0
Ciudad de Mexico	6	4	1	0	0	1
Durango	7	2	1	1	3	0
Guanajuato	3	2	0	0	1	0
Guerrero	15	7	4	2	1	1
Hidalgo	2	1	0	1	0	0
Jalisco	8	2	1	5	0	0
Mexico	4	2	1	0	0	1
Michoacan	6	4	0	2	0	0
Morelos	4	2	0	1	0	1
Nayarit	4	3	0	1	0	0
Nuevo Leon	4	2	0	1	0	1
Oaxaca	20	6	2	2	0	10
Puebla	6	2	0	0	1	3
Queretaro	1	1	0	0	0	0
Quintana Roo	6	2	2	2	0	0
San Luis Potosi	10	5	3	2	0	0
Sinaloa	8	3	2	1	2	0
Sonora	10	1	5	2	2	0
Tabasco	5	1	3	0	0	1
Tamaulipas	11	4	2	4	1	0
Tlaxcala	3	0	1	1	0	1
Veracruz	31	9	5	7	3	7
Yucatan	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	1	1	0	0	0	0

^a al 21 de noviembre de 2017.

Fuente: DOF.

La alta correlación entre el número de declaratorias de emergencia y de desastre natural por entidad federativa explica que para ambos casos sean prácticamente las mismas entidades las de mayor y menor número de éstas. Las entidades federativas con mayor número de declaratorias de desastre natural en el periodo de estudio fueron Veracruz,

Chihuahua, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Estos concentraron 43 por ciento de las declaratorias totales. En el polo opuesto, Zacatecas, Baja California, Querétaro, Aguascalientes y Yucatán tuvieron la menor cantidad y concentraron uno por ciento del total. La Ciudad de México, por su parte, sumó seis declaratorias en el periodo, cuatro de ellas que ocurrieron en 2013.

A lo largo de los artículos de las RGFONDEN y de los numerales de los Lineamientos de operación no hay alusión a elementos específicos sobre la vivienda. La atención a la vivienda aparece en el Anexo IV de los Lineamientos de operación. En éste se menciona que la población objetivo son familias que cumplen con los siguientes criterios: i) que habiten la vivienda permanentemente; ii) que la vivienda haya sido afectada por el fenómeno natural perturbador; iii) que sea considerada en pobreza patrimonial por la SEDESOL; iv) que los habitantes de la vivienda sean propietarios o poseedores legítimos; v) que la vivienda no se encuentre asentada en zona federal, y vi) que la vivienda y el terreno en donde se asientan sean de tenencia regular o en proceso de regularización. Esto significa que *no* es población objetivo los hogares que son arrendatarios, que son propietarios pero que habitan una vivienda con irregularidad en la tenencia de la tierra o que no tienen escrituras, y que no se encuentran en situación de pobreza patrimonial.

Una rápida estimación con datos de la encuesta intercensal 2015 muestra lo siguiente: en ese año había 31.9 millones de viviendas particulares habitadas, de las cuales el 32 por ciento no eran viviendas propias; 22 por ciento eran viviendas propias pero sin escrituras; 16 por ciento eran viviendas propias y habían sido autoconstruidas, y 53 por ciento de las viviendas tenían seis focos o más, indicador que puede ser un *proxy* de la estimación de los hogares que no están en pobreza patrimonial, ya que en 2008 el porcentaje estimado por SEDESOL de población sin pobreza patrimonial fue justamente 53 por ciento (SEDESOL, 2010:4).

De esta manera, el criterio más discriminante para la selección de la población objetivo del FONDEN es el no considerar a la población en situación de pobreza patrimonial, seguido por las familias que no son propietarias de la vivienda que habitan. Estos hogares son justamente el grueso de los que resultaron afectados en el sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Al momento de redactar esta EEP el

gobierno de la Ciudad de México no había concluido con el diagnóstico definitivo de daños y en la página Web de reconstrucción de la Ciudad de México no había información sobre la cuantificación o estimación del número de viviendas dañadas, solo sobre la demolición de 24 inmuebles y dos informes sobre la afectación a la actividad económica.³⁴

En otras palabras, la población objetivo del FONDEN representa algo así como la mitad de las viviendas del país, y en cambio casi la totalidad de la infraestructura federal, estatal y municipal. En la normatividad del FONDEN no hay alternativas para el otro 50 por ciento de las viviendas. Es indudable que se deberá trabajar en esta materia para ofrecer una atención viable y certera a las familias que perdieron su casa, pero que por ahora están fuera de la población objetivo del FONDEN. Una propuesta concreta es la siguiente: agregar en la normatividad del FONDEN que las viviendas que son habitadas por hogares que no están en condición de pobreza patrimonial, y que están aseguradas contra daños por desastres naturales, serán consideradas por el FONDEN para su apoyo. Esto significa establecer un convenio y mecanismo de actuación con el sector financiero del país, para la oferta de estos instrumentos de cobertura.

Otro elemento es la temporalidad que se asigna a los procesos en la normatividad, sobre todo la del número de secuencia 19 consistente en la entrega de anticipos y recursos. En el cuadro 19 se las fechas de los seis únicos procesos que el equipo evaluador tuvo acceso para el conocimiento de la ocurrencia de éstos en los fenómenos naturales perturbadores bajo examen. Un primer elemento a destacar es que todos estos procesos corresponden a la etapa de solicitud de recursos. No existe información pública que permita conocer las fechas en las que se llevaron a cabo los tres procesos de la etapa de autorización y entrega de recursos, como tampoco de los cinco procesos de la etapa de control y seguimiento de los recursos. En el caso del sismo del 7 de septiembre de 2017 en Chiapas, la única información disponible es la fecha de emisión de la declaratoria de emergencia en el DOF, proceso que ocurrió a los siete días del fenómeno natural perturbador.

³⁴ <http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/>

Cuadro 19
 Fechas de ocurrencia de procesos del macroproceso de reconstrucción en cuatro eventos de estudio

Número de secuencia	Procesos identificados	Fechas de ocurrencia				
		Normatividad	Gro	BCS	Pue	Chis
	Ocurrencia del fenómeno natural perturbador	Día 0	21-ago-13	06-sep-16	05 y 06-ago-16	07-sep-17
2	Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador	Dentro de los 3 días hábiles siguientes a la ocurrencia del fenómeno natural perturbador	21-ago-13	07-sep-16	07-ago-16	
4	Emisión del dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador	Hasta 3 días hábiles después del proceso 2	22-ago-13	09-sep-16	08-ago-16	
5	Instalación del Comité de evaluación de daños	Un día hábil siguiente después del proceso 4	23-ago-13	12-sep-16	09-ago-16	
9	Publicación en el DOF de la declaratoria de desastre natural	Hasta 4 días hábiles después del proceso 5	29-ago-13	19-sep-16	15-ago-16	14-sep-17
12	Entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños	Hasta 10 días hábiles después del proceso 5	03-oct-13	10-oct-16	26-ago-16	
14	Diagnóstico definitivo de obras y acciones	Hasta 7 días hábiles después del proceso 12	14-oct-13	19-oct-16	06-sep-16	

Fecha: elaboración propia con información del SINAPROC y DOF.

Con base en la normatividad del FONDEN, el periodo que debe transitar entre la fecha del fenómeno natural perturbador y la entrega del diagnóstico definitivo de daños, por parte de las dependencias y entidades federales, es de hasta 24 días hábiles, algo así como 30 días naturales; un mes. En el cuadro se aprecia que en general el desarrollo de los procesos 1 al 9 se lleva de manera relativamente ágil, siendo que la publicación de la declaratoria de desastre natural en el DOF se hizo en el plazo entre una y dos semanas del fenómeno natural perturbador. Como está establecido, para la fecha de publicación de la declaratoria, las dependencias y entidades federales ya debieran estar trabajando en la conformación del diagnóstico definitivo de daños.

En tres de los fenómenos naturales de estudio existieron discrepancias temporales entre la ocurrencia del fenómeno natural perturbador y el desarrollo del proceso 14, entrega del diagnóstico definitivo de obras y acciones. El tiempo transcurrido en Puebla fue de un mes contra mes y medio en Baja California Sur y casi dos meses en Guerrero. Según se

pudo constatar, a través de las entrevistas realizadas, estas diferencias obedecen fundamentalmente al patrón de distribución territorial de la población afectada. A mayor dispersión de la población mayor tiempo para la realización del diagnóstico definitivo de daños. Un segundo elemento que está relacionado es la magnitud del daño: a mayor intensidad del fenómeno mayor tiempo para la realización del diagnóstico definitivo de daños.

Uno de los elementos en los que el FONDEN deberá avanzar es en mejorar sus canales de información de acceso público, sobre todo para que se tenga conocimiento sobre las fechas en las que se llevan a cabo los procesos de autorización y entrega de recursos, y de control y seguimiento de los recursos. El aspecto crítico es el proceso 19, Entrega y anticipo de recursos cuya instancia encargada es la UPCP. Ni en las RGFONDEN ni en los Lineamientos de operación se señala qué tiempo tienen la UPCP y el BANOBRAS para liberar los recursos y ponerlos a disposición de las entidades federativas y las dependencias y entidades federales. Es indudable que para elevar la eficiencia del Programa y la certidumbre de su eficacia se debe anexar en la normatividad un mandato a la UPCP y al BANOBRAS sobre los tiempos para la liberalización de recursos, por ejemplo señalar que estas instancias tendrán hasta 10 días hábiles después de la fecha de la autorización global de recursos (proceso 17), para liberar y entregar los recursos financieros necesarios para la reconstrucción.

Un tercer elemento de la valoración consiste en el reto de la coordinación interinstitucional. Al igual que en el macroproceso de atención de emergencias, en este macroproceso de reconstrucción pueden intervenir más de 20 distintas instancias, pensando que las dependencias y entidades federales involucradas serían hasta 14, en función de los daños ocasionados por el fenómeno natural perturbador a las viviendas y a los distintos tipos de infraestructura (Cuadro 20).

En la etapa de solicitud de recursos es donde se involucra a un mayor número de instancias encargadas de los procesos, mientras que el menor número es en la etapa de autorización y entrega de recursos. Las solicitudes son amplias, variadas y colegiadas; la autorización a ellas se realiza de manera centralizada. Ni en las RGFONDEN como tampoco en los Lineamientos de operación se establece cuál o es o cuáles son las instancias

que se encargan de la coordinación general del macroproceso. En la práctica, al parecer la DGGR funge como instancia administrativa y la UPCP como la de gestión de los recursos financieros.

Cuadro 20
Instancias encargadas de procesos de reconstrucción por etapa

Instancia	Etapas		
	Solicitud	Entrega	Control y seg.
Entidad federativa			
Dependencias y entidades federales			
CENAPRED			
CONAGUA			
CONAFOR			
DGGR			
UPCP			
CNPC			
SAGARPA			
SEDATU			
SEDESOL			
SEGOB			
SHCP			
BANOBRAS			
SFP			

Fuente: elaboración propia.

Por último, y al igual que se hizo en los procesos para la atención de emergencias, en el cuadro 21 se presentan los 24 procesos de reconstrucción con la valoración de éstos en cinco rubros: i) tiempo: ¿en la normatividad se señala el tiempo de ejecución del proceso?; de ser así, ¿este tiempo es adecuado?; ii) recursos humanos: ¿para llevar a cabo el proceso se requiere de recursos humanos altamente calificados y especializados?; iii) recursos financieros: ¿para llevar a cabo el proceso se requiere algún gasto importante?; iv) información: ¿el proceso requiere o genera información especializada?; de ser así, ¿esta información especializada puede ser verificada o de acceso público?, y v) pertinencia: ¿este proceso es pertinente y estratégico para el cumplimiento de los objetivos del programa?. El equipo evaluador hizo las valoraciones a partir de la lectura de la normatividad del

programa, así como del resultado de las entrevistas hechas a distintos funcionarios públicos que participan en el desarrollo de los procesos del programa.

En las RGFONDEN y en los Lineamientos de operación hay señalamientos explícitos a la temporalidad de la mayoría de los procesos. Los funcionarios que se entrevistaron coincidieron en afirmar que estos tiempos son adecuados, pero que en varios casos no se pueden seguir debido a la especificidad del fenómeno natural perturbador, al retraso en la liberalización de recursos y a obstáculos en la coordinación interinstitucional. Sin embargo, el no establecer una fecha para la entrega de anticipos y recursos, proceso 19, significa una importante omisión y que atenta contra la eficiencia, la eficacia y la transparencia de todo el macroproceso.

El reto de la transparencia también se aprecia en la significativa cantidad de procesos, 17 en total, en los cuales se utiliza o se genera información especializada, la cual, desafortunadamente, no es de acceso público. La única información sistemática sobre el macroproceso de reconstrucción del FONDEN disponible en la página Web del SINAPROC al momento de elaborar esta EEP era la siguiente: i) formatos anexos de la normatividad; ii) diagrama sobre el proceso de acceso a los recursos; iii) información descriptiva sobre el Sistema Fonden en Línea; iv) recursos financieros a APIN por entidad federativa y fenómeno natural perturbador para el periodo 2009-2014, y v) recursos autorizados por declaratoria de desastre y entidad federativa de enero de 1999 a mayo de 2017.³⁵

Finalmente, en ocho de los procesos se requiere recursos humanos especializados, o capital humano, para su desarrollo. Este capital humano debe estar adscrito tanto a las instancias encargadas de la corroboración del fenómeno natural, como también en las entidades federativas y en las dependencias y entidades federales para la cuantificación de los daños, la ejecución de obras y acciones y la elaboración del cierre financiero e integración del Libro Blanco.

³⁵ http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Reconstruccion_FONDEN

Cuadro 21
Valoración de los procesos de reconstrucción

Número de secuencia	Procesos identificados	Instancia encargada	Variables de examen			
			Tiempo	Recursos humanos	Recursos financieros	Información especializada
	Ocurrencia del fenómeno natural perturbador					
0	Sistema Fonden en Línea	DGGR	NA	SI	SI	SI/NO
1	Formulación de reglas y lineamientos del Programa	SEGOB	SIN	SIN	SIN	SIN
2	Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador	Entidad federativa	SI	NO	NO	NO
3	Solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos (APIN)	Dependencias federales; Entidad federativa	SI	NO	NO	SI/NO
4	Emisión del dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador	Instancia Técnica facultada: i) CENAPRED; ii) CONAGUA; iii) CONAFOR	SI	SI	SI	SI/NO
5	Instalación del Comité de evaluación de daños	Entidad federativa; DGGR; UPCP; dependencias federales	SI	NO	NO	SI/NO
6	Solicitud de la emisión de declaratoria de desastre natural	Entidad federativa	SI	NO	NO	SI/NO
7	Estimación y cuantificación de daños	Dependencia federal	SIN	SI	SI	SI/NO
8	Solicitud de recursos para la evaluación de daños	Entidad federativa	SIN	SI	NO	SI/NO
9	Publicación en el DOF de la declaratoria de desastre natural	CNPC	SI	NO	NO	NO
10	Autorización de APIN	UPCP	SIN	NO	SI	SI/NO
11	Entrega de APIN	UPCP; BANOBRAS	SIN	NO	SI	SI/NO
12	Entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños	Entidad federativa; DGGR; UPCP; dependencias federales	SI	SI	NO	SI/NO
13	Solicitud de anticipos	Dependencia federal	SIN	NO	NO	NO
14	Diagnóstico definitivo de obras y acciones	Dependencia federal	SI	SI	SI	SI/NO
15	Solicitud de recursos para la reconstrucción	Dependencia federal	SI	NO	NO	SI/NO
16	Solicitud global de recursos	DGGR	SI	NO	NO	SI/NO
17	Autorización global de recursos	UPCP	SI	SI	NO	SI/NO
18	Convenio de coordinación	SEGOB, SHCP	SI	NO	NO	SI/NO
19	Entrega de anticipos y recursos	UPCP; BANOBRAS	SIN	SIN	SI	SIN
20	Ejecución del programa de obras y acciones	Dependencia federal	SI	SI	SI	SI/NO
21	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN	Secretaría de la Función Pública	SI	NO	NO	NO
22	Cierres financieros e integración del Libro Blanco	Dependencias federales	SI	SI	NO	SI/NO
23	Participación de testigos sociales	Dependencias federales	SIN	SIN	SIN	SIN

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, existen ocho procesos en los que se requieren recursos financieros. El más importante y significativo es el proceso 19, Entrega de anticipos y recursos, al cual ya nos hemos referido como el proceso al cual es necesario tener mayor normatividad sobre las fechas de ejecución, así como mayor transparencia en el cómo se lleva a cabo este proceso. Nuevamente, Se debe avanzar en la eficiencia, eficacia y transparencia de este proceso.

V. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DE LOS PROCESOS Y SUBPROCESOS DE LOS FONDOS

En los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)* y del *Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)* se menciona que el propósito de esta sección consiste en hacer una medición de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia de los macroprocesos, procesos y subprocesos del FOPREDEN y del FONDEN, así como presentar una propuesta de indicadores que incluye la identificación, diseño y cálculo de indicadores relacionados con dichos atributos, especificando su método de cálculo y las fuentes de información empleadas.

A partir de lo anterior, es necesario aclarar dos cosas. En primer lugar, que parte de la valoración cualitativa que aquí se hace a los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia para cada uno de los macroprocesos, procesos y subprocesos del FOPREDEN y del FONDEN ya se evaluó y analizó con mayor detalle en el capítulo anterior de esta EEP, por lo que aquí se retoman y describen esos hallazgos. En segundo lugar, la identificación, diseño y cálculo de indicadores relacionados con la eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia se harán para los cinco macroprocesos identificados y valorados, especificando su método de cálculo y las fuentes de información empleadas, cuando dicha información sea disponible. Esto significa que habrá cuatro indicadores para cada macroproceso.

A continuación se definen los atributos para la evaluación de los macroprocesos y procesos:

- Eficacia: un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas.
- Oportunidad: un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes o entregables) o resultados en un periodo de tiempo determinado o adecuado para el logro de sus objetivos. En otras palabras, que el tiempo de desarrollo o de entrega del proceso no se interponga con el cumplimiento de las metas del Fondo.

- **Suficiencia:** un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de los objetivos del Fondo. Se refiere a que la cantidad entregada de información, insumos o productos contribuya a cumplir con las metas del Fondo.
- **Pertinencia:** un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos, es decir si contribuye al mejoramiento de la gestión de los Fondos. Las actividades son adecuadas si están en función del logro del objetivo de cada proceso.

Como se ha hecho en las secciones anteriores, primero se presentan los tres macroprocesos del FOPREDEN, y a continuación los dos del FONDEN. La información y análisis que aquí se presenta se complementa con la que se vierte en el Anexo IV “Fichas de indicadores de atributos de los procesos de los Fondos”, y en el Anexo IX “Sistema de monitoreo e indicadores de gestión de los Fondos”. Estos anexos se pueden consultar en el documento adicional a esta EEP.

FOPREDEN

Macroproceso de proyectos preventivos

Este macroproceso tiene como objetivo elaborar proyectos preventivos orientados a la reducción de los riesgos para reducir los posibles daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores (art. 8, ROFOPREDEN). Los proyectos preventivos de tramitación ordinaria pueden ser de dos características: ordinarios y estratégicos. Los proyectos *ordinarios* tienen una coparticipación de recursos económicos otorgada por la instancia solicitante y el FOPREDEN para su elaboración y los proyectos *estratégicos* son financiados en un 100 por ciento con el recurso del FOPREDEN.

Las Entidades Federativas, las Dependencias públicas de orden federal cuyas competencias sean compatibles con los objetivos del fondo y los municipios o los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal mediante las Entidades Federativas son aquellas instancias que pueden solicitar el financiamiento para proyectos preventivos (tramitación ordinaria) del FOPREDEN.

El macroproceso en su conjunto está integrado por 12 procesos, que inician con el de la Formulación de ROFOPREDEN y concluyen con la Publicación de información técnica de los proyectos, obras y acciones apoyados por el FOPREDEN (Art. art. 22 compromiso Fracción X y 54), el monitoreo y la evaluación externa del fondo. En los capítulos anteriores se describió la valoración de estos procesos agrupándolos en los componentes o etapas del modelo general de procesos que se presenta en la gráfica 1.

En el cuadro 22 aparecen los 13 procesos y 23 subprocesos de este macroproceso ordenados cronológicamente y con la valoración que el equipo evaluador le asignó en cada proceso a los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. El diseño de la valoración se hizo de la forma más sencilla posible y con tres respuestas posibles: i) SI, en caso de que el proceso cumple con lo esperado: Eficaz, porque cumple con sus metas. Oportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo adecuado y determinado. Suficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma completa. Pertinencia, porque sus actividades o productos contribuyen al mejoramiento de la gestión de los fondos; ii) NO, en caso de que el proceso no cumple o no contribuye al logro de la misión del macroproceso: Ineficaz, porque no se cumple con la meta. Inoportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo mucho más allá del esperado, según la normatividad o dicha normatividad no establece tiempos de operación. Insuficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma parcial o por etapas. No pertinente, porque sus actividades o productos no contribuyen o lo hacen muy poco al mejoramiento de la gestión de los fondos, y iii) NA, en caso de que el equipo evaluador no tuvo la información suficiente para realizar la valoración.

A partir del análisis de la normatividad del FOPREDEN, de las entrevistas realizadas a funcionarios de las instancias encargadas de los procesos y de la información adicional proporcionada por los funcionarios entrevistados, se concluye lo siguiente sobre el macroproceso de proyectos preventivos (tramitación ordinaria):

1. Es eficaz en un 100 por ciento, porque la normatividad define las instancias encargadas, así como los mecanismos de operación en los 13 procesos para la planeación, comunicación interna y externa, selección de destinatarios, producción

de entregables, entrega, control, seguimiento y evaluación externa de los proyectos preventivos financiados por el FOPREDEN. El componente de monitoreo es el único cuyos procesos no se encuentran establecidos por lo que no cumplen con sus metas. El macroproceso cumple con su propósito de otorgar los recursos económicos y los productos administrativos para la solicitud, aprobación, evaluación y ejecución de los proyectos en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de fenómenos naturales perturbadores, mediante el Programa de actividades plazos y costos y los Informes Trimestrales.

2. Es oportuno en un 31 por ciento, ya que de los 13 procesos solo cuatro establecen tiempos concretos de ejecución en la normativa y se desarrollan u otorgan sus productos o resultados en un tiempo adecuado para el logro de los objetivos del fondo. El FOPREDEN no cuenta con Reglas de Operación actualizadas, lo que dificulta el cumplimiento de sus metas, además en la práctica los tiempos suelen prolongarse en los procesos de la etapa de difusión, solicitud, ratificación y ejecución de los proyectos preventivos por la falta de recursos, por formatos inadecuados, por la falta de definición de plazos establecidos en la elaboración de la constancia de acuerdo del proyecto preventivo, así como su validación en la revisión de la solicitud y sus respectivos informes trimestrales.
3. Es suficiente en un 62 por ciento debido a que ocho procesos desarrollan u otorgan sus productos o resultados de forma completa. Las ROFOPREDEN necesitan ser actualizadas para normar a las dependencias vigentes, la MIR debe adecuarse a las características específicas del fondo, el presupuesto debe ser suficiente para cubrir con las actividades requeridas para el cumplimiento de los objetivos y no reducirse como lo hizo el año pasado, la difusión debe ser constante y tener presencia en todas las entidades federativas, toda la información relativa a los proyectos preventivos beneficiados debe ser publicada por las instancias autorizadas y ser pública, la ejecución de los proyectos debe realizarse conforme a lo establecido en la normativa, debe establecerse un proceso específico de monitoreo en la normativa y el fondo debe contar con más evaluaciones externas que logren medir los logros de sus objetivos y contribuir en una mejora oportuna y constante.

4. Finalmente, el macroproceso es pertinente en un 92 por ciento, porque en su normatividad se señalan los procesos que se deben seguir, las instancia encargadas de cada uno de los procesos y en buena parte de ellos los tiempos de ejecución y productos esperados.

Cuadro 22
Valoración de atributos de los procesos y subprocesos
del Macroproceso Proyectos Preventivos

Secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada	Eficacia (Sí/No)	Oportunidad (Sí/No)	Suficiencia (Sí/No)	Pertinencia (Sí/No)
1	Formulación de Reglas de Operación		SEGOB/ UPCP - SHCP	Sí	No	No	Sí
2	Programación de Metas y Objetivos		UPCP - SHCP	Sí	Sí	No	Sí
3	Presupuestación		SHCP	Sí	Sí	No	No
4	Difusión del FOPREDEN	4.1 Publicación de Reglas de Operación	SEGOB/ SHCP	Sí	No	No	Sí
		4.2 Difusión nacional de las ROFOPREDEN, 2010, vigente cualquier día del año.	DGGR/CNPC	Sí	No	No	Sí
5	Solicitud del Proyecto Preventivo	5.1 Revisión del proyecto preventivo	Instancia solicitante /CNPC /DGGR	Sí	No	Sí	No
		5.2 Envío de la solicitud al Consejo Científico Asesor	DGGR (entrevista)/CNPC	Sí	Sí	Sí	Sí
		5.3 Opinión técnica sobre el proyecto preventivo	CCA	Sí	No	Sí	Sí
		5.4 Convocatoria a sesión del CTFP Comité Técnico del Fideicomiso Preventivo	DGGR / CTFP /CNPC / fideicomiso 2008 preventivo, art. 15, 28)	Sí	Sí	Sí	Sí
		5.5 Confirmación de la autorización del Proyecto Preventivo	CTFP/DGGR/CNPC	Sí	No	Sí	Sí
		5.5.1 Registro en cartera de proyecto preventivo	CTFP	Sí	Sí	Sí	Sí
		5.5.2 Notificación de autorización de proyecto preventivo	CNPC /DGGR/ Instancia solicitante	Sí	Sí	Sí	Sí
6	Firma del convenio marco de coordinación con las entidades federativas		Instancia solicitante /CNPC /DGGR	Sí	Sí	Sí	Sí
7	Autorización del Proyecto Preventivo	7.1 Elaboración de Constancia de acuerdo del Proyecto Preventivo	Secretario Técnico del FP/ Instancia autorizada	Sí	No	Sí	Sí
		7.2 Ratificación del contenido del Programa de Actividades, Plazos y Costos	Instancia Autorizada/ DGGR / CNPC	Sí	Sí	Sí	Sí
8	Ejercicio de los recursos	8.1 Apertura de subcuenta del fideicomiso preventivo para proyectos preventivos	Instancia Autorizada / Fiduciario	Sí	Sí	Sí	Sí
		8.2 Transferencia de la coparticipación del fideicomiso preventivo	Fiduciario (BANOBRAS)/ CTFP	Sí	Sí	Sí	Sí
		8.3 Designación de una instancia ejecutora del proyecto preventivo	Instancia Autorizada	Sí	Sí	Sí	Sí
		8.4 Ejecución de las obras públicas relativas al proyecto preventivo	Instancia Autorizada Instancia ejecutora	Sí	Sí	No	Sí
9	Ejecución del Proyecto Preventivo	9.1 Elaboración de Informes trimestrales del Proyecto Preventivo	Instancia ejecutora del proyecto	Sí	Sí	No	Sí
		9.2 Validación de Informes trimestrales del Proyecto Preventivo	Instancia Autorizada	Sí	No	No	Sí
		9.3 Remisión de Informes trimestrales del Proyecto Preventivo	DGGR/CNPC	Sí	Sí	Sí	Sí
10	Terminación del proyecto preventivo	10.1 Integración del libro blanco	Instancia Ejecutora	Sí	Sí	Sí	Sí
		10.2 Visto bueno del libro blanco	Órgano interno de control u órgano estatal de control (Entidades federativas/SHCP)	Sí	No	Sí	Sí
		10.3 Entrega de libro blanco	Fiduciario/ DGGR/CNPC/ Instancia Autorizada	Sí	Sí	Sí	Sí
11	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos	11.1 Integración de documentación comprobatoria original de los recursos del Fideicomiso	Instancia Autorizada	Sí	Sí	Sí	Sí
		11.2 Revisión programática presupuestal e inspección física de los proyectos	Función Pública/Contralorías estatales/	Sí	No	Sí	Sí
12	Reporte de información de seguimiento e indicadores de desempeño e informes del ejercicio del recurso		Entidades federativas/SHCP	Sí	No	Sí	Sí
13	Publicación de información técnica de los proyectos, obras y acciones apoyados por el FOPREDEN (Art. Fuente: elaboración propia.		Entidades federativas	Sí	No	No	Sí

Macroproceso de proyectos preventivos prioritarios

El macroproceso de Proyectos Preventivos prioritarios es bastante similar que el macroproceso anterior, las diferencias se encuentran en el proceso de Solicitud del Proyecto Preventivo Prioritario y el Ejercicio de los recursos económicos debido a que estos son de carácter urgente para evitar los efectos destructivos de un Fenómeno Natural Perturbador.

En caso de que existiera un alto riesgo que por circunstancias requieran de manera urgente una acción preventiva para evitar los efectos destructivos de un Fenómeno Natural Perturbador, la Instancia Técnica Federal competente deberá emitir un Dictamen que acredite y justifique la existencia de un alto riesgo. La Instancia Solicitante enviará dicho dictamen con la solicitud del proyecto preventivo de carácter urgente al CTFP por medio de la DGGR. El CTFP revisará y autorizará el proyecto y los recursos necesarios con cargo al Fideicomiso Preventivo.

Si así lo amerite la CNCP podrá solicitar la opinión técnica del CCA, en sesión extraordinaria con un mínimo de 4 de sus miembros, para que el CTFP pueda evaluar el proyecto preventivo de carácter urgente (Proyecto Preventivo Prioritario).

El CTFP emite la autorización del recurso para que el Fiduciario (BANOBRAS) realice la apertura de subcuenta del fideicomiso preventivo para este tipo de proyectos preventivos y la transferencia del recurso aprobado.

Este macroproceso se lleva a cabo con 12 procesos y siete subprocesos iniciando desde la formulación de las Reglas de operación y para finalizar con el visto bueno del libro blanco. Estos procesos aparecen en el Cuadro 23 ordenados cronológicamente y con su valoración asignada en cada subproceso a los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. SI, en caso de que el proceso cumple con lo esperado: Eficaz, porque cumple con sus metas. Oportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo adecuado y determinado. Suficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma completa. Pertinencia, porque sus actividades o productos contribuyen al mejoramiento de la gestión de los fondos.

Con base en la normatividad del FOPREDEN, en su artículo 16, así como de las entrevistas realizadas a los funcionarios operadores y evaluadores de los proyectos preventivos prioritarios el equipo evaluador concluyó lo siguiente sobre el macroproceso:

1. Es eficaz, en un 100 por ciento, porque los 12 procesos cumplen con su propósito de brindar los recursos económicos a las instancias encargadas, así como definir los mecanismos de solicitud, autorización, ejecución, modificación, cancelación conclusión del proyecto preventivo de carácter urgente (prioritario)

Cuadro 23
Valoración de atributos de los procesos y subprocesos del macroproceso de proyectos preventivos prioritarios

Secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada	Eficacia	Oportunidad	Suficiencia	Pertinencia
1	Formulación de Reglas de Operación		SEGOB/ UPCP - SHCP	Sí	No	No	Sí
2	Programación de Metas y		UPCP - SHCP	Sí	Sí	No	Sí
3	Presupuestación		SHCP	Sí	Sí	No	No
4	Difusión del FOPREDEN		DGGR/CNPC	Sí	No	No	Sí
5	Publicación de reglas de operación		SEGOB/ SHCP	Sí	No	No	Sí
6	Solicitud del proyecto	6.1 Envío de Solicitud del Proyecto Preventivo de carácter urgente	Instancia solicitante //DGGR/CNPC	Sí	No	Sí	Sí
7	Dictamen sobre la existencia de un alto riesgo		Instancia Técnica Federal competente	Sí	No	No	Sí
8	Evaluación de la propuesta		CCA	Si	Sí	Sí	Si
9	Autorización de los recursos	9.1 Apertura de subcuenta del fideicomiso preventivo para proyectos preventivos aprobados	Instancia Autorizada / Fiduciario	Sí	Sí	Sí	Sí
		9.2 Transferencia de la coparticipación del fideicomiso preventivo	Fiduciario (BANOBRAS)/ CTFP	Sí	Sí	Sí	Sí
		9.3 Designación de una instancia ejecutora del proyecto preventivo	Instancia Autorizada	Sí	Sí	Sí	Sí
		9.4 Ejecución de las obras públicas relativas al proyecto preventivo	Instancia Autorizada Instancia Ejecutora	Sí	Sí	No	Sí
10	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FOPREDEN	10.1 Integración de documentación comprobatoria	Instancia Autorizada	Sí	Sí	Sí	Sí
		10.2 Revisión programática presupuestal e inspección física de los proyectos	Función Pública/Contralorías estatales/	Sí	No	Sí	Sí
11	Integración del libro blanco		Entidades federativas/SHCP	Sí	No	Sí	Sí
12	Visto bueno del libro blanco		SHCP	Sí	Si	Si	Sí

Fuente: elaboración propia.

2. Es oportuno en un 42 por ciento, porque las ROFOPREDEN no están actualizadas, lo que dificulta el cumplimiento de sus metas. La difusión pública del FOPREDEN tampoco se encuentra establecida en un tiempo determinado, ya que en algunos años por falta de recursos las campañas de divulgación han sido frenadas. En entrevistas con funcionarios de la DGGR las ROFOPREDEN necesita ser actualizada para contemplar a las instancias vigentes. Lo anterior dificulta el acceso al fondo. Las ROFOPREDEN no precisan temporalidad en lo referente a la Elaboración y envío de Dictamen sobre la existencia de un alto riesgo y en lo referente al Envío de Solicitud del Proyecto Preventivo de carácter urgente (art. 16), así como de un plazo máximo para la autorización por parte del CTFP. Las ROFOPREDEN no establecen un proceso específico de monitoreo, lo que no contribuye al logro de los objetivos del fondo.
3. Es suficiente en un 50 por ciento, porque el presupuesto etiquetado (N002) para el FOPREDEN no es suficiente para cubrir con las actividades requeridas para el cumplimiento de los objetivos (entrevista DGGR-CNPC). Toda la información relativa al FOPREDEN difundida en diversos medios masivos, electrónicos y públicos resulta ser insuficiente ya que no hay campañas de promoción a todas las entidades federativas, ni en todos los años (entrevista DGGR). No cuenta con una MIR adecuada, los indicadores establecidos no miden realmente el desempeño ni resultados del fin, componentes y actividades del FOPREDEN. Los subprocesos de Elaboración y Validación de Informes trimestrales del Proyecto Preventivo no se realizan de manera completa, de acuerdo con la normativa. El primero en ocasiones se ve frenado por la falta de ejecución adecuada del programa de actividades, plazos y costos de los proyectos y el segundo por su falta de lo que dificulta el adecuado resultado del tercer subproceso: la Remisión de Informes trimestrales del Proyecto Preventivo. (art.38).
4. Finalmente, el macroproceso es pertinente en un 92 por ciento, ya que las ROFOPREDEN llegan a la población objetivo que pretende beneficiar, y son claros los procesos a seguir. La publicación de información técnica de los proyectos, obras

y acciones apoyados por el FOPREDEN favorece la gestión del fondo, sin embargo, en la práctica no existe transparencia de dicha información. La Autorización del Proyecto Preventivo Prioritario es un proceso importante para el mejoramiento de la gestión del FOPREDEN, al ejercer recursos en zonas con un alto riesgo.

Macroproceso de proyectos preventivos de investigación

El macroproceso de proyectos preventivos de la Subcuenta de Investigación tiene como finalidad desarrollar estudios orientados a la Gestión Integral de Riesgo 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, en función de las necesidades y prioridades del SINAPROC, que determine la Coordinación Nacional, el CENAPRED y los Comités Científicos Asesores del SINAPROC.

La población objetivo para este macroproceso son las instituciones académicas y de investigación, al CENAPRED y los Comités Científicos Asesores de Riesgos Geológicos, Hidrometeorológicos y Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil. Para poder acceder a los recursos económicos de la Subcuenta de Investigación es necesario concursar a través de una Convocatoria, no pública, definida por el Comité Interno del CENAPRED. Los Proyectos Preventivos orientados a la identificación y evaluación de Peligros, Vulnerabilidades o Riesgos que sean financiados a instituciones académicas o de investigación a través de la Subcuenta de Investigación, serán financiados al 100 por ciento con cargo al FOPREDEN, es decir no tendrán coparticipación de ninguna estancia federal. Sin embargo, la Subcuenta de Investigación solo cuenta con el 10 por ciento del total de recursos del FOPREDEN, cuyo porcentaje ha bajado considerablemente, en 2016 sólo se contó con 30 millones de pesos para financiar ocho proyectos mientras que en el 2017 el presupuesto otorgado fue de cinco millones de pesos para financiar cuatro proyectos de investigación.

La selección del Ejecutor del Proyecto de Investigación le compete, de acuerdo con el art. 20 de los Lineamientos de la Subcuenta de Investigación al Comité Interno del CENAPRED al recibir los Formatos y documentación administrativa de solicitud de los Proyectos establecidos en la Convocatoria. Posteriormente el Comité Interno del

CENAPRED una notifica al solicitante las deficiencias que puedan existir en la información del proyecto. Una vez que se hayan subsanado en un periodo de 10 días hábiles, el Comité Interno emitirá un Acuerdo de aprobación en un lapso de cinco días hábiles (art. 22 de los lineamientos).

En un segundo momento la CNPC por medio de la DGGR también recibe dicha documentación para posteriormente convocar al Comité Técnico del Fideicomiso para que participe en el proceso de selección y aprobación de los Proyectos de Investigación.

En entrevista con funcionarios del CENAPRED, señalaron que los tiempos para la solicitud, revisión y entrega del Proyecto Preventivo es muy variado, en parte porque los formatos de solicitud son bastantes confusos en su llenado, lo que atrasa los tiempos de desarrollo del proyecto.

Este macroproceso involucra 12 procesos y 13 subprocesos iniciando desde la formulación de las reglas de operación y los lineamientos para la operación del Comité Interno de la Subcuenta de Investigación para finalizar con la entrega del Libro Blanco del proyecto. Estos procesos se encuentran ordenados cronológicamente en el Cuadro 24 y con su valoración asignada en cada subproceso a los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. SI, en caso de que el proceso cumple con lo esperado: Eficaz, porque cumple con sus metas. Oportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo adecuado y determinado. Suficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma completa. Pertinencia, porque sus actividades o productos contribuyen al mejoramiento de la gestión de los fondos.

Con base en la normatividad del FOPREDEN y los Lineamientos de la Subcuenta de investigación, así como de las entrevistas realizadas a los funcionarios operadores y evaluadores de este tipo de proyectos, el equipo evaluador concluyó lo siguiente sobre el macroproceso:

1. Es eficaz, en un 100 por ciento porque cumple con su propósito de brindar los recursos económicos y los productos administrativos para la aprobación, evaluación y ejecución del proyecto de investigación en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de fenómenos naturales perturbadores, a través de los Informes Trimestrales y el Programa de actividades plazos y costos.

Cuadro 24
Valoración de atributos de los procesos y subprocesos del macroproceso de proyectos preventivos de investigación

Secuencia	Procesos identificados	Subprocesos identificados	Instancia encargada	Eficacia	Oportunidad	Suficiencia	Pertinencia
1	Formulación de reglas de operación	1.2 Formulación de Lineamientos para la operación del comité interno de la subcuenta de investigación	SEGOB/CENAPRED	Sí	Sí	Sí	Sí
2	Programación de metas y objetivos		UED/SHCP	Sí	Sí	No	No
3	Presupuestación	3.1 Determinación del porcentaje de recursos del FOPREDEN para la Subcuenta de Investigación de la Subcuenta de Investigación para la prevención que podrá corresponder	Comité Técnico	Sí	No	No	Sí
4	Financiamiento	4.1 Integración de la Subcuenta de Investigación para la prevención que podrá corresponder	Fiduciario (BANOBAS)	Sí	No	No	Sí
5	Difusión de la convocatoria	5.1 Convocatoria tres solicitantes	Comité Interno del CENAPRED/	Sí	No	No	Sí
		5.2 En caso de no presentar ningún solicitante se emite una segunda	Comité Interno del CENAPRED	Sí	Sí	Sí	Sí
6	Solicitud del proyecto preventivo de investigación	6.1 Presentación de la solicitud	Presidente del Comité Interno del CENAPRED/Secretaría técnica del	Sí	Sí	Sí	Sí
		6.2 En caso de deficiencias en la información de la	Presidente del Comité Interno del CENAPRED/Secretaría técnica del Comité Interno	Sí	Sí	Sí	Sí
		6.3 Subsanación de las irregularidades encontradas en la información o documentación de la solicitud en un plazo de 10 días hábiles. (art 20 de los Lineamientos de Subcuenta de	Presidente del Comité Interno del CENAPRED/Secretaría técnica del Comité Interno	Sí	Sí	Sí	Sí
		6.4 En caso de que el solicitante no subsane lo	Comité Interno del CENAPRED/Secretaría técnica del Comité Interno	Sí	Sí	Sí	Sí
7	Evaluación	7.1 Evaluación de los Proyectos de Investigación	CENAPRED/CN PC/DGGR/	Sí	Sí	Sí	Sí
8	Aprobación		CENAPRED/CN PC/DGGR/	Sí	No	No	Sí
9	Modificación de la propuesta		Ejecutor del proyecto	Sí	Sí	Sí	Sí
10	Cancelación del proyecto		CENAPRED/CN PC/DGGR/	Sí	No	No	Sí
11	Ejecución del proyecto	11.1 Reporte técnico	Ejecutor del proyecto/ Comité Interno del CENAPRED	Sí	No	Sí	Sí
		11.2 Informe técnico final	Ejecutor del proyecto/ Comité Interno del CENAPRED	Sí	No	Sí	Sí
12	Seguimiento del proyecto	9.5 Libro blanco	CENAPRED/CN PC/DGGR/	Sí	No	No	Sí

Fuente: elaboración propia.

2. Es oportuno en un 42 por ciento, debido a que los tiempos determinados para el inicio de los proyectos y revisión se ven obstaculizados por los confusos formatos de solicitud remitidos a la DGGR. Sin embargo, la evaluación y aprobación de los proyectos por parte del Comité Interno se realiza conforme a los tiempos establecidos por la convocatoria y en convenio con la ejecutora del proyecto para añadir los tiempos adicionales que sean pertinentes, los cuales se encuentran establecidos en las Actas de sesiones del Comité Interno y los Informes Trimestrales publicados periódicamente en su página Web.
3. Es suficiente en un 42 por ciento, porque la coparticipación económica establecida para los Proyectos de Investigación (10 por ciento) anualmente son reducidos, lo que dificulta el cumplimiento de los proyectos y la capacidad de poder financiar otros. En su etapa de planeación no cuentan con una MIR se encuentra incompleta y no mide las actividades ni entrega de los productos del FOPREDEN. La Convocatoria tampoco es suficiente porque no es de carácter pública, ni está destinada para que otras instituciones académicas especializadas y/o que trabajen temas pertinentes en materia de prevención de riesgos en toda la república mexicana puedan acceder a los recursos. Por otra parte, el Comité Interno del CENAPRED no cuenta con un proceso específico de monitoreo o de satisfacción de resultados. Todo seguimiento y monitoreo es conforme a los Informes Trimestrales y el Programa de actividades plazos y costos.
4. Finalmente, el macroproceso es pertinente en un 92 por ciento, porque los procesos determinados en los Lineamientos del Comité Interno para la Subcuenta de Investigación se señalan los tiempos y los productos esperados por parte de los ejecutores del proyecto. Sin embargo, falta avanzar más en la agilidad de los tiempos administrativos, en la Matriz de Indicadores para Resultados, así como en vigilar la no reducción del presupuesto.

FONDEN

Macroproceso de atención de emergencias

Para cumplir con el propósito de este capítulo, es necesario iniciar con el recordatorio de la misión de este macroproceso. Este macroproceso 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, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad o la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador.

Los suministros de insumo que proporciona son insumos y medicamentos. Los insumos se dividen en i) productos consumibles (despensas alimenticias, agua para beber, y apoyo por parte de las fuerzas armadas para atender los refugios temporales y cocinas comunitarias); ii) productos duraderos (artículos de abrigo y protección, herramientas, artículos de limpieza, artículos de aseo personal, y mochilas aspersoras), y iii) servicios (arrendamiento de letrinas, arrendamiento de regaderas, fletes o transportes, y combustible). Los medicamentos, por su parte, se catalogan como productos consumibles y se dividen en: i) medicamentos para el tratamiento de infecciones respiratoria agudas; ii) medicamentos e insumos para el tratamiento de enfermedades diarreicas agudas; iii) vacunas, toxoides, inmunoglobulinas y antitoxinas; iv) insumos para la prevención de tétanos otras enfermedades infecciosas y la picadura de animales ponzoñosos; v) medicamentos para el tratamiento de otros padecimientos de ocurrencia frecuente en casos de desastres, y vi) medicamentos e insumos para la atención de enfermedades de importancia epidemiológicas en los desastres naturales.

La población objetivo es aquella que fue o puede ser afectada por un fenómeno natural perturbador. La entidad federativa es la instancia intermediaria entre la población afectada y los insumos y medicamentos que ofrece el FONDEN. El tiempo de atención es variado y depende de la magnitud del fenómeno natural perturbador, de la extensión que abarcó, del patrón de distribución territorial de la población y de la coordinación intergubernamental que se logre. En la gran mayoría de los eventos el tiempo transcurrido entre la ocurrencia del fenómeno natural perturbador y la publicación del Boletín de aviso del término de la emergencia es entre un mes y un mes y medio; entre 30 y 45 días.

El macroproceso en su conjunto está compuesto por 24 procesos, que inician con el de la formulación de los lineamientos del programa y concluye con la integración del Libro Blanco de cada ejercicio fiscal. En los capítulos precedentes se hizo la valoración de estos procesos, ya sea agrupándose en componentes según el modelo general de procesos que se presenta en la gráfica 1, o en tres momentos cronológicos: i) solicitud de insumos y medicamentos; ii) entrega y distribución de insumos y medicamentos, y iii) seguimiento y control de los insumos y medicamentos entregados.

En el cuadro 25 aparecen los 24 procesos de este macroproceso ordenados cronológicamente y con la valoración que el equipo evaluador le asignó en cada proceso a los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. El diseño de la valoración se hizo de la forma más sencilla posible y con tres respuestas posibles: i) SI, en caso de que el proceso cumple con lo esperado: Eficaz, porque cumple con sus metas. Oportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo adecuado y determinado. Suficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma completa. Pertinencia, porque sus actividades o productos contribuyen al mejoramiento de la gestión de los fondos; ii) NO, en caso de que el proceso no cumple o no contribuye al logro de la misión del macroproceso: Ineficaz, porque no se cumple con la meta. Inoportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo mucho más allá del esperado, según la normatividad. Insuficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma parcial o por etapas. No pertinente, porque sus actividades o productos no contribuyen o lo hacen muy poco al mejoramiento de la gestión de los fondos, y iii) NA, en caso de que el equipo evaluador no tuvo la información suficiente para realizar la valoración.

A partir del análisis de la normatividad del FONDEN, de la información disponible en el SINAPROC, de las entrevistas realizadas a funcionarios de las instancias encargadas de los procesos, y de la información adicional proporcionada por los funcionarios entrevistados, se concluye lo siguiente sobre el macroproceso de atención de emergencias:

Cuadro 25
Valoración de atributos de los procesos para la atención de emergencias

Número de secuencia	Procesos identificados	Instancia encargada	Tiempo de ejecución	Atributos			
				Eficacia	Oportunidad	Suficiencia	Pertinencia
	Ocurrencia del fenómeno natural perturbador						
1	Formulación de los Lineamientos del Programa	DGGR		SI	NA	NA	SI
2	Solicitud de declaratoria de emergencia	Entidad federativa		SI	SI	SI	SI
3	Solicitud de dictamen de corroboración	CNPC	Inmediato después del proceso 2	SI	SI	SI	SI
4	Realización del dictamen de corroboración	Instancia Técnica facultada: i) CENAPRED; ii) CONAGUA; iii) CONAFOR	Máximo 2 días hábiles después del proceso 3	SI	SI	SI	SI
5	Publicación del Boletín de la Declaratoria de Emergencia	CNPC	Un día hábil después del proceso 4	SI	SI	SI	SI
6	Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectada o población damnificada	DGPC	24 horas después del proceso 5	NO	SI	NO	NO
7	Publicación en el DOF de la Declaratoria de Emergencia	CNPC	6 días hábiles después del proceso 5	SI	SI	SI	SI
8	Solicitud de insumos	Entidad federativa	Una vez difundido el proceso 5	SI	SI	SI	SI
9	Solicitud de medicamentos	Dependencia de Salud de la Entidad Federativa	Una vez difundido el proceso 5	SI	SI	SI	SI
10	Requisición de insumos y medicamentos	DGGR	Después de haberse recibido los procesos 8 y 9	SI	SI	SI	SI
11	Autorización de la compra de insumos y medicamentos	UPCP		SI	NA	NA	SI
12	Adquisición y entrega de insumos y medicamentos	DGRMSG		SI	NA	NA	SI
13	Recepción y repartición de insumos y medicamentos	Entidad federativa		SI	NA	NA	SI
14	Apoyo para la repartición de insumos a la población damnificada	SEDENA, SEMAR, alguna otra dependencia		SI	SI	SI	SI
15	Solicitud de la continuación de la vigencia de la Emergencia	Entidad federativa	Hasta 10 días hábiles después del proceso 5	SI	SI	SI	SI
16	Publicación del Boletín del término de la Declaratoria de Emergencia	CNPC		SI	SI	SI	SI
17	Publicación en el DOF del término de la Declaratoria de Emergencia	CNPC	6 días hábiles siguientes después del proceso 17	SI	SI	SI	SI
18	Elaboración del informe de utilización de insumos	Entidad federativa	Hasta 30 días después del proceso 17	SI	SI	SI	SI
19	Elaboración del informe de utilización de medicamentos	Dependencia de Salud de la Entidad Federativa	Hasta 60 días después del proceso 16	SI	SI	SI	SI
20	Informe sobre la entrega de insumos a la población damnificada	SEDENA, SEMAR, alguna otra dependencia	Hasta 30 días después del proceso 17	SI	SI	SI	SI
21	Validación del informe de uso y distribución de medicamentos	CENAPRECE		SI	NA	NA	NO
22	Publicación en Internet de la utilización de insumos y medicamentos	DGGR		SI	NO	NO	SI
23	Verificación de la existencia de remanentes	DGGR		SI	NA	NA	SI
24	Integración del Libro Blanco de cada ejercicio fiscal	DGGR	Hasta 60 días naturales del ejercicio fiscal siguiente	NA	NA	NA	NA

Fuente: elaboración propia.

1. Es eficaz en un 92 por ciento, porque cumple con su propósito de proporcionar insumos y medicamentos a la población afectada por la ocurrencia de un desastre natural perturbador. Este apoyo permite a la población afectada salvaguardar, en la medida de lo posible, su vida y su salud ante una situación de desastre natural.
2. Tiene sentido de oportunidad en un 67 por ciento, porque en la normatividad se establecen fechas concretas de la ejecución de los procesos en la etapa de solicitud de insumos y medicamentos, y en la etapa de control y seguimiento de la entrega de insumos y medicamentos. También tiene sentido de oportunidad porque la atención a la población afectada por un fenómeno natural perturbador se pretende hacer de manera inmediata. El tiempo dedicado a la atención de la emergencia en los fenómenos perturbadores de estudio, medido con las fechas de emisión de los boletines de declaratoria de emergencia y de término de la emergencia, fue entre 10 y 30 días. Esta diferencia se explica por la naturaleza e intensidad del fenómeno natural, por la extensión superficial que abarcó, por el patrón de distribución territorial de la población, y por el desarrollo y evolución de la coordinación intersectorial requerida. Se debe avanzar en el sentido de oportunidad en la etapa de entrega de insumos y medicamentos, situación que se puede lograr si se establecen en la normatividad las fechas esperadas para los procesos contenidos en esta etapa.
3. Tiene suficiencia en un 63 por ciento, porque en la normatividad se prevé un proceso que consiste en la solicitud de continuación de la vigencia de la emergencia cuando la entidad federativa estima indispensable seguir recibiendo los apoyos para la atención de la emergencia. Sin embargo, en los alcances de la presente EEP no se tuvo contemplado obtener información sobre la percepción de la población atendida por el FONDEN para su protección, por lo que no hay elementos para valorar si este macroproceso es suficiente para atender las necesidades de la población afectada por un fenómeno natural perturbador en una situación de emergencia.
4. Finalmente, el macroproceso es pertinente en un 88 por ciento, porque en su normatividad se señalan los procesos que se deben seguir, la instancia encargada de cada uno de los procesos y en buena parte de ellos los tiempos de ejecución y productos esperados. Un aspecto que falta para tener mayor pertinencia es avanzar

en la transparencia de la información que se genera y se utiliza en cada uno de los procesos.

Esta medición global de atributos para el macroproceso de atención de emergencias no significa que todos procesos que intervienen en éste sean eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes (véase el cuadro 25). De los 24 procesos que forman parte de este macroproceso, 15 tienen una valoración afirmativa en los cuatro atributos, siendo entonces los procesos más relacionados con el propósito del FONDEN para la atención de emergencias, así como los mejor definidos en la normatividad. Existen otros siete procesos (número de secuencia 1, 11, 12, 13, 21, 23 y 24) que el equipo evaluador no tuvo la información necesaria para su valoración.

En particular, el proceso 12 corresponde a la etapa de entrega de insumos y medicamentos, la cual es la de menor especificación en la normatividad y de disponibilidad de información de acceso público. Esta falta de información hace que el proceso 22, Publicación en Internet de la utilización de insumos y medicamentos, tenga valoración negativa en los atributos de oportunidad y suficiencia.

Por último, los procesos 6, Reporte sobre cantidad estimada de población vulnerable afectado población damnificada, y 22, Validación del informe de uso y distribución de medicamentos, son actividades que de alguna manera duplican lo que se hace en otros procesos y por otras instancias encargadas. Si se eliminan estos procesos puede ser que se mejore la eficiencia del macroproceso y se requiera menor coordinación interinstitucional.

Macroproceso de reconstrucción

El macroproceso de reconstrucción tiene como propósito ejecutar acciones, y autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produce un fenómeno natural perturbador. La autorización y aplicación de recursos financieros se utiliza para la reconstrucción, reparación y reubicación de vivienda; infraestructura estatal y municipal, e infraestructura federal. La atención a los soportes materias dañados por un fenómeno natural perturbador se divide por sectores, los cuales son: i) vivienda; ii) infraestructura carretera; iii) infraestructura deportiva; iv) infraestructura del sector educativo; v) infraestructura eléctrica; vi) infraestructura hidráulica, hidroagrícola, cauces de ríos y lagunas; vii)

infraestructura militar; viii) infraestructura naval; ix) infraestructura pesquera fuera de las Administraciones Portuarias Integrales, así como infraestructura básica acuícola; x) infraestructura del sector salud; xi) infraestructura turística; xii) infraestructura urbana; xiii) monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; xiv) zonas costeras; xv) infraestructura para la disposición de residuos sólidos urbanos; xvi) Áreas Naturales Protegidas, y xvii) forestal.

El macroproceso de reconstrucción no tiene propiamente una población objetivo, como tampoco población destinataria, ya que su propósito es la reconstrucción, reparación y reubicación de soportes materiales. De forma indirecta, entonces, la población objetivo son los residentes de las viviendas y los gobiernos locales en donde se ubica la infraestructura. No todas las viviendas dañadas por un fenómeno natural perturbador son elegibles para recibir recursos del FONDEN para su reconstrucción, reparación o reubicación. Sólo son aquellas habitadas por sus propietarios, con tenencia del suelo regular y que el hogar se encuentre en condición de pobreza de patrimonio.

La temporalidad del macroproceso es muy variada y depende de la magnitud del fenómeno natural perturbador, de la extensión superficial que abarcó, del patrón de distribución territorial de la población, de la coordinación intergubernamental que se logre y del plan de actividades y hoja de ruta que establezca cada dependencia o entidad federal para la reconstrucción, reparación o reubicación. Otro elemento fundamental en la temporalidad es la disponibilidad y liberalización de recursos financieros. Con base en la información disponible, la reconstrucción se ha llevado hasta dos años en la mayoría de los fenómenos naturales perturbadores. No existe información pública disponible para tener mayor certidumbre sobre la temporalidad.

Este macroproceso se lleva a cabo con 24 procesos, que inician con la formulación de reglas y lineamientos del programa, y concluye con el sistema Fonden en línea, el cual alimenta y se va alimentando del desarrollo de ciertos procesos. En el capítulo II de esta EEP se hace una descripción y primera valoración de los procesos y subprocesos de este macroproceso, agrupados en componentes según el modelo general de procesos que aparece en la gráfica E1 del resumen ejecutivo, mientras que en el capítulo III se lleva a cabo una descripción y valoración a detalle de los procesos y subprocesos, agrupándose en

tres etapas cronológicas: i) solicitud de recursos; ii) autorización y entrega de recursos, y iii) control y seguimiento de los recursos.

Los 24 procesos de este macroproceso se presentan en el cuadro 26, ordenados cronológicamente y con la valoración que el equipo evaluador le asignó en cada proceso a los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia. El diseño de la valoración es igual al utilizado en el macroproceso de atención de emergencias:

SI, en caso de que el proceso cumple con lo esperado: Eficaz, porque cumple con sus metas. Oportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo adecuado y determinado. Suficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma completa. Pertinencia, porque sus actividades o productos contribuyen al mejoramiento de la gestión de los fondos.

NO, en caso de que el proceso no cumple o no contribuye al logro de la misión del macroproceso: Ineficaz, porque no se cumple con la meta. Inoportuno, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados en un tiempo mucho más allá del esperado, según la normatividad. Insuficiente, porque se desarrolla u otorga sus productos o resultados de forma parcial o por etapas. No pertinente, porque sus actividades o productos no contribuyen o lo hacen muy poco al mejoramiento de la gestión de los fondos.

NA, en caso de que el equipo evaluador no tuvo la información suficiente para realizar la valoración.

Con base en el estudio y análisis de las RGFONDEN y los Lineamientos de operación, de la información disponible en el SINAPROC, de las entrevistas realizadas a funcionarios de las instancias encargadas de los procesos, y de la información adicional proporcionada por los funcionarios entrevistados, el macroproceso de reconstrucción tiene la siguiente valoración integral:

Cuadro 26
Valoración de atributos de los procesos para la reconstrucción

Número de secuencia	Procesos identificados	Instancia encargada	Tiempo de ejecución	Atributos			
				Eficacia	Oportunidad	Suficiencia	Pertinencia
	Ocurrencia del fenómeno natural perturbador						
1	Formulación de reglas y lineamientos del Programa	SEGOB		SI	NA	NA	SI
2	Solicitud de la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural perturbador	Entidad federativa	Dentro de los 3 días hábiles siguientes a la ocurrencia del fenómeno natural perturbador	SI	SI	SI	SI
3	Solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos (APIN)	Dependencias federales; Entidad federativa	Desde la ocurrencia del fenómeno natural perturbador	SI	SI	SI	SI
4	Emisión del dictamen de corroboración del fenómeno natural perturbador	Instancia Técnica facultada: i) CENAPRED; ii) CONAGUA; iii) CONAFOR	Hasta 3 días hábiles después del proceso 2	SI	SI	SI	SI
5	Instalación del Comité de evaluación de daños	Entidad federativa; DGGR; UPCP; dependencias federales	Un día hábil siguiente después del proceso 4	SI	SI	SI	SI
6	Solicitud de la emisión de declaratoria de desastre natural	Entidad federativa		SI	SI	SI	SI
7	Estimación y cuantificación de daños	Dependencia federal		SI	SI	NA	SI
8	Solicitud de recursos para la evaluación de daños	Entidad federativa		SI	SI	NA	SI
9	Publicación en el DOF de la declaratoria de desastre natural	CNPC	Hasta 4 días hábiles después del proceso 5	SI	SI	SI	SI
10	Autorización de APIN	UPCP		SI	NA	NA	SI
11	Entrega de APIN	UPCP; BANOBRAS		SI	NA	NA	SI
12	Entrega de resultados por parte del Comité de evaluación de daños	Entidad federativa; DGGR; UPCP; dependencias federales	Hasta 10 días hábiles después del proceso 5	SI	SI	SI	SI
13	Solicitud de anticipos	Dependencia federal	A partir de la fecha del proceso 12	SI	SI	SI	SI
14	Diagnóstico definitivo de obras y acciones	Dependencia federal	Hasta 7 días hábiles después del proceso 12	SI	SI	SI	SI
15	Solicitud de recursos para la reconstrucción	Dependencia federal	Hasta 7 días hábiles después del proceso 12	SI	SI	SI	SI
16	Solicitud global de recursos	DGGR	Hasta 2 días hábiles después del proceso 14	SI	SI	SI	SI
17	Autorización global de recursos	UPCP	Un día después del proceso 16	SI	NA	NA	SI
18	Convenio de coordinación	SEGOB, SHCP	Hasta 4 días hábiles después del proceso 12	SI	SI	SI	SI
19	Entrega de anticipos	UPCP; BANOBRAS		SI	NA	NA	SI
20	Ejecución del programa de obras y acciones	Dependencia federal	Hasta 7 días hábiles después del proceso 19	SI	NA	NA	SI
21	Inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN	Secretaría de la Función Pública	En cualquier momento	SI	NA	NA	SI
22	Cierres financieros e integración del Libro Blanco	Dependencias federales	Hasta 30 días hábiles después de haber concluido las obras y acciones	NA	NA	NA	NA
23	Participación de testigos sociales	Dependencias federales		NO	NO	NO	SI
24	Sistema Fonden en Línea	DGGR		SI	NA	NA	SI

Fuente: elaboración propia.

1. Es eficaz en un 92 por ciento, porque cumple con su propósito de otorgar recursos financieros para la reconstrucción, reparación y reubicación de vivienda e infraestructura que resultaron dañadas por la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador. Este apoyo financiero procura a que los apoyos materiales afectados por el desastre natural vuelvan a tener su función, además de complementar los recursos financieros de la entidad federativa cuando ha sido superada para atender la reconstrucción.
2. Es oportuno en un 58 por ciento. En las RGFONDEN y en los Lineamientos de operación existen fechas establecidas para la realización de la gran mayoría de los procesos. Desafortunadamente, esta normatividad no es tan explícita ni vinculante con el proceso fundamental de este macroproceso, el 19 que consiste en la entrega de anticipos y recursos. Por ejemplo, en los tres fenómenos naturales perturbadores de estudio se tiene información precisa entre la fecha de ocurrencia del fenómeno natural perturbador y el desarrollo del proceso 14, entrega del diagnóstico definitivo de obras y acciones. Con ella se pudo concluir que el tránsito de los primeros 14 procesos puede ser entre uno y dos meses. Después, ya no hay información de acceso público para tener el seguimiento.
3. No se tiene necesariamente orientación de suficiencia, 50 por ciento, la cual fue reconocida por las autoridades de las entidades federativas que se entrevistaron, y se ratificó con notas periodísticas sobre los cuatro fenómenos naturales perturbadores de estudio. Esta falta de suficiencia significa que los recursos autorizados y liberados por el FONDEN para la reconstrucción no son suficientes para que los soportes materiales afectados por el fenómeno natural retornen a su situación *ex ante*, en particular la vivienda.
4. Por último, el macroproceso es pertinente en un 96 por ciento, porque en su normatividad se establecen los procesos que se deben seguir, la instancia encargada de cada uno de los procesos y en la mayoría de ellos, 15 de 24, los tiempos de ejecución y productos esperados. Un aspecto central que puede contribuir a su mayor pertinencia es avanzar en la transparencia y acceso a la información que se genera y utiliza en cada uno de los procesos.

Como se observa, esta medición global de atributos del macroproceso de reconstrucción quedó por abajo de la otorgada al macroproceso de atención de emergencias. La reconstrucción puede ser más compleja que la atención de emergencias. La primera implica movilizar recursos para hacer obra, la segunda significa movilizar insumos y medicamentos para atender a la población. La primera puede ser más costosa, la segunda es más valiosa.

Por lo que respecta a la valoración de los 24 procesos, se tiene que 12 de ellos tienen una valoración afirmativa en los cuatro atributos y la gran mayoría se ubican en la etapa de solicitud de recursos. Son los procesos más relacionados con el propósito del FONDEN de reconstrucción de soportes materiales, así como los mejor definidos en la normatividad. En otros 11 procesos no existe la información pública necesaria para su valoración, además de que fue solicitada por el equipo evaluador en las entrevistas realizadas, pero no se logró conseguir. Los procesos en los que se carece de información suficiente para su evaluación pertenecen a las etapas de autorización y entrega de recursos, y control y seguimiento de los recursos. Finalmente, el proceso 23, participación de testigos sociales, es pertinente. Sin embargo, como no se ha llevado a cabo no ha podido contribuir con la transparencia del macroproceso.

Indicadores para medir atributos de los macroprocesos

El concepto de indicador no aparece en los glosarios de términos de la normatividad del FONDEN. Un indicador es una herramienta que permite medir el avance en el logro de los objetivos y proporciona información para monitorear y evaluar los resultados del programa. Los indicadores de resultados son una herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública. Por su parte, los indicadores de gestión son una herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, tales como la entrega de bienes y servicios a la población. Los indicadores se dividen en cuatro tipos:

- Fin, que mide la contribución del programa a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución del objetivo estratégico de la dependencia o entidad. Por lo general, este resultado conocido como el impacto que tiene el programa sólo puede ser observado en el largo plazo.
- Propósito, que mide el cambio generado por el programa en la población objetivo. Por lo general, este resultado puede ser medido en el mediano plazo.
- Componente, que mide la provisión de los bienes o servicios por parte del programa. Debe considerarse al menos un indicador para cada componente y, pueden medirse con mayor frecuencia de manera mensual, trimestral, semestral o anual.
- Actividad, que mide los procesos que se llevan a cabo para la producción y gestión de los componentes y su medición puede hacerse con una periodicidad menor que la de los indicadores de los otros niveles de objetivo (CONEVAL, 2013).

En las MIR 2017 del FOPREDEN y del FONDEN existen, respectivamente, dos indicadores de Fin, y un indicador de propósito, componente y actividad. Los componentes de Fin son los mismos para el FOPREDEN y el FONDEN, siendo que uno de ellos es el sectorial, Índice de la productividad total de los factores, medición que está totalmente alejada de los propósitos de ambos Fondos. El segundo indicador de Fin se refiere a los municipios atendidos en una declaratoria de desastre según su estrato de bienestar. Este indicador sólo aplicaría para el FONDEN, no para el FOPREDEN, y no tiene que ver con la contribución de los Fondos a la solución de un problema, sino más bien con las características de los municipios atendidos. Es más un indicador de Propósito que de Fin.

El indicador de Propósito en el FOPREDEN es sobre el porcentaje de proyectos aprobados en un año con respecto a los proyectos en cartera. Es una medida de eficiencia en la autorización y apoyo de proyectos, por lo que es más bien un indicador de Componente. Por su parte, para el FONDEN su indicador de Propósito relaciona los municipios atendidos en relación a los municipios con declaratoria de desastre. Es un indicador correcto, ya que evalúa a su población atendida en relación a su población objetivo. En relación a los indicadores de Componente se tiene que el de FOPREDEN

estima el porcentaje de proyectos aprobados por tipo de acción preventiva. La idea es correcta, aunque los grupos de tipos de proyectos a utilizar no deberían ser según tipo de fenómeno natural perturbador, sino según tipo de macroproceso. En el FONDEN, su indicador de Componente es más bien de Propósito, porque mide el porcentaje de declaratorias de desastres naturales apoyadas con recursos FONDEN en relación al total de las declaratorias de desastre emitidas.

Cuadro 27

Cuadro 24
Indicadores contenidos en las MIR 2017 del FOPREDEN y del FONDEN

Tipo	FOPREDEN			FONDEN		
	Indicador	Definición	Método de Cálculo	Indicador	Definición	Método de Cálculo
Fin	Índice de la productividad total de los factores	El índice refleja la productividad total de los factores en la economía nacional	Este índice resulta de la división entre el Valor Bruto de la Producción y los insumos utilizados en el proceso productivo (capital, trabajo, energía, materiales y servicios). $IPTF = IVBP / (IKB1 ITB2 IEB3 IMB4 ISB5)$ IPTF: Índice de	Índice de la productividad total de los factores	El índice refleja la productividad total de los factores en la economía nacional	Este índice resulta de la división entre el Valor Bruto de la Producción y los insumos utilizados en el proceso productivo (capital, trabajo, energía, materiales y servicios). $IPTF = IVBP / (IKB1 ITB2 IEB3 IMB4 ISB5)$ IPTF: Índice de
	Promedio del Índice de Estratos de Bienestar de los municipios incluidos en declaratorias de desastre	Mide el porcentaje del índice de estrato de bienestar de los municipios incluidos en declaratoria de desastre	[Sumatoria de i hasta n (Nivel de Estratos de Bienestar del municipio atendido i)] entre n donde i es cada municipio atendido por el Fondo y n es el total de municipios atendidos por	Promedio del Índice de Estratos de Bienestar de los municipios incluidos en declaratorias de desastre	Mide el porcentaje del índice de estrato de bienestar de los municipios incluidos en declaratoria de desastre	[Sumatoria de i hasta n (Nivel de Estratos de Bienestar del municipio atendido i)] entre n donde i es cada municipio atendido por el Fondo y n es el total de municipios atendidos por
Propósito	Porcentaje de proyectos aprobados en el año .	Mide el porcentaje de proyectos que son aprobados por el Comité del FOPREDEN, el cual está conformado por la Secretaría de Gobernación, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	(Proyectos aprobados por el comité técnico del FOPREDEN durante el año / proyectos en cartera) * (100)	Porcentaje de municipios atendidos en el año por desastres naturales.	Mide el porcentaje del número total de municipios atendidos de las declaratorias de desastres naturales (DDN) publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ocurridas durante el año, las cuales fueron susceptibles de recibir recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	(Número total de Municipios atendidos por Declaratorias de Desastres Naturales / Número de municipios por Declaratorias de Desastres Naturales) * (100)
Componente	Promedio de proyectos aprobados en el año por tipo de acción preventiva (Fenómenos hidrometeorológicos, fenómenos geológicos y otros fenómenos)	Mide el promedio de proyectos (tres tipos; hidrometeorológicos, geológicos y otros fenómenos) aprobados por el Comité del FOPREDEN conformado por la Secretaría de Gobernación, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y la Secretaría de Hacienda y Crédito	(Número de Proyectos aprobados por tipo en el periodo/3)	Porcentaje de declaratorias de desastres naturales atendidas durante el año.	Mide el porcentaje del número de declaratorias de desastres naturales emitidas por la SEGOB, en el año entre el número de declaratorias de desastres naturales atendidas por la SHCP con recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Los tipos de desastres naturales se establecen en las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y sus Lineamientos de Operación específicos del Fondo de	(Número de declaratorias de desastres naturales atendidas / Número de declaratorias de desastres naturales emitidas) * 100
Actividad	Porcentaje de recursos autorizados que son financiados con cargo al FOPREDEN	Mide el porcentaje de los recursos financiados con cargo al FOPREDEN de los proyectos aprobados por el Comité de FOPREDEN, que cumplen con lo establecido en las Reglas de Operación del FOPREDEN	(Monto total de los proyectos autorizados / Monto autorizado con cargo al FOPREDEN de los proyectos) * (100)	Promedio de días que transcurren para la autorización de los API.	Mide el tiempo transcurrido entre la solicitud de los (API) recibida por la SHCP para su autorización e instrucción de transferencia de recursos al fiduciario. Los API, se ocupan para la rehabilitación de las zonas afectadas y su ejecución no debe ser mayor a treinta días.	[(Sumatoria de solicitudes del (Número de días transcurridos de la solicitud de recursos a la aprobación de la transferencia)) / Número total de solicitudes].

Fuente: MIR 2017 del FOPREDEN y del FONDEN.

Por último, los indicadores de Actividad deberían aludir al desempeño de procesos específicos de cada macroproceso. En el FOPREDEN no opera tal supuesto, ya que su indicador, que no es muy claro, relaciona el monto total de los proyectos autorizados entre el monto autorizado con cargo al FOPREDEN. Si se hace de forma correcta este indicador, entonces podría ser de Componente, no de Actividad. El del FONDEN sí es un indicador de

Actividad, ya que muestra el número promedio de días que transcurren para la autorización de los APIN, es decir el tiempo desde el proceso 3 hasta el proceso 10 del macroproceso.

En los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del FONDEN y del FOPREDEN* se señala la necesidad de identificar, diseñar y calcular indicadores relacionados con los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia, especificando su método de cálculo y las fuentes de información empleadas.

Los indicadores propuestos para los tres macroprocesos identificados en esta EEP del FOPREDEN se presentan en los cuadros 28, 29 y 30, mientras que el cuadro 31 muestra los indicadores propuestos para los dos macroprocesos del FONDEN. Todos ellos se catalogan como indicadores de propósito o de componente, ya que aluden directamente a la atención de la población objetivo o a la entrega de productos por parte del macroproceso.

Cuadro 28
Propuesta de indicadores para el macroproceso de proyectos preventivos

Macroproceso	Tipo	Indicador	Descripción	Método de cálculo
Proyectos Preventivos	Eficacia	Índice de proyectos enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos, concluidos	Porcentaje de proyectos preventivos concluidos	(proyectos preventivos concluidos / proyectos preventivos aprobados)*100
	Oportunidad	Índice de tramitación de los proyectos enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos	Porcentaje de cumplimiento de los tiempos de operación establecidos en la normativa del FOPREDEN	(Tiempos de operación de tramitación de los procesos/ tiempos de operación establecidos en la normativa del FOPREDEN)*100
	Suficiencia	Índice de proyectos enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos autorizados.	Porcentaje de proyectos preventivos autorizados en un año	(Número de proyectos preventivos autorizados en un año /Número de proyectos preventivos necesarios en un año) *100
	Pertinencia	Atención de la población objetivo del FOPREDEN.	Porcentaje de población beneficiada (esencialmente con medidas de promoción, como campañas, talleres, posters informativos, pláticas, entre otros) del conocimiento del acceso al FOPREDEN.	(Población objetivo del FOPREDEN beneficiada/Población objetivo del FOPREDEN)*100

Fuente: elaboración propia.

El indicador de eficacia se construyó a partir de la finalidad del mismo fondo. La conclusión de los proyectos enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores. La relación entre la cantidad de proyectos preventivos concluidos y aprobados exhibe la eficacia de la elaboración de los proyectos preventivos, lo que conlleva al logro del objetivo del fondo y al desarrollo.

El indicador de oportunidad fue elaborado tomando en cuenta los tiempos de operación y entrega de cada entregable establecidos en las normativas aplicables a los proyectos preventivos. El cumplimiento oportuno de los tiempos de operación conlleva al logro de los objetivos del fondo y al desarrollo de la prevención de la Gestión Integral de Riesgos en México.

El indicador de suficiencia consideró la cantidad entregada de información, insumos o productos que contribuyen a cumplir con las metas del Fondo. La relación entre la cantidad de proyectos preventivos autorizados y necesarios en un año expone la suficiencia del fondo, lo que contribuye al logro del objetivo del mismo y al desarrollo en materia preventiva de la Gestión Integral de Riesgos.

Cuadro 29
Propuesta de indicadores para el macroproceso de proyectos preventivos prioritarios

Macroproceso	Tipo	Indicador	Descripción	Método de cálculo
Proyectos Preventivos	Eficacia	Índice de proyectos de carácter urgente (prioritarios) enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos concluidos	Porcentaje de proyectos preventivos de carácter urgente (prioritarios) concluidos	(Proyectos preventivos de carácter urgente (prioritarios) concluidos / proyectos preventivos de carácter urgente (prioritarios) aprobados)*100
	Oportunidad	Índice de tramitación de los proyectos de carácter urgente (prioritarios) enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos	Porcentaje de tiempos de operación establecidos en la normativa del FOPREDEN	(Tiempos de operación de los procesos/ tiempos de operación de los procesos establecidos en la normativa del FOPREDEN)*100
	Suficiencia	Índice de proyectos de carácter urgente (prioritarios) enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos autorizados.	Porcentaje de proyectos preventivos de carácter urgente (prioritarios) autorizados en un año	(Número de proyectos preventivos de carácter urgente (prioritarios) autorizados en un año / Número de proyectos preventivos de carácter urgente (prioritarios) solicitados en un año) *100
	Pertinencia	Atención de la población objetivo del FOPREDEN.	Porcentaje de población beneficiada (esencialmente con medidas de promoción, como campañas, talleres, posters informativos, pláticas, entre otros) del conocimiento del acceso al FOPREDEN.	(Población objetivo del FOPREDEN beneficiada/Población objetivo del FOPREDEN)*100

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el indicador de pertinencia se formuló considerando el objetivo del FOPREDEN: es promover y fomentar actividades de prevención del riesgo ante fenómenos naturales para disminuir o evitar los efectos de su posible impacto en determinada población. El indicador contribuye a la medición del resultado estratégico de instrumentar campañas para el fomento de la cultura de protección civil mediante la difusión del conocimiento del acceso al FOPREDEN. La población beneficiada es aquella

que recibe información relacionada sobre cómo acceder al FOPREDEN. Con ello se espera que cada año la cobertura del programa aumente de manera acumulada.

La propuesta de indicadores para los macroprocesos del FOPREDEN se caracterizan por su sencillez en el cálculo y disponibilidad de información para su cálculo, la cual proviene de la generada al interior de los macroprocesos. La frecuencia de medición propuesta para los cuatro indicadores es anual.

Cuadro 30
Propuesta de indicadores para el macroproceso de proyectos preventivos de investigación

Macroproceso	Tipo	Indicador	Descripción	Método de cálculo
Proyectos Preventivos	Eficacia	Índice de proyectos preventivos de investigación enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos concluidos	Porcentaje de proyectos preventivos de investigación concluidos	(proyectos preventivos de investigación concluidos / proyectos preventivos de investigación aprobados)*100
	Oportunidad	Índice de tramitación de los proyectos de investigación enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos	Porcentaje de tiempos de operación establecidos en la normativa del FOPREDEN	(Tiempos de operación de los procesos/ tiempos de operación de los procesos establecidos en la normativa del FOPREDEN)*100
	Suficiencia	Índice de proyectos de investigación enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos autorizados.	Porcentaje de proyectos preventivos de investigación autorizados en un año	(Número de proyectos preventivos de investigación autorizados en un año /Número de proyectos preventivos de investigación necesarios en un año) *100
	Pertinencia	Atención de la población objetivo del FOPREDEN.	Porcentaje de población beneficiada (esencialmente con medidas de promoción, como campañas, talleres, posters informativos, pláticas, entre otros) del conocimiento del acceso al FOPREDEN.	(Población objetivo del FOPREDEN beneficiada/Población objetivo del FOPREDEN)*100

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores propuestos para los dos macroprocesos del FONDEN se caracterizan por ser sencillos en su cálculo e interpretación. Persiguen medir los logros de los macroprocesos a partir de identificar a cuántos se atiende, en qué tiempo y con qué cantidad de recursos. La información a utilizar para su cálculo se obtiene del interior de los macroprocesos, del INEGI y de CONEVAL. La periodicidad propuesta de los indicadores es anual.

Cuadro 31
Propuesta de indicadores para los macroprocesos del FONDEN

Macroproceso	Tipo	Indicador	Descripción	Método de cálculo
Atención de Emergencias	Eficacia	Población apoyada con insumos y medicamentos	Mide la población total vulnerable que habita en los municipios con declaratoria de emergencia y que fue atendida por el programa	Sumatoria de la población objetivo que resultó finalmente apoyada con cargo al Fondo para la atención de emergencias FONDEN
	Oportunidad	Tiempo promedio en emergencia	Mide los días transcurridos promedio entre la emisión del Boletín de declaratoria de emergencia y el Boletín de aviso de término de la emergencia	(Sumatoria de los días transcurridos entre los boletines de declaratoria de emergencia y de aviso del término de la emergencia) / (número de declaratorias de emergencia concluidas)
	Suficiencia	Despensas otorgadas por habitante atendido	Mide el número de despensas que en promedio recibió cada habitante apoyado por el FONDEN	(Sumatoria de las despensas entregadas) / (sumatoria de la población que resultó finalmente apoyada)
	Pertinencia	Remanente de insumos	Mide el porcentaje de insumos no utilizados en relación a los insumos entregados	(Sumatoria de los insumos no utilizados) / (sumatoria de los insumos entregados)
Reconstrucción	Eficacia	Viviendas atendidas	Mide el porcentaje de viviendas reconstruidas, reparadas o reubicadas en relación a las viviendas afectadas por el fenómeno natural perturbador	(Sumatoria de las viviendas reconstruidas, reparadas y reubicadas) / (sumatoria de las viviendas contabilizadas en el diagnóstico definitivo de daños)
	Oportunidad	Tiempo promedio para la reconstrucción	Mide los días transcurridos entre la emisión de la declaratoria de desastre natural y la entrega del Libro Blanco	(Sumatoria de los días transcurridos entre la declaratoria de desastre natural y la entrega del Libro Blanco) / (número de declaratorias de desastre natural concluidas)
	Suficiencia	Recursos otorgados por habitante afectado	Mide los recursos otorgados a un fenómeno natural perturbador en relación a la población en condición de pobreza y residente en municipios con declaratoria de desastre natural	(Sumatoria de los recursos otorgados a los fenómenos naturales perturbadores) / (sumatoria de la población en condición de pobreza de patrimonio de los municipios con declaratoria de desastre natural)
	Pertinencia	Recursos destinados a Apoyos Parciales Inmediatos	Mide el porcentaje de los recursos destinados a Apoyos Parciales Inmediatos en relación a los recursos otorgados	(Sumatoria de los recursos otorgados a Apoyos Parciales Inmediatos) / (sumatoria de los recursos otorgados a los fenómenos naturales perturbadores)

Fuente: elaboración propia.

Si los indicadores que se proponen se incorporan a las MIR del FOPREDEN y del FONDEN, entonces se contará con mayor información para medir sus acciones, valorar sus actuaciones y mejorar su desempeño.

El equipo evaluador sabe de la existencia de la información necesaria para poder hacer el ejercicio de un primer cálculo de estos indicadores, tal y como se demanda en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales*

(*FOPREDEN*). Se hizo la solicitud de esta información. Al momento de redactar esta parte de la EEP no había sido posible acceder a ella.

VI. HALLAZGOS Y RESULTADOS

En este capítulo se ofrece una valoración integral de la operación del FOPREDEN y del FONDEN de acuerdo con los alcances definidos en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)* y *del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*, así como del análisis y valoración realizada en los capítulos previos. En esta valoración integral se va a señalar en qué medida la gestión operativa de los macroprocesos conduce al logro de los objetivos del FOPREDEN y del FONDEN. De manera adicional, se señalan las áreas de mejora, cuellos de botella, buenas prácticas, fortalezas y retos en la operación, valoración que se sintetiza en un cuadro de análisis FODA.

El análisis que se expone en este capítulo se complementa con la información que se proporciona en el Anexo V “Propuesta de modificación a los documentos normativos o institucionales de los Fondos”, y del Anexo VI “Análisis FODA de la operación de los FONDOS”. Estos anexos se pueden revisar en el documento que se adiciona a la presente EEP.

Hallazgos

Los hallazgos que se presentan aquí se refieren a situaciones que el equipo evaluador encontró en la identificación, descripción y valoración de los procesos y subprocesos, así como la medición de sus atributos en los tres macroprocesos del FOPREDEN y los dos macroprocesos del FONDEN. Estos hallazgos aluden principalmente a la gestión operativa y a la coordinación interinstitucional que se lleva a cabo para cumplir con los objetivos de los programas.

FOPREDEN

Las buenas prácticas y fortalezas del FOPREDEN identificadas son las siguientes:

- El fondo cuenta con Reglas de Operación vigentes en cualquier día del año, lo que lo hace más accesible para los solicitantes, que norman los procesos y subprocesos de los tres macroprocesos. Una fortaleza para el macroproceso *Proyectos*

Preventivos de la Subcuenta de Investigación es contar con lineamientos específicos en su operación los cuales son realizados por el CENAPRED.

- El fondo se encuentra regulado con un marco normativo completo que prevé a las instituciones encargadas de ejecutar los procesos y subprocesos en cada uno de los macroprocesos, es decir describe los mecanismos de solicitud, entrega y ejercicio de recursos económicos establecidos para la correcta elaboración de los proyectos preventivos de tres tipos:
 - *Proyectos Preventivos (tramitación ordinaria)*: Proyectos enfocados a la reducción de los riesgos que contribuyan a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de Fenómenos Naturales Perturbadores (art. 8, ROFOPREDEN), donde hay dos tipos que se diferencian únicamente en el origen de los recursos económicos para su elaboración, los ordinarios y los estratégicos. En los ordinarios la instancia solicitante y el FOPREDEN aportan una coparticipación para la ejecución del proyecto preventivo aprobado. Por su parte los estratégicos son aquellos que por sus características sustentadas frente al CTFP y el CCA pueden ser financiados en un 100% con el recurso del FOPREDEN.
 - *Proyectos Preventivos Prioritarios (de carácter urgente)*: Proyectos de realización urgente e inmediata para evitar la pérdida de vidas o daños por los posibles efectos del impacto destructivo de un Fenómeno Natural Perturbador, proyectos que no se hayan podido programar (art. 16, ROFOPREDEN). Las divergencias que presentan con el anterior tipo de proyectos son en los procesos de solicitud y autorización del proyecto ya que por sus características los procesos y subprocesos deben ser agilizados.
 - *Proyectos Preventivos de la Subcuenta de Investigación*: Proyectos destinados a promover el desarrollo de estudios orientados a la Gestión Integral del Riesgo 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 (art. 46, ROFOPREDEN). Los procesos y

subprocesos de operación se diferencian en la solicitud, autorización y ejecución del proyecto, ya que este tipo de proyectos se regula además de las ROFOPREDEN por los Lineamientos de la Subcuenta de investigación-CENAPRED.

- El marco normativo está alineado con el PND y orientado a fortalecer la prevención que guía la Política de Gestión Integral de Riesgos y al PNPC.
- El FOPREDEN, al ser un programa presupuestal del Ramo 23 cuenta con una etiquetación presupuestal N002 dentro del PEF, que garantiza su asignación de recursos y con una Matriz de Indicadores para Resultados.

Las causas y las consecuencias de los “cuellos de botella” detectados son de dos tipos de acuerdo con sus características: normativos o estrictamente operativos.

Los problemas o “cuellos de botella”, normativos detectados en los tres macroprocesos son los siguientes:

- Presupuesto insuficiente derivado de la reducción en el presupuesto asignado por el PEF, lo que limita la elaboración de los proyectos preventivos.
- Falta de actualización en la normatividad resultado de normas que mencionan dependencias que han sido remplazadas por otras o por cambios administrativos las atribuciones las realiza otra dependencia, lo que obstaculiza la rendición de cuentas a los reales operadores del FOPREDEN, los actores de los procesos y subprocesos del fondo.
- Una MIR no específica para el Fondo que resulta inadecuada para monitorear y medir el cumplimiento de las actividades que realiza el FOPREDEN.
- Falta de definición en tiempos de operación: Las ROFOPREDEN no definen temporalidad en lo referente a la opinión técnica del CCA, ni a lo relativo a la autorización por parte del CTFP, ni el tiempo que tarda la CNPC para notificar dicha autorización al solicitante, por lo que los periodos de recepción y aprobación

de solicitudes pueden extenderse dificultando el cumplimiento de las metas del Fondo.

- En el caso de los *Proyectos Preventivos de la Subcuenta de Investigación* cuenta con una convocatoria limitada (no pública) lo que restringe el acceso a unas cuantas instituciones de investigación, acción que contradice los objetivos establecidos de estos proyectos en las ROFOPREDEN.
- La falta de definición de un proceso específico de monitoreo en la normativa vigente.

Los problemas “cuellos de botella”, operativos detectados en los tres macroprocesos son los siguientes:

- Formatos de Solicitud inadecuados que atrasan los procesos,
- Procesos de tramitación que prolongan la ejecución de los proyectos preventivos (Firma de Gobernador),
- Falta de difusión de la convocatoria para acceder a los recursos de la subcuenta de investigación,
- Falta de difusión pública del FOPREDEN, la cual se ve frenada en algunos años por falta de recursos (entrevista 10 nov 17, DGGR),
- Falta de solicitud de Proyectos Preventivos,
- Falta de capacidad institucional de la Instancia Solicitante para la integración de la solicitud
- Falta de transparencia en los resultados del fondo: No toda la información relativa a los proyectos preventivos beneficiados ha sido publicada por las Instancias Autorizadas y no se encuentra pública (entrevista 10 nov 17, DGGR/Búsqueda documental propia),
- Problemas en la solicitud de los proyectos: Los formatos de solicitud suelen ser inadecuados, de acuerdo con entrevistas con la DGGR y podrían simplificarse.

FONDEN

Los principales hallazgos de esta EEP a los macroprocesos del FONDEN se resumen de la siguiente manera. Sobre el *macroproceso de atención de emergencias* se tiene lo siguiente:

- El macroproceso de atención de emergencias del FONDEN tiene el propósito de proporcionar insumos y medicamentos 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, generadas por la inminencia, alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador.
- Para el cumplimiento de este propósito, el equipo evaluador identificó la existencia de 25 procesos, que van desde la Formulación de los Lineamientos del programa hasta la Integración del Libro Blanco de cada ejercicio fiscal.
- Los fenómenos naturales perturbadores afectan municipios que no necesariamente son contiguos, aspecto que incide en la dispersión territorial de la atención de emergencias.
- Existen cuatro elementos que se deben tomar en cuenta para valorar la magnitud del efecto del fenómeno natural perturbador en un municipio: i) ubicación geográfica; ii) población total; iii) incidencia de pobreza, y iv) distribución territorial de la población.
- Un fenómeno natural perturbador no necesariamente tiene correspondencia entre el número de municipios con declaratoria de emergencia y el número de municipios con declaratoria de desastre natural.
- El número de declaratorias de emergencia es mayor al número de declaratorias de desastre natural. Entre enero de 2013 y noviembre de 2017 las declaratorias de emergencia sumaron 413 contra 250 declaratorias de desastre natural. En promedio, por cada declaratoria de desastre natural hubo 1.7 declaratorias de emergencia.
- La gran mayoría de las declaratorias de emergencia fueron como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos, eventos cuya presencia e intensidad cada vez será mayor por los efectos del cambio climático. Esto significa, entonces,

que probablemente estos primeros cinco entidades federativas (Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Veracruz) son las de mayor riesgo y vulnerabilidad.

- No existe información de acceso público sobre el gasto efectuado por el FONDEN para atención de emergencias.
- El tiempo que transcurre entre la publicación del Boletín de la declaratoria de emergencia y la publicación del Boletín de término de la declaratoria de emergencia no está en función del tipo de fenómeno natural perturbador o del tamaño de la población vulnerable afectada. Más bien está en función de la distribución territorial de la población en los municipios afectados, en la intensidad del fenómeno natural perturbador y en la coordinación interinstitucional que se logre.
- Es indispensable ofrecer mayor información de acceso público sobre este macroproceso, lo que permitirá elevar sustantivamente su transparencia.
- El conocimiento y reconocimiento de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador es prácticamente inmediato, porque en los cuatro eventos de estudio el Boletín de la declaratoria de emergencia se publicó un día después de haber pasado el fenómeno.
- El FONDEN cuenta con una amplia ventana de oportunidad para transparentar su actuación. Una de ellas es el posibilitar el acceso público a toda la información que se utiliza y se genera en la atención de emergencias.
- El macroproceso de atención de emergencias llegan a intervenir hasta 14 distintas instancias que se encargan del desarrollo de uno o más procesos. Esta cantidad, y su variedad de afiliaciones según niveles de gobierno representa, sin lugar a dudas, un reto de gran relevancia para la eficiencia en la coordinación del programa.

Por su parte, los principales hallazgos del *macroproceso de reconstrucción* se mencionan a continuación:

- El macroproceso de reconstrucción está compuesto por 24 procesos, dos de ellos con subprocesos incorporados.

- La declaratoria de emergencia puede coexistir con una declaratoria de desastre natural.
- Los recursos que canaliza el FONDEN para la reconstrucción, reparación o reubicación se utilizan para la atención de tres soportes materiales: i) viviendas; ii) infraestructura federal, y iii) infraestructura estatal y municipal. Esto significa que los destinatarios de los recursos son familias en pobreza patrimonial y propietarias de la vivienda dañada; dependencias y entidades del gobierno federal, en función de la infraestructura que se trate, y la entidad federativa con un monto de hasta el 50 por ciento del monto total de la reconstrucción, reparación o reubicación de su infraestructura.
- Esto significa que no es población objetivo los hogares que son arrendatarios, que son propietarios pero que habitan una vivienda con irregularidad en la tenencia de la tierra o que no tienen escrituras, y que no se encuentran en situación de pobreza patrimonial.
- La población objetivo del FONDEN representa algo así como la mitad de las viviendas del país, y en cambio casi la totalidad de la infraestructura federal, estatal y municipal.
- Los recursos financieros que se autorizan se dividen en tres: i) APIN; ii) anticipos, y iii) ejecución de obras. Estos recursos se utilizan para la reconstrucción, reparación o reubicación de vivienda, infraestructura estatal y municipal, e infraestructura federal.
- El Comité de evaluación de daños es una instancia relevante en el macroproceso. Su conformación es muy numerosa, lo que incide en retos para la coordinación interinstitucional y en la temporalidad para la atención a la reconstrucción.
- El macroproceso de reconstrucción es mucho más reactivo en relación al macroproceso de atención de emergencias.
- Los anticipos son un misterio y no existe información para hacer una evaluación de éstos.
- Algunos procesos requieren o generan información muy especializada y en un plazo muy corto de ejecución.

- Existe inconsistencia de las informaciones sobre el gasto del FONDEN según fuente.
- El gasto del FONDEN en un año está más relacionado con la reconstrucción por fenómenos naturales ocurridos uno o dos años atrás
- La reconstrucción es un proceso que se puede llevar más de dos años.

Análisis FODA

El análisis FODA es una herramienta de planificación estratégica, diseñada para realizar una análisis interno (Fortalezas y Debilidades) y externo (Oportunidades y Amenazas) en la empresa o el organismo público. El análisis FODA son siglas que representan el estudio de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, de una empresa un mercado, o sencillamente a una persona, este acróstico es aplicado a cualquier situación, en el cual, se necesite un análisis o estudio. Cada uno de ellos significa lo siguiente:³⁶

- Fortalezas: los atributos o destrezas que una empresa o una dependencia pública tiene para alcanzar sus objetivos.
- Debilidades: lo que es perjudicial o factores internos desfavorables para la ejecución del objetivo.
- Oportunidades: las condiciones externas, lo que está a la vista por todos o la popularidad y competitividad que tenga la industria u organización útiles para alcanzar el objetivo
- Amenazas: lo perjudicial, lo que amenaza la supervivencia de la empresa o el organismo público que se encuentran externamente, las cuales, pudieran convertirse en oportunidades, para alcanzar el objetivo.

En el cuadro 32 de presenta la matriz FODA para el FOPREDEN, mientras que en el cuadro 33 se hace para el FONDEN. En el análisis FODA del FOPREDEN se identifican más debilidades internas que amenazas externas, no obstante, la primer amenaza es la falta de congruencia entre lo establecido en el PND 13-18 sobre una política orientada a la

³⁶ <http://www.analisisfoda.com/>

prevención, que discursivamente y normativamente está bien elaborada y es correcta, pero que sin embargo, no se ve acompañada con el presupuesto necesario o adecuado, pues es un fondo que ha sufrido reducciones y que representa un porcentaje mínimo comparado con el destinado a la reacción, es decir, a la atención del desastre.

Cuadro 32
Análisis FODA FOPREDEN

Fortalezas	Debilidades
<p>1. Cuenta con tres macroprocesos para promover y fomentar actividades de prevención del riesgo ante fenómenos naturales perturbadores y así disminuir o evitar los efectos de su posible impacto en determinada población.</p> <p>2. Los tres macroprocesos son complementarios.</p> <p>3. Se encuentra alineado a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>4. Cuenta con Reglas de Operación y Lineamientos que detallan de manera explícita los procesos y subprocesos de cada macroproceso que debe llevarse a cabo para el logro de sus objetivos.</p>	<p>1. Recursos financieros insuficientes, a través de su fideicomiso y de la asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación para desarrollar proyectos preventivos.</p> <p>2. En la normatividad no se encuentran actualizadas las actividades que realizan nuevas instancias creadas y no establecen tiempos específicos de operación.</p> <p>3. La difusión para acceder a los recursos del fondo en proyectos de investigación no es de carácter público.</p> <p>4. Los formatos de solicitud para aprobación de un proyecto preventivo no es el adecuado.</p> <p>5. Carece de una MIR que mida los avances de desempeño de las actividades y componentes del FOPREDEN.</p> <p>6.- Falta de mecanismos de integración de acciones y estrategias entre el FONDEN-FOPREDEN para delinear un modelo de prevención-atención.</p>
Oportunidades	Amenazas
<p>1. Es el único fideicomiso del Estado Mexicano para promover y fomentar actividades ante fenómenos naturales perturbadores y así disminuir o evitar los efectos de su posible impacto en determinada población.</p> <p>2. En la Estrategia para la Gestión Integral de Riesgos del Estado Mexicano se encuentra establecida la necesidad de procurar consolidar un esquema de prevención-atención de desastres naturales.</p>	<p>1. En México no se ha avanzado en la cultura de la prevención ante fenómenos naturales perturbadores pese a que el marco normativo establece el paradigma de la Gestión Integral del Riesgo donde la prevención debe superar a la atención de emergencias.</p> <p>2. No todas las entidades federativas cuentan con un apropiado Atlas de Riesgos que contribuyan a la toma de decisiones pertinentes para proteger a la población en riesgo.</p> <p>3. El cambio climático y ante la zona de riesgo en la que se encuentra México ante fenómenos geológicos e hidrometeorológicos intensifica su cantidad e intensidad de riesgos de desastre.</p>

Las grandes fortalezas del fondo son las Reglas de Operación y los Lineamientos que norman los procesos, así como las respectivas instancias encargadas que deben participar para el logro de sus objetivos, pues aun cuando sería conveniente actualizarlos, han servido para la operatividad pues establece de forma clara las instancias participantes y el proceso que se sigue para la tramitación de estos fondos. La asignación presupuestal revela que no es una prioridad la prevención si no que se continúa atendiendo las contingencias.

Cuadro 33
Análisis FODA del FONDEN

Fortalezas	Debilidades
1. Cuenta con dos macroprocesos para atender a la población afectada por un fenómeno natural perturbador: i) atención de emergencias, y ii) reconstrucción	1. Es un instrumento interinstitucional en el que intervienen varias instancias gubernamentales del ámbito Federal y estatal y que se encargan de procesos y subprocesos. Esta organización representa un importante reto a la coordinación entre instituciones y órdenes de gobierno
2. Los dos macroprocesos son complementarios	2. En la normatividad no se señala explícitamente cuál es la instancia encargada de la coordinación general en cada uno de los dos macroprocesos
3. Maneja una importante cantidad de recursos financieros, a través de su fideicomiso y de la asignación que recibe del Presupuesto de Egresos de la Federación	3. En la normatividad no hay una fecha establecida y vinculante para la liberación y entrega de recursos financieros para las labores de reconstrucción. Esto ha significado en la práctica acciones de reconstrucción que utilizan mucho tiempo
4. Se encuentra alineado a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo	4. Sólo se atiende a la mitad de las viviendas del país: aquellas habitadas por sus propietarios, con regularidad en la tenencia de la tierra y que son familias que se encuentran en situación de pobreza de patrimonio
5. Su normatividad describe y detalla de manera explícita los procesos y subprocesos de cada macroproceso que se llevan a cabo para el logro de sus objetivos	5. No existe información de acceso público suficiente para conocer el funcionamiento y desarrollo de los dos macroprocesos
	6. No se ha avanzado en mecanismos de integración de acciones y estrategias entre el FONDEN y el FOPREDEN para delinear un modelo de prevención-atención
Oportunidades	Amenazas
1. Es el único instrumento o programa del Estado mexicano para atender a la población afectada por un desastre natural perturbador	1. México se ubica en una zona de riesgo ante fenómenos geológicos e hidrometeorológicos. Los segundos superan a los primeros según número de fenómenos naturales perturbadores ocurridos
2. La atención a la población afectada por desastres naturales es tema de la agenda internacional. Un ejemplo es que esta actuación está contemplada para el logro de los objetivos 1, 11 y 13 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	2. El cambio climático se expresa en que los fenómenos naturales perturbadores de tipo hidrometeorológico intensifiquen su cantidad e intensidad
3. En la Estrategia para la Gestión Integral de Riesgos del Estado mexicano se ha procurado consolidar un esquema de prevención-atención de desastres naturales	3. En México no se ha avanzado en la cultura del aseguramiento de bienes y soportes materiales ante desastres naturales, en especial la vivienda
4. Existe un importante desarrollo en el contexto internacional sobre esquemas y coberturas de aseguramiento contra riesgos catastróficos	4. La ocurrencia de fenómenos naturales perturbadores se traduce en un aumento en las desigualdades sociales y en las desigualdades territoriales

Fuente: elaboración propia

La información que proporcionan los cuadros 32 y 33 es de gran utilidad para poder delinear escenarios de política para el desarrollo y devenir presente y futuro del FOPREDEN y del FONDEN. Ambos deben estar preparados para enfrentarse a las amenazas. Sus propósitos se deben seguir consolidando, además de buscar puentes de interconexión e interrelación entre la prevención que busca el FOPREDEN y la atención que brinda el FONDEN. Sus productos deben avanzar en el sentido de oportunidad en tiempos para la prevención y para la atención. Oportunidad temporal que es muy relevante en los momentos de emergencia y de reconstrucción.

Ante la prospectiva del cambio climático planetario, el FOPREDEN y el FONDEN deben adoptar estrategias de crecimiento para su actuación. Ambos Fondos deben transparentar su actuación y proporcionar mayor información de acceso público, acciones que coadyuvarán a consolidar sus fortalezas y enfrentar sus debilidades. Existen oportunidades que se pueden aprovechar, y para ello será necesario hacer ajustes en la normatividad para mejorar el desempeño de sus procesos y los productos que entregan a su población objetivo.

Hay otros huecos en la normatividad que se deben llenar. Uno de ellos es el de la vivienda. La atención a la vivienda, y a sus hogares residentes, afectada por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 ha sido el principal cuello de botella. Estos fenómenos han sido, sin duda, los de mayor complejidad en su atención que le han tocado al FONDEN desde su creación, en 1996.

Según datos presentados en la tercera sesión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al 30 de noviembre de 2017 el diagnóstico de daños en las nueve entidades federativas afectadas por los sismos arrojaban 172 mil viviendas, de las cuales 117 mil tenían daño parcial y 55 mil con daño total. De estas últimas, 27 mil estaban en Oaxaca, 9 mil en Chiapas y 6 mil en Morelos, siendo las entidades federativas con mayor cantidad de moradas afectadas. La etapa de reconstrucción se diseñó a partir de la participación directa de la población afectada y en siete ejes: i) otorgamiento de recursos monetarios depositados en una tarjeta del Bansefi; ii) capacitación para la autoconstrucción y derrama económica local; iii) supervisión técnica para cubrir los criterios del FONDEN y de la política nacional de vivienda; iv) apoyo con recursos del programa de empleo

temporal de la SCT; v) ubicación de puntos de tiro para los escombros autorizados por la SEMARNAT; vi) vigilancia de PROFECO en la supervisión de precios, y vii) pacto con empresas para evitar alza de precios.

A las instancias que intervienen en el macroproceso de reconstrucción se adicionaron otras dependencias del gobierno Federal, lo que se tradujo en nuevos retos para la coordinación interinstitucional. Del mismo modo, el dejar a la población afectada como la responsable directa de la reconstrucción de su casa no es la mejor estrategia. Hay problemas técnicos para ello. No hay posibilidad de aprovechar economías de escala.

La información disponible sobre el avance en la reconstrucción es la siguiente: de acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), al 12 de noviembre de 2017 en Oaxaca 3,594 casas estaban en proceso de construcción, mientras que en Chiapas el número alcanzaba las 1,255 viviendas. Esto significa una atención del 13 por ciento en Oaxaca y del 14 por ciento en Chiapas. A este paso se necesitarán quince meses y medio para concluir con la atención de la reconstrucción de las viviendas con daño total, es decir hacia finales de diciembre de 2018 o principios de enero de 2019. El FONDEN debe seguir trabajando para mejorar su eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

VII. CONCLUSIONES, VALORACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN DE LOS FONDOS Y RECOMENDACIONES

Valoración

Este capítulo complementa al anterior y se hace una presentación de las conclusiones y las recomendaciones emanadas del análisis y valoración de los macroprocesos, procesos y subprocesos del FOPREDEN y del FONDEN. El propósito de este capítulo final es presentar una valoración global cuantitativa sobre la operación y ejecución de los procesos y subprocesos de cada uno de los macroprocesos identificados: tres en el FOPREDEN; dos en el FONDEN. Para llevar a cabo esta valoración global cuantitativa se toma como referencia y el estudio, la reflexión y la crítica que se hizo a los macroprocesos en el capítulo V de la presente EEP. Además se incorporan las recomendaciones que el equipo evaluador propone para actualizar la normatividad y mejorar el desempeño de los FONDOS en el logro de sus objetivos.

Para complementar lo expuesto en este capítulo, se pueden consultar tres anexos que se presentan en el documento adicional a esta EEP. Estos anexos son el VII “Valoración global cuantitativa”, VIII Recomendaciones de la Evaluación de Procesos de los Fondos”, y IX “Sistema de monitoreo e indicadores de gestión de los Fondos”.

Con base en los *Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*, la valoración global cuantitativa para cada macroproceso se realiza en cuatro atributos (eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia) y con el siguiente esquema de puntuación:

- 5 puntos, cuando todos los procesos del macroproceso cumplen con el atributo.
- 4 puntos, cuando entre el 70 y el 99 por ciento de los procesos del macroproceso cumplen con el atributo.
- 3 puntos, cuando entre el 40 y el 69 por ciento de los procesos del macroproceso cumplen con el atributo.
- 2 puntos, cuando entre el 20 y el 39 por ciento de los procesos del macroproceso cumplen con el atributo.

- 1 punto, cuando entre el 1 y el 19 por ciento de los procesos del macroproceso cumplen con el atributo.
- 0 puntos, cuando ninguno de los procesos cumple con el atributo.

Para operativizar el esquema de puntuación se tomó como base la información contenida en los cuadros 25 y 26, para el caso del FONDEN. Los procesos que cumplen con el atributo son aquellos valorados con un SI en dichos cuadros. La valoración global cuantitativa de los cinco macroprocesos se presenta en el cuadro 34.

Cuadro 34
Valoración global cuantitativa de los macroprocesos

Macroproceso	Valoración global				
	Total	Eficacia	Oportunidad	Suficiencia	Pertinencia
FOPREDEN Proyectos Preventivos	3.5	5	2	3	4
FOPREDEN Proyectos Prioritarios	3.8	5	3	3	4
FOPREDEN Proyectos de Investigación	3.8	5	3	3	4
FONDEN Atención de Emergencias	3.5	4	3	3	4
<i>Etapa de solicitud de insumos y medicamentos</i>	4.0	4	4	4	4
<i>Etapa de entrega de insumos y medicamentos</i>	4.0	5	3	3	5
<i>Etapa de control y seguimiento</i>	3.5	4	3	3	4
FONDEN Reconstrucción	3.5	4	3	3	4
<i>Etapa de solicitud de recursos</i>	4.3	5	4	3	5
<i>Etapa de autorización y entrega de recursos</i>	4.0	5	3	3	5
<i>Etapa de control y seguimiento</i>	1.8	3	0	0	4

Fuente: elaboración propia.

En el FOPREDEN el macroproceso de proyectos preventivos obtuvo una valoración global de 3.5, mientras que los macroprocesos de proyectos preventivos prioritarios y de investigación obtuvieron 3.8 en una escala de cero a cinco. En el macroproceso de investigación se obtuvieron mayores resultados en los atributos de oportunidad y suficiencia. Lo anterior se debe a que sus procesos se encuentran mejor definidos, ya que existen menos actores involucrados para la aprobación y desarrollo de los proyectos.

Por el contrario, en los macroprocesos de proyectos prioritarios y de carácter urgente, cuya única diferencia entre si es el proceso de aprobación de los recursos, la baja valoración global recayó en el atributo de oportunidad, es decir los periodos establecidos para solicitar hasta finalizar un proyecto varían lo que dificulta la medición del éxito de sus procesos.

En el caso del FONDEN sus dos macroprocesos obtuvieron la misma valoración global total, 3.5 en escala de cero a cinco, y con idénticas calificaciones en cada uno de los atributos. Quizá esta unidad de medida no es tan discriminante, ya que a lo largo de esta EEP se ha demostrado que el macroproceso de atención de emergencias tiene en general un desempeño más satisfactorio que el macroproceso de reconstrucción. Esta diferencia se aprecia al agrupar a los procesos cada macroproceso en las tres etapas cronológicas manejadas con anterioridad. En el macroproceso de atención de emergencias no hay gran diferencia en la valoración global total de las tres etapas, siendo la de solicitud de insumos y medicamentos la de mejor desempeño. De forma contraria, en el macroproceso de reconstrucción existen diferencias significativas entre las etapas, y que van de una evaluación de 4.3 en la etapa de solicitud de recursos a 1.8 en la de control y seguimiento.

Recomendaciones

Las recomendaciones que aquí se presentan tienen el propósito de coadyuvar a mejorar la eficiencia y eficacia de los macroprocesos del FOPREDEN y del FONDEN, a través de ajustes, modificaciones o adiciones a su normatividad. A continuación se enuncian las recomendaciones para el FOPREDEN, y después las del FONDEN.

FOPREDEN

Las principales recomendaciones que se pueden hacer a las ROFOPREDEN, para mejorar el desarrollo, la gestión y los entregables de los macroprocesos del FOPREDEN son las siguientes:

- Revisar y actualizar la normatividad. En el Anexo V que se encuentra en el documento que adiciona a esta EEP se hace una propuesta puntual y minuciosa sobre los cambios propuestos a las ROFOPREDEN, la cuales tienen el propósito de actualizar el desarrollo de los procesos, y hacer más eficiente y eficaz su actuación y desarrollo.

- Incentivar el incremento de la coparticipación económica de parte de las entidades federativas para el presupuesto asignado por la federación. Para ello se pueden explorar la posibilidad de firmar acuerdos de coordinación interinstitucional.
- Revisar la MIR existente para monitorear y medir el cumplimiento de las actividades que realiza el FOPREDEN en cuanto a la elaboración y ejecución de proyectos preventivos. Esto se puede hacer si se contempla la incorporación de los indicadores de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia que aquí se han propuesto y aparecen en el cuadro 30, así como de los comentarios aquí expresados a los indicadores de Fin y Propósito de la MIR 2017.
- Ampliar la difusión de la convocatoria para acceder a los proyectos preventivos de investigación a otras instituciones académicas del país, además del CENAPRED o la UNAM. Para ello, el FOPREDEN debería abrir una pequeña unidad de difusión e intercambio interinstitucional.
- Explorar con el CONACYT la posibilidad de crear un Fondo Sectorial de apoyo a proyectos de investigación básica y aplicada para la prevención de riesgos en el país. Los Fondos Sectoriales son fideicomisos que las dependencias y entidades conjuntamente con el CONACYT constituyen con el objeto de destinar recursos para la investigación científica y el desarrollo tecnológico en el ámbito sectorial correspondiente. Sus objetivos consisten en: i) promover el desarrollo y la consolidación de las capacidades científicas y tecnológicas en beneficio de los sectores, y ii) canalizar recursos para coadyuvar al desarrollo integral de los sectores mediante acciones científicas y tecnológicas.
- Procurar tener un mayor acercamiento con el FONDEN, de tal manera que se avance en la configuración y diseño de una política integral para la gestión de riesgos que incluya la prevención y atención a desastres naturales. Esta política integral, de alguna manera, está implícita en la EGIR que aparece en el PND 13-18.

De los resultados de la presente EEP se desprenden otras recomendaciones adjetivas, las cuales son las siguientes:

- Diseñar formatos de solicitud más adecuados para que los evaluadores de los proyectos preventivos tengan los elementos pertinentes para hacer la selección de los mejores proyectos a apoyar. Este diseño se puede acompañar de la definición de un plan estratégico que defina, para cada año, los temas relevantes a ser apoyados.
- Definir con claridad los tiempos requeridos para la recepción y aprobación de solicitudes, así como la temporalidad impuesta para el desarrollo de los proyectos.
- Diseñar una estrategia para incrementar la solicitud de Proyectos Preventivos hacia la población objetivo.
- Fortalecer la capacidad institucional de las Instancias Solicitantes a los proyectos
- Crear un órgano institucional autónomo a la SHCP y a la SEGOB que garantice la transparencia en los resultados del Fondo.

FONDEN

Estas son las recomendaciones que se pueden hacer a las RGFONDEN, a los Lineamientos y a los Lineamientos de operación para procurar mejorar el desarrollo, la gestión y los entregables de los macroprocesos del FONDEN. En primer lugar se presentan las recomendaciones para el *macroproceso de atención de emergencias*:

- Revisar y actualizar toda la normatividad. Por ejemplo, cambiar Dirección General del FONDEN por Dirección General para la Gestión de Riesgos; cambiar población en pobreza patrimonial, o población vulnerable, por población en condición de pobreza multidimensional. Las propuestas completas y puntuales a la revisión y actualización de la normatividad se presentan en los anexos V.2, V.3 y V.4, que forman parte del documento adicional a esta EEP.
- Explicitar el concepto de población atendida, la cual no es explícita en la normatividad. No hay precisión sobre la correspondencia entre población objetivo, atendida y vulnerable afectada.
- Establecer cuál es la instancia encargada de coordinar las relaciones interinstitucionales. Al parecer, la DGGR tiene esta función, pero por el gran

número de entidades y dependencias públicas que participan en el macroproceso, no siempre existe una coordinación interinstitucional adecuada.

- La DGPC debería hacer pública su metodología de estimación de población vulnerable afectada, la cual estaría en armonía con la identificación y cuantificación de la población objetivo.
- Incluir un órgano de fiscalización externa que vigile el uso y destino de los recursos. Por ejemplo, la DGGR tiene la atribución de disponer de los remanentes, pero no se prevé un órgano de fiscalización que haga el seguimiento del uso de estos remanentes.
- El FONDEN cuenta con una amplia ventana de oportunidad para transparentar su actuación. Una de ellas es el posibilitar el acceso público a toda la información que se utiliza y se genera en la atención de emergencias.
- La compleja arquitectura que existe en México para la atención de emergencias se podría hacer más sencilla si se unieran en una sola instancia a la DGGR y a la UPCP, y que en esa instancia existieran áreas que hicieran los procesos que ahora llevan a cabo la DGPC, el CENAPRECE y la DGRMSG. En otras palabras, avanzar hacia el diseño y construcción de un Programa desconcentrado del sector público que incorpore los procesos de atención y respuesta a solicitudes, adquisición y entrega de insumos y medicamentos, y esquemas de seguimiento de los insumos y medicamentos proporcionados.

Por otro lado, las recomendaciones para el *macroproceso de reconstrucción* son las siguientes:

- Establecer la instancia encargada de la coordinación general del macroproceso. Esto es necesario debido al gran número de entidades y dependencias que intervienen en el desarrollo de los procesos y subprocesos.
- Incluir mecanismos para el seguimiento del compromiso que hace la entidad federativa y la dependencia o entidad federal del aseguramiento de la infraestructura que es atendida por el programa.

- Establecer una fecha límite para la entrega de anticipos y recursos, a partir de su solicitud y aprobación. Por ejemplo, decir que la entrega de recursos se hará en un plazo de hasta diez días hábiles después de la autorización global de recursos. Con esto se mejora la eficiencia del programa y la certidumbre de su eficacia.
- Transparentar la información generada en todos los procesos.
- El FONDEN debe transitar hacia un modelo más ágil y sencillo para atender las APIN, recursos que son altamente valiosos dado su carácter prioritario y urgente para ejecutar acciones emergentes. La existencia de una coordinación general del macroproceso coadyuvaría a esta recomendación.
- Es conveniente revisar la conformación y funcionamiento del Comité de evaluación de daños, para avanzar hacia la propuesta de una instancia con mayor eficiencia para la toma de decisiones. El equipo evaluador considera que el número de integrantes que la conforma según la normatividad impone retos para la consecución del quórum y, sobre todo, para responder de manera oportuna a la atención a un fenómeno natural perturbador.
- Agregar en la normatividad del FONDEN que las viviendas que son habitadas por hogares que no están en condición de pobreza patrimonial, y que están aseguradas contra daños por desastres naturales, serán consideradas por el FONDEN para su apoyo. Esto significa establecer un convenio y mecanismo de actuación con el sector financiero del país, para la oferta de estos instrumentos de cobertura.

Reflexión final

La presente EEP representa un intento para conocer y valorar la manera en la que se lleva a cabo la gestión operativa del FOPREDEN y del FONDEN, de tal manera que se ofrezcan elementos para proponer si los procesos y subprocesos que se llevan a cabo son relevantes, adecuados y contribuyen al logro de sus objetivos. Esta EEP no valora de manera directa o explícita el logro de sus objetivos, por lo que es recomendable la formulación en el corto plazo de una evaluación de consistencia y resultados.

Por otro lado, en la revisión y actualización que se debe hacer a la normatividad del FOPREDEN y del FONDEN se puede aprovechar la incorporación de lineamientos para

incorporar la perspectiva antidiscriminatoria. Esto significaría formular normas conducentes para prevenir y eliminar la discriminación, a través de integrar sustantivamente la obligación de igualdad y no discriminación en las actividades de prevención, o en la atención ante un fenómeno natural perturbador.

Los cinco aspectos fundamentales en los que los macroprocesos del FOPREDEN y del FONDEN deben poner atención para mejorar el desarrollo de sus procesos y el logro de sus objetivos son: i) mejorar los canales de *coordinación interinstitucional*, eliminando la participación de algunas instancias, explicitando la instancia encargada de la coordinación general de los macroprocesos y, por qué no, diseñar una nueva estructura que concentre la ejecución de un mayor número de procesos; ii) elevar el sentido de *oportunidad en la autorización y entrega de recursos* que ofrecen los macroprocesos, añadiendo en la normatividad fechas explícitas y vinculantes para que la instancia encargada de la autorización, entrega y ministración de los recursos tenga un tiempo máximo para el desarrollo de tales procesos; iii) asegurar la *suficiencia de los recursos que entregan los procesos*, para avanzar hacia una mayor prevención y una atención universal ante la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador; iv) transitar hacia *instrumentos y macroprocesos de mayor transparencia*, en términos de acceso a la información que se utiliza y genera en los procesos, y de conocimiento en la forma que se lleva a cabo la toma de decisiones, y v) pensar y operativizar *mecanismos de corresponsabilidad entre el FOPREDEN y el FONDEN* para diseñar un modelo de gestión integral de riesgos bajo el principio de prevención-atención, lo que permite tener políticas y estrategias proactivas en vez de reactivas. Las necesidades y las condiciones están ahí. Es momento de tener voluntad política y aprovecharlas.

BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán, B. (2016), *Transferencias gubernamentales y comportamiento electoral: el efecto político-electoral del FONDEN*, Ciudad de México, El Colegio de México, tesis para optar por el grado de Doctora en Economía.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). *Ley General de Protección Civil*, Diario Oficial de la Federación,
< http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_230617.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, Diario Oficial de la Federación,
<<http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Presupuestos/Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%20para%20el%20Ejercicio%20Fiscal%202017.pdf>>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (2017), *Informe presupuesto ordinario 2017*, San José,
< http://www.hacienda.go.cr/docs/585d49525daf9_DE-0625-16%20CNE.pdf>
- De Mauleón, H. (2015), *La ciudad que nos inventa*, Ciudad de México, Cal y Arena.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2017), *Términos de Referencia. Evaluación de Procesos*,
<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2013), *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Ciudad de México.
- Global Facility for Disaster Reduction and Recovery [GFDRR] (2012), *FONDEN. Una reseña*, Washington.
- Gobierno de la República (2017), *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017. Anexo estadístico*, Ciudad de México.
- Gobierno de la República. (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018*, Diario Oficial de la Federación, <<http://pnd.gob.mx/>>
- Graizbord, B., A. Mercado y R. Few (coords.) (2011), *Cambio climático, amenazas naturales y salud en México*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Hofliger, R. (2011), “El FONDEN: fortalezas, debilidades, retos y perspectivas”, en B. Graizbord, A. Mercado y R. Few (coords.), *Cambio climático, amenazas naturales y salud en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 215-251.
- Ruiz-Rivera, N. y S. Lucatello (2017), “The interplay between climate change and disaster risk reduction policy: evidence from Mexico”, *Environmental Hazards*, vol. 16, núm. 3, pp. 193-209.
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2010), *Diagnóstico sobre la población en condiciones de pobreza vulnerable a los efectos de la desnutrición*, Ciudad de México.
- Secretaría de Gobernación. (2010), *Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales*, Diario Oficial de la Federación,
http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/330/1/images/REGLAS_FOPREDEN_2010.pdf

- Secretaría de Gobernación. (2014), *Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación,
< http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*, Ciudad de México.
- Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) (2017), *Instrumento Financiero FOPREDEN*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación
<<http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/FOPREDEN>>
- Transparencia Presupuestaria. (2017). *Ficha de programa: Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)*,
<<http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=23N002>>
- Unidad Nacional para la gestión del Riesgo de Desastres (2017), *Informe de rendición de cuentas 2016*, Bogotá,
<<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Audiencia-Publica-2016.aspx>>