

▪ JORGE DAMIÁN MORÁN ESCAMILLA

## Panorama del Sistema Nacional de Protección Civil en México

### RESUMEN

Este trabajo presenta las transiciones experimentadas en la gestión de desastres en México a través del Sistema Nacional de Protección Civil. Dicho sistema sentó las bases para la atención de desastres e institucionalizó la protección civil dentro de los esquemas de actuación de la administración pública. En él se observan tres modelos que transitan de la atención a la prevención y a la transferencia de riesgos al adoptar distintos instrumentos como el Fondo de Desastres Naturales, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales y los bonos catastróficos, cuyo propósito es lograr una gestión administrativa del riesgo. De esta forma, la actual atención gubernamental del riesgo y el desastre parece contribuir al aumento de la vulnerabilidad de la población que no cuenta con los instrumentos financieros para transferir los costos que representan los riesgos asociados con fenómenos naturales. Por ello, este trabajo busca presentar las bases que permitan entender los supuestos detrás de la gestión gubernamental de los riesgos y generar un debate en torno a la eficacia y eficiencia de los mecanismos e instrumentos financieros empleados en la atención de los desastres.

**PALABRAS CLAVE:** DESASTRES, SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, RIESGO, TRANSFERENCIA DE RIESGOS.

Recepción: 7 de diciembre de 2015.

Dictamen 1: 9 de marzo de 2016.

Dictamen 2: 16 de mayo 2016.

## ABSTRACT

This paper outlines transitions on disaster and risk management in Mexico, through the Sistema Nacional de Protección Civil. This system set up the bases for public policy on disasters in Mexico as well as formal structures on civil protection within public administration. This model reflects different conceptions through time, about risks and disasters in mexican public administration. As a sample of this, system eventually switched from care and prevention to risk transfer, adopting some instruments as Fondo de Desastres Naturales, Fondo para la Prevención de Desastres Naturales and catastrophe bonds. All these have been modified over time to achieve only an administrative risk management. Thus, the government contributes to generating and increasing vulnerability of those populations that do not have financial opportunities to transfer costs linked with risk and natural phenomena, because this form of action does not contribute to reducing losses, exposure, much less addresses the root causes. Thereby, this paper tries to present the basis for understanding the assumptions behind the government risk management in order to create concern and in that context encourage discussion regarding effectiveness and efficiency of financial instruments used in attention disasters.

**KEYWORDS:** DISASTER, SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, RISK, RISK TRANSFER.

# PANORAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO\*

JORGE DAMIÁN MORÁN ESCAMILLA\*\*

El propósito de este artículo es mostrar la transformación de la política pública de desastres en México a través de diferentes esquemas y la modificación de los marcos normativos, así como de los instrumentos creados para la gestión de riesgos y desastres adoptados en el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Para ello, se consideran dos aspectos: el contexto en el que surge el SINAPROC y algunas consideraciones sobre el proceso de formulación de las políticas públicas, a partir del cual se observa tanto la transición como los elementos que componen al actual sistema. Por tal razón, se comenzará con estos últimos aspectos, para después analizar y explicar el contexto en el que surge el SINAPROC, y concluir con el panorama e instrumentos actuales.

## PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

En este apartado se expone de manera general el proceso de elaboración de las políticas públicas, con el propósito de mostrar la forma en que los desastres fueron incorporados en la agenda institucional y las transiciones observadas en la política pública de desastres.

\* Este trabajo fue presentado en octubre de 2014 en el Seminario Permanente de Investigación Agenda Social del Agua: Riesgos, Capacidades Sociales e Inequidad. Agradezco los comentarios de los dictaminadores, así como la lectura y recomendaciones de la maestra Laura Elena Ortega Elorza.

\*\* El Colegio de San Luis, Programa Agua y Sociedad, Cátedras-CONACYT. Correo electrónico: jmoran@colsan.edu.mx / jorgemorane@gmail.com

<sup>1</sup> A la política suele considerársele un proceso que sigue determinadas etapas, sin embargo “la noción del proceso de la política es analítico, construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción. Por lo tanto, pertenece a un orden lógico, más no cronológico” (Aguilar, 2000b, p. 15).

Para Luis F. Aguilar Villanueva, “la política pública no es una gran decisión espontánea que surge en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie de decisiones complejas, en las que se entremezclan iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales” (2000a, p. 8). Dichas iniciativas conforman una agenda pública, que, a su vez, demanda la construcción de otra denominada agenda de gobierno,<sup>2</sup> en la que se seleccionan los temas susceptibles de ser observados y se determinan tanto los cauces como los mecanismos de atención que el Estado desplegará, por tratarse de asuntos de interés público.

Por lo tanto, el primer punto a considerar es la conformación de la agenda pública, es decir, cuáles demandas sociales pueden lograr el reconocimiento de distintos actores para constituirse en un asunto público y, posteriormente, captar la atención del sistema político para configurar una respuesta institucional (Casillas, s.f.).

En esa lógica, no todas las demandas se constituyen en asuntos públicos porque sólo algunas son problemas de interés general. Otras, que contienen lo que Luis F. Aguilar llama *argumentos culturalmente significativos*, alcanzan el respaldo de organizaciones poderosas. Algunas más requerirán de alternativas distintas a las ya existentes, otras pueden carecer de consensos; incluso, en unas se solicite únicamente el cumplimiento de los marcos normativos ya existentes, su reingeniería a partir de las transiciones y cambios en los contextos, o simplemente la reconfiguración de las responsabilidades del Estado (Aguilar, 2000b, p. 21).<sup>3</sup>

De la intensidad de la(s) demanda(s) dependerá la permanencia de determinados temas en la esfera pública, dentro del sistema político y en la agenda de gobierno,<sup>4</sup> así como de la confluencia de intereses que éstas logren articular.<sup>5</sup> Por tales razones, no todos los temas alcanzan la misma importancia o son atendidos conforme surgen en la vida pública.

Aunque las demandas logren obtener un espacio dentro del sistema político, éstas pueden ser descartadas, reconfiguradas o desactivadas en su trayecto hacia

<sup>2</sup> La agenda pública también es llamada sistémica o constitucional, mientras que a la de gobierno se le denomina institucional, formal o gubernamental (Aguilar, 2000b, p. 31).

<sup>3</sup> En este contexto, Aguilar (2000b) señala que algunos problemas son relativamente sencillos y focalizados, mientras que otros requerirán respuestas más elaboradas con participación de distintas áreas y visiones.

<sup>4</sup> “La agenda de gobierno es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y [...] sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 2000b, p. 29).

<sup>5</sup> “La formación de la agenda de gobierno [...] evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos [...] cuáles organismos y decisores gubernamentales están prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos [...] Revela cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política pública” (Aguilar, 2000b, p. 27).

su institucionalización (Aguilar, 2000b, p. 23). Después de su paso por el sistema político, los asuntos públicos se convierten en asuntos de gobierno, y tras la atención institucional, la respuesta puede expresarse de diferente forma.<sup>6</sup>

Así, con relación al tipo de respuesta y a los cambios en los contextos, este proceso se vuelve de transición o retroalimentación en la producción de nuevas demandas, ya sea porque nuevos problemas surgieron, se transformaron, no fueron plenamente resueltos por la respuesta institucional o, sencillamente, los mecanismos empleados han dejado de tener vigencia o perdieron su efectividad.

## SURGIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Pese a las múltiples manifestaciones de la naturaleza o a los fenómenos antropogénicos que afectaron a la población de México, el tema de los desastres no logró la atención de la población y de la autoridad hasta que ocurrieron los sismos de septiembre de 1985. En otras palabras, la perturbación ocasionada por los sismos en la capital, centro económico y político del país, sirvió como mecanismo de disparo<sup>7</sup> para diseñar un esquema institucional que impidiera poner de nuevo al descubierto la desorganización y vulnerabilidad del sistema ante situaciones de desastre.<sup>8</sup> Además, para buscar los medios prácticos que aseguraran la continuidad del gobierno mediante la conservación y permanencia de las instituciones<sup>9</sup> (EIRD, 2008, p. 22).

Ello no significa que situaciones previas como las inundaciones que afectaron distintas partes del país en junio de 1888, la inundación de la ciudad de Monterrey en agosto de 1909 (Garza, 2001), el sismo en la capital del país en julio de 1957 (considerado el peor en 20 años) (SEGOB, 1994, p. 81), la erupción del volcán Chichonal (Chiapas) en marzo de 1982, la explosión en San Juan Ixhuatepec (San Juanico,

<sup>6</sup> Las demandas no necesariamente son atendidas en su totalidad o como originalmente se plantearon, sufren algún grado de modificación de acuerdo con los marcos normativos existentes, el tipo de recursos con que se cuentan, el número de grupos participantes y las prácticas que desplieguen, los conflictos de intereses que convergen, la voluntad o sensibilidad para atender los problemas, etcétera (Casillas, s.f.).

<sup>7</sup> Término empleado por Aguilar para señalar la manera en que un tema se posiciona en la agenda pública (2000b, p. 35).

<sup>8</sup> Según la versión oficial, los sismos produjeron seis mil muertes y daños por 4 104 millones de dólares (Bitrán, 2001, p. 43).

<sup>9</sup> Esta es una preocupación vigente, a la luz de situaciones que pueden ser detonadas por los procesos de desastre, la cual está plasmada en el Programa Nacional de Protección Civil 2008-20012, en las reformas a Ley General de Protección Civil promulgadas en 2012 y en el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018.

Estado de México) en noviembre de 1984, entre otros eventos, no encontraran una respuesta de las autoridades o que éstas no fueran situaciones de desastre.<sup>10</sup>

En distintas fuentes se pueden encontrar alusiones tanto a este tipo de emergencias y desastres como a las diversas respuestas ofrecidas por las autoridades a eventos anteriores y posteriores a 1985.<sup>11</sup> Incluso se han llegado a concebir determinadas acciones como antecedentes de las actuales instancias e instrumentos de atención y respuesta empleados por el SINAPROC (Garza, 2001).

En este sentido, se rescata la idea de Mario Garza respecto de que la protección civil no es una disciplina o actividad nueva que surge después de los sismos de 1985 (Garza, 2001, p. 249). Lo que en teoría surge tras este evento, con los distintos lineamientos generados, es una política que diseña y articula la respuesta a situaciones de desastre<sup>12</sup> en un sistema que incorpora o institucionaliza la protección civil en esquemas de actuación vinculados.<sup>13</sup>

La diferencia con las situaciones previas a 1985 radica en la definición y construcción de los desastres como problemas o asuntos públicos que tienen que ser atendidos de manera articulada y sistemática por las diversas instancias y los distintos niveles de gobierno.<sup>14</sup> Es decir, el reconocimiento de la construcción social del riesgo y el desastre se constituye en un reclamo en la esfera pública y de la agenda de gobierno.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) concibe el desastre como la situación en la que se interrumpe, de manera seria, el funcionamiento de una comunidad o sociedad como resultado de la manifestación de un fenómeno natural o por la acción del hombre, y se ve superada su capacidad para enfrentar con sus propios recursos dicha circunstancia. Este es resultado de un proceso mayor que abarca diversas etapas en las que el momento de emergencia o comúnmente llamado desastre es una fase que manifiesta las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que dieron pie al mismo. El desastre, como proceso, no acaba con la emergencia porque la etapa de reconstrucción y recuperación constituyen parte de éste. Además, estas acciones modifican y producen nuevos escenarios de riesgos de desastre (Morán, 2014, p. 188).

<sup>11</sup> Entre éstas fuentes están los libros que componen la serie Impacto Socioeconómico de los Desastres en México, publicada por CENAPRED; el *Prontuario de contingencias en el siglo XX mexicano*, publicado por la SEGOB y el capítulo de diagnóstico formulado en las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC, 1986).

<sup>12</sup> Para el Banco Mundial, “desde su establecimiento, el SINAPROC ha institucionalizado la gestión de desastres en México” (BM, 2012, p. 14).

<sup>13</sup> Véanse las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC, 1986).

<sup>14</sup> Para Aguilar, la definición de los problemas públicos “debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno (Aguilar, 2000b, p. 57) [...] La tarea es cómo hacer para que los que padecen la situación [...] pasen de la vivencia de la situación problemática al concepto del problema [...] que ayude a los grupos afectados a abandonar la simple indicación o denuncia de la situación problemática [...] a atender y aceptar una definición del problema que permita intervenir sobre ella” (Aguilar, 2000b, p. 59).

<sup>15</sup> En el caso del gobierno, su contribución a la construcción social del riesgo como del desastre radica en dos sentidos. El primero, por tratarse del agente rector del territorio y sus actividades en el mismo. Segundo, porque

Para Aguilar, “no hay problemas en sí, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad [...] Para algunos, ciertas cosas son un problema, mientras que para otros no” (2000b, p. 57). Además, las diferentes formas de concebir o construir el problema refieren la capacidad para hacer frente a determinadas cuestiones o, en este caso, para gestionar los riesgos y el desastre.<sup>16</sup>

En este sentido, Tierney señala que es necesario un consenso que permita concebir ciertas situaciones como desastre para justificar la intervención, inacción o aun la supresión de las garantías individuales para mantener y reforzar el orden social, proteger al capital, mantener la confianza pública en las reglas establecidas y reconocidas por la sociedad y, en general, todo aquello que evite las crisis de legitimidad. Además, algunos fenómenos no han sido ni serán considerados como desastres porque los organismos, grupos académicos y la propia sociedad establecen lo que es susceptible de ser atendido y, por ende, lo que puede constituirse en amenaza, riesgo o desastre. Por lo tanto, los riesgos y los desastres atendidos por las autoridades sólo cubren algunos impactos y espacios afectados, con lo cual se contribuyen a procesos de exclusión social (Tierney, 2007, p. 508).

En esa lógica, la definición que se incorpora en el SINAPROC de las situaciones de desastres como asunto de interés público y responsabilidad del Estado parece concebir únicamente aquellos escenarios relacionados con fenómenos naturales. Esto no significa que los desastres producidos por otros agentes perturbadores no obtendrán algún tipo de respuesta institucional; sin embargo, los instrumentos financieros y de atención concebidos en la política pública priorizan las contingencias ocasionadas por las manifestaciones de la naturaleza.

Ello parece tener su explicación, en primer término, por el contexto en el que nace el SINAPROC y, en segundo, por la aparente impredecibilidad de los fenómenos naturales, argumento con el que las autoridades han justificado su falta de acción e invisibilizado su contribución a la producción de vulnerabilidad(es) en la población ante el impacto de los fenómenos naturales.

---

las instituciones de gobierno establecen una definición ‘política’ sobre los riesgos y desastres. Así, “la definición política permite delimitar las situaciones que serán incluidas dentro de las políticas públicas [...], para que dichas situaciones sean observadas por el gobierno y los ciudadanos” (Morán, 2010, p. 105).

<sup>16</sup> Se suele pensar, erróneamente, que los desastres son una competencia exclusiva de Protección Civil. Sin embargo, la protección civil compete a todas las áreas de la administración pública. El problema ha sido que, al institucionalizarla en un área, se cree que el tema es labor de una sola instancia.

## INSTITUCIONALIZACIÓN Y RESPUESTA A LOS DESASTRES

El Sistema Nacional de Protección Civil es definido como:

[...] un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil (LGPC, 2012).<sup>17</sup>

La coordinación de acciones y relaciones funcionales se estructura a partir de una articulación jerárquica que coloca al presidente de la república a la cabeza del sistema, a la población en la base y al resto de funcionarios públicos en la parte media (véase la figura 1).

De esta forma, el presidente encabeza tanto al SINAPROC como al Consejo Nacional de Protección Civil,<sup>18</sup> el cual está integrado por los titulares de las Secretarías de Estado, los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y la mesa directiva de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Senadores y Diputados.

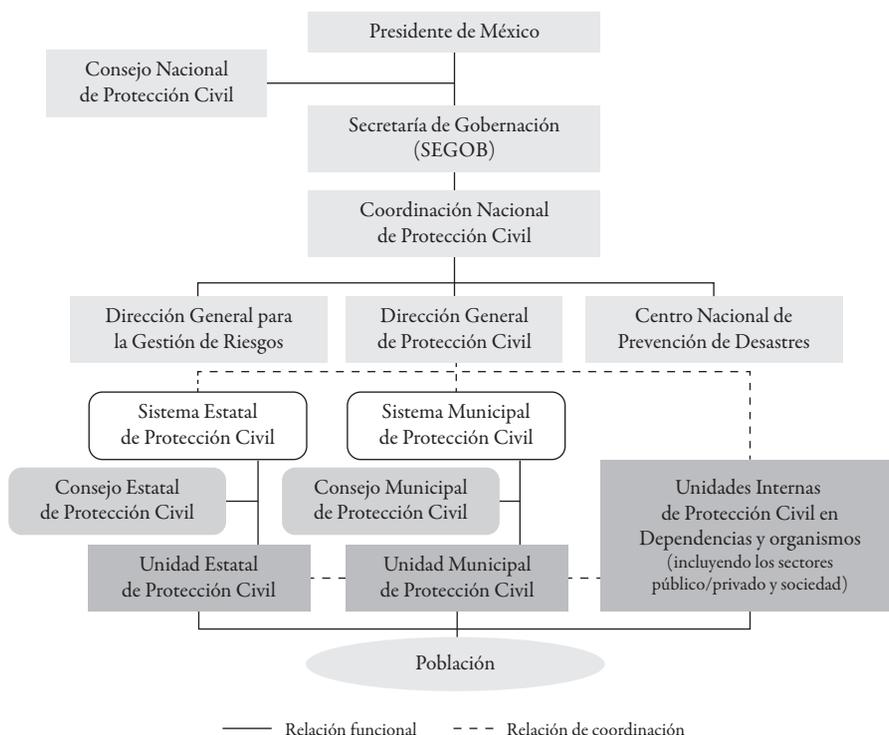
Por lo que respecta al secretario de Gobernación, éste es el secretario ejecutivo del Consejo Nacional y quien lo preside en ausencia del presidente. En el caso de la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC),<sup>19</sup> depende de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y sobre ella recae la coordinación ejecutiva del SINAPROC (LGPC, 2012).

<sup>17</sup> La principal diferencia con la definición original radica en la omisión del precepto: "efectuar acciones de común acuerdo, destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que representan en la eventualidad de un desastre [sic]" (SINAPROC, 1986, p. 19).

<sup>18</sup> El Consejo es únicamente un órgano de consulta en el SINAPROC.

<sup>19</sup> Además, el titular de la coordinación es el responsable de sustituir al secretario de gobernación, cuando éste asume la presidencia del consejo o por ausencia, ante otras instancias relacionadas con protección civil; asimismo, se desempeña como secretario técnico del Comité Nacional de Emergencias (este comité es el encargado de coordinar "las acciones en situaciones de emergencia y desastre ocasionadas por la presencia de agentes perturbadores que ponen en riesgo a la población, bienes y el entorno"). Aunado a lo anterior, es la instancia encargada de llevar el registro de las brigadas comunitarias en la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios (a través de la Dirección General de Protección Civil) y también es responsable de asesorar a los gobiernos estatales y dependencias federales en la aplicación de los instrumentos financieros de gestión de riesgos (LGPC, 2012).

FIGURA 1. ORGANIGRAMA DEL SINAPROC



Fuente: Elaboración propia con base en BM, 2012.

Por su parte, la Dirección General para la Gestión de Riesgos tiene como principal función el auxilio de la CNPC en materia de instrumentos financieros para la gestión de riesgos (prevención, atención de emergencias y desastres vinculados con fenómenos naturales),<sup>20</sup> además de coordinar la operación de dichos instrumentos y coadyuvar en la gestión de recursos (SEGOB, 2013).

<sup>20</sup> También se encarga de analizar y autorizar las solicitudes de suministro de auxilio con cargo a los instrumentos financieros de gestión de riesgos, canalizados por medio de las declaratorias de emergencia, así como de su control y administración. Aunado a ello, es la responsable de someter a consideración de la CNPC los proyectos de declaratorias tanto de emergencia como de desastre; llevar el registro y control del equipo especializado adquirido con cargo a los instrumentos de gestión de riesgos, así como de las visitas de verificación. Asimismo, en caso necesario, propone criterios normativos, formatos y demás instrumentos para la aplicación de la ley y disposiciones administrativas vinculadas con estos instrumentos; propone y participa en foros sobre gestión y reducción de riesgos, mejores prácticas de prevención, atención de emergencias, recuperación y reconstrucción, además de otros asuntos relacionados con los instrumentos financieros (SEGOB, 2013).

A la Dirección General de Protección Civil le corresponde auxiliar a la CNPC en la integración, coordinación y supervisión del SINAPROC a través de la planeación, auxilio y rehabilitación de la población y su entorno ante desastres.<sup>21</sup> Esta instancia también es la responsable de dirigir las actividades y medidas necesarias para la operación del Centro Nacional de Comunicación y Operación de Protección Civil<sup>22</sup> (SEGOB, 2013).

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) es el órgano técnico-científico de la CNPC que se encarga de crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos, mediante la investigación, monitoreo, capacitación y difusión de información<sup>23</sup> (LGPC, 2012).

En los otros dos órdenes de gobierno, en teoría, se cuenta con un sistema estatal y municipal de protección civil, con la misma composición que el sistema nacional, sólo que adecuado a la escala respectiva, es decir, lo preside el titular del Poder Ejecutivo, asistido por la Secretaría de Gobierno o la Secretaría del Ayuntamiento, según sea el caso, y el titular de la unidad de protección civil del estado o municipio, según corresponda. Además, se apoyan en un consejo de protección civil en el cual participan los titulares de las dependencias y los órganos descentralizados o desconcentrados de la administración pública correspondientes a cada nivel de gobierno. Al ser parte del sistema nacional, tanto en el ámbito municipal como en el estatal, es auxiliado por los otros niveles de gobierno, así como por las instancias que asisten a la CNPC, respetando la autonomía de los distintos órdenes de gobierno.

En cuanto a las unidades internas de protección civil, éstas se constituyen en el órgano operativo responsable de desarrollar y dirigir acciones de protección a la ciudadanía, así como de la elaboración, actualización, operación y supervisión de

<sup>21</sup> Además, coadyuva en la evaluación del Programa Nacional de Protección Civil y el de las entidades federativas, respecto de objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, le corresponde elaborar y someter ante la CNPC propuestas de políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas internos, especiales y regionales de protección civil, así como programas que fomenten una cultura de protección civil en la sociedad. A su vez, debe establecer una coordinación con los diversos órdenes de gobierno a través de la gestión integral de riesgos; participa en las acciones y tareas del CENAPRED; propone los mecanismos para el diagnóstico de los riesgos previsible, en el marco de la gestión integral de riesgos; lleva el registro de la Red Nacional de Brigadistas y de organizaciones voluntarias que participan en las acciones de protección civil, y promueve la realización de simulacros (SEGOB, 2013).

<sup>22</sup> Es la instancia operativa de comunicación, alerta, información, apoyo y enlace del SINAPROC en las tareas de preparación, auxilio y recuperación; asimismo, está encargada de integrar sistemas, equipos, documentos y demás instrumentos que contribuyan a facilitar a los integrantes del sistema la oportuna y adecuada toma de decisiones (LGPC, 2012).

<sup>23</sup> Debido a sus funciones, le corresponde la conducción de la Escuela Nacional de Protección Civil, la coordinación del monitoreo y alerta ante fenómenos perturbadores, así como la supervisión de la realización y actualización del Atlas Nacional de Riesgos, además del seguimiento y asesoría a los atlas estatales y municipales de riesgo.

los programas internos de protección civil en los inmuebles, fijos o móviles,<sup>24</sup> de las dependencias o instituciones públicas, privadas o sociales (LGPC, 2012).

Al final del sistema, en la última parte, se encuentra la población. Pese a ser el principal actor al que se busca proteger (este es un señalamiento reiterado en la Ley General de Protección Civil [LGPC] y demás ordenamientos), la posición asignada dentro del mismo sistema y la forma en que éste fue estructurado limitan la participación activa de la población, salvo a través de grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil. Su contribución suele limitarse al momento de la atención y al seguimiento de los protocolos que establecen las autoridades. Aunque se han efectuado cambios, la tarea pendiente sigue siendo la participación permanente de todos los actores en la toma de decisiones, o su consulta para evitar la imposición de modelos externos y ajenos a las condiciones y características de las localidades.<sup>25</sup>

El paradigma de actuación estructurado por el SINAPROC, con un control de mando vertical, es el siguiente: una vez que se presenta una emergencia, ésta debe ser atendida por la instancia inmediata de actuación especializada, lo cual recae tanto en las Unidades Internas de Protección Civil como en las autoridades municipales. Además, le corresponde a la autoridad municipal la vigilancia y aplicación de medidas de seguridad (LGPC, 2012).

En caso de que la emergencia sea controlada por estas instancias, en teoría y por tratarse de un sistema, se debe elaborar un reporte y notificar sobre el incidente al nivel de gobierno correspondiente y a la SEGOB. Si el resultado fuese contrario, es decir, si su capacidad se ve superada, la autoridad municipal solicita el apoyo del gobierno del estado. Ahora bien, si la autoridad estatal también es rebasada, ésta deberá solicitar la intervención de la autoridad federal, la cual podrá emitir, si la situación lo amerita, una declaratoria de estado de desastre para coordinar la ayuda internacional a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En todos los casos, se debería reportar a la SEGOB el tipo de incidentes, las afectaciones y acciones emprendidas para gestionar la(s) emergencia(s) y la actuación

<sup>24</sup> Es obligación de los espacios que concentren o reciban una afluencia masiva la organización de una unidad interna (también denominada Brigadas Institucionales de Protección Civil) y la elaboración de un programa interno de protección civil (LGPC, 2012).

<sup>25</sup> "La reticencia que el sistema político tiene a la participación de los habitantes hace que los pocos logros que se han obtenido en la legislación sobre protección civil, se diluya en la reglamentación, supeditando toda participación ciudadana a la aceptación de lo que plantean las autoridades [...] Ha preocupado más a éstas, en su intento por generar instrumentos en favor de la población, el mantenerla bajo su control, que el permitirle y fomentar su organización y creatividad" (Preciado, 2001, p. 203).

de las diferentes instancias que participaron en la atención de ésta(s).

Cabe señalar que a diferencia de la estructura central del SINAPROC, casi intacta desde su creación, los instrumentos empleados muestran cierta dinámica, principalmente en los últimos años, caracterizada por dos elementos: un interés por transitar de la reacción a la prevención y la transferencia de riesgos financieros a particulares, ante desastres.

Otro rasgo de los instrumentos es su desfase con respecto de los marcos normativos que los regulan. Un ejemplo es el propio SINAPROC, toda vez que 15 años después de su constitución se emitió la LGPC y prácticamente 30 años después (en 2014) se crea el reglamento para dicha Ley. Esto muestra un rezago que impacta en el funcionamiento del sistema y una falta de planeación, pese a la constitución de las instancias que el sistema demandaba. Por ello, es probable que los cambios observados en la última década correspondan a compromisos contraídos internacionalmente y a la presión que significa para el erario público las pérdidas que producen los desastres, y no a una preocupación verdadera por proteger a la población.

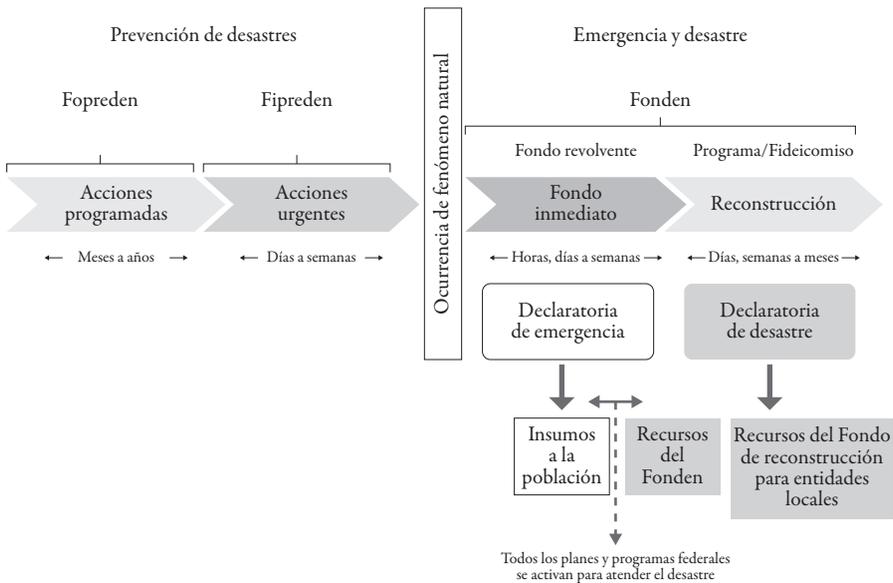
## INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS DESASTRES

Los instrumentos financieros y, por ende, las estrategias de atención pública de desastres en México parecen estar vinculados a la manifestación de fenómenos naturales. En otras palabras, el enfoque adoptado para la gestión pública del desastre concibe únicamente dos intervalos, acotados por las (posibles) interrupciones que generan los fenómenos naturales. El primero, *ex ante* o de prevención, es cubierto por el FOPREDEN; en el segundo, *ex post* o durante y después<sup>26</sup> del desastre, se emplea el FONDEN y los instrumentos de transferencia de riesgos contratados como los seguros tradicionales y los esquemas de seguro paramétricos apoyados en la emisión de bonos.

<sup>26</sup> La etapa posterior al desastre es definida en términos administrativos como “después”, es decir, de manera oficial el desastre se da por terminado una vez que ha sido reconstruida la infraestructura y se erogaron los recursos destinados a la atención de la contingencia. Sin embargo, lo que los funcionarios públicos llaman la vuelta o retorno de la comunidad a las condiciones previas al desastre no se presenta con la culminación administrativa que las autoridades adjudican al desastre. El retorno a las condiciones previas nunca llega, porque el desastre suele ocasionar un retroceso en las condiciones de vida de la población. “En la concepción burocrática se concibe al fenómeno natural como la fase de emergencia, la cual culmina con la reconstrucción y en el momento en que la autoridad determina el regreso a una supuesta normalidad que ha profundizado las condiciones de vulnerabilidad en la población” (Calderón, 1999, p. 104).

De esta forma, dichos mecanismos permiten cubrir tanto acciones planeadas como urgentes. Además, hacen posible una programación financiera y la concepción de acciones, que van desde días, semanas, meses y años previos a la ocurrencia de un desastre, vinculadas a la presencia del fenómeno natural, así como de las acciones que se requieren ante la manifestación e impacto de éstos (véase la figura 2).

FIGURA 2. INSTRUMENTOS FINANCIEROS EMPLEADOS EN LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, 2013.

Si se considera, en términos cronológicos, el surgimiento de las medidas adoptadas y la naturaleza de las respuestas concebidas por el SINAPROC ante situaciones de desastre, el FONDEN fue el primer instrumento en instituirse para la atención de desastres. Sus transiciones permiten observar las derivaciones del tema y la política pública durante los últimos 15 años.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ello requiere un análisis profundo del conjunto de modificaciones formuladas, tanto para la LGPC como para las Reglas de Operación del FONDEN y del FOPREDEN, así como de las transiciones observadas en los diferentes Programas Nacionales de Protección Civil y su relación con los acuerdos internacionales en la materia contraídos por México.

En ese sentido, el FONDEN es el instrumento más consolidado; su propósito ha sido apoyar actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de un desastre (BM, 2012, p. 5). Aunque su objetivo no ha cambiado, con la transición hacia la Gestión Integral del Riesgo (GIR) y la transferencia de los riesgos hacia el sector privado, su reorientación prioriza “la atención de aquellos daños ocasionados a la infraestructura pública no asegurada o insuficientemente asegurada”<sup>28</sup> (Gurza, 2010). Pese a que fue constituido en 1996, sus reglas de operación no se publicaron hasta 1999 (Quijano, 2010), y el marco normativo en materia de riesgos y desastres (LGPC), hasta 2000, lo cual denota un rezago y desfase en la política pública de desastres, en general, y entre instrumentos y normatividad, en particular.

El FONDEN se compone de tres elementos, que a continuación se mencionan.

1. Fondo revolvente o Fondo para la Atención de Emergencias, cuyo objetivo es brindar auxilio y asistencia en situaciones de emergencia y desastre. A través de este instrumento se adquieren los suministros para aquellas necesidades urgentes que aseguren la vida y salud de la población afectada por algún fenómeno natural<sup>29</sup> (Quijano, 2010). Esta condición o característica del FONDEN se suele interpretar como un elemento de prevención, porque busca la reducción de afectaciones en la etapa de emergencia, cuando el desastre comienza a configurarse, lo cual se constituye en una diferencia con respecto de la manera en que operan los otros dos elementos del FONDEN empleados una vez que el desastre ha sido reconocido y evaluado por las autoridades.
2. Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo 23, “provisiones salariales y económicas”, previsto cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En realidad, éste fue el principal componente del Fondo cuando se constituyó, y se destina básicamente a actividades posdesastres como la rehabilitación y reconstrucción de i) infraestructura pública, en los tres órdenes de gobierno, ii) vivienda para población de escasos recursos y iii) la reconstitución de aquellos elementos del ambiente afectados por un fenómeno natural (BM, 2012, p. 8).

<sup>28</sup> “Para su aprobación es necesario que se justifique que el desastre supera la capacidad financiera de la instancia encargada de su atención, en razón de no contar con recursos suficientes en sus programas normales para atender los daños ocasionados por el desastre” (SEGOB, 2006).

<sup>29</sup> Los insumos abarcan productos consumibles (despensas, agua para beber, medicamentos, materiales para curación, control de vectores y aquellos necesarios para la atención y protección de la salud), productos duraderos (para abrigo y protección, artículos de limpieza, herramientas, productos para el aseo personal) y servicios (arrendamiento de letrinas y regaderas, fletes, combustible) (Quijano, 2010).

3. Fideicomiso para emprender acciones de reconstrucción de infraestructura con diferentes plazos de conclusión (Quijano, 2010). Estos recursos “son transferidos a cuentas específicas (fideicomisos públicos estatales) para su ejecución”,<sup>30</sup> una vez que han sido evaluadas las afectaciones (BM, 2012, p. 8).

Un componente adicional a los dos elementos antes referidos son los Apoyos Parciales Inmediatos (APIN). Éstos constituyen una parte del porcentaje que la Federación aporta para la reconstrucción, y se descuentan del monto total distribuido con ese propósito. Para ello es necesario que la entidad federativa solicite la autorización de estos apoyos y que exista una declaratoria de desastre. De esta forma, el solicitante cuenta con recursos para realizar acciones emergentes y aquellos trabajos u obras prioritarias y urgentes que permitan hacer frente a la situación de desastre (SINAPROC, s.f.).<sup>31</sup> La principal diferencia entre los APIN y el fondo revolvente parece reducirse al momento en que se hace uso de uno u otro recurso, toda vez que los primeros requieren de una evaluación de daños y se descuentan de los recursos que la entidad recibe a través del fideicomiso FONDEN.

Para que una entidad federativa o dependencia federal acceda a los apoyos del FONDEN<sup>32</sup> necesita solicitar una declaratoria de emergencia o desastre,<sup>33</sup> situación que debe ser corroborada por una instancia técnica facultada<sup>34</sup> y, posteriormente, publicada en el Diario Oficial de la Federación (SEGOB, 2006; LGPC, 2012). Cabe señalar que la responsabilidad de atender y brindar apoyo a la población, con recursos del Fondo, así como la administración de éstos, recae en las entidades federativas, a través de las subcuentas del fideicomiso público estatal constituido con ese propósito (EIRD, 2009, p. 24).

<sup>30</sup> A través de este fideicomiso se contratan los mecanismos financieros para la transferencia de riesgos, por conducto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

<sup>31</sup> Estas acciones pueden estar encaminadas “al restablecimiento de las comunicaciones, servicios básicos, limpieza inmediata, remoción de escombros y todo aquello que coadyuve a la normalización de las actividades en la zona afectada; así como para evitar mayores daños y proteger a la población” (SINAPROC, s.f.).

<sup>32</sup> En la solicitud se debe explicitar que la capacidad operativa y financiera de la entidad y los municipios o delegaciones ha sido rebasada (DOF, 3 de julio de 2012).

<sup>33</sup> La declaratoria de emergencia “reconoce que uno o varios municipios o delegaciones políticas, de una entidad federativa, se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un fenómeno natural perturbador que puede propiciar un riesgo excesivo a la seguridad e integridad o, en su caso, causar un daño a la sociedad. Dicha declaratoria podrá coexistir con una declaratoria de desastre natural” (DOF, 3 de julio de 2012).

<sup>34</sup> En el caso de los fenómenos geológicos, la instancia técnica facultada es el CENAPRED; para los fenómenos hidrometeorológicos lo es la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y en los casos de incendios forestales la instancia responsable es la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) (DOF, 27 de mayo de 2009).

Aunque las principales adecuaciones al Fondo se habían orientado a los procedimientos, plazos y formas de utilizar los recursos, con los cambios en la concepción del riesgo y los compromisos internacionales contraídos, en 2005 se otorgaron facultades al FONDEN para “desarrollar una estrategia de cobertura del riesgo catastrófico, que incluye instrumentos o mecanismos financieros para la retención y transferencia de riesgos”, con el propósito de aumentar la cobertura del Fondo (BM, 20012, p. 5).

En este contexto, en 2006 surge el primer bono catastrófico soberano (en el mundo) que convierte al FONDEN en “uno de los vehículos financieros de manejo de riesgo más avanzados” (BM, 2012, p. 5). De esta forma, se pretende no volver a incurrir en la reasignación de recursos destinado a otros programas para redireccionarlos hacia labores de reconstrucción posdesastres y, con ello, evitar que las finanzas públicas o las metas de los programas públicos se modifiquen a causa de un desastre<sup>35</sup> (BM, 2012).

Una de las adecuaciones o requerimientos del Fondo para lograr una transferencia de riesgos es la generación de un soporte fotográfico, georreferido, que dé cuenta de las afectaciones y de la(s) reconstrucción(es) hecha(s) con recursos del FONDEN.<sup>36</sup> Los responsables de dichos registros son los mismos solicitantes (SINAPROC, s.f.). El propósito es constituir una base de datos que permita conocer la ubicación y características de la infraestructura reconstruida para valorar su aseguramiento, a través de la calibración de modelos de pérdida,<sup>37</sup> y reducir el

<sup>35</sup> Para evitar una insuficiencia presupuestaria del FONDEN, como ocurrió en 2005, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se estableció para éste un porcentaje fijo anual, el FOPREDEN y el Fondo Agropecuario para Desastres Naturales dentro del PEF, que no puede ser menor a 0.4 por ciento del gasto programable. En ese porcentaje se incluyen los recursos no etiquetados o comprometidos en el FONDEN al cierre del año fiscal anterior. En caso de que los recursos sean insuficientes, la ley sigue permitiendo que se transfieran recursos de otros fondos y programas (BM, 2012, p. 8). “En 2010, la asignación excepcional para responder a los compromisos del FONDEN fue casi de 3,3 mil millones de dólares estadounidenses, más de tres veces la asignación presupuestaria original” (BM, 2012, p. 48).

<sup>36</sup> “Las dependencias que solicitan apoyo al FONDEN deben presentar fotografías georreferenciadas para cada obra o acción de reconstrucción solicitada. Estas fotografías se incorporan al sistema automatizado del FONDEN para presentarlas al Comité de Evaluación de Daños (CED), como evidencia del impacto del desastre. Las fotografías van acompañadas de polígonos que proporcionan imágenes de la zona afectada, así como de datos sobre los daños en cada sector [...] Los miembros del CED corroboran y recaban la información de la infraestructura dañada [...] La información generada queda almacenada en una base de datos que permita un análisis posterior y valuación de futuras acciones de reducción de riesgos. Esto es utilizado para dar respuesta a solicitudes de información, preparación de reportes, estadísticas, calibración de modelos de pérdidas, validación de apoyos previos con cargo al FONDEN, identificación de infraestructura asegurada y, en general, para mejorar la toma de decisiones, respecto a las acciones de reconstrucción, con un enfoque de reducción y mitigación de riesgos para evitar daños futuros” (BM, 2012, p. 36).

<sup>37</sup> Una de estas herramientas es R-FONDEN, que “se trata de un modelo de evaluación probabilística del riesgo de desastres, de los activos públicos cubiertos por FONDEN y de las viviendas de la población de bajos recursos

monto de los apoyos que se destinaban de modo directo a nuevas reconstrucciones con cargo al Fondo.<sup>38</sup>

El financiamiento del FONDEN para reconstrucción cubre 100 por ciento de activos federales y 50 por ciento de los activos locales durante la primera afectación. Después, el financiamiento disminuye si los bienes reconstruidos no son asegurados. De esta forma, los activos reconstruidos previamente con recursos del Fondo que fueron afectados por otro fenómeno natural sólo podrán ser apoyados con 50 por ciento de la reconstrucción en activos federales y con 25 por ciento en activos locales con cargo a este instrumento.

Posteriormente, ninguna de esta infraestructura puede recibir de nuevo apoyos con cargo al FONDEN, salvo que hayan sido asegurados. En dicho caso, la cobertura del Fondo es la misma a la inicial, 100 por ciento para infraestructura federal y 50 por ciento para activos locales, sin importar el número de veces que se reconstruyan a través del FONDEN (BM, 2012).

Estas acciones buscan generar una corresponsabilidad en las autoridades e impulsar una gestión financiera del riesgo (BM, 2012, p. 38), así como reducir la presión que los desastres generan al erario público,<sup>39</sup> bajo la premisa de no apoyar la reconstrucción de obras reconstruidas previamente con recursos públicos. También se observa una transferencia a las entidades privadas de los sobrecostos que representan las reconstrucciones, toda vez que los seguros se siguen adquiriendo con recursos públicos.

En esa lógica, la transferencia de riesgo parece ocultar un incentivo pernicioso que cuestiona a la propia GIR, porque el mecanismo de aseguramiento de infraestructura garantiza la reconstrucción de un activo de manera reiterada, pero no constituye, pese al discurso, una oportunidad para reducir la vulnerabilidad de la población. En todo caso, es un intento por trasladar riesgos y costos financieros al sector privado sobre la carga que representa para el Estado la reconstrucción de infraestructura.<sup>40</sup>

---

amenazada por fenómenos naturales. Esta evaluación comprende varias medidas de riesgo como la pérdida promedio anual y las curvas de probabilidad de pérdidas en exceso. Dicha herramienta es utilizada en la contratación de seguros” (BM, 2012, p. 10).

<sup>38</sup> Entre las adecuaciones del FONDEN está la posibilidad de solicitar la mejora de la infraestructura reconstruida; lo cual es valorado por las instancias correspondientes. En algunos casos, los argumentos vertidos plantean éstas como medida de prevención o mitigación ante eventos futuros.

<sup>39</sup> Con ese propósito, la dirección del FONDEN promueve la constitución de fondos estatales para la prevención y atención de emergencias, bajo los mismos principios con que opera el FONDEN.

<sup>40</sup> “Previo a la autorización de recursos del FONDEN se separa la infraestructura que será financiada con recursos del Fondo de aquella que es responsabilidad de la entidad federativa, la cual tendrá que recurrir a sus propios

Algunos cuestionamientos de estos esquemas provienen de la contradicción que parece surgir de las decisiones tomadas en el interior de la administración pública. Muestra de esto es el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas, creado en 2011, cuyo propósito es proporcionar créditos, con vencimiento a 20 años, a las entidades federativas que hayan sufrido algún desastre. Con este mecanismo, la entidad federativa puede obtener recursos para reconstruir aquella infraestructura que no esté asegurada.<sup>41</sup>

Si bien, todos estos instrumentos representan, en teoría, una forma de allegar recursos para hacer frente a situaciones de desastre, también constituyen mecanismos generadores de desigualdad porque sus efectos multiplicadores parecen concentrarse en aquellos grupos encargados de la reconstrucción.

Más allá de los señalamientos y las contradicciones en la política pública de desastres, es preciso puntualizar que la estrategia desarrollada se ha orientado hacia una protección financiera del FONDEN con “un enfoque de cobertura por capas que permite, por un lado, garantizar recursos financieros para eventos recurrentes y, por el otro, emplear instrumentos de transferencia de riesgos, ofrecidos por el mercado de reaseguro, con esquemas de indemnización y de capitales para eventos con menor frecuencia pero con mayor intensidad” (BM, 2012, p. 47).

La instancia encargada de dar inicio al procedimiento de acceso al FONDEN es la SEGOB y, por ende, la que emite la declaratoria de emergencia o desastre; mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la responsable de los recursos financieros, que asigna al Fideicomiso FONDEN, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) transfiere el recurso a los proveedores en su calidad de fiduciario.

Estas instancias también participan en el caso del FOPREDEN cumpliendo básicamente las mismas funciones, salvo que el acceso a este Fondo no requiere una declaratoria, sino la presentación de un proyecto orientado a la reducción o disminución de los efectos destructivos, vinculados con la manifestación de algún fenómeno natural.

---

recursos o a una línea de crédito del Fondo de Reconstrucción para las entidades federativas o de algún otro tipo de crédito” (BM, 2012, p. 42).

<sup>41</sup> El Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas se constituyó en 2010, cuando la atención de desastres requirió más de tres veces la asignación presupuestal del FONDEN. Su funcionamiento es el siguiente: “Los gobiernos de las Entidades Federativas pueden solicitar créditos hasta un valor que no exceda la aportación que se les exige como parte de los esfuerzos de reconstrucción que reciben con cargo al FONDEN. La Entidad Federativa paga mensualmente los intereses sobre su préstamo; mientras el Fondo de Reconstrucción paga el principal al vencimiento del crédito. Como en 2012 no recibió una asignación presupuestaria, es probable que éste deje de operar cuando su asignación inicial se agote, toda vez que su creación responde a las pérdidas presentadas en 2010” (BM, 2012, p. 52).

Este es otro instrumento pionero en su tipo porque considera la realización de acciones de carácter preventivo,<sup>42</sup> es decir, intervenir antes de que el riesgo se materialice en desastre y así reducir los costos que conlleva la reconstrucción de la infraestructura dañada. Con este argumento se busca erradicar el desastre como punto nodal de los esfuerzos de la política pública y se incorpora el riesgo, al menos como intento, en el mismo nivel de prioridad que el desastre.<sup>43</sup> Su propósito es lograr una transición, en la concepción del sistema y en los instrumentos financieros, de los esquemas de atención hacia la prevención.<sup>44</sup> De esta forma, se plantea, en el papel, el aprovechamiento de los recursos en acciones que permitan “la preservación de la vida, la integridad física de las personas; así como de los servicios e infraestructura pública y el ambiente” (DOF, 23 de diciembre de 2010).

Con esa finalidad, en 2010 se decidió fusionar el Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN) —constituido en 2002— con el FOPREDEN —creado en 2003— con el fin de consolidar en un solo instrumento las acciones dedicadas a la prevención de desastres. Bajo esa lógica, este instrumento apoya iniciativas provenientes de entidades federativas, cualquier instancia pública del orden federal, municipios (a través de las entidades federativas, con arreglo a las normas expedidas para esos efectos por la jurisdicción local, lo cual debe ser constatado de manera escrita); así como de instituciones académicas o de investigación (SINAPROC, s.f.).

Con esta gama de solicitantes potenciales, el FOPREDEN plantea esquemas de coparticipación variable que favorezcan aquellos proyectos preventivos que beneficien a la mayor cantidad de población expuesta y vulnerable a ciertos procesos naturales. En ese sentido, un proyecto podría ser financiado en su totalidad por el Fondo, mientras que otros tendrían diferentes niveles de financiamiento, en función de la valuación del entorno, circunstancias y acciones propuestas. Aquellos proyectos que son autorizados pero que no pueden acceder a la coparticipación

<sup>42</sup> El tipo de acción concebida por el FOPREDEN abarca: “1) acciones orientadas a la identificación y evaluación de peligros, vulnerabilidades o riesgo; 2) acciones para fortalecer las capacidades preventivas y de autoprotección de la población, ante situaciones de riesgo; 3) acciones orientadas a prevenir y reducir riesgos, mitigar las pérdidas y daños que puedan derivar de fenómenos naturales perturbadores, así como evitar los procesos de construcción social de riesgos; 4) cualquier tipo de obra relacionada con los tres puntos anteriores” (DOF, 23 de diciembre de 2010).

<sup>43</sup> Esto constituye “la GIR porque rompe con el paradigma en el que se prioriza al desastre y sus consecuencias como centro de los esfuerzos. Además, coloca en ese mismo lugar al riesgo, el cual debe iniciar su gestión desde el momento en que aparecen los distintos elementos que propiciarán su formación y nacimiento —toda vez que es construido socialmente [...]” (SINAPROC, s.f.).

<sup>44</sup> Esta es una meta que parece lejana, toda vez que el FOPREDEN representa sólo dos por ciento del gasto del FONDEN y en los últimos años los apoyos han disminuido como resultado de la baja calidad de las propuestas presentadas (OCDE, 2013, p. 182).

del Fondo quedan registrados en una cartera de proyectos para su financiamiento futuro, y el solicitante deberá ratificar su compromiso de aportar la coparticipación que le corresponde (DOF, 23 de diciembre de 2010).

Por tratarse de acciones de prevención, las propuestas se pueden presentar en cualquier momento del año. Esto rompe con una serie de procedimientos burocráticos con objeto de hacer menos tortuoso el camino seguido por una propuesta de prevención, y con ello el FOPREDEN aspira a volverse una fuente de financiamiento accesible. Además, este mecanismo posibilita el acompañamiento de los proyectos, permite madurar las propuestas, brinda la posibilidad de mantener en cartera proyectos viables (que por falta de recursos se desechaban, junto con el trabajo detrás de las propuestas) y ofrece una forma de financiamiento para proyectos estratégicos.<sup>45</sup>

Cabe recordar, como se refirió en líneas anteriores, que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ha establecido que el FONDEN, el FOPREDEN y el Fondo Agropecuario para Desastres Naturales deben considerarse dentro del PEF, con un porcentaje no menor a 0.4 por ciento del gasto programable. Por lo tanto, estos instrumentos, entre los que se incluye el FIPREDEN, están considerados en la partida presupuestal anual del Ramo 23 del PEF (BM, 2012, p. 9).

Por ser un fideicomiso, el FIPREDEN abarca un amplio espectro de acciones que coadyuvan a la tarea de prevención. En ese sentido, es el “brazo financiero ejecutor del FOPREDEN, a través del cual se destinan los recursos financieros aprobados para proyectos específicos de prevención de desastres” (BM, 2012, p. 9). A su vez, se encarga de proporcionar recursos para acciones preventivas que no hayan sido programadas.<sup>46</sup> Abarca todo el territorio nacional y tiene incidencia en actividades de competencia federal y estatal (SINAPROC, s.f.).

Aunque no siempre parece lograrse, hay un intento de dar coherencia a la política pública de desastre y la articulación de un verdadero sistema que sea orgánico pero, a la vez, complejo y coherente. En ese sentido, la meta que se ha planteado el SINAPROC, entendido como un sistema que no se limita a la figura administrativa

<sup>45</sup> “Un aspecto importante del FOPREDEN es que exige a los estados completar una evaluación de riesgos (incluso elaborar un atlas de riesgos) como condición previa para financiar cualquier otro tipo de proyectos” (OCDE, 2013, p. 182).

<sup>46</sup> “En caso de que un solicitante acredite y justifique, con el dictamen de la instancia técnica facultada, la existencia de un alto riesgo que requiera la realización urgente e inmediata de cierta acción preventiva para evitar la pérdida de vidas o daños por los posibles efectos del impacto destructivo de un fenómeno natural, y que no fue posible llevar a cabo su programación anual, un comité técnico puede autorizar los recursos necesarios con cargo al patrimonio del FIPREDEN para la realización de acciones preventivas, contenidas en un proyecto preventivo, presentado por el solicitante” (DOF, 23 de diciembre de 2010).

de protección civil, es lograr una transición hacia la GIR,<sup>47</sup> la cual no ha sido entendida por completo por los distintos actores participantes del sistema, ni ha sido definida de manera adecuada en el interior de éste.

## TRANSFERENCIA DE RIESGOS, ESTRATEGIA FINANCIERA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESASTRES

Como ya se señaló, en 2005 el FONDEN comenzó a desarrollar una estrategia orientada a la transferencia de riesgos financieros, mediante la cobertura de riesgos catastróficos. Su propósito fue aumentar la cobertura del Fondo ante reiterados sucesos de desastre y protegerlo financieramente ante eventos extremos, lo cual dio como resultado la emisión de un bono catastrófico.

Así, en materia de desastres, la transferencia de riesgos se convirtió en el instrumento financiero de referencia, toda vez que en el FONDEN se plantea la reproducción de dicho modelo como una estrategia para la GIR en cada una de las entidades federativas.<sup>48</sup> Muestra de ello es la disminución de los apoyos financieros que el FONDEN propone en aquellos casos en que la infraestructura afectada no cuenta con esquemas de aseguramiento. Con ello, México se convierte en un país pionero o en el laboratorio para la instrumentación de medidas experimentales a cargo de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM).

De esta forma, el uso del bono catastrófico hace de “México el primer país en utilizar el programa MultiCat del BM,<sup>49</sup> a través del cual se proporciona asesoría

<sup>47</sup> La GIR es entendida como “el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial como un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos dirigidos al logro de pautas de desarrollo, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción” (BM, 2012, p. 80).

<sup>48</sup> El Estado de México y Jalisco han constituido fondos locales con el propósito de reducir su dependencia de los apoyos federales. En 2010, “el Congreso del Estado de México aprobó una línea presupuestaria de 150 millones de pesos para crear el Fondo para la Atención de Desastres y Siniestros Ambientales o Antropogénicos (FADSAA) [...] En Jalisco, los fondos para las actividades de respuesta a emergencias se incluyeron en el presupuesto anual ordinario de la Unidad Estatal de Protección Civil [...], también se estableció un fideicomiso operativo y una parte especial del presupuesto de protección civil se asigna al Fondo Estatal de Desastres Naturales [...] De esta manera, los municipios obtienen apoyo financiero para actividades de búsqueda y rescate, evacuación y reconstrucción, cuando no se cuenta con apoyo del gobierno federal” (OCDE, 2013, p. 176).

<sup>49</sup> “El MultiCat elimina el costo de emisión de los bonos y permite que los países aseguren financiamiento para cumplir con las medidas de respuesta emergente” (Jha, *et al.*, 2012, p. 48).

técnica en el diseño y emisión de este tipo de bonos, con cobertura para múltiples amenazas y áreas geográficas” (BM, 2012, p. 6). Bajo este modelo, en mayo de 2006 las autoridades emitieron un bono contra terremotos, respaldado y colocado por Deutsche Bank y Swiss Re, que brindaba una solución paramétrica combinada con un seguro tradicional por 140 millones de dólares y un bono por catástrofe por 160 millones de dólares, es decir, una cobertura por 450 millones de dólares. Este instrumento, denominado inicialmente Cat-Mex, se implementó para un periodo de tres años y cubría afectaciones ocasionadas por terremotos en tres zonas específicas del país<sup>50</sup> (SELA, 2010, p. 25).

Este esquema funciona mediante la utilización de recursos provenientes de “inversionistas que financian la respuesta a eventos previamente acordados, los bonos se pagan a los inversionistas,<sup>51</sup> salvo que un evento requiera la transferencia de fondos hacia el gobierno mexicano”<sup>52</sup> (Jha, *et al.*, 2012, p. 48).

Esta misma estrategia continuó en 2009, con una cobertura diversificada por tres años, a través de un bono catastrófico multirriesgos por 290 millones de dólares.<sup>53</sup> El nuevo mecanismo incluía sismos y huracanes (BM, 2012). Las zonas cubiertas por sismos fueron las mismas que se consideraron en 2006, y en el caso de los huracanes se definieron tres zonas.<sup>54</sup>

Esta herramienta se refrendó en 2012, como mecanismo para lograr estabilidad en la estrategia de financiamiento de riesgos, ahora con una cobertura de hasta 315 millones de dólares por un periodo de tres años<sup>55</sup> (OCDE, 2013, p. 186). Como complemento, aunque es parte del esquema del bono catastrófico, en 2011 fue

<sup>50</sup> La zona “A, noreste de la placa de cocos”, abarca Jalisco y una parte de Guerrero, en donde se vislumbran sismos con una intensidad igual o superior a 8° y una profundidad de 200 km. La zona “B, parte central de la placa de cocos”, se extiende por Guerrero y Oaxaca, considera sismos con las mismas características a los de la zona A. Mientras la zona C, delimitada por un anillo en torno a la Ciudad de México, atiende aquellos desastres producidos por sismos con una magnitud de 75° a una profundidad de 150 km (SELA, 2010, p. 26; Gurza, 2010).

<sup>51</sup> Dicho bono se dividió en dos clases. Clase A, por 150 millones de dólares, y la clase B, por 10 millones de dólares, los cuales se dividieron entre inversionistas de Estados Unidos y Europa. La clase A recibe una tasa de interés semestral de Libor + 230 puntos base y la clase B una tasa de Libor + 235 puntos base (CEFP, 2006).

<sup>52</sup> “Para el gobierno significó un pago por concepto de prima de 26 millones de dólares, en tres años, por una cobertura de hasta 450 millones de dólares por la ocurrencia de un terremoto” (CEFP, 2006).

<sup>53</sup> De los 290 millones de dólares, los sismos tienen una cobertura por 140 millones y los huracanes por 150 millones de dólares.

<sup>54</sup> La zona Pacífico Norte se extiende por Jalisco, Colima, Michoacán y Guerrero, es cubierta ante huracanes con una intensidad igual o mayor a la categoría 4. La zona Pacífico Sur abarca Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, considera huracanes con las mismas características a la zona del Pacífico Norte. Mientras que la zona del Atlántico, donde convergen Yucatán y Quintana Roo, es cubierta ante huracanes de categoría 5.

<sup>55</sup> 140 millones de dólares para terremotos, 100 millones de dólares para huracanes en el Pacífico y 75 millones de dólares para huracanes en el Atlántico.

adquirido un plan de exceso de pérdida denominado cobertura XL, que brinda al gobierno mexicano recursos extras cuando la cantidad solicitada al FONDEN supere mil millones de dólares. En este caso, la prima pagada es de cien millones de dólares, 25 por ciento de la cobertura (OCDE, 2013, p. 187).

Con todo ello en cuenta, los bonos catastróficos parecen ser una opción para los gobiernos porque les permiten contar de inmediato con recursos y, con ello, reducir el tiempo de recuperación; son capitales seguros<sup>56</sup> y tienen una cobertura anual que los desvincula de otro tipo de instrumentos (BM, 2012, p. 49). Sin embargo, no quedan claros los beneficios para la sociedad en su conjunto. Pese a que, en teoría, estos recursos permiten dar continuidad a las operaciones del gobierno y a la actividad económica, sus impactos multiplicadores no parecen traducirse en una disminución en los niveles de vulnerabilidad de aquella población que pierde sus bienes o que es reubicada como consecuencia de un desastre.

## REFLEXIONES FINALES

La política pública de desastres en México se consolida después de los sismos de 1985 con la conformación del SINAPROC, el cual es un sistema amplio y complejo que rebasa la capacidad que puede tener una oficina o dependencia de protección civil. Por esta razón, es necesario considerar distintos elementos como las características del sistema, los componentes que lo constituyen y los distintos momentos por los que ha transitado.

En ese sentido, Aguilar (2000b) refiere que los sistemas están estructurados, por motivos históricos, ideológicos y organizacionales, en función de ciertos valores, ideas y fuerzas sociales que delimitan su capacidad de actuación, lo cual los hace propensos a ciertas situaciones y refractarios a otras. Además, debido a “sus ámbitos de jurisdicción formal, tipo de decisiones, afinidades políticas, convicciones de directivos (y del personal encargado de ejecutar las acciones), procedimientos establecidos e incentivos [...]”, cada oficina y encargado en turno tendrán una visión tanto de la función que desempeñar como de las responsabilidades, prioridades, compromisos, obligaciones y soluciones. Por ello, no todas las respuestas son susceptibles de operacionalizarse (Aguilar, 2000b, p. 42).

En consecuencia, la respuesta institucional a los desastres refleja una visión del problema en la cual se hace evidente una transición por diferentes momentos en

<sup>56</sup> El Bono recibe una calificación crediticia en función de la capa de riesgos que cubre (BM, 2012, p. 49).

función de los cambios en los contextos, las condiciones, los enfoques y las distintas demandas. Esto se manifiesta como un proceso reiterativo, de innovación o retroalimentación de la política pública de desastre, en la que se busca cubrir aquellos vacíos no concebidos, cambios de circunstancias o a la reconfiguración de responsabilidades.

Algunas de las transiciones, en particular las observadas en los últimos años, están relacionadas con las responsabilidades adquiridas por México en el ámbito internacional. Uno de estos compromisos es el Marco de Acción de Hyogo, el cual es el eje articulador de la reducción de riesgos de desastres para los países adherentes, mediante la GIR.

Lo anterior se ve reflejado en las adecuaciones a los marcos jurídicos, en los instrumentos para la atención y prevención de desastres, así como en la estructura organizacional del SINAPROC. Esto explica los cambios realizados entre 2010 y 2012 como parte de los compromisos contraídos, en los que se suscriben metas con diferentes plazos.

Con estos elementos como telón de fondo, se puede comprender por qué en los últimos años la política pública de desastres en México se ha enfocado en la transferencia de riesgos a privados y el aseguramiento de infraestructura pública. En lugar de reducir la exposición y vulnerabilidad de la población, toda vez que este tipo de instrumentos sólo garantiza el acceso a recursos para la reconstrucción de cierto tipo de bienes, pero no ataca los problemas de fondo, no protege a la población ante las pérdidas ocasionadas por los desastres, ni promueve la participación activa de ésta.

Detrás de los fenómenos naturales y los desastres, a los cuales se pueden, vincular están la mala planeación de las ciudades, la falta de mantenimiento, la mala construcción y operación de infraestructura, las fallas en la supervisión, así como problemas de desigualdad y marcadas asimetrías sociales que evidencian y acentúan los problemas de vulnerabilidad en una sociedad. En otras palabras, se siguen atendiendo las consecuencias aparentes, en lugar de considerar las causas de fondo.

Aunque las transiciones no han corrido en la dirección correcta, se debe reconocer el trabajo que se ha desarrollado en las últimas tres décadas. Tiempo durante el cual se ha logrado disminuir las pérdidas de vidas y se ha intentado transitar en la concepción de los desastres y en la forma de hacer frente tanto a éstos como a sus consecuencias. Sin embargo, también se debe admitir que los desastres son producto de las acciones y decisiones que la sociedad toma en conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2000a). Presentación. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 5-11). Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2000b). Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>
- BM (Banco Mundial) (2012). *FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México. Una reseña*. Distrito Federal, México: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- BITRÁN BITRÁN, D. (2001). *Características del impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el periodo 1980-99*. Distrito Federal, México: Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) (Serie Impacto Socioeconómico de los Desastres en México).
- CALDERÓN ARAGÓN, G. (1999). La conceptualización de los desastres desde la geografía. *Vetas. Cultura y Conocimiento Social* (2), 102-127.
- CASILLAS ORTEGA, C. E. (s.f.). *Curso de políticas públicas*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2006). El gobierno mexicano emite por primera vez un bono catastrófico. *Congreso de la Unión*, 1(304). Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/boletin2006/ieov1a4n304.pdf>.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (3 de julio de 2012). Acuerdo que establece los lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/21/13/images/LINEAMIENTOS%20DOF%202012%20-3jul12-.pdf>
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (6 de junio de 1995). Acuerdo por el que se crean los Comités Científicos Asesores del Sistema Nacional de Protección Civil, como órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres, originados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socioorganizativos. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4875020&fecha=06/06/1995](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4875020&fecha=06/06/1995).

- DOF (Diario Oficial de la Federación) (27 de mayo de 2009). Reglas generales del FONDEN. En Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5091722&fecha=27/05/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5091722&fecha=27/05/2009).
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (23 de diciembre de 2010). Reglas de Operación del FOPREDEN. En Acuerdo por el que se establece las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5172175&fecha=23/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172175&fecha=23/12/2010).
- EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres) (2009). Primer informe de México sobre la aplicación y seguimiento del Marco de Acción de Hyogo. En *Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*. Segunda sesión, Ginebra, Suiza, 16-19 de junio de 2009. Recuperado de [http://www.prevention-web.net/files/7977\\_PrimerInformeDeSP.pdf](http://www.prevention-web.net/files/7977_PrimerInformeDeSP.pdf).
- GARZA SALINAS, M. (2001). Breve historia de la protección civil en México. En M. Garza Salinas y D. Rodríguez Velázquez (coords.). *Los desastres en México: Una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 247-286). Distrito Federal, México: Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GURZA JAIDAR, L. (2010). Organigrama, estructura funcional, misión, visión, atribuciones, objetivos específicos y plan de trabajo 2010. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Protección Civil 2010, Ciudad de México, 19 de abril, Organización de Consultores en Protección Civil, A. C.
- JHA, A. K.; Bloch, R., y Lamond, J. (2012). *Ciudades e inundaciones. Guía para la gestión integrada del riesgo de inundaciones en ciudades del siglo 21*. Washington, D. C., Estados Unidos: The World Bank, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.
- LGPC (Ley General de Protección Civil) (6 de junio de 2012). Texto vigente. Últimas reformas publicadas DOF 03-06-2014. Distrito Federal, México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_030614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf).
- MORÁN ESCAMILLA, J. D. (2014). Paisaje urbano y desastres. *Quid 16. Revista de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)* (4), 186-223. Recuperado de <http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/500/438>.
- MORÁN ESCAMILLA, J. D. (2010). Haciendo explícitos los riesgos del riesgo de desastres. *Temas de Coyuntura* (61), 89-115.

- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) (2013). *Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México*. París, Francia: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264200210-es.
- PRECIADO BARRAGÁN, L. (2001). La protección civil en la ciudad de México: Resultado de un proyecto de país. En M. Garza Salinas y D. Rodríguez Velázquez (coords.). *Los desastres en México: Una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 185-208). Distrito Federal, México: Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 (2014). Diario Oficial de la Federación 30/04/2014. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014).
- Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 (2008). Diario Oficial de la Federación 19/09/2008. Secretaría de Gobernación. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5060600&fecha=19/09/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5060600&fecha=19/09/2008).
- QUIJANO TORRES, J. M. (2010). Instrumentos financieros frente a los desastres. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Protección Civil 2010, 19 de abril, Distrito Federal, México, Organización de Consultores de Protección Civil, A. C.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2013). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Distrito Federal, México: SEGOB. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013).
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2006). Manual de Organización del Sistema Nacional de Protección Civil. En Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2006. Recuperado de [dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=4935181](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=4935181).
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (1994). *Prontuario de contingencias en el siglo XX mexicano*. Distrito Federal, México: Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2010). *Mecanismos financieros, seguros y reaseguros contra desastres naturales en América Latina y el Caribe: Experiencias recientes*. Caracas, Venezuela: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Secretaría Permanente del SELA. Recuperado de [http://www.sela.org/media/265875/t023600004489-0-tdr\\_estudio\\_seguro\\_contra\\_desastres\\_alc\\_2010\\_rev-odc.pdf](http://www.sela.org/media/265875/t023600004489-0-tdr_estudio_seguro_contra_desastres_alc_2010_rev-odc.pdf).

- SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil) (1986). *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*. Distrito Federal, México: Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Prevención de Seguridad Civil. Recuperado de <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/besnpc.pdf>
- TIERNEY, K. J. (2007). From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads. *Annual Review of Sociology* (33), 503-525. Recuperado de <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.33.040406.131743>.