

NOTA SOBRE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

**SUBSECRETARÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE ATENCIÓN A
ZONAS DE RIESGO**

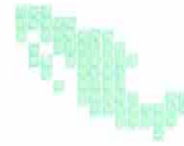
PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS

DICIEMBRE DEL 2017

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



Contenido

ANTECEDENTES: DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA	3
DEFINICIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO	4
<i>Población Potencial</i>	4
<i>Población Objetivo</i>	5
REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	6

d

g

el

ANTECEDENTES: DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA

Durante décadas la falta de planeación territorial, así como la migración de la población rural hacia las zonas urbanas con mayor actividad económica, entre otros factores, dio como resultado un crecimiento exponencial de asentamientos humanos y una ocupación desordenada del territorio.

La concentración de la población, también originó mayores demandas de servicios e infraestructura para los gobiernos locales, descomposición social y riesgos por asentarse en lugares poco aptos para ese fin y con problemas de hundimientos, derrumbes o inundaciones, por mencionar algunos; a su vez, la dispersión de la población provoca la falta de distribución de servicios, infraestructuras y equipamientos generando mayor rezago social.¹

Esta migración de la población del ámbito rural al urbano propicia la vulnerabilidad de las ciudades convirtiéndolas en zonas menos sustentables, debido a que las áreas urbanas se someten a una fuerte y constante presión de crecimiento que supera la capacidad de sus recursos, no permitiendo satisfacer las necesidades de la población. Asimismo, la deforestación e introducción de actividades económicas en zonas sin aptitud para desarrollarse y las desigualdades regionales que se evidencian a través de la medición de la pobreza, son sólo algunos ejemplos de problemas territoriales que no se solventaron a lo largo del tiempo.

La actividad económica y las políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial de los asentamientos humanos, han propiciado modificaciones al uso de suelo y sobreexplotación de los recursos naturales en el territorio contiguo a ellos, además de un deterioro de la calidad de vida de la población; por ello la ordenación de los asentamientos humanos se debe abordar observando asimismo las relaciones multiespecíficas en los entornos urbano-rurales.

La importancia de implementar acciones que contribuyan a la reducción de riesgos y a planear una ocupación ordenada y sustentable del territorio, buscando con ello estudiar los riesgos en las ciudades desplazando la mirada más allá del binomio amenaza-vulnerabilidad hacia el funcionamiento de la sociedad², que considere aspectos como el económico, el ambiental y el social, radica en una mejora integral en cada nivel de gobierno, de modo que se propicie en el corto, mediano y largo plazo, un crecimiento de las actividades productivas, sin afectar los aspectos sociales y culturales de cada lugar, para que de manera conjunta se logre elevar la calidad de vida de las poblaciones involucradas.³

Por lo anterior, la SEDATU tiene la encomienda de establecer una política que motive la adecuada ocupación del territorio y disminuya la vulnerabilidad de la población, coordinando la participación de los tres órdenes de gobierno a través los instrumentos de planeación y acciones de prevención.

¹ SEDATU. 2015. Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2015. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422017&fecha=31/12/2015

² Construcción de ciudad y construcción del riesgo en La Paz y El Alto <https://bifea.revues.org/5906>

³ SEDATU. 2015. Op cit

DEFINICIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO

Población Potencial

A través del Programa de Prevención de Riesgos (PPR), se pretende atender en el largo plazo, a las 32 entidades federativas y los 2,460⁴ municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para que cada gobierno estatal y local cuenten con instrumentos que les permitan la ordenación territorial y la prevención y mitigación de riesgos; por tanto, **la Cobertura del PPR es nacional**. En este sentido, el objetivo final del Programa es atender las necesidades de contar con instrumentos de planeación territorial y de prevención del riesgo a la totalidad del país, pero esto no es posible en el corto y mediano plazos, debido al monto de inversión que se requiere para ello.

En este orden de ideas, y en términos de la planeación sexenal del Programa, se establecieron como metas a cumplir en el corto plazo, 6 años o para el año 2018, las siguientes: Para el caso de los instrumentos de planeación territorial, el 90% de las entidades federativas contarán con al menos un Programa de Ordenamiento Territorial; y para el caso de la prevención y mitigación de riesgos, que el 60% de los municipios de niveles alto y muy alto riesgo, de conformidad con el Índice de Riesgo Global⁵, tengan al menos un instrumento de prevención y mitigación de riesgos. De las cuales, a un año de concluir con el período, se ha cumplido con la meta de planeación del territorio y se tiene poco más del 50% de la meta de acciones de prevención de riesgos. Lo que nos da una idea del alcance del Programa.

En este sentido, y debido a las capacidades de apoyo financiero del PPR, se han definido las poblaciones potencial y objetivo, como aquellas que el Programa podría atender en el mediano y largo plazos. Derivado de lo cual, se eligieron como criterios al Sistema Urbano Nacional, con el cual se pretende llegar a tener un impacto en términos de la mayor cantidad de población beneficiada con dichas acciones. Y por otra parte, al Índice de Riesgos Global, que es el marco de referencia para identificar a las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad ante fenómenos perturbadores de origen natural.

De tal forma que, para poder definir los tipos de poblaciones que atiende el PPR, tomaremos como referente la definición del CONEVAL sobre a Población Potencial: **"Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención"**.⁶

Con estos antecedentes, la Población Potencial del Programa de Prevención de Riesgos, considera a aquellos municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que cuentan con centros de poblaciones con más de 15,000 habitantes, de conformidad con el Sistema Urbano Nacional (SUN), criterio que nos permite atender un universo de aglomerados urbanos que representa el 72.3 % de la población del país.

⁴ INEGI.- <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/CatalogoClaves.aspx>

⁵ SEDESOL. 2009. Estudio para la Elaboración del Índice de Riesgo de las Ciudades del Sistema Urbano Nacional con Mayor Recurrencia a Desastres. Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁶ <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

El segundo de ellos, es el determinado en el estudio realizado por el Instituto de Ingeniería de la UNAM por encargo de la SEDESOL, el cual clasifica los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en cinco (5) valores de riesgo, Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo; y para nuestro caso, se tomarán en cuenta solamente aquellos enlistados con los niveles Alto y Muy Alto Riesgos.

En este sentido, la **Población Potencial está conformada por 981 municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México**, que surgen del cruce de las clasificaciones del SUN y del IRG; a los cuales se suman, aunque no se contabilizan, las 32 entidades federativas, ya que el alcance de al menos un instrumento (Programa Estatal de Ordenamiento Territorial-PEOT) es a esta escala.

Fórmula

Población Potencial = 578 (niveles alto y muy alto riesgo IRG) + 403 (si SUN pero no son de niveles alto y muy alto riesgo IRG)

Asimismo, y en materia de planeación territorial, es importante mencionar que todas las Entidades Federativas tienen cuando menos un municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México que se integra en el SUN, por lo que en términos de la población potencial serán considerados las 32 entidades federativas.

Debido a su carácter de Programa Social, el PPR es un Programa que depende de los recursos financieros que le sean asignados por la Ley de Egresos para el año fiscal subsiguiente, por lo tanto la cuantificación de los objetivos y metas planteados para el Programa tendrán una frecuencia anual. Asimismo, y en términos de la temporalidad, se ha planteado para el cumplimiento de metas el período de administración sexenal, por lo que la Población Potencial, que considera un universo mayor de atención, se calcula que estará cubierta en un período de 21 años, o su equivalente a tres (3) administraciones sexenales.

Población Objetivo.

De conformidad con el CONEVAL, la Población Objetivo es concebida como: **"Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad".⁷**

En este sentido, la población objetivo del PPR se determina en función de los criterios de selección (elegibilidad y priorización) y de metas, todo ello en función del presupuesto asignado.

Para definir a la **Población Objetivo**, se determinó como criterio de apoyo, además de las entidades federativas, a aquellos municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que forman parte del SUN y que de conformidad con el IRG se clasifican como de Alto y Muy Alto Riesgo, **incluyendo dentro de este universo de trabajo aquellos municipios que conforman zonas metropolitanas y zonas conurbadas, aunque éstos no estuvieran enlistados en el IRG en los niveles de alto y muy alto riesgo.**

En este orden de ideas, la Población Objetivo está representada por 617 municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. De los cuales, se tienen capacidades para atender en función del presupuesto asignado históricamente al PPR, al 60%, considerando que

⁷ <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

se ha proveído de cuando menos un instrumento por municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a partir de la creación de los diferentes Programas que componen lo que se conoce hoy como PPR.

FÓRMULA

Población Objetivo = 578 (niveles de alto y muy alto IRG) + 39 (Municipios Zonas Metropolitanas y Conurbadas que no son de niveles de alto y muy alto IGR)

Lo anterior, coincide y se alinea con los dos indicadores sectoriales a los cuales da cumplimiento el Programa, a saber: *"Porcentaje de entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial"* y *"Porcentaje de Municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos"*.

Como se refiere en la Población Potencial, en términos de su temporalidad, se calcula que la Población Objetivo estará atendida, de acuerdo a la meta planteada en un período de trece (13) años o su equivalente a dos (2) administraciones sexenales.

REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

El Programa Social S254 "Programa de Prevención de Riesgos", ha sido catalogado como un programa de desarrollo social, en primera instancia debido a que el mismo tuvo sus orígenes en dos programas concebidos en la Secretaría de Desarrollo Social, y en segundo término, debido a que sus productos e impacto final incide colectivamente en aspectos sociales, económicos y medioambientales de los territorios definidos administrativamente; como es el caso de los municipios, zonas metropolitanas o conurbaciones.

Esta forma de administrar el territorio, es el punto focal del PPR, el cual provee de elementos, herramientas e instrumentos, para la planeación territorial y la prevención y mitigación de riesgos; procurando la adecuada ocupación del territorio en cuanto a su vocación y la disminución de la vulnerabilidad de la población ante fenómenos perturbadores de origen natural.

En este sentido, el Diagnóstico como documento que identifica el problema y justifica la intervención pública, a partir de las causas y efectos que inciden en la población potencial y objetivo, es revisado y actualizado cada dos (2) años, la última de las cuales se llevó a cabo en diciembre del 2017.