



BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

**DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE
ATENCIÓN DEL PROGRAMA
PARA EL BIENESTAR DE LAS
PERSONAS EN EMERGENCIA
SOCIAL O NATURAL**

2020

Contenido

Presentación.....	5
PRIMERA PARTE	6
DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN EMERGENCIA SOCIAL O NATURAL.....	6
1. Introducción.....	7
2. Identificación del problema.....	9
2.1. <i>Árbol del problema</i>	14
2.2. <i>Causas</i>	15
2.2.1. Vulnerabilidad a fenómenos sociales.....	15
2.2.2. Ingresos insuficientes	26
2.2.3. Vulnerabilidad a fenómenos naturales.....	28
2.3. <i>Efectos</i>	33
2.3.1. Reducción de ingresos.....	34
2.3.2. Migración	35
2.3.3. Deterioro de infraestructura para el desarrollo humano	36
2.4. <i>Análisis de la interrelación entre causas, problema y efectos</i>	38
3. Caracterización del problema	38
3.1. <i>Antecedentes</i>	38
3.2. <i>Magnitud del problema</i>	39
3.3. <i>Definición de la población potencial y objetivo</i>	41
3.3.1. Población potencial y objetivo.....	41
3.3.2. Evolución de la población potencial y objetivo.....	43
4. Conclusiones del Diagnóstico	44
SEGUNDA PARTE.....	45
PROPUESTA DE ATENCIÓN DEL PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN EMERGENCIA SOCIAL O NATURAL.....	45
1. Introducción.....	46
2. Experiencias de atención a la problemática	46
2.1. <i>Experiencias internacionales</i>	46
2.1.1. La experiencia de Colombia	47
2.1.2. La experiencia de Chile	50
2.1.3. La experiencia de Costa Rica.....	55
2.1.4. Experiencia de Cuba	57
2.1.5. Caso de experiencia de atención de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC.....	59

2.2. Experiencia de atención en México.....	61
2.2.1. Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres en México.....	62
2.2.2. Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	62
2.2.3. Plan de Operaciones Volcán Popocatepetl.....	63
2.2.4. Secretaría de la Defensa Nacional.....	63
2.2.5. Secretaría de Marina.....	64
2.2.6. Caso de experiencia de atención de Veracruz	64
2.2.7. Caso de experiencia de atención de Sinaloa	67
3. Propuesta de diseño para la solución a la problemática.....	71
3.1. Árbol de objetivos.....	71
3.2. Identificación de los principales medios.....	73
3.2.1. Resistencia y capacidad de afrontar el impacto de un evento económico o social de carácter traumático.....	73
3.2.2. Ingresos suficientes.....	74
3.2.3. Capacidad de resistencia y resiliencia ante fenómenos naturales	75
3.3. Identificación de los principales fines.....	76
3.4. Análisis de la interrelación entre medios y fines	77
3.5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	78
3.6. Principales características del diseño del programa	81
3.6.1. Población objetivo	81
3.6.2. Criterios de elegibilidad.....	82
3.6.3. Cobertura.....	83
3.6.4. Tipos y montos de apoyo	83
3.7. Análisis de complementariedades, sinergias y duplicidades.....	84
3.7.1. Complementariedades.....	85
3.7.2. Sinergias	85
3.7.3. Duplicidades.....	86
3.8. Marco de actuación de la propuesta	86
3.8.1. Objetivos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural.....	86
3.8.2. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.....	87
3.8.3. Alineación con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024.....	88
3.8.4. Alineación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible	89

3.9. Proyecciones financieras y de metas.....	90
3.9.1. Cobertura de beneficiarios.....	90
3.9.2. Evolución presupuestal	91
3.9.3. Evolución esperada del presupuesto modificado por capítulo de gasto.....	92
3.10. Previsiones para la integración y operación de Padrones.....	93
3.10.1. Normatividad vigente aplicable.....	93
3.10.2. Mecanismo para la integración del Padrón de Beneficiarios del PBPSN.....	94
3.10.3. Análisis de Padrones.....	95
3.10.4. Información mínima a integrar en los padrones.....	95
4 Conclusiones de la Propuesta de Atención.....	97
ANEXOS	99
Siglas utilizadas.....	100
Glosario de términos	101
Bibliografía y fuentes de consulta	105
Índice de Gráficas, Cuadros y Figuras	115

Presentación

El presente documento se enmarca en las disposiciones de los *Lineamientos Generales para la elaboración de Diagnósticos de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social*, en los que se establece la obligación de los programas de reciente creación, ampliación de su presupuesto anual o, en su caso, modificación sustantiva; que justifique y determine acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia.

El objetivo del presente Diagnóstico es identificar las causas y los efectos de las personas en el territorio nacional que se encuentran en vulnerabilidad ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales. Los resultados del presente Diagnóstico derivan en una propuesta de atención a través de la implementación de un programa público.

La Propuesta de Atención del Programa tiene como propósito, a partir del Diagnóstico del mismo, identificar y proponer una alternativa viable para la atención de la problemática principal que padecen las personas ante una situación de Emergencia Social o Natural mediante un programa diseñado para tal fin, analizando las principales características de éste e identificando la solución al problema planteado.

Asimismo, el presente documento especifica como se alinea el programa con los principales instrumentos de planeación nacional y sectorial, estableciendo sus objetivos, estrategias y líneas de acción con los cuales contribuye. También, se establecen las propuestas de metas para la atención de personas beneficiarias y la cobertura del programa, así como la proyección presupuesta y las previsiones para integrar y actualizar el padrón de sujetos de derecho beneficiados por el programa, con las memorias de cálculo correspondientes.

Finalmente, se menciona que el presente trabajo es resultado de la coordinación y el trabajo institucional entre la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, ambas pertenecientes a la Secretaría de Bienestar, que unen esfuerzos en la investigación para la elaboración del presente documento.

PRIMERA PARTE

DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN EMERGENCIA SOCIAL O NATURAL

2020

1. Introducción

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “toda sociedad es vulnerable al riesgo”, sin embargo, son particularmente “los grupos estructuralmente vulnerables” a quienes afecta esta situación de manera exponencial, porque son personas que históricamente han enfrentado una serie de carencias; que los colocan en condiciones de pobreza, marginación y exclusión social.

Existen una serie de elementos asociados a estas vulnerabilidades como la edad, color de piel, origen étnico, el sexo o identidad de género, el nivel de ingresos y condición migratoria; además la localización geográfica también se suma a estos elementos, sobre todo cuando se habla de la vulnerabilidad que enfrentan las personas ante emergencias sociales o naturales.

Derivado de la presencia de catástrofes y crisis sociales o naturales, se potencian los niveles de vulnerabilidad en los que se encuentran los grupos que ya viven en estas condiciones, no sólo menoscabando sus medios de subsistencia, sino que en muchas ocasiones se pone en riesgo su propia integridad física.

Aunque la identificación de los grupos en situación de vulnerabilidad en ocasiones se presenta abstracta, el PNUD llevó a cabo un desglose en el cual responde ¿quiénes se encuentran en esta condición? ¿a qué son vulnerables? y ¿por qué lo son?. (Véase Figura 1)

Figura 1. ¿Quiénes son vulnerables, a qué y por qué lo son?



Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano 2014.

La respuesta a la pregunta “¿a qué?” apunta a las crisis económicas, las crisis sanitarias, los desastres naturales, el cambio climático, incluso los conflictos o disturbios civiles como situaciones que colocan a las personas en situación

¹ PNUD, *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2014, Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, New York, USA, 2014, p. ii

de vulnerabilidad, los cuales podemos enmarcar dentro de las emergencias sociales y naturales, cuyas afectaciones dependen “no sólo de la magnitud de la amenaza natural (o social), sino de la vulnerabilidad de la sociedad expuesta a tal amenaza”².

Las emergencias naturales se relacionan con la presencia de sismos, erupciones volcánicas, deslaves, ciclones, inundaciones, sequías etc., existen otro tipo de amenazas que, aunque también se perciben como naturales, son el resultado de la interacción del ser humano con su entorno como las químico-tecnológicas y sanitario-ecológicos, así como el propio cambio climático, el cual ha dado origen a desplazamientos forzados y grandes migraciones.

En este sentido, Gilbert White, pionero del estudio social de los desastres naturales, advierte que la naturaleza en sí misma no genera riesgos, mientras que sí lo hacen “las condiciones sociales, la falta de planificación y la poca visión de futuro”³.

Esto ha creado debilidades constantes y permanentes en grupos vulnerados, así como la posibilidad de riesgos temporales a los que se enfrenta buena parte de la población por una errónea interacción con el medio social y natural, resultado de este proceso modernizador fincado en intereses económicos.

Parte de esta relación continua entre la sociedad y medio ambiente, tiene que ver en primer lugar con la búsqueda de proximidad de las personas para acceder a sus medios de subsistencia, lo cual ha dado como resultado la generación de asentamientos en lugares de alto riesgo; y en segundo lugar, obedece a los procesos históricos de expulsión de la población a estos espacios de riesgo, ya sea por la gentrificación de las ciudades, por la pobreza rural y urbana, por la violación de sus derechos, por delincuencia o violencia o por la generación de desastres como consecuencia de fenómenos naturales⁴.

Por lo anterior, aunque es clara la necesidad de implementar políticas para disminuir las diferentes vulnerabilidades a las que se encuentran expuestas las personas y las comunidades, así como de prevención de riesgos; debe considerarse lo que ya el PNUD advierte que: “sin importar lo eficaces que sean las políticas públicas, a la hora de reducir las vulnerabilidades inherentes, las crisis seguirán ocurriendo con consecuencias

² CAMPOS-VARGAS, Milagros; TOSCANI-APARICIO, Alejandra; CAMPOS ALANÍS, Juan. *Riesgos siconaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 53-69, jul. 2015. ISSN 2256-5442. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v24n2/v24n2a4.pdf>

³ Ídem, p. 56

⁴ “La expulsión acabada o intentada de las poblaciones vulnerables de bajos ingresos de territorios y zonas muy cotizadas mediante la gentrificación, el desplazamiento y a veces las «limpiezas» violentas es una práctica con una larga historia”, Harvey, D. *Las 17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, IAEN, 2014, p. 94.

potencialmente destructivas. Crear capacidades para la preparación y la recuperación ante desastres, que permitan a las comunidades lidiar con las crisis y recuperarse de ellas, es vital”⁵.

Así, bajo este marco que se ubica la necesidad de atender a las personas en emergencia social o natural.

2. Identificación del problema

Ante la presencia constante de amenazas y los niveles de vulnerabilidad de la población, el Estado mexicano debe asumir la obligación de salvaguardar el bienestar de las personas y comunidades frente a las emergencias ocurridas por contingencias sociales y/o naturales. Esta premisa además se encuentra alineada con uno de los objetivos prioritarios del gobierno federal contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que es “Construir un país con Bienestar”⁶.

El presente diagnóstico identifica como principal problema: **Las personas en el territorio nacional se encuentran en vulnerabilidad ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales.**

En este contexto es importante esclarecer ciertos términos que se utilizarán a lo largo del presente diagnóstico como parte de la exposición detallada del problema identificado, para así abordar las causas y efectos directos e indirectos del mismo. Para ello, se hace la distinción entre los conceptos: vulnerabilidad, riesgo y amenaza que, aunque están interrelacionados y no son términos excluyentes, corresponden a categorías de análisis diferentes.

Cuando se habla de vulnerabilidad, se habla necesariamente de una condición generada por algo o alguien que coloca a las personas en esta situación, en este sentido, hablamos explícitamente del riesgo, el cual puede generar efectos negativos sobre las personas o las comunidades, a partir de la presencia de una amenaza. (Véase Figura 2)

Figura 2. Relación conceptual entre riesgo, vulnerabilidad y amenaza propuesta por Gilbert White en 1974.



Fuente: Maskrey, Andrew. 1997. "Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención". En Viviendo en riesgo, comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, compilado por Allan Lavell, 14-38. Lima: La Red, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y CEPRENEDEC.

⁵ PNUD, *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2014, Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, New York, USA, 2014, p. ii

⁶ Diario Oficial de la Federación (DOF), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, p. 11

Así, la vulnerabilidad es considerada como el grado de exposición de una persona o población y su afectación por una amenaza, mientras que el riesgo corresponde al potencial de pérdidas que pueden ocurrir como resultado de la convulsión de la amenaza. La convulsión refiere a la correspondencia y mutuo condicionamiento de la amenaza y la vulnerabilidad.⁷

Por otro lado, el concepto de emergencia social se entiende como aquellos choques extraordinarios que figuran una amenaza crítica a la seguridad alimentaria y nutricional, a la salud, seguridad y el bienestar de las personas⁸. Este término, además, está asociado con intervenciones dirigidas por el gobierno, mientras que las crisis humanitarias están relacionadas con la ayuda externa.

De esta manera, a partir de la conceptualización antes desarrollada, es posible advertir que nuestro país se encuentra en constante riesgo debido a múltiples factores no sólo de índole geográfica o atribuibles a fenómenos naturales (características orográficas e hidrológicas y el cambio climático), sino también del tipo económico, político y culturales, cuyos efectos pueden y han sido en muchos casos devastadores para el bienestar de las personas, el desarrollo económico y por supuesto el propio medio ambiente.

En cuanto a los fenómenos de carácter medioambiental, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), cuenta con una clasificación de los fenómenos sociales y naturales que dan luz sobre la gran diversidad de amenazas a las que tanto las personas como las comunidades pueden enfrentarse. (Véase Cuadro 1)

Cuadro 1. Clasificación de los fenómenos sociales y naturales

CLASIFICACIÓN DEL FENÓMENO	TIPO DE FENÓMENO
Geológicos	Actividad volcánica, Agrietamiento, Deslizamiento (Derrumbe por lluvias), Deslave, Derrumbe, Hundimiento, Sismo
Hidrometeorológicos	Bajas temperaturas, Ciclón tropical, Fuertes vientos, Tormenta severa o granizada, tornado, Inundación, Lluvias (LLUVIA EXTREMA), Marea de tormenta, Sequía, Heladas, Temperatura extrema (alta)
Químicos	Derrame, Explosión, Flamazo, Fuga, Incendio forestal, Incendio urbano, Intoxicación
Sanitarios	Contaminación, Desertificación, Epidemia, Erosión, Intoxicación, Marea roja, Plaga, Radioactividad
Sociorganizativos	Accidente de trabajo, Accidente de transporte, Acto de sabotaje, Amenaza de bomba, Concentración masiva de población, Conflicto social, Derrumbe, Explosión, Interrupción de servicios, Incendio, Sin clasificación

Fuente: Elaboración de la DGAP con información de la Base de datos sobre el impacto socioeconómico de los daños y pérdidas ocasionados por los desastres en México CENAPRED, 2016.

⁷ Op. Cit., p.6.

⁸ BEAZLEY, R., SOLÓRZANO, A., Y SOSSOUVI, K. *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Marco teórico y revisión de la literatura, Reino Unido, Oxford Policy Management, 2016, p. 5.*

Esta clasificación es de gran ayuda para la identificación de aquellos grupos más vulnerables frente a este tipo de fenómenos, así como a las condiciones en las que se presentan estas vulnerabilidades, ante una amenaza que posibilita el riesgo de pérdidas humanas y materiales que de la emergencia emane.

En el caso de los fenómenos del tipo social, estos pueden ser de distintos orígenes, por lo cual, debido a su heterogeneidad, pueden ubicarse en un terreno un tanto ambiguo. Por ello, se entenderá como emergencia social aquellos eventos no previstos, súbitos o repentinos, cuyas consecuencias son necesariamente negativas, ya que generan o incrementan un estado de desprotección y vulnerabilidad social, afectando o limitando la capacidad material de las personas, sus recursos, medios de subsistencia y/o redes familiares, ante lo cual la respuesta del Estado, aunque temporal y transitoria, debe ser eficaz e inmediata. Esta situación se puede manifestar de manera personal, familiar, colectiva o incluso afectar a un gran sector de la población, lo cual se denomina emergencia colectiva.

El Índice de Gestión de Riesgo para América Latina es una herramienta que se aplica en 33 países del continente; sirve para comprender y medir los riesgos en crisis humanitarias y desastres y cómo las condiciones que los conducen afectan el desarrollo sostenible; de igual modo, permite ayudar a identificar dónde y por qué puede ocurrir una crisis, con el fin de construir la resiliencia de las personas y prepararse mejor para cuando ocurran las crisis.

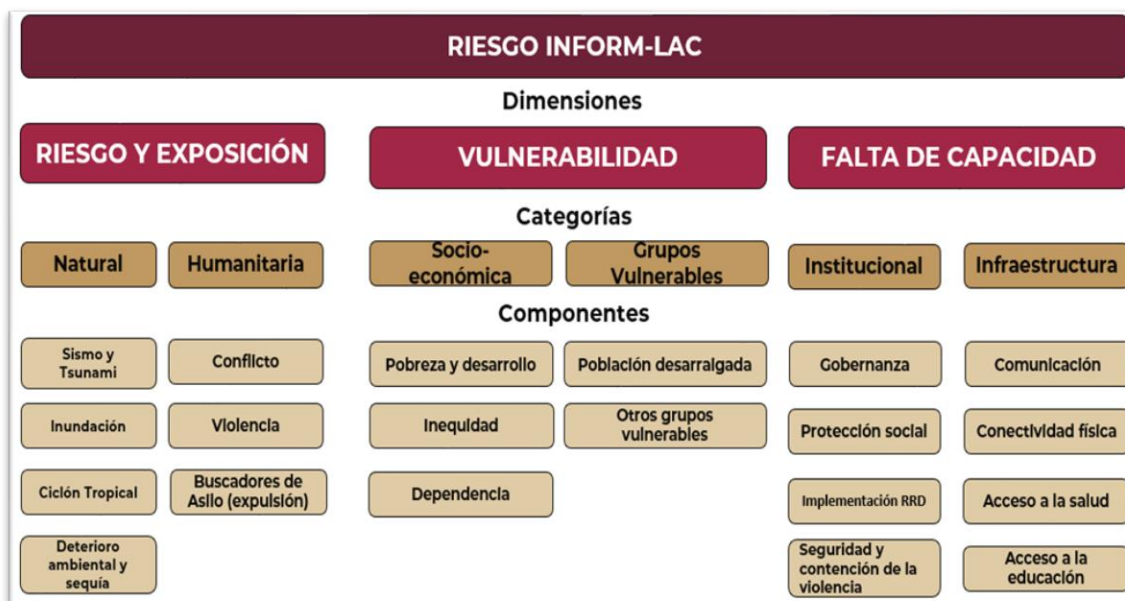
Este índice generado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea Protección Civil y Ayuda Humanitaria, simplifica una gran cantidad de información sobre las amenazas naturales y humanas, la exposición de las personas, la vulnerabilidad y las capacidades (de los gobiernos, las comunidades y las personas) para hacer frente a los desastres y las crisis. El modelo INFORM-LAC tiene una estructura multicapa. El índice de riesgo se calcula combinando 82 indicadores que miden tres dimensiones: riesgo y exposición, vulnerabilidad, y falta de capacidad de afrontamiento⁹. (Véase Figura 3)

En este índice, todos los países tienen una calificación entre cero y 10 para el riesgo, todas sus dimensiones, categorías y componentes. Los valores bajos del índice representan una mejor condición (un menor nivel de riesgo), y los valores altos del índice representan una condición peor (un mayor nivel de riesgo). Los índices permiten una comparación relativa del riesgo, y sus componentes entre países. Adicionalmente, permite la comparación de diferentes componentes dentro de un país¹⁰.

⁹ Ibid. p. 4.

¹⁰ Ídem.

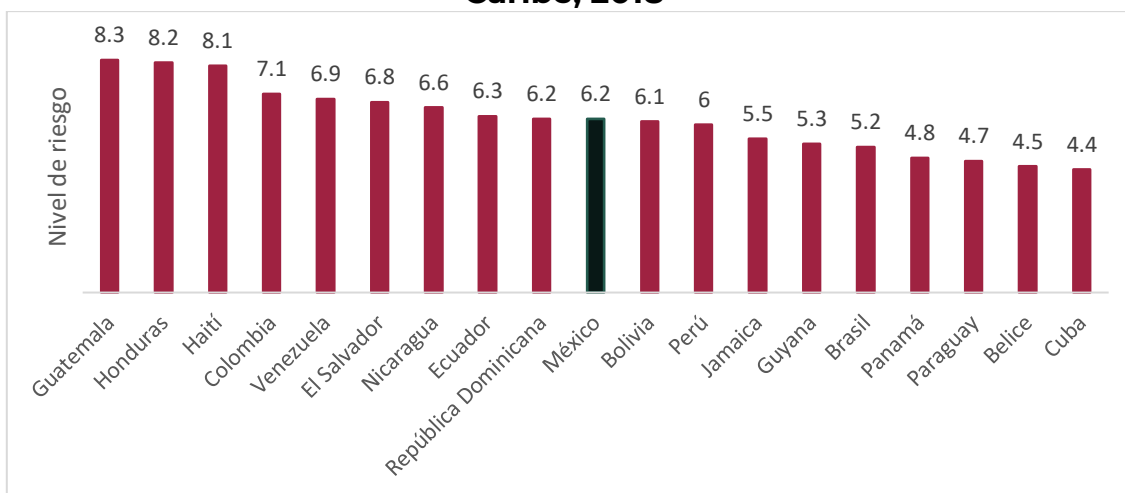
Figura 3. Dimensiones del Índice de Riesgo para América Latina y el Caribe, 2018



Fuente: Elaborado por la DGAP con base en el Índice de Gestión de riesgos para América Latina y el Caribe, INFORM-LAC, 2018.

De acuerdo con este índice, (Véase Gráfico 1) México se encuentra entre las 10 naciones con los niveles de riesgo más altos, con una calificación de 6.2, por debajo de Haití (8.1), Colombia (7.1) o Venezuela (6.8), pero por arriba de Bolivia (6.1), Perú (6), Jamaica (5.5), Guyana (5.3), Brasil (5.2), Panamá (4.8), Paraguay (4.7), Belice (4.5) y Cuba (4.4).

Gráfico 1. Informe del Índice de Riesgos para América Latina y el Caribe, 2018



Fuente: Elaborado por la DGAP con base en el Índice de Gestión de riesgos para América Latina y el Caribe, INFORM-LAC, 2018.

¹¹ Op. Cit., p. 3.

Por otro lado, aunque la CENAPRED¹² no contempla en su seguimiento a las emergencias sociales, sí advierte de manera puntual los impactos socioeconómicos derivados de los desastres naturales, lo cual permite aproximarse al contexto de emergencias naturales que enfrenta nuestro país. Por ejemplo, de 2000 a 2015 se presentaron 6,174 fenómenos naturales con un total de defunciones de 7,742 personas y 27,653,778 personas afectadas en su bienestar y su patrimonio. Asimismo, en cuanto a daños materiales, se estimaron más de 1 millón de viviendas dañadas, 28 mil escuelas y 1,800 hospitales y daños por más de \$411,136 millones de pesos. No obstante, de todos los fenómenos que tuvieron lugar en ese plazo, solo 736 derivaron en alguna declaratoria de emergencia o desastre. (Véase Cuadro 2)

Cuadro 2. México, impacto socioeconómico de los desastres 2000 a 2015

Clasificación del fenómeno	Fenómenos	Defunciones	Población afectada	Viviendas dañadas	Escuelas	Hospitales	Daños (MDP)
Químico	1,740	990	191,248	2,098	23	8	8,069.00
Hidrometeorológico	2,419	2,488	24,570,918	1,195,892	26,889	1,621	384,812.68
Geológico	212	346	1,402,746	81,500	1,430	240	16,733.81
Sanitario	31	155	24,999	0	0	0	425.07
Sociorganizativo	1,772	3,763	1,463,867	188	2	1	1,096.32
Total	6,174	7,742	27,653,778	1,279,678	28,344	1,870	411,136.89

Fuente: Elaboración de la DGAP con información de la Base de datos sobre el impacto socioeconómico de los daños y pérdidas ocasionados por los desastres en México CENAPRED, 2016.

En este mismo periodo, se observa que los fenómenos hidrometeorológicos son los mayoritarios, ya que representan 39% del total de los fenómenos y concentran 89% de la población afectada, 93% de las viviendas dañadas y 94% de los daños totales. Igualmente, los estados con mayor número de impactos por fenómenos sociales y naturales han sido el Estado de México con 457, Veracruz con 454 y la Ciudad de México con 424. Sin embargo, los estados con mayores daños económicos son Veracruz con 66,653 millones de pesos, Tabasco 57,872 millones de pesos y Chiapas con 35,563 millones de pesos.

De los fenómenos con declaratoria de emergencia, desastre o contingencia, tuvieron lugar 903 defunciones, dejando 21,139,188 personas afectadas, más de 844 mil viviendas dañadas, más de 23 mil escuelas y casi 1,600 hospitales afectados. Finalmente, se estimaron daños por \$349,736 millones de pesos.

En promedio, cada año se presentan 411 fenómenos y 516 defunciones, 1.8 millones de personas afectadas, 85 mil viviendas dañadas y pérdidas por 27,409 millones de pesos. Se destaca el año 2010, el cual dejó una pérdida de 92,146 millones de pesos y más de 1.9 millones de personas afectadas. En el

¹² CENAPRED, Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015, publicado por el CENAPRED. Consultado en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/impacto-socioeconomico-de-desastres-de-2000-a-2015/resource/38c991e8-3fa1-4b4b-8aad-27a791d546f3> el 2020-09-28

periodo de observación, el año 2013 dejó un mayor número de personas afectadas (3.1 millones) y pérdidas por 57,388 millones de pesos.

El Gobierno de México, a través de la Secretaría de Bienestar busca establecer las acciones que reduzcan los efectos negativos que provocan los fenómenos sociales o naturales en la esfera de los derechos sociales de las personas, por lo que debe ser visto desde la perspectiva de protección social en una emergencia.

Por lo anterior, es prioritaria la atención de, por un lado, los fenómenos sociales, asumiendo que estos son “una situación adversa producto de la actividad humana”; y por el otro, de los fenómenos naturales que contemplan ciclones tropicales, inundaciones, actividad volcánica, incendios y sismos. En una situación de emergencia o desastre, el ingreso y patrimonio de las familias puede ser drásticamente afectado, lo cual repercute directamente en su alimentación, vestido, calzado, salud, calidad y espacios en la vivienda; y en particular de la población con mayores carencias e ingresos más bajos.

2.1. Árbol del problema

A partir de la Metodología de Marco Lógico, se creó el árbol del problema identificando causas y efectos del problema central, como se muestra a continuación:

Figura 4. Árbol del problema



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Análisis y Prospectiva.

2.2. Causas

Las causas que provocan que las personas en el territorio nacional se encuentren en vulnerabilidad ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales, se ubican en tres grandes rubros:

- 1) Vulnerabilidad a fenómenos sociales
- 2) Ingresos insuficientes
- 3) Vulnerabilidad a fenómenos naturales

Esto envuelve a una serie de factores que dependen en muchos sentidos de la falta de gobernabilidad, limitada prevención de riesgos sociales, inseguridad, violencia y discriminación, nula capacidad económica para hacer frente a estas adversidades, limitada prevención y protección de riesgos; así como, asentamientos en zonas de riesgos. En este sentido, el Estado garante de derechos, es un actor clave que, a través de acciones, proyectos y programas, debe generar las condiciones para que se reduzca el impacto de los fenómenos sociales o naturales en las personas con mayor vulnerabilidad.

2.2.1. Vulnerabilidad a fenómenos sociales

El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes que lo explican. Por un lado, refiere a la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos, dadas sus condiciones de vida, a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico o social de carácter traumático; y por el otro, refiere a la capacidad sobre el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades y personas para enfrentar los efectos de ese evento¹³.

Así, el grado de susceptibilidad o probabilidad de ser afectado varía de acuerdo con las dimensiones demográficas, socioeconómicas, ambientales, políticas y culturales, y la capacidad diferenciada de hacer frente a estos procesos¹⁴.

La vulnerabilidad social es el resultado de los procesos sociales que han ocasionado una mayor exposición y susceptibilidad desigual entre grupos ante riesgos y crisis. Esta exposición hace referencia al sitio de ubicación de las personas, sus propiedades, sistemas u otro tipo de bienes en relación con dichas amenazas¹⁵.

¹³ PIZARRO, R., *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, núm. 6, febrero de 2001.

¹⁴ SÁNCHEZ, D. Y EGEA, C., *Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores*, *Papeles de la Población*, Toluca, vol. 17, núm. 69, agosto 2011.

¹⁵ ALCÁNTARA-AYALA, I., ET. AL. *Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia*, *Investigaciones Geográficas*, 2019, p. 3.

El carácter multifacético de la vulnerabilidad social permite identificar diversas causas y aproximaciones a esta problemática, desde las causas de origen estructural como la inequidad y desigualdad social; así como las coyunturales, como el mercado de trabajo y el debilitamiento de las instituciones; y otras que le son propias a las comunidades afectadas como la clase social a la que pertenecen, su actividad económica, género, edad, nivel educativo, etnia, religión, lugar de residencia, y voluntad del individuo, entre otras¹⁶.

“La perspectiva de vulnerabilidad va más allá de fijar su análisis en las situaciones de pobreza y su impacto en la vida de las personas, pues no se reduce a medir las condiciones materiales de las que se dispone, sino que pone especial atención a las situaciones de riesgo y al contexto en que las personas se sitúan ante la misma amenaza; en los recursos que las personas poseen y movilizan, que pueden ser de carácter material, económico, social o cultural; y en la movilización de estos recursos, que pueden o no contribuir a enfrentar la amenaza de riesgo, evitar un impacto profundo como consecuencias del daño y mejorar la situación por el daño causado”¹⁷.

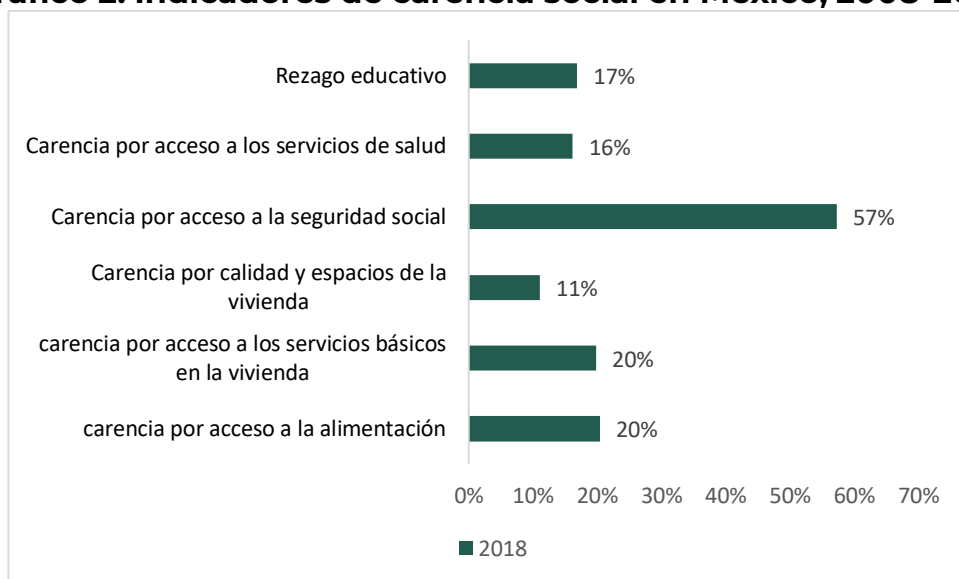
En este sentido, y dado el esquema multidimensional de la vulnerabilidad social, es posible retomar algunos indicadores como los construidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), establece el concepto de vulnerabilidad por carencias sociales, el cual se refiere a la condición que presenta aquella población con una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar. Estas carencias sociales comprenden el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a la alimentación, a los servicios básicos en la vivienda; y a la calidad y espacios de la vivienda.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2018 21.1 millones de personas presentaron rezago educativo, equivalente a 16.9% de la población; de igual manera, 20.2 millones (16.2%) presentaron carencia por acceso a los servicios de salud; 71.7 millones (57.3%) por acceso a la seguridad pública; 25.5 millones (20.4%) por acceso a la alimentación; 13.8 millones (11.1%) por calidad y espacios de la vivienda; y 24.7 millones (19.8%) por acceso a los servicios básicos en la vivienda. (Véase Gráfico 2)

¹⁶ Ídem.

¹⁷ OSORIO, O. *Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad*, *Intersticios Sociales*, El Colegio de Jalisco, núm. 13, 2017, p.9.

Gráfico 2. Indicadores de carencia social en México, 2008-2018



Fuente: Elaborado por la DGAP, con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

En tanto el Consejo Nacional de Población (CONAPO) advierte en su definición de marginación, la presencia de niveles elevados de vulnerabilidad social, sobre todo por la identificación de nueve formas de exclusión¹⁸, que a su vez forman parte de cuatro dimensiones socioeconómicas (educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios) que dan como resultado el índice de marginación. Así, “las malas condiciones de la vivienda en conjunto con las desventajas educativas crean escenarios desventajosos y de vulnerabilidad sociodemográfica”¹⁹.

Según este índice, en nuestro país, más de 40.1 millones de personas presentan un grado de marginación “alta” o “muy alto”, lo que equivale a 33.6% de la población y se concentran en 10 entidades de la república²⁰.

Por lo anterior, se advierte que el nivel de riesgo se incrementa no sólo por la simple presencia de las amenazas sociales o naturales, sino además por los niveles de vulnerabilidad (los cuales son altos en nuestra población). Se habla entonces de que las personas y las comunidades se enfrentan a un alto nivel de riesgo.

¹⁸ 1) Analfabetismo, 2) población sin primaria completa; 3) viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario, 4) sin energía eléctrica, 5) sin agua entubada, 6) con algún nivel de hacinamiento, 7) con piso de tierra; 8) localidades con menos de 5000 habitantes; y 9) población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos.

¹⁹ CONAPO, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*, México, 2016. P. 13

²⁰ Guerrero Chiapas y Oaxaca son las entidades que presentan el grado de marginación más alto, mientras que Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán, Michoacán, Hidalgo y Campeche presenta un grado de marginación “Alto”. CONAPO, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*, México, 2016. P. 18

2.2.1.1. Falta de gobernabilidad

De acuerdo con el PNUD, la gobernabilidad es “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles”²¹. Esta incluye la participación del Estado en su conjunto, es decir, tanto del gobierno como de la sociedad (incluyendo al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil), quienes se interrelacionan a partir de diversos mecanismos, procesos e instituciones.

Así, la articulación entre actores, normas y prácticas aunado a la voluntad política y capacidad de gobernabilidad se constituyen como la base para reducir los riesgos derivados de las emergencias sociales o naturales. Lo anterior, deriva en la mejora de la gestión y desempeño del gobierno en la atención o resolución de una problemática, lo cual, además, supone una actuación más eficaz y efectiva en la toma de decisiones.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019 reporta que, en 2018, 26.8% de la población consideraba la corrupción como uno de los problemas más importantes; mientras que para 2019, se incrementó a 29.2%.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), reporta que de 2013 a 2018 la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal por cada 100 mil habitantes pasó de 12,080 personas que experimentaron algún acto de corrupción a 15,732 en 2019, donde los estados de Durango, Ciudad de México, México, Quintana Roo y Morelos encabezaron la lista como los estados con las tasas más elevadas.

Aunado a lo anterior, según datos del Centro de Estudios de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, en 2018, 44% de la población en México consideraba que no se garantizaba el derecho al acceso a la información; sin embargo, sólo uno de cada tres mexicanos conocía la Plataforma Nacional de Transparencia²².

En cuanto al indicador de estabilidad política y ausencia de violencia, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) advierte como riesgos a la estabilidad política elementos como golpes militares, rebeliones, terrorismo, guerra civil, conflictos armados entre otros, temas²³ que sin lugar a duda se presentan como factores que pueden poner en riesgo la gobernabilidad de una nación.

²¹ PNUD, *Reducción del Riesgo de Desastres Gobernabilidad y Transversalización*, PNUD, Nueva York, octubre de 2010.

²² CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (CESOP), *Transparencia y Rendición de Cuentas*. Cámara de Diputados, febrero 2018.

²³ FAO, *Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina, Informe de la subregión del Cono Sur*, Roma 2006, p. 11. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/10598-08b10b1cde71e3812cea8093ed3fbfd93.pdf>

Finalmente y de manera puntual, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), propone el índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en gestión del riesgo de desastres (iGOPP), el cual mide los niveles de gobernabilidad conforme a criterios jurídicos, institucionales y presupuestales “para poder implementar una política pública para la gestión integral del riesgo de desastres”²⁴, es decir, permite identificar si “las acciones, políticas y reformas del gobierno y sus instituciones son consecuentes con los objetivos, resultados y procesos de la gestión del riesgo de desastres”²⁵.

El iGOPP se aborda a partir de tres dimensiones:

- a) la inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política, lo cual, de manera inicial, supone el reconocimiento de dicha problemática pública, así como el asumir un compromiso para darle solución;
- b) implementación de la política, este analiza y verifica la puesta en marcha de las acciones; y,
- c) la evaluación de la política, en esta dimensión se analiza la presencia de los mecanismos de control, rendición de cuentas, así como de participación ciudadana.

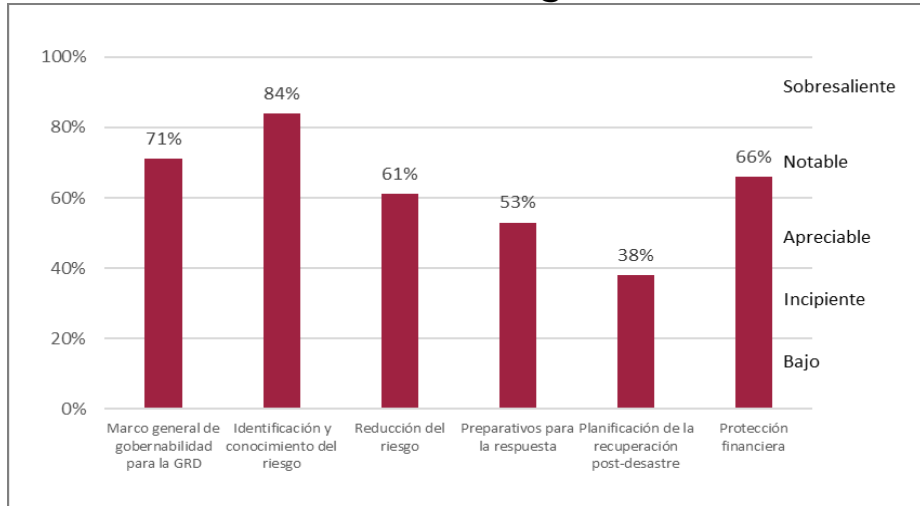
Así, de acuerdo con este Índice, México registró un nivel de avance de 62.21% hacia 2013 (último año del que se tiene referencia), con lo cual se pasa de un nivel “incipiente” a inicios de la década, a un estado de avance “apreciable”.

A continuación, se muestra el avance de los componentes que integran este índice, donde se advierte que si bien la identificación y conocimiento del riesgo tiene un nivel sobresaliente (84%), no es así en el caso del rubro de planificación de la recuperación post-desastre (38%), el cual se ubica en un nivel de avance incipiente. (Véase Gráfico 3)

²⁴ BID, *Índice de Gobernabilidad y Políticas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)*, Nota técnica N° IDB-TN-720, abril 2015, p.9.

²⁵ Ídem.

Gráfico 3. iGOPP México. Componentes de Reforma de Política Pública en Gestión de Riesgos de Desastres 2013



Fuente: Elaborado por la DGAP con información del índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)²⁶

Como se puede observar este indicador de gobernabilidad para la gestión de riesgos se encuentra estrechamente vinculado con elementos que le permitirían a los Estados establecer acciones para hacerle frente a las emergencias sociales y naturales, desde una perspectiva de prevención y reducción del riesgo, así como de construcción de resiliencia.

2.2.1.2. Limitada prevención de riesgos sociales

Además de la vulnerabilidad social, se debe mencionar el concepto de riesgo social, el cual se entiende como aquellas dimensiones y características sociales que determinan la vulnerabilidad social de ciertos grupos, tal y como, los factores de exclusión social, salud y abandono; es decir, todo aquello que está relacionado con el contexto político, económico, cultural, religioso e histórico²⁷.

En los últimos años, en México la prevención de riesgos sociales ha tenido lentos avances o ha estado ausente debido a la escasa planificación y gestión del riesgo, y a la falta de interés gubernamental para permitir la participación de distintos grupos sociales. La permanencia de una visión sesgada de la gestión de la pobreza y los desastres ha marginado a las comunidades afectadas y se ha despreciado la importancia del aprendizaje de experiencias de anteriores acontecimientos²⁸.

²⁶ BID, *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)*, Informe Nacional México, México, 2015, p. 4

²⁷ Sánchez, D. y Egea, C., "Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores", *Papeles de la Población*, Toluca, vol. 17, núm. 69, agosto 2011, p. 160.

²⁸ *Ibid.* p. 173.

Osorio Pérez establece una categorización de los riesgos, según la cual estos pueden ser de tres tipos²⁹. (Véase Cuadro 3)

Cuadro 3. Tipos de riesgos

Riesgo como evento extraordinario	La posibilidad de afectar a una persona o población por su repentina presencia, como las amenazas en la salud, guerras, desastres naturales y otras eventualidades impredecibles.
Riesgo como evento contingente	Se presenta en el continuo fluir del curso de la vida cotidiana, pero rompen con su dinámica habitual, se relacionan con la pérdida de empleo, salud, dinero y vida.
Riesgo estructural	Presente en el orden cotidiano, y que están determinados por los efectos de la inseguridad social, bajos niveles de acceso a la justicia, y configuran las condiciones de desigualdad y miseria, se reproducen en contextos donde prevalece el mal funcionamiento de las instituciones públicas en todos sus niveles, y afectando la satisfacción de necesidades básicas.

Fuente: Elaboración de la DGAP con información de la Osorio Pérez "Vulnerabilidad y Vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad".

Si bien existe una serie de riesgos, cuando se habla de emergencia social se hace referencia al primer tipo de riesgo, aquel que se asume como evento extraordinario y transitorio.

Lo anterior, se encuentra relacionado con los bajos niveles de gasto público social que tiene nuestro país. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2018 el Producto Interno Bruto (PIB) promedio destinado a este rubro fue de 7.5%, el más bajo de los 36 países que conforman la OCDE, siendo Francia el país que más destinó a este rubro (31.2%), mientras que el promedio ascendió a un 20.1%.

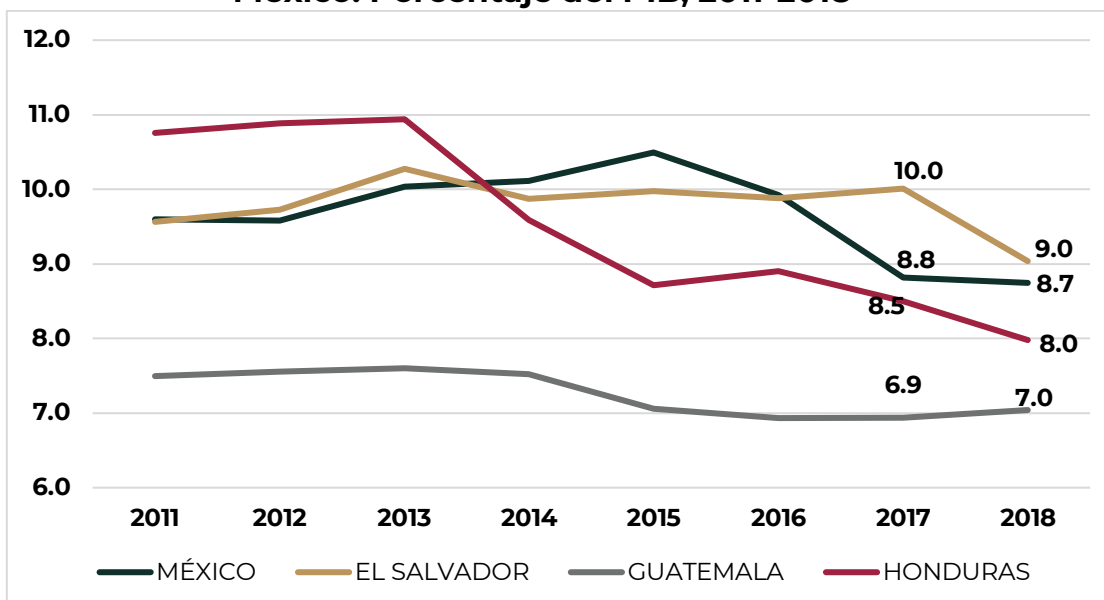
De igual manera, según datos referidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el año 2018 el porcentaje promedio del Gasto Social que se invirtió en la región de América Latina fue de 11.3%, siendo el menor gasto en protección al medio ambiente, seguido de actividades recreativas, cultura y religión, vivienda y servicios comunitarios, y en mayor medida salud, educación y protección social.

En la región del Norte de Centro América (NCA) conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras, se observa que, en todos los casos, el Gasto Social como porcentaje del PIB es un porcentaje menor al promedio de la región,

²⁹ OSORIO, O. *Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad, Intersticios Sociales, El Colegio de Jalisco, núm. 13, 2017, p.15-16.*

teniendo a El Salvador con un porcentaje de 9%, Honduras con 8%, Guatemala con 7% y México con 8.7%. (Véase Gráfico 4)

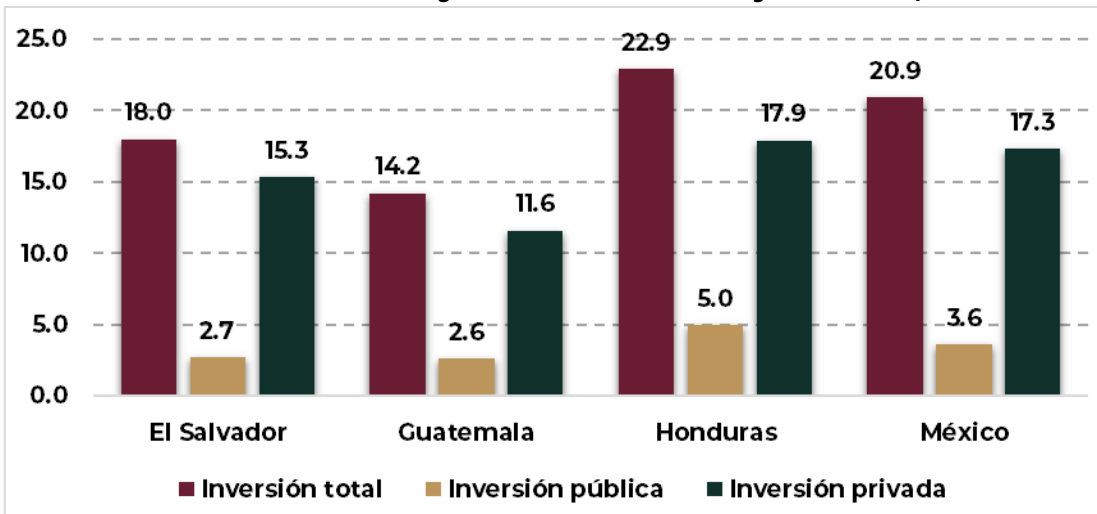
Gráfico 4. Gasto Social en países del Norte de Centroamérica y México. Porcentaje del PIB, 2011-2018



Fuente: Elaborado por la DGAP con base en las Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina (CEPALSTAT), 2018.

Una de las características de los países del NCA y México es que su promedio de inversión pública es muy pequeño comparado con el de inversión privada (como mínimo tres veces menor). La inversión pública promedio como porcentaje del PIB en el período de 1990-2017 en los casos de El Salvador (2.7%), Guatemala (2.6%), Honduras (5.0%) y México (3.6%); mientras que la inversión privada promedio como porcentaje del PIB fue de 15.3%, 11.6%, 17.9% y 17.3%, respectivamente. Este desempeño se vincula a una estrategia de contención del gasto público por medio de la reducción de la inversión. (Véase Gráfico 5)

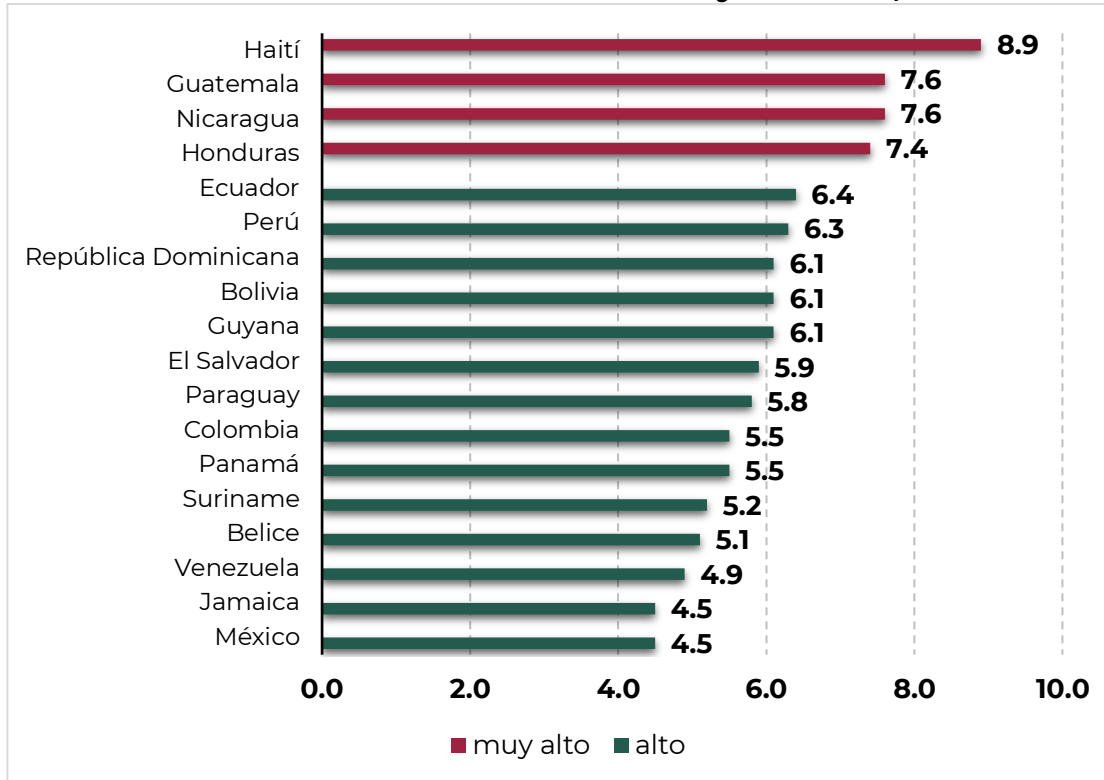
Gráfico 5. Inversión promedio, pública y privada en países del Norte de Centroamérica y México. Porcentaje del PIB, 1990-2017



Fuente: Elaborado por la DGAP, recuperado del Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones (CEPAL).

Por otro lado, en torno a la falta de capacidades en infraestructura también por parte del Estado, resultan de la desagregación de cuatro componentes: comunicación, infraestructura física, acceso a los sistemas de salud y acceso a la educación. En este indicador, los países que resultan con muy alto y alto riesgo en torno a la falta de infraestructura se encuentran: Haití como único país identificado con muy alto nivel; seguido de Guatemala; Nicaragua y Honduras (Véase Gráfico 6). México se encuentra en nivel medio con una evaluación del 5.1, con un factor institucional de 5.7, y de infraestructura de 4.5 sobre 10.

Gráfico 6. Países con muy alto y alto niveles de falta de infraestructura en América Latina y el Caribe, 2018



Fuente: Elaborado por la DGAP, con base en el Índice de Gestión de riesgos para América Latina y el Caribe, INFORM-LAC, 2018.

En tanto, en términos del Índice INFORMLAC, dentro de la dimensión de amenaza y exposición, existen los factores subyacentes de riesgo que subdividen en peligros naturales y riesgos humanos. En lo concerniente a la exposición de amenazas humanas, se encuentran los componentes de conflicto, violencia y solicitantes de asilo por país de origen. En este factor, México se ubica en el puesto número cinco de entre los países de la región con una calificación de 8.5 sobre 10³⁰.

Así, el Índice de Riesgos en América Latina mide también la vulnerabilidad como “la susceptibilidad de las personas frente a las amenazas potenciales. Captura la fragilidad de los sistemas socioeconómicos y las fortalezas de las comunidades, los hogares y las personas para enfrentar una situación de crisis. La dimensión se compone de dos categorías: vulnerabilidad socioeconómica y grupos vulnerables”³¹.

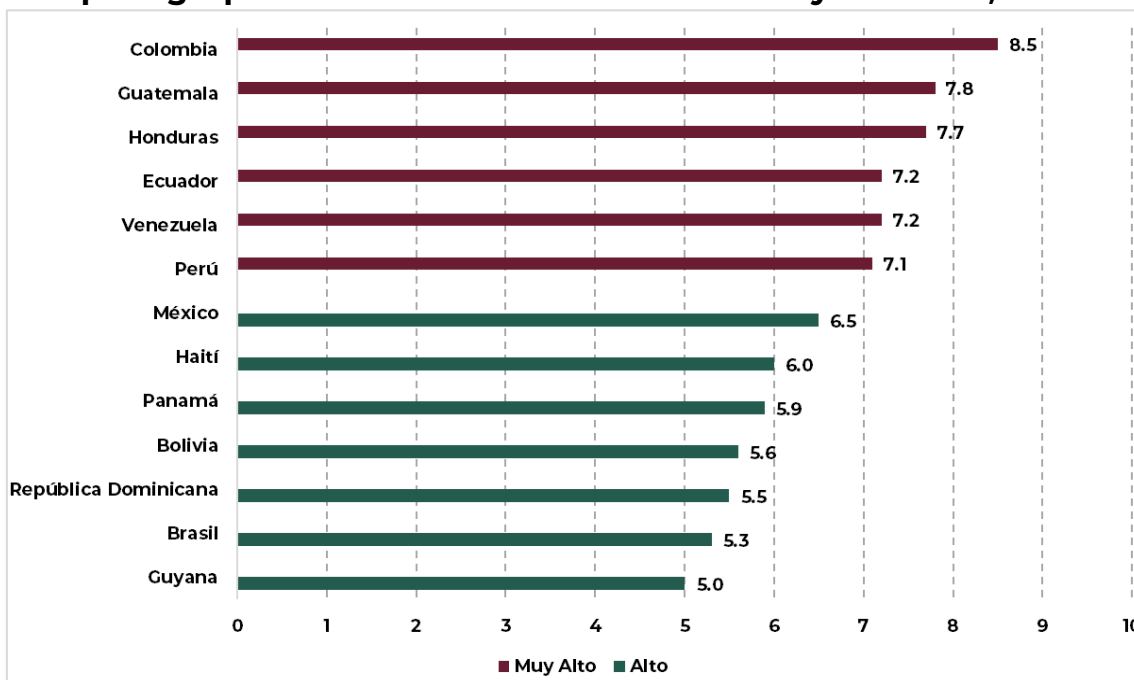
En este indicador, se identifican a países como Colombia, Guatemala y Honduras, como los de mayor grado de vulnerabilidad (muy alto), mientras que México, Haití y Panamá se encuentran dentro de los países con un alto

³⁰ ONU y UE. *Índice de gestión de riesgos para América Latina y el Caribe. Actualización Inform-LAC*. ONU; UE; INFORM, CEPREDENAC; UKAid, 2018, p. 11.

³¹ ONU y UE, *Índice de gestión de riesgos para América Latina y el Caribe. Actualización Inform-LAC*. ONU; UE; INFORM, CEPREDENAC; UKAid, 2018, p.7.

grado de vulnerabilidad. Esto ha implicado desplazamientos forzados ya sea por cuestiones económicas, políticas o sociales. Por otro lado, República Dominicana, Brasil y Guyana se encuentran en la parte baja de los países con altos niveles de vulnerabilidad. (Véase Gráfico 7)

Gráfico 7. Países con muy alto y alto niveles de vulnerabilidad para grupos vulnerables en América Latina y el Caribe, 2018



Fuente: Elaborado por la DGAP, con base en el Índice de Gestión de riesgos para América Latina y el Caribe, INFORM-LAC, 2018.

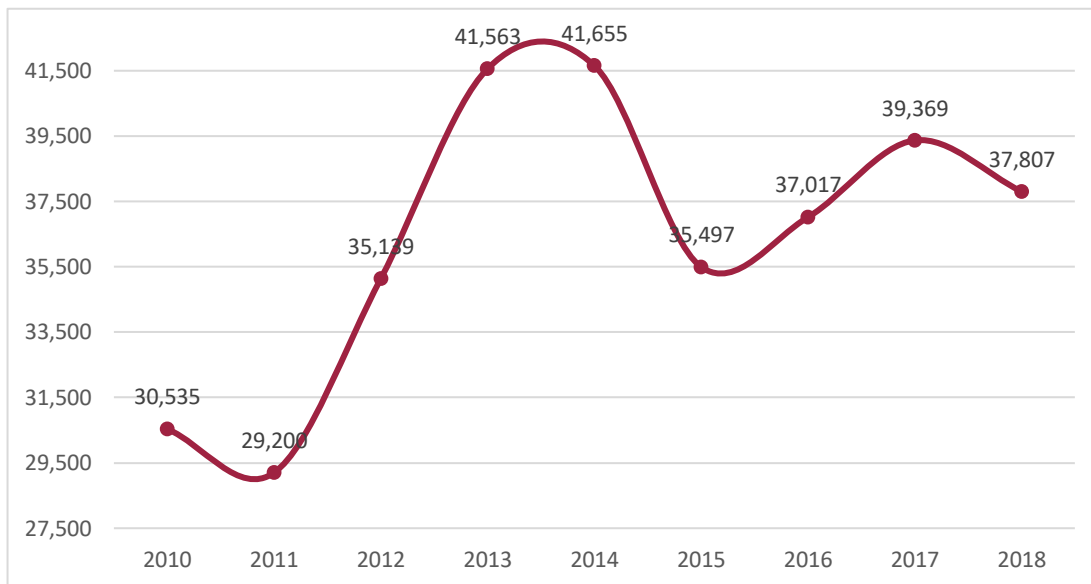
2.2.1.3. Inseguridad, violencia y discriminación

La inseguridad, la violencia y la discriminación se postulan como parte de las causas que colocan a la población en una situación de vulnerabilidad social, y en consecuencia exagera las condiciones de vulnerabilidad de las personas frente a las emergencias sociales y naturales.

Según datos de la ENVIPE 2011-2019 del INEGI, la tasa de prevalencia delictiva revela que el número de víctimas entre la población de 18 años y más se ha venido incrementando, pasando de 23,993 víctimas en 2010 a 29,746 en 2017, reportando un leve descenso hacia el año 2018 con 28,269 víctimas.

Esta encuesta también reporta para el mismo periodo un aumento significativo de la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes, sin embargo, cabe mencionar que es entre los años 2011 y 2014 donde se muestra el mayor crecimiento de delitos ocurridos entre la población de 18 años y más con 29,200 y 41,655 delitos ocurridos respectivamente, es decir, en tres años casi se duplicó el número de delitos. (Véase Gráfico 8)

Gráfico 8. Tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes 2010-2018



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. INEGI.

2.2.2. Ingresos insuficientes

Hacia 2018, 52.4 millones de personas, equivalente a 41.9% de la población, se encontraba en situación de pobreza, de las cuales 9.3 millones (7.4%) presentaban pobreza extrema y 43.1 millones (34.5%) pobreza moderada. Asimismo, 61.1 millones (48.8%) de personas contaban con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, entendida como el valor monetario de la suma de una canasta alimentaria más una no alimentaria; mientras que 21 millones (16.8%) se encontraban incluso por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos, que se refiere al valor monetario de una canasta alimentaria.

Ello indica que una gran cantidad de personas en el país no cuenta con la capacidad económica para afrontar eventos o adversidades inesperados.

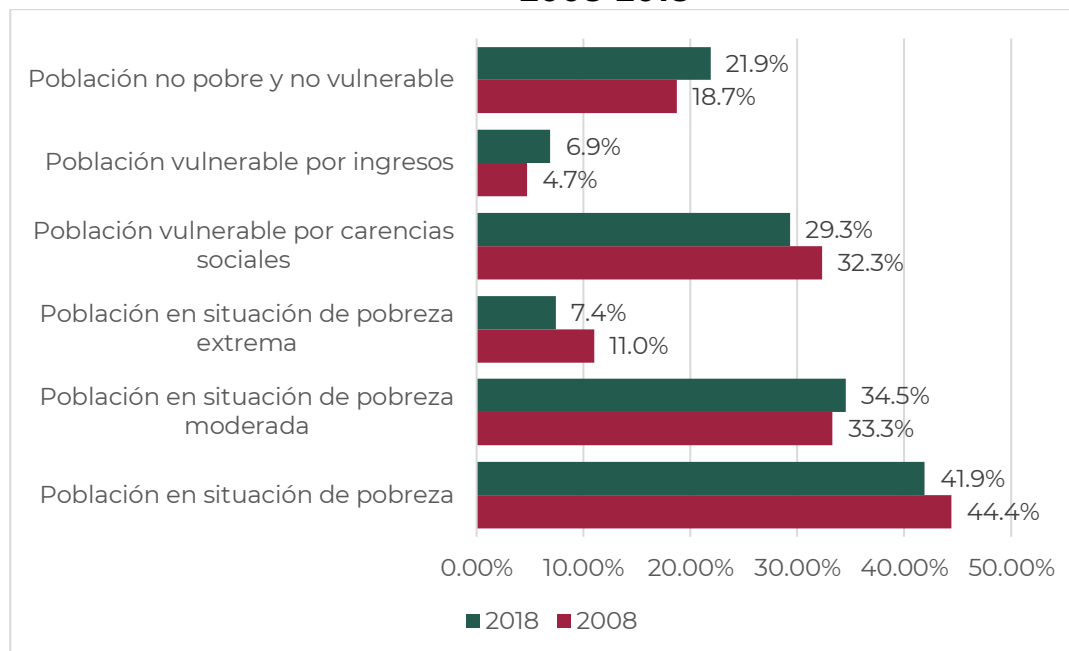
2.2.2.1. Nula capacidad económica para hacer frente a adversidades

A pesar de los múltiples programas sociales que han existido en sexenios pasados, los resultados han sido incipientes e insuficientes para cubrir las necesidades apremiantes de la población de nuestro país. En ese sentido, el CONEVAL³² hace un comparativo de los avances en términos de pobreza por

³² CONEVAL, *Medición de la Pobreza en México, Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas*, 2018, obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

ingresos y carencias sociales durante diez años de 2008 a 2018. (Véase Gráfico 9)

Gráfico 9. Medición de pobreza por ingresos y carencias sociales, 2008-2018



Fuente: Elaborado por la DGAP, con base en información del CONEVAL.

Según datos del CONEVAL³³, durante el mismo periodo, el porcentaje de la población total con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos disminuyó un incipiente 0.2%. Mientras que en términos absolutos esta población pasó de 54.7 millones de habitantes a 61.1 millones lo que representa un incremento de 12.11%. Por su lado, la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos permaneció en el mismo nivel relativo durante el mismo periodo.

En términos de la pobreza por carencias sociales, la situación no se ve mejor. Tanto la población en situación de pobreza en términos generales (que para el 2008 integró a 49.5 millones de personas y en 2018 se identificó en 52.4 millones de personas, es decir, pasó de 44.4% a 41.9% de la población total); la población en situación de pobreza extrema (que comprometía a 12.3 millones de habitantes en 2008 y para 2018 a 9.3 millones, es decir, pasó de 11% a 7.4% respectivamente) y la que se encuentra vulnerable por carencias sociales (que abarcó 36 millones de habitantes en 2008 y 36.7 millones de personas en 2018, que implicó pasar de 32.3% a 29.3%), disminuyeron en términos relativos en el periodo, de manera diferenciada por tipo de carencia.

³³ Op. Cit.

Por otra parte, la población vulnerable por ingresos pasó de 5.2 millones a 8.6 millones de personas, es decir, presentó un incremento de 66%, muy por encima del incremento de la población en ese periodo³⁴.

Las personas o grupos vulnerables generalmente están vinculadas a condiciones de pobreza, que se asocian a la vez con condiciones de exclusión, indefensión y desventaja y se consideran también las categorías de edad, sexo, estado civil, nivel educativo, origen étnico y condición física o mental. Asimismo, se consideran elementos contextuales como las condiciones sociales, culturales y económicas, que constituyen los marcos en que se agudizan las situaciones de vulnerabilidad³⁵. Su categorización no debe sujetarse a lo meramente descriptivo o valorativo para permitir atender las particularidades que estos grupos poblacionales presentan, sino que se debe hacer un análisis de las estrategias y los recursos materiales e inmateriales que las personas deben emplear para que el riesgo implique las menores pérdidas posibles.

2.2.3. Vulnerabilidad a fenómenos naturales

Es importante enfatizar que el término desastre natural ha sido reconsiderado por parte de la ciencia. Como tal, el concepto de desastre natural es incorrecto en el sentido de que no es ocasionado por la naturaleza sino por factores externos a ella. El término de las emergencias se asocia con una visión de condicionamiento externo de una sociedad indefensa ante un posible fenómeno natural, sin considerar elementos como la vulnerabilidad y la exposición. Dicha situación ha permitido la concepción errónea de los desastres como “naturales”³⁶.

La mayor parte de la amenaza causada sobre la naturaleza es de origen antropogénico y la expansión de la población sobre territorios inapropiados para habitarse por las necesidades de la modernidad. La formación de poder de una cultura antropocéntrica sobre la naturaleza para dominarla, pero también como la solución a su conservación a partir de la tecnología³⁷, ha sido permeada constantemente por la teoría y política conservadora que buscan la legitimación para su sobreexplotación generando desequilibrios biológicos importantes que ponen en peligro no sólo parte de la propia naturaleza sino a la vida humana misma.

No todos los países tienen la misma capacidad de resistencia y resiliencia frente a fenómenos naturales similares, pues existe una estrecha relación entre la amenaza de un fenómeno en una región, su vulnerabilidad y el riesgo que se pueda producir. Asimismo, el riesgo que enfrenta una región por un desastre es el resultado de calcular la acción potencial de una

³⁴ *Op. Cit.*

³⁵ CEPAL, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador, Guatemala, Honduras, México, México, CEPAL, 2019, p. 8.*

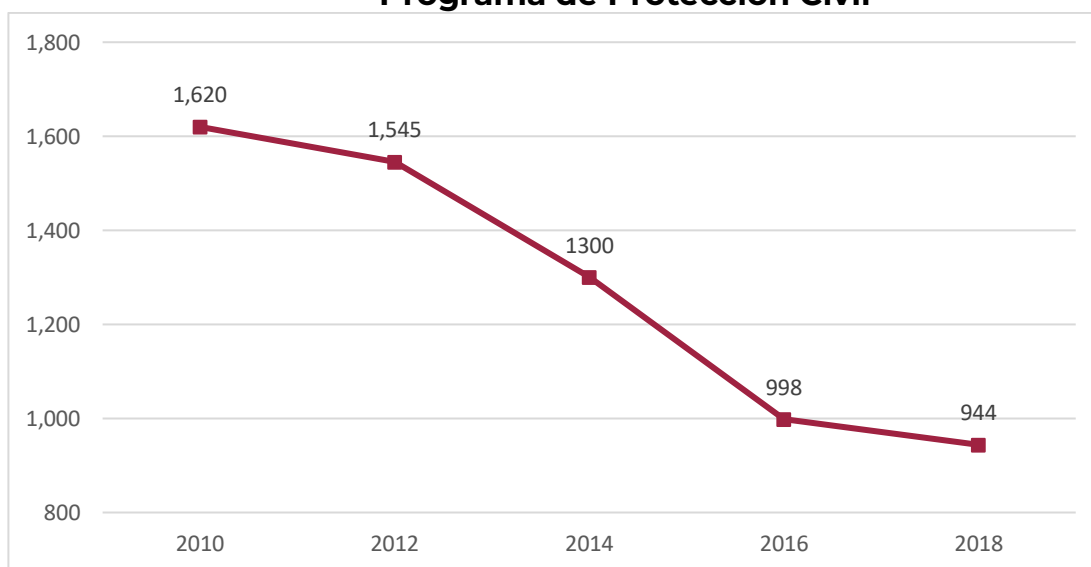
³⁶ *Op. Cit.*

³⁷ HAJER, M. *The Policies of environmental Discourse. Oxford, Clarendon Press, 1995.*

amenaza con las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan a dicha región. Es decir, el riesgo de un país está determinado por la magnitud de la amenaza que lo afecte y su vulnerabilidad ante dicha amenaza³⁸.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), a nivel nacional el número de planes o programas de protección civil ha ido descendiendo, pasando de 1,620 en 2010 a 944 en 2018, lo que contribuye a que aumenten los niveles de vulnerabilidad de la población por falta de acciones de prevención. (Véase Gráfico 10)

Gráfico 10. Número de municipios que contaron con un Plan o Programa de Protección Civil



Fuente: Elaboración de la DGAP con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

2.2.3.1. Limitada prevención y protección de riesgos

Las amenazas naturales por sí solas no provocan desastres, más bien, el nivel de vulnerabilidad de la población incide sobre la magnitud de un desastre. Por lo tanto, es necesario contar con un gobierno que garantice la capacidad de enfrentar una amenaza social o natural, a partir de una conciencia pública que sepa reconocer el riesgo, y la voluntad política para establecer políticas y asignar recursos³⁹.

Se requiere que las instituciones tengan capacidad de gestión y coordinación para integrar los esfuerzos y reconocer a las comunidades pobres y vulnerables. La capacidad de prevenir los riesgos sociales y la recuperación eficaz y sostenible ante desastres depende del capital social,

³⁸ Ibid. p. 6.

³⁹ PNUD, *Reducción del Riesgo de Desastres Gobernabilidad y Transversalización*, PNUD, Nueva York, octubre de 2010.

físico, económico y ambiental de una sociedad, así como del principio de tomar en cuenta la voz de aquellos más pobres y vulnerables en las decisiones que les conciernen para su bienestar⁴⁰.

Las políticas, normativas y leyes son la base para construir estrategias en la prevención y reducción de riesgos. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR)⁴¹, establece cuatro prioridades que los Estados deben adoptar para prevenir los riesgos sociales o naturales que son propensos a ocurrir en un país:

- a) Comprender el riesgo de desastres: las prácticas y políticas para la gestión del riesgo de desastres deben tomar en cuenta el riesgo en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de los sectores que enfrentan estos riesgos, bienes, características de las amenazas y su entorno. Con dicha información se puede aprovechar para la evaluación, la prevención y mitigación, a través de la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz en caso de desastre.
- b) Fortalecer la gobernanza de riesgo de desastres para gestionar el riesgo: como bien se mencionó, la gobernabilidad es importante para una gestión eficaz en la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación tras el riesgo de una emergencia social o natural. Sin embargo, se debe contar con objetivos claros, directrices y coordinación entre sectores, donde los estándares y medidas de reducción del riesgo deben ser parte integral de la planificación y prestación de servicios básicos, como la educación, salud y el medio ambiente.
- c) Invertir en la reducción de riesgo de desastres para la resiliencia: las inversiones públicas y privadas para la prevención de riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son fundamentales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural, y del medio ambiente de los países. Estos factores pueden impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo, y son eficaces en función del costo, para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas.
- d) Aumentar la preparación para casos de desastre, para dar una respuesta eficaz en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción: el crecimiento del riesgo de desastres, con el incremento del grado de exposición de las personas, las enseñanzas de desastres anteriores, pone de manifiesto la necesidad de fortificar más la preparación en casos de desastres, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la

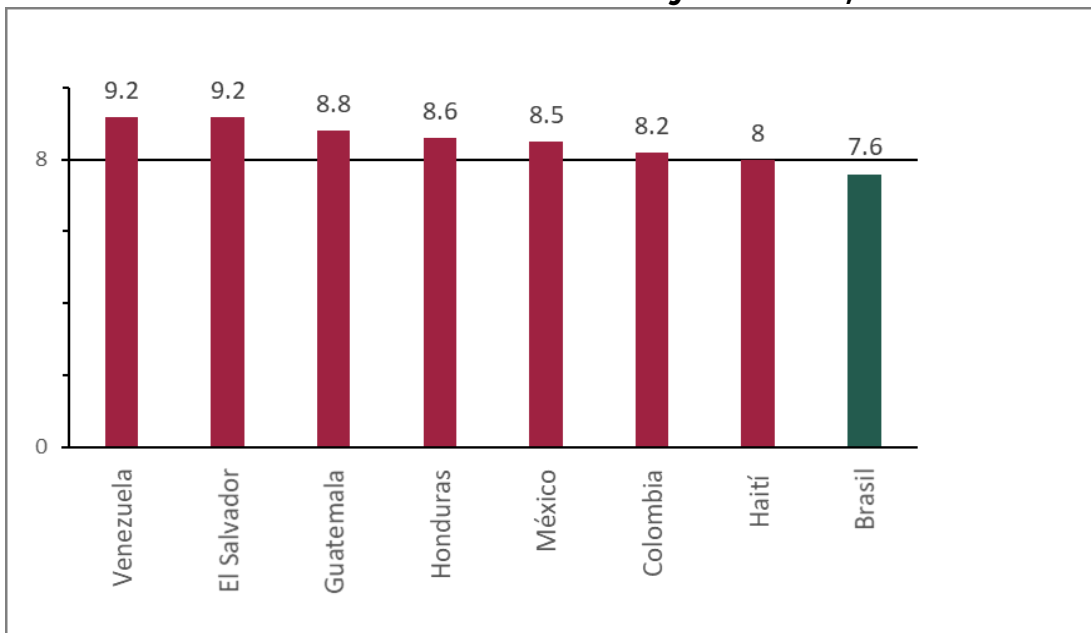
⁴⁰ Ídem.

⁴¹ UNISDR. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030*. Ginebra, UNISDR, 2015.

preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces. Ante los desastres se ha demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción es una oportunidad fundamental para “reconstruir mejor”, mediante la integración de medidas para la reducción del riesgo, haciendo que las naciones sean resilientes a los desastres, considerando que es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras.

La aplicación de estas medidas de prevención y reducción del riesgo resultan clave en un contexto en el que México, según el índice de Gestión de Riesgo para América Latina, presenta un nivel de exposición a las amenazas humanas “muy alto” con una calificación de 8.5, sólo por debajo de Venezuela (9.2), el Salvador (9.1), Guatemala (8.8) y Honduras (8.6). Entre los componentes que integran este indicador se encuentran el conflicto, la violencia y los solicitantes de asilo. (Véase Gráfico 11)

Gráfico 11. Países con muy alta y alta exposición a riesgos humanos en América Latina y el Caribe, 2018

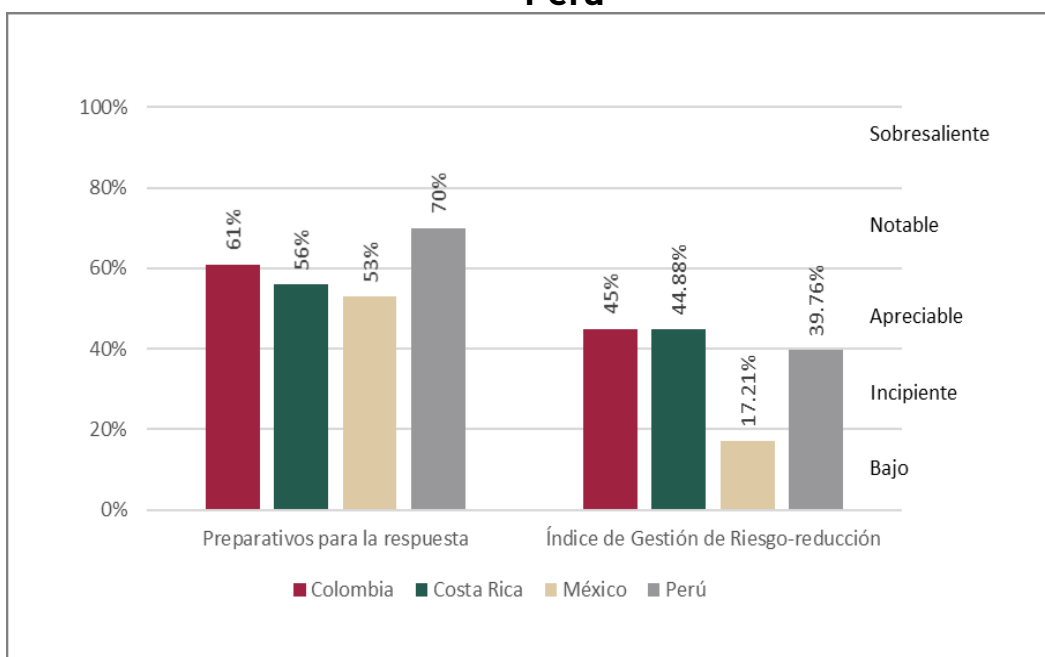


Fuente: Elaborado por la DGAP, con base en el Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe, INFORM-LAC, 2018.

Por su parte, el índice de Gestión de Riesgo-Reducción del Riesgo involucra la “ejecución de medidas estructurales y no estructurales de prevención/mitigación”, es decir se refiere a aquellas acciones que tienen por objetivo anticipar, evitar o disminuir los impactos negativos en lo económico, lo social e incluso en términos ambientales de los fenómenos potenciales. En este sentido, en comparación con Colombia, Costa Rica y Perú, México presenta el porcentaje de avance más bajo en materia de Gestión de Riesgo-Reducción con un porcentaje de 17.21%. (Véase Gráfico 12)

De igual manera, en el caso del indicador de “preparativos para la respuesta”, aunque México se encuentra en un nivel de avance “apreciable” con 53%, aún presenta el porcentaje más bajo de las cuatro naciones; lo que significa que, en caso de desastres, nuestro país no cuenta con un avance notable en materia de planificación y organización para garantizar “una adecuada y oportuna atención de las personas afectadas”. Este proceso de planificación y organización supone entre otras cosas, “el monitoreo de eventos y la definición de escenarios de riesgo, la planificación, organización, entrenamiento, dotación de recursos y simulación para las acciones de alerta, evaluación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia humanitaria que deben realizarse en caso de emergencia”⁴². (Véase Gráfico 12)

Gráfico 12. Indicadores de Gobernabilidad para la Gestión de Riesgos de Desastres en el caso de Colombia, Costa Rica, México y Perú



Fuente: Elaborado por la DGAP con información del índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)⁴³.

2.2.3.2. Asentamientos en zonas de riesgo

El INEGI define a los asentamientos humanos en zona de riesgo como aquellos conglomerados demográficos, asentados o ubicados ya sea de forma regular o irregular dentro de un espacio territorial en los que existen probabilidades de que se generen daños ya sea a las viviendas, a las personas

⁴² BID, *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP). Documento Técnico Principal.* Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/iGOPP-%C3%8Dndice-de-Gobernabilidad-y-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-en-Gesti%C3%B3n-de-Riesgo-de-Desastre.pdf>

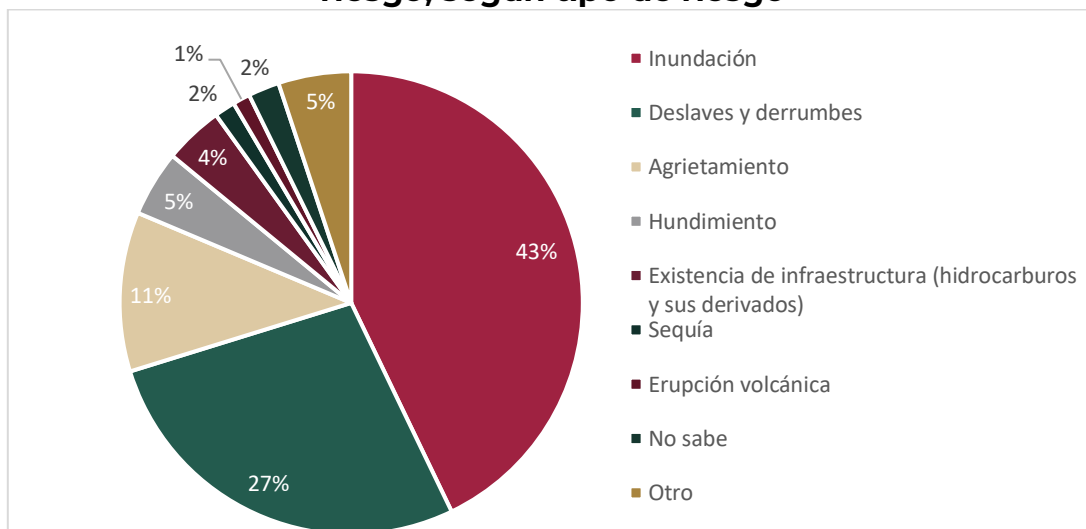
⁴³ BID, *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), Números para el Desarrollo.* Disponible en: <https://data.iadb.org/ViewIndicator/ViewIndicator?languageId=es&typeOfUrl=C&indicatorId=3474>

o ambas, el cual puede ser resultado de la ocurrencia de fenómenos perturbadores del tipo natural o derivado de actividades humanas.

Por ejemplo, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México⁴⁴ (CNGMD), de 2016 a 2018, el número de asentamientos humanos irregulares creció 189.2%, pasando de 575 asentamientos a 1,088; mientras que en el caso de los asentamientos humanos en zonas de riesgo incrementó en más de 200%, al pasar de 443 a 1,039.

Así, el último reporte del INEGI señala que 258 municipios contaron con registro o relación de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, de los cuales 177 lo son por inundación, 113 por deslaves y derrumbes, 46 por agrietamiento, 19 por hundimiento, 17 por existencia de infraestructura para la distribución o almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, 6 por sequía, y 5 por erupción volcánica. (Véase Gráfico 13)

Gráfico 13. Municipios con asentamientos humanos en zonas de riesgo, según tipo de riesgo



Fuente: Elaboración de la DGAP con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.

2.3. Efectos

Ante la vulnerabilidad de la ocurrencia de emergencias sociales o naturales de las personas que se encuentran en el territorio nacional, se identificó que el mayor efecto es que dichas personas tienen acceso limitado a un conjunto básico de derechos sociales, lo cual deviene directamente de la reducción de

⁴⁴ Esta encuesta tiene como precedente el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, 205, 2013 y 2011. Todas ellas, incluyendo la que refiere a las Demarcaciones de la Ciudad de México tienen una cobertura geográfica a nivel nacional.

ingresos, la migración, la reducción y pérdida de los derechos sociales y el deterioro de infraestructura para el desarrollo humano.

La reducción de los derechos sociales de las personas, como la ausencia de protección social, falta de ingresos o disminución de estos, es el principal efecto que amplía la vulnerabilidad de las personas tras la ocurrencia de fenómenos sociales o naturales.

Como consecuencia de la vulnerabilidad institucional, en cuanto a la poca operación política por parte del Estado que ha generado la falta de gobernabilidad, la ausencia de acciones en la protección del riesgo y la poca participación de las poblaciones, han originado efectos adversos en los derechos sociales de estos grupos de la población, como la exclusión de las decisiones de su comunidad, la pérdida de infraestructura y equipamiento, la pérdida de protección social, seguridad y contención de la violencia y el desplazamiento forzado por la violación a sus derechos, esto último como uno de los efectos más graves.

2.3.1. Reducción de ingresos

Las profundas condiciones de pobreza, precarización laboral, violencia y la ocurrencia de emergencias sociales o naturales generados en toda América Latina, han provocado un movimiento masivo de personas en busca de mejores condiciones materiales de vida, incluso en detrimento de su vida familiar y de dejar la comunidad a la que pertenecen.

Esto ha devenido en “las brechas de remuneraciones que explican en buena medida las migraciones internacionales duraderas, aun cuando puedan exacerbarse por impactos más coyunturales —como un huracán, una sequía prolongada, una erupción volcánica, un terremoto, las guerras internas, la violencia o una recesión económica— que provocan también importantes desplazamientos humanos. La productividad laboral es más de diez veces mayor en los Estados Unidos que en El Salvador, Guatemala y Honduras, y alrededor de cinco veces mayor que en México. A su vez, la productividad de México es entre dos y tres veces mayor que la de los países del NCA. La baja productividad laboral, como la de los países del NCA, se refleja, a su vez, en bajas remuneraciones; la brecha en las remuneraciones entre los países del NCA y México, por un lado, y los Estados Unidos, por el otro, constituye un factor estructural en la propensión a emigrar, que tendería a ser menor si la brecha de productividad fuera menor”⁴⁵.

El resultado ha sido una población desarraigada social y económicamente, con un modelo de desarrollo que no han permitido un desarrollo más incluyente, en particular, para las mujeres y personas indígenas. Es necesario tener un nivel de pobreza menor, ya que esto permitiría a los hogares poner

⁴⁵ CEPAL, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador, Guatemala, Honduras, México*, México, CEPAL, 2019, p. 17.

a salvo a sus hijos de la violencia, y evitar enviar a un miembro de la familia a trabajar a otro lugar fuera o dentro de México. Sin embargo, las familias extremadamente pobres no tienen esta opción.

No obstante, estos grandes desequilibrios económicos globales e internos han producido la escasa capacidad de planificación económica, lo que nos coloca en una situación de gran dependencia frente a estos problemas económicos. El nivel de empleo depende del crecimiento económico basado en un mercado no competitivo, sino segmentado, donde el mercado secundario se caracteriza por bajos salarios, malas condiciones de trabajo e inestabilidad en el empleo. Bajo la justificación de la teoría ortodoxa, el modelo neoliberal encuentra soporte sobre la flexibilización de las relaciones laborales y, en consecuencia, de la precarización del trabajo.

2.3.2. Migración

En México, no solo la ubicación geográfica en términos físicos ha generado un elemento de riesgo humano, sino también en términos sociales, generando una situación compleja por su ubicación estratégica entre el centro y el norte del continente y sus desigualdades estructurales que hacen del territorio un espacio de tránsito y establecimiento por el fenómeno de la migración forzada.

La CEPAL, en su documento *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador-Guatemala-Honduras* hace énfasis en las causas estructurales que generaron la oleada migratoria en nuestro país, principalmente en el primer trimestre del año 2019:

- a) Crecimiento excluyente que genera pobreza y desigualdad;
- b) Demografía demandante con rápida urbanización y persistente rezago rural;
- c) Cambio climático y desastres;
- d) Violencia crónica; y,
- e) Diferencia salarial con Estados Unidos.

El fenómeno migratorio se genera desde esta perspectiva por la pobreza y los altos niveles de desigualdad; por empleos insuficientes especialmente para la población joven; por la explosiva urbanización; por la mayor vulnerabilidad por el cambio climático (sequías o inseguridad alimentaria); por un contexto de violencia y; por salarios mejor remunerados en Estados Unidos respecto a sus países de origen.

En suma, es necesario reconocer los riesgos fundamentales que enfrenta cierta parte de la población por los fenómenos sociales creados por un entorno complejo, tales como la vulnerabilidad económica que crean riesgos sobre su seguridad patrimonial y a ingresos; la vulnerabilidad social que crea riesgos por la pérdida de acceso a servicios y discriminación; y, la

vulnerabilidad institucional que crea riesgos en la pérdida de derechos sociales por la población afectada.

“La migración puede también entenderse como una estrategia de diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares dirigida a reducir riesgos. Estas estrategias de diversificación de ingresos, aun cuando pueden resultar en pérdidas de eficiencia, resultan equivalentes a un seguro y son especialmente importantes para los hogares más pobres y rurales. La seguridad social universal, al reducir riesgos, podría disminuir la propensión a migrar, especialmente cuando existen condiciones estructurales de exclusión y exposición a impactos coyunturales de diverso tipo”⁴⁶.

Por otro lado, los desplazamientos no sólo se han generado entre países, también hay un fuerte desplazamiento interno de comunidades por múltiples razones. Muchas de ellas, por el enfrentamiento a intereses económicos de mineras o de la industria extractiva en general que requieren de la expulsión de la población de sus lugares de origen.

Muestra de ello son las 22,110 personas que se enfrentaron en 2016 a un desplazamiento interno forzado, 20,390 en 2017 y 11,491 en 2018, según datos de la Comisión Mexicana de Defensa y promoción de los Derechos Humanos⁴⁷.

Los casos de Emergencia Social son difíciles de identificar dado que se desarrollan en un contexto altamente complejo, este se compone de muchos elementos que no son necesariamente única y exclusivamente sociales, sino que son la suma y consecuencia de varios elementos y situaciones políticas, económicas, técnicas o que en ocasiones pueden originarse por un evento natural⁴⁸. Se contemplan los fenómenos sociales y naturales debido a que no necesariamente son excluyentes como causantes de un problema particular. La propia migración es un fenómeno social causado por eventos socioeconómicos y/o naturales como la propia CEPAL lo señala⁴⁹.

2.3.3. Deterioro de infraestructura para el desarrollo humano

El riesgo de pérdidas materiales debido a la sobreexplotación de la naturaleza, la baja en la fertilidad de la tierra y el deterioro ambiental y sequías, provocan como efectos principales el detrimento general del territorio, el aceleramiento del daño de la naturaleza, el desplazamiento de

⁴⁶ Op. Cit. p. 18.

⁴⁷ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Desplazamiento forzado en México. Disponible en:* <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/#:~:text=El%20desplazamiento%20interno%20forzado%20es,o%20despu%C3%A9s%20de%20haber%20sido>

⁴⁸ UNDRR, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Ginebra, ONU, 2019.

⁴⁹ CEPAL, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador, Guatemala, Honduras, México*, México, CEPAL, 2019.

la población por fenómenos naturales, escasez de agua y alimentos y contaminación de los suelos.

Este es uno de los riesgos más peligrosos en términos que involucra la conservación de la vida humana y natural por el riesgo de pérdida del agua y de los alimentos. Por lo que es importante atenderlo de manera pertinente a través de la intervención del Estado para poder subsanar los efectos de estas pérdidas una vez que se ha generado el daño, pero más aún, previniéndola mediante la implementación de acciones para garantizar el derecho a la vida. Como hemos podido constatar en las causas expuestas, México es el país que más riesgo de pérdida por los fenómenos naturales presenta en América Latina, según lo muestra el Índice de Gestión de Riesgos.

México ha sido históricamente afectado por un sinnúmero de desastres. Entre los más significativos en términos de pérdidas de vida e impacto socioeconómico se encuentran los desencadenados por los sismos del 19 de septiembre de 1985 y de 2017. Cabe recordar desastres como el huracán Ingrid y Manuel en 2013, durante los cuales, las consecuencias fueron particularmente devastadoras en las comunidades de La Montaña de Guerrero, zona que ha sido caracterizada históricamente por altos niveles de marginación y pobreza, así como en unidades habitacionales construidas de forma irregular en las planicies de inundación en Acapulco, donde su vulnerabilidad ante el efecto potencial de nuevas amenazas se incrementó todavía más⁵⁰.

La vulnerabilidad económica crea como riesgo la pérdida de seguridad económica expresada en el riesgo de perder parte de su patrimonio material y/o desplazamiento forzado por pobreza. Esto involucra principalmente, el crecimiento territorial desordenado que deviene en la necesidad de habitar o laborar en zonas de alto riesgo, por la pérdida de estos espacios, la disminución de la actividad productiva de la comunidad, y la gentrificación de los espacios.

Esto último, generado en mayor proporción, por el alto precio del uso del suelo que encarece los espacios destinados para la vivienda y genera un obstáculo para el acceso a determinados lugares. Este proceso, sucede principalmente en las ciudades medianas y en las grandes megalópolis. En estos espacios centrales se expulsa a parte de la población originaria por un proceso de gentrificación en donde se ve forzada a desplazarse por el alto costo que implica habitar en ella. Lo que propicia vivir en zonas de riesgo en los llamados asentamientos irregulares.

Los desequilibrios económicos ocasionados por estos desequilibrios territoriales se generan por la poca capacidad de planificar, que la lógica de

⁵⁰ ALCÁNTARA-AYALA, I., ET. AL. *Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia*, Investigaciones Geográficas, 2019, p. 3.

la ganancia implica en sí misma⁵¹, obedece a los movimientos de la economía que reorganiza los espacios en busca de mayores oportunidades de rentabilidad y que, a la postre, originan problemas en la forma de habitar los espacios en lugares que representan amenazas de sufrir riesgo de pérdidas materiales.

2.4. Análisis de la interrelación entre causas, problema y efectos

Las personas se encuentran en vulnerabilidad ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales, una de las razones que explica lo anterior es la vulnerabilidad a fenómenos sociales provocada por las limitantes en la gobernabilidad, la limitada prevención de riesgos sociales, y la inseguridad, violencia y discriminación que viven estos grupos y comunidades vulnerables. Por otro lado, esta problemática también se da por la proliferación de la vulnerabilidad a fenómenos naturales, que es resultado de la limitada prevención y protección de riesgos naturales y asentamientos ubicados en zonas de riesgo.

Asimismo, los ingresos insuficientes se presentan como una causa directa que coloca a las personas en situación de vulnerabilidad ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales, que a su vez se explica a partir de la nula capacidad económica para hacer frente a adversidades, que se traduce en un ejercicio limitado o nulo de sus derechos sociales.

De igual forma, el acontecimiento de emergencias sociales o naturales que afectan particularmente a los grupos con ingresos insuficientes resulta en altos niveles de migración. Las condiciones de precarización laboral y la erosión de medios de vida en ausencia de protección social de América Latina, han provocado un movimiento masivo de personas en busca de mejores condiciones de vida, así como el desplazamiento forzado por violencia o por violación de los derechos humanos, sumado a estos, se encuentra el deterioro de la infraestructura para el desarrollo humano como parte de los problemas sociales que se pueden categorizar como una emergencia social deben ser atendidos por el Estado, como garante de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad por su contexto adverso de desplazamiento forzado y exclusión.

3. Caracterización del problema

3.1. Antecedentes

México es un país que tiene una diversidad de regiones y climas, se encuentra expuesto a distintos fenómenos sociales y naturales con graves

⁵¹ LEFEBVRE, H. *La producción del espacio*, *Revista de Sociología*, núm. 3, 1974.

efectos sobre el bienestar de las personas, por lo que es necesario la creación de instrumentos y mecanismos para su atención.

3.2. Magnitud del problema

Los efectos que ocasionan los fenómenos sociales y naturales en la población pueden ser revisados en la estadística que presenta el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) en el reporte Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015⁵².

De acuerdo con el reporte citado, los registros presentados sobre los fenómenos hidrometeorológicos en el país durante el periodo comprendido entre los años 2000 a 2015 se clasifican en 11 rubros, siendo el ciclón tropical el fenómeno con mayor afectación considerando el importe de daños, registrando un acumulado de 226 mil millones de pesos. (Véase Cuadro 4)

Cuadro 4. Fenómenos hidrometeorológicos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana

Num	Tipo de fenómeno	Eventos	Defunciones	Población afectada	Importe de daños*
1	Lluvias (lluvia extrema)	1,404	860	10,528,605	100,268
2	Ciclón tropical	167	476	9,686,267	226,298
3	Bajas temperaturas	221	767	1,847,978	9,511
4	Sequía	145	0	950,821	21,635
5	Inundación	126	49	776,296	23,863
6	Tormenta severa o granizada, tornado	199	130	376,373	2,927
7	Fuertes vientos	87	56	365,472	228
8	Mar de Fondo	3	4	37,408	45
9	Temperatura extrema (alta)	62	144	1,135	37
10	Marea de tormenta	5	2	563	3
	TOTAL	2,419	2,488	24,570,918	384,813

*Nota: *Importe en millones de pesos.*

Fuente: Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015. CENAPRED

Los fenómenos geológicos que se han registrado en el país durante el periodo comprendido entre los años 2000 a 2015 se clasifican en 6 rubros, presentando mayor cantidad de eventos los deslizamientos (derrumbe por lluvias), este tipo de fenómeno ha provocado 244 muertes y afectaciones en aproximadamente 49 mil personas. Sin embargo, con menor cantidad de eventos y una afectación mayor en la población se observan los sismos y la actividad volcánica. (Véase Cuadro 5)

⁵² Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/impacto-socioeconomico-de-desastres-de-2000-a-2015>

Cuadro 5. Fenómenos geológicos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana

Num	Tipo de fenómeno	Eventos	Defunciones	Población Afectada	Importe de daños*
1	Sismo	27	36	975,460	14,140
2	Actividad volcánica	3	0	375,456	122
3	Deslizamiento (derrumbe por lluvias)	115	244	48,982	2,460
4	Hundimiento	9	0	1,360	9
5	Derrumbe	48	62	753	1
6	Agrietamiento	10	4	735	2
	TOTAL	212	346	1,402,746	16,734

*Nota: *Importe en millones de pesos*

Fuente: Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015. CENAPRED

Los fenómenos de origen químico registrados en el país durante el periodo comprendido entre los años 2000 a 2015 se clasifican en 7 rubros. Los eventos con mayor número de eventos registrados son explosión, incendio forestal e incendio urbano. La población afectada por estos eventos representa aproximadamente 57% del total registrado para los fenómenos con origen químico. Sin embargo, la mayor afectación considerando el importe en daños es la ocasionada por los incendios. (Véase Cuadro 6)

Cuadro 6. Fenómenos químicos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana

Num	Tipo de fenómeno	Eventos	Defunciones	Población Afectada	Importe de daños*
1	Fuga	172	87	65,942	158
2	Explosión	514	603	54,971	839
3	Incendio urbano	453	243	47,215	821
4	Derrame	77	1	13,102	1,830
5	Incendio forestal	504	35	7,284	4,421
6	Intoxicación	17	19	2,482	0
7	Flamazo	3	2	252	0
	TOTAL	1,740	990	191,248	8,069

*Nota: *Importe en millones de pesos*

Fuente: Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015. CENAPRED

Los fenómenos de origen sociorganizativo registrados en el país durante el periodo comprendido entre los años 2000 a 2015 se clasifican en 8 rubros principales. Los eventos con mayor número de registros son interrupción de servicios, accidentes de transporte y concentración masiva de población. La población afectada por esos eventos representa aproximadamente 99% del total registrado para los fenómenos con origen sociorganizativo. (Véase Cuadro 7)

Cuadro 7. Fenómenos sociorganizativos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana

Num	Tipo de fenómeno	Eventos	Defunciones	Poblacion Afectada	Importe de daños*
1	Interrupción de servicios	6	1	1,405,000	26
2	Accidente de transporte	1,555	3,447	30,670	1,031
3	Concentración masiva de población	28	26	11,340	1
4	Amenaza de bomba	19	0	8,495	0
5	Accidente urbano	16	9	1,258	3
6	Accidente de trabajo	41	96	1,099	1
7	Derrumbe	31	34	241	2
8	Conflicto social	1	7	0	0
9	Otros	75	143	5,764	32
	TOTAL	1,772	3,763	1,463,867	1,096

*Nota: *Importe en millones de pesos*

Fuente: Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015. CENAPRED

3.3. Definición de la población potencial y objetivo

Se considera población potencial y objetivo para el problema identificado a:

- Las personas que se encuentren en el lugar donde ocurran los fenómenos sociales o naturales, o bien, se encuentren afectadas por estos.

Derivada de las condiciones de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestas las personas ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales, y aunado a una situación de ayuda expedita, no se presenta área de enfoque o población objetivo distinta a la población potencial.

Como se expuso anteriormente, los fenómenos naturales que presentan los mayores impactos y generan la emergencia natural son: ciclón tropical, inundación, sismos, actividad volcánica e incendios.

Los fenómenos sociorganizativos presentados serán considerados como generadores de la emergencia social.

Otros eventos que serán considerados para cuantificar la personas en situación de emergencia social serán los flujos de personas migrantes, con especial atención hacia los menores de edad.

3.3.1. Población potencial y objetivo

Con los datos analizados del periodo 2000-2015, se estimó que para el periodo 2018-2020 alrededor de 800 mil personas resultarían afectadas por fenómenos naturales. (Véase Cuadro 8)

Cuadro 8. Número de personas afectadas por fenómenos naturales, 2018-2020

Año	Población	Ciclón tropical (1)	Inundación (2)	Actividad volcánica (3)	Sismo (4)	Incendio (5)	Total (1)+(2)+(3)+(4)+(5)
2018	124,692,044	671,716	48,131	15,212	74,566	3,865	813,490
2019	125,960,168	678,547	48,621	15,367	75,324	3,905	821,764
2020	127,191,826	685,182	49,096	15,517	76,061	3,943	829,799

Fuente: Estimaciones propias con información de la base Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015. CENAPRED. Población en México a inicio de año, 1970-2050. Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Cantidad de personas afectadas por fenómenos sociales. (Véase Cuadro 9)

Cuadro 9. Número de personas afectadas por fenómenos sociales, 2018-2020

Año	Fenómenos sociorganizativos (1)	Niñas, niños y adolescentes migrantes (2)	Total (1)+(2)
2018	48,256	31,717	79,973
2019	48,747	53,507	102,254
2020	49,223	50,629	99,852

Fuente: Elaboración propia Dirección General de Análisis y Prospectiva.

Población potencial y objetivo del programa para el periodo 2018-2020. (Véase Cuadro 10)

Cuadro 10. Población potencial y objetivo del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural

Año	Fenómenos sociales (1)	Fenómenos naturales (2)	Total (1)+(2)
2018	79,973	813,490	893,463
2019	102,254	821,764	924,018
2020	99,852	829,799	929,651

Fuente: Elaboración propia Dirección General de Análisis y Prospectiva.

Es importante mencionar que, no se cuenta con información que permita conocer la afectación de más de un fenómeno en las personas, por esta razón, las afectaciones por cada fenómeno han sido tratadas de manera independientes entre sí.

Aunado a lo anterior, las fuentes de información utilizadas en la estimación no permiten conocer mayores características sociodemográficas de las personas afectadas por los fenómenos sociales o naturales.

Sin embargo, en México existe la medición del grado de vulnerabilidad social ante fenómenos naturales creado en 2010 por el CENAPRED⁵³, el cual presentamos en su dimensión espacial para identificar las zonas del país con mayor vulnerabilidad. (Véase Figura 5)

Figura 5. Grado de vulnerabilidad social por municipio, 2010



Fuente: Elaboración propia con información del grado de vulnerabilidad social elaborado por el CENAPRED.

3.3.2. Evolución de la población potencial y objetivo

La situación de emergencia social y natural reviste un carácter fortuito, el cual presentamos conforme a las fuentes de información consultadas. Se puede observar que durante el periodo 2000 a 2015 se ha incrementado el número de personas afectadas por los fenómenos sociales o naturales que impactan al país.

La cuantificación presentada se realizó considerando un factor que pondera a la población expuesta a estos eventos durante cada año, razón por la cual se requiere contar con estadísticas oficiales recientes sobre estos eventos y actualizar las proyecciones presentadas.

⁵³ El grado de vulnerabilidad social resultante del índice de vulnerabilidad asociado a desastres es consultable en: https://datos.gob.mx/busca/dataset/centro-nacional-de-prevencion-de-desastres/resource/ca103a43-47ef-4e7a-88b0-e2b236106017?inner_span=True

4. Conclusiones del Diagnóstico

Como bien se ha señalado a lo largo de este documento, México cuenta con un territorio rico en recursos; pero también con un alto número de zonas en situación de riesgo ante la ocurrencia de fenómenos naturales que lo caracterizan, así como por aquellos derivados de la interacción del ser humano con su entorno; en el cual habitan millones de personas que no sólo se encuentran en vulnerabilidad ante los daños generados por esas amenazas, sino por las condiciones de pobreza y marginación que enfrentan en la cotidianidad y que agravan los niveles de riesgo.

Si bien es primordial atender estas vulnerabilidades estructurales, así como diseñar y ejecutar acciones para prevenir, reducir y mitigar los riesgos, no se puede dejar de lado la implementación de políticas que permitan hacerle frente de manera eficaz y oportuna a los efectos derivados de las emergencias sociales o naturales, las cuales además continuarán ocurriendo, ya que por definición se caracterizan por ser eventos súbitos, repentinos y transitorios.

Así, el Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural forma parte de las acciones para contribuir a garantizar el bienestar de las personas y comunidades afectadas por los fenómenos sociales o naturales, incluso aquellas en tránsito proveniente de un país distinto al mexicano, como lo son los grandes movimientos migratorios, consecuencia de la violencia y precariedad que viven en sus países de origen.

Lo anterior, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas sin importar su género, orientación sexual, edad, origen étnico o nacionalidad.

SEGUNDA PARTE

PROPUESTA DE ATENCIÓN DEL PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN EMERGENCIA SOCIAL O NATURAL

2020

1. Introducción

México es un país lleno de riqueza natural y cultural que nos ofrece una gran variedad de climas y paisajes, como sus playas, valles, montañas, selvas y desiertos; lo cual representa afrontar una serie de fenómenos naturales propios de dichas condiciones geográficas y climatológicas, tales como huracanes, sismos, inundaciones y erupciones volcánicas.

Asimismo, como sucede en las sociedades actuales, existen situaciones, condiciones y fenómenos sociales que pueden derivar en emergencias, y ambas, tanto emergencias sociales como naturales deben ser atendidas.

En estos casos, el Gobierno de México, interviene con distintos programas para atender oportunamente a la población que, derivado de dichas situaciones se encuentren en vulnerabilidad ante estas emergencias, y que repercuten afectando su bienestar.

A partir de 2019, el Gobierno de México cuenta con el Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, con la finalidad de mitigar los efectos negativos que provocan los fenómenos sociales o naturales en la esfera de los derechos sociales de las personas, por lo que debe ser visto desde la perspectiva de protección social ante una emergencia.

El Programa prioriza la atención de las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas y afroamericanas que, por sus condiciones de vulnerabilidad, tienen un mayor impacto negativo en su bienestar.

2. Experiencias de atención a la problemática

2.1. Experiencias internacionales

En el panorama internacional, existen experiencias de atención similares a la problemática que busca atender el “Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural”. A continuación, se expone el ejemplo de los programas que brindan atención a las personas que sufren afectaciones por fenómenos sociales o naturales en los casos de Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba y la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC.

2.1.1. La experiencia de Colombia

Mecanismo de Atención Especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas ⁵⁴			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Atención especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia en materia de vivienda de interés social rural.	<ul style="list-style-type: none"> Se consideran beneficiarios los hogares propietarios, poseedores u ocupantes conformados por una o más personas que integren el mismo grupo familiar, cuya solución habitacional se haya visto afectada por situaciones de desastre, calamidad o emergencia debidamente declaradas por las autoridades competentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Que los posibles beneficiarios, se encuentren incluidos en los censos oficiales que con ocasión de estos hechos emita el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, avalados por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendados por la Dirección de Gestión de Riesgo para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior. 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de construcción de vivienda nueva: hasta de 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico: hasta de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes. <p>En ambos casos, el monto incluye los costos de transporte de materiales.</p>

Antecedentes:

A través de la emisión de la ley 46, se crea y organiza en 1988 el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en la República de Colombia, donde se establecen entre otras reglamentaciones, las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad.⁵⁵ En este sentido, a través del decreto ley 919, se define un desastre como el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causadas por

⁵⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Mecanismo de Atención Especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas*, [en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Mecanismo-de-Atencion-Especial-en-situaciones-de-calamidad-publica-desastre-o-emergencia-para-atender-con-subsidio-famil.aspx>], Gobierno de Colombia.

⁵⁵ Sistema Único de Información Normativa. (2020). *Decreto 919 de 1989*, [en línea: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1190284>], Gobierno de Colombia.

fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera, por ello, de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.⁵⁶ Con la expedición de estas normas, se establecen las características que deberán presentarse para determinar la existencia de una situación de emergencia, y con ello el antecedente inmediato del Mecanismo de Atención Especial en Colombia.

Posteriormente, mediante el decreto 4830 de 2008, se establece el Mecanismo de Atención Especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas, que busca agilizar los procesos de rehabilitación y reconstrucción de edificaciones con posterioridad a la ocurrencia de estos fenómenos de origen natural o antrópico, de tal manera que se realice en el menor tiempo posible el tránsito de la fase de atención de la emergencia hacia fase de recuperación del área afectada.⁵⁷

Diseño del programa:

Para poder acceder al apoyo que otorga el mecanismo es necesario que los posibles beneficiarios se hayan visto afectados por situaciones de desastre, calamidad o emergencia debidamente declaradas por las autoridades competentes y que se encuentren incluidos en los censos oficiales que con ocasión de estos hechos emita el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, avalados por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendados por la Dirección de Gestión de Riesgo para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior. Por lo anterior, es necesario que los datos proporcionados concuerden con los establecidos en los formularios. Posteriormente, se lleva a cabo el proceso de diagnóstico integral mediante el cual se determinará la asignación del subsidio familiar del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, decisión que corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.⁵⁸

De acuerdo con lo establecido por el Decreto 4830 a través del cual se crea el Mecanismo de Atención Especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de

⁵⁶ Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Decreto 4550 de 2009*, [en línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38076#0>], Gobierno de Colombia.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Resolución número 000116 de 2019 por la cual se adopta el Reglamento Operativo del Otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural*, [en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000116%20DE%202019.pdf>], Gobierno de Colombia.

interés social rural a familias afectadas, los subsidios que podrán entregarse a la población consisten en dos modalidades:

1. En la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, será hasta de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el cual incluye los costos de transporte de materiales.
2. En la modalidad de construcción de vivienda nueva, será hasta de 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el cual incluye los costos de transporte de materiales.⁵⁹

Principales resultados:

Originalmente, el mecanismo creado en el año 2008 contemplaba el otorgamiento de subsidios en la modalidad de adquisición de vivienda nueva y construcción en sitio propio, de entre 15 y 18 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y el de entre 10 y 14 salarios mínimos en la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico.⁶⁰ Actualmente, los montos han presentado un incremento para ambas modalidades, en las que el subsidio será de hasta 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes en la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico. Mientras que, para construcción de vivienda nueva, el monto es de hasta de 60 salarios mínimos mensuales.

Retos:

A pesar de la existencia de este tipo de mecanismos para la atención de la población rural en Colombia, se estima que, según el Ministerio de Vivienda, cerca del 37% de los hogares rurales nacionales tienen déficit de vivienda; es decir, cerca de 2,3 millones de hogares. Por lo anterior, de manera reciente, el Ministerio de Vivienda impulsa la propuesta de una política pública de vivienda rural que abriría el camino para la construcción de viviendas en más de 1,100 ciudades del país y, a su vez, brindará la posibilidad de adquirir subsidios para la compra de vivienda en zonas rurales.⁶¹

⁵⁹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Mecanismo de Atención Especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas*, [en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Mecanismo-de-Atencion-Especial-en-situaciones-de-calamidad-publica-desastre-o-emergencia-para-atender-con-subsidio-famil.aspx>], Gobierno de Colombia.

⁶⁰ Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *DECRETO 4830 DE 2008 (diciembre 24) por el cual se crea un mecanismo de atención especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas.*, [en línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34390>], Gobierno de Colombia.

⁶¹ Infobae Colombia. (2020). *Ministerio de Vivienda propone subsidios para la construcción de casas rurales*, [en línea: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/22/ministerio-de-vivienda-propone-subsidios-para-la-construccion-de-casas-rurales/>].

2.1.2. La experiencia de Chile

Antecedentes

La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI), es el organismo técnico del Estado, creado por el Decreto de Ley N° 369 de 1974. La ONEMI está a cargo de planificar y coordinar los recursos públicos y privados destinados a la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural o provocados por la acción humana, proporcionando a los ministerios, intendencias, gobernaciones, municipios y organismos de Protección Civil de nivel nacional, regional, provincial y comunal, modelos y planes de gestión permanente para la prevención y manejo de emergencias, desastres y catástrofes.⁶²

Diseño del programa

La gestión de la actual administración de ONEMI ha estado centrada en el reforzamiento del Sistema de Emergencia y Alerta Temprana y en el fortalecimiento del Sistema de Protección Civil, sumado a la atención y apoyo en las situaciones derivadas de las emergencias, por las diversas variables de riesgos a lo largo del país. (Sistemas frontales, nevazones en la zona sur, afectación por inestabilidad post frontal, evacuación del borde costero por alertas de tsunami, etc.).

La ONEMI ha constatado que la prevención es clave a la hora de salvar vidas y ha impulsado, desde el año pasado, la tarea permanente de educar a la población en materias de autocuidado a través del programa de Chile Preparado. Además, ha desarrollado campañas junto a diversas instituciones públicas en la misma línea de fortalecer las conductas preventivas.⁶³

Entre los programas que el gobierno de Chile ofrece, los siguientes son los más importantes:

- **Visor Chile Preparado.** El objetivo es transformarse en una herramienta para la familia y la comunidad organizada, en la elaboración de su propia planificación frente a estas amenazas, ya que junto a la imagen del entorno, vialidad y topografía, permite desplegar, entre otros elementos, la ubicación de recintos educacionales, de salud, bomberos, carabineros, y el estado de los pasos fronterizos, como también de elementos relativos a los planos de evacuación ante amenaza de tsunami, como áreas de evacuación, puntos de encuentro, vías de evacuación y línea de seguridad.

⁶² Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (s. f.). Presentación. ONEMI: Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En línea: <https://www.onemi.gov.cl/presentacion/>

⁶³ Red Interamericana de Mitigación de Desastres. (s. f.). Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI). En línea: <http://www.rimd.org/organizacion.php?id=185>

- **Centro de Alerta Temprana.** Vigilar permanente y sistemáticamente la evolución de las manifestaciones de amenazas, condiciones de vulnerabilidad y ocurrencia de eventos destructivos para recabar, evaluar y difundir, tan pronto como sea posible, la información válida disponible sobre situaciones de riesgo o emergencia. También coordina las operaciones de control de tales eventos y otras medidas de mitigación de daños debidamente evaluados.
- **Academia de Protección Civil.** Fue creada el 4 de febrero de 2009, mediante Resolución Exenta N° 282, con el objetivo de formar, capacitar, entrenar y realizar estudios e investigación para la formación de especialistas en materias de Protección Civil. Desde esa fecha hasta la actualidad, coordina e implementa diversos programas de formación dirigidos a los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil.

La estrategia utilizada por la Academia es constituirse como una entidad articuladora, tanto del diseño como de la ejecución de los procesos de formación en materia de prevención y atención de emergencias.

La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso continuo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas, regulaciones, instrumentos, estándares, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastres, con el propósito de evitar la generación de nuevos riesgos de desastres, reducir los existentes y gestionar el riesgo residual.

Por lo cual el gobierno de Chile cuenta con varios planes nacionales para tratar con los diferentes tipos de desastres naturales que se presentasen en el territorio chileno:

- Plan Nacional de Protección Civil
- Plan Nacional de Emergencia
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Incendios Forestales
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Actividad Volcánica
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Tsunami
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Remoción en Masa
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Materiales Peligrosos
- Plan Nacional Específico de Emergencia por Variable de Riesgo – Emergencias Mineras de Gran Alcance

Principales resultados

Dentro de los desarrollos tecnológicos, se creó el Visor de Gestión de Riesgo de Desastres, para proyectar escenarios en relación con la afectación en el territorio, y el Visor Chile Preparado, el que permite a la ciudadanía determinar en forma rápida el nivel de exposición al riesgo frente a distintas amenazas. Se han potenciado, especialmente, los sistemas de alerta temprana para el aviso oportuno de evacuación a la población, a través de la incorporación de los Sistemas de Alerta de Emergencia de Celulares (SAE) y de sirenas en algunas regiones, junto con la optimización del A-B-C (ambulancias, Bomberos, Carabineros/PDI). De igual forma, se han fortalecido sus operaciones con telecomunicaciones redundantes y modernización de la gestión logística.

Desde el punto de vista preventivo, se ha desarrollado una serie de programas, destacando Chile Preparado (simulacros), con participación de diez millones de personas. Lo anterior, complementado con actividades orientadas a fortalecer la resiliencia del sistema y, en particular, a las comunidades, a través de metodologías para conocer el riesgo y la capacitación de los jefes de emergencia y líderes comunales.⁶⁴

Programa Ingreso Familiar de Emergencia

Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)⁶⁵			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Hacer frente a las consecuencias económicas negativas de la pandemia por Covid-19, que afectan a Chile y muy especialmente a las personas, familias y grupos más vulnerables, en razón de la dificultad que las medidas para combatir la pandemia provocan para generar	Todos los hogares que cumplan con los requisitos establecidos en el decreto de Ley N° 21.230 que concede un Ingreso Familiar de Emergencia.	- Para los hogares que cumplan los siguientes requisitos: (i) Que integren el Registro Social de Hogares, definido en el decreto supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, o el que lo reemplace; y (ii) Que sus integrantes mayores de edad no perciban algún ingreso formal, que sus ingresos sean	· Apoyo económico de monto variable que dependerá de la cantidad de personas que integran el hogar (según la composición familiar inscrita en el Registro Social de Hogares), y de la situación socioeconómica de la familia en el estado de emergencia.

⁶⁴ Ricardo Toro Tassara (Director nacional Onemi). (2020, 22 febrero). 27-F, un punto de inflexión. En línea: <https://www.nuevopoder.cl/27-f-un-punto-de-inflexion/>

⁶⁵ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2010). Ley N° 21.230 que concede un Ingreso Familiar de Emergencia, [en línea: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1145400>], República de Chile.

ingresos durante los meses en que ésta se extiende.		principalmente informales, o bien, que Su hogar se encuentra compuesto por una o más personas que tengan 65 años o más de edad, y sean beneficiarias de la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) o de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI).
---	--	---

Antecedentes

En el marco del estudio de los efectos producidos por la pandemia provocada por la enfermedad denominada COVID-19, el gobierno de Chile crea el Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE) que es un instrumento distinto a la Calificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH), creado con el fin de conocer la realidad socioeconómica de las familias durante los meses que se ha suscitado esta pandemia. Construido y administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, tiene por objetivo identificar los hogares de la población nacional más afectados socioeconómicamente por los efectos producidos por la pandemia. Para esto, el Indicador Socioeconómico de Emergencia medirá la vulnerabilidad socioeconómica de los hogares de la población nacional en el corto plazo.⁶⁶

Sin embargo, para facilitar y ampliar el acceso al Ingreso Familiar de Emergencia, desde el 4 de agosto, el Indicador Socioeconómico de Emergencia ya no es un requisito para acceder al beneficio, el cual representa una ayuda económica para los hogares que reciben ingresos informales y formales insuficientes, y que han visto disminuidos estos recursos debido a que no pueden trabajar a causa de la emergencia producida por el virus Covid-19.

Diseño del programa

Las personas que forman parte de los hogares registrados en el Registro Social de Hogares, pueden realizar la validación al respecto de si son elegibles para el beneficio, vía internet. Lo anterior se lleva a cabo en el portal <https://www.ingresodeemergencia.cl/>, ingresando la Cédula de identidad o la Clave Única. Posteriormente, se realiza la validación de la solicitud y el cálculo de la situación de emergencia del hogar para determinar si puede, o

⁶⁶ Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)*, [en línea: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/78385-ingreso-familiar-de-emergencia>], Gobierno de Chile.

no, ser beneficiario. Asimismo, en caso de que el usuario considere que el resultado de la solicitud al Ingreso Familiar de Emergencia no refleja adecuadamente su situación de ingresos, es posible solicitar la revisión de su información actualizando y adjuntando la documentación necesaria para tal efecto. El monto total de los ingresos formales que percibe el hogar, además de determinar si se tiene derecho al beneficio, también fija el monto del aporte.⁶⁷

Principales resultados

El Gobierno de Chile ha realizado la entrega de este beneficio de manera ininterrumpida durante el transcurso de la pandemia para las familias más vulnerables del país. Para aquellas familias beneficiarias desde el primer periodo del pago, éste se ha realizado de manera automática sin necesidad de realizar un nuevo registro para poder acceder a los pagos subsecuentes.⁶⁸

Los pagos realizados durante el año 2020, suman 6 para las personas beneficiarias y el último de ellos se realizó durante el mes de octubre de acuerdo con lo establecido en Ley N° 21.230 que da origen al beneficio.

Retos

De acuerdo con análisis periodísticos al respecto de la metodología del Programa, se considera que el sistema de registro de las solicitudes debe incorporar una rápida actualización de la información de los hogares, así como brindar mayor claridad al respecto del funcionamiento del proceso de apelación y de su duración. Lo anterior con la intención de evitar errores y asegurar que las personas que están en situación de vulnerabilidad, son realmente las que reciben el beneficio. Asimismo, debido a que la validación vía internet demora alrededor de un mes para conocer los resultados, existe en sentido de urgencia del cual el mecanismo del Ingreso Familiar de Emergencia no se hace cargo, razón por la que, algunos sectores consideran que el verdadero problema del Programa se encuentra en el mecanismo de entrega cuya complejidad no permite que pueda otorgarse de forma masiva y expedita.⁶⁹

⁶⁷ Ibídem.

⁶⁸ Diario AS Chile. (2019). *Ingreso Familiar de Emergencia en Chile: cuándo acaba el plazo para solicitar la ayuda*, [en línea: https://chile.as.com/chile/2020/10/13/actualidad/1602595240_074121.html].

⁶⁹ Gutiérrez Cubillos, P. (2020). *Los graves problemas metodológicos y prácticos en el Ingreso Familiar de Emergencia*, [en línea: <https://www.ciperchile.cl/2020/07/03/los-graves-problemas-metodologicos-y-practicos-en-el-ingreso-familiar-de-emergencia/>], Centro de Investigación Periodística.

2.1.3. La experiencia de Costa Rica

Antecedentes

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo es un instrumento de enfoque estratégico destinado a orientar a todos los actores de la actividad nacional en el cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, así indicado en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos (Ley N° 8488).

Tiene como objetivo propiciar la aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, tendiente a reducir las condiciones vulnerabilidad, evitar las pérdidas y favorecer la recuperación ante posibles eventos de desastre, entendido esto como una responsabilidad de las instituciones del Estado Costarricense, promoviendo la participación del Sector Privado y la sociedad civil organizada, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Diseño del programa

El ámbito de reducción de riesgo está orientado al desarrollo de una cultura de prevención en el país, por medio de programas, proyectos y medidas de regulación que transversalicen la gestión del riesgo en la planificación y las prácticas sociales y económicas para evitar, mitigar, transferir y retener el riesgo, operando en el ámbito de las causas directas y los factores subyacentes. Entre los cuales se destacan los siguientes programas:

Programas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

Programa	Descripción del programa
Programa de identificación, priorización y atención de la población vulnerable ubicada en zonas de amenazas.	Un registro actualizado de manera periódica de la población vulnerable ubicada en zonas expuestas a amenazas, desagregada por sexo, edad y otros indicadores, con especial énfasis en la población en condición de pobreza y discapacidad.
Programa de promoción para el aseguramiento de las viviendas, en particular las de interés social.	Familias propietarias de las viviendas de interés social reciben capacitación e información sobre seguros.
Programa permanente de desarrollo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo SNGR	Organización y coordinación de las instancias de coordinación de SNGR del Subsistema de Reducción del riesgo
Programa de responsabilidad social en la gestión del riesgo y la adaptación a la variabilidad y el cambio climático, bajo la coordinación municipal.	Alianzas y convenios entre municipalidades, empresas privadas y organismos no gubernamentales para compartir recursos y promover la gestión el riesgo en el nivel local y comunitario, en proyectos de responsabilidad social, particularmente relacionadas con servicios ambientales.

Programa de redes comunitarias para la gestión del riesgo.	Desarrollo de actividades de intercambio de experiencias y buenas prácticas municipales y cantonales de gestión de riesgo.
Programa para la de la investigación sobre riesgo.	Desarrollo de investigaciones sobre riesgo variabilidad y cambio climático, bajo una priorización definida según las áreas de investigación y las necesidades sectoriales y territoriales.
Programa nacional de actualización y transferencia de conocimiento técnico-científica para la gestión del riesgo	Desarrollo de actividades de intercambio de conocimiento y experiencia y buenas prácticas.
Programa de comunicación social sobre gestión del riesgo.	Uso de medios de comunicación y de divulgación con cobertura nacional, para la divulgación de la temática, en todas las instancias del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo.
Programas de mantenimiento y renovación de infraestructura física.	Diagnóstico integral del riesgo de la red vial nacional y cantonal.
Programa de reasentamiento de poblaciones vulnerables.	Promover el reasentamiento de la población mediante procesos planificados en conjunto con las municipalidades y de traslado de los servicios públicos a sitios seguros.
Programa de generación de capacidades para la gestión del riesgo en el Sector Privado.	Profesionales y técnicos en gestión del riesgo, continuidad de negocios y la planificación para emergencia, debidamente acreditados, asesoran a las empresas de producción y servicios.
Programa de desarrollo de resiliencia del sector agropecuario.	Desarrollar medidas de análisis de riesgo y planificación para aumentar la resiliencia y sostenibilidad del sector. ⁷⁰

FUENTE: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2016).

Principales resultados

En el año 2015 concluyó la vigencia del Plan Nacional de Gestión del Riesgo del periodo anterior, por lo que se dio un intenso trabajo, liderado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), para la definición del documento de Política Nacional de Gestión del Riesgo para el periodo 2016-2030 y la actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo para el primer quinquenio; lo que implicó un riguroso trabajo de revisión documental, talleres y reuniones de consulta a todo nivel, en el que estuvieron involucradas más de mil personas, así como de sistematización y análisis para generar los instrumentos citados.⁷¹

⁷⁰ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2016). "Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020". San José, C.R.: CNE. En línea: <https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/PLAN%20NACIONAL%20GESTION%20DEL%20RIESGO%202016-2020.pdf>

⁷¹ *Ibidem*.

2.1.4. Experiencia de Cuba

Programa Procedimiento para la evaluación, certificación, fijación de precios, contabilización, financiamiento, tributos y control de pérdidas y daños producidos en caso de desastres ⁷²			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
El objetivo del procedimiento es normar, en caso de ocurrencia de desastres, la realización de la evaluación y certificación de los daños, la contabilización de las pérdidas y daños, los precios de los bienes y servicios que se oferten a los damnificados para resarcir los daños, la entrega de recursos financieros para resarcir los gastos que correspondan por las pérdidas y daños provocados; así como las adecuaciones para el pago de los tributos que correspondan en estas circunstancias.	<ul style="list-style-type: none"> El programa está dirigido para personas naturales que han sufrido alguna afectación por la ocurrencia de algún desastre. 	<ul style="list-style-type: none"> Declaradas las etapas de respuesta y recuperación ante situaciones de desastres, se activan los consejos de Defensa a los diferentes niveles los cuales son responsables por la tasación y certificación de los gastos, pérdidas y daños ocasionados por desastres, realizándolo posterior a la ejecución de la evaluación de daños, directamente o mediante entidades especializadas preparadas durante la etapa de preparación para desastres, de acuerdo con el tipo de desastre que ocurra. 	<ul style="list-style-type: none"> Productos y servicios para vender a los damnificados, se valoran a los precios minoristas vigentes. Entrega de Productos recibidos como donación se hace sin costo. Administración provinciales y municipales establecen precios y tarifas máximos para productos y servicios. Crédito Bancario.

Antecedentes

En la Ley No. 75 de la Defensa nacional, aprobada en 1994 en Cuba, se establece las principales medidas a tener en cuenta para salvaguardar a la población y evitar daños materiales. Estas son la organización y la trasmisión del aviso, la protección de los ciudadanos en obras protectoras, la distribución de medios individuales de protección, la protección de las instalaciones, equipos, maquinarias, materia primas, reservas de alimentos y

⁷² Ministerio de Justicia. (2017). *Procedimiento para la evaluación, certificación, fijación de precios, contabilización, financiamiento, tributos y control de las pérdidas y daños producidos en casos de desastres*, [en línea: <http://www.cubahora.cu/uploads/documento/2019/02/15/goc-2017-ex37.pdf>], Gobierno de Cuba.

medicamentos, productos de la biotecnología, fuentes y reservas de agua, entre otras que son conocidas por la población en general debido a la alta probabilidad que tiene la isla de sufrir afectaciones por huracanes.⁷³

Diseño del programa

Las principales medidas en el proceso de recuperación van encaminadas a ayudar a la población damnificada, brindar asistencia médica oportuna, restablecer todos los servicios y evitar mayores afectaciones como la proliferación de enfermedades en las zonas afectadas.

En las primeras horas tras el desastre, los presidentes de los Consejos de la Administración Provinciales o Municipales, o de los Consejos de Defensa al mismo nivel son los directivos encargados de evaluar rápidamente los daños y actuar en consecuencia. Luego se suman los órganos superiores del Estado, incluido el Consejo de Ministros. Posteriormente, los presidentes de estos órganos, en caso de estar facultados para ello, aprueban la certificación de la evaluación de daños que se realice, en la que se incluyen la tasación, gastos y pérdidas. Las evaluaciones de daños aprobadas por los presidentes de los consejos de la Administración de las asambleas provinciales o municipales del Poder Popular o de los consejos de Defensa provinciales o municipales, son la base para la confección de las evaluaciones de necesidades de la población.⁷⁴

Principales resultados

Actualmente, Cuba posee un moderno sistema de pronósticos y avisos, una Defensa Civil con planes concretos de protección, así como una voluntad política que prioriza, ante todo, la protección de las vidas humanas. Adicionalmente, ante la inclemencia de fenómenos meteorológicos severos, a partir de 2017 cuenta con un Plan de Estado que otorga relevancia al enfrentamiento del cambio climático, llamado Tarea Vida.⁷⁵ Estas acciones le han permitido a la isla tener uno de los índices más bajos de pérdidas humanas ante los distintos fenómenos naturales han afectado a la región del Caribe en los últimos años.

⁷³ Milanés, L. y Yilén Paz, C. (2019). *Presupuesto del Estado en cada de desastres naturales (+Infografía)*, [en línea: <http://www.cubahora.cu/economia/presupuesto-del-estado-en-caso-de-desastre>], CUBAHORA Primera revista digital de Cuba.

⁷⁴ Ministerio de Justicia. (2017). *Procedimiento para la evaluación, certificación, fijación de precios, contabilización, financiamiento, tributos y control de las pérdidas y daños producidos en casos de desastres*, [en línea: <http://www.cubahora.cu/uploads/documento/2019/02/15/goc-2017-ex37.pdf>], Gobierno de Cuba.

⁷⁵ Yilén Paz, C. (2020). *Reducción de desastres naturales: la experiencia de Cuba (+Infografías)*, [en línea: <https://www.cubahora.cu/ciencia-y-tecnologia/reduccion-de-desastres-naturales-la-experiencia-de-cuba-infografias>], CUBAHORA Primera revista digital de Cuba.

Retos

A pesar de que la prevención de desastres siempre ha sido premisa en Cuba, se sabe que no es una tarea individual, razón por la cual se ha trabajado en el diseño de otras políticas de Estado para el enfrentamiento al cambio climático. Tal es el caso del programa “Tarea Vida” que identifica áreas y zonas del país donde resulta más urgente actuar, en aras de propiciar la recuperación de playas y costas, mitigar los efectos de las frecuentes sequías, etc.⁷⁶

2.1.5. Caso de experiencia de atención de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC

Unidad Humanitaria de Rescate ⁷⁷			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
La Unidad Humanitaria de Rescate es creada con la misión de Realizar reconocimientos y rescate de población que haya quedado aislada y que requiere pronto auxilio en las áreas afectadas por desastres naturales o artificiales, a fin de minimizar pérdidas humanas y materiales.	• Las Operaciones Humanitarias de ayuda y de rescate que ejecuta, son realizadas en cualquier país Centroamericano y del Caribe en que se presente un desastre natural o Antropogénico, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del desastre.	- La UHR-CFAC, ejecutará operaciones humanitarias y de rescate a solicitud del país afectado por un desastre natural o antropogénico, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del mismo. - Adopta los parámetros establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 1991. - Los integrantes de la UHR-CFAC, llevan a cabo su misión respetando la legislación interna del país afectado y los convenios, tratados y acuerdos vigentes.	• Unidades de Salud. • Ingenieros • Búsqueda, Salvamento y Rescate • Apoyo Logístico

⁷⁶ Madera Iglesias, I. (2017). *Cuba por la reducción de riesgos de desastres*, [en línea: <http://www.cubahora.cu/sociedad/destruccion-de-desastres-vida>], CUBAHORA Primera revista digital de Cuba.

⁷⁷ Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC. (2019). *Eje de Operaciones de Apoyo de Ayuda Humanitaria*, [en línea: <https://www.conferenciafac.org/organizacion/ejes-tematicos/operaciones-de-apoyo-a-las-ayudas-humanitarias/>], CFAC.

Antecedentes

El 12 de noviembre de 1997 los presidentes de Centroamérica acuerdan la creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica. En este contexto, la Unidad Humanitaria de Rescate nace en la Tercera Reunión Ordinaria del Consejo Superior (ROCS), realizada el 09 y 10 de septiembre de 1999, en Guatemala y el 24 de mayo del año 2000 se efectuó la ceremonia de constitución de la Unidad Humanitaria de Rescate (UHR-CFAC) en la República de El Salvador. Cuenta con unidades de Salud, Ingenieros, Búsqueda Salvamento y Rescate, Apoyo Logístico.⁷⁸ Los países que actualmente forman parte de la CFAC, y cuyas Fuerzas Armadas y Ejércitos Integran la Unidad Humanitaria de Rescate, son Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana.

Desde su creación, la CFAC ha establecido una visión estratégica enfocada en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre los Ejércitos y Fuerzas Armadas Miembros, apegados a la institucionalidad y base reglamentaria propia, para tratar objetivos comunes.

Diseño del programa

Con el propósito de satisfacer los requerimientos de apoyo a los países en casos de desastre natural o antropogénico, la UHR-CFAC ejecuta operaciones humanitarias y de rescate a solicitud del país afectado, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del mismo. Está integrada por las UHR de las Fuerzas Armadas Miembro (FAM), las cuales estarán regidas por sus respectivos manuales de organización. Los procedimientos para su ejecución están basados en el Manual de Políticas y Procedimientos de la UHR-CFAC, disponibles en cada una de las Oficinas de los Representantes de cada FAM. Para fortalecer las Unidades Humanitarias y de Rescate de la CFAC, el Consejo Superior ha tenido a bien aprobar el Plan de Fortalecimiento de las UHR-CFAC, el cual consiste en estandarizar el entrenamiento de cada una de las Unidades y fomentar la interoperabilidad en los diferentes escenarios.⁷⁹

Los integrantes de la UHR-CFAC, llevan a cabo su misión respetando la legislación interna del país afectado y los convenios, tratados y acuerdos vigentes.

⁷⁸ Jirón Toruño, R. (2001). *El Ejército de Nicaragua en Apoyo a la Población ante los desastres naturales y la Unidad Humanitaria de Rescate Conferencia de Fuerzas Armadas de Centro América. (UHR CFAC)*, [en línea: <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/costarica/assets/jiron.pdf>], Ejército de Nicaragua.

⁷⁹ Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC. (2019). *Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC*, [en línea: <https://www.conferenciafac.org/uhr-cfac-2/>], CFAC.

Principales resultados

Con la creación de las Unidades de Rescate Humanitario los países de Centroamérica cuentan con los recursos humanos y materiales para brindarse colaboración y apoyo mutuo en situaciones de desastre. Durante 2019, las UHR-CFAC han concretado la realización de 865 operaciones ejecutadas en el rubro de Tareas Ordinarias que incluyen el combate y prevención a los incendios forestales, primeros auxilios, rescate vertical, rescate en estructuras colapsadas y rescate en espacios confinados; 7,451 operaciones ejecutadas bajo el rubro de asistencia humanitaria entre los que se encuentran la distribución de alimentos, manejo de almacén, tareas de EDAN, tareas de apoyo a la población por inundaciones y asistencia en derrumbes, deslaves, deslizamientos, y remoción de escombros; así como 381,243 operaciones en el rubro de apoyos a secretarías del estado, donde se inscriben colaboraciones con los organismos rectores de manejo en crisis, colaboración con Salud, Educación, colaboración con el Ambiente, colaboración en la reconstrucción de infraestructuras viales.⁸⁰

Retos

Gracias al establecimiento de este mecanismo de participación, algunos de los países miembros han creado sus propias Unidades Humanitarias y de Rescate, como en el caso del El Salvador, cuya Unidad se ha mantenido en constante adiestramiento y ha participado en diferentes ejercicios realizados a nivel internacional.⁸¹ Sin embargo, debido a que la ejecución de las tareas de la Unidad, requiere de coordinación entre los diferentes países miembros de la Conferencia, el principal reto que se presenta es el establecimiento claro de los protocolos de actuación y de cooperación entre las fuerzas armadas de los países que la componen.

2.2. Experiencia de atención en México

En México, los programas dirigidos a la atención de la población en situación de emergencia social o natural, se relaciona con un enfoque preventivo. En este sentido, se revisarán las experiencias de atención en al ámbito nacional y en los estados de Veracruz, Sinaloa y Sonora.

⁸⁰ Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC. (2019). *Eje de Operaciones de Apoyo de Ayuda Humanitaria*, [en línea: <https://www.conferenciafac.org/organizacion/ejes-tematicos/operaciones-de-apoyo-a-las-ayudas-humanitarias/>], CFAC.

⁸¹ Fuerza Armada de El Salvador. (2017). *La Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR)*, [en línea: http://www.ceopaz.mil.sv/?page_id=999], Centro de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.

2.2.1. Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres en México

Esta iniciativa tiene por objetivo contribuir al fortalecimiento de políticas públicas de protección civil y de desarrollo, primordialmente en los niveles municipal y estatal, priorizando los sectores que se consideran en situación de mayor riesgo de desastre (agropecuario, forestal, turístico, vivienda y Pequeñas y Medianas Empresas). Lo anterior, mediante la capacitación a funcionarios(as), líderes sociales y civiles para la reducción de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático.

Las acciones se llevan a cabo en tres ámbitos: comunidades rurales y sub-urbanas, municipios y gobiernos estatales. La capacitación tiene un enfoque teórico práctico, vinculado al proceso de acompañamiento que el equipo del proyecto y especialistas nacionales e internacionales proporcionan para que lo aprendido sea puesto en práctica⁸².

2.2.2. Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)

Su misión es salvaguardar en todo momento la vida, los bienes e infraestructura de las y los mexicanos a través de la gestión continua de políticas públicas para la prevención y reducción de riesgos de desastres, por medio de la investigación y el monitoreo de fenómenos perturbadores, así como la formación educativa y la difusión de la cultura de protección civil, con objeto de lograr una sociedad más resiliente⁸³.

La Escuela Nacional de Protección Civil (ENAPROC) es una institución educativa de tipo medio superior y superior con capacidad académica, orientada a la formación y capacitación de técnicos, profesionales y especialistas en materia de protección civil y gestión integral del riesgo. Su establecimiento queda signado mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2011, el cual señala su adscripción al CENAPRED.

⁸² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres en México. El PNUD en México. UNDP. En línea: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/environment_energy/desarrollo-sustentable-programa-de-apoyo-a-la-reduccion-de-riesgos-de-desastres-en-mexi.html#:~:text=El%20PNUD%2C%20a%20trav%C3%A9s%20del,estrategias%20de%20prevenci%C3%B3n%20de%20desastres.

⁸³ Gobierno de México. (s. f.). Centro Nacional de Prevención de Desastres. En línea: <https://www.gob.mx/cenapred/es/que-hacemos>

La escuela ofrece los siguientes servicios⁸⁴:

- Programa de capacitación presencial 2020
- Programa de capacitación presencial 2019
- Estándares de Competencia para certificar funciones individuales de protección civil
- Programa Académico Técnico Básico en Gestión Integral del Riesgo (TBGIR) (modalidad a distancia)
- Curso Básico de Evaluación de Estructuras (modalidad a distancia)
- Capacitación para el Plan de Emergencia Radiológico Externo (PERE)
- Programa para el acompañamiento y la atención psicológica en situaciones de emergencia (modalidad a distancia)

2.2.3. Plan de Operaciones Volcán Popocatepetl

La misión del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es, en apoyo a las autoridades civiles, auxiliar a la población civil en las zonas de riesgo, cuando la actividad del Volcán Popocatepetl se incrementa y se determine la evacuación de las poblaciones de las áreas de riesgo, a fin de preservar a las personas, sus bienes y el entorno.

Lo anterior, mediante la realización de acciones preventivas y de auxilio, empeñando a la Fuerza de Tarea "POPOCATEPETL", integrada con cinco agrupamientos de auxilio ("Puebla", "Morelos", "México", "Tlaxcala" y "D.F."), así como, a las unidades militares que se proporcionen en apoyo⁸⁵.

2.2.4. Secretaría de la Defensa Nacional

La Secretaría de la Defensa Nacional estableció el Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, denominado PLAN DN-III-E. El cual 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 afectada por desastres de origen natural o humano, optimizando el empleo de los recursos humanos y materiales para su atención oportuna, eficaz y eficiente; apoyando, además, en la preservación de sus bienes y entorno⁸⁶.

⁸⁴ Centro Nacional de Prevención de Desastres. (s. f.). ENAPROC - GobMX. En línea: <http://www.enaproc-cenapred.gob.mx/>

⁸⁵ Nacional, S. D. L. D. (2019, 5 mayo). Plan de Operaciones Volcán Popocatepetl. gob.mx. En línea: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/plan-de-operaciones-volcan-popocatepetl>

⁸⁶ Nacional, S. D. L. D. (s. f.). ¿Qué es el Plan DN-III-E? gob.mx. En línea: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e>

2.2.5. Secretaría de Marina

La misión del Plan Marina es 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 propiedades⁸⁷.

2.2.6. Caso de experiencia de atención de Veracruz

Procedimiento de Respuesta a la Emergencia en el Estado de Veracruz ⁸⁸			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Sistema Estatal de Protección Civil tiene como objetivo general salvaguardar la vida, la integridad y la salud de la población, así como sus bienes, la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente a través de la gestión integral del riesgo.	• Prevenir los daños y pérdidas causadas al patrimonio social y familiar que perjudican el desarrollo social y económico, contribuyendo a acrecentar la vulnerabilidad que se traduce en mayor desigualdad social.	- En su caso, serán determinados por el Comité Estatal de Emergencias.	• Entrega de apoyos extraordinarios a la población

Antecedentes

La Ley N° 856 de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en 2013, tiene como uno de sus objetos fundamentales regular las bases de coordinación de los gobiernos estatal y municipales para la protección civil y la reducción del riesgo de desastres, así como consolidar las bases de integración y funcionamiento de los Sistemas Estatal y Municipales de Protección Civil y sus Consejos respectivos. En este contexto, define a una emergencia como una “situación anormal que puede conducir a un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para su seguridad e integridad, generada o

⁸⁷ Secretaría de Marina. (2020). Plan Marina - SEMAR. En línea: <http://www.semar.gob.mx/planmarina/>

⁸⁸ Secretaría de Protección Civil. (2019). Procedimiento de Respuesta a la Emergencia en el Estado de Veracruz, [en línea: <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/wp-content/uploads/sites/5/2019/06/PROCEDIMIENTO-DE-RESPUESTA-A-LA-EMERGENCIA.pdf>], Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

asociada con la inminencia o el impacto de un agente perturbador”, esto es, una emergencia se considera como todo evento repentino o previsible que pueda causar afectación sobre un sistema urbano-rural. La gravedad de las consecuencias sobre la seguridad de la población, su salud y el medio ambiente, depende de la rapidez y eficacia de la respuesta. Una acción oportuna puede evitar o reducir el riesgo de que un evento escale hasta el punto de convertirse en desastre.⁸⁹

Diseño del programa

El procedimiento establecido organiza de manera ordenada la respuesta institucional, ante toda emergencia de origen natural o antropogénica a través de tres niveles de respuesta:

1. El ámbito municipal, como primer respondiente;
2. El ámbito de la Secretaría de Protección Civil, como la entidad responsable del diseño e instrumentación de las políticas públicas estatales en la materia; y
3. El ámbito del Comité Estatal de Emergencias, como la instancia colegiada que reúne quienes integran del Consejo Estatal y, especialmente, aquellas/os que, por sus atribuciones y competencias, estén o deban estar directa o indirectamente vinculados a la atención de la emergencia.

El Procedimiento, considera las disposiciones legales federales y estatales que norman y guían los esfuerzos de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno de forma articulada y coordinada

La determinación al respecto de la entrega de apoyos extraordinarios a la población recae en el ámbito del Comité Estatal de emergencias y ocurre en el momento en que, de acuerdo con la evaluación del riesgo resulta necesaria la intervención de todo el sector público, de los tres órdenes de gobierno o, por lo menos, de aquellas entidades y dependencias directa o indirectamente involucradas en la atención de la emergencia, cuando ésta supone un riesgo a la salud e integridad de la población, su patrimonio, la infraestructura física o el entorno.⁹⁰

Principales resultados

El Gobierno del Estado implementa una política de gestión integral del riesgo para reducir el número de decesos, desapariciones, personas afectadas y pérdidas económicas, atendiendo las emergencias con un enfoque diferenciado asociado al fortalecimiento de la resiliencia de la

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

población. Durante el ejercicio fiscal 2018, por medio de la Dirección General de Administración y Atención a Emergencias se coordinó la atención a una población estimada de 727,229 personas locales y turistas en eventos socio-organizativos, en el marco de las Declaratorias de Emergencia decretadas durante ese periodo.⁹¹

Retos

La situación de pobreza, posición geográfica, la falta de programas municipales de protección civil y el proceso severo de cambio climático ubican a la entidad veracruzana como uno de los cinco estados con mayor vulnerabilidad ante los fenómenos meteorológicos en el país. el estado de Veracruz cuenta con un Programa Estatal de Protección Civil (PEPC), actualizado y disponible para consulta pública, donde se incluye un diagnóstico sobre los principales riesgos, metas y objetivos, líneas de acción, sin embargo, el punto débil se encuentra en la falta de programas municipales de protección civil.⁹²

⁹¹ Oficina de Programa de Gobierno. (2019). *Primer Informe de Gobierno 2018 - 2019*, [en línea: http://www.veracruz.gob.mx/archivos_veracruz/02_Primer%20Informe%20de%20Gobierno_Tomo%20DOS_Resumen%20Ejecutivo.pdf], Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁹² González, F. (2018). *Veracruz, débil ante desastres naturales; faltan recursos para atención*, [en línea: <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/veracruz-debil-ante-desastres-naturales-1952033.html>], Diario de Xalapa.

2.2.7. Caso de experiencia de atención de Sinaloa

Apoyo a las MIPYMES en Desastres Naturales ⁹³			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
El otorgamiento de créditos con tasas de interés bajas tuvo como objetivo la reactivación de la economía del Estado, a través del apoyo a pequeños y medianos negocios, tras el paso de los fenómenos naturales.	<ul style="list-style-type: none"> Pequeñas y medianas Empresas afectadas por fenómenos climatológicos como la depresión tropical 19-E, y el huracán Willa. 	<ul style="list-style-type: none"> 2 al menos, de Operación al menos 2 años de operación con su respectiva alta en el SAT Haber facturado al menos 1 MDP en el año inmediato anterior. Actividad Elegible Entre 21 a 65 años Aval de la Persona Física entre 21 y 65 años Patrimonio neto del aval mayor o igual al monto del préstamo Puntaje del aval en buro SCORE 625 puntos Aval debe vivir en el mismo estado que la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> Créditos con una tasa preferencial del 8% fijo anual, un periodo de gracia de 3 meses, con montos desde 5 Mil hasta 300 Mil pesos.

Antecedentes

Desde 2018, el Gobierno del Estado activó programas de financiamiento emergentes y ha dispersado apoyos subsidiados a través de recursos de la Secretaría de Economía federal en beneficio de MIPyMES afectadas por fenómenos climatológicos como la depresión tropical 19-E, que azotó el centro y norte del estado, y el huracán Willa, que golpeó gran parte del sur de Sinaloa.

Ese año se implementó un programa de financiamiento dirigido a MIPyMES que resultaron afectadas con la contingencia de la depresión tropical 19-E. Dicho programa, denominado Afectados Lluvias Severa, tuvo como incentivo una tasa preferencial del 8% y un periodo de gracia de seis meses, con montos desde los 5,000 hasta los 300,000 pesos. También en 2018, a raíz del azote del huracán Willa en el sur del estado, se logró activar un apoyo federal en efectivo subsidiado por el Instituto Nacional del Emprendedor

⁹³ Ordaz Coppel, Quirino. (2019). *Tercer Informe de Gobierno 2019*, [en línea: https://sinaloa.gob.mx/uploads/files/tercer_informe/Tercer_Informe_de_Gobierno_2019.pdf], Gobierno del Estado de Sinaloa.

(INADEM), que aún operaba a nivel nacional. De éste, se entregaron 1,562 apoyos de 10,000 pesos a cada afectado para la misma cantidad de empresarios que, a criterio del personal del INADEM, cumplieron con los lineamientos específicos del programa y las reglas de operación del Fondo Nacional Emprendedor vigentes para el ejercicio 2018. En total se dispersaron 15'620,000 pesos.

Cabe destacar que en este 2019, a causa de la contingencia de la tormenta Ivo, se implementó el programa Fosin Emergente, dirigido a empresarios que sufrieron daños en sus negocios por las recientes lluvias. El apoyo consistió en créditos con una tasa preferencial del 8% fijo anual, con un periodo de gracia de tres meses y montos desde los 5,000 hasta los 200,000 pesos para la reactivación de negocios afectados en los seis municipios declarados en emergencia: Rosario, Mazatlán, Elota, Mocorito, Guasave y Ahome. De este programa se registró un avance, al mes de agosto del presente año, de 19 solicitudes del sur del estado.⁹⁴

Diseño del programa

En el 2018 la Secretaría de Economía del Gobierno de Sinaloa implementó a través de Red Fosin un programa de financiamiento dirigido a MiPyMEs que resultaron afectadas con la contingencia de la Depresión Tropical 19-E. Dicho programa se denominó “Afectados Lluvias Severas” el cual tenía como incentivo una tasa preferencial del 8% y un periodo de gracia de 6 meses, con montos desde 5 Mil hasta 300 Mil.

Para ello, el trámite de los créditos se realiza a través del levantamiento de censos por parte de los ejecutivos de crédito en zonas afectadas. Con el llenado de llenado de la solicitud, se recaban los requisitos necesarios, para el envío de los datos al área de análisis. Posteriormente, si el expediente resultaba favorable se realizaba el contrato y la dispersión del recurso.⁹⁵

Principales resultados

Desde 2018, el Gobierno del Estado activó programas de financiamiento emergentes y ha dispersado apoyos subsidiados a través de recursos de la Secretaría de Economía federal por el orden de los 30'490,000 pesos en beneficio de MiPyMEs afectadas por fenómenos climatológicos como la

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ Comunicación Social. (2019). *En el 2018 y 2019 el Gobierno de Sinaloa ha dispuesto de programas de financiamiento y de apoyos para MiPyMEs afectadas por huracanes y fenómenos climatológicos*, [en línea: <https://sinaloa.gob.mx/noticias/en-el-2018-y-2019-el-gobierno-de-sinaloa-ha-dispuesto-de-programas-de-financiamiento-y-de-apoyos-para-mipymes-afectadas-por-huracanes-y-fenomenos-climatologicos#sthash.IFbF3v7c.dpbs>], Gobierno del Estado de Sinaloa.

depresión tropical 19-E, que azotó el centro y norte del estado, y el huracán Willa, que golpeó gran parte del sur de Sinaloa.⁹⁶

Retos

A pesar de la reapertura de la economía que se ofrece a través de los otorgamientos de los créditos mencionados, los requisitos impiden que los pequeños comerciantes o personas con negocios no establecidos puedan tener acceso a estas formas de financiamiento.

2.2.8. Caso de experiencia de atención de Sonora

Plan Emergente de Seguridad Alimentaria⁹⁷			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Apoyar a familias con mayores carencias sociales, que habitan en zonas de atención prioritaria de localidades de mayor concentración poblacional y que han sido afectadas con la disminución de ingresos o pérdida de empleo, a través de una entrega única de dos paquetes alimentarios conformado por 24 artículos de la canasta básica cada uno.	<ul style="list-style-type: none"> Familias en condición de pobreza e inseguridad alimentaria que habiten en las zonas de cobertura del PESA y que cumplan con los criterios de selección establecidos en las presentes Reglas de Operación. <p>Se tiene contemplado apoyar a 25 mil familias mediante la distribución de 50 mil paquetes alimentarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ser integrante de una familia en condición de pobreza extrema o moderada y habitar en las zonas definidas con cobertura del PESA. No se establecen requisitos de documentación a entregar por parte de las familias a beneficiar, debido a que en el contexto donde se habrán de distribuir los apoyos, por protocolos de protección y atendiendo la estrategia de "Distanciamiento Social" se evitará contacto directo con la población a beneficiar. 	<ul style="list-style-type: none"> Por única ocasión, se entregarán 2 paquetes alimentarios por familia. Cada paquete contiene 24 artículos de la canasta básica recomendados por nutriólogos por ser la base para la elaboración de alimentos con alto valor nutricional.

⁹⁶ Ordaz Coppel, Quirino. (2019). *Tercer Informe de Gobierno 2019*, [en línea: https://sinaloa.gob.mx/uploads/files/tercer_informe/Tercer_Informe_de_Gobierno_2019.pdf], Gobierno del Estado de Sinaloa.

⁹⁷ Secretaría de Desarrollo Social. (2020). *Plan Emergente de Seguridad Alimentaria. Reglas de Operación 2020*, [en línea: <https://sedesson.gob.mx/wp-content/docs/REGLAS%20DE%20OPERACION%20DEL%20PESA%202020.docx>], Gobierno del Estado de Sonora.

Antecedentes

A partir de la declaratoria de emergencia sanitaria debido a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) el 30 de marzo de 2020, los Gobiernos Estatales activaron programas de apoyos o financiamientos emergentes con el objetivo de aminorar el impacto económico que tiene sobre las personas y sus familias, la interrupción en las actividades comerciales que, en el caso de negocios pequeños, representan el sustento económico de millones de mexicanos.

En este contexto, el Gobierno del Estado de Sonora, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, pone en operación el Plan Emergente de Seguridad Alimentaria (PESA) para otorgar paquetes alimentarios a 25 mil familias con mayores carencias sociales que hayan sido afectadas en la disminución de ingresos o pérdida de empleo y que habiten en los centros urbanos con mayor densidad poblacional.⁹⁸

Diseño del programa

La entrega de los apoyos se realiza a través de la georreferenciación entregada por la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora para la realización de un recorrido previo por la colonia asignada para conocer las condiciones y ubicar en un censo visual, las viviendas donde se entregarán las despensas. El día de la entrega de los apoyos, se notifica las familias que en la entrada de la vivienda se les dejará una despensa y los integrantes de la Red de Distribución colocan los paquetes en cada vivienda seleccionada. Si una vez cubiertas las zonas de atención prioritaria, quedan disponibles paquetes alimentarios, éstos deberán ser distribuidos entre familias en condición de vulnerabilidad que habiten fuera de las zonas de atención prioritaria.⁹⁹

Principales resultados

De acuerdo con información de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Sonora el marco de la entrega de los Paquetes de Seguridad Alimentaria, se han beneficiado a 100 mil personas en los municipios de Agua Prieta, Álamos, Caborca, Cajeme, Etchojoa, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Magdalena, Navojoa, Nogales, Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, de acuerdo con información de la Secretaría de Desarrollo. Cada uno de estos paquetes contienen entre otros, frijol pinto, avena, arroz blanco, azúcar, harina de maíz, harina de trigo, aceite, leche, latas

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibidem.*

de atún, latas de ensalada de legumbres, latas de sardina, lentejas, pastas y purés de tomate.¹⁰⁰

Retos

Debido a las medidas y protocolos de distanciamiento social para evitar la propagación del virus, no es posible para el Programa integrar un padrón de personas de beneficiarias para evitar contactos e intercambios de documentos, por lo que los documentos probatorios de la entrega de los apoyos se limitan a evidencias fotográficas y esquemas de distribución. En este sentido, no es posible verificar que los apoyos son entregados a las familias con mayor vulnerabilidad o condiciones de pobreza.

3. Propuesta de diseño para la solución a la problemática

3.1. Árbol de objetivos

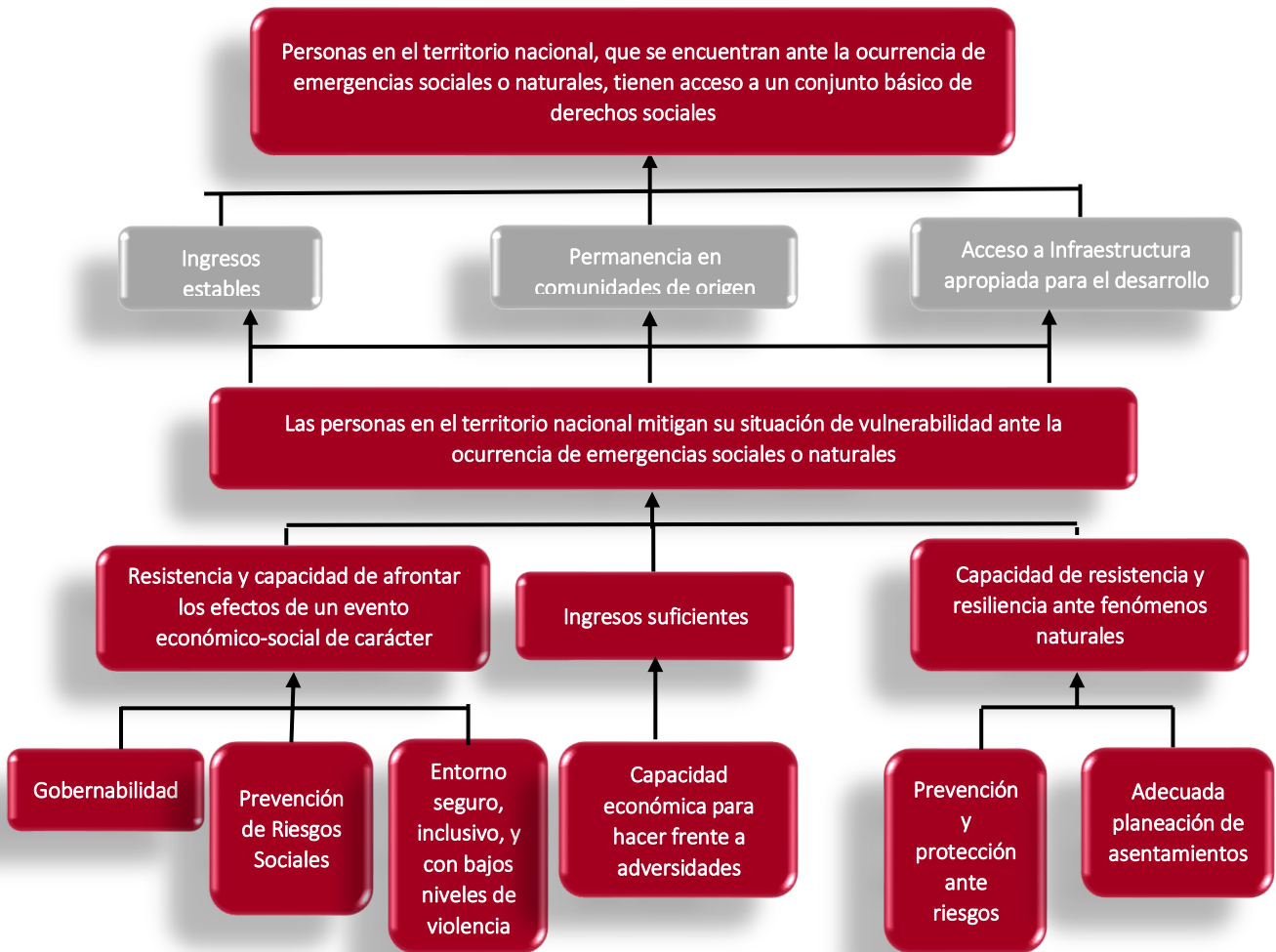
El Árbol de Objetivos se construye a partir de la formulación del árbol de problemas de acuerdo con la Matriz de Marco Lógico (MML), el cual se plantea en el Diagnóstico del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural. En ese sentido, se determinó como objetivo central: Las personas en el territorio nacional, mitigan su situación de vulnerabilidad ante la ocurrencia de fenómenos sociales o naturales.

El cumplimiento del objetivo, o propósito del programa permitirá que las personas afectadas por una emergencia social o natural: 1) tengan ingresos estables; 2) permanezcan en sus lugares de origen si así lo desean; y 3) tengan acceso a infraestructura apropiada para el desarrollo humano. Lo anterior, con el propósito de contribuir a, que esta población tenga acceso a un conjunto básico de derechos sociales.

A continuación, se presenta de forma esquemática el “Árbol de Objetivos”:

¹⁰⁰ Comunicación Social. (2020). *Entrega Paquetes de Seguridad Alimentaria por emergencia sanitaria*, [en línea: <https://www.sonora.gob.mx/acciones/noticias/entrega-paquetes-de-seguridad-alimentaria-por-emergencia-sanitaria.html>], Gobierno del Estado de Sonora.

Figura 6. Árbol de Objetivos



FUENTE: Elaboración propia.

Para que las personas puedan mitigar su situación de vulnerabilidad ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales se requiere orientar recursos para reforzar su capacidad de resistencia y resiliencia, así como contribuir a que tengan ingresos suficientes para afrontar las adversidades derivadas de los fenómenos sociales o naturales.

3.2. Identificación de los principales medios

3.2.1. Resistencia y capacidad de afrontar el impacto de un evento económico o social de carácter traumático

La política pública debe implementar iniciativas complementarias o alternas a las que desarrollan las personas de manera individual para hacer frente a los eventos adversos de carácter económico-social, teniendo como objetivo principal fortalecer los recursos de éstas y sus comunidades¹⁰¹ que les permitan tener capacidad de afrontar situaciones adversas con el propósito de mitigar la situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan las personas en el territorio nacional ante su ocurrencia.

Gobernabilidad

Para que las políticas públicas enfocadas en fortalecer los recursos y capacidades de la población sean implementadas de manera eficiente y oportuna es necesario un nivel de gobernabilidad adecuado que permita tener una institucionalidad apropiada, “que coloque en condiciones de igualdad la política económica y la política social, tanto para facilitar esa convergencia de recursos del estado y de la sociedad civil como para encontrar el justo equilibrio entre la racionalidad macroeconómica y el desarrollo social”¹⁰².

La gobernabilidad es “el paraguas bajo el cual se lleva a cabo la reducción del riesgo de desastres...la gobernabilidad influye la predisposición y voluntad de los agentes nacionales y sub-nacionales (incluidos gobiernos, parlamentarios, funcionarios públicos, medios de comunicación, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) para coordinar las acciones orientadas a gestionar y reducir los riesgos relacionados con los desastres”¹⁰³.

Prevención de riesgos sociales

Para construir comunidades resistentes ante eventos o emergencias sociales es necesario tener conciencia de los factores de riesgo existentes y que en la planificación de política en general se preste atención y se pongan en prácticas medidas de prevención y de reducción del riesgo¹⁰⁴.

Un elemento fundamental para la prevención de riesgos sociales es la generación de información sobre sus orígenes, causas, alcances, frecuencia de ocurrencia, y evolución, con ello se proveerá de información relevante

¹⁰¹ PIZARRO, R., La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, núm. 6, febrero de 2001.

¹⁰² *Ibidem*

¹⁰³ PNUD, Reducción del Riesgo de Desastres Gobernabilidad y Transversalización, PNUD, Nueva York, octubre de 2010.

¹⁰⁴ *Ibidem*

para fortalecer la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de algún fenómeno social.

Entorno seguro, inclusivo y con bajos niveles de violencia

Un entorno seguro y con bajos niveles de violencia es de suma importancia para que las personas se enfoquen en la construcción de elementos para fortalecer su resistencia y capacidad de afrontar eventos socio-económicos, un entorno inclusivo permite que todas las personas tengan las mismas oportunidades para constituir estos elementos.

Un entorno contrario al descrito exacerbaría las situaciones de inseguridad e indefensión a las que se enfrentan las personas ante eventos socio-económicos adversos.

3.2.2. Ingresos suficientes

Si las personas cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, conllevaría a que tengan recursos disponibles para hacer frente a los efectos que trae consigo la ocurrencia de una emergencia social o natural que les afecte de manera directa, asimismo, permitiría mitigar su vulnerabilidad ante la ocurrencia de dichos eventos.

Ante la insuficiencia de recursos, se requiere de fuentes alternativas de ingresos que permitan mitigar los efectos adversos de las emergencias sociales o naturales, es aquí donde las transferencias de recursos públicos tanto monetarios como en especie juegan un papel muy importante para coadyuvar en la recuperación de las personas ante estos fenómenos.

Capacidad económica para hacer frente a adversidades

La capacidad económica se puede construir por dos vías, la primera a corto plazo, dotando de un ingreso alterno a las personas que se encuentran ante adversidades para que puedan hacer frente a sus efectos y la segunda vía, a mediano plazo, contribuyendo a que las personas cubran sus necesidades básicas para que puedan liberar recursos para el ahorro que más tarde puedan utilizar para hacer frente a alguna adversidad. Este programa estaría enfocado a la construcción de capacidad económica por la primera vía, mientras que el resto de programas sociales del gobierno federal contribuirían a la segunda vía.

Con el propósito de orientar los esfuerzos hacia la consecución de objetivos concretos y bien definidos que nos permitan atender las necesidades de la población inmersa ante constantes factores sociales o naturales que, vulneran su capacidad para afrontar sus efectos, es necesario diseñar políticas públicas dirigidas a grupos de vulnerabilidad y desventaja, con la

finalidad de que tengan los medios económicos y herramientas necesarias para hacer frente a las adversidades que se les presenten.

Es necesario que se construya y se pongan en acción políticas enfocadas en la atención de un mayor número de personas para cubrir sus necesidades más apremiantes, ya que, al cubrir dichas necesidades, las personas podrían contar con reservas de ahorros que más tarde, les permita hacer frente a las adversidades que se les presenten.

Es así como, el Gobierno de México juega un papel fundamental para crear esta capacidad económica, no solo como promotor y ejecutor de políticas públicas que busquen el bienestar de las personas para que estas puedan desarrollar su capacidad de ahorro, si no como promotor de políticas que faciliten e incentiven esta actividad.

3.2.3. Capacidad de resistencia y resiliencia ante fenómenos naturales

La capacidad de resistencia incide de manera positiva para mitigar la vulnerabilidad que presentan las personas por la ocurrencia de emergencias naturales.

El riesgo ante una amenaza, entendido como la probabilidad de incurrir en daños al bienestar, será mayor o menor dependiendo de factores como la fuerza y amplitud geográfica destructiva del evento y de la capacidad de resistencia que tengan comunidades que se encuentran ante la ocurrencia de dichos eventos, de ello se puede deducir que entre menor capacidad de resistencia hay una exacerbación de la situación de vulnerabilidad de las personas ante la ocurrencia de estos eventos¹⁰⁵.

La resistencia se puede definir como el conjunto de la capacidad defensiva específica de grupos sociales y la capacidad gubernamental de reacción inmediata, así como la capacidad de resiliencia¹⁰⁶.

La resiliencia se define como “la capacidad de un sistema social o comunidad, para prever las amenazas a las que se encuentra expuesto y sean susceptibles de dar lugar a desastres, prevenir y mitigar los riesgos, amortiguar sus consecuencias (incluyendo la preservación de las funciones que garantizan la cobertura de las necesidades básicas) y recuperarse de aquellas en condiciones que permitan un mejor afrontamiento futuro de las amenazas”¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Constantino, Roberto y Dávila, Hilda. Una aproximación a la vulnerabilidad y la resiliencia ante eventos hidrometeorológicos extremos en México en Política y Cultura No.36, México, enero 2011.

¹⁰⁶ *Ibíd*em

¹⁰⁷ Dueñas Molina, Carlos, ¿Por qué hay que hablar de resiliencia en la gestión del riesgo de desastres?, Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

Para reforzar la resiliencia de una comunidad o sociedad, se deben poner en marcha acciones de previsión encaminadas a evitar la ocurrencia o minimizar las consecuencias de una amenaza natural, así como acciones para garantizar que, en caso de ocurrencia de una emergencia, esta situación se gestione de manera eficaz y eficiente para lograr una rápida recuperación.

Prevención y protección ante riesgos

Parte esencial de la construcción de resiliencia es la prevención y protección ante riesgos, si bien los fenómenos naturales que causan las emergencias no se pueden evitar, si se puede estar preparado ante su posible ocurrencia, por lo cual es de suma importancia que los gobiernos difundan información sobre cómo actuar ante la ocurrencia de distintas clases de emergencias naturales y poner en práctica en conjunto con las comunidades, acciones encaminadas a reducir los efectos adversos que dichos fenómenos podrían traer consigo.

Como parte de las acciones de prevención se encuentran las investigaciones que den cuenta de la probabilidad de ocurrencia de una amenaza, su frecuencia y localización, vitales porque con ello se provee de información que permite crear mapas de riesgos, herramienta que permite enfocar los esfuerzos de prevención a aquellos en los cuales sea más probable que la población estará expuesta.

Adecuada planeación de asentamientos

La adecuada planeación de asentamientos contribuye a evitar una exposición a riesgos pues la falta de esta, así como la falta de regulaciones estrictas además del desconocimiento con el medio natural generan asentamientos dentro de un espacio territorial en los que existen probabilidades de que se generen daños ya sea a las viviendas, a las personas o ambas, el cual puede ser resultado de la ocurrencia de fenómenos perturbadores del tipo natural o derivado de actividades humanas¹⁰⁸.

3.3. Identificación de los principales fines

Los elementos en el diagrama que se encuentran encima del objetivo principal corresponden a los fines, también entendidos como objetivos surgen al invertir los efectos del problema principal en el árbol de problemas. Los fines que se buscan alcanzar como consecuencia de abordar el objetivo principal representan las consecuencias positivas provocadas debido al éxito del objetivo principal.

¹⁰⁸ Constantino, Roberto y Dávila, Hilda. Una aproximación a la vulnerabilidad y la resiliencia ante eventos hidrometeorológicos extremos en México en Política y Cultura No.36, México, enero 2011.

El objetivo principal que se plantea en el árbol de objetivos, representa la situación deseable que se espera lograr con la intervención pública y es que: “Las personas en el territorio nacional mitigan su situación de vulnerabilidad ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales”.

Este objetivo corresponde a la situación contraria al problema principal detectado en el árbol de problemas. A su vez, la consecución de este objetivo tendrá consecuencias o efectos positivos sobre la población objetivo. Debido a su causalidad, los efectos positivos derivados del objetivo principal también se entienden como fines en la Metodología de Marco Lógico (ILPES, 2004).

Los fines derivados directamente del objetivo principal son lograr condiciones favorables para la permanencia de las personas en sus lugares de origen, si así lo desean, y que la población objetivo tenga acceso a ingresos estables y acceso a infraestructura para el desarrollo humano.

3.4. Análisis de la interrelación entre medios y fines

La descripción de los medios y los fines surge a partir de los elementos del árbol de objetivos presentado previamente. Es necesario hacer explícitos los componentes del árbol de objetivos para definir las acciones que permitirán materializar los medios que logren la consecución de los objetivos y la solución del problema planteado.

Esta descripción está ligada directamente con la definición de acciones, que es la siguiente fase en la Metodología del Marco Lógico propuesta por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El ILPES forma parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A pesar de que es posible encontrar una amplia cantidad de acciones para disminuir el problema, difícilmente todos ellas serán factibles o compatibles entre sí (ILPES, 2004). En este sentido, es necesario analizar el conjunto de medios y acciones para valorar la posibilidad de abordarlos con una misma intervención o programa público.

En ese sentido, analizar cómo cada uno de los medios, contribuirá a resolver el problema que atiende el programa, nos ayudará a comprender la importancia de su implementación.

Ante la ocurrencia de desastres naturales o sociales, tener resistencia y capacidad de afrontarlos, representa en qué medida dichas ocurrencias afectan el bienestar de las personas y la diferencia del tiempo de recuperación. Un factor que contribuye a mitigar la vulnerabilidad de la población ante esta clase de emergencias es la posibilidad de tener ingresos estables, sin embargo, los trabajadores temporales, aquellos poco calificados o quienes trabajan en la informalidad, afrontan una mayor inestabilidad y reducciones salariales sustanciales, lo que representa un crecimiento más

lento de su salario,¹⁰⁹ estamos hablando que, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, son 31 millones de personas las que se encuentran ocupadas informalmente al primer trimestre de 2020.¹¹⁰

Esto a su vez, provoca una serie de consecuencias que repercuten directamente en aquellos derechos que las personas deberían tener, sobre todo ante la ocurrencia de emergencias. Estamos hablando de derechos como el acceso a una vivienda digna y decorosa, a una alimentación nutritiva y de calidad.

Algunas de esas consecuencias son la migración por hambre, por falta de empleo y de un conjunto básico de derechos a los cuales no tienen acceso las personas que viven con una precaria situación laboral y que esto los lleva a la necesidad de ocupar viviendas que se encuentran en asentamientos irregulares, haciéndolos más propensos a sufrir los estragos de los desastres naturales; esta situación de vulnerabilidad y precariedad también suele orillar a las personas a desplazarse ya sea de manera temporal o permanente, lejos de sus comunidades de origen, migrando a algún otro estado dentro del territorio nacional, o bien migrando al extranjero.

Dichas situaciones hacen que la respuesta del gobierno a la población en situaciones en las que ocurran emergencias sociales o naturales, sea imperante y pronta, para así mitigar y proporcionar el conjunto de derechos que las personas necesitan, prioritariamente cuando los desastres son inminentes.

3.5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)¹¹¹

Con base en el árbol de objetivos planteado, a través de la Matriz de Indicadores se estructuran los objetivos, así como las relaciones causales entre éstos en sus distintos niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades; esto con el propósito de cumplir con un diseño efectivo y coherente del programa, con actividades, productos y servicios conducentes a resultados e impactos, lo cual se puede observar en la siguiente figura:

¹⁰⁹ Todos juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? OCDE. 2015. En línea. https://www.oecd-ilibrary.org/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en

¹¹⁰ Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre 2020. 19 de mayo, 2020. En línea: https://www.inegi.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_05.pdf

¹¹¹ CONEVAL 2020 <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MIR.aspx?pldMatriz=20000093&pCiclo=2020&pRamo=20&siglas=BIENESTAR&nombre=Bienestar%20de%20las%20Personas%20en%20Situaci%C3%B3n%20de%20Emergencia%20Social%20y%20Natural&t=b>

Figura 7. Matriz de Indicadores para Resultados

Fin								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos a las personas afectadas por un fenómeno social o natural a través de la reducción de la situación de vulnerabilidad que estas personas presentan			1			Condiciones macroeconómicas del país se mantienen estables.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Tasa de variación de personas en condición de pobreza extrema en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural	Mide la variación de personas en condición de pobreza extrema en el año t en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t respecto personas en condición de pobreza extrema en el año t-2 en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t	$\{[(\text{Personas en condición de pobreza extrema en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t} / \text{Personas en condición de pobreza extrema en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t}) - 1] * 100$	Relativo	Tasa de variación	Estratégico	Eficacia	Bienal	Personas en condición de pobreza extrema en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en México https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx y CENAPRED en http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias; Personas en condición de pobreza extrema en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en México https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx y Declaratorias de Emergencia o Desastre, CENAPRED en http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias
Propósito								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Las personas afectadas por una emergencia social o natural reducen su situación de vulnerabilidad ante la ocurrencia de fenómenos sociales o naturales			1			La población en emergencia social o natural utiliza los recursos entregados por el Programa para la protección de sus derechos sociales.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Tasa de variación de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural	Mide la variación de personas con ingreso inferior al valor promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t respecto al total de personas con ingreso inferior al valor promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t-2 en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t	$\{[(\text{Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t} / \text{Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t-2 en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t}) - 1] * 100$	Relativo	Tasa de variación	Estratégico	Eficacia	Bienal	Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx ; Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t-2 en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx
Continúa Propósito								

Tasa de variación de personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación que residen en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural	Mide la variación de personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o con carencia de acceso a la alimentación en el año t-2 que residen en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t respecto al total de personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o con carencia de acceso a la alimentación en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t	{[(Personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t / Personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t)]*100	Relativo	Tasa de variación	Estratégico	Eficacia	Bienal	Personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t; Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx ; Personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación en el año t; Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx
--	---	--	----------	-------------------	-------------	----------	--------	---

Componente								
------------	--	--	--	--	--	--	--	--

Objetivo			Orden			Supuestos		
----------	--	--	-------	--	--	-----------	--	--

Apoyos en especie entregados			1			Las condiciones territoriales y climatológicas permiten la entrega de apoyos de acuerdo a lo planeado.		
------------------------------	--	--	---	--	--	--	--	--

Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de personas atendidas por el Programa a través de apoyos en especie respecto de las personas que se tiene planeado atender con apoyos en especie durante el periodo t	Mide el porcentaje de personas atendidas por el Programa a través de apoyos en especie respecto de las personas que se tiene planeado atender con apoyos en especie durante el periodo t	(Personas atendidas por el Programa a través de apoyos en especie/Personas que se tiene planeado atender con apoyos en especie durante el periodo t)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Semestral	Personas atendidas por el Programa a través de apoyos en especie: Bases Operativas de Gestión del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural; Personas que se tiene planeado atender con apoyos en especie durante el periodo t; Metodología para la estimación de metas para el ejercicio fiscal 2021 del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural.

Objetivo			Orden			Supuestos		
----------	--	--	-------	--	--	-----------	--	--

Apoyos económicos entregados			1			Las condiciones territoriales y climatológicas permiten la entrega de apoyos de acuerdo a lo planeado		
------------------------------	--	--	---	--	--	---	--	--

Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de personas atendidas por el Programa a través de apoyos económicos respecto de las personas que se tiene planeado atender con apoyos económicos durante el periodo t	Mide el porcentaje de personas atendidas por el Programa a través de apoyos económicos respecto de las personas que se tiene planeado atender con apoyos económicos durante el periodo t	(Personas atendidas por el Programa a través de apoyos económicos/Personas que se tiene planeado atender con apoyos económicos durante el periodo t)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Semestral	Personas atendidas por el Programa a través de apoyos económicos: Bases Operativas de Gestión del Programa Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural; Personas que se tiene planeado atender con apoyos económicos durante el periodo t; Metodología para la estimación de metas para el ejercicio fiscal 2021 del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural

Actividad								
-----------	--	--	--	--	--	--	--	--

Objetivo			Orden			Supuestos		
----------	--	--	-------	--	--	-----------	--	--

Autorización de operativos de pago para apoyos económicos			1			Las condiciones físicas de las instalaciones administrativas y el adecuado funcionamiento de los sistemas informáticos permiten el desarrollo normal de las actividades del Programa		
---	--	--	---	--	--	--	--	--

Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
-----------	------------	-------------------	--------------------------	------------------	-------------------	-------------------------	------------------------	------------------------

Promedio de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la emisión de un Dictamen de emergencia por parte del Programa	Mide los días promedio en que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la emisión de un Dictamen de Emergencia aprobada por el Programa	(Sumatoria de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la emisión de un Dictamen de Emergencia por el Programa / Número de Operativos de pago para apoyos económicos autorizados)	Relativo	Promedio	Gestión	Eficacia	Semestral	Sumatoria de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la emisión de un Dictamen de Emergencia por el Programa: Control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural; Número de Operativos de pago para apoyos económicos autorizados: Control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural
Promedio de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa	Mide los días promedio en que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa	(Sumatoria de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa / Número de Operativos de pago autorizados para la entrega de apoyos económicos)	Relativo	Promedio	Gestión	Eficacia	Semestral	Número de Operativos de pago autorizados para la entrega de apoyos económicos: Control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural; Sumatoria de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa: control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural
Objetivo			Orden			Supuestos		
Autorización de pagos para apoyos en especie			2			Las condiciones físicas de las instalaciones administrativas y el adecuado funcionamiento de los sistemas informáticos permiten el desarrollo normal de las actividades del Programa		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Promedio de días en los que se autoriza un pago para la entrega de apoyos en especie a partir de la emisión de un Dictamen de emergencia por parte del Programa	Mide los días promedio en que se autoriza un pago para la entrega de apoyos en especie a partir de la emisión de un Dictamen de Emergencia aprobada por el Programa	(Sumatoria de días en los que se autoriza un pago para la entrega de apoyos en especie a partir de la emisión de un Dictamen de Emergencia por el Programa / Número de pagos para apoyos en especie autorizados)	Relativo	Promedio	Gestión	Eficacia	Semestral	Sumatoria de días en los que se autoriza un pago para la entrega de apoyos en especie a partir de la emisión de un Dictamen de Emergencia por el Programa: Control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural; Número de pagos para apoyos en especie autorizados: Control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural
Promedio de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa	Mide los días promedio en que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa	(Sumatoria de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa / Número de Operativos de pago autorizados para la entrega de apoyos económicos)	Relativo	Promedio	Gestión	Eficacia	Semestral	Sumatoria de días en los que se autoriza un operativo de pago para la entrega de apoyos económicos a partir de la solicitud de recursos de parte del Programa: Control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural; Número de pagos autorizados para apoyos en especie: Control de Operativos de pago del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural

Fuente: Tomado de CONEVAL 2020.

3.6. Principales características del diseño del programa

3.6.1. Población objetivo

Las personas que se encuentren en el lugar donde acontezcan fenómenos sociales o naturales, o bien, se encuentren afectadas por estos y que la

autoridad considere que se encuentran en riesgo con respecto a su seguridad e integridad, o se encuentren en una situación de vulnerabilidad y que requieran de asistencia para contribuir a salvaguardar el bienestar y cumplimiento de los derechos sociales.

3.6.2. Criterios de elegibilidad¹¹²

Cuadro 11. Criterios de elegibilidad

CLASIFICACIÓN DEL FENÓMENO		CRITERIOS	ÁMBITO DE APLICACIÓN
TIPO	FENÓMENO		
Sociales		<p>Cuando acontece una situación adversa producto de la actividad humana que haya generado una situación de vulnerabilidad en los derechos sociales de las personas.</p> <p>Todos aquellos fenómenos sociales que produzcan daño y/o causen perjuicio en las personas y su seguridad, no contemplados en el párrafo anterior, serán determinados por la Secretaría considerando los siguientes criterios: Ubicación, Grado de Intensidad, población o personas en tránsito afectadas y grado de afectación.</p>	Encontrarse en el territorio o localidad que hayan sido afectados por algún fenómeno.
Naturales	Ciclón tropical	Cuando se active la Alerta Naranja y Alerta Roja en la Fase de Acercamiento o Alejamiento de un Ciclón Tropical.	Haber sido afectado en sus bienes y/o personas y que requiera de asistencia para su recuperación.
	Inundación	Cuando se active la Alerta de Riesgo Alto (color Naranja) y máximo (color Rojo) de precipitación por parte del Sistema Meteorológico Nacional, y ocasione daños severos a la población.	Haber sido afectado en sus bienes y/o personas y que requiera de asistencia para su recuperación.
	Actividad volcánica	Cuando el semáforo de Alerta Volcánica del CENAPRED indique Alarma (Color Rojo) en sus Fases 1 y 2.	Haber sido afectado por habitar una localidad cercana al evento volcánico.
	Incendios	Fuego no controlado de grandes proporciones, que puede presentarse en forma súbita o gradual. Por lo general produce daños	Haber sido afectado por un incendio originado por causas adversas.

¹¹² ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, para el ejercicio fiscal 2021. [En línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19/01/2021, México. DOF., 19 de enero de 2021.

	<p>materiales, lesiones o pérdida de vidas humanas.</p> <p><i>Incendio parcial:</i> Fuego que abarca parte de una instalación o área determinada que tiene la posibilidad de salirse de control y causar víctimas o daños mayores. Los extintores portátiles son inútiles para sofocarlos, ya que se requiere de la participación de personal capacitado y equipado.</p> <p><i>Incendio total:</i> Incendio completamente fuera de control de alta destructividad, que afecta a toda una instalación o área, siendo difícil de combatir. Debe protegerse a las personas y propiedades de los alrededores.</p>	
Sismo	Sismo de magnitud superior a 6.1 grados en la escala de Richter que ocasione daños severos.	Haber sido afectado en sus bienes y/o personas y que requiera de asistencia para su recuperación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Lineamientos de Operación del Programa.

3.6.3. Cobertura

El Programa tendrá cobertura nacional.

3.6.4. Tipos y montos de apoyo

Las personas que resulten afectadas por un fenómeno social o natural y requieran asistencia para su recuperación, se les otorgarán de manera directa apoyos económicos, en especie o ambos.

Estos apoyos podrán otorgarse e incrementarse en los casos que determine el Comité Técnico del Programa, dependiendo de las circunstancias especiales de la emergencia que así lo ameriten y a la disponibilidad presupuestal del Programa.

Apoyo Económico

El apoyo económico directo podrá entregarse a través de tarjetas y/o cheques o por los medios que determine la Secretaría, el cual será equivalente a una Unidad de Medida y Actualización (UMA) mensual vigente publicada en la página electrónica: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>, la entrega se dará a conocer a través de los medios que la Secretaría considere pertinentes.

Apoyo en Especie

Se entregará de forma directa y sin intermediarios apoyos en especie, en el lugar que determine la Secretaría de acuerdo con la emergencia presentada. Tratándose de emergencias sociales el apoyo se entregará preferentemente en los albergues.

El apoyo en especie podrá ser en bienes personales o herramientas; o para la cobertura de primeras necesidades, tales como alimentos alimentación, habitación, higiene, sanitaria, centros de apoyo, o similares; o para la transportación y/o traslados, ya sea de emergencia o cualquier otro, que sirva para mitigar la vulnerabilidad y permita atender las necesidades de las personas en emergencia o les permitan mantener un mínimo de bienestar, desde un enfoque de Derecho Humanos, por lo tanto, es de carácter enunciativo y no limitativo.

Recibir los apoyos del presente programa, no es excluyente de recibir apoyos económicos, pensiones y/o becas, o recibir apoyos de otros programas, de acuerdo con la normatividad aplicable. El apoyo se entregará por el periodo que dure la emergencia o vulnerabilidad o, hasta que se considere superada la emergencia, tal valoración se realizará por el Comité Técnico del Programa.

3.7. Análisis de complementariedades, sinergias y duplicidades

El propósito de este apartado es analizar las posibles complementariedades, sinergias y en su caso duplicidad con los otros programas de la Administración Pública Federal, con el fin de brindar una mejor atención a la población y el correcto aprovechamiento de los recursos.

Para tal efecto y análisis se tomará en cuenta los criterios establecidos en los Lineamientos y Criterios Generales para el Diseño, Elaboración, Revisión, Modificación y Publicación de las Reglas de Operación de los Programas a Cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sus Órganos Administrativos Desconcentrados y Entidades Sectorizadas, en su Título Primero, Capítulo Único (DOF, 20/09/2018).

1. Mismo fin u objetivo sectorial
2. Mismo propósito o derecho social
3. Misma población objetivo

4. Al menos 50% compartido de la población atendida
5. Mismo bien o servicio entregado

3.7.1. Complementariedades

De acuerdo con lo anterior, se considera una complementariedad cuando dos programas cumplen hasta tres de los criterios antes mencionados, incluyendo el criterio 1. "Mismo fin u objetivo del programa sectorial", pero NO el criterio 5. "Mismo bien y/o servicio entregado".

En el caso del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, puede ser complementario de otros, pues como se establece en sus Lineamientos de Operación, recibir los apoyos de este programa, no es excluyente de ser beneficiarios de otros programas, de acuerdo con la normatividad aplicable¹¹³.

3.7.2. Sinergias

En cuanto a las Sinergias, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 75, Fracción VII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 30/03/2006), las Unidades Responsables, deberán asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos, por lo que se buscarán establecer sinergias.

Por lo que la Unidad Responsable podrá celebrar convenios de colaboración y llevar a cabo acciones de coordinación institucional e interinstitucional con otras instancias o dependencias federales y estatales, así como con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el tema de atención ante emergencias sociales o naturales.

¹¹³ *Ibíd.*

3.7.3. Duplicidades

En el caso de las Duplicidades y tomando en cuenta los criterios mencionados párrafos arriba, ésta ocurre cuando dos programas cumplen con cuatro o cinco criterios, incluyendo el criterio 5. "Mismo bien y/o servicio entregado".

Considerando lo anterior, después de una búsqueda entre los Programas presupuestarios, y de haber realizado un análisis basado en los anteriores criterios, se identificó que el programa no presenta duplicidad alguna con los demás programas de la Administración Pública Federal (APF).

3.8. Marco de actuación de la propuesta

En el marco la Ley de Planeación, se establece que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como los programas presupuestarios deberán estar alineados a los objetivos, metas y estrategias definidas en el PND, a fin de establecer una Administración Pública federal orientada al logro de resultados para impulsar el desarrollo nacional y el bienestar de las personas.

3.8.1. Objetivos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural¹¹⁴

Objetivo General

La Secretaría de Bienestar actuará como autoridad de reacción pronta e inmediata, que actúe de forma efectiva para mitigar la afectación de personas, además de contribuir para salvaguardar el bienestar y el cumplimiento de los derechos sociales de las personas que se encuentran en vulnerabilidad en el territorio nacional, como resultado de una situación de emergencia social o natural.

Objetivo Específico

Entregar apoyos económicos o en especie a personas afectadas por emergencias sociales o naturales.

¹¹⁴ Ibídem.

Por lo que se podrán destinar recursos para la adquisición de bienes en especie, para la operación de los albergues, así como el auxiliar en el traslado de las personas y/o bienes muebles que requieran ser movilizados para la atención de la emergencia social o natural.

También se considera emergencia en equiparable a social y/o natural, la emergencia alimentaria o alimenticia, ocasionada por fenómenos naturales, condiciones sociales o económicas que impiden el acceso a los alimentos a una persona o familia para cubrir sus necesidades básicas de alimentación.

3.8.2. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

De acuerdo con la Ley de Planeación en su Artículo 3º, “[...] se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

En ese mismo tenor, la Constitución en su Artículo 26 establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

En ese contexto y plano normativo, el PND es el principal instrumento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, ya que en él se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Éste establece como objetivo superior “El bienestar general de la población” y está conformado por 12 Principios Rectores, tres Ejes Generales y la Visión hacia el futuro para 2024.

El Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural con clave presupuestaria U011, a cargo de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, se alinea al PND 2019-2024 de la siguiente manera: Eje "Política Social", que tiene por objetivo Construir un país con Bienestar, a través de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México.

3.8.3. Alineación con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024

Así mismo, como se establece en la Ley de Planeación, todos los programas derivados del PND, también deben alinearse a sus respectivos Programas Sectoriales. El Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024, está conformado por 5 objetivos prioritarios, 20 estrategias prioritarias y 106 líneas de acción puntuales.

El presente programa se alinea al PSB 2020-2024, de la siguiente manera:

Objetivo 1. Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.¹¹⁵

“El primer problema detectado es la discriminación y marginación que enfrentan los grupos poblacionales más vulnerables como son las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, que habitan principalmente en comunidades indígenas, así como personas afromexicanas que han sido segregados por el modelo de desarrollo económico en el cual el mercado laboral no ofrece pensiones dignas ni condiciones de inclusión social, por lo que se pretende reducir los altos índices de marginación, pobreza y discriminación que enfrentan estos grupos. De igual manera resulta prioritario responder oportuna y colectivamente a las situaciones que colocan a los individuos y familias en graves riesgos y se ven afectados en el ejercicio de sus derechos.”

Estrategia prioritaria 1.4. Disminuir el impacto negativo al bienestar de las personas y familias ante situaciones de emergencia natural o social para asegurar el ejercicio de sus derechos humanos.

Línea de Acción 1.4.1 Entregar apoyos económicos o en especie para atender las necesidades de las personas, en las poblaciones afectadas por fenómenos sociales y naturales, con el fin de reducir el impacto negativo en sus derechos humanos.

Línea de Acción 1.4.2 Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar el bienestar de las personas y familias ante las emergencias sociales y naturales para dar una

¹¹⁵ Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. Poder ejecutivo de la federación. DOF., 26 de junio de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020

respuesta satisfactoria a dichas emergencias, con el fin de reducir el impacto negativo en sus derechos humanos.

Línea de Acción 1.4.3 Proteger en prioridad a niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad frente a emergencias sociales y naturales.

3.8.4. Alineación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible

“El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cuyo objetivo es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede atrás para el 2030.

Como actor global, México participó activamente en la definición de la Agenda. El país fue uno de los más activos en los foros de consulta, participando y liderando el proceso de negociación. No solo presentó propuestas puntuales para incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica, e impulsó que la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos fuesen los ejes rectores de la Agenda 2030. También abogó por la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza que, además de considerar el ingreso de las personas, tomara en cuenta su acceso efectivo a otros derechos básicos como la alimentación, educación, salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda”¹¹⁶.

La Agenda 2030 es un plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que guiará las decisiones que adopten gobiernos y sociedad durante los próximos años, y cuyos propósitos son fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad; erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones; asegurar el progreso social y económico sostenible en todo el mundo, lo cual es indispensable para el desarrollo sostenible; además de garantizar los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la equidad de género.

Como ya se mencionó, esta agenda está integrada por 17 ODS, que se desagregan en 169 metas, que abarcan 5 esferas de acción: las personas, el

¹¹⁶ Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas México. Agenda 2030. En línea: <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas, mismos que son medidas a través de 230 indicadores globales.

En ese tenor, el Programa para el Bienestar de las Personas en emergencia Social o Natural, se alinea a los siguientes ODS y metas de la Agenda 2030:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Meta 5. Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Meta 2. Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

3.9. Proyecciones financieras y de metas

En el presente apartado se hace una revisión de la evolución del Programa en lo referente a cobertura y presupuesto durante el periodo 2019-2024.

3.9.1. Cobertura de beneficiarios

Con base en las estimaciones realizadas por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) se presenta la población objetivo:

Cuadro 12. Población Objetivo

Año	Fenómenos sociales (1)	Fenómenos naturales (2)	Total (1)+(2)
2018	79,973	813,490	893,463
2019	102,254	821,764	924,018
2020	99,852	829,799	929,651

FUENTE: Dirección General de Análisis y Prospectiva.

La situación de emergencia social y natural reviste un carácter fortuito, que complica el desarrollo de proyecciones de la población afectada por estas a mediano y largo plazo ya que estas estimaciones pueden ser muy imprecisas y poco confiables.

Es por ello, que no se presentan proyecciones a mediano plazo pues se requiere tener estadísticas oficiales recientes sobre estos eventos y actualizar las proyecciones conforme los datos de ocurrencia se vayan modificando.

3.9.2. Evolución presupuestal

Dada la imposibilidad de realizar proyecciones a mediano plazo de la población objetivo y atendida por la naturaleza del programa, la evolución del presupuesto se calculó tomando en cuenta la inflación esperada para el periodo, obteniendo los resultados siguientes:

Cuadro 13. Presupuesto 2019-2024(precios constantes base 2018)

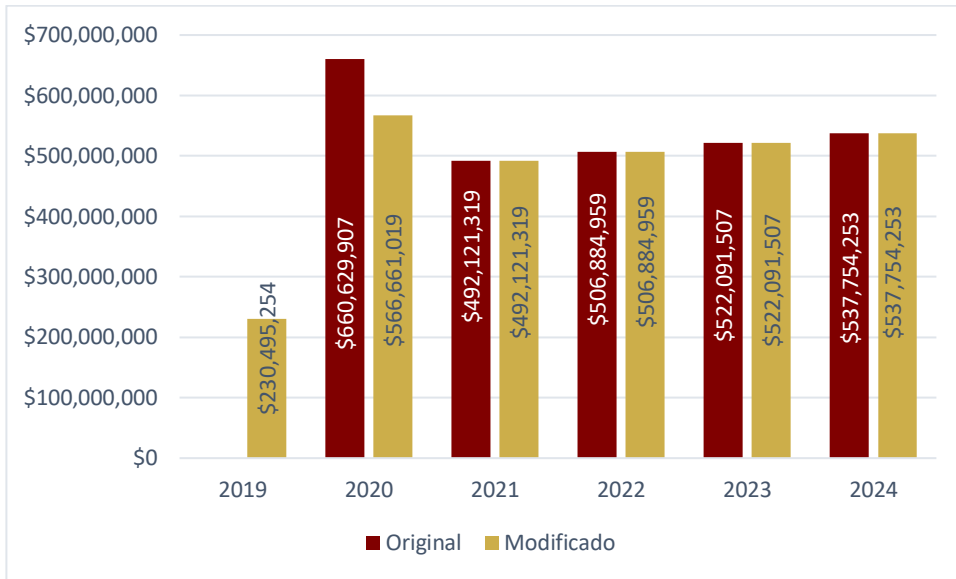
Año	Original	Modificado
2019		\$230,495,254
2020	\$660,629,907	\$566,661,019
2021	\$492,121,319	\$492,121,319
2022	\$506,884,959	\$506,884,959
2023	\$522,091,507	\$522,091,507
2024	\$537,754,253	\$537,754,253

Nota: En 2019 no se asignó presupuesto original al programa, el presupuesto modificado 2019 corresponde al cierre de cuenta pública, los datos de presupuesto 2020 tienen corte a septiembre. 2021 Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021.

Fuente: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

En 2021 el presupuesto asignado al programa en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), es de 492,121,319 pesos se espera que para 2024, el Programa tenga una asignación de 537,754,253 dada la inflación esperada en cada año (3%). Se espera que a partir del 2021 el presupuesto original no se modifique y que en cada ejercicio fiscal se ejerza el cien por ciento del presupuesto modificado.

Gráfico 14. Presupuesto original y modificado 2019-2024



Fuente: Elaboración de la DGAGP

3.9.3. Evolución esperada del presupuesto modificado por capítulo de gasto

En 2019 el presupuesto modificado, a precios constantes de 2018, fue de 230,495,254 pesos de los cuales el 0.06% se asignaron a gastos de operación, capítulo 3000, del total de recursos asignados en gastos de operación se ejerció el 100%.

Del total de recursos, 99.94%, fueron asignados a los capítulos de gasto 4000, estos recursos fueron destinados a la entrega de apoyos económicos y en especie directos y se ejerció el 90 por ciento del total. En 2020, se tiene un presupuesto modificado, a precios constantes de 2018, de 566,661,019 pesos, el 1% de estos recursos está asignado a gastos de operación, capítulo 1000 y 3000, y el restante 99% al capítulo de gasto 4000, transferencias, subsidios y otras aportaciones Para 2021-2024, se espera tener un techo de 4.0 por ciento en gastos de operación, sin embargo, durante todos los ejercicios fiscales se pueden hacer reasignaciones al capítulo 4000, dependiendo de las necesidades del Programa.

Se tomó el supuesto de que los recursos asignados a gastos de operación se distribuirán de acuerdo con el comportamiento de los recursos modificados en 2020, es así que del 4 % del total de recursos a gastos de operación, se espera destinar el 87% de recursos al capítulo de gasto 1000, y 13% al capítulo

3000. Se espera que en el periodo 2021 -2024 se ejerza el cien por ciento del presupuesto modificado en todos los capítulos de gasto.

Por otro lado, es importante precisar que los gastos de operación se pueden incrementar de acuerdo con las necesidades del programa, hasta un máximo del porcentaje autorizado en las Reglas de Operación.

Los recursos del programa son ejercidos por dos unidades responsables: la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y la Subsecretaria de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional en 2019 la DGAGP administró el 82% del total de recursos ejercidos, en 2020 la DGAGP tiene a su cargo el 67% de recursos del presupuesto modificado, esta UR solo ha ejercido recursos del Capítulo 4000.

3.10. Previsiones para la integración y operación de Padrones¹¹⁷

La integración del Padrón del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural tiene como finalidad, consolidar una base de datos que contenga toda aquella información de las personas beneficiarias del programa. Con ello se busca a su vez, la generación de estadísticas que conduzcan hacia la toma de decisiones para una mejor atención y cobertura en el territorio nacional.

3.10.1. Normatividad vigente aplicable

Con el propósito de garantizar la transparencia de la ejecución de los recursos públicos, así como para contar con información sistematizada sobre las personas beneficiarias y de los apoyos económicos que otorga el Programa, se integra el Padrón de Beneficiarios.

El Padrón de Beneficiarios contiene de forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de las Personas Beneficiarias de los Programas Sociales de la Administración Pública Federal, el cual es integrado por la Secretaría de Bienestar, por conducto de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB), considerando los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias

¹¹⁷ ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, para el ejercicio fiscal 2021, En línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19/01/2021, México. DOF., 19 de enero de 2021.

y entidades de la Administración Pública Federal, que operen o ejecuten Programas de Desarrollo Social¹¹⁸.

Conforme se señala en el Artículo 36, fracciones I y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social¹¹⁹ (ahora Secretaría de BIENESTAR), la DGGPB tiene las atribuciones de normar la integración del Padrón Único de Beneficiarios constituido a partir de los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, las entidades del Sector y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento, así como de las entidades federativas y municipios con los cuales se haya suscrito un convenio de intercambio de información, así como normar los procesos de recolección de información para la identificación de la población y áreas geográficas susceptibles de ser beneficiarias de los programas sociales.

En este contexto y con la finalidad de dar cumplimiento a lo antes expuesto, la DGAGP ha otorgado especial importancia a los instrumentos a través de los cuales se recolecta la información de las personas solicitantes.

3.10.2. Mecanismo para la integración del Padrón de Beneficiarios del PBPSN

Para la integración del Padrón de Beneficiarios del Programa, se realiza de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos de Operación del Programa¹²⁰:

“El Padrón se integra con la información proporcionada por las Personas Beneficiarias del Programa”.

Por lo cual, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- 1.- Con el propósito de acercar los apoyos económicos a las personas susceptibles de recibir los beneficios del Programa, se establecerá

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, [En línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5520479&fecha=24/04/2018, México. DOF., 24 de abril de 2018.

¹²⁰ ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, para el ejercicio fiscal 2021, [En línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19/01/2021, México. DOF., 19 de enero de 2021.

una estrategia de difusión a través de la página de la Secretaría de Bienestar, redes sociales y en los medios masivos de comunicación al alcance de la Secretaría.

El Comité Técnico determinará los mecanismos de atención a las personas beneficiarias, quienes podrán acudir a los Módulos de Atención que para tales efectos se establezcan, donde las personas prestadoras de servicios o servidoras públicas recabarán la información necesaria a través de la Solicitud de Apoyo.

2.- El personal de las Delegaciones sistematizarán la información de la Solicitud, para ello, se cuenta con un Sistema de Captura para agilizar las solicitudes de las personas solicitantes.

Posteriormente, se enviará a la Unidad Responsable del Programa (UR), para validar el cumplimiento de los requisitos y procesar cada una de las solicitudes.

El sistema tendrá las funciones de:

1. Validación para cumplimiento a lo establecido en las Reglas de Operación.
2. Automatizar y dar seguimiento en el registro y trámites del Programa.
3. Consultar información de las personas beneficiarias.

3.10.3. Análisis de Padrones

Con la finalidad de promover la transparencia en la operación del Programa e identificar complementariedades en el otorgamiento de apoyos con otros programas de la Administración Pública Federal (APF), la DGGPB realizará un análisis de los padrones integrados al Padrón de Beneficiarios una vez al año y/o a solicitud del Programa.

3.10.4. Información mínima a integrar en los padrones

La Integración del Padrón de las Personas Beneficiarias del programa estará constituido por 29 campos de acuerdo con lo siguiente:

Cuadro 14. Información a integrar en los padrones

No.	NOMBRE CAMPO	TIPO	POSICIONES	ASPECTOS QUE CONSIDERAR	DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLES / ACEPTA NULO
1	ID_UNICO	Numérico	11	El campo podrá tener menos de 11 posiciones, pero no más	Identificador Único de cada registro de esta tabla / No debe ser nulo
2	BENECIARIO_ID	Numérico	10	El campo podrá tener menos de 10 posiciones, pero no más	Identificador en el Padrón del Beneficiario / No puede ser nulo
3	FAM_ID	Numérico	10	El campo podrá tener menos de 10 posiciones, pero no más	Identificador Único del núcleo familiar
4	CURP	Alfanumérico	18		Clave Única del Registro de Población del Beneficiario
5	CLAVE_INE_BENEFICIARIO	Alfanumérico	18		Numero Identificador de su credencial para votar de beneficiario
6	NOMBRE_BENEFICIARIO	Alfabético	40		Nombre(s) del Beneficiario
7	PATERNO_BENEFICIARIO	Alfabético	40		Primer Apellido del Beneficiario
8	MATERNO_BENEFICIARIO	Alfabético	40		Segundo Apellido del Beneficiario
9	FECHA_NACIMIENTO_BENEFICIARIO	Fecha	8	Formato DD/MM/AAAA	Fecha de Nacimiento del Beneficiario
10	EDO_NACIMIENTO_BENEFICIARIO	Alfabético	20		Entidad de Nacimiento del Beneficiario
11	CLAVE_EDO_NACIMIENTO_BENEFICIARIO	Alfabético	2	De acuerdo a catálogo de estados	Identificador único de la entidad de nacimiento del beneficiario
12	SEXO_BENEFICIARIO	Numérico	1	De acuerdo a catálogo	Sexo de Beneficiario
13	EDAD_BENEFICIARIO	Numérico	3		Edad calcula con la fecha de nacimiento del Beneficiario
14	TELEFONO_CELULAR	Numérico	10		Número telefónico móvil para contactar al beneficiario
15	TELEFONO_FIJO	Numérico	10		Número telefónico fijo para contactar al beneficiario
16	CVE_ENTIDAD	Numérico	2	De acuerdo a catálogo	Identificador Único del estado de residencia del beneficiario
17	CVE_MUN	Numérico	5		Identificador Único del municipio de residencia del beneficiario

18	CVE_LOC_CENSO	Numérico	40		Identificador Único de la localidad de residencia del beneficiario
19	COLONIA	Alfanumérico	40		Nombre de la colonia de residencia del beneficiario
20	VIALIDAD	Alfanumérico	40		Nombre de la calle de residencia del beneficiario
21	NUM_EXT	Alfanumérico	20		Número exterior de la vivienda del Beneficiario
22	NUM_INT	Alfanumérico	20		Numero Interior de la vivienda del Beneficiario
23	CP	Numérico	5		Código Postal de la residencia del beneficiario
24	AREA	Numérico	4		Demarcación Geográfica en la que se encuentre el Domicilio del Beneficiario
25	SEPOMEX_ID	Numérico	5		Identificador único asignado por el Servicio Postal Mexicano
26	LAT_LONG	Alfanumérico	24		Coordenadas Geográficas (Latitud y Longitud)
27	TIPO_DE_MUNICIPIO	Alfabético	1	De acuerdo con catálogo	Identificador del Tipo de municipio
28	FECHA_INCORPORACION	Fecha	8	Formato DD/MM/AAAA	Fecha en la que se efectuó la incorporación
29	CLAVE_LIQUIDADORA	Numérico	2	De acuerdo con catálogo	Identificador de la institución bancaria mediante la cual recibirá el apoyo

Fuente: Elaboración de la DGAGP

4 Conclusiones de la Propuesta de Atención

A partir del resultado del Diagnóstico del Programa se identificó como problema central que las personas en el territorio nacional, se encuentran en vulnerabilidad ante la ocurrencia de fenómenos sociales y naturales, teniendo como consecuencia el acceso limitado a un conjunto básico de derechos. Con base en ello, el diseño e implementación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural ha de establecer el rumbo de sus acciones.

Con la Propuesta de Atención, presentamos las experiencias internacionales y nacionales que nos permite ver cómo otros programas han sido

implementados, de tal forma que retomemos sus aciertos con miras en mejorar el Programa en su diseño.

En ese sentido, para tener claras las metas a alcanzar, se construyó el Árbol de Objetivos, como una representación esquemática de los medios y fines con los que se pretende alcanzar el fin superior del Programa y que, a su vez, deriva en la Matriz de Indicadores para Resultados, estableciendo así las relaciones causales entre sus distintos niveles.

Un punto de suma importancia es tener clara cuál es la población objetivo del programa, ya que con base en ello es que las actividades y estrategias del Programa llegarán a quienes más lo necesitan, de forma efectiva, con ayuda de los criterios de elegibilidad y la cobertura; estos permiten enfocar la ayuda a la población de manera pertinente, así como plantear los fines de la intervención del programa, basados en las causas y efectos que derivan del problema que se pretende atender y que se expusieron en el Diagnóstico.

En ese mismo tenor la Propuesta de Atención hace posible visualizar si existe la posibilidad de establecer sinergias con otros programas o bien llegar a la conclusión de que el programa presenta alguna duplicidad.

También fueron expuestos los objetivos del programa, con la finalidad de revisar su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y que éstos se encuentren acorde con la actual política de bienestar, en la que se consideran como prioridad a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad y que el Programa en su conjunto cumpla con los principios establecidos en la planeación nacional.

Con base en lo expuesto en esta Propuesta de Atención, se reconoce que, implementar acciones prontas y oportunas por parte del Gobierno de México ante la ocurrencia de emergencias sociales o naturales es imperativo y que dichas acciones podrán ser puestas en marcha a través de un buen diseño del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, procurando de esa manera que las personas, ante alguna emergencia de esta índole, mitiguen sus situación de vulnerabilidad y puedan alcanzar el bienestar con un conjunto básico de derechos.

ANEXOS

Siglas utilizadas

APF	Administración Pública Federal
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas
DGAGP	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios
DGGPB	Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios
ENAPROC	Escuela Nacional de Protección Civil
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MML	Matriz de Marco Lógico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
PUB	Padrón Único de beneficiarios
PERE	Plan de Emergencia Radiológico Externo
PNPAD	Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
TBGIR	Programa Académico Técnico Básico en Gestión Integral del Riesgo
PSB	Programa Sectorial de Bienestar
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIRE	Sistema de Información de Riesgos y Emergencias
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
SNGRD	Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
SAE	Sistemas de Alerta de Emergencia de Celulares
UR	Unidad Responsable del Programa

Glosario de términos

- **Amenaza:** Peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio natural o antropogénico, que se anticipa puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura y los bienes y servicios. Es un factor de riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido.
- **Árbol de problemas:** Es la herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan. A partir del árbol del problema puede visualizarse la situación deseada (objetivo), identificar medios para alcanzarlo, definir acciones y configurar alternativas de solución.
- **Beneficiarios:** Es una persona a la que se reconoce o que obtiene un beneficio.
- **Cambio climático:** Cambio en el estado del clima que puede ser identificado (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) por cambios en el valor medio de sus propiedades y/o por la variabilidad de estas, que persiste durante largos periodos de tiempo, generalmente decenios o periodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales, a forzamientos externos o a cambios antropogénicos persistentes en la composición de la atmósfera o en el uso de la tierra.
- **Desastre:** Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, socio natural o antrópico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona o comunidad afectada, las cuales, en muchos casos, no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles a la unidad social directamente afectada. Estas alteraciones están representadas de forma diversa y diferenciada, entre otras cosas, por la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos, así como daños severos en el ambiente; requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida.
- **Diagnóstico:** El documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención.
- **Emergencia:** Estado directamente relacionado con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso o por la inminencia de este, que requiere de una reacción inmediata y exige la atención de las instituciones del

Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. Cuando es inminente el evento, pueden presentarse confusión, desorden, incertidumbre y desorientación entre la población. La fase inmediata después del impacto es caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, zona o región y las condiciones mínimas necesarias para la supervivencia y funcionamiento de la unidad social afectada. Constituye una fase o componente de una condición de desastre, pero no es, per se, una noción sustitutiva de desastre. Puede haber condiciones de emergencia sin un desastre.

- **Emergencia social:** Eventos no previstos, súbitos o repentinos, cuyas consecuencias son necesariamente negativas, ya que generan o incrementan un estado de desprotección y vulnerabilidad social, afectando las capacidades de las personas, sus recursos, medios de subsistencia y/o redes familiares, ante lo cual la respuesta del Estado, aunque temporal y transitoria, debe ser eficaz e inmediata. Esta situación se puede manifestar de manera personal, familiar, colectiva o incluso afectar a un gran sector de la población, lo cual se denomina emergencia colectiva
- **Exposición:** La presencia de personas, medios de subsistencia servicios y recursos ambientales, infraestructura, o activos económicos, sociales o culturales en lugares que podrían verse afectados negativamente.
- **Geológicos:** Actividad volcánica, agrietamiento, deslizamiento (derrumbe por lluvias), deslave, derrumbe, hundimiento, sismo.
- **Gestión del Riesgo de Desastres:** Procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la protección financiera de riesgos de desastre, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos de desastre, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible.
- **Gobernabilidad:** La capacidad que tienen las sociedades para orientar y organizar sus instituciones públicas y sociales de modo que ofrezcan a las personas más y mejores oportunidades para llevar el tipo de vida que valoran, incluyéndolas en las decisiones que les afectan (PNUD).
- **Hidrometeorológicos:** Bajas temperaturas, ciclón tropical, fuertes vientos, tormenta severa o granizada, tornado, inundación, lluvias (lluvia extrema), marea de tormenta, sequía, heladas, temperatura extrema (alta).
- **Población objetivo:** Es la propuesta de un subconjunto de la población potencial (sean personas o territorios) que un programa público diseñado exprofeso podría buscar atender en el corto y mediano plazos, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes.
- **Población potencial:** Es la población (o en su caso territorio) que presenta el problema que se busca resolver.

- **Política pública:** Son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.
- **Prevención del riesgo:** Medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan prevenir nuevos riesgos o impedir que se desarrollen y se consoliden. Significa trabajar en torno a amenazas y vulnerabilidades latentes. Visto de esta manera, la prevención de riesgos se encaja en la Gestión Prospectiva del Riesgo. Dado que la prevención absoluta rara vez es posible, la prevención tiene una connotación semi-utópica y debe ser vista a la luz de consideraciones sobre el riesgo aceptable, el cual es socialmente determinado en sus niveles.
- **Químicos:** Derrame, explosión, flama, fuga, incendio forestal, incendio urbano, intoxicación.
- **Reconstrucción:** Etapa de la recuperación que corresponde al proceso de restitución y refuerzo de las construcciones afectadas y de reparación del daño físico de las edificaciones, la infraestructura y los centros de producción después de un desastre.
- **Recuperación:** Proceso de restablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, bienes y servicios destruidos, interrumpidos o deteriorados en el área afectada, y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad bajo condiciones de menor riesgo que lo que existía antes del desastre.
- **Reducción del Riesgo de Desastres:** Proceso de la gestión del riesgo de desastres enfocado en minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.
- **Rehabilitación:** Etapa de la recuperación que corresponden al restablecimiento de los servicios vitales indispensables interrumpidos o deteriorados por el desastre. Es una etapa o situación temporal en la cual se continúa con la atención de la población, pero en la cual se restablece el funcionamiento de las líneas vitales, como la energía, el agua, las vías y las comunicaciones, y otros servicios básicos como la salud y el abastecimiento de alimentos y víveres.
- **Resiliencia:** La habilidad de un sistema y sus componentes para anticipar, absorber, adaptarse o recuperarse de los efectos de un fenómeno peligroso, de forma oportuna y eficiente, incluso velando por la conservación, restauración o mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales.
- **Respuesta:** Etapa de la atención que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación y que, en algunos casos, ya han sido antecedidas por actividades de alistamiento y movilización, motivadas por la declaración de diferentes estados de alerta. Corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna de la población.
- **Riesgo de Desastres:** La probabilidad de que, durante un periodo específico de tiempo, se produzcan alteraciones graves del

funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad debido a los fenómenos físicos peligrosos que interactúan con condiciones sociales vulnerables, dando lugar a efectos humanos, materiales y económicos o ambientales adversos generalizados que requieren de una respuesta inmediata a la emergencia para satisfacer las necesidades humanas esenciales, y que pueden requerir apoyo externo para la recuperación.

- **Sanitarios:** Contaminación, desertificación, epidemia, erosión, intoxicación, marea roja, plaga, radioactividad.
- **Seguridad económica:** Es la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida.
- **Seguridad social:** Conjunto de mecanismos diseñados que la sociedad proporciona a sus miembros para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades como accidentes, enfermedades, invalidez, vejez o embarazo.
- **Sociorganizativos:** Accidente de trabajo, accidente de transporte, acto de sabotaje, amenaza de bomba, concentración masiva de población, conflicto social, derrumbe, explosión, interrupción de servicios, incendio.
- **Vulnerabilidad:** Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antropogénico. Representa también la afectación al conjunto de derechos básicos y la ausencia de recursos económicos para restituirlos y las condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos. Sistema de condiciones y procesos resultantes de factores físicos, sociales, económicos y medioambientales que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de los peligros.

Bibliografía y fuentes de consulta

- ALCÁNTARA-AYALA, I., ET. AL., *Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia*. Investigaciones Geográficas, México, 2019.
- ALMEJO, R. ET. AL., *Concepto y dimensiones de la marginación, en Índice Absoluto de Marginación, 2000-2010*. CONAPO. México, 2013.
- AZAMAR, A., Y ARMANDO, C., Flexibilización y precarización del mercado de trabajo en México. Política y Cultura, núm. 42. México, 2014.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Editado por Eduardo Cavallo y Tomás Serebrisky. Ahorrar para desarrollarse: ¿Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor?, Washington D.C, 2016.
- BEAZLEY, R., SOLÓRZANO, A., Y SOSSOUVI, K. Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Marco teórico y revisión de la literatura. Oxford Policy Management. Reino Unido, 2016.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2010). *Ley N° 21.230 que concede un Ingreso Familiar de Emergencia*, [en línea: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1145400>], República de Chile.
- BID, Índice de Gobernabilidad y Políticas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP), Nota técnica No IDB-TN-720, abril 2015
- BID, Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), Informe Nacional México, México, 2015
- BID, Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP). Documento Técnico Principal. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/iGOPP-%C3%8Dndice-de-Gobernabilidad-y-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-en-Gesti%C3%B3n-de-Riesgo-de-Desastre.pdf>
- CAMPOS-VARGAS, M.; Y TOSCANA-APARICIO, A.; CAMPOS ALANÍS, J. Riesgos siconaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 53-69, jul. 2015. ISSN 2256-5442. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v24n2/v24n2a4.pdf>
- CENAPRED, Datos del impacto socioeconómico provocado por los desastres naturales entre 2000 y 2015, publicado por el CENAPRED. Consultado en [https://datos.gob.mx/busca/dataset/impacto-socioeconomico-de-](https://datos.gob.mx/busca/dataset/impacto-socioeconomico-de)

desastres-de-2000-a-2015/resource/38c991e8-3fa1-4b4b-8aad-27a791d546f3

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (CESOP), Transparencia y Rendición de Cuentas. Cámara de Diputados, febrero 2018.

CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES. (s. f.). ENAPROC - GobMX. En línea: <http://www.enaproc-cenapred.gob.mx/>

CEPAL, Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral. El Salvador, Guatemala, Honduras, México. México. CEPAL, 2019.

CEPAL, PNUMA, BM, PNUD, y BIAD, Panorama del impacto ambiental de los recientes desastres naturales en América Latina y el Caribe. Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Barbados, UNEP/LAC-IGWG.XII/TD.2, 2000.

CEPALSTAT, Obtenido de Indicadores del Sector Público: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1246&idioma=e>

COLEGIO DE MÉXICO, Desigualdades en México 2018. Ciudad de México, El Colegio de México/BBVA, 2018.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Desplazamiento forzado en México. (en línea) Disponible en: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/#:~:text=El%20desplazamiento%20interno%20forzado%20es,o%20despu%C3%A9s%20de%20haber%20sido>

COMISIÓN NACIONAL DE LA MEJORA REGULATORIA, ¿Qué es la mejora regulatoria?, México, abril 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/que-es-la-mejora-regulatoria#:~:text=La%20mejora%20regulatoria%20es%20una,del%200%C3%B3ptimo%20funcionamiento%20de%20las>

COMUNICACIÓN SOCIAL. (2019). *En el 2018 y 2019 el Gobierno de Sinaloa ha dispuesto de programas de financiamiento y de apoyos para MiPyMEs afectadas por huracanes y fenómenos climatológicos*, [en línea: <https://sinaloa.gob.mx/noticias/en-el-2018-y-2019-el-gobierno-de-sinaloa-ha-dispuesto-de-programas-de-financiamiento-y-de-apoyos-para-mipymes-afectadas-por-huracanes-y-fenomenos-climatologicos#sthash.IFbF3v7c.dpbs>], Gobierno del Estado de Sinaloa.

Comunicación Social. (2020). *Entrega Paquetes de Seguridad Alimentaria por emergencia sanitaria*, [en línea: <https://www.sonora.gob.mx/acciones/noticias/entrega-paquetes-de-seguridad-alimentaria-por-emergencia-sanitaria.html>], Gobierno del Estado de Sonora.

CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015, México, 2016

CONEVAL, Medición de la Pobreza en México, Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas, 2018. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

CONFERENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS CENTROAMERICANAS CFAC. (2019). *Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC*, [en línea: <https://www.conferenciafac.org/uhr-cfac-2/>], CFAC.

CONSTANTINO, ROBERTO Y DÁVILA, HILDA. Una aproximación a la vulnerabilidad y la resiliencia ante eventos hidrometeorológicos extremos en México en *Política y Cultura* No.36, México, enero 2011.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (2020). *Decreto 4550 de 2009*, [en línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38076#0>], Gobierno de Colombia.

DIARIO AS CHILE. (2019). *Ingreso Familiar de Emergencia en Chile: cuándo acaba el plazo para solicitar la ayuda*, [en línea: https://chile.as.com/chile/2020/10/13/actualidad/1602595240_074121.html].

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. Poder ejecutivo de la federación., 26 de junio de 2020. En línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, para el ejercicio fiscal 2021. México, 198 de enero de 2021. En línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19/01/2021

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF). *ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, actualización, autenticidad, inalterabilidad, seguridad y difusión de la información del Padrón de Beneficiarios.* https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597492&fecha=30/07/2020], México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Secretaría de Gobernación (SEGOB). México, 12 de julio de 2019.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5521160&fecha=30/04/2018

DUEÑAS MOLINA, CARLOS, ¿Por qué hay que hablar de resiliencia en la gestión del riesgo de desastres?, Comisión Técnica del Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. En línea: <http://www.proteccioncivil.es/revistadigital/revistaNoticia.php?n=39>

ESTRADA DÍAZ, G., Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México, Bulletin de l'Institut français d'études andines, 43 (3) | 2014, 611-632.

ESTRADA, G., Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México. Bulletin de l'Institut Français d'études Andines, vol. 43, núm. 3, diciembre 2014, pp. 611-632.

FAO, Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina, Informe de la subregión del Cono Sur, Roma 2006. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/10598-08b10b1cde71e3812cea8093ed3fbfd93.pdf>

FUERZA ARMADA DE EL SALVADOR. (2017). *La Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR)*, [en línea: http://www.ceopaz.mil.sv/?page_id=999], Centro de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.

GARZA, G., La Transformación urbana en México, 1970-2020, en Desarrollo Urbano y Territorial. coord. G. Garza, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010.

GOBIERNO DE MÉXICO. (s. f.). Centro Nacional de Prevención de Desastres. En línea: <https://www.gob.mx/cenapred/es/que-hacemos>

GONZÁLEZ, F. (2018). *Veracruz, débil ante desastres naturales; faltan recursos para atención,* [en línea:

<https://www.diariodexalapa.com.mx/local/veracruz-debil-ante-desastres-naturales-1952033.html>], Diario de Xalapa.

GUTIÉRREZ CUBILLOS, P. (2020). *Los graves problemas metodológicos y prácticos en el Ingreso Familiar de Emergencia*, [en línea: <https://www.ciperchile.cl/2020/07/03/los-graves-problemas-metodologicos-y-practicos-en-el-ingreso-familiar-de-emergencia/>], Centro de Investigación Periodística.

HAJER, M., *The Policies of environmental Discourse*. Oxford, Clarendon Press, 1995.

HARVEY, D., *Las 17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, IAEN, 2014.

HERNÁNDEZ BARRIOS, M. A. (2017, 21 julio). *La Defensa Civil Cubana un sistema fuerte, enérgico y previsor*. Mesa Redonda. En <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2017/07/21/la-defensa-civil-cubana-un-sistema-fuerte-energico-y-previsor-video/>
<https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

<https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

INEGI, *Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica*. Documentos de Análisis y estadística, Ciudad de México, 2017.

INEGI. *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*. Presentación de resultados generales, 26 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2019/doc/cngmd_2019_resultados.pdf

INFOBAE COLOMBIA. (2020). *Ministerio de Vivienda propone subsidios para la construcción de casas rurales*, [en línea: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/22/ministerio-de-vivienda-propone-subsidios-para-la-construccion-de-casas-rurales/>].

LACAMBRA, S., SUÁREZ, G., ET. AL., *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)*, Informe Nacional, México. BID, junio 2015.

LEFEBVRE, H., *La producción del espacio*. Revista de Sociología, núm. 3, 1974, pp.219-229.

- LEZAMA, J. L., Riesgo ambiental: de la ideología a su construcción social. Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Dossier, CLACSO, 2012.
- MADERA IGLESIAS, I. (2017). *Cuba por la reducción de riesgos de desastres*, [en línea: <http://www.cubahora.cu/sociedad/destruccion-de-desastres-vida>], CUBAHORA Primera revista digital de Cuba.
- MILANÉS, L. y YILÉN PAZ, C. (2019). *Presupuesto del Estado en cada de desastres naturales (+Infografía)*, [en línea: <http://www.cubahora.cu/economia/presupuesto-del-estado-en-caso-de-desastre>], CUBAHORA Primera revista digital de Cuba.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (2020). *Mecanismo de Atención Especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas*, [en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Mecanismo-de-Atencion-Especial-en-situaciones-de-calamidad-publica-desastre-o-emergencia-para-atender-con-subsidio-famil.aspx>], Gobierno de Colombia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA. (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)*, [en línea: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/78385-ingreso-familiar-de-emergencia>], Gobierno de Chile.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2017). *Procedimiento para la evaluación, certificación, fijación de precios, contabilización, financiamiento, tributos y control de las pérdidas y daños producidos en casos de desastres*, [en línea: <http://www.cubahora.cu/uploads/documento/2019/02/15/goc-2017-ex37.pdf>], Gobierno de Cuba.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PUBLICA. (s. f.). Presentación. ONEMI: Ministerio del Interior y Seguridad Pública -. En línea: <https://www.onemi.gov.cl/presentacion/>
- NACIONAL, S. D. L. D. (2019, 5 mayo). Plan de Operaciones Volcán Popocatepetl. [gob.mx](http://www.gob.mx). En línea: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/plan-de-operaciones-volcan-popocatepetl>
- NACIONAL, S. D. L. D. (s. f.). ¿Qué es el Plan DN-III-E? [gob.mx](http://www.gob.mx). En línea: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e>

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Naciones Unidas México. Agenda 2030. En línea:

OCDE. Todos juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? 20115. En línea. https://www.oecd-ilibrary.org/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en

OFICINA DE PROGRAMA DE GOBIERNO. (2019). *Primer Informe de Gobierno 2018 - 2019*, [en línea: http://www.veracruz.gob.mx/archivos_veracruz/02_Primer%20Informe%20de%20Gobierno_Tomo%20DOS_Resumen%20Ejecutivo.pdf], Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ONEMI. Red Interamericana de Mitigación de Desastres. (s. f.). Oficina Nacional de Emergencias). En línea: <http://www.rimd.org/organizacion.php?id=185>

ONU y UE, Índice de gestión de riesgos para América Latina y el Caribe. Actualización Inform-LAC. ONU; UE; INFORM, CEPREDENAC; UKAid, 2018.

ONU, Portal de Inversión Social en América Latina y el Caribe, 2018. Obtenido de Gasto Social: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>

ORDAZ COPPEL, QUIRINO. (2019). *Tercer Informe de Gobierno 2019*, [en línea: https://sinaloa.gob.mx/uploads/files/tercer_informe/Tercer_Informe_de_Gobierno_2019.pdf], Gobierno del Estado de Sinaloa.

OSORIO, O., Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad. *Intersticios Sociales*, El Colegio de Jalisco, núm. 13, 2017.

PÍREZ, P., La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana, en *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. coord. Carrión, F. y Erazo, J. Ciudad de México, CLACSO, UNAM, ASDI, 2016.

PIZARRO, R., La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. CEPAL, Santiago de Chile, núm. 6, febrero de 2001.

PIZARRO, R., La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, núm. 6, febrero de 2001.

Plan Todos Somos Pacífico. (2017). Plan Todos Somos Pacífico. En línea: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/todossomospazcifco/SitePages/Plan-Todos-Somos-Pazcifico.aspx>

- PNGRD. Sistema Nacional De Gestión Del Riesgo De Desastres. (2016). Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 2016. En línea: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/756/PNGRD-2016.pdf?sequence=27&isAllowed=y>
- PNUD, Reducción del Riesgo de Desastres Gobernabilidad y Transversalización. PNUD, Nueva York, octubre de 2010. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Reduccion-Gobernabilidad%20y%20Transversalizacion.pdf>.
- PNUD, Reducción del Riesgo de Desastres Gobernabilidad y Transversalización, PNUD, Nueva York, octubre de 2010.
- PNUD, Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2014, Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia, New York, USA, 2014.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2019, 23 agosto). Planes y Protocolos de actuación. Sistema Nacional de Emergencias. En línea: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/node/753>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (s. f.). Creación y evolución histórica. Sistema Nacional de Emergencias. En línea: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/institucional/creacion-evolucion-historica>
- SÁNCHEZ, D. Y EGEA, C., Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. Papeles de la Población, Toluca, vol. 17, núm. 69, agosto 2011.
- SAUMA, P., Choques externos, política económica, en Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina. coord. Sauma, P., y Sánchez, M., Santiago de Chile, CEPAL, FLACSO, ONU, 2011.
- SCHTEINGART, M., División social del espacio y segregación de la Ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas, en Desarrollo Urbano y Regional. coord. Garza, G. y Schteingart, M. México, Colegio de México.
- SECRETARÍA DE BIENESTAR, Con programa de Emergencia Social la Secretaría de Bienestar atiende a migrantes de diversas nacionalidades Comunicado de Prensa 104, Secretaría de Bienestar, 25 de septiembre de 2019, <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/con-programa-de-emergencia-social-la-secretaria-de-bienestar-atiende-a-migrantes-de-diversas-nacionalidades>

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. (2020). *Plan Emergente de Seguridad Alimentaria. Reglas de Operación 2020*, [en línea: <https://sedesson.gob.mx/wp-content/docs/REGLAS%20DE%20OPERACION%20DEL%20PESA%202020.docx>], Gobierno del Estado de Sonora.

SECRETARIA DE MARINA. (2020). Plan Marina - SEMAR. En línea: <http://www.semar.gob.mx/planmarina/>

SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL. (2019). *Procedimiento de Respuesta a la Emergencia en el Estado de Veracruz*, [en línea: <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/wp-content/uploads/sites/5/2019/06/PROCEDIMIENTO-DE-RESPUESTA-A-LA-EMERGENCIA.pdf>], Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS. (s. f.). Líneas de acción. En línea: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/lineas-accion>

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. (2020). Protección Costera Cartagena – Proyecto Para Mitigar Y Prevenir. En línea: <https://proteccioncosteracartagena.co/>

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. (s. f.). Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En línea: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN NORMATIVA. (2020). *Decreto 919 de 1989*, [en línea: <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1190284>], Gobierno de Colombia.

UNDP. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres en México | El PNUD en México. En línea: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/environment_energy/desarrollo-sustentable-/programa-de-apoyo-a-la-reduccion-de-riesgos-de-desastres-en-mexi.html#:~:text=El%20PNUD%2C%20a%20trav%C3%A9s%20del,estrategias%20de%20prevenci%C3%B3n%20de%20desastres.

UNDRR, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Ginebra, ONU, 2019.

UNICEF, Informe sobre la situación humanitaria de la infancia humanitaria de la infancia y la adolescencia a un año de los terremotos en México. Informe de Situación Humanitaria, 2018.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2016). Programa Nacional de Búsqueda y Rescate Urbano. En línea: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/usuario/Paginas/informacion-general.aspx>

UNISDR, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030. Ginebra, UNISDR, 2015.

YILÉN PAZ, C. (2020). *Reducción de desastres naturales: la experiencia de Cuba (+Infografías)*, [en línea: <https://www.cubahora.cu/ciencia-y-tecnologia/reduccion-de-desastres-naturales-la-experiencia-de-cuba-infografias>], CUBAHORA Primera revista digital de Cuba.

Índice de Gráficas, Cuadros y Figuras

Gráficos

Gráfico 1. Informe del Índice de Riesgos para América Latina y el Caribe, 2018 ..12	12
Gráfico 2. Indicadores de carencia social en México, 2008-2018..... 17	17
Gráfico 3. iGOPP México. Componentes de Reforma de Política Pública en Gestión de Riesgos de Desastres 2013.....20	20
Gráfico 4. Gasto Social en países del Norte de Centroamérica y México. Porcentaje del PIB, 2011-2018..... 22	22
Gráfico 5. Inversión promedio, pública y privada en países del Norte de Centroamérica y México. Porcentaje del PIB, 1990-2017 23	23
Gráfico 6. Países con muy alto y alto niveles de falta de infraestructura en América Latina y el Caribe, 201824	24
Gráfico 7. Países con muy alto y alto niveles de vulnerabilidad para grupos vulnerables en América Latina y el Caribe, 2018 25	25
Gráfico 8. Tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes 2010-2018 ..26	26
Gráfico 9. Medición de pobreza por ingresos y carencias sociales, 2008-2018.... 27	27
Gráfico 10. Número de municipios que contaron con un Plan o Programa de Protección Civil.....29	29
Gráfico 11. Países con muy alta y alta exposición a riesgos humanos en América Latina y el Caribe, 2018.....31	31
Gráfico 12. Indicadores de Gobernabilidad para la Gestión de Riesgos de Desastres en el caso de Colombia, Costa Rica, México y Perú..... 32	32
Gráfico 13. Municipios con asentamientos humanos en zonas de riesgo, según tipo de riesgo.....33	33
Gráfico 14. Presupuesto original y modificado 2019-2024..... 92	92

Cuadros

Cuadro 1. Clasificación de los fenómenos sociales y naturales.....10	10
Cuadro 2. México, impacto socioeconómico de los desastres 2000 a 2015..... 13	13
Cuadro 3. Tipos de riesgos.....21	21
Cuadro 4. Fenómenos hidrometeorológicos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana.....39	39
Cuadro 5. Fenómenos geológicos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana..... 40	40
Cuadro 6. Fenómenos químicos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana..... 40	40
Cuadro 7. Fenómenos sociorganizativos registrados en el periodo 2000-2015 en la República Mexicana41	41
Cuadro 8. Número de personas afectadas por fenómenos naturales, 2018-202042	42
Cuadro 9. Número de personas afectadas por fenómenos sociales, 2018-2020 42	42
Cuadro 10. Población potencial y objetivo del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural.....42	42
Cuadro 11. Criterios de elegibilidad.....82	82
Cuadro 12. Población Objetivo90	90

Cuadro 13. Presupuesto 2019-2024(precios constantes base 2018)	91
Cuadro 14. Información a integrar en los padrones	96

Figuras

Figura 1. ¿Quiénes son vulnerables, a qué y por qué lo son?	7
Figura 2. Relación conceptual entre riesgo, vulnerabilidad y amenaza propuesta por Gilbert White en 1974.	9
Figura 3. Dimensiones del Índice de Riesgo para América Latina y el Caribe, 2018.....	12
Figura 4. Árbol del problema	14
Figura 5. Grado de vulnerabilidad social por municipio, 2010.....	43
Figura 6. Árbol de Objetivos	72
Figura 7. Matriz de Indicadores para Resultados.....	79