



PUEBLA
Gobierno del Estado
2024 - 2030

**Desarrollo
Sustentable**
Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo
Sustentable y Ordenamiento Territorial

POR **AMOR** A
PUEBLA

**Pensar
en Grande**



PROGRAMA MUNICIPAL DE RESILIENCIA ATLIXCO

Programa Municipal de Resiliencia Atlixco. Proyecto Puebla Resiliente ante Desastres, primera fase.

Este producto fue realizado en el marco del Proyecto Puebla Resiliente ante Desastres, primera fase, ejecutado por la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial e implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México.

El PNUD es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de personas expertas y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Exención de responsabilidad

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Secretaría de Medio Ambiente Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla.

Derechos Reservados © 2025

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Montes Urales 440

Col. Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo

C.P.11000, Ciudad de México.

Secretaría de Medio Ambiente Desarrollo Sustentable

y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla (SMADSOT)

Lateral Recta Cholula Km. 5.5 No.2401,

C.P 72810 San Andrés Cholula, Puebla

Estado de Puebla, México, 2025.

DIRECTORIO

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO SUSTENTABLE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (SMADSOT)

Sara Rebeca Bañuelos Guadarrama

Secretaria de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial

María de los Ángeles Mendoza Escalante

Subsecretaria para la Gestión del Territorio y Desarrollo Urbano

Gustavo Moreno Rodríguez

Director de Gestión de Riesgos

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) EN MÉXICO

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente

Daniel Vargas

Representante Residente Adjunto

Fernando Camacho Rico

Oficial Nacional de Ambiente, Energía y Resiliencia

Xavier Moya García

Coordinador de Proyectos de Resiliencia y Reducción de Riesgos de Desastres

Felipe de Jesús Colorado González

Coordinador del Proyecto Puebla Resiliente ante Desastres



Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México

El cambio climático y la pérdida de biodiversidad en el planeta Tierra son desafíos que requieren de sociedades con un alto grado de responsabilidad ambiental y con capacidades fortalecidas, en todos los niveles, para hacerles frente. Por tal motivo, para asegurar los objetivos de conservación y cuidado del medio ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabaja, desde lo local, para contribuir a instalar capacidades y desarrollar políticas públicas que reduzcan vulnerabilidades y aumenten la resiliencia de las personas y de sus comunidades.

También, y con el fin de pasar del discurso a la práctica en materia de resiliencia, y en el contexto de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, el PNUD promueve, desde lo local, la integración de un modelo de desarrollo basado en prácticas sostenibles que contribuya a generar políticas ambientales urgentes y prioritarias, para construir un mundo más resiliente donde nadie se quede atrás.

En México, este enfoque desde lo local ha permitido que, en el marco del proyecto Puebla resiliente ante desastres, el PNUD con el esfuerzo conjunto de los municipios y del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial (SMADSOT), haya contribuido a crear los Programas Municipales de Resiliencia.

La biodiversidad y riqueza natural que existe en los municipios del estado de Puebla dotan a la entidad de un atractivo único en el país. En contraste, el cambio climático que no es ajeno a este territorio, sumado a algunos eventos suscitados en fechas recientes en la entidad como sismos, tormentas, sequías, inundaciones, deslizamientos, afectaciones por la actividad volcánica, entre otros, traen consigo consecuencias negativas irreparables que amenazan la seguridad de las personas y sus ecosistemas.

Como una vía para hacerle frente a los retos de conservación de la biodiversidad y de amenazas climáticas, Puebla y sus municipios apostaron por un proceso de adopción de nuevas políticas sostenibles, de largo plazo, con visión a 20 años, así como al trabajo coordinado multiactor, a fin de promover escenarios de adaptación, prevención y respuesta a estas problemáticas.

El Programa Municipal de Resiliencia (PMR) que aquí presentamos le permite al municipio constituirse como pionero en la construcción y diseño de un instrumento de planeación territorial. Cada PMR tiene detrás una metodología que no solo incluye la participación de los distintos actores sociales locales, sino que transforma este enfoque desde las personas, experiencias y visión territorial en estrategias diseñadas específicamente para reducir la vulnerabilidad ante los riesgos sistémicos.

Este documento contribuye a fortalecer las capacidades institucionales para la gobernanza del riesgo, incorpora la gestión de riesgos de desastres y les permite a los municipios diseñar estrategias de resiliencia en los diferentes sectores de desarrollo.

Asimismo, con este documento el municipio se convierte en un referente de buenas prácticas tanto a nivel país como en el ámbito internacional, ya que la implementación del PMR permite materializar resultados sostenibles y resilientes que generan las condiciones para una mejor calidad de vida de sus habitantes.

Por otro lado, es imperativo que en el diseño y construcción de un marco de resiliencia como el que plantea el PMR, se propicien acciones diferenciadas que permitan una plena inclusión de grupos que históricamente han sufrido de exclusiones particularmente complejas, conocidas como exclusiones duras.

Por último, se espera que a partir de la puesta en marcha del PMR los municipios conformen una red de territorios comprometidos y con las capacidades para actuar, desde la coordinación interinstitucional, contra el cambio climático y para conservar la biodiversidad, logrando trascender generaciones y mantener un enfoque y agenda de trabajo en la que nadie se quede atrás.



Sara Rebeca Bañuelos Guadarrama

Secretaria de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial

El Estado de Puebla, por su diversidad biocultural y orográfica, enfrenta una amplia gama de riesgos y peligros naturales, que generan de manera cíclica daños significativos a la población, desde impactos negativos en los ecosistemas hasta pérdidas económicas, comprometiendo la estabilidad del desarrollo en el Estado. Este cambiante entramado de condiciones meteorológicas, complejidad territorial y deterioro ambiental, demanda estrategias de paliación adaptadas localmente, para aplicarse de manera integral y detonar verdadera sostenibilidad.

Conscientes de esta realidad, y comprometidos con la construcción de un futuro más seguro, equitativo y resiliente, fincado en la planificación para la previsión, sumando esfuerzos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, elaboramos el **Proyecto Puebla Resiliente ante Desastres**.

Dicho proyecto tiene como eje central la generación de políticas públicas orientadas a promover el manejo sustentable de los recursos, la conservación y restauración de los ecosistemas, y la reducción de riesgos de desastres, fortaleciendo la capacidad de las comunidades para enfrentar los desafíos actuales y futuros, al tiempo que se reduce su vulnerabilidad.

En el marco de este gran objetivo de prevención, seguridad y resiliencia, uno de los logros más destacados es la construcción de los **primeros Programas Municipales de Resiliencia en México**, una iniciativa pionera que abarca 36 municipios del Estado. Los cuales fueron desarrollados desde una visión integral e integradora gracias a metodologías participativas, que involucraron diversas áreas de los gobiernos municipales, organizaciones sociales y a la propia población de las comunidades. Dichos documentos, además de identificar y analizar las causas de los diversos riesgos y su evolución histórica en cada territorio, también proponen estrategias de largo plazo para reducir la generación de nuevos riesgos y fomentar un desarrollo más sostenible y resiliente.

Es de destacarse, que estos instrumentos han sido reconocidos por la legislación estatal como instrumentos derivados de los Planes Municipales de Desarrollo, siendo aprobados por sus Cabildos, lo que los convierte en documentos oficiales para la toma de decisiones y que gracias a ello, también este proceso de trabajo municipal ha sido reconocido por la Sede Regional de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe (UNDRR), como una experiencia innovadora en México.

Con estas acciones, reafirmamos el compromiso del Gobierno del Estado de ser un gobierno responsable, empático y previsor que impulsa la construcción de sociedades más resilientes, con la capacidad para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de manera oportuna y eficiente ante las adversidades.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS.....	10
MARCO LEGAL.....	11
CONTEXTO GENERAL MUNICIPAL	20
MESA DE TRABAJO Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE RESILIENCIA.....	23
ANÁLISIS DE RIESGO DEL MUNICIPIO	24
Historial de desastres en el municipio	24
Análisis de peligros y vulnerabilidades.....	24
Calendario de riesgo por amenazas	27
Tabla de amenazas prioritarias.....	27
Análisis de vulnerabilidades.....	28
Acciones para reducir vulnerabilidades.....	30
MATRIZ DE RIESGOS PRIORITARIOS DEL MUNICIPIO.....	33
MAPA SÍNTESIS DE PELIGRO Y EXPOSICIÓN MUNICIPAL	34
PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA HOMOLOGAR MARCOS NORMATIVOS MUNICIPALES.....	36
LÍNEAS ESTRATÉGICAS MUNICIPALES DE RESILIENCIA.....	44
Visión del municipio a 20 años.....	45
REFLEXIONES FINALES.....	48
AGRADECIMIENTOS	50
ANEXO I.....	51

INTRODUCCIÓN

Para que la resiliencia sea un asunto práctico y deje de ser solamente una cuestión enunciativa o discursiva y/o aspiracional, es importante que los **gobiernos y las poblaciones pongan especial interés en el análisis y la prospección de acciones que comiencen a reducir las vulnerabilidades socio-ambientales estructurales, propiciadas por un modelo de desarrollo basado en políticas y prácticas no sostenibles.**

El presente Programa Municipal de Resiliencia (PMR) se encuadra dentro de la estrategia “*Puebla Resiliente ante Desastres*”, desarrollada en convenio de colaboración entre la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Puebla (SMADSOT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD). El objetivo general de esta estrategia es reducir la vulnerabilidad de los municipios y sectores ante los riesgos sistémicos que inciden en el desarrollo sostenible de Puebla a partir del fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gobernanza del riesgo, la incorporación de la gestión de riesgos de desastres en los instrumentos de política pública y el diseño implementación de estrategias de resiliencia en sectores del desarrollo a nivel estatal y municipal.

El fortalecimiento de liderazgos públicos y de las instituciones es fundamental para la efectiva reducción del riesgo de desastres y la resiliencia. Por lo tanto, **la construcción de este PMR es un ejercicio de trabajo conjunto y de gobernanza entre actores municipales y sectores** cuyo conocimiento y *expertise* del territorio es fundamental para la elaboración de análisis de amenazas, vulnerabilidades, capacidades y la definición de rutas de acción que promueven la resiliencia y sostenibilidad de cada municipio a *largo plazo, con visión a 20 años*.

La ruta metodológica seguida en la elaboración de este PMR fue definida entre la SMADSOT, el PNUD y el municipio; considerando las mejores prácticas internacionales y nacionales. La metodología se basa en un trabajo participativo con actores clave de diferentes sectores municipales, que con la asesoría del PNUD y el acompañamiento de la SMADSOT, construyeron este documento trabajando alineados a las agendas de temas de interés estatal y municipal, así como con los marcos legales y normativos nacionales e internacionales en materia de riesgos y cambio climático.

Para lograr una visión integral, el Programa requirió la conformación de una mesa de trabajo integrada por las diversas áreas del municipio. El trabajo realizado por los participantes del municipio se construyó a partir de tres momentos:

1. **Gobernanza de riesgo:** Implicó la comprensión del riesgo, sensibilización hacia los conceptos clave, coordinación intersectorial y la promoción de la participación social.
2. **Evaluación del riesgo:** Diagnóstico y análisis del riesgo junto con la revisión de marcos normativos y programáticos que contribuyan a la adecuación de herramientas para la toma de decisiones y reducción de vulnerabilidades.
3. **Estrategias de acción:** Desde una visión participativa, se identificaron y priorizaron medidas por cada sector del municipio que promueva el aumento de capacidades, la reducción de las vulnerabilidades y la definición de estrategias municipales de resiliencia a largo plazo.

El alcance de este PMR es ser un instrumento derivado del Plan Municipal de Desarrollo, siendo reconocido por el Cabildo municipal como un instrumento oficial para la planeación del municipio, contando con información inédita sobre los riesgos y estableciendo estrategias de acción para un desarrollo más sostenible y resiliente.

OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

Objetivo general

Fortalecer las capacidades institucionales en materia de Gestión Integral de Riesgos de Desastres y Adaptación al Cambio Climático a nivel municipal que deriven en la mejora de políticas públicas para el manejo sustentable, la conservación y la restauración de los ecosistemas para reducir los riesgos y aumentar la resiliencia.

Objetivos específicos

- I. Incorporar los criterios de la reducción de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático.
- II. Realizar un mapeo de riesgo a partir del reconocimiento de amenazas, vulnerabilidades y capacidades municipales.
- III. Identificar rutas de acción para la construcción de las estrategias de resiliencia a nivel municipal

MARCO LEGAL

El marco legal que se presenta a continuación, resume los puntos más relevantes de los instrumentos internacionales más importantes para los temas de gestión del riesgo de desastres, resiliencia y cambio climático. Estos instrumentos establecen los estándares en la materia y han sido todos adoptados y ratificados por México; con lo cual, forman parte del marco legal mexicano. Además, se presenta el resumen de las principales leyes nacionales y generales de la temática.

Tabla 1: Marcos internacionales más importantes para gestión del riesgo de desastres, resiliencia y cambio climático.

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES																							
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia																				
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	En septiembre de 2015, 193 estados adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; en ella se establecieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (169 metas, 244 indicadores), que buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. Estos objetivos emergen del proceso más inclusivo de la historia de las Naciones Unidas. Los 17 ODS son: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y	La Agenda 2030 tiene 3 principios: ES UNIVERSAL: Los objetivos y las metas son relevantes para TODOS los gobiernos y actores. No significa uniformidad sino diferenciación (principio de responsabilidad común). ES INTEGRAL: Se busca equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, desarrollo económico y protección ambiental. Para esto, es importante gestionar trade-offs y maximizar sinergias entre objetivos. QUE NADIE SE QUEDE ATRÁS: Es necesario ir más allá de los promedios. Los ODS tienen que beneficiar a todos, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. La clave para su medición es promover la obtención y utilización de datos desagregados.	Los ODS y sus metas relacionados a la resiliencia son: <table border="0"> <tr> <td></td><td>1.5</td> <td></td><td>9.1 9.a</td></tr> <tr> <td></td><td>2.4</td> <td></td><td>11.1 / 11.3 11.4 / 11.5 11.b / 11.c</td></tr> <tr> <td></td><td>3.d</td> <td></td><td>13.1 / 13.2 13.3 / 13.a 13.b</td></tr> <tr> <td></td><td>4.7 4.8</td> <td></td><td>14.2</td></tr> <tr> <td></td><td>6.6</td> <td></td><td>15.1 / 15.2 15.3 / 15.4 15.9</td></tr> </table>		1.5		9.1 9.a		2.4		11.1 / 11.3 11.4 / 11.5 11.b / 11.c		3.d		13.1 / 13.2 13.3 / 13.a 13.b		4.7 4.8		14.2		6.6		15.1 / 15.2 15.3 / 15.4 15.9
	1.5		9.1 9.a																				
	2.4		11.1 / 11.3 11.4 / 11.5 11.b / 11.c																				
	3.d		13.1 / 13.2 13.3 / 13.a 13.b																				
	4.7 4.8		14.2																				
	6.6		15.1 / 15.2 15.3 / 15.4 15.9																				

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
	consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas y 17. Alianzas para lograr los objetivos. ^{1/}		
Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres	• Adoptado por los Estados miembros de Naciones Unidas el 18 de marzo de 2015. • Propone plan de acción 2015 - 2030. • Centrarse en la prevención de nuevos riesgos de desastres, reduciendo los existentes, lo cual también aumenta la resiliencia. • Hace un llamado a aplicar medidas para evitar y reducir la exposición y las vulnerabilidades frente a las amenazas, aumentar la preparación y la recuperación.^{2/}	4 PRIORIDADES DE ACCIÓN: • Comprender el riesgo de desastres • Alianzas - Gobernanza del riesgo de desastres • Inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. • Aumentar la preparación frente a desastres a fin de dar una respuesta eficaz; y para "Reconstruir Mejor" en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción. 7 METAS GLOBALES: REDUCIR • La cantidad de muertes / población global • Población afectada/ población global • Las pérdidas económicas / PIB global • Los daños a la infraestructura crítica y la interrupción de los servicios básicos AUMENTAR • Países con estrategias nacionales & locales de RRD • Cooperación Internacional para países en desarrollo • Disponibilidad y acceso a sistemas de alerta temprana multi-amenazas, información y evaluaciones de riesgo.	
Acuerdo de París sobre cambio climático	• El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante.	Para alcanzar este objetivo de temperatura a largo plazo, los países se proponen alcanzar el máximo de las emisiones de gases de efecto invernadero lo antes posible para	Relacionado al riesgo de desastres: <i>Artículo 8.</i> Las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
	• Fue adoptado por 196 países en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. • Su objetivo es limitar el calentamiento mundial a muy por debajo de 2, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales.^{3/}	lograr un planeta con clima neutro para mediados de siglo. • La aplicación del Acuerdo de París requiere una transformación económica y social, basada en la mejor ciencia disponible. • El Acuerdo de París funciona en un ciclo de cinco años de medidas climáticas cada vez más ambiciosas llevadas a cabo por los países. En 2020, los países presentaron sus planes de acción climática conocidos como Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC). • En las NDC los países comunican las medidas que tomarán para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y las acciones que tomarán para crear resiliencia y adaptarse a los efectos del aumento de las temperaturas.	relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños. Por consiguiente, las esferas en las que se debería actuar de manera cooperativa para mejorar la comprensión, las medidas y el apoyo podrán incluir: a) Los sistemas de alerta temprana; b) La preparación para situaciones de emergencia; c) Los fenómenos de evolución lenta; d) Los fenómenos que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles; e) La evaluación y gestión integral del riesgo; f) Los servicios de seguros de riesgos, la mancomunación del riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros; g) Las pérdidas no económicas; y h) La resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas.

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
Nueva Agenda Urbana – Hábitat III	La Nueva Agenda Urbana fue adoptada en Hábitat III en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, y sus objetivos son: • Reducir la desigualdad en las comunidades tanto en el entorno urbano como en el rural • Impulsar una mayor prosperidad compartida para las ciudades y las regiones. • Reforzar la acción climática y mejorar el entorno urbano. • Implementar políticas de prevención y de respuesta efectiva ante las crisis urbanas. • Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. ^{4/}	Dimensiones centrales de la Nueva Agenda Urbana: a) Sostenibilidad social: Empoderamiento de los grupos marginados, Equidad de género, Planificación para migrantes, minorías étnicas y personas con discapacidades, Planificación sensible a la edad; b) Sostenibilidad económica: Creación de empleo y medios de vida, Productividad y competitividad; c) Sostenibilidad ambiental: Conservación de la diversidad biológica y el ecosistema, Resiliencia y adaptación al cambio climático, Mitigación del cambio climático; d) Sostenibilidad espacial: Sostenibilidad espacial y equidad, Sostenibilidad espacial y densidad urbana;	La NAU es la guía global más importante que orienta de forma clara, cómo la urbanización bien planificada y gestionada puede ser una fuerza transformadora para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente el ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.
Acuerdo de Escazú	Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. ^{5/}	a) Principio de igualdad y principio de no discriminación; b) Principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; c) Principio de no regresión y principio de progresividad; d) Principio de buena fe; e) Principio preventivo;	El Acuerdo Escazú es el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre las y los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
		f) Principio precautorio; g) Principio de equidad intergeneracional; h) Principio de máxima publicidad; i) Principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; j) Principio de igualdad soberana de los Estados; y k) Principio pro persona.	
NORMATIVAS NACIONALES			
Ley General de Protección Civil	• La ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil. • Los sectores privado y social participarán en la consecución de sus objetivos. • Las autoridades fomentarán la cultura en materia de protección civil entre la población, mediante su participación individual y colectiva y las políticas públicas en materia de protección civil priorizarán el fomento de la participación social. ^{6/}	a) Legalidad; b) Control; c) Eficacia; d) Racionalidad; e) Equidad; f) Transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos, g) Corresponsabilidad entre sociedad y gobierno; h) Honradez y respeto a los derechos humanos.	Las políticas públicas en materia de protección civil priorizarán el fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, fomentarán la cultura en materia de protección civil entre la población, mediante su participación individual y colectiva.

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	• Proteger la salud pública en cuanto al manejo de residuos se refiere. • Lograr niveles satisfactorios de bienestar social, como consecuencia de un manejo sustentable de los residuos. • Prevenir y reducir la contaminación del suelo, agua y aire, derivada del manejo de los residuos. • Preservar los recursos naturales al alentar su aprovechamiento sustentable y controlar la disposición final de los residuos. • Optimizar el aprovechamiento de los recursos fomentando el reusó y reciclado de los materiales contenidos en los residuos. • Realzar la belleza y calidad del ambiente en los sitios en los que se dispone de los residuos.^{7/}	<i>Principio de prevención:</i> tiene como meta preservar la integridad de los suelos con el fin de salvaguardar sus funciones ecológicas y garantizar el pleno uso de este recurso en la actualidad y en el futuro. <i>Principio de rehabilitación-valorización:</i> La población actual tiene el deber como sociedad responsable, de promover el concepto general de rehabilitación, elaborar una estrategia de acciones que permitan concretar este concepto y aplicar desde ahora esta estrategia en los casos prioritarios. <i>Principio de "el que contamina paga":</i> La aplicación del principio "el que contamina paga", reconoce el carácter intrínseco de los costos ambientales, permite a la sociedad responsabilizar al que contaminó y asegurar que los suelos y terrenos vuelvan a sus funciones específicas. <i>Principio de equidad:</i> El principio de equidad fundamenta que la restauración de un terreno contaminado debe ser imputado a los que sacan o han sacado provecho del mismo, al no haber tomado las medidas de prevención.	La ley establece los presupuestos mínimos para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Asimismo, establece un marco general sobre información y participación en asuntos ambientales, la responsabilidad por daño ambiental y otras formas para recurrir.
Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial y	• Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país.	• Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos.	• Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables,

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
Desarrollo Urbano	● Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional. ● Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos. ● Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población. ● Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la	● Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades. ● Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad. ● Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia.	resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros. ● Las actividades que realice el Estado mexicano para ordenar el territorio y los Asentamientos Humanos tienen que realizarse atendiendo el cumplimiento de las condiciones señaladas en el párrafo anterior. ● Es obligación del Estado, a través de sus diferentes órdenes de gobierno, promover una cultura de corresponsabilidad cívica y social.

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
	corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. ^{8/}		
Ley General de Cambio Climático	● Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero. ● Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero. ● Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático. ● Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno. ● Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático. ● Establecer las bases para la concertación con la sociedad. ● Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable, de bajas	● <i>Responsabilidad ambiental:</i> Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause. ● <i>Sustentabilidad:</i> Para aprovechar los recursos naturales generando el menor impacto posible. ● <i>Participación ciudadana:</i> Para la creación, cumplimiento y monitoreo de los programas y las políticas en materia de protección al ambiente. ● <i>Precaución y prevención:</i> Considerando que son las medidas más eficaces para combatir el cambio climático. ● <i>Compromiso y responsabilidad:</i> Para la conservación del ambiente, cumpliendo y respetando las políticas que emite el estado sobre áreas protegidas y vulnerables o sobre la realización de obras que puedan resultar dañinas	● La presente ley es de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. ● Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

NORMATIVAS INTERNACIONALES Y NACIONALES MÁS IMPORTANTES			
Nombre del instrumento	Objetivos y alcances	Principios rectores	Resumen de artículos más importantes para riesgo, cambio climático y resiliencia
	emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático, y • Establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París.^{9/}		

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por:

1/ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado el 15 de enero de 2022).

2/ONU. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf (consultado el 15 de enero de 2025).

3/ONU. Acuerdo de París sobre Cambio Climático. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf (consultado el 12 de enero de 2025).

4/ONU. Nueva Agenda Urbana – Hábitat III. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol> (consultado el 15 de enero de 2023).

5/ONU. Acuerdo de Escazú. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu> (consultado el 15 de enero de 2025).

6/Ley General de Protección Civil, Ciudad de México, DOF, 21 de diciembre de 2023. Disponible en PDF:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lGPC.htm> (consultado el 15 de enero de 2025).

7/Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ciudad de México, DOF, 1 de abril de 2024. Disponible en PDF:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf> (consultado el 15 de enero de 2025).

8/Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ciudad de México, DOF, 1 de abril de 2024. Disponible en PDF: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU.pdf> (consultado el 15 de enero de 2025).

9/Ley General de Cambio Climático, Ciudad de México, DOF, 1 de abril de 2024. Disponible en PDF:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf> (consultado el 15 de enero de 2025).

CONTEXTO GENERAL MUNICIPAL

El municipio de Atlixco se localiza en la parte centro oeste del estado de Puebla. Tiene una altitud promedio de 1840 m. sobre el nivel del mar. Sus coordenadas geográficas son los paralelos 18° 49` 30" y 18° 58` 30" de latitud norte y los meridianos 98° 18` 24" y 98° 33` 36" de longitud occidental. El municipio colinda al norte con el municipio de Tianguismanalco, al noreste con los municipios de Santa Isabel Cholula y Ocoyucan, al suroeste con el municipio de Atzitzihuacan, al sur con los municipios de Huaquechula y Tepeojuma, sureste con los municipios de San Diego la Meza Tochimiltzingo, al este con la Ciudad de Puebla, y al oeste con el municipio de Tochimilco.

A continuación, se presentan las cifras más representativas de la situación actual del municipio de Atlixco en cuanto a su población, condiciones sociales, medición de pobreza, cobertura de servicios básicos en vivienda, educación y economía; lo cual resulta fundamental para conocer las características específicas del territorio, así como la dinámica ambiental, social, económica, espacial y cultural que condicionan el desarrollo municipal. A partir de este conocimiento, se construirá una estrategia que contribuya al fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gobernanza del riesgo, la incorporación de la gestión de riesgos de desastres en los instrumentos de política pública y el diseño e implementación de estrategias de resiliencia en diversos sectores.

Como se señaló anteriormente, la construcción de este Programa, es resultado de un ejercicio de trabajo conjunto y de gobernanza entre actores municipales y sectores; por lo que, el conocimiento del territorio, es de suma importancia para la elaboración de los análisis de amenazas y vulnerabilidades, así como la definición de rutas de acción que promueven la resiliencia y sostenibilidad del municipio a largo plazo, con visión a 20 años.

Tabla 2: Datos de población y superficie territorial.

CONCEPTO	TOTAL
Población total ^{1/}	14,1793
Población masculina ^{1/}	66,862
Población femenina ^{1/}	74,931
Población urbana ^{1/}	109,399
Población rural ^{1/}	32,394
Población de 0 a 14 años ^{1/}	37,069
Población de 13 a 17 años ^{1/}	12,506
Población de 15 a 64 años ^{1/}	91,686
Población de 65 años y más ^{1/}	13,030
Porcentaje de la población de 3 años y más que habla lengua indígena ^{2/}	2.53
Densidad de población (Personas por km2) ^{2/}	485.75
Superficie Territorial ^{2/}	291.91 km ²
Fuente: 1/ INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2020. 2/ SPF. Subsecretaría de Planeación; Dirección de Estadística e información. Información Demográfica y Social, 2023.	

Tabla 3: Indicadores sociales.

INDICADOR	GRADO
Grado de Marginación ^{1/}	Bajo
Grado de Desarrollo humano ^{2/}	Alto
Grado de Rezago social ^{3/}	Bajo
Grado de Intensidad migratoria ^{4/}	Alto
Fuente:1/CONAPO. Índice de Marginación, 2015. 2/PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Municipal 2010-2020.3/CONEVAL. Índice de Rezago Social, 2020. 4/CONAPO. Índices de intensidad Migratoria 2020.	

Tabla 4: Medición de pobreza.

INDICADOR	POBLACIÓN	PORCENTAJE
Pobreza total	89,669	61.31
Pobreza extrema	15,668	10.71
Pobreza moderada	74,001	50.6
Fuente: CONEVAL. Medición de la pobreza. Indicadores de pobreza por municipio, 2020.		

Tabla 5: Cobertura de servicios básicos en viviendas particulares habitadas.

CONCEPTO	TOTAL
Viviendas particulares habitadas	37,513
Disponen de agua entubada	66.61%
Disponen de drenaje	97.45%
Disponen de electricidad	99.45%
Con piso de tierra	4.18%
Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2020.	

Tabla 6: Nivel de educación.

CONCEPTO	TOTAL
Población analfabeta	5,003
Grado promedio de escolaridad	9
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2020.	

Tabla 7: Indicadores económicos.

CONCEPTO	TOTAL
Población ocupada	61,463
Hombres	37,414
Mujeres	24,049
Población ocupada en el sector primario	22.60%
Población ocupada en el sector secundario	17.98%
Población ocupada en el sector terciario	21.56%
Unidades económicas	7,338
Producción Bruta Total (Millones de pesos)	5,193

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2020. INEGI. Censos Económicos, 2014.

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación; Dirección de Estadística e Información. Ficha de información demográfica y social de Atlixco. <https://ceigep.puebla.gob.mx/fichas/demosocial/19/ATLIXCO>. (20 septiembre de 2023).

Tipo de suelo

- El Municipio presenta una gran variedad, pues se pueden identificar 5 tipos de suelo:
- Suelo Fluvisol. Es el suelo que mayor extensión ocupa y coincide aproximadamente con las zonas planas del poniente.
 - Suelo Regosol. Se encuentra al noroeste, y norte coincidiendo con las estribaciones de la Sierra Nevada; también ocupa un área restringida del extremo sur.
 - Suelo Feozem. Se presenta en las zonas planas del noreste, ocupando una extensión considerable.
 - Suelo Cambisol. Se ubica en el extremo noroeste cubriendo un área reducida.
 - Suelo Rendzina. Se identifican en la mayor parte de las zonas montañosas del sureste.

Actividad económica

De acuerdo con cifras del INEGI, la población ocupada del municipio de Atlixco está principalmente enfocada en el comercio y servicios, rebasando en su conjunto más del 57%. Sabemos que hay un enfoque especial de comercio y servicio turístico, siendo uno de los principales motores económicos, sociales e incluso culturales.

Conforme al Plan Municipal de Desarrollo de Atlixco se afirma que el campo atlixquense históricamente fue muy importante. En términos económicos, su potencial es enorme, sin embargo, en la realidad se percibe un detenimiento productivo o, simplemente, se queda como productor de temporada. Es necesaria una reactivación de distintos sectores agronómicos, así como la incorporación de proyectos sustentables que eleven la producción. El principal producto cultivado es la gladiola gruesa valorándose su producción en \$150, 957,217.80 (Plan Municipal de Desarrollo de Atlixco, 2021-2024).

MESA DE TRABAJO Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE RESILIENCIA

La conformación de la Mesa de Trabajo (MT) fue gracias al trabajo conjunto entre la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial (SMADSOT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se realizó un mapeo de la región en donde se priorizaron 5 municipios de la zona denominada “Volcanes” para implementar la primera fase del presente proyecto.

Atlixco, siendo uno de los cinco municipios de la región Volcanes, participó en la conformación de una MT para implementar las sesiones programadas dentro del Programa Municipal de Resiliencia. En un primer momento, se presentaron los asesores del PNUD y personal de la SMADSOT con los actores claves que el municipio consideró para la MT. Se expusieron los objetivos y conceptos principales de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) para consolidar una serie de acuerdos que implicaron la periodicidad de reuniones, actores participantes y cronograma de trabajo.

Las sesiones de trabajo se realizaron al menos una vez por mes con una duración aproximada de 2 horas en donde participaron secretarías, regidurías y presidencia municipal. En cada sesión, la dinámica constaba de mapeos de percepción mediante una metodología participativa en donde interactuaron diferentes áreas del municipio, de forma que se construyeran los datos desde una visión integral.

Los temas abordados fueron desde conceptos básicos de la GIRD, marcos legales y normativos, revisión de instrumentos de ordenamiento territorial y protección civil, construcción de percepción de amenazas, vulnerabilidades y capacidades, así como rutas de acción para una siguiente fase del proyecto.

ANÁLISIS DE RIESGO DEL MUNICIPIO

Historial de desastres en el municipio

Es necesario conocer los eventos naturales, socio-naturales, ambientales, antropogénicos, etc., que han afectado al municipio por sus condiciones de vulnerabilidad ante estos fenómenos.

Tabla 8: Historial de desastres en el municipio de 1985 a 2021.

AÑO	EVENTO ADVERSO	DESCRIPCIÓN
19/09/1985	Sismo 8.1° Richter	Algunos pobladores entre los mayores de edad recuerdan que destruyó viviendas y afectó gravemente la producción.
30/06/1997	Erupción volcánica	Explosión acompañada por movimientos telúricos, la erupción tuvo una emisión de ceniza con alcance de 8 a 13 km. sobre el nivel del cráter, además se arrojó piedra pómez con un alcance de hasta 10 km., la cual afectó parte del municipio.
2017	Sismo	Durante el mes de septiembre se presentaron 2 sismos que lastiman el municipio a nivel material y social. Se derrumbaron viviendas, y se afectaron escuelas y clínicas.
2020 - 2021	Pandemia COVID-19	La pandemia de COVID-19 provocó muertes en el municipio, así como saturación de los servicios de salud de la región. Hubo un impacto en la producción agrícola y en el sector turístico, lo que supuso un riesgo económico en la región.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de peligros y vulnerabilidades

La tabla de análisis de riesgo fue elaborada a partir de la percepción que diferentes actores municipales y representantes de varios sectores tenían sobre el territorio. Si bien Atlitxco comparte muchas características en cuanto a las amenazas y vulnerabilidades con otros municipios de la región, tiene una percepción particular desde la dinámica del municipio.

Las sesiones se llevaron a cabo en el salón de cabildo y en las oficinas de desarrollo urbano, en estas participaron personal de Obra Pública, Protección Civil, Policía, Desarrollo Urbano, Turismo, Comercio, por mencionar algunos.

Tabla 9: Amenazas y vulnerabilidades en Agricultura.

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Volcán	- Falta de instrumentos de ordenamiento territorial. - Usos y costumbres en asignación de terrenos.	- Información perdida en cambios de administración. - Necesidad de capacitación técnica para construcción y actualización de instrumentos.
Sismo	Asentamientos y terrenos de cultivo en zonas de riesgo.	- Atlas de riesgo desactualizado. - Falta de control en construcción de asentamientos y terrenos de cultivo.
Heladas	Campo desprotegido (no cuenta con seguro). Monocultivo.	Falta de recursos económicos por parte del campesinado.
Inundaciones	Instrumentos de gestión de riesgo y ordenamiento territorial desactualizados.	Terrenos de cultivo sin regulación.
Contaminación	Uso de agrotóxicos.	Procesos de industrialización.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10: Amenazas y vulnerabilidades en Turismo.

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Volcán	- Asentamientos al alcance de emisiones volcánicas. - Rutas de evacuación saturadas.	Desactualizados instrumentos de ordenamiento territorial y atlas de riesgo.
Sismo	Rutas de evacuación y acceso saturadas.	Atlas de riesgo desactualizado.
Pandemia	Dependencia entre sectores.	- Saturación del sistema hospitalario. - Sector turístico dependiente de agrícola.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11: Amenazas y vulnerabilidades en Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Volcán	Asentamientos humanos desregulados	Instrumentos de gestión de riesgo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial desactualizados.
Sismo	Atlas de riesgos desactualizado	Destinación de recursos económicos, capacitación para construcción y actualización.
Movimiento de laderas	• Atlas de riesgo desactualizado. • No se cumplen protocolos de construcción de asentamientos.	• Usos y costumbres. • Falta de comunicación entre municipio y población.

Fuente: Elaboración propia.

Calendario de riesgo por amenazas.

Esta subsección es producto del análisis de la tabla de análisis de riesgo general.

Tabla 12: Calendario de riesgo por amenaza.

AMENAZAS	MESES											
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
INCENDIOS					X	X	X	X				
SEQUÍA					X	X	X	X				
ACTIVIDAD VOLCÁNICA	X										X	X
HELADAS	X	X									X	X

Fuente: Elaboración propia.

Tabla de amenazas prioritarias

La siguiente tabla se construye a partir de la narrativa establecida en las sesiones de la MT, las y los participantes reconocen las siguientes amenazas como prioritarias en la región.

Tabla 13: Priorización de amenazas.

TIPO DE ORIGEN	AMENAZAS PRIORITARIAS
De origen natural	1. Sismos 2. Actividad volcánica
De origen social	1. Delincuencia

Fuente: Elaboración propia.

Dada la caracterización de la región reflejada en apartados anteriores, la tabla anterior se construye a partir del conocimiento de la historicidad de los fenómenos y su relación con las condiciones topográficas de la región. La priorización de estas amenazas corresponde al conocimiento sobre los elementos socio naturales presentes en la región, tales como la cercanía al volcán Popocatepetl y el uso de suelo para actividades productivas.

Análisis de vulnerabilidades

Tablas de análisis de vulnerabilidades (por sectores)

En esta sección es importante expresar cómo ha sido el proceso de identificación de las vulnerabilidades, similar a lo que se comentó en el apartado de la tabla de análisis de riesgo general, pero haciendo hincapié en las vulnerabilidades encontradas. Sobre todo, es importante expresar las causas de estas vulnerabilidades y cómo afectan a que los riesgos se materialicen, potencien o sigan construyéndose.

Tabla 14: Análisis de vulnerabilidades en Agricultura.

VULNERABILIDAD	EFECTO DE LAS VULNERABILIDADES	ANÁLISIS DE CAPACIDADES: ¿Qué capacidades se tienen actualmente que pudieran permitir reducir o eliminar las vulnerabilidades y/o sus efectos?				
		FÍSICO-AMBIENTAL	IDEOLÓGICA-CULTURAL-EDUCATIVA	POLÍTICA-INSTITUCIONAL	SOCIO-ORGANIZATIVA	TÉCNICO-ECONÓMICA
Falta de protocolos para la asignación de terrenos de cultivo. Instrumentos de gestión de riesgo y ordenamiento territorial desactualizados.	Terrenos de cultivo desprotegidos contra amenazas naturales. Falta de programas de apoyo para tecnificación. Abandono del campo.	Delimitación territorial.	No se cuenta.	Coordinaciones entre sectores municipales que da una mirada amplia a la percepción del riesgo.	Vecinos organizados tras sismo 19S. Comités conformados para la atención a problemas del campo.	Infraestructura para asegurar el campo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15: Análisis de vulnerabilidades en Turismo.

VULNERABILIDAD	EFECTO DE LAS VULNERABILIDADES	ANÁLISIS DE CAPACIDADES: ¿Qué capacidades se tienen actualmente que pudieran permitir reducir o eliminar las vulnerabilidades y/o sus efectos?				
		FÍSICO-AMBIENTAL	IDEOLÓGICA-CULTURAL-EDUCATIVA	POLÍTICA-INSTITUCIONAL	SOCIO-ORGANIZATIVA	TÉCNICO-ECONÓMICA
• Pandemia • Sismo • Volcán	• Asentamientos al alcance de emisiones volcánicas. • Rutas de evacuación saturadas. • Rutas de evacuación y acceso saturadas. • Dependencia entre sectores.	Delimitación territorial clara.	Utilización del volcán para procesos de cultivo.	Relación entre sectores municipales para mapeos y gestión de riesgo.	Presencia de ONG y comités conformados por el sector turístico.	Capacitación y tecnificación para sector turístico y agrícola relacional a él.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 16: Análisis de vulnerabilidades en Obra Pública.

VULNERABILIDAD	EFECTO DE LAS VULNERABILIDADES	ANÁLISIS DE CAPACIDADES: ¿Qué capacidades se tienen actualmente que pudieran permitir reducir o eliminar las vulnerabilidades y/o sus efectos?				
		FÍSICO-AMBIENTAL	IDEOLÓGICA-CULTURAL-EDUCATIVA	POLÍTICA-INSTITUCIONAL	SOCIO-ORGANIZATIVA	TÉCNICO-ECONÓMICA
• Volcán • Sismo • Movimiento de laderas	• Asentamientos humanos desregulados. • Atlas de riesgo desactualizado. • Atlas de riesgo desactualizado. No se cumplen protocolos de construcción de asentamientos.	Registro y mapeo de territorio por parte de OP y PC.	Alianzas con instituciones y OSC que puedan apoyar en construcción de instrumentos.	División de sectores para puntualizar necesidades.	Comités y delegaciones para cada sector. Trabajo conjunto entre OP y PC.	Procuración de fondos y proyectos para vivienda y ordenamiento territorial.

Fuente: Elaboración propia.

Acciones para reducir vulnerabilidades

Como continuidad del ejercicio anterior, con el mismo sector o entre varios sectores, se pensó en qué acciones concretas se pueden realizar para disminuir la vulnerabilidad o aumentar la capacidad del sector y del municipio en general. Resultó importante considerar como punto de partida las vulnerabilidades y sus causas identificadas; así como también las capacidades que se tienen.

Tabla 17: Acciones para reducir vulnerabilidades en Agricultura.

CAMBIOS ESTRUCTURALES	IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS PARA FORTALECERNOS		COORDINACIÓN	
	ACCIONES PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD	ACCIONES PARA FORTALECER CAPACIDADES	QUÉ ACTORES LAS PUEDEN APLICAR	RESPONSABLES /TIEMPOS
Legal	Reglamentos de construcción y legislaciones para uso de fertilizantes y agroquímicos.	Municipalizar comités.	Jurídico, cabildo.	Pendiente.
Político	Relación con municipios de la región en pro del crecimiento agrícola.	Sesiones regionales de encuentro entre homólogos en temas agrícolas.	Presidencia, síndicos.	Mediano plazo.
Institucional	Mapeos regionales desde la GIRD.	Capacitación, talleres para la tecnificación y mapeo integral de riesgo.	Gobierno municipal.	Corto plazo.
Red Social	Mejorar canales de comunicación entre campesinado y municipio.	Fortalecer relaciones con instituciones y OSC.	Síndicos, regidores, vecinos.	Mediano plazo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 18: Acciones para reducir vulnerabilidades en Turismo.

CAMBIOS ESTRUCTURALES	IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS PARA FORTALECERNOS		COORDINACIÓN	
	ACCIONES PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD	ACCIONES PARA FORTALECER CAPACIDADES	QUÉ ACTORES LAS PUEDEN APLICAR	RESPONSABLES /TIEMPOS
Legal	Construcción de normas para asentamientos agrícolas.	Municipalizar comités.	Jurídico, cabildo.	Pendiente.
Político	Relación con municipios de la región en pro del crecimiento agrícola.	Sesiones regionales de encuentro entre homólogos en temas agrícolas.	Presidencia, síndicos.	Mediano plazo.
Institucional	Mapeos regionales desde la GIRD.	Capacitación, talleres para la tecnificación y mapeo integral de riesgo.	Gobierno municipal.	Corto plazo.
Red Social	Mejorar canales de comunicación entre campesinado y municipio.	Fortalecer relaciones con instituciones y OSC.	Síndicos, regidores, vecinos.	Mediano plazo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 19: Acciones para reducir vulnerabilidades en Obra Pública.

CAMBIOS ESTRUCTURALES		IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS PARA FORTALECERNOS		COORDINACIÓN	
ÁMBITOS	ACCIONES PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD	ACCIONES PARA FORTALECER CAPACIDADES	QUÉ ACTORES LAS PUEDEN APLICAR	RESPONSABLES /TIEMPOS	
Legal	Normativas para construcción de asentamientos y materiales de vivienda.	Municipalizar comités.	Jurídico, cabildo.	Pendiente.	
Político	Instrumentos de ordenamiento territorial actualizados.	Sesiones regionales de encuentro entre homólogos en temas agrícolas.	Presidencia, síndicos.	Mediano plazo	
Institucional	Mapeos con participación ciudadana en zonas de riesgo.	Fortalecimiento de organizaciones vecinales, relaciones con instituciones educativas y OSC.	Gobierno municipal, vecinos.	Corto plazo.	
Red Social	Mejorar canales de comunicación entre campesinado y municipio.	Fortalecimiento de comités comunitarios y mejora de canales de comunicación.	Síndicos, regidores, vecinos.	Mediano plazo.	

Fuente: Elaboración propia.

MATRIZ DE RIESGOS PRIORITARIOS DEL MUNICIPIO

El nivel de riesgos de Alto, Medio y Bajo se califica según la percepción de los actores involucrados en el proceso de elaboración de este programa: tanto de la mesa de trabajo como comunidades consultadas u otros actores clave del municipio.

Es importante que se evalúen los análisis de riesgos realizados en la sección anterior, considerando las amenazas y vulnerabilidades priorizadas, para resumir en la siguiente tabla los riesgos más importantes por sector.

Tabla 20: Matriz de riesgos.

ESPACIO/ SECTOR	AMENAZAS	VULNERABILIDAD	RIESGOS	NIVEL DE PERCEPCIÓN DEL RIESGO
Agrícola	Volcán	Terrenos de cultivo al alcance de emisiones volcánicas.	Enfermedades respiratorias para el campesinado. Pérdida de cultivo en algunos casos.	Alto
	Pandemia	Dependencia con sector comercial y turístico.	Pérdidas humanas, paro de procesos de compra/venta.	Alto
Turístico	Lluvias fuertes	Terrenos ubicados cerca del colector. Cultivos vulnerables a la inundación.	Inundación de parcelas, pérdida de más de 1000 toneladas de maíz, 100 toneladas de frijol.	Medio
	Delincuencia	Necesidad de refuerzo de planes de seguridad.	Se reduce la cantidad de visitantes por turismo al municipio.	Medio

Fuente: Elaboración propia.

MAPA SÍNTESIS DE PELIGRO Y EXPOSICIÓN MUNICIPAL

Cuando un territorio está expuesto a más de un peligro, un mapa de peligros múltiples (MPM) ayuda al equipo de planificación a analizarlos todos respecto a la vulnerabilidad y, por tanto, a la probabilidad de ocurrencia del riesgo que se presenta en cada zona.

El propósito principal del MPM es presentar la información relacionada con diferentes peligros en un solo mapa, ofreciendo un cuadro compuesto de los peligros naturales de diferentes magnitudes, así como de su frecuencia o área de impacto.

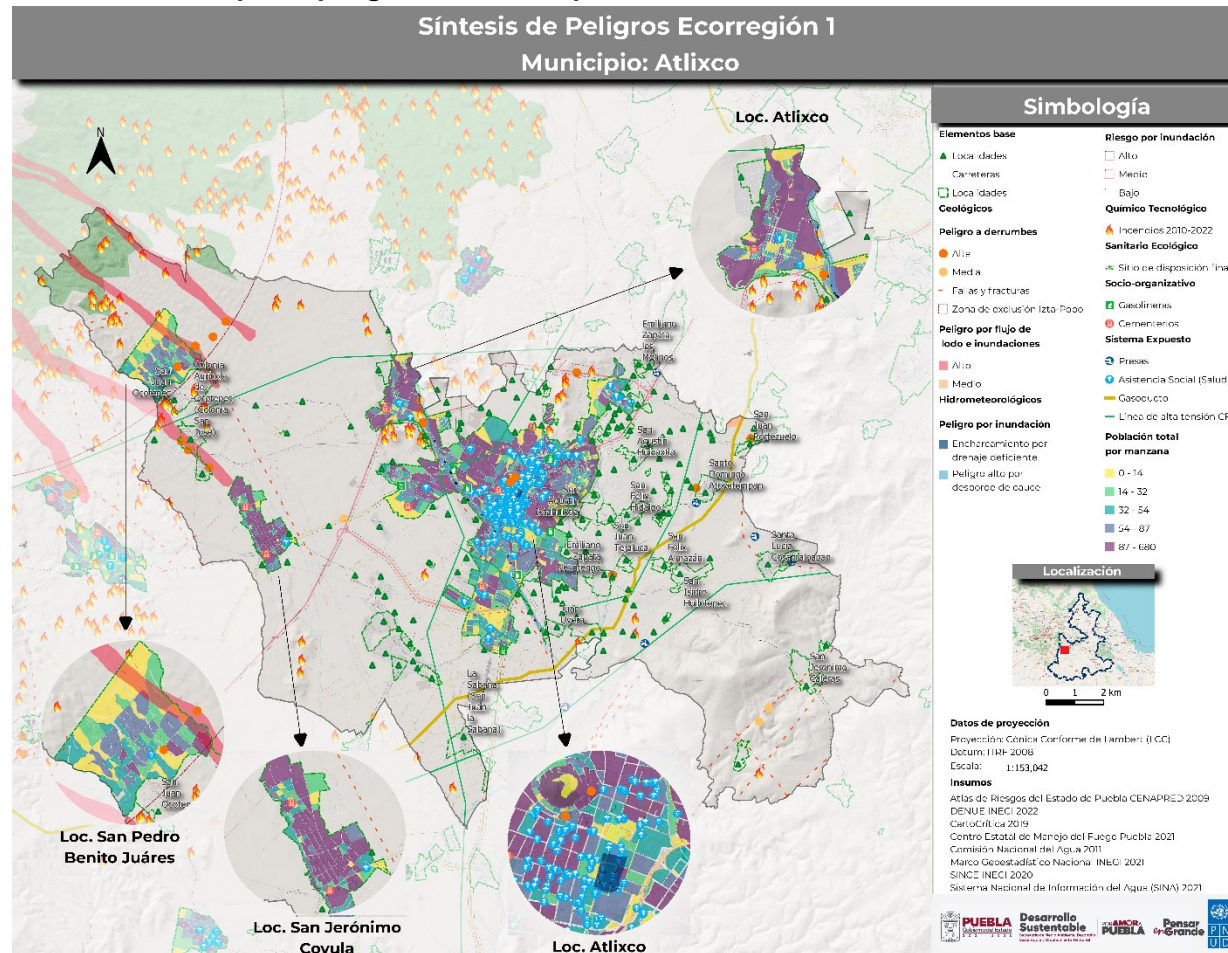
El MPM se basa en un análisis exhaustivo de los diferentes tipos de riesgos que pueden presentarse en el municipio, como hundimientos, inundaciones, deslizamientos de laderas, incendios forestales, entre otros. Para su elaboración se eligieron los peligros más significativos de acuerdo con el Atlas Nacional de Riesgos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

El MPM resultante responde a las preguntas ¿cuáles y cuántos son los peligros de mi municipio?, ¿dónde se ubican?, ¿qué localidad se encuentra más próxima o cuenta con algún tipo de peligro?, ¿cuáles serían los impactos en caso de que ocurra?, ¿quiénes se ven más afectados? y ¿qué región de mi municipio presenta el mayor número de peligros (norte, sur, este u oeste)?

En la Ilustración 1 podemos observar el MPM que está compuesto por la representación cartográfica de los peligros, la ubicación de las localidades rurales y urbanas, una estrella que nos indica los cuatro puntos cardinales (norte, sur, este y oeste), una leyenda donde se describe la simbología, un mapa de localización en el Estado de Puebla, una barra de escala, los datos cartográficos y la referencia bibliográfica donde se obtuvieron los insumos.

La barra de escala es una herramienta de referencia para estimar distancias en un mapa. En este caso la encontramos debajo del mapa de localización en unidades de kilómetros. De esta manera, la longitud que tenga dicha barra representa los kilómetros reales dentro del territorio. Es decir, si identificamos una localidad que esté cerca de un incendio forestal podemos saber a cuántos kilómetros de distancia está el peligro de la población, simplemente medimos la barra de escala (puede ser hasta con un dedo de nuestra mano o un lápiz) y lo colocamos en nuestra zona objetivo.

Ilustración 1: Mapa de peligros del municipio.



Fuente: Elaboración propia.

PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA HOMOLOGAR MARCOS NORMATIVOS MUNICIPALES

En esta sección se presenta un análisis de las normativas que el municipio tiene *vigentes* a la fecha. En este análisis se han contemplado el Bando de Policía y Gobierno y los reglamentos municipales de las áreas prioritarias para la cuestión del riesgo de desastres y resiliencia. Todos los instrumentos legales analizados son válidos y están en pleno uso por el municipio.

Para realizar el análisis de estos instrumentos legales, se han considerado los principios del Marco de Sendai para la gestión del riesgo de desastres agrupados en 4 dimensiones, a saber: comprensión del riesgo, gobernanza del riesgo, inversión en reducción de vulnerabilidades y aumento de capacidades y preparación ante los riesgos de desastres. Para mayor información acerca de estas dimensiones, *revisar Tabla 30 en el Anexo 1*.

Tabla 21: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad en los instrumentos normativos del Bando de policía y gobierno.

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: Bando de policía y gobierno.
Aumentar la preparación	Asegurar la efectividad de la preparación y la respuesta a los desastres. <i>Referencia: esto si se cuenta con protocolos para saber actuar frente a diversos peligros o amenazas o si se contemplan las instancias para su elaboración, implementación y mejora continua, si se capacita a la población en estos temas, si se contemplan sistemas de alerta temprana o si se cuenta con presupuesto para estos temas, etc.</i>	En el artículo 29 menciona las faltas contra la salubridad y medio ambiente, en la siguientes fracciones especifica sanciones con respecto a esto: I. Arrojar en la vía pública, lugares públicos o predios baldíos, basura, escombro, animales muertos o sustancias tóxicas o contaminantes; V. Hacer fogatas, quemar basura doméstica, hojarasca, hierba seca, esquilmos agropecuarios, quemar con fines de desmonte o deshierbe, en la vía o lugares públicos, sin la regulación, permiso y medidas de prevención de las autoridades competentes; VIII. Cortar o dañar árboles, jardines y áreas verdes en lugares públicos o privados sin autorización correspondiente, lo anterior sin perjuicio de las sanciones establecidas por otros ordenamientos jurídicos; X. Depositar basura de vivienda o comercio en contenedores de espacios públicos, destinados a basura de mano.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 22: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad en los instrumentos normativos del Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: PROGRAMA DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS
Comprender el riesgo	Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro en los procesos de planificación. <i>Referencia: esto es si se considera en algún momento la identificación de peligros, vulnerabilidades o del riesgo previo a factibilidades de uso de suelo, en el ordenamiento territorial o instrumentos de planeación que el municipio tenga.</i>	En el apartado 7.7 del programa se habla de la existencia de acciones y costumbres que se necesitan erradicar, como la quema de basura, tiraderos clandestinos en la periferia y en barrancas, por lo que es indispensable implementar un programa de supervisión coordinada entre los Departamentos de Ecología y Limpia, quienes serían los encargados de sancionar de conformidad con la legislación aplicable, para erradicar esta fuente de contaminación.
Fortalecer la gobernanza	Proteger zonas naturales que puedan mejorar la función de protección proporcionada por los ecosistemas. <i>Referencia: esto es si el municipio en alguna normativa dispone de mecanismos para determinar zonas de conservación, de protección de áreas, si las reconocen o cómo protegen su ambiente y biodiversidad, etc.</i>	Como objetivo este programa tiene que prevenir los impactos negativos al ambiente y a la salud, ocasionados por el manejo inadecuado de los residuos sólidos urbanos siguiendo los principios de minimizar la generación, la separación en el origen, la recuperación y reaprovechamiento de todos los materiales que sean técnicamente posibles y económicamente factibles, tratando adecuadamente los residuos restantes, con una conciencia ambiental de todos los sectores de la sociedad.
	Comprender y fortalecer la capacidad de la comunidad organizacional para mejorar la resiliencia. <i>Referencia: esto es si el municipio reconoce alguna forma de organización para con la comunidad como comités comunitarios, brigadas, etc.</i>	En el objetivo específico a) habla sobre promover la participación de la ciudadanía en general para impulsar la colaboración organizada, en el diseño y puesta en marcha de las políticas y programas para la gestión integral de los residuos sólidos municipales, estableciendo el principio de corresponsabilidad. En el apartado 7 sobre estrategia del programa con respecto a educación ambiental en el inciso f) habla de formar en cada Junta Auxiliar, Comités para realizar las acciones contenidas en este Programa, con el apoyo del personal del Ayuntamiento.

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: PROGRAMA DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS
Invertir	Incrementar la resiliencia de la infraestructura. <i>Referencia: esto es si se consideran análisis de riesgo previo a construir obra pública en el municipio, si se cuenta con un plan o programa de mejora de obras o infraestructura o servicios, etc.</i>	En el apartado 7.5 se menciona la necesidad de contar con una infraestructura en adecuadas condiciones operativas como la base principal para brindar un buen servicio. En el caso del Departamento de Limpia, la problemática principal es que se cuenta con un parque vehicular con más de diez años de uso, durante los cuales carecieron de un adecuado mantenimiento preventivo, por lo que resulta necesario contar con unidades de recolección nuevas, las que deberán llevar un control con bitácoras de trabajo por unidad y tener un programa calendarizado de mantenimiento preventivo.
	Fortalecer la capacidad de la organización para mejorar la resiliencia. <i>Referencia: esto es si se cuentan con programas de capacitación del funcionariado municipal o acciones similares, etc.</i>	En el objetivo específico b) se habla sobre establecer programas de capacitación dirigida a funcionarios públicos y sociedad en general, con la finalidad de detener y revertir los problemas ambientales, realizando acciones de cambio social que den como resultado patrones que mejoren la convivencia y minimicen la producción de los residuos. En el apartado 7 sobre estrategia del programa con respecto a educación ambiental, en el inciso a) se habla de capacitar a todo el personal del Ayuntamiento, para lo cual se darán cursos o pláticas por área; estas deberán ser dictarse en tres días, con una duración máxima de una hora por día.
Aumentar la preparación	Asegurar la efectividad de la preparación y la respuesta a los desastres. <i>Referencia: esto si se cuenta con protocolos para saber actuar frente a diversos peligros o amenazas o si se contemplan las instancias para su elaboración, implementación y mejora continua, si se capacita a la población en estos temas, si se contemplan sistemas de alerta temprana o si se cuenta con presupuesto para estos temas, etc.</i>	En el objetivo específico g) menciona adoptar medidas operativas de manejo, que permitan prevenir y disminuir la generación de residuos sólidos después de su uso, adoptando los principios de aprovechamiento y valorización que sean susceptibles, reduciendo la cantidad que se envíe a disposición final.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 23: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad en los instrumentos normativos del Programa Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: PROGRAMA SECTORIAL DE MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE
Comprender el riesgo	Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro en los procesos de planificación. <i>Referencia: esto es si se considera en algún momento la identificación de peligros, vulnerabilidades o del riesgo previo a factibilidades de uso de suelo, en el ordenamiento territorial o instrumentos de planeación que el municipio tenga.</i>	Del punto 5 sobre programación y corresponsabilidad social, se desprende el apartado 5.1 sobre programación de las acciones. La programación y corresponsabilidad social se vincula a la planeación con la operación del ordenamiento territorial y la movilidad urbana, con el objeto de conducir el proceso de programación para llevar a cabo las acciones, obras y servicios requeridos en los plazos corto (2015-2018), mediano (2018-2024) y largo (2024-2029), acorde a las estrategias. Para este fin, se establecen programas de carácter integral y carácter concurrente.
Fortalecer la gobernanza	Fortalecer la capacidad financiera organizacional para la RRD ante desastres. <i>Referencia: esto es si el municipio establece algún presupuesto para temas de riesgos, como fondos preventivos o de emergencias o seguros catastróficos o incluso apoyo a productores por afectaciones o si las áreas que tienen programas o proyectos que abordan temas que reducen los riesgos, cuentan con presupuesto.</i>	En cuanto a fuentes de financiamiento, en el apartado 5.2 se menciona que, de acuerdo con la naturaleza de los proyectos y para garantizar una accesibilidad equitativa a la movilidad urbana, se conjugan la gestión territorial, el desarrollo urbano y el espacio público en temas medulares como son el turismo y el comercio. El origen de los recursos de inversión para su puesta en marcha puede provenir de fuentes públicas o privadas. El apartado también expone diferentes tablas de donde saldría el financiamiento.
Invertir	Incrementar la resiliencia de la infraestructura. <i>Referencia: esto es si se consideran análisis de riesgo previo a construir obra pública en el municipio, si se cuenta con un plan o programa de mejora de obras o infraestructura o servicios, etc.</i>	Del apartado 4 sobre estrategia, se desprende el punto 4.2 donde se afirma que, en el largo plazo, se apreciará una adecuada infraestructura para traslados a pie, en bicicleta o en transportes alternativos como teleféricos. Esta infraestructura se desarrollará bajo una progresiva cobertura de mantenimiento, monitoreo y evaluación de su impacto urbano-social. Además, se impulsará la preservación histórica, potenciando el sector turístico con servicios integrales e incluyentes. Bajo estas condiciones de desarrollo, se generará una movilidad equitativa que albergará temporal o permanentemente diversos estilos de vida de pobladores locales y de turistas nacionales y extranjeros.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 24: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad en los instrumentos normativos del Reglamento de Construcciones

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES
Comprender el riesgo	Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro en los procesos de planificación. <i>Referencia: esto es si se considera en algún momento la identificación de peligros, vulnerabilidades o del riesgo previo a factibilidades de uso de suelo, en el ordenamiento territorial o instrumentos de planeación que el municipio tenga.</i>	En el artículo 22 del capítulo 4 sobre alineamiento y uso de suelo, se explica que el alineamiento es el documento donde se indica la traza sobre el terreno que limita el predio con relación a la vía pública en uso o con la futura vía pública, que determina el Programa de Desarrollo Urbano, los Programas Parciales y Sectoriales en sus anexos gráficos legalmente aprobados.
Invertir	Incrementar la resiliencia de la infraestructura. <i>Referencia: esto es si se consideran análisis de riesgo previo a construir obra pública en el municipio, si se cuenta con un plan o programa de mejora de obras o infraestructura o servicios, etc.</i>	El Artículo I versa sobre el alcance de las obras públicas y privadas de construcción, instalación, ampliación, reparación y demolición. Además, se expone en el uso de los inmuebles y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio en el Municipio de Atlixco, los cuales quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla y de su Reglamento. En el artículo 2 párrafo 1, se fijan los requisitos técnicos para las construcciones o instalaciones en predios y vías públicas, a fin de que satisfagan las condiciones de seguridad, higiene, comodidad y estética. En el artículo 34 se pronuncia sobre la necesidad de tener una licencia de construcción. Esta licencia es un documento expedido por la Dirección de Obras Públicas, a virtud del cual se autoriza a los propietarios para construir, ampliar, modificar, cambiar de uso, cambiar de régimen de propiedad al de propiedad en condominio, reparar o demoler una edificación o instalación en sus predios.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 25: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad en los instrumentos normativos del Reglamento de Protección Civil

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL
Comprender el riesgo	Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro en los procesos de planificación. <i>Referencia: esto es si se considera en algún momento la identificación de peligros, vulnerabilidades o del riesgo previo a factibilidades de uso de suelo, en el ordenamiento territorial o instrumentos de planeación que el municipio tenga.</i>	El artículo 27 del subprograma de auxilio establece que tiene como objetivo implementar acciones destinadas principalmente a rescatar y salvaguardar a la población que se encuentra en peligro, mantener en funcionamiento los servicios públicos vitales y estratégicos, la seguridad de los bienes y el equilibrio de la naturaleza.
	Capacitación o socialización de los riesgos entre las personas. <i>Referencia: esto es si se consideran instancias de capacitación o de socialización de riesgos con las personas, por ejemplo, mapeos participativos, talleres de capacitación, charlas, etc.</i>	En el artículo 39 se menciona que los Grupos Voluntarios estarán integrados por el número de miembros que requiera cada comunidad y deberán estar avalados por la Unidad. Por otra parte, en el artículo 41 se habla sobre la participación privada y social en donde el Ayuntamiento fomentará la integración, capacitación y supervisión técnica de las instituciones privadas, sociales y de grupos voluntarios, mediante la Unidad de Protección Civil Municipal.
Fortalecer la gobernanza	Organizarse para la resiliencia organizacional ante desastres. <i>Referencia: esto si el municipio tiene áreas específicas para la gestión del riesgo, por ejemplo, unidad de protección civil o si se contemplan mecanismos de coordinación como consejos municipales donde se trabajen estos temas, etc.</i>	En el artículo 1 de este reglamento se menciona que el mismo tiene por objeto organizar y regular las acciones en materia de protección civil municipal, destinadas a prevenir riesgos de cualquier naturaleza, elaborando y desarrollando mecanismos de respuesta inmediata ante situaciones de desastres o emergencias, que sirvan para salvaguardar la vida de las personas y de sus bienes, así como cuidar y verificar el debido funcionamiento de los servicios públicos y privados y del equipamiento técnico estratégico aplicable a casos de alto riesgo, catástrofe o calamidad. En el artículo 8 se habla del Sistema como el primer nivel de respuesta ante cualquier eventualidad que afecte a la población. Este mismo artículo establece que será el presidente municipal el responsable de coordinar la intervención del Sistema para el auxilio que se requiera.
	Fortalecer la capacidad financiera organizacional para la RRD ante desastres.	En el artículo 26 se habla del Subprograma de Prevención, el cual tiene como objetivo, implementar las medidas destinadas a evitar y mitigar el impacto destructivo de los desastres de origen natural o humano, sobre la población y sus bienes.

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL
	<i>Referencia: esto es si el municipio establece algún presupuesto para temas de riesgos, como fondos preventivos o de emergencias o seguros catastróficos o incluso apoyo a productores por afectaciones o si las áreas que tienen programas o proyectos que abordan temas que reducen los riesgos, cuentan con presupuesto.</i>	
Aumentar la preparación	Asegurar la efectividad de la preparación y la respuesta a los desastres. <i>Referencia: esto si se cuenta con protocolos para saber actuar frente a diversos peligros o amenazas o si se contemplan las instancias para su elaboración, implementación y mejora continua, si se capacita a la población en estos temas, si se contemplan sistemas de alerta temprana o si se cuenta con presupuesto para estos temas, etc.</i>	En el artículo 22 se habla sobre el programa municipal de protección civil, entendido como el instrumento de planeación que define el curso de las acciones, destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno. A través de estos, se establecerán los objetivos, las políticas y estrategias, las líneas de acción y los recursos necesarios para llevarlo a cabo en el ámbito de su jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 26: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad en los instrumentos normativos del Reglamento Municipal de Sanidad y Ecología.

PRIORIDAD	ESENCIALES A CONSIDERAR	INSTRUMENTO NORMATIVO ANALIZADO: REGLAMENTO MUNICIPAL DE SANIDAD Y ECOLOGÍA
Comprender el riesgo	Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro en los procesos de planificación. <i>Referencia: esto es si se considera en algún momento la identificación de peligros, vulnerabilidades o del riesgo previo a factibilidades de uso de suelo, en el ordenamiento territorial o instrumentos de planeación que el municipio tenga.</i>	En el artículo 1, se establece que las disposiciones del Reglamento son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer los procedimientos y lineamientos conforme a los cuales el Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, en la medida de sus atribuciones intervendrá en la regularización de la tenencia de la tierra en el municipio. En el artículo 6, se retoman conceptos sobre asentamientos humanos. El Ayuntamiento, en coordinación con las autoridades Federales y Estatales, será el encargado de coadyuvar con los programas de regularización de tenencia de la tierra implementados, con el fin de promover la titulación de los predios de asentamientos irregulares, así como la propiedad inmobiliaria de predios rústicos de propiedad particular. De este modo, se brindará certeza jurídica a sus poseedores y se coordinarán acciones de mejoramiento urbano en los centros de población.
Fortalecer la gobernanza	Proteger zonas naturales que puedan mejorar la función de protección proporcionada por los ecosistemas. <i>Referencia: esto es si el municipio en alguna normativa dispone de mecanismos para determinar zonas de conservación, de protección de áreas, si las reconocen o cómo protegen su ambiente y biodiversidad, etc.</i>	En el artículo 26 se menciona que es obligación de los ciudadanos y del Ayuntamiento del municipio de Atlixco, procurar la conservación de fauna y flora existente en el municipio, a excepción de la nociva. También, en el artículo 29, se habla sobre de la responsabilidad del Ayuntamiento en la reforestación con árboles y plantas de las áreas verdes de la ciudad. Además, deberá promover periódicamente campañas tendientes a la reforestación.

Fuente: Elaboración propia.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS MUNICIPALES DE RESILIENCIA

Para la construcción de líneas estratégicas fue necesario sistematizar y revisar las tablas anteriores de forma que, a partir de las vulnerabilidades y capacidades municipales, se pudiera construir desde el aporte de todos los sectores participantes del presente documento. Para la síntesis del análisis y el trabajo realizado, fueron necesarias las siguientes preguntas que detone la reflexión.

¿Qué acciones llevaremos a cabo para reducir las vulnerabilidades?

Tabla 27: Acciones estratégicas municipales de resiliencia.

¿QUÉ ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA LOCAL PARA LA RESILIENCIA HAREMOS?	¿CUÁNDO LAS HAREMOS?	¿QUIÉNES LO HAREMOS?
Gobernanza: actualización de marcos normativos, protocolos de acción y capacitación técnica para la reducción de vulnerabilidades en los diferentes sectores.	A mediano plazo, 4 años.	Responsables de cada sector: jurídico, del municipio, responsables de comités y representantes comunitarios.
Inversión en reducción de riesgos: apostarle a la capacitación y tecnificación de diferentes sectores con el objetivo de promover la resiliencia y sostenibilidad del municipio, lo anterior mediante la implementación de mapeos participativos.	A mediano plazo, 3 años.	Responsables de sectores municipales con apoyo privado y estatal.

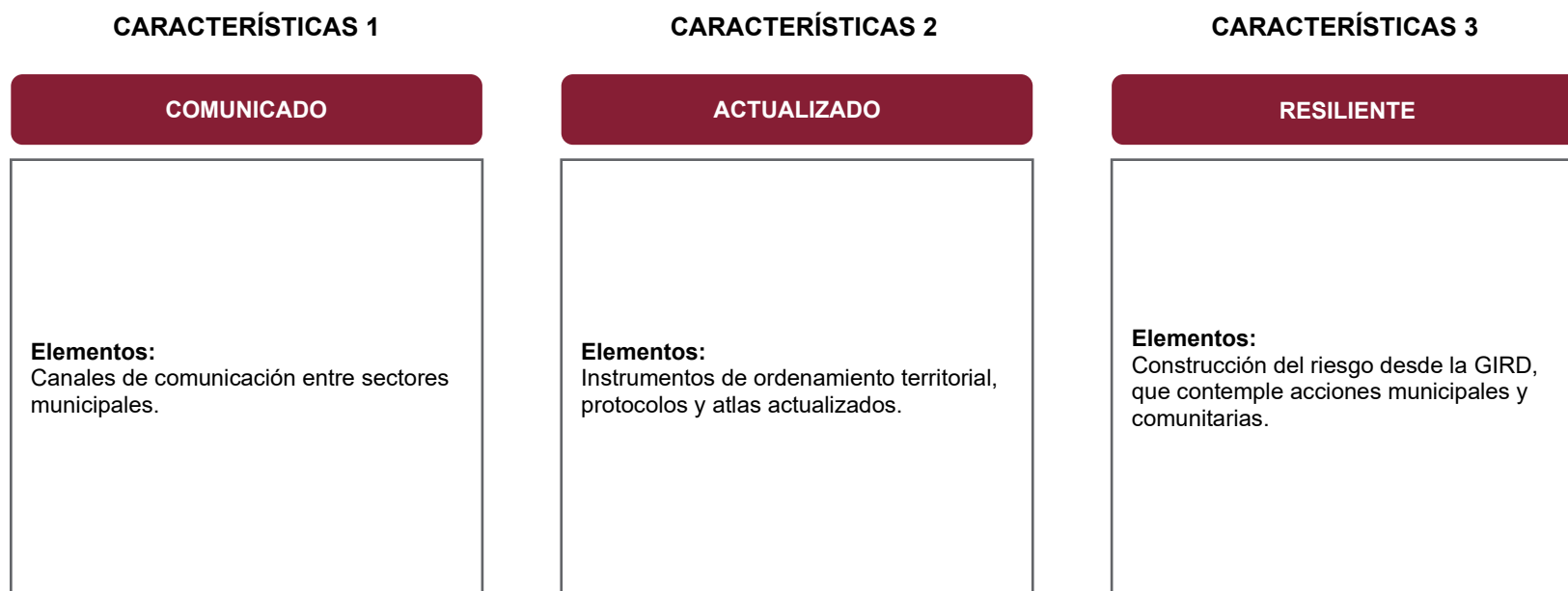
Fuente: Elaboración propia.

Visión del municipio a 20 años

¿Cómo queremos ser o hacia dónde queremos llegar en 20 años?

Ser un municipio desarrollado integralmente, contemplando y formando procesos que construyan la gobernanza y resiliencia entre los habitantes, así como en los mismos protocolos y procesos municipales.

Ilustración 2: Ejes de la visión del municipio.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se propone la tabla donde se integrarán las líneas estratégicas definidas por el municipio:

Tabla 28: Estrategias de resiliencia municipales.

ESTRATEGIA	ACCIONES QUE SE REQUIEREN	TIPO DE ACCIÓN	TIEMPO	RECURSOS	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
1. Construcción de un municipio actualizado y sostenible mediante la actualización de instrumentos de ordenamiento.	1.1. Actualización de instrumentos de ordenamiento.	Gestión.	1- 2 años	Presidencia municipal y sectores económicos involucrados.	Dirección de agricultura y obras públicas.
	1.2. Propuesta de reformas normativas.	Gobernanza.	5 años	Síndicos y presidencia municipal.	
2. Fortalecimiento de procesos de gobernanza a través de la construcción de líneas de comunicación adecuadas entre sectores municipales, así como estrategias para desarrollarlas con toda la población una red de apoyo ante desastres.	2.1 Construcción y mejora de estrategias e infraestructura para la comunicación.	- Gestión. - Gobernanza. - Espaciales.	5 años	Presidencia municipal y síndicos.	Coordinación de comunicación, presidencia municipal.
	2.2 Implementar estrategias que contemplen una visión integral y articulada en el municipio.		3 años		
3. Promover análisis y mapeos participativos de forma que se tenga una visión integral del contexto municipal.	3.1 Creación de comités de vigilancia y reporte inmediato a dependencia correspondiente.	Gestión. Espacial. Gobernanza.	2 años	Coordinaciones de sectores municipales, síndicos y presidencia.	Presidencia municipal, obras públicas y tesorería.
	3.2 Construcción de espacios de trabajo en donde se convoque a todas las áreas municipales.		1 año		

Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo se vinculan las líneas estratégicas de resiliencia que se proponen en este programa municipal con las prioridades del Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Para lo cual se propone considerar la siguiente tabla:

Tabla 29: Líneas estratégicas y ODS.

LÍNEA ESTRATÉGICA DEFINIDA	PRIORIDAD DE ACCIÓN DE SENDAI A LA QUE SE RELACIONA	ODS A LOS QUE CONTRIBUYE
Línea 1.1	Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo.	ODS 9, 11 y 17
Línea 1.2	Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre.	
Línea 2.1	Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre.	ODS 11, 16 y 17
Línea 2.2	Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo.	
Línea 3.1	Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre.	ODS 11, 16 y 17
Línea 3.2		
Línea 3.3	Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza.	

Fuente: Elaboración propia.

REFLEXIONES FINALES

a) Acerca de lo aprendido en la construcción del Programa Municipal de Resiliencia (PMR)

El municipio en México es la unidad primaria de planeación y gobierno. Es el nivel territorial más cercano entre gobierno y población, significando esto que es donde la sociedad civil y las comunidades pueden participar corresponsablemente en las decisiones y tareas de reducción de riesgos de desastre y generación de resiliencia en el territorio y en las personas.

La elaboración del Programa Municipal de Resiliencia (PMR), a través de un proceso participativo y guiado, permite al municipio contar con un instrumento para la planeación de su territorio de manera sostenible y resiliente. Asimismo, los PMR pueden ser considerados instrumentos derivados del Plan Municipal de Desarrollo del municipio y oficializados mediante la aprobación del Cabildo municipal.

Los PMR son instrumentos inéditos donde se identifican las vulnerabilidades y las amenazas en el territorio municipal, se analizan los riesgos actuales y futuros, y se construyen estrategias de resiliencia a largo plazo basadas en una visión común del municipio.

Elaborar el presente documento supuso un ejercicio de fortalecimiento y gobernanza por parte del municipio, promoviendo la coordinación e intercambio entre las áreas que trabajaron para identificar amenazas, vulnerabilidades y capacidades del municipio.

Reconocer y trabajar en lo anterior, desde el enfoque de la GIRD, supone reconocer los factores de la construcción social del riesgo en el municipio y pensar estrategias de resiliencia a largo plazo para la solución de las problemáticas más relevantes reconocidas en este PMR y/o la reducción de vulnerabilidades en el municipio.

El presente trabajo supuso sesiones intensivas de trabajo participativo, el cual se desarrolló a lo largo de ocho meses. En este proceso, participaron representantes de los sectores agrícolas, protección civil, obra pública, jurídico, tesorería, turismo, salud, entre otros.

b) Acerca del monitoreo y evaluación de los PMR

El Programa Municipal de Resiliencia debe renovarse anualmente para ser más efectivo en cuanto al análisis de riesgos y la efectiva reducción de vulnerabilidades y aumento de capacidades, así como también para reflexionar acerca de lo avanzado y las dificultades encontradas en el camino de implementar las estrategias de resiliencia. Esta revisión anual debe contar con la participación del funcionariado público municipal de todas las áreas, representantes del sector privado, de OSC's del municipio y de la sociedad en su conjunto.

El cumplimiento de los objetivos y las estrategias de resiliencia señaladas en el presente documento, se someterá a los procesos de evaluación que sean definidos por el municipio y que pueden revisarse año con año.

Los procesos de evaluación del PMR serán propuestos, diseñados y llevados a cabo por la presidencia municipal, las direcciones, los miembros del Cabildo, representantes de sectores y de la sociedad civil; así como toda persona que esté interesada en participar con la finalidad de mejorar los contenidos y acciones del programa.

A partir de la aprobación y publicación de este PMR por parte del Cabildo, los avances de los resultados se presentarán por lo menos una vez cada año ante el propio Cabildo municipal y público en general.

AGRADECIMIENTOS

Este documento se realizó en el marco del proyecto “Puebla resiliente ante desastres” en convenio de colaboración entre la SMADSOT y el PNUD México. Agradecemos el apoyo y compromiso por su liderazgo político para que este proyecto avance a la **Secretaria Sara Rebeca Bañuelos Guadarrama** y a la **Subsecretaria para la Gestión del Territorio y Desarrollo Urbano, María de los Angeles Mendoza Escalante de la SMADSOT**.

Asesorado por: **Daniel Ernesto Soto Mendoza**, PNUD; con el acompañamiento de la Dirección de Gestión de Riesgos de la SMADSOT.

Agradecemos especialmente el compromiso del **equipo municipal de Atlixco** que conformó la mesa de trabajo para construir este documento. Asimismo, a las siguientes personas que participaron en su elaboración:

Por la SMADSOT Puebla	Por PNUD en México
• Gustavo Moreno Rodríguez, Director de Gestión de Riesgos. • Erika Yanina Salinas Pérez, Jefa del Departamento de Riesgos y Atlas. • Nancy Yamileth Trujeque Hernández, Analista del Departamento de Riesgos y Atlas. • Belen Reyes Aguilar, Analista del Departamento de Gestión y Adaptación Ante Riesgos. • Eric Galan Torres, Diseñador gráfico del documento.	• Felipe de Jesús Colorado González, Coordinador de proyecto. • María Fernanda del Valle, Auxiliar Estatal y Municipal • Alma García, consultora. • Josefina Pedraza, consultora. • Daniel Soto, consultor.

Agradecemos también las revisiones de estilo realizadas por los y las estudiantes de la Universidad Iberoamericana Puebla: Alexis Xique, Fátima Ochoa Pichón, Gloria González Lara; y por el Licenciado Luciano Marambio de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

ANEXO I

Tabla 30: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad. Criterios esenciales a considerar.

PRIORIDAD	Esenciales a considerar
Comprender el riesgo	Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro en los procesos de planificación. <i>Referencia:</i> esto es si se considera en algún momento la identificación de peligros, vulnerabilidades o del riesgo previo a factibilidades de uso de suelo, en el ordenamiento territorial o instrumentos de planeación que el municipio tenga.
	Capacitación o socialización de los riesgos entre las personas. <i>Referencia:</i> esto es si se consideran instancias de capacitación o de socialización de riesgos con las personas, por ejemplo, mapeos participativos, talleres de capacitación, charlas, etc.
Fortalecer la gobernanza	Organizarse para la resiliencia organizacional ante desastres. <i>Referencia:</i> esto si el municipio tiene áreas específicas para la gestión del riesgo, por ejemplo, unidad de protección civil o si se contemplan mecanismos de coordinación como consejos municipales donde se trabajen estos temas, etc.
	Fortalecer la capacidad financiera organizacional para la GIRD. <i>Referencia:</i> esto es si el municipio establece algún presupuesto para temas de riesgos, como fondos preventivos o de emergencias o seguros catastróficos o incluso apoyo a productores por afectaciones o si las áreas que tienen programas o proyectos que abordan temas que reducen los riesgos, cuentan con presupuesto.
	Proteger zonas naturales que puedan mejorar la función de protección proporcionada por los ecosistemas. <i>Referencia:</i> esto es si el municipio en alguna normativa dispone de mecanismos para determinar zonas de conservación, de protección de áreas, si las reconocen o cómo protegen su ambiente y biodiversidad, etc.
	Comprender y fortalecer la capacidad de la comunidad organizacional para mejorar la resiliencia. <i>Referencia:</i> esto es si el municipio reconoce alguna forma de organización para con la comunidad como comités comunitarios, brigadas, etc.
Invertir	Incrementar la resiliencia de la infraestructura. <i>Referencia:</i> esto es si se consideran análisis de riesgo previo a construir obra pública en el municipio, si se cuenta con un plan o programa de mejora de obras o infraestructura o servicios, etc.
	Fortalecer la capacidad de la organización para mejorar la resiliencia. <i>Referencia:</i> esto es si se cuentan con programas de capacitación del funcionariado municipal o acciones similares, etc.
Aumentar la preparación	Asegurar la efectividad de la preparación y la respuesta a los desastres. <i>Referencia:</i> esto si se cuenta con protocolos para saber actuar frente a diversos peligros o amenazas o si se contemplan las instancias para su elaboración, implementación y mejora continua, si se capacita a la población en estos temas, si se contemplan sistemas de alerta temprana o si se cuenta con presupuesto para estos temas, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo Sustentable

Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo
Sustentable y Ordenamiento Territorial



Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial

Calle Lateral Recta Cholula Km. 5.5 No.2401, C.P. 2810
Alcaldía Miguel Hidalgo. C.P. 11000.
San Andrés Cholula, Puebla.
www.smadsot.puebla.gob.mx

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec.
Alcaldía Miguel Hidalgo. C.P. 11000.
Ciudad de México, Ciudad de México.
www.undp.org/es/mexico