

PROGRAMA MUNICIPAL DE RESILIENCIA

SANTA ISABEL CHOLULA

Programa Municipal de Resiliencia Santa Isabel Cholula. Proyecto Puebla Resiliente ante Desastres, segunda fase.

Este producto fue realizado en el marco del Proyecto Puebla Resiliente ante Desastres, segunda 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.

Extensión 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 © 2024

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, 2024.

DIRECTORIO

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

Norma Angélica Sandoval Gómez

Encargada de Despacho de la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial

Nancy Guadalupe Aviña Vega

Directora de Gestión de Riesgos

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

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante residente

Sandra Sosa

Representante residente adjunta

Fernando Camacho Rico

Oficial Nacional de Ambiente energía y resiliencia

Xavier Moya García

Coordinador de proyectos de Resiliencia y Reducción de riesgos de 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.



Norma Angélica Sandoval Gómez

Encargada de Despacho de la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial

El Estado de Puebla, por su ubicación geográfica y condiciones sociales, está expuesto a una gran variedad de riesgos y peligros naturales. Estos desastres generan graves daños y pérdidas económicas, poniendo en jaque la sostenibilidad del

desarrollo en el estado. Esta es una problemática global pero que vemos que afecta a Puebla de manera particular. Frente a esta problemática, de manera estratégica e innovadora, en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, iniciamos el Proyecto Puebla Resiliente ante Desastres, con el objetivo de impulsar la generación de políticas públicas que favorezcan el manejo sustentable, la conservación y la restauración de los ecosistemas, para reducir el riesgo de desastres, aumentar la resiliencia y disminuir la fragilidad de las comunidades.

Una de las grandes aportaciones de este Proyecto es la construcción de los primeros Programas Municipales de Resiliencia en México, con los cuales, a partir de una visión integral y 100% participativa, se realizó la identificación y el análisis de las causas del riesgo y su construcción histórica en el territorio; para posteriormente, impulsar el desarrollo de estrategias de resiliencia con visión a largo plazo que permitan reducir la generación de nuevos riesgos y transitar hacia procesos de desarrollo más sostenibles. De la construcción de estos Programas Municipales de Resiliencia participan diversas áreas de cada municipio y también el sector social.

Uno de los logros más importantes es que estos instrumentos han sido reconocidos por la legislación estatal como instrumentos derivados de los Planes Municipales de Desarrollo, siendo aprobados por los Cabildos municipales y convirtiéndose así en documentos oficiales para la toma de decisiones. Es por esto que también, este proceso de trabajo municipal ha sido reconocido por la Oficina Regional de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe (UNDRR, por sus siglas en inglés), como una experiencia innovadora en México, la cual se presentó en la VIII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en febrero de 2023.

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

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS	9
MARCO LEGAL.....	10
CONTEXTO GENERAL MUNICIPAL	17
MESA DE TRABAJO Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE RESILIENCIA	18
ANÁLISIS DE RIESGO DEL MUNICIPIO.....	19
Historial de desastres en el municipio	19
Calendario de riesgo por amenazas, potenciales a afectar medios de vida locales	22
Análisis de vulnerabilidades	24
MATRIZ DE RIESGOS PRIORITARIOS DEL MUNICIPIO	27
MAPA SÍNTESIS DE PELIGRO Y EXPOSICIÓN MUNICIPAL.....	28
PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA HOMOLOGAR MARCOS NORMATIVOS MUNICIPALES	30
LÍNEAS ESTRATÉGICAS MUNICIPALES DE RESILIENCIA.....	32
REFLEXIONES FINALES.....	38
AGRADECIMIENTOS	40
ANEXO I.....	41

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 socioambientales 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 Santa Isabel Cholula, 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

Implementar una agenda integral de riesgos en el municipio de Santa Isabel Cholula con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales en materia de Riesgos de Desastres y Adaptación al Cambio Climático mejorando desde la construcción de políticas públicas municipales para reducir los riesgos.

Objetivos específicos

- I. Realizar un mapeo de riesgo a partir del reconocimiento de amenazas, vulnerabilidades y capacidades municipales.
- II. Incorporar los criterios de la reducción de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático en los sectores relacionados a las problemáticas encontradas en el municipio para la planeación y articulación con las estrategias.
- 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)	<p>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.</p> <p>Estos objetivos emergen del proceso más inclusivo de la historia de las Naciones Unidas.</p> <p>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 consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres;</p>	<p>La Agenda 2030 tiene 3 principios:</p> <p>Es UNIVERSAL: Los objetivos y las metas son relevantes para TODOS los gobiernos y actores. No significa uniformidad sino diferenciación (principio de responsabilidad común).</p> <p>Es INTEGRAL: Se busca equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, desarrollo económico y protección ambiental. Para esto, es importante gestionar <i>trade-offs</i> y maximizar sinergias entre objetivos.</p> <p>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</p>	<p>Los ODS y sus metas relacionados a la resiliencia son:</p> <p>1. FIN DE LA POBREZA: 1.5</p> <p>2. HAMBRE CERO: 2.4</p> <p>3. SALUD Y BIENESTAR: 3.d</p> <p>4. EDUCACIÓN DE CALIDAD: 4.7/4.8</p> <p>6. AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO: 6.6</p> <p>9. INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA: 9.1/9.a</p> <p>11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES: 11.1/11.3/11.4/1.5/11.b/11.c</p> <p>13. ACCIÓN POR EL CLIMA: 13.1/13.2/13.3/13.a/13.b</p> <p>14. VIDA SUBMARINA: 14.2</p> <p>15. VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES: 15.1/15.2/15.3/15.4/15.9</p>

	16. Paz, justicia e instituciones sólidas y 17. Alianzas para lograr los objetivos.	medición es promover la obtención y utilización de datos desagregados. <i>Más información:</i> https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/	
Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres	<p>Adoptado por los Estados miembros de Naciones Unidas el 18 de marzo de 2015. Propone plan de acción 2015 - 2030.</p> <p>Centrarse en la prevención de nuevos riesgos de desastres, reduciendo los existentes, lo cual también aumenta la resiliencia.</p> <p>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.</p> <p>Más información: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf</p>	<p>4 prioridades de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comprender el riesgo de desastres 2. Alianzas - Gobernanza del riesgo de desastres 3. Inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. 4. Aumentar la preparación frente a desastres a fin de dar una respuesta eficaz; y para "Reconstruir Mejor" en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción. <p>7 metas globales:</p> <p><i>Reducir</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 <p><i>Aumentar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 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	<p>El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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 lograr un planeta con clima neutro para mediados de siglo.</p> <p>La aplicación del Acuerdo de París requiere una transformación económica y social, basada en la mejor ciencia disponible.</p>	<p>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 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</p>

	<p>Más información: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish .pdf</p>	<p>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.</p>	<p>para mejorar la comprensión, las medidas y el apoyo podrán incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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.
<p>Nueva Agenda Urbana – Hábitat III</p>	<p>La Nueva Agenda Urbana fue adoptada en Hábitat III en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.</p> <p><i>Objetivos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir la desigualdad en las comunidades tanto en el entorno urbano como en el rural 2. Impulsar una mayor prosperidad compartida para las ciudades y las regiones. 3. Reforzar la acción climática y mejorar el entorno urbano. 4. Implementar políticas de prevención y de respuesta efectiva ante las crisis urbanas. 5. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. <p>Más <i>información:</i> https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol</p>	<p style="text-align: center;">Dimensiones centrales de la Nueva Agenda Urbana</p>  <p>Fuente: ONU Hábitat (2021) “Nueva Agenda Urbana Ilustrada”. Disponible en: https://publicacionesonuhabitat.org/on</p>	<p>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 (ODS), principalmente el ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.</p>

		uhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf	
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. Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018.	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; 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.	El Acuerdo Escazú es el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre las y los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales . Más información: https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu
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.	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. <i>Más información:</i>

			https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpc.htm
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> ● 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. <p>Realzar la belleza y calidad del ambiente en los sitios en los que se dispone de los residuos.</p>	<p><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.</p> <p><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.</p> <p><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.</p> <p><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.</p>	<p>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.</p> <p>Más información: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf</p>
Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ● Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, ● Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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. 	<p>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, resilientes, saludables, productivos,</p>

	<p>planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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 corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 con 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. <p>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.</p>	<p>equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.</p> <p>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.</p> <p>Es obligación del Estado, a través de sus diferentes órdenes de gobierno, promover una cultura de corresponsabilidad cívica y social.</p> <p>Más información: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf</p>
--	--	--	---

<p>Ley General de Cambio Climático</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático, y <p>Establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● <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. <p><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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Más información: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf</p>
---	--	---	---

Fuente: Elaboración propia, 2023

CONTEXTO GENERAL MUNICIPAL

El municipio de Santa Isabel Cholula es considerado como el último territorio en establecerse después de San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Antiguamente perteneció al distrito de Cholula y fue creado Municipio libre en 1985. El 13 de junio de 1915, el coronel Alejandro Flores, zapatista, asaltó el campamento carrancista en el paraje Los Frailes. El jeroglífico de su fundación es una ideografía que representa al “agua que cae”, el nombre procede de la lengua náhuatl “chololoa”, lo que significa “despeñarse el agua”. La cultura de un pueblo está conformada por todo aquello que se considera como propio; es decir, el territorio, sus recursos naturales; las construcciones, los espacios e instrumentos de trabajo, las formas de organización y los conocimientos que se transmiten de una generación a otra, así como sus costumbres, tradiciones y educación.

Mapa 1 Ubicación del municipio



El lenguaje es parte integrante de la cultura, ya que toda cultura está compuesta por múltiples elementos: organización social, creencias, valores, comportamientos, danzas, música, gastronomía, etc., mismos que se suelen transmitir a través del lenguaje. El municipio de Santa Isabel Cholula se localiza en la parte centro oeste, del estado de Puebla.

Fuente: *Enciclopedia de los municipios*

Sus colindancias son: Al Norte con los municipios de San Gregorio Atzompa y San Jerónimo Tecuanipan. Al Sur con el municipio de Atlixco. Al Este con el municipio de Ocoyucan. Al Oeste con los municipios de Tianguismanalco y San Jerónimo Tecuanipan.

El municipio pertenece a dos regiones morfológicas: convencionalmente se considera que de la cota 2,000 hacia el sur pertenece al Valle de Atlixco; y de la misma cota al norte, al Valle de Puebla. Ambos pertenecen a la altiplanicie Poblana. La topografía del municipio es irregular, presenta un declive general del oriente y poniente hacia el centro; y del centro hacia el sur; siguiendo el recorrido del río Nexapa. También presenta algunos cerros al sureste de más de 100 metros sobre el nivel del valle, como el de Xaltexahua y Xitlac, etc., constituyen las últimas estribaciones occidentales de la sierra Tenzo. Su altura con respecto al nivel del mar oscila entre 1940 y 2180 metros.

Población y dinámica demográfica

De acuerdo con datos del INEGI, 2020, la población total de Santa Isabel Cholula en 2020 fue 11,498 habitantes, siendo 51.2% mujeres y 48.8% hombres.

Los rangos de edad que concentraron mayor población fueron 0 a 4 años (1,338 habitantes), 5 a 9 años (1,233 habitantes) y 10 a 14 años (1,115 habitantes). Entre ellos concentraron el 32.1% de la población total.

Vivienda

En 2020, la mayoría de las viviendas particulares habitadas contaba con 3 y 2 cuartos, 27% y 22.2%, respectivamente.

En el mismo periodo, destacan de las viviendas particulares habitadas con 1 y 2 dormitorios, 43.3% y 35.5%, respectivamente.

Tabla 2. Datos socioeconómicos del municipio.

Total habitantes	Hombres	Mujeres	0 - 4 años	5- 9 años	10-14 años	Viviendas
11,498 habitantes	5,885 mujeres 51.2%	5,613 hombres 48.8%	1,338 habitantes	1,233 habitantes	1,115 habitantes	27% 3-4 cuartos 43.3 % 1-2 cuartos

Fuente: INEGI. Año 2020.

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

La conformación de la Mesa de Trabajo (en adelante, MT) fue gracias al trabajo conjunto entre la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial (en adelante, SMADSOT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD). Se realizó un mapeo de la región en donde se priorizaron 11 municipios de la región denominada “Volcanes” para implementar la segunda fase del presente proyecto.

El municipio de Santa Isabel Cholula 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 (en adelante, 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 dos veces por mes con una duración aproximada de 4 horas en donde participaron secretarías, regidurías y presidencia municipal. En cada

sesión, la dinámica constaba integrar la sistematización de información 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 la intervención de especialistas del PNUD, SMADSOT, acompañados en trabajos complementarios con la intervención del asesor en encuentros presenciales y por videoconferencias.

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 3: Historial de desastres en el municipio.

AÑO	EVENTO ADVERSO	DESCRIPCIÓN
1968 1972 1985 1999	Sismos	Daños menores en las casas habitacionales.
2015	Inundaciones	Inundaciones en calles principales. Ahogamiento de plantas de hortaliza. Daño a cultivos de maíz.
2020	Pandemia COVID 19	Campaña de sanitización en calles principales. Aplicación de vacunas por parte del gobierno federal. Traslado de pacientes a Centro estatal COVID (San Andrés Cholula)
2023	Caída de ceniza	Activación de protocolos de protección y resguardo.

Fuente: MT Santa Isabel Cholula, 2023.

Análisis de peligros y vulnerabilidades

Tabla 4. Amenazas y vulnerabilidades.

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Incendios	Ante la ausencia de un comité de vigilancia, la vulnerabilidad en la organización de la comunidad aumenta con respecto a los incendios forestales.	Quema intencional de pastizales con los productores.
	Al no tener la comunicación con los productores, la presencia de quema agrícola aumenta.	Quemas sin control en diferentes puntos del municipio.
	Al no tener contar con una adecuada capacitación en preparación de terrenos agrícolas, los incendios incurren con mayor frecuencia.	Aumento de deforestación. Quemas sin control en la época de quemas agrícolas.
	Ante la ausencia de programas intersectoriales con el estado y la federación en control y prevención de incendios, existe un mayor riesgo con respecto a la pérdida de suelo.	Aumento de deforestación Cambio de uso de suelo
Falta de Ordenamiento Territorial	Al no contar con un reglamento municipal de ordenamiento, aumenta el riesgo con respecto al ordenamiento y la planeación territorial.	Aumento de construcciones irregulares. Aumento de la mancha urbana con desplazamiento al municipio.
Sequía	La ausencia de alternativas en Infraestructura podría reducir la vulnerabilidad para la distribución de vital líquido.	Los mantos acuíferos ya no se recargan adecuadamente.
	Falta de agua potable.	Los campesinos perforan pozos artesanales, jagüeyes con plástico y otros compran pipas.

Sector Protección Civil

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Incendios	Ante la ausencia de vigilancia para evitar el aumento de quemas agrícolas, las mujeres aún no son integradas en grupos que puedan fortalecer la vigilancia de los recursos naturales siendo parte importante del conocimiento y la protección en la localidad.	-Quema intencional de pastizales con los productores. -Falta de integración de comités de vigilancia participativa.
	Al no contar con una interacción frecuente en la comunicación con los productores, aumenta el número de quema agrícola en temporada de preparación agrícola.	-Quemas sin control en diferentes puntos del municipio. -Aumento de deforestación.
	Ante la ausencia de capacitación, aumenta de quemas que no son controladas.	-Quemas sin control en la época de quemas agrícolas.
	Ante la ausencia de programas intersectoriales con el estado y la federación en control y prevención de incendios, existe un mayor riesgo con respecto a la pérdida de suelo.	-Aumento de deforestación -Cambio de uso de suelo
Sequía	Al no contar con programas preventivos para la conservación, existe la vulnerabilidad con respecto a la pérdida de suelo que afecta el hábitat natural y la disminución de los reservorios de agua en la zona de bosque.	-Cambio de uso de suelo. -Aumento de servicios secundarios en el municipio.

Sector Obras Públicas

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Ordenamiento Territorial	Al no contar con un reglamento municipal de ordenamiento, la población corre mayor riesgo de edificar construcciones de forma irregular. La migración es un factor recurrente donde la mayoría de los desplazados buscan un espacio de oportunidad en la región Neovolcánico, en materia de trabajo los jóvenes son los que buscan oportunidades y se ven obligados a buscar espacios fuera de sus territorios.	-Aumento de construcciones irregulares. -Aumento de la mancha urbana con desplazamiento al municipio.
Sequía	Ante la ausencia de Infraestructura para la distribución de vital líquido, y la falta de recarga de los pozos, la extracción del vital líquido afecta a la distribución de la población, obligando a consumir pipas de agua que afectan directamente en los ingresos económicos familiares.	Los mantos acuíferos ya no se recargan adecuadamente.
	Al no contar con agua potable, los pobladores condicionan sus formas de vida y su consumo racional en sus necesidades y la agricultura.	Los campesinos perforan pozos artesanales, jagüeyes con plástico y otros compran pipas.

Fuente: MT Santa Isabel Cholula, 2023.

Calendario de riesgo por amenazas, potenciales a afectar medios de vida locales

Una vez integrada la información con respecto a las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, la sistematización conforme a un calendario anual es la siguiente:

Tabla 5. Calendario de riesgo por amenaza.

AMENAZAS	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Sequía	X	X	X	X	X							
Lluvia						X	X	X	X			
Incendios de pastizal			X	X	X							

Fuente: MT Santa Isabel Cholula, 2023.

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 6. Priorización de amenazas.

	AMENAZAS PRIORITARIAS
De origen natural	Lluvia, Sequía
De origen social	Asentamientos irregulares

Fuente: MT Santa Isabel Cholula, 2023.

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 siconaturales presentes en la región, tales como la cercanía al volcán Popocatepetl y el uso de suelo para actividades productivas.

Análisis de vulnerabilidades

En esta sección se analizó las vulnerabilidades en relación con sus efectos y como desde las capacidades que se encuentran actualmente, se pueden reducir los riesgos. La colaboración se trabajó con la dirección de Protección se desarrolló la siguiente tabla.

Tabla 7. Análisis de vulnerabilidades.

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-PRODUCTIVAS
Ante la ausencia de un comité de vigilancia, la vulnerabilidad en la organización de la comunidad aumenta con respecto a los incendios forestales.	Quema intencional de pastizales con los productores.	Zonificación de cobertura arbórea del municipio.	Capacidad de formación en prácticas de incendios controlados.	Colaboración con organizaciones intersectorial en el estado y la federación.	Productores ejidatarios. y	Formación de Brigadas Comunitarias.
Al no tener la comunicación con los productores, la presencia de quema agrícola aumenta.	Quemas sin control en diferentes puntos del municipio. Aumento de deforestación.	Comités de Vigilancia.	Capacitación a los comités de vigilancia	Coordinación intersectorial y las instituciones federales y estatales.	Productores ejidatarios. y	Brigadas Comunitarias en puntos clave.
Al no tener contar con una adecuada capacitación en preparación de terrenos agrícolas, los incendios incurren con mayor frecuencia.	Quemas sin control en la época de quemas agrícolas.	Comunidades ejidatarias en zonas forestales.	Capacitación en recorridos, avistamientos, identificación de especies y monitoreos de vigilancia forestal.	Programa de Conservación para la zona Neovolcánico.	Productores comuneros. y	Comités de Vigilancia participativos.
Ante los programas intersectoriales con el estado y la federación en control y prevención de incendios, existe un mayor riesgo con	Aumento de deforestación Cambio de uso de suelo	Integralidad de la zona de amortiguamiento para el control y prevención de incendios de la	Revalorización de las zonas de amortiguamiento de la región Neovolcánico y su relación en la	Programas intersectoriales con el estado y la federación.	Productores, comunidades de intervención, ejidatarios.	Comités de Vigilancia Participativos.

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-PRODUCTIVAS
respecto a la pérdida de suelo.		región Neovolcánico.	prevención y control de incendios.			
Al no contar con un reglamento municipal de ordenamiento, aumenta el riesgo con respecto al ordenamiento y la planeación territorial.	Aumento de construcciones irregulares. Aumento de la mancha urbana con desplazamiento al municipio.	Capacidad de ordenamiento y planeación en nuevos espacios de construcción dentro del municipio.	En las escuelas se tiene el programa de prevención sismológica temprana.	Ordenamiento territorial por medio de una normatividad municipal	Colaboración con escuelas, iglesia y sociedad en general.	Personal capacitado profesionales en la materia de planeación y obras.
La ausencia de alternativas en Infraestructura podría reducir la vulnerabilidad para la distribución de vital líquido.	Los mantos acuíferos ya no se recargan adecuadamente.	Captación de escurrimientos pluviales.	Colaboración intersectorial para la construcción de alcantarillado de recolección pluvial.	Sesiones de cabildo y relación con la CONAGUA para la gestión de proyectos de recolección pluvial.	Colaboración de los comuneros y la participación ciudadana.	Obra de recolección pluvial.
Al no contar con agua potable, los pobladores condicionan sus formas de vida y su consumo racional en sus necesidades y la agricultura.	Los campesinos perforan pozos artesanales, jagüeyes con plástico y otros compran pipas.	Captación de agua.	Tecnificación para el riego tecnificado para optimizar el recurso hídrico. (Acolchados y riego por goteo)	Coordinación intersectorial de la federación y el estado para programas de tecnificación de riego.	Coordinación con productores agrícolas.	Construcción de captadores de agua en las comunidades.

Fuente: MT Santa Isabel Cholula, 2023.

Acciones para reducir vulnerabilidades

Con la ayuda de la Dirección de Protección Civil, 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 8. Acciones para reducir vulnerabilidades.

CAMBIOS ESTRUCTURALES	IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS PARA FORTALECERNOS		COORDINACIÓN	
	ÁMBITOS	Acciones para reducir la vulnerabilidad	Acciones para fortalecer capacidades	Qué actores las pueden aplicar
Legal	Elaboración de reglamentos en materia de desarrollo urbano y agricultura.	-Reunión con expertos en la elaboración del reglamento. -Apoyo técnico de SMADSOT y SEAS.	Jurídico Cabildo Obras Públicas	Secretario General 1 año
Institucional	Integración de una agenda técnica con la colaboración de instituciones expertas en la materia de conservación y aprovechamiento del agua.	Capacitaciones al personal operativo del ayuntamiento.	Protección civil Agricultura Obras Públicas	Protección Civil/ Obras Públicas. 1 año
Redes sociales	Establecer comunicación participativa con el municipio.	Diálogos con los barrios y las juntas auxiliares para la consulta en materia de reglamentación.	Comunicación social del Ayuntamiento. Regidores Obras Públicas Agricultura Protección civil	Comunicación social del Ayuntamiento 1 año

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 examinen 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 9: Matriz de riesgos.

ESPACIO/ SECTOR	AMENAZAS	VULNERABILIDAD	RIESGOS	NIVEL DE PERCEPCIÓN DEL RIESGO
Protección Civil	Incendios Forestales	Ausencia de un comité de vigilancia, la vulnerabilidad en la organización de la comunidad aumentando el riesgo con respecto a los incendios forestales.	Quema intencional de pastizales con los productores.	Alto
Agricultura	Quemas Agrícolas	Al no tener la comunicación con los productores, la presencia de quema agrícola aumenta.	Aumento de deforestación.	Alto
		Al no tener contar con una adecuada capacitación en preparación de terrenos agrícolas, los incendios incurren con mayor frecuencia.	Quemas sin control en la época de quemas agrícolas.	
Ecología	Deforestación	Ante la falta de programas intersectoriales con el estado y la federación en control y prevención de incendios, existe un mayor riesgo con respecto a la pérdida de suelo.	Aumento de deforestación Cambio de uso de suelo	Alto
Obras Públicas	Falta de reglamento de ordenamiento territorial	Al no contar con un reglamento municipal de ordenamiento, aumenta el riesgo con respecto al ordenamiento y la planeación territorial.	Aumento de construcciones irregulares. Aumento de la mancha urbana con desplazamiento al municipio.	Alto
Sector Obras	Sequía	La ausencia de alternativas en Infraestructura podría reducir la vulnerabilidad para la distribución de vital líquido.	Los mantos acuíferos ya no se recargan adecuadamente.	Alto

Fuente: Elaboración propia. Año 2023.

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.

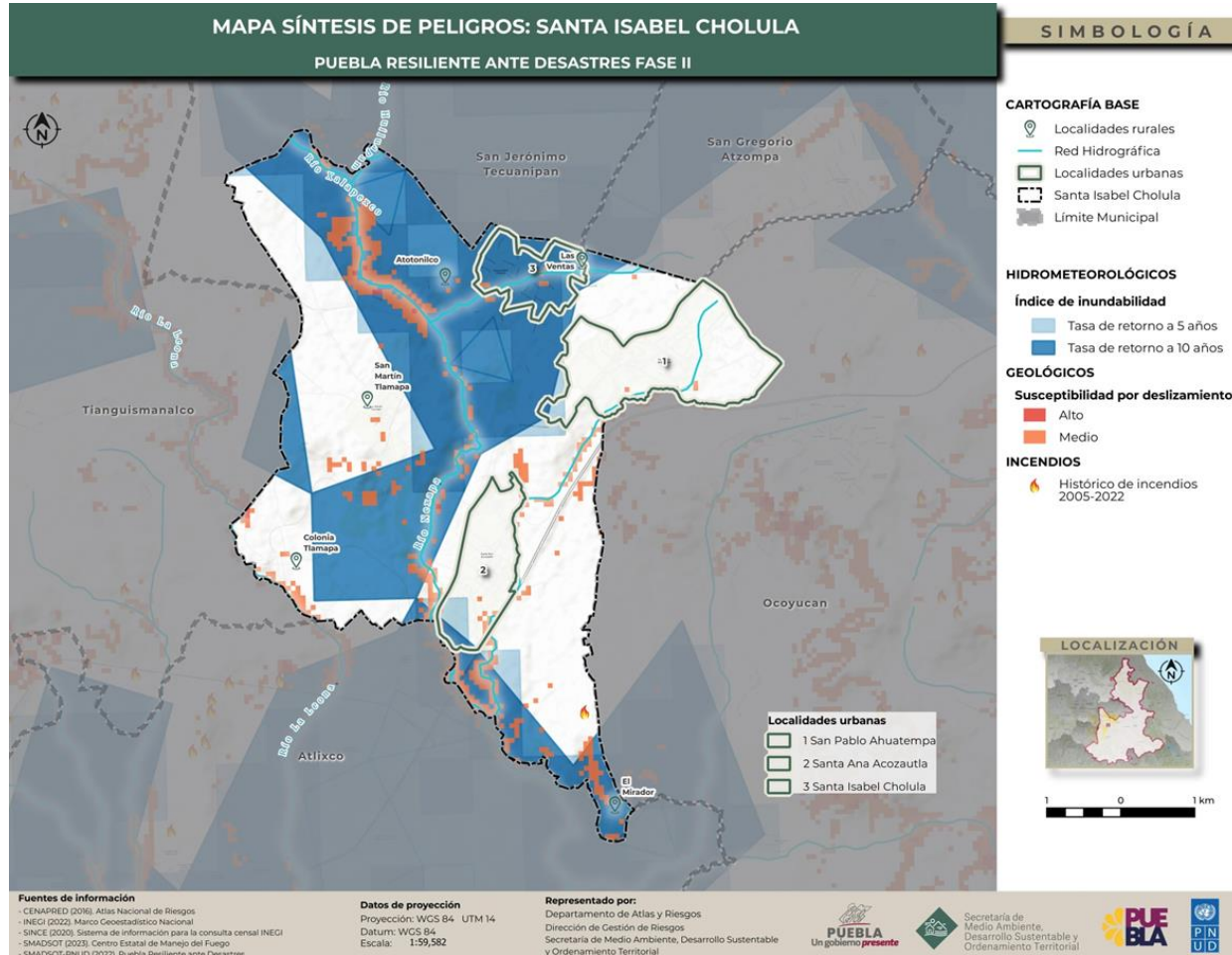
El MPM se basa en un análisis exhaustivo de los diferentes tipos de riesgos que pueden presentarse en el municipio, como hundimientos, inundaciones, deslizamientos de laderas, incendios forestales, entre otros. Para su elaboración se eligieron los peligros más significativos de acuerdo con el Atlas Nacional de Riesgos (Cenapred, 2022).

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? ¿qué región de mi municipio presenta el mayor número de peligros (norte, sur, este u oeste)?

En la Figura 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.

Figura 1. Mapa de peligros del municipio.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SMADSOT, 2023.

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 más información acerca de estas dimensiones, *revisar Tabla 14 en el Anexo I.*

Tabla 10. Instrumentos normativos analizados.

INSTRUMENTO	INCLUYE TEMAS SOBRE PREVENCIÓN DEL RIESGO		INCLUYE ACCIONES PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO		PRÁCTICAS DE GOBERNANZA
	SI	NO	SI	NO	
Plan Municipal de Desarrollo	X			X	No cuenta con prácticas de gobernanza
Plan de Ordenamiento Territorial Municipal		X			Sin información detallada
Bando de Policía y Gobierno	X			X	No cuenta con prácticas de gobernanza
Ramos: a) <u>33</u> b) <u>FORTAMUN</u>	X X		X		No cuenta con prácticas de gobernanza

INSTRUMENTO	INCLUYE TEMAS SOBRE PREVENCIÓN DEL RIESGO		INCLUYE ACCIONES PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO	PRÁCTICAS DE GOBERNANZA		
	SI	NO		SI	NO	
Reglamentos de Ordenamiento Territorial.		X X	No considera temas sobre prevención del riesgo		X	No cuenta con prácticas de gobernanza
Otros reglamentos internos. a) Protección Civil. b) Medio Ambiente c) Obras		X X	No considera temas sobre prevención del riesgo		X X	No cuenta con prácticas de gobernanza
Presupuesto para hacer frente a desastres		X	No considera temas sobre prevención del riesgo		X	No cuenta con prácticas de gobernanza

Fuente: MT Santa Isabel Cholula, 2023.

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 11. Acciones estratégicas municipales de resiliencia.

¿QUÉ ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA LOCAL PARA LA RESILIENCIA HAREMOS?	¿CUÁNDO LAS HAREMOS? CORTO PLAZO, MEDIANO PLAZO O LARGO PLAZO.	¿QUIÉNES LO HAREMOS?
Establecer la elaboración de reglamentos normativos que ayuden al ordenamiento territorial y de desarrollo económico mitigando los efectos del cambio climático	Corto Plazo (1-3 años)	Jurídico Dirección de Protección Civil Dirección de Obras Cabildo Presidente Municipal
Establecer la relación de colaboración con los tres órdenes de gobierno para las acciones de mitigación ante los riesgos que existen en el municipio.	Corto plazo (1-3 años)	Gobernación Presidente Municipal
Integrar una agenda técnica con la colaboración de instituciones expertas en la materia de conservación y aprovechamiento del agua.	Corto plazo (1-3 años)	Regidores de Medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia. Año 2023

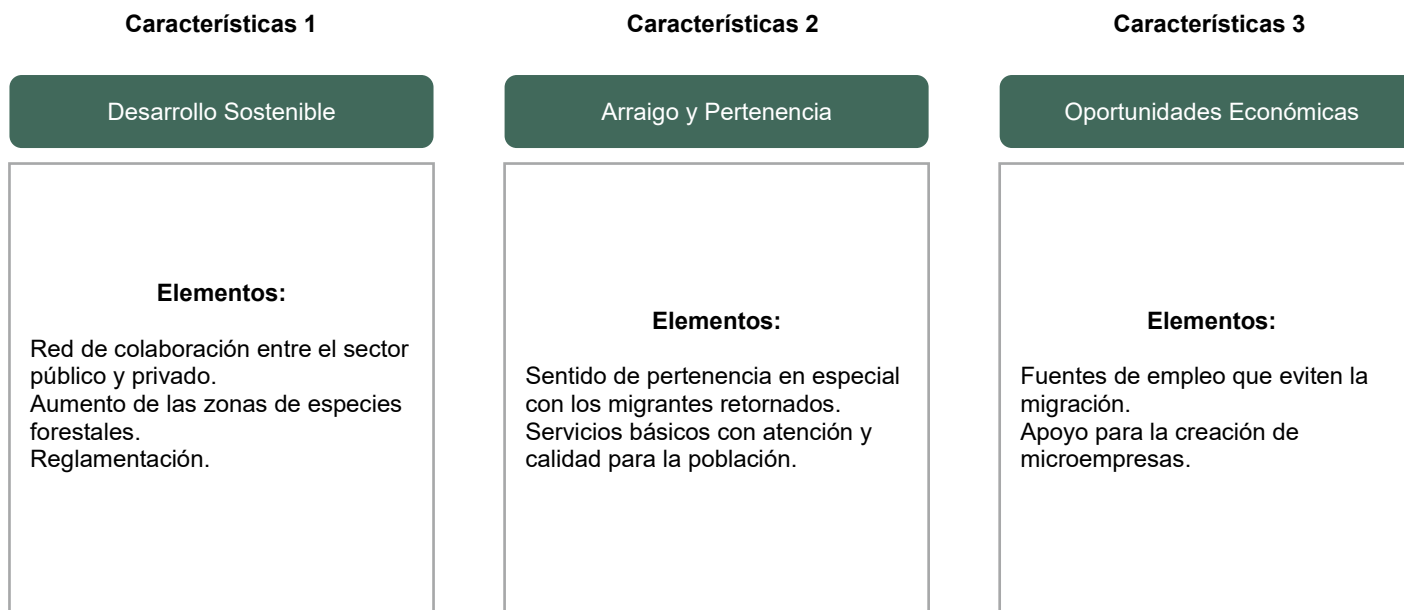
VISIÓN DEL MUNICIPIO A 20 AÑOS

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

Un municipio que alcance un desarrollo sostenible de largo plazo para el beneficio social, económico y amigable con el medio ambiente, construyendo la gobernanza y resiliencia entre los habitantes, así como los protocolos y procesos de mitigación y prevención en la gestión del riesgo dentro del municipio de Santa Isabel Cholula.

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

Ilustración 1: Ejes de la visión del municipio.



Fuente: Elaboración propia. 2023

Tabla 12. Estrategias de resiliencia municipales.

ESTRATEGIA	ACCIONES QUE SE REQUIEREN	TIPO DE ACCIÓN (ESPACIALES, GOBERNANZA O GESTIÓN ECONÓMICAS)	TIEMPOS (CORTO PLAZO: 1 MES A 3 AÑOS. MEDIANO PLAZO: 3 A 10 AÑOS. LARGO PLAZO: 10 A 20 AÑOS)	RECURSOS HUMANOS, TECNOLÓGICOS O DE OTROS TIPOS.	FUENTE DE FINANCIAMIENTO (MUNICIPAL A TRAVÉS DE RAMOS; ESTATAL, NACIONAL O INTERNACIONAL)
<p>1. Establecer la elaboración de reglamentos normativos que ayuden al ordenamiento territorial y de desarrollo económico mitigando los efectos del cambio climático.</p>	<p>1.1 Sesionar en cabildo la agenda relacionada a la conformación de nuevos reglamentos relacionados al ordenamiento territorial y desarrollo económico. 1.2 Aprobación del PMR del municipio ante cabildo. 1.3 Acompañamiento de expertos en el tema de ordenamiento territorial para la elaboración de reglamentos normativos. 1.4 Establecimiento de partidas presupuestarias para los programas de atención ante los desastres naturales.</p>	<p>Gobernanza Gestión Económica</p>	<p>Corto plazo</p>	<p>Cabildo Jurídico Dirección de Obras Dirección de Protección civil Tesorería Contraloría Presidente Municipal</p>	<p>Ramo 33 FORTAMUN Recursos propios</p>

ESTRATEGIA	ACCIONES QUE SE REQUIEREN	TIPO DE ACCIÓN (ESPACIALES, GOBERNANZA O GESTIÓN ECONÓMICAS)	TIEMPOS (CORTO PLAZO: 1 MES A 3 AÑOS. MEDIANO PLAZO: 3 A 10 AÑOS. LARGO PLAZO: 10 A 20 AÑOS)	RECURSOS HUMANOS, TECNOLÓGICOS O DE OTROS TIPOS.	FUENTE DE FINANCIAMIENTO (MUNICIPAL A TRAVÉS DE RAMOS; ESTATAL, NACIONAL O INTERNACIONAL)
2. Establecer la relación de colaboración con los tres órdenes de gobierno para las acciones de mitigación ante los riesgos que existen en el municipio.	<p>2.1 Establecer convenios de colaboración entre la federación el estado para el fortalecimiento municipal y su relación ante los desastres naturales.</p> <p>2.2 Establecer convenios de colaboración con el sector privado para la inversión en materia de conservación e innovación.</p> <p>2.3 Formar el consejo de participación ciudadana en materia de prevención de riesgos ante desastres y conservación.</p> <p>2.4 Gestión de recursos para la conformación de comités participativos ciudadanos y brigadas forestales.</p>	Gobernanza Gestión Económica	Corto plazo	Cabildo Tesorería Jurídico	FORTAMUN Recursos propios
3. Integrar una agenda técnica con la colaboración de instituciones expertas en la materia de conservación y aprovechamiento del agua.	<p>3.1 Establecimiento de convenios para la conservación y mantenimiento de la cuenca Hidrológica con CONAGUA, CONAFOR y SEMARNAT.</p> <p>3.2 Acompañamiento técnico con instituciones especializadas en conservación y mantenimiento de cuencas hídricas.</p> <p>3.3 Acompañamiento de SMADSOT para el fortalecimiento y la construcción de zonas de conservación.</p>	Gobernanza	Corto plazo	Cabildo CONAGUA CONAFOR SEMARNAT SMADSOT Instituciones Privadas	FORTAMUN Recursos propios

Fuente: Elaboración propia. Año 2023.

¿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 13: Líneas estratégicas y ODS.

LÍNEA ESTRATÉGICA DEFINIDA	PRIORIDAD DE ACCIÓN DE SENDAI A LA QUE SE RELACIONA	ODS A LOS QUE CONTRIBUYE
Estrategia 1. Línea 1.1 Línea 1.2 Línea 1.3 Línea 1.4	Prioridad 1. Comprender el riesgo de desastres Prioridad 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo. Prioridad 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.	ODS 08 Trabajo decente y crecimiento económico ODS 09. Industria, innovaciones e infraestructura ODS 10. Reducción de las desigualdades ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13. Acción por el clima ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres
Estrategia 2. Línea 2.1 Línea 2.2 Línea 2.3 Línea 2.4	Prioridad 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo. Prioridad 4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción	ODS 10. Reducción de las desigualdades ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13. Acción por el clima ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres ODS 17. Alianza para lograr los objetivos
Estrategia 3. Línea 3.1 Línea 3.2 Línea 3.3	Prioridad 1. Comprender el riesgo de desastres Prioridad 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo. Prioridad 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.	ODS 08. Trabajo decente y crecimiento económico ODS 09. Industria, innovaciones e infraestructura ODS 10. Reducción de las desigualdades ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13. Acción por el clima ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres

Fuente: MT Santa Isabel Cholula, 2023.

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 **encargada de despacho de la SMADSOT, Norma Angélica Sandoval Gómez**.

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

Ing. Francisco Baltazar Orozco, director de Protección Civil del municipio de Santa Isabel Cholula.

Por la SMADSOT Puebla

- Gerardo Romero, jefe de departamento de gestión y adaptación ante riesgos
- Erika Yanina Salinas Pérez, jefa de departamento de riesgos y atlas
- Belén Reyes Aguilar, analista de departamento de gestión y adaptación ante riesgos
- Nancy Yamileth Trujeque Hernández, analista de departamento de riesgos y atlas
- Eric Galán Torres, Diseño gráfico del documento

Por PNUD en México

- Alma García, consultora
- Josefina Pedraza, consultora
- María Fernanda del Valle, Auxiliar estatal y municipal

Agradecemos también las revisiones realizadas por Triana Guadalupe Barroso Fernández y Andrea Fernanda Olgún Aguilera estudiantes de la Universidad Iberoamericana Puebla.

ANEXO I

Tabla 14. Propuestas de mejora y áreas de oportunidad. Criterios esenciales para 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 es 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 es 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. Año 2023.

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