

PROGRAMA MUNICIPAL DE RESILIENCIA

SAN SALVADOR EL SECO



Beatriz Manrique Guevara

Secretaria 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	3
OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS	4
MARCO LEGAL	6
CONTEXTO GENERAL MUNICIPAL	13
MESA DE TRABAJO Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE RESILIENCIA	16
ANÁLISIS DE RIESGO DEL MUNICIPIO	16
<i>Historial de desastres en el municipio</i>	17
<i>Calendario de riesgo por amenazas, potenciales a afectar medios de vida locales</i>	20
<i>Análisis de vulnerabilidades Tablas de análisis de vulnerabilidades (por sectores)</i>	22
MATRIZ DE RIESGOS PRIORITARIOS DEL MUNICIPIO	26
MAPA SÍNTESIS DE PELIGRO Y EXPOSICIÓN MUNICIPAL	27
PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA HOMOLOGAR MARCOS NORMATIVOS MUNICIPALES	29
LÍNEAS ESTRATÉGICAS MUNICIPALES DE RESILIENCIA	33
REFLEXIONES FINALES	39
AGRADECIMIENTOS	41
ANEXO I	42



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 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 e 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

Contar con un Programa Municipal de Resiliencia con el objetivo de fungir como elemento para la toma de decisiones en materia de Desarrollo Sostenible del Municipio.

Objetivos específicos

- I. Dictar capacitación y asesoría en gestión de riesgos, adaptación al cambio climático y resiliencia a actores claves del municipio.
- II. Brindar acompañamiento en el proceso de diseño e implementación del programa municipal de resiliencia.
- III. Asesorar e identificar áreas de oportunidad para incorporar los enfoques de gestión de riesgos y resiliencia en los marcos normativos y programáticos del municipio.
- IV. Brindar acompañamiento al proceso de recuperación de buenas prácticas preventivas y adaptativas, asociadas a la reducción de vulnerabilidad en el desarrollo y al incremento de la resiliencia ante desastres.



- V. Identificar y sistematizar testimonios de actores claves que participen de los procesos de trabajo, donde se recuperen los aspectos más relevantes de estos procesos, así como también lecciones aprendidas.



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; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas y 17. Alianzas para lograr los objetivos.</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 trade-offs 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 medición es promover la obtención y utilización de datos desagregados.</p> <p><i>Más información:</i> https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/</p>	<p>Los ODS y sus metas relacionados a la resiliencia son:</p>



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
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>El Acuerdo de París funciona en un ciclo de cinco años de medidas climáticas cada vez</p>	<p>Relacionado al riesgo de desastres:</p> <p><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 para mejorar la comprensión, las medidas y el apoyo podrán incluir:</p> <p>a) Los sistemas de alerta temprana;</p>

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
	<p>Más información:</p> <p>https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf</p>	<p>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).</p> <p>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>b) La preparación para situaciones de emergencia;</p> <p>c) Los fenómenos de evolución lenta;</p> <p>d) Los fenómenos que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles;</p> <p>e) La evaluación y gestión integral del riesgo;</p> <p>f) Los servicios de seguros de riesgos, la mancomunación del riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros;</p> <p>g) Las pérdidas no económicas; y</p> <p>h) La resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas.</p>
<p>Nueva Agenda Urbana – Habitat 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><i>Más información:</i></p> <p>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>Sostenibilidad social Empoderamiento de los grupos marginados Equidad de género Planificación para migrantes, personas étnicas y personas con discapacidades Planificación sensible a la edad</p> <p>Sostenibilidad económica Creación de empleos y medios de vida Productividad y competitividad</p> <p>Sostenibilidad ambiental Conservación de la diversidad biológica y el ecosistema Resiliencia y adaptación al cambio climático Mitigación del cambio climático</p> <p>Sostenibilidad espacial Sostenibilidad espacial y equidad Sostenibilidad espacial y densidad urbana</p> <p>Fuente: ONU Habitat (2021) “Nueva Agenda Urbana Ilustrada”. Disponible en: https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitat/mexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf</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>



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
Acuerdo de Escazú	<p>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.</p> <p>Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018.</p>	<p>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.</p>	<p>El Acuerdo Escazú es el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre las y los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.</p> <p>Más información: https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu</p>
NORMATIVAS NACIONALES			
Ley General de Protección Civil	<p>La ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil.</p> <p>Los sectores privado y social participarán en la consecución de sus objetivos.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Más información: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpc.htm</p>



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	<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. • Realzar la belleza y calidad del ambiente en los sitios en los que se dispone de los residuos. 	<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 planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional. 	<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. • 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 	<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, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.</p> <p>Las actividades que realice el Estado mexicano para ordenar el territorio y los Asentamientos Humanos, tiene que realizarse atendiendo el</p>



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
	<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. 	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>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>
Ley General de Cambio Climático	<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 	<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 	<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</p>



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
	<p>adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Establecer las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París. 	<p>y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <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 	<p>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, 2022



CONTEXTO GENERAL MUNICIPAL

El municipio de San Salvador El Seco pertenece a la Región 8 “Libres” del estado de Puebla, de acuerdo por la regionalización establecida en el Plan Estatal de Desarrollo 2019 – 2024, la cual indica la cercanía con municipios que tienen características en común tales como actividades económicas, culturales, tradiciones, entre otras. Dentro de la región, el municipio destaca por mostrar la mayor tasa de mortalidad infantil de la región, es decir, en el municipio mueren 54 niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. De entrada, es evidente la urgencia por atender el indicador y disminuir e, incluso, erradicar este problema de salud detectado. El municipio cuenta con una población de 30,639 habitantes de los cuales el 49% son hombres y el 51% son mujeres.

En base en datos del año 2020, 84% de la población se encuentra en pobreza, de la cual el 63% corresponde a pobreza moderada y el 21%, a pobreza extrema. En el ámbito de la salud, el 72% de la población se encuentra afiliada a algún tipo de servicio de salud, del cual el 34% corresponde al IMSS y el 22%, a servicios del Centro de Salud o bien del Hospital de la SSA.

Las principales carencias sociales de San Salvador El Seco en 2015 fueron carencia por acceso a la seguridad social, rezago educativo y carencia por acceso a los servicios básicos.



A continuación, se presentan las cifras más representativas de la situación actual del municipio de San Salvador El Seco en cuanto a su población, condiciones sociales, medición de pobreza, cobertura de servicios básicos en vivienda, salud, 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.

POBLACIÓN	
Población total ^{1/}	30639
Población masculina ^{1/}	14,990
Población femenina ^{1/}	15,649
Población urbana ^{1/}	25,218
Población rural ^{1/}	5,421
Población de 0 a 14 años ^{1/}	8,741
Población de 15 a 64 años ^{2/}	19,675
Población de 65 años y más ^{1/}	2,223
Porcentaje de la población de 3 años y más que habla lengua indígena ^{3/4/}	0.19
Densidad de población (Personas por km ²) ^{5/}	139.8
Superficie Territorial ^{5/}	219.16 km ²
ND: No Disponible. Fuente: 1/ INEGI. Encuesta Intercensal, 2015. 2/ INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010. 3/ SFA. Subsecretaría de Planeación; Dirección de Estadística e información; Elaboración propia con base en datos proporcionadas por el INEGI. Encuesta Intercensal, 2015 y Cartografía para la Encuesta Intercensal, 2015.	

INDICADORES SOCIALES	
Grado de Marginación ^{1/}	Medio
Grado de Desarrollo humano ^{2/}	Medio
Grado de Rezago social ^{3/}	Bajo



Grado de Intensidad migratoria ^{4/}	Bajo
ND: No Disponible. NA: No Aplica. Fuente: ^{2/} ONAPO. Índice de Marginación, 2015. 13/PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 2010. ^{3/} CONEVAL. Índice de Rezago Social, 2015.	

MEDICIÓN DE LA POBREZA	POBLACIÓN	PORCENTAJE
Pobreza total	24,801	83.52
Pobreza extrema	6,090	20.51
Pobreza moderada	18,712	63.02
15/CONAPO. Índice de Intensidad Migratoria, 2010.16/CONEVAL. Medición de la pobreza. Indicadores de pobreza por municipio, 2020.		

COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN VIVIENDA	
Viviendas particulares habitadas	7,418
Disponen de agua entubada	33.14%
Disponen de drenaje	90.47%
Disponen de electricidad	99.39%
Con piso de tierra	3.87%
Fuente: 17/ INEGI. Encuesta Intercensal, 2015.	

EDUCACIÓN	
Población analfabeta ^{1/}	2,129
Grado promedio de escolaridad ^{1/}	7
Fuente: 8/ INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2020.	

ECONOMÍA	
Población ocupada	11,917
Hombres	8,240
Mujeres	3,677
Sector primario	24.64%
Sector secundario	31.38%
Sector terciario	19.36%
Unidades económicas	2,254
Producción Bruta Total (Millones de pesos)	392
NA: No Aplica. Fuente: 18/ INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2020. 19/ INEGI. Censos Económicos, 2014.	

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal de Información (SEI), 2023, CEIGEP, http://ceigep.puebla.gob.mx/informacion_basica_municipio.php



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).

En primer lugar, se seleccionaron a los municipios con los que se iba a trabajar en cada una de las 3 ecoregiones. Esta selección se realizó en base en un diagnóstico que responde a la medición de más de 10 indicadores, incluidos los niveles de peligros que se presentaban para cada municipio. En este caso, la región de Valle de Serdán quedó conformada por 4 (cuatro) municipios.

San Salvador El Seco, siendo uno de los 4 (cuatro) municipios de la región, participó en la conformación de una MT para implementar las sesiones programadas para la construcción participativa de este Programa Municipal de Resiliencia (en adelante, PMR).

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 una vez por mes con una duración de 2 horas aproximadamente, en donde participaron distintas direcciones del municipio, regidurías y presidencia municipal. En cada sesión, se realizaron actividades mediante el uso de metodologías participativas que permitían ir construyendo cada apartado del PMR. Incluyeron mapeos de percepción, análisis de los riesgos y definición de las estrategias de resiliencia.

En cada sesión se interactuó con diferentes áreas del municipio, de forma que se construyeran los datos desde una visión integral y pensando en la resiliencia para la mejora de los procesos de desarrollo del municipio.

Algunos de los temas abordados fueron 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 2: Historial de desastres en el municipio.

AÑO	EVENTO ADVERSO	DESCRIPCIÓN
1985	Temblor magnitud 8.2	Sismo con magnitud alta, que afectó a gran parte de la población, viviendas y bardas de adobe (barro).
1999	Temblor magnitud 7.5	Sismo con magnitud media, afectando la parroquia y escuela principal, así como viviendas y bardas.
2017	Temblor magnitud 7.1	Sismo con magnitud media afectando a viviendas (cuarteaduras).
2020	Incendio Forestal	Incendio en Cerro de Paso Puente Santa Ana con una afectación de 50 hectáreas.
Anual	Lluvias/Granizada	Afectaciones en comunidades, derrumbes de barrancas, inundaciones y afectaciones de cultivos
Anual	Incendios	Cerros afectados: Cerro del Brujo, Cerro de la Cruz, Cerro de la Cantera, Cerro al nivel de los Aljibes, Cerro de Paso Puente Santa Ana.
2022	Derrame de químicos	Accidentes vehiculares de carga ocasionando el derrame de carga de sustancias químicas.

Fuente: elaboración propia. Año 2022.



Análisis de peligros y vulnerabilidades

Para identificar los riesgos, debemos partir de la descripción de dos aspectos:

- **Amenaza:** La amenaza es entendida como la probabilidad de que un fenómeno, de origen natural o causado por el ser humano, pueda producir daños sobre las personas, sus bienes y/o medio ambiente.
- **Vulnerabilidad:** La vulnerabilidad es aquella característica o circunstancia de un territorio o sistema que lo hacen susceptible a los efectos dañinos de una amenaza. Entonces, cuando una amenaza se presenta en una población que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, existe un mayor riesgo de desastre.

A su vez, el desastre es entendido como el resultado de procesos multicausales, contruidos socialmente, en un territorio específico, en donde la amenaza, impacta condiciones vulnerables preexistentes, provocando daño y/o muerte a la población, su entorno, su economía y organización social.

Por esto, se puede decir que los desastres no son naturales, ya que su presencia responde a múltiples factores, que exceden de las condiciones naturales que son, en la mayoría de los casos, imposibles de modificar.

Es importante entender que actualmente el riesgo es parte de las sociedades como la nuestra; su gestión o manejo implica un aprendizaje continuo, cambios en los conocimientos y prácticas en la vida diaria de las personas y la comunidad en un territorio determinado. Las medidas que serán ejecutadas para reducir los riesgos en el municipio deberán ser definidas a través del consenso de todos los sectores del municipio con el objetivo de hacerlos partícipes de los cambios y también para asumir las responsabilidades que estos conlleven.

Se realizó el mapeo a partir del conocimiento que distintas áreas aportaron desde su experiencia, de forma que la visión del riesgo correspondió desde diferentes aproximaciones, no sólo del sector de protección civil, sino se contempló todos los sectores del municipio. Del análisis y el trabajo multisectorial resultó la siguiente tabla que contempla las principales amenazas, vulnerabilidades y capacidades municipales.



Tablas 3, 4 y 5: Amenazas y vulnerabilidades.

Sector Agrícola

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Granizadas Heladas	Poca diversidad económica en actividades primarias, erosión de suelo.	Desconocimiento en alternativas agrícolas.

Protección Civil

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Incendios Sismos Derrame de químicos	Falta de capacidad en control de incendios (tecnología-recursos humanos), quema de pastizales, accidentes vehiculares (carga).	Nula o escasa inversión en infraestructura en materia de control de incendios. Ausencia de señalización y personal de tránsito.

Obras Públicas

AMENAZAS (PELIGROS)	VULNERABILIDADES	CAUSAS DE LAS VULNERABILIDADES
Deslizamiento de laderas	Asentamientos irregulares y en zonas de riesgo a falta de reglamentos de ordenamiento territorial.	Ausencia de reglamentos de desarrollo urbano.

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



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

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

Tabla 6: Calendario de riesgo por amenaza.

MESES	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
AMENAZAS												
INCENDIOS						X	X	X	X	X	X	X
SEQUÍA			X	X	X							
GRANIZADAS				X	X	X	X	X				
HELADAS	X	X								X	X	X
INUNDACIONES					X	X	X	X	X			

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



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 7: Priorización de amenazas.

	AMENAZAS PRIORITARIAS
De origen natural	<ol style="list-style-type: none">1. Granizadas2. Deslizamiento de laderas
De origen social	<ol style="list-style-type: none">1. Incendios2. Accidentes vehiculares

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.

El municipio de San Salvador el Seco tiene como amenazas prioritarias de origen natural las amenazas hidrometeorológicas; y el deslizamiento de laderas, ya que una mayoría de las viviendas están asentadas en los cerros circundantes.

Asimismo, estos cerros representan una vulnerabilidad social, ya que al tener presencia y actividades humanas son más propensos a sufrir incendios.

La conectividad carretera con el estado de Veracruz y otros municipios de la región hace que tenga una amenaza social por los accidentes en las vías carreteras, siendo en la mayoría de transporte de carga.



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.

Tablas 8, 9, 10, 11 y 12: Análisis de vulnerabilidades.

Obras Públicas

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
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción irregular de viviendas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Derrumbe, pérdidas materiales y humanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación social en materia de deslaves. 	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con instrumentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes comunitarios organizan a grupos vulnerables. • Trabajos de reubicación voluntaria de viviendas (con certeza jurídica). 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta con equipo e infraestructura.



Obras Públicas / Protección Civil

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
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de gaseras y gasolineras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Derrames de combustibles, fugas y explosiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Platicas de planes de evacuación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo de otros municipios en respuesta ante la emergencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura básica en manejo de derrames (químicos) y control de incendios.

Sector Agrícola

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
<ul style="list-style-type: none"> • Actividad económica primaria dependiente de la agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de cosechas por inundaciones/sequias/heladas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo municipal en semillas por pérdidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisariados ejidales como interventores. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta.



Protección Civil

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
<ul style="list-style-type: none"> • Colindancia con vías carreteras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accidentes, derrames, pérdidas materiales y humanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación vial y señalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración con dependencias estatales y federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de emergencias (ambulancias y protección civil).

Sector Agrícola y Protección Civil

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
<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de quema en cerros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erosión e incendios. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Platicas de concientización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadrillas de contra incendios, protección civil y cooperación regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipos de bomberos.

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



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 13: 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	Instrumentos (reglamentos, normas, leyes, dictámenes en materia: protección civil y obras públicas).	Reuniones de cabildo, capacitaciones en materia legislativa.	Protección civil, regiduría de gobernación, sindicatura y presidencia.	Presidente, Regidor de Gobernación/ 6 meses.
Político	Comunicación efectiva con los diferentes niveles de gobierno.	Reuniones de cabildo, continuidad en acuerdos.	Cabildo, seguridad pública, protección civil.	Presidentes/ cada mes.
Institucional	Re organización y creación de grupos voluntarios.	Capacitación en las materias correspondientes.	Protección civil, comisariados, presidencias auxiliares.	Director de protección civil/ 6 meses.
Red Social	Comunicación social y alertamiento temprano.	Radiodifusión, redes sociales, anuncios.	Comunicación social, comisariados, presidencias auxiliares, protección civil.	Protección civil y comunicación social / 3 meses.

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



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 14: Matriz de riesgos.

Espacio/ Sector	Amenazas	Vulnerabilidad	Riesgos	Nivel de percepción del riesgo
Agricultura	Granizadas Heladas	Cambio climático. Poca diversidad económica en actividades primarias. Erosión de suelo.	Pérdida de cultivos.	Alto
Obras Públicas	Deslizamiento de laderas/ Lluvias	Asentamientos irregulares y en zonas de riesgo, Ausencias de reglamentos de Ordenamiento Territorial.	Daños a viviendas, pérdidas de materiales y humanas.	Alto
Protección Civil	Incendios Derrame de químicos y otra sustancia tóxicas	Falta de capacidad en control de incendios (tecnología- recursos humanos). Falta de alerta temprana /albergues. Ausencia de reglamento.	Daños materiales, contaminación a la salud y medio ambiente.	Alto

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



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.

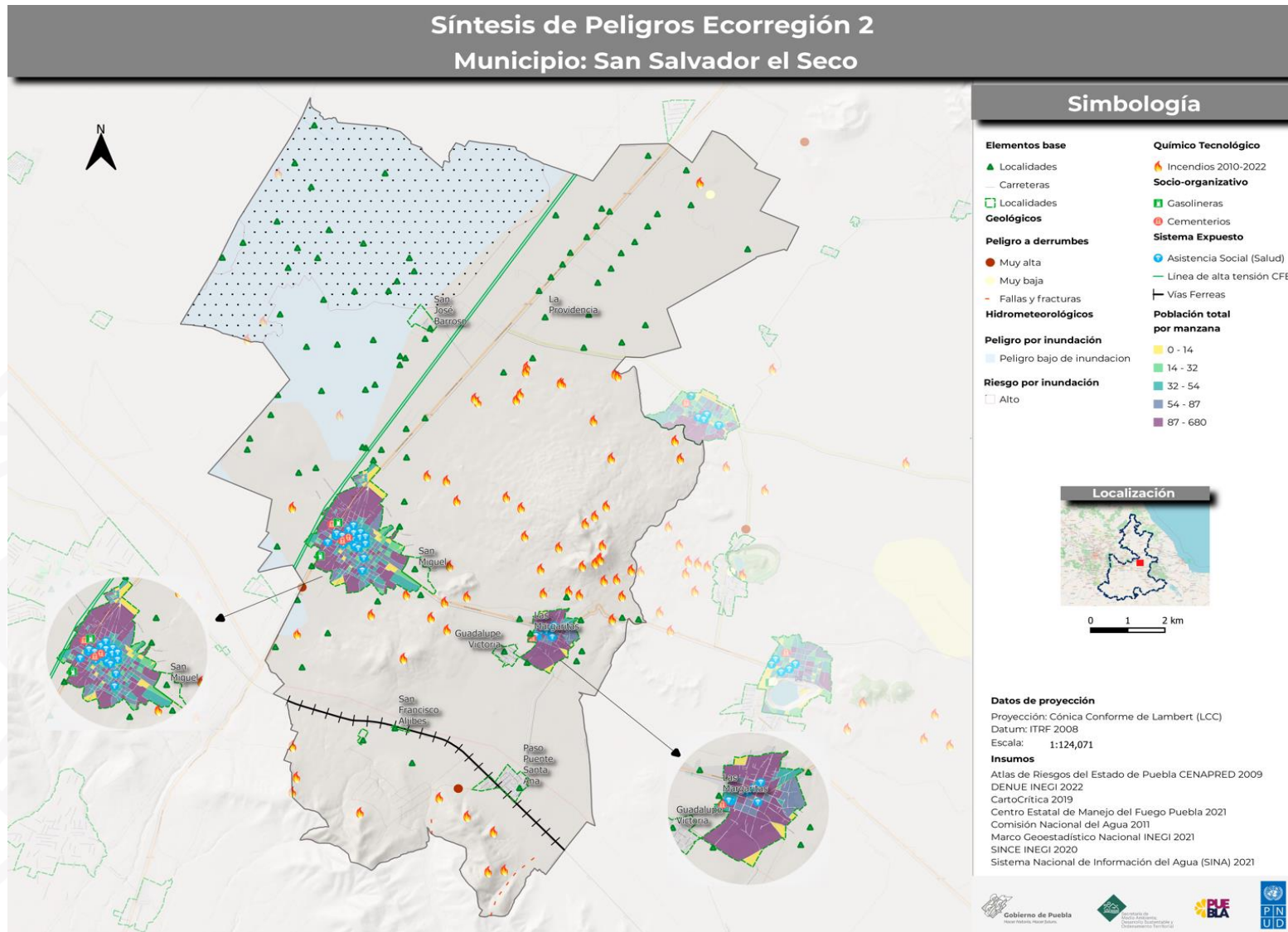
El MPM se basa en un análisis exhaustivo de los diferentes tipos de riesgos que pueden presentarse en el municipio, como hundimientos, inundaciones, deslizamientos de laderas, incendios forestales, entre otros. Para su elaboración se eligieron los peligros más significativos de acuerdo con el Atlas Nacional 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 km reales dentro del territorio. Es decir, si identificamos una localidad que esté cerca de un incendio forestal podemos saber a cuántos km 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 (siguiente página): 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.

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 19 en el Anexo 1.*

Tablas 15: Propuestas de mejora y áreas de oportunidad. Instrumentos normativos analizados.

Bando de policía y gobierno.

MUNICIPIO	SAN SALVADOR EL SECO	
PRIORIDAD	Esenciales a considerar	Instrumento normativo analizado: Bando de policía y gobierno.
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>	No considera ningún elemento referente a la comprensión de los riesgos.
	Capacitación o socialización de los riesgos entre las personas.	No considera ningún elemento referente a la comprensión de los riesgos.



MUNICIPIO	SAN SALVADOR EL SECO	
PRIORIDAD	Esenciales a considerar	Instrumento normativo analizado: Bando de policía y gobierno.
	<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>	
	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>	No considera ningún elemento referente al fortalecimiento de la gobernanza de los riesgos.
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>	No considera ningún elemento referente al fortalecimiento de la gobernanza de los riesgos.
	Proteger zonas naturales que puedan mejorar la función de protección proporcionada por los ecosistemas.	En el artículo 10, se busca la protección del medio ambiente, principalmente del agua, al establecer que se sancionará las siguientes acciones: Desviar, retener,



MUNICIPIO	SAN SALVADOR EL SECO	
PRIORIDAD	Esenciales a considerar	Instrumento normativo analizado: Bando de policía y gobierno.
	<p><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></p>	ensuciar o contaminar las corrientes de agua de los manantiales, fuentes, acueductos, tanques, tuberías, cauces de arroyo, ríos o abrevaderos.
	<p>Comprender y fortalecer la capacidad de la comunidad organizacional para mejorar la resiliencia.</p> <p><i>Referencia: esto es si el municipio reconoce alguna forma de organización para con la comunidad como comités comunitarios, brigadas, etc.</i></p>	No considera ningún elemento referente al fortalecimiento de la gobernanza de los riesgos.
Invertir	<p>Incrementar la resiliencia de la infraestructura.</p> <p><i>Referencia: esto es si se consideran análisis de riesgo previo a construir obra pública en el municipio, si se cuenta con una plan o programa de mejora de obras o infraestructura o servicios, etc.</i></p>	No considera ningún elemento referente a la inversión de los riesgos.
	<p>Fortalecer la capacidad de la organización para mejorar la resiliencia.</p> <p><i>Referencia: esto es si se cuentan con programas de capacitación del funcionariado municipal o acciones similares, etc.</i></p>	No considera ningún elemento referente a la inversión de los riesgos.
Aumentar la preparación	Asegurar la efectividad de la preparación y la respuesta a los desastres.	En el artículo 8 se menciona que no cooperar en beneficio de la solidaridad social en desastres naturales



MUNICIPIO	SAN SALVADOR EL SECO	
PRIORIDAD	Esenciales a considerar	Instrumento normativo analizado: Bando de policía y gobierno.
	<p><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></p>	<p>o provocados por el hombre como en los casos de incendio, explosión, derrumbe de edificios, o en sismos, etc., se sancionará, siempre y cuando no se ponga en peligro la misma persona.</p> <p>Asimismo, en el mismo artículo, se menciona que arrojar en lugares público sustancias tóxicas o peligrosas, así como basura, escombros, entre otros, se sancionará. Esto se complementa con el artículo 10, apartado XII, que menciona que las empresas que arrojen animales enfermos, escombros y basura en lugares públicos tendrán una sanción.</p> <p>En el artículo 9, apartado XII, se establece que al dañar o remover árboles, césped, flores o tierra de un lugar público sin autorización de las autoridades, se le impondrá sanciones.</p>
	<p>Acelerar la recuperación y una mejor reconstrucción.</p> <p><i>Referencia: esto es si se cuenta con un programa de reconstrucción en caso de desastre o si se contemplan las instancias para su elaboración e implementación en dado caso o la coordinación necesaria entre áreas, el presupuesto requerido, etc.</i></p>	<p>No considera ningún elemento referente al incremento en la preparación para riesgos.</p>

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



LÍNEAS ESTRATÉGICAS MUNICIPALES DE RESILIENCIA

Para la elaboración de líneas estratégicas se contó con la participación de los sectores de Protección Civil, Seguridad Pública, Dirección de Desarrollo Rural, DIF, Dirección de Obras y Planeación Territorial; así como las Regidurías de Hacienda, Igualdad y Equidad, Grupos Vulnerables y Síndico.

Las estrategias se generaron a partir del análisis de vulnerabilidades y las soluciones planteadas por los sectores en temas de resiliencia, gestión de riesgos y medio ambiente.

Tabla 16: 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?
Acciones para el manejo sustentable del agua, que permita que toda la población tenga acceso a ella y que, a corto plazo, no propicie problemas.	Mediano plazo.	Consejos ciudadanos, personal municipal en alanzas con universidades e instancias estatales.
Estrategia de residuos sólidos.	Corto plazo.	La sociedad civil con la implementación de consejos ciudadanos, alianzas con universidades y PNUD.
Reglamentos municipales para prevenir tala inmoderada y uso del agua.	Mediano plazo.	Alianzas entre instancias de la sociedad civil, universidades y el municipio.

Fuente: elaboración propia. Año 2022.

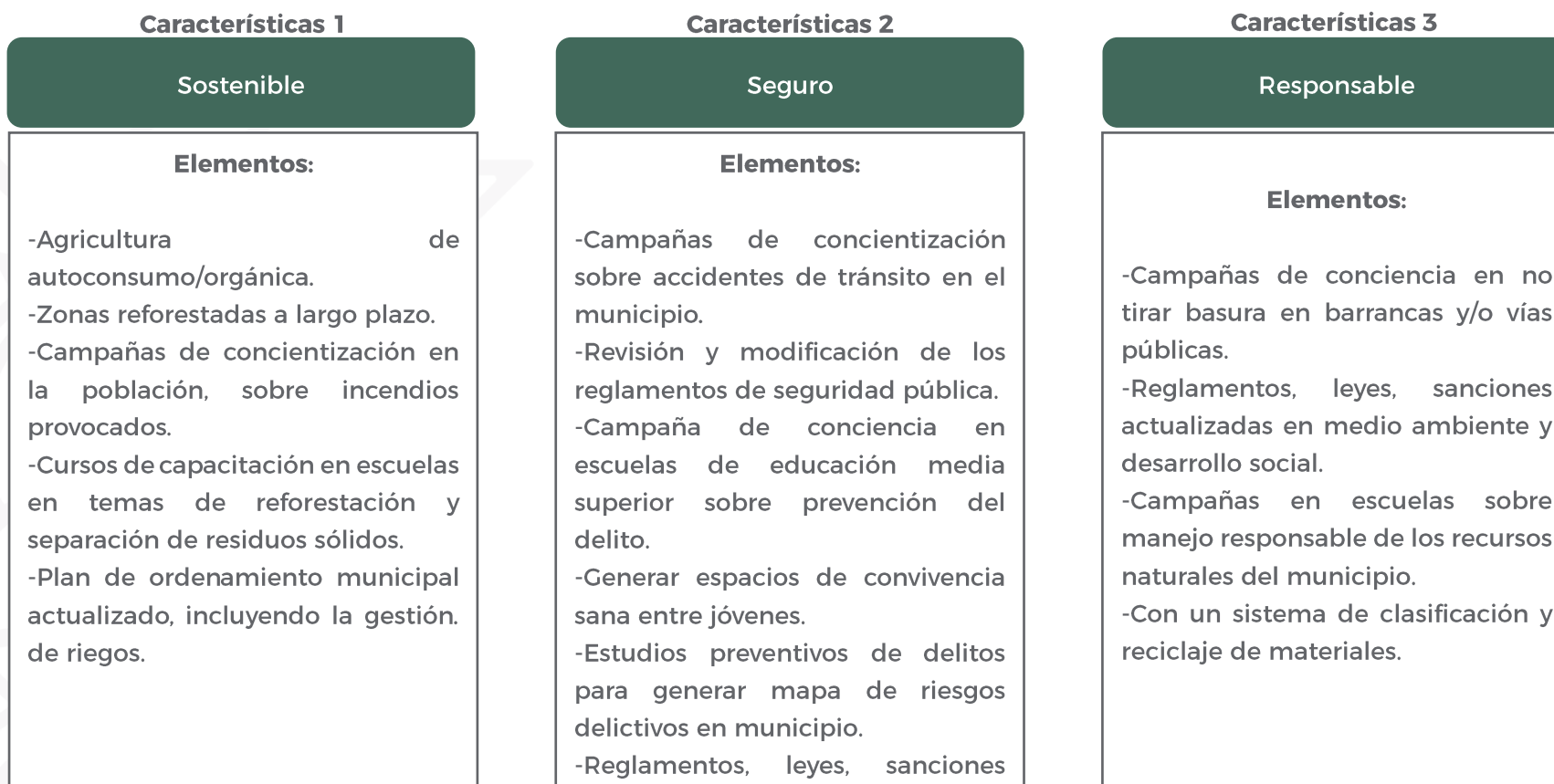


Visión del municipio a 20 años

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

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. 2022.



Tabla 17: 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)
1. Municipio con prácticas agrícolas agroecológicas	1.1. Impulsar la conciencia y sensibilización del cuidado ambiental en las prácticas agrícolas.	Gobernanza.	5 años.	Personal capacitado de la dirección de desarrollo rural, ecología y educación sobre la importancia de buenas prácticas agrícolas. Incluir organizaciones de campesinos y ejidos.	Ramo 26, 33 del municipio. Convocatorias nacionales e internacionales en el municipio.
	1.2. Fortalecer los marcos legales del municipio para incorporar criterios de desarrollo urbano sustentable en los trámites que se otorgan.	Gestión.	1 año.		
	1.3. Realizar alianzas con programas federales y estatales que permita proporcionar recursos bajo una visión de agricultura agroecológica.	Económica.	9 años.		



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. Municipio resiliente y seguro.	<p>2.1. Generar modificaciones normativas en los diferentes sectores con enfoque de gestión de riesgos y resiliencia.</p> <p>2.2. Policía Municipal capacitada y equipada.</p> <p>2.3. Generar planes sectoriales de resiliencia que busquen disminuir las vulnerabilidades.</p>	Gobernanza.	<p>2 años.</p> <p>10 años.</p> <p>15 años.</p>	Síndicos, directores municipales, jurídico municipal, seguridad municipal.	Con recursos de cada sector, y convocatorias nacionales e internacionales.



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>3. Municipio responsable: limpio, sin contaminación de agua, separación de residuos y reciclado.</p>	<p>3.1. Generar/aplicar estrategias desarrollo sostenible en cada sector.</p> <p>2.2 Separación de residuos y reciclado.</p> <p>2.3 Educación responsable con manejo de los recursos naturales en escuelas educación básica y medio superior.</p>	<p>Gobernanza.</p> <p>Organización.</p> <p>Organización.</p>	<p>3 años.</p> <p>2 años.</p> <p>15 años.</p>	<p>Directores de los diferentes sectores, sociedad civil organizada del municipio, escuelas del municipio.</p>	<p>Con recursos de cada sector, y convocatorias nacionales e internacionales.</p>

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



Finalmente, se propone responder a la siguiente pregunta para homologar las acciones del programa de resiliencia con los ODS y Marco de Sendai:

¿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 18: 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,	1.1. Gobernanza del riesgo 1.2. Gestión 1.3. Económica	1.1. ODS 11 1.2. ODS 11 1.3. ODS 17
Estrategia 2 Línea 2.1. Línea 2.2. Línea 2.3.	2.1. Gobernanza del riesgo 2.2. Gestión 2.3. Económica	2.1. ODS 11 2.2. ODS 16 2.3. ODS 17
Estrategia 3 Línea 3.1. Línea 3.2. Línea 3.3.	3.1. Gobernanza del riesgo 3.2. Gestión 3.3. Económica	3.1. ODS 11 3.2. ODS 03 3.3. ODS 04

Fuente: Elaboración propia. Año 2022.



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 Beatriz Manrique Guevara** y a la **subsecretaria para la Gestión del Territorio y Desarrollo Urbano, Norma Angélica Sandoval de la SMADSOT**.

Asesorado por: PNUD México; con el acompañamiento de la Dirección de Gestión de Riesgos de la SMADSOT.

Agradecemos especialmente el compromiso del **equipo municipal de San Salvador El Seco** 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 el PNUD México
<ul style="list-style-type: none">• Nancy Aviña Vega, Directora de Gestión de Riesgos.• Gerardo Romero, Jefe de Departamento de Gestión y Adaptación Ante Riesgos.• Alix Cruz, Jefa de Departamento de Riesgos y Atlas.• Aldo Israel de la Luz Maceda, diseño gráfico del documento.• Ana Lucia Noriega, Analista del Departamento de Gestión y Adaptación Ante Riesgos.	<ul style="list-style-type: none">• Valeria Maurizi, Coordinadora de proyecto.• Felipe Colorado, Especialista de gestión del conocimiento y capacitación.• 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 19: 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. Año 2022.