

HUMANIDADES, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN PUEBLA

ACADEMIA JOURNALS



OPUS PRO SCIENTIA ET STUDIUM

ISSN 2644-0903 online

VOL. 2, NO. 1, 2020

WWW.ACADEMIAJOURNALS.COM

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN AUSPICIADO POR EL CONVENIO CONCYTEP-ACADEMIA JOURNALS



SCHIAVON LIMA MARGOT

GESTIÓN PARA LA REUBICACIÓN DE VIVIENDA EN ZONAS DE RIESGO: SANTA CRUZ LA IXTLA,
PUEBLA

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

DIRECTORA: DRA. MARÍA DE LOURDES FLORES LUCERO

ASESORAS: DRA. MARÍA LOURDES GUEVARA ROMERO

DRA. ADRIANA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

ASESORA EXTERNA: MTRA. STEPHANIE SCHEREZADA SALGADO MONTES

NÚMERO DE SECUENCIA 2-56



BUAP

“Becas Tesis CONCYTEP 2019”

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ARQUITECTURA

MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

“GESTIÓN PARA LA REUBICACIÓN DE VIVIENDA EN ZONAS DE RIESGO: SANTA CRUZ LA IXTLA, PUEBLA”

TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

PRESENTA:

ARQ. MARGOT SCHIAVON LIMA

Matrícula: 217470570 CVU: 836357

DIRECTORA:

Dra. María de Lourdes Flores Lucero

ID: 100408222 CVU: 85792

ASESORAS:

Dra. María Lourdes Guevara Romero

ID: 100521886 CVU: 336949

Dra. Adriana Hernández Sánchez

ID:100294822 CVU:314579

ASESORA EXTERNA:

Mtra. Stephanie Scherezada Salgado Montes

ID: 100525671 CVU:491615

11 Octubre 2019

“Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla”

“GESTIÓN PARA LA REUBICACIÓN DE VIVIENDA EN ZONAS DE RIESGO: SANTA CRUZ LA IXTLA, PUEBLA”

Schiavon Lima Margot

Resumen

El proyecto de investigación pone en perspectiva la situación de riesgo y vulnerabilidad, tanto natural como antrópica que permea en las condiciones de vida en los habitantes de Santa Cruz La Ixtla, comunidad rural que ha sido absorbida por el inminente crecimiento urbano de la ciudad de Puebla hacia la periferia. En la década de los 40, su núcleo agrario fue expropiado para la construcción de la Presa de Valsequillo y actualmente, el asentamiento es catalogado como irregular por encontrarse en zona federal. Dicha situación es un ejemplo a pequeña escala de localidades que viven constantemente en situación de riesgo por inundación, agudizada por los riesgos antrópicos en las que están envueltas, tanto por la contaminación de los cuerpos de agua, como de la incertidumbre jurídica sobre la propiedad. A pesar de ello, no alcanza a obtener el foco de atención de las entidades gubernamentales, y en dichas condiciones se justifican para limitar el acceso a infraestructura y equipamiento urbano en la localidad, ni para implementar acciones puntuales en la prevención del riesgo. A partir de una metodología de investigación acción y desde el enfoque de sistemas complejos, se han analizado los instrumentos y programas nacionales en materia de prevención de riesgos en relación con la teoría de la resiliencia urbana, bajo la prioridad programática de promover la reubicación de vivienda de los asentamientos humanos irregulares en zona de riesgo dentro de su mismo contexto. Ante ciertas deficiencias en materia de gestión para la reubicación de población en zonas de riesgo, es necesaria una gestión y planificación urbana desde una perspectiva alternativa de resiliencia ante los desastres, con participación de todos los actores involucrados de manera coordinada e integral, para acercarse a un resultado más eficiente en la calidad y seguridad de los habitantes vulnerables.

Palabras clave: Gestión, Resiliencia, Reubicación, Vivienda.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES	2
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
JUSTIFICACIÓN	5
HIPÓTESIS	6
OBJETIVOS	7
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	8
METODOLOGÍA.....	9
Capítulo1. ANTE EL RIESGO, UNA ACCIÓN ALTERNATIVA DE RESILIENCIA: LA REUBICACIÓN	12
RESILIENCIA SOCIO-ECOLÓGICA.....	13
CAMBIO DE PARADIGMA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	14
CONCLUSIONES.....	19
Capítulo 2. LA IXTLA, DE ASENTAMIENTO RURAL A URBANO VULNERABLE.....	20
LOCALIZACIÓN.....	21
EL ORIGEN RURAL	23
LA IRREGULARIDAD URBANA	24
VULNERABILIDAD Y RIESGO	27
CARACTERÍSTICAS NATURALES	27
CARACTERÍSTICAS RURALES	29
RIESGO NATURAL	32
RIESGO ANTRÓPICO	33
ANÁLISIS FODA	34
PROPUESTA DE REUBICACIÓN	35
CONCLUSIONES	42
Capítulo 3. VULNERABILIDAD EN (IN) ACCIONES DE LA GESTIÓN	43
NIVEL FEDERAL	44
ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS.....	46
ANÁLISIS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS PERIODO 2013-2018.....	50

OBSERVACIONES DEL PPR	59
NIVEL ESTATAL	63
NIVEL MUNICIPAL	64
CONCLUSIONES	65
Capítulo 4. LOS ACTORES EN LA GESTIÓN PARA REUBICACIÓN.....	66
ACTORES SOCIALES EN SANTA CRUZ LA IXTLA	67
RELACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES.....	68
ARTICULACIÓN INEFICAZ DE LOS ACTORES PÚBLICOS	73
FUNCIÓN Y ALCANCES DEL TERCER SECTOR	79
INTERRELACIÓN ENTRE SECTORES Y ACTORES	83
CONCLUSIONES	85
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	86
ANEXOS.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	103
Lista de Ilustraciones	112
Lista de Esquemas	113
Lista de Tablas	114
AGRADECIMIENTOS.....	115

“Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo de Ciencia y
Tecnología del Estado de Puebla”

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

Los fenómenos naturales, según Miranda (2002) llegan a tener el carácter de desastre por vulnerabilidad¹ en que los asentamientos humanos se encuentran en un territorio, asimismo, menciona que las sociedades, en sus dinámicas de desarrollo y estilos de vida van construyendo sus propios riesgos, como lo mencionan Artiles, Olivera, González, Santiago (2013) en gran medida por el predominio de la informalidad en la ocupación de las ciudades, donde el territorio es la más insegura desde la perspectiva ambiental, puesto que “se evidencian asentamientos en zonas de inundación, pendientes inseguras, sobre fallas geológicas...donde además se aprecia el uso de malas técnicas y de materiales de construcción sin la resistencia adecuada” (Idem, p.20), acompañada de una infraestructura y servicios urbanos insuficientes o deficientes. Dichas condiciones en los asentamientos humanos los coloca en un contexto vulnerable por el aumento del riesgo ante los desastres naturales o antrópicos.

Menciona Vargas (2002) que la reducción de la vulnerabilidad se enmarca en las estrategias de desarrollo sostenible a través de la prevención de desastres fundamentada en las políticas públicas. Ante situaciones de desastre que ha vivido la Ciudad de México, a partir del terremoto de 1985, se enfatizó la creación de instrumentos de prevención de desastres (Artiles, Olivera, González, Santiago, 2013) como el plan nacional de prevención y atención de emergencias urbanas (1977 y 1989), la creación en 1985 de la comisión nacional de reconstrucción, la que originó al siguiente año al Sistema Nacional de Protección Civil [SINAPROC]. En los 90's existió el Programa de Prevención y Mitigación de Desastres, así como, el Programa de las 100 Ciudades². En el año 2000, la Ley General de Protección Civil (2012), introduce el concepto de “Gestión Integral de Riesgos”. Para el periodo presidencial 2013-2018, se publica, el Programa para la Reubicación de Población en Zonas de Riesgo (2014), misma que fue actualizándose hasta el 2018.

Tanto Vargas (2002) como Alpizar en Artiles, Olivera, González, Santiago (2013) coinciden que tanto las políticas públicas como sus instrumentos requieren pasar de un enfoque reactivo a un enfoque preventivo. A pesar que dichos instrumentos son considerados a nivel regional como uno de los más completos y eficaces (Idem), aún falta concretarlos a nivel local. Situación que se ira abordando a lo largo del proyecto de investigación con el caso de estudio: Santa Cruz La Ixtla, Puebla.

¹ Entendida como “la carencia de recursos y capacidades de todo tipo para hacer frente a las amenazas o peligros de desastres” (Miranda, 2002, p.10) pudiendo ser la vulnerabilidad de tipo física, económica, social, política, cultural, educativa, ecológica e institucional (Wilches-Chaux en Miranda, 2002).

² Por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Gobierno (SEGOB), y a través de la Dirección General de Protección Civil (DGPC), en donde se mencionaba en incluir medidas preventivas en los planes de desarrollo urbano (Artiles, González, Santiago, 2013, p.32).

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La capital poblana encontró a mediados del siglo XX su mayor crecimiento urbano, hecho que suscitó la publicación del decreto de anexión de municipios, así como las juntas auxiliares del Municipio de Puebla (H. Congreso del Estado de Puebla, 1962)³. La mancha urbana se ha ido expandiendo desde entonces hacia la periferia, alcanzando a la población rural sumergiéndola en la dinámica urbana, cambiando las actividades de la población, su forma de vida y, sobre todo, la forma de ocupar el territorio. Como resultado, para el año 2014, aproximadamente el 30% del área urbana fue ocupada por 119 Asentamientos Humanos Irregulares⁴ (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, 2014), ubicándose en zonas de riesgo en algunos casos. Actualmente el municipio de Puebla es considerado como la cuarta ciudad metropolitana más importante del país, teniendo una población de 1,576, 259 habitantes (INEGI, 2015).

Entre los municipios anexados como juntas auxiliares, está San Francisco Totimehuacán y al que pertenece Santa Cruz La Ixtla. Dicha localidad es de origen rural, con un núcleo agrario (PHINA, 2017) dividido por la Presa Manuel Ávila Camacho o Valsequillo, y que, a pesar de observarse un lento proceso de urbanización, manifiesta características a la misma forma de ocupación periférica: irregular, inaccesible, carente de seguridad, desordenada, perdiendo paulatinamente sus cualidades rurales como los conocimientos agrícolas, cuidado al medio ambiente y su cosmovisión de unidad entre el hombre y su entorno.

Por su ubicación al borde de la presa de Valsequillo⁵ tiene riesgo de inundación y que, al encontrarse cerca de una falla y fractura geológica (Atlas de Riesgos Naturales del Municipio de Puebla, 2006, p.90, 122), está catalogada como zona de peligrosidad alta⁶. Esta situación pone a la localidad en una fuerte vulnerabilidad en la seguridad de los habitantes y sus viviendas, mismas que sufrieron daños a partir del sismo del 19 de septiembre del 2017, sobre todo las ejecutadas a través del autoconstrucción con bajo criterio estructural y con materiales diversos en su sistema constructivo. Otra condicionante, es su actual situación. de indefinición de la propiedad y de la tierra, que se traduce en la falta de reconocimiento institucional como una colonia consolidada del municipio de Puebla, imposibilitándola para acceder a programas de mejoramiento urbano, perpetuando así, una deficiencia de servicios y equipamientos urbanos,

³ "Decreto por el cual se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras; San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán; los que a partir de la vigencia de este Decreto y con la totalidad de sus poblados y extensiones superficiales se los que se anexan al Municipio de Puebla." (H. Congreso del Estado de Puebla, 1962, Art.1)

⁴ Dictamen en el que se aprueba el Registro y Reconocimiento Oficial de los Asentamientos Humanos Irregulares (...)2014, p.9

⁵ Presa que alberga 405 millones de m³ y pertenece a la cuenca del Río Atoyac en la región hidrológica del Balsas.

⁶ Nivel 2: peligrosidad alta, considerado tanto por el Atlas de Riesgos Naturales del Municipio de Puebla (2006, p.91) como por el Atlas Nacional de Riesgo (2017).

con incertidumbre jurídica sobre la propiedad, en las viviendas y finalmente en una desatención a dicha vulnerabilidad.

Ante el riesgo natural y antrópico en la que se encuentran los habitantes del sitio, se ha retomado un prototipo de vivienda progresiva periférica con criterio estructural y con el uso de materiales locales, en un conjunto urbano que rescata los valores y cualidades rurales a través del empleo de la permacultura y bajo el planteamiento de consolidarse en un sitio seguro, es decir, no inundable, dentro del mismo contexto de Santa Cruz La Ixtla (Schiavon, 2011).

Cabe destacar que el potencial que tiene Santa Cruz La Ixtla para gestionar la reubicación de viviendas en riesgo a una zona más segura en su contexto inmediato, parte de ser un asentamiento humano ubicado en un territorio vulnerable ante los desastres por los riesgos naturales y antrópicos en los que está inmerso, asimismo alberga un espacio de oportunidad entre el contexto rural y el contexto urbano, el cual es seguro ante las inundaciones y en donde podrían ubicarse las nuevas viviendas bajo el criterio del proyecto urbano-arquitectónico existente. Por otro lado, la existencia de organizaciones no gubernamentales enfocadas a la vivienda, a la producción social del hábitat y el derecho a la ciudad, así como el interés de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) en incidir en el mejoramiento de asentamientos humanos como La Ixtla, y por la apertura de los habitantes para participar en el mejoramiento de sus condiciones urbanas, destacan tanto en condicionantes como en motivos para estudiar las posibilidades de gestión en la reubicación de las viviendas en riesgo de Santa Cruz La Ixtla.

Ante dicha problemática, la investigación se ha orientado bajo la interrogante del cómo se podría gestionar la reubicación de las viviendas en riesgo a través de la participación local, gubernamental y organizaciones sin fines de lucro e institucionales y, en consecuencia, cuáles serían las condiciones y posibilidades de articulación entre los actores involucrados para lograr dicha gestión preventiva.

JUSTIFICACIÓN

El proyecto de investigación se enmarca en la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC) como gestión participativa, desarrollada por el CA-118 Planeación y Gestión Territorial Sustentable, a cargo de la Dra. María de Lourdes Flores Lucero (2017-actualidad) de la Facultad de Arquitectura por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Y es también, una secuencia del proyecto de grado ejecutado, que se encuadró en la Investigación de “Segmentación y asimetría social urbana en tres zonas metropolitanas mexicanas: Puebla” dirigido por el Dr. Francisco Valverde Díaz de León (2010-2012) a través del departamento de investigación y posgrado de la Ibero Puebla.

Éste proyecto contribuye a las investigaciones referentes a la gestión integral del riesgo junto al marco legal en dicha materia, ante los desastres, ya que se analizan las políticas públicas desde un enfoque alternativo de resiliencia. Asimismo, se enfatiza en la importancia de la participación de los actores involucrados para co-gestionar programas federales referentes a la reubicación de vivienda en zonas de riesgo a nivel local y/o municipal.

HIPÓTESIS

La falta de articulación, organización, e interés genuino por la prevención tanto de la sociedad afectada como del sector público, son componentes antrópicos que incrementan la vulnerabilidad y peligro en los asentamientos humanos –irregulares- en zonas de riesgo, e impiden la gestión preventiva para la reubicación de vivienda en un contexto inmediato, más seguro. A través de la acción tripartita entre sociedad, gobierno y ONG, es posible que las viviendas de Santa Cruz La Ixtla en zona de riesgo puedan gestionar su re ubicación, preservando las cualidades rurales ante el crecimiento urbano tradicional.

OBJETIVOS

Objetivo general:

Estudiar e identificar las posibilidades de gestión para la re-ubicación de viviendas en riesgo de Santa Cruz La Ixtla en su contexto inmediato a través de una participación tripartita: sociedad, gobierno y ONG.

Objetivos particulares:

- Estudiar la teoría de la resiliencia urbana y la resiliencia socio-ecológica desde la pequeña escala. Asimismo, estudiar los programas de reubicación adoptados en otras ciudades con su impacto territorial y social.
- Identificar si existes y cuáles serían los instrumentos de gestión para la reubicación de población en zonas de riesgo durante el periodo gubernamental del 2012-2018.
- Identificar los actores sociales, públicos y de ONG que inciden en la posibilidad para la gestión de reubicación.

Objetivos específicos:

- Desglosar la problemática en Santa Cruz La Ixtla desde su contexto histórico, natural, urbano, socio-económico, a través de:
- Elaborar coremas explicativos sobre la problemática del sitio y de la situación de vulnerabilidad y riesgo en que se encuentran los habitantes del sitio.
- Sintetizar las oportunidades, debilidades de Santa Cruz La Ixtla por medio del análisis FODA.
- Identificar los alcances y límites de la gestión para la reubicación de vivienda en zonas de riesgo:
 - Esquematizar los principales alcances y limitantes de dichos instrumentos.
- Estudiar los trayectorias, relaciones y limitantes entre los actores sociales, públicos y ONG:
 - Esquematizar la identificación de los actores involucrados, asimismo, como sus alcances, sus acciones y relaciones entre ellos.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo se puede gestionar la reubicación de las viviendas en riesgo a una zona segura en su contexto próximo a través de la participación local, gubernamental y organizaciones sin fines de lucro e institucional?

¿Cuáles son las condiciones y las posibilidades de articulación entre los actores involucrados para lograr una gestión preventiva como lo es la reubicación de vivienda en zonas de riesgo a un contexto inmediato seguro?

METODOLOGÍA

Para el abordaje de la investigación, se consiguió emplear una estrategia de seccionar las técnicas metodológicas –como las encuestas, las entrevistas semi-dirigidas, las historias de vida, los grupos focales, las visitas de campo, levantamientos fotográficos, revisión bibliográfica, búsqueda y análisis de legislación, análisis cartográfico y estadístico- en cuatro ámbitos: el teórico, el físico-espacial, el social y el legal, bajo un enfoque de los sistemas complejos para integrar mejor la información recolectada.

1.Ámbito Teórico. Con el objetivo de contextualizar el enfoque que se quiere lograr para ver y comprender el problema como el de la pertinencia en la reubicación de vivienda en zonas de riesgo en su contexto inmediato, se estudiaron fuentes bibliográficas con una visión alternativa sobre la resiliencia ante los riesgos por inundación y sismo, que permitan visualizar otras maneras de intervenir y prevenir los desastres, independientemente de la situación legal de la propiedad en relación a su localización. Por tanto, se expondrán los conceptos y posturas de autores relevantes como lo es Adger, Liao, Voss&Wagner, Troncoso por mencionar algunos.

2.Ámbito Físico-Espacial. El objetivo de mostrar las condiciones actuales tanto de la localidad como de la vivienda, se realizaron recorridos de campo para evidenciar a través de levantamientos fotográficos, análisis topográfico, elaboración de gráficos y mapas, su espacialidad en relación al problema de la investigación, es decir, sus características rurales y urbanas, los riesgos naturales y antrópicos, la zona segura y la zona propuesta del sitio para la reubicación. En total se hicieron quince visitas al sitio.

3.Ámbito Legal. Con el objetivo de encontrar información legal existente y/o políticas públicas que posibiliten una gestión para la reubicación de viviendas en zonas de riesgo, y que posteriormente, se evidencie la forma en que se ha ejecutado dicha información, es decir, políticas públicas e instrumentos, en contextos similares al sitio de estudio. Es así que se emplea la técnica metodológica de revisión bibliográfica en el diario oficial de la federación, en las bibliotecas digitales de las secretarías afines a la problemática para la identificación de las leyes, programas, manuales y reglamentos que inciden directa o indirectamente en el encuadre de la investigación; finalmente, con las entrevistas semi-dirigidas a los servidores públicos clave, se logró conocer los alcances ejecutables de las leyes, reglamentos y programas en relación a la reubicación en el Municipio de Puebla, y si es o no factible la gestión desde lo social, legal y civil de la reubicación voluntaria de vivienda vulnerable en zona de riesgo natural o antrópica.

4.Ámbito Social. Con el objetivo de obtener información sobre la situación actual de la propiedad, sobre si tienen conocimiento de los riesgos en los que se encuentran y, principalmente en la identificación de los actores clave para incidir en la gestión para reubicación de vivienda en zona de riesgo, así como las relaciones actuales entre ellos. Para ello se emplea nuevamente una estrategia, la cual consiste en dividir a los actores clave por sectores de acuerdo a su perfil, es así que plantea el sector social, conformado por los habitantes de la localidad, sus líderes y representantes; el sector público, conformado por los servidores públicos en las dependencias gubernamentales afines a la problemática, y finalmente, en el tercer sector se encuentran tanto a los representantes de las ong´s como a los representantes de las instituciones educativas de grado superior, como es el caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, a través de las investigaciones de posgrado. Algunas de las técnicas metodológicas ejecutadas a los actores de cada sector fueron las entrevistas semi-dirigidas, las historias de vida, las encuestas a la población del sitio, y el grupo focal en la localidad.

Cabe destacar que el empleo de las técnicas metodológicas en cada uno de los ámbitos: teórico, físico-espacial, legal y social, ha sido relevante para acceder información valiosa tanto para conocer la situación actual de la localidad en su entorno físico, social y jurídico, como de las interacciones que existen entre los diferentes actores sociales, y que han permitido mostrar los resultados en el siguiente proyecto de investigación.

La estructura capitular responde a la estrategia metodológica empleada, es decir, cada capítulo corresponde a un ámbito específico, respetando el mismo orden:

El capítulo uno lleva por título “Ante el riesgo, una acción alternativa de resiliencia: la reubicación”, está encaminado por el ámbito teórico – es decir, el marco teórico- donde se presentan las diferentes posturas teóricas alternativas en materia de resiliencia, prevención y gestión de riesgos, mostrando también casos de estudio que ayudan a comprender el criterio con el que se aborda la investigación y a presentar las bases para guiar, analizar y concluir el presente proyecto.

El capítulo dos con el título “La Ixtla, de asentamiento rural a urbano vulnerable”, está encaminado por el ámbito físico-espacial. Se analiza espacial e históricamente la zona de estudio, puntualizando sus características rurales y su proceso hacía la urbanidad. Se identifican también, las condiciones físicas de la vivienda, los usos de suelo empleados por los habitantes en su territorio, así como, los riesgos en los que se encuentran inmersos.

El capítulo tres nombrado “Vulnerabilidad en (in)acciones de la gestión” está encuadrado por el ámbito legal. Aquí se profundiza en la legislación nacional en los diferentes niveles de gobierno, que abordan o no el tema de la reubicación de vivienda en zonas de riesgo, analizando los planes, programas, manuales, guías en dicha materia.

El capítulo cuarto con el título “Los actores en la gestión para reubicación” corresponde al ámbito social, en el cual, se describe a cada actor social, público y de organizaciones sin fines de lucro, como de instituciones de educación superior, quienes infieren en la posibilidad de gestionar la reubicación de vivienda en zonas de riesgo, analizando sus inter e intra relaciones con los demás actores, sus alcances, limitantes y acciones.

Posteriormente, en las conclusiones y recomendaciones, se puntualiza en los resultados que ha arrojado la investigación, mismos que han dado lugar a la reflexión y discusión sobre las posibles mejoras desde cada uno de los actores y ámbitos, en materia de reubicación de vivienda y, dando pie a la continuidad del proyecto de investigación.

Existe también, el apartado de anexos, donde se recopilan las técnicas metodológicas, junto con los resultados obtenidos en su ejecución a los diferentes actores sociales.

La bibliografía está ordenada alfabéticamente por capítulo con el estilo APA y, por último, se hace el listado numérico de las ilustraciones, esquemas y tablas utilizadas en el presente proyecto.

Capítulo 1

ANTE EL RIESGO, UNA ACCIÓN ALTERNATIVA DE RESILIENCIA: LA REUBICACIÓN

El objetivo del capítulo es presentar las posturas de diferentes autores sobre el tema de la resiliencia, más allá de la concepción tradicional en la gestión del riesgo y la forma de responder ante los desastres por más pequeños que sean y la importancia de articular a los diferentes actores para gestionar la reubicación de vivienda como una respuesta efectiva de resiliencia y prevención. Es a partir, de dicho enfoque teórico que se asentarán las bases para comprender el significado genuino de la prevención, la resiliencia y gestión del riesgo empleada desde la pequeña escala, bajo contextos vulnerables y desde la participación entre habitantes, instituciones gubernamentales, ONG y academia, en la que han sido exitosos y en donde se encuentran lecciones valiosas en la gestión para la reubicación de vivienda en zona de riesgo en su contexto inmediato. Finalmente se presentará el proyecto urbano arquitectónico como la propuesta a implementar para la reubicación a una zona segura en el contexto inmediato de Santa Cruz La Ixtla, Puebla.

La reubicación ha sido un tema delicado en la sociedad por todas las implicaciones sociales, culturales, económicas, políticas y legales, que conlleva la acción. Así mismo, las faltas de estrategias a posteriori de una reubicación han sido motivos para frenar la acción. Sin embargo, han existido casos de éxito, donde la estrategia de reubicación se ha logrado a partir de ciertas condiciones que refuerzan la acción, y la enmarcan como una estrategia preventiva ante los riesgos naturales o antrópicos. Es por tal motivo, que en éste capítulo se mostrarán elementos teóricos que alimentan la reubicación de vivienda como una respuesta viable ante situaciones de riesgo.

RESILIENCIA SOCIO-ECOLÓGICA

El término resiliencia proviene del vocablo latín *resiliens*, -entis, part. pres. act. de *resilire* 'saltar hacia atrás, rebotar', 'replegarse', según la real academia de la lengua española significa la "capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos" (RAE, 2018, parr.2). A pesar de que "Holling (1973) define la resiliencia como la habilidad del sistema para absorber los disturbios y continuar persistiendo" (Liao, K., 2012, p.50), es Adger (2000) quien define inicialmente a la resiliencia como la capacidad de sobrellevar el estrés provocado por la interrupción de los medios de subsistencia, así mismo, tiene la capacidad de regeneración y de absorción de los ecosistemas. Consecuentemente relaciona el término de resiliencia ecológica con resiliencia social, definiendo entonces a la resiliencia social como la adaptación que tienen las comunidades a los cambios del entorno inducidos por el hombre o la naturaleza, que por sus dimensiones económicas, espaciales y sociales requiere una comprensión interdisciplinaria a diferentes escalas; y puntualiza a Rival (Adger, 2000) con el concepto de resiliencia ecológica, como la capacidad de recuperación, aunque ésta se ve afectada por el papel de las instituciones.

Es importante destacar que las instituciones gubernamentales son clave para una resiliencia socio- ecológica, pues son quienes gestionan, administran, organizan el territorio, así como las actividades que en éste se desarrollan, es decir, cualquier acción o inacción que realice a través de sus legislaturas, políticas y acuerdos, repercuten tanto en el medio ambiente, la sociedad y economía, reforzando o disminuyendo la resiliencia, provocando entornos más o menos vulnerables. Por ejemplo, un cambio de uso de suelo diferente a la vocación de dicho suelo, puede provocar cambios medio ambientales y del ecosistema que influirán a largo plazo, vislumbrando entonces las consecuencias de dicha acción legislativa. Finalmente, menciona que en las instituciones públicas han existido una carencia oportuna de la resiliencia, misma que aún no permea como se ha esperado en las legislaciones.

CAMBIO DE PARADIGMA PARA GESTIÓN DEL RIESGO

Liao (2012) trasmite su teoría sobre la resiliencia urbana ante las inundaciones, como una medida alternativa en las prácticas de la planificación de las ciudades. Empieza comparando la resistencia de la resiliencia. La Resistencia Urbana es básicamente, la capacidad de mantener la estabilidad, es la dependencia a mecanismos centralizados, como la infraestructura de control de inundaciones (muros de contención por poner un ejemplo) misma que pone a la ciudad en una condición contradictoria: es seca y estable, o es inundada y desastrosa. Las ciudades que dependen de la infraestructura de "control de inundaciones" son altamente resistentes, pero no resilientes, y es ésta resistencia a las inundaciones que compromete la resiliencia urbana, no solo porque están demasiado cerca del umbral, sino también porque el régimen actual deseable es pequeño / poco profundo, llevándolas cada vez más a un régimen indeseable, y como resultado de su poca tolerancia a la fluctuación socioeconómica. Las ciudades con infraestructura de control, impide el desarrollo de una diversidad de medidas porque son demasiado costosas (Castonguay, 2007 citado en Liao, K., 2012).

Se puede concretar que la resiliencia urbana tiene varias virtudes, como las siguientes: la capacidad de recuperación, la capacidad de la ciudad para tolerar las inundaciones, la capacidad física para acomodar-no resistir-inundación, con la capacidad de reorganización, debido a la habilidad interna de limpiar y reparar el daño, como del restablecimiento del orden socioeconómico, la capacidad de aprendizaje ante cada evento, entendiendo los nuevos fenómenos y haciendo los ajustes necesarios, hacen que la diversidad sea una particularidad de la resiliencia puesto que permite la adaptación (Liao, 2012). Por tanto, Liao (2012) va aclarando que las ciudades necesitan cambiar a una gestión de riesgos de inundación basada en la resiliencia para la seguridad contra inundaciones a largo plazo. Asimismo, Cuny (1991) menciona que es esencialmente un proceso de adaptación derivada de vivir con disturbios, se basa en un principio conocido como "Viviendo con las inundaciones", por ejemplo, en las comunidades rurales en países como Bangladesh, Camboya y Egipto, que adaptan los estilos

de vida y entornos contruidos a la dinámica de los ríos, aprovechando los aumentos de productividad posteriores a la inundación en la pesca y la agricultura (Liao, 2012). Aquello en contraposición a que las ciudades y las inundaciones son incompatibles es una percepción arraigada, reforzada aún más por el argumento de que retirarse de las llanuras de inundación es la solución fundamental para los riesgos de inundación. Aunque lógico, Antrobus (2010) puntualiza que el discurso prohibicionista puede cerrar opciones e impedir soluciones creativas (Liao, 2012). Es fundamental comprender que las acciones de resiliencia van más allá de contener o retirarse del lugar, sino en tomar ventaja de la situación.

Ambas, tanto la resiliencia urbana como la resiliencia socio-ecológica se van complementando, haciendo más fuerte el enfoque alternativo de resiliencia, puesto que, no solo se trata de recuperarse ante el desastre en el menor tiempo posible, sino más bien, se trata de integrar todo un proceso en el antes, durante y después del desastre con la lógica de proponer acciones que incentiven co-funcionar con dichos eventos.

EL APRENDIZAJE COLECTIVO EN LA PEQUEÑA ESCALA. Por otro lado, Voss&Wagner (2010), mencionan tres tipos de aprendizaje, necesarios para reducir la probabilidad, concurrencia y destrucción provocadas por los desastres a diferentes escalas: el aprendizaje adaptativo, el adicional y el deuterio. El primero es un aprendizaje adaptativo, enfocado en la corrección de los errores; el segundo va más allá de la simple corrección de errores, cuestiona las causas subyacentes y desencadena un aprendizaje adicional; finalmente, el “aprendizaje deuterio” (Voss&Wagner, 2010, p.6) es el proceso de aprendizaje en sí mismo, es decir, analiza y cuestiona los procesos de aprendizaje exitosos dentro de diferentes contextos para un desarrollo adaptativo auto-organizado, en la que el “efecto umbral” de Berkes (2007) citado por Voss&Wagner (2010, p.4), es necesaria como una variable para estudiar y analizar los desastres en diferentes niveles o escalas y tiempo. También ellos mencionan que, no se necesitan de los grandes desastres para que existan procesos de aprendizaje socio-ambiental y económico a una escala multinivel, para luego ser alimentados en los procesos políticos a un nivel agregado que influye en dichos procesos de aprendizaje a nivel político. Por tanto, la implementación del tipo de aprendizaje deuterio es una medida altamente efectiva para la gestión de desastres y desde una participación tanto a escalas multinivel como por actores diferentes. De ésta forma, la capacidad de respuesta mejora con respecto a los cambios sociales y ambientales impredecibles.

ASENTAMIENTOS IRREGULARES: HACIA LA DISMINUCIÓN DE SU VULNERABILIDAD. En la ciudad de Puebla, la presencia de conflictos territoriales, como la situación de indefinición jurídica sobre la propiedad, han causado limitantes en la gestión para resolver sus problemáticas relacionadas en la obtención de los servicios urbanos básicos como la red de drenaje. Es el hecho de esperar a que los asentamientos humanos irregulares⁷ tengan un 50% de consolidación para que puedan ser acreedores de la dotación de infraestructura convencional, en que “parecería imposible facilitarlo en el corto plazo” (Flores, 2013, p.156). Situación que no sólo los dejan al margen del desarrollo urbano sino, que incrementa su vulnerabilidad al convivir en un medio ambiente contaminado, por lo tanto, se plantearon propuestas alternativas sustentables en materia de saneamiento, a través de la coparticipación de los organismos no gubernamentales internacionales con los habitantes interesados de San Juan Tulcingo, Puebla por medio de los académicos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, desde un enfoque de intercambio de saberes. De ésta manera Flores (2013) observó que la participación de la comunidad en la producción de lo público, “permite procesos de gestión más eficaces y legítimos que ayudan a fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales” (p.158). Es así, donde la experiencia de la participación de la población local junto con las autoridades gubernamentales y, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales se vuelven elementos claves del éxito, en el cual, la acción conjunta entre ellos “representan un poderoso sistema de gestión para la materialización de proyectos, para el mejoramiento de los asentamientos humanos, particularmente de los más desfavorecidos.” (Flores, 2013, p.159)

EXPERIENCIAS: CASOS DE APRENDIZAJE Y ÉXITO

Se identificaron casos relevantes por el enfoque que adoptan los autores ante los riesgos, la manera de prevenirlos, así como de responder ante ellos. Se exponen las medidas de acción de los diferentes actores como ejemplos en relación a la reubicación de población en zonas de riesgo, presentando las condicionantes para lograr resultados exitosos.

El primer caso es la ciudad de Talca, Chile donde se aborda el concepto del derecho a la localización, después de que el sismo de 1970 afectara a la población, dejándolos sin un hogar seguro, sufrieron el desalojo silencioso de sus viviendas, mucho debido al poder que el gobierno proporcionó a las inmobiliarias para ser ellos quienes promovieran y brindaran vivienda nueva hacia las periferias de su ciudad. El segundo caso, se aborda la manera en que tres ciudades de Estados Unidos de América reaccionaron y atendieron a la situación que vivieron debido a inundaciones importantes, dejando ver que un desplazamiento controlado es posible y que es la mejor forma de mitigar el riesgo, siempre y cuando se cumplan ciertas circunstancias.

⁷ Son los asentamientos humanos que ocupan un suelo urbano de manera irregular, es decir, acceden a un bien inmueble de forma ilegal.

Finalmente, el último caso de estudio, es referente a la voluntad política para ofrecer suelo servido urbano, como sucedió durante algún periodo gubernamental en la ciudad de Aguascalientes, para mitigar efectivamente la proliferación de los asentamientos humanos irregulares.

*POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN Y DESPLAZAMIENTO: EL CASO DE LAS FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS DEL CENTRO DE TALCA, CHILE.*⁸ Los habitantes de la zona céntrica en la capital Talca de la región de Maule, sufrieron la destrucción de la mayor parte de viviendas que trajo consigo el terremoto de febrero de 2010. Por otro lado, ellos al ser población vulnerable, es decir, personas adultas, familia con jefatura femenina y, sobre todo, no ser propietarios, intensifico su vulnerabilidad. La falta de políticas públicas como de acciones en materia al derecho de localización, los arrojó a desplazarse a la periferia de la ciudad, perdiendo su acceso a servicios, equipamiento y estilos de vida urbana accesible.

El “derecho a la localización”, se traduce en el derecho que tienen las personas propietarias de una vivienda o arrendatarios que han permanecido en un lugar por las ventajas económicas y de acceso a servicios como de equipamientos urbanos, puesto que ellos son una población vulnerable por sus bajos ingresos, ser jefas de familia y adultos mayores, pero que han habitado por más tiempo en la zona. Y que “dadas las políticas de vivienda desarrollada, donde la localización no es un componente central en la generación de oferta habitacional, el riesgo mayor de expulsión del área lo experimentan familias no propietarias, muchas de ellas con vulnerabilidades agregadas: vejez, jefatura de hogar femenina y pobreza” (Letelier Troncoso, F. & Rasse Figueroa, A., 2016, p.227).

Conservar la localización como un activo de integración social a la ciudad, es necesaria tanto, una ciudadanía convencida de la localización como un derecho, como actores políticos locales empoderados para restar acción protagonista a los actores inmobiliarios, o en su caso, adaptarlos a las necesidades de la población afectada.

*ADOPCIÓN DE PROGRAMAS DE COMPRA. TRES COMUNIDADES INUNDABLES OPTAN POR UNA RETIRADA CONTROLADA.*⁹ La reubicación de población en zonas de riesgo, se ha empleado exitosamente en E.U.A. bajo el nombre de Programas de Compra o Adquisición, el cual “consiste en ser financiados con dinero federal o estatal, y administrados a nivel de estado, para ofrecer a los residentes un mecanismo para vender sus casas y mudarse a un lugar más seguro sino quieren seguir viviendo en zonas de alto riesgo por inundación” (Freudenberg, R., Calvin, E., Tolkoff, L. & Brawley, D., 2016, p.31) independientemente de la condición jurídica sobre la propiedad, demostrando que bajo la aprobación, participación y

⁸ Letelier Troncoso, F. & Rasse Figueroa, A. (2016, pp. 220-245).

⁹ Freudenberg, R., Calvin, E., Tolkoff, L. & Brawley, D. (2016, pp. 30-41).

conceso de la población afectada en conjunto con un gobierno interesado realmente en el sentido puro de la prevención, es la reubicación una estrategia de mitigación de riesgos de menor costo que cualquier otra, ya que sucede una sola vez.

Como se puede observar en el artículo de McCormick (2018) sobre el panorama de políticas públicas tras el huracán Harvey en Houston, se adoptaron medidas de fortalecimiento de la infraestructura del control, como de resistencia ante los desastres. Sin embargo, si se postergan acciones estratégicas a largo plazo desde una resiliencia en vez de una resistencia ante los desastres, lejos se está que las ciudades se puedan adaptar a las inundaciones. Para complementar las acciones resilientes, es preciso mencionar que una “infraestructura verde” (McCormick, K., 2018) propicia a que las zonas altamente inundables se rescaten a través de implantación de vegetación endémica para mitigar los riesgos y también funcionen como parques urbanos. Es así como el territorio afectado contará con otro uso, no se abandona ni tampoco permite que nuevamente sea ocupado por asentamientos humanos.

*OFERTA DE SUELO SERVIDO Y VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DE ESCASOS RECURSOS EN AGUASCALIENTES.*¹⁰ Durante el periodo de 1981-1998, inicialmente bajo la gubernatura de Rodolfo Landeros y posteriormente dos administraciones más, Aguascalientes implementó la oferta de suelo servido y vivienda, a través de reservas territoriales y junto al Instituto de Vivienda de Aguascalientes, “para evitar la proliferación de asentamientos irregulares promovidos, tanto por desarrolladores informales motivados por el interés económico, como aquellos motivados por cuestiones políticas a través fundamentalmente de movimientos urbano populares.” (Jiménez Huerta, 2014, p.3). Se diferenció al resto del país en su decisión de no optar por la regularización como la política de su gobierno, puesto que, tanto funcionarios como representantes de gobierno, tuvieron en claro que dicha medida más que evitar los asentamientos irregulares los alentaban a proliferarse. Paralelamente, hubo una disminución del clientelismo político¹¹.

Es un ejemplo de voluntad política desde los actores públicos tomar medidas eficientes para afrontar problemas. Se evidencian los buenos resultados que tuvieron las administraciones para reducir el mercado informal, aforándolo, reconociéndolo y pro viendo de soluciones prácticas. Cabe destacar que muchos de los funcionarios públicos estatales y federales, que intervinieron son planificadores que “gestionaron exitosamente apoyos económicos por parte de la federación para llevar a cabo los programas de suelo y vivienda en el estado y principalmente en la capital” (Jiménez Huerta, 2014, p.)

¹⁰ Jiménez Huerta, E. (2014).

¹¹ El clientelismo político, se entiende como «aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente. El patrón proporciona bienes materiales, protección o acceso a recursos diversos, y el cliente ofrece a cambios servicios personales, lealtad, apoyo político o votos» (Audelo, 2004, p.127).

CONCLUSIONES

Es relevante destacar el enfoque de resiliencia urbana (Liao, 2012) como la adaptación derivada de vivir con disturbios en donde la resiliencia socio-ecológica (Adger, 2000) el papel de las instituciones gubernamentales son claves para gestionar el territorio, complementario al aprendizaje deuterio (Voss & Wagner, 2010) como una medida altamente efectiva para la gestión del desastre desde una participación multinivel, comenzando desde pequeña escala adquiere trascendencia, puesto que es la dimensión óptima para el planteamiento de opciones viables, creativas y ejecutables para disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos sobre todo los irregulares en zonas de riesgo. Finalmente, el aprendizaje que se adquiere antes, durante y después del desastre es altamente valioso para ir mejorando las acciones en materia de prevención del riesgo. A pesar de que existen debates sobre la reubicación de poblaciones, existen casos, como los de New York y Nueva Jersey, E.U.A. quienes habitantes afectados por inundaciones optaron por una reubicación controlada desde acciones similares a los “programas de compra” como la estrategia más segura y menos costosa en términos de resiliencia (Freudenberg, R., Calvin, E., Tolkoff, L. & Brawley, D., 2016). Sin embargo, es imperativo conservar lo más posible en tal acción, el “derecho a la localización” (Letelier Troncoso, F. & Rasse Figueroa, A., 2016) y, a través de una acción conjunta entre diferentes actores clave (Flores, 2013). Respondiendo así, a una planificación urbana resiliente ante los riesgos que viven los asentamientos humanos irregulares en las ciudades mexicanas. Ante los casos de estudio mencionados, se retoman ciertos conceptos que si bien, no se implementarían tal cual, en la zona de estudio, si deja una idea conceptual suficiente, como la voluntad política, la implementación de programas desde la participación y consenso de la población afectada, y el valor de la localización ante los desplazamientos, para desarrollarla a lo largo de la investigación.

Capítulo 2

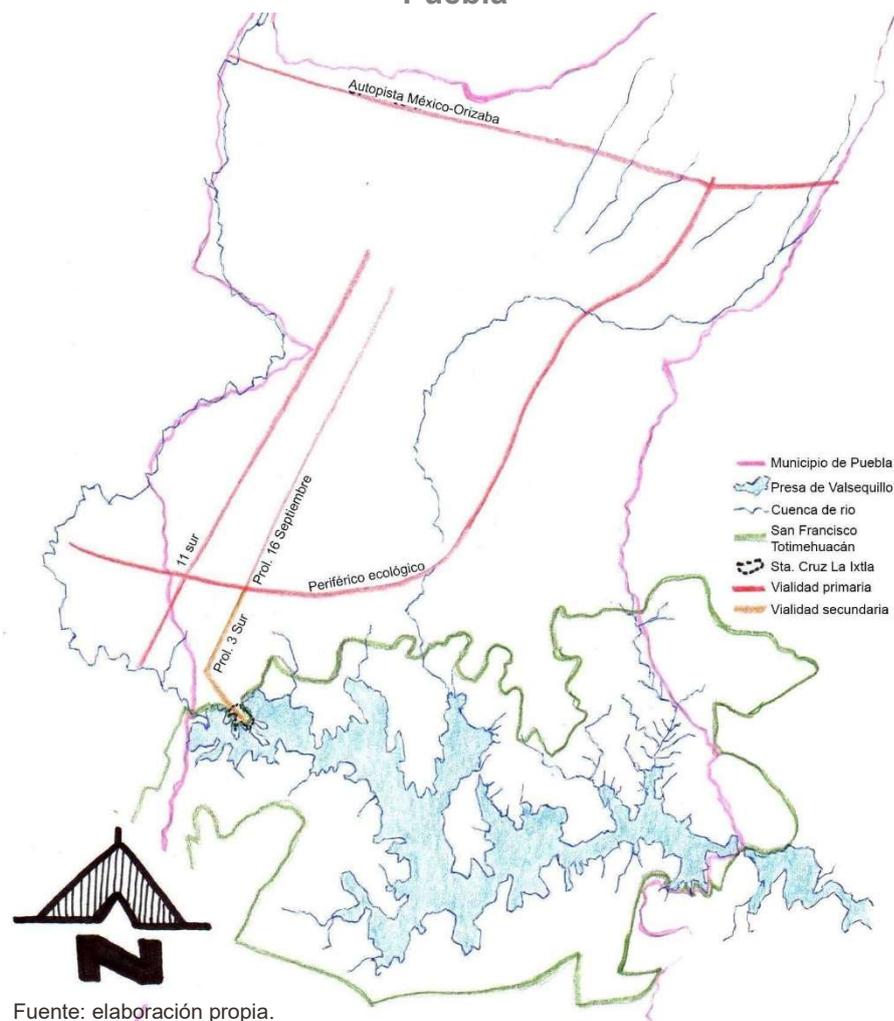
SANTA CRUZ LA IXTLA, DE RURALIDAD A LA URBANIZACIÓN VULNERABLE

Durante éste capítulo se contextualiza la localidad de Santa Cruz La Ixtla, de forma histórica y territorial, presentando sus características tanto rurales como urbanas, haciéndolo un lugar particular. Posteriormente, se mencionan las características naturales como antrópicas que la hacen vulnerable y riesgosa. También se propone la localización para la reubicación de la vivienda, con lo que ello implica en el uso del suelo, asimismo, se presenta el prototipo de desarrollo urbano-arquitectónico a emplear.

LOCALIZACIÓN

Santa Cruz La Ixtla se localiza al sur-poniente del Municipio de Puebla, perteneciente a la Junta Auxiliar de San Francisco Totimehuacán. Está delimitada al norte por la colonia Ampliación Balcones del Sur, al oriente y poniente por la Presa Manuel Ávila Camacho (ver ilustración 1), mejor conocida como el Lago de Valsequillo. Al sur colinda con la Junta Auxiliar de San Andrés Azumiatla.

Ilustración 1. Corema de localización de Santa Cruz La Ixtla en el Municipio de Puebla



Las principales vías de acceso son por periférico ecológico con el cruce con la Av. 16 de septiembre, que posteriormente se convierte en la prolongación de la 3 sur. Es únicamente por esta vialidad que se accede a la localidad, y que la conecta con la Ciudad de Puebla, tal como se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 2. Corema de vialidades periurbanas de acceso a Santa Cruz La Ixtla.



La senda principal que conecta la ciudad de Puebla con Santa Cruz la Ixtla es la prolongación de la 3 sur, pavimentada y con un ancho adecuado para dos sentidos viales, misma que topa con la calle Cesar Vallejo y que finalmente intersecta con la senda a Santa Cruz La Ixtla, la cual se llama calle Camino a Sta. Cruz La Ixtla actualmente está pavimentada y atraviesa longitudinalmente todo el asentamiento humano hasta interceptar con la presa de Valsequillo. La senda secundaria corresponde a la calle que atraviesa toda la localidad, es decir, va de norte a sur, como las sendas que atraviesan perpendicularmente a la senda principal. Por último, las sendas terciarias, aunque no mantienen una constante dirección puramente lineal, son más orgánicas y las encontramos alrededor de la localidad entre los límites al oriente, poniente y sur de

la localidad.

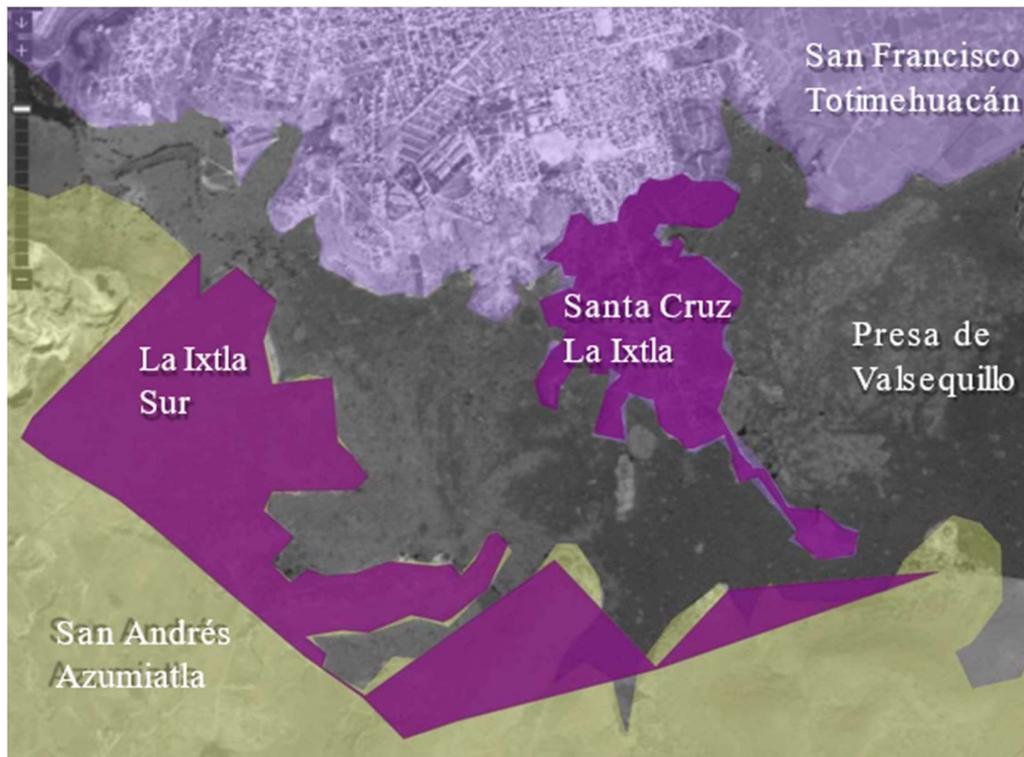
Actualmente en Santa Cruz La Ixtla hay un total de 440 habitantes, de los cuales son 217 de sexo masculino, 223 del sexo femenino, es decir, es una localidad donde predominan las mujeres. Predomina la población adulta con 286 habitantes, de los cuales son 143 hombres y 146 son mujeres. A continuación, la población infantil menor a 12 años, es la segunda más predominante con 137 infantes, los cuales 66 son niños y 68 son niñas. Por último, la población adulta mayor es el sector menor con una cantidad de 17 personas, siendo 8 hombres y 9 mujeres (INEGIb, 2010). Aunque existe población masculina adulta que emigra a otras zonas de la ciudad para laborar en oficios de la construcción y jardinería, el núcleo familiar se ocupa también en actividades agrícolas, piscícolas y ganaderas, involucrando tanto a infantes y mujeres como adultos mayores. Son ellos los que transmiten sus conocimientos empíricos a las nuevas generaciones, y que aun ha permeado en los modos de vida del núcleo familiar por contextualizarse en un marco rural-urbano que aún lo permite.

EL ORIGEN RURAL

El lugar ha sido habitado desde principios del siglo XX, inicialmente catalogada como hacienda (PHINA, 2017). Según los datos del Padrón e Historia de Núcleos Agrarios [PHINA] del Registro Agrícola Nacional [RAN], en 1930 se concedieron con el reparto agrario un total de 348.50 has a 27 habitantes, conformándose la asamblea ejidal y un núcleo agrario llevando por nombre La Ixtla. Posteriormente, gran parte del territorio del núcleo agrario fue expropiado¹² por la secretaría de recursos hidráulicos de Puebla para la construcción de la Presa de Valsequillo, dividiendo en dos su territorio: Santa Cruz La Ixtla y La Ixtla Sur. Asimismo, quedaron divididos política y administrativamente por dos juntas auxiliares, ya que La Ixtla Sur pertenece a la Junta Auxiliar de San Andrés Azumiatla y, Santa Cruz La Ixtla a la Junta Auxiliar de San Francisco Totimehuacán (ver ilustración 3). Es a partir de entonces (1946) que el gobierno re-ubicó a la población del lugar para que consolidaran sus viviendas en Santa Cruz La Ixtla, conservando sus tierras para el cultivo y pastoreo en La Ixtla Sur. Cabe destacar que la investigación estará enfocada a Santa Cruz La Ixtla.

¹² Fueron 222.575 has expropiadas, quedando entonces un total de 133.37 has al núcleo agrario La Ixtla, de las cuales 95.076 has es superficie de uso común y 33.309 has de área parcelada (PHINA, 2017).

Ilustración 3. División territorial y administrativa del núcleo agrario La Ixtla



Fuente: elaboración propia con datos del PHINA (2017).

LA IRREGULARIDAD URBANA

A pesar que en el año 2005 el núcleo agrario la Ixtla entra al programa PROCEDE¹³(RAN, 2003) no llega a concretar su condición como colonia urbana, conservando una categoría política indefinida, es decir, es considerado un asentamiento humano irregular en un territorio ejidal.

Con lo anterior, existen dos obstáculos de índole legal que son parte del problema, la primera es que Santa Cruz La Ixtla pertenece a un núcleo agrario que tiene una administración política dividida por dos juntas auxiliares que entorpece la consolidación de la localidad como colonia; y la segunda es que la mayoría de la población no cuenta con la certeza jurídica sobre la tierra, a pesar de ser un asentamiento que data desde principios del siglo XX. Ambos sucesos propician que sea catalogada como un asentamiento humano irregular.

¹³ Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. “es un instrumento que el Gobierno de la República pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.” (RAN, 2003, p.2)

En referencia con la secuencia lógica en la formación de asentamientos humanos en las ciudades, tanto legal-formal como ilegal-informal (Baross, 1998), se puede decir, que Santa Cruz La Ixtla comenzó como un asentamiento planificado, (por la reubicación debido a la expropiación de su núcleo agrario) tuvo que haberse desarrollado acorde a la secuencia lógica-legal¹⁴, se fue desarrollando no como la secuencia lógica-ilegal¹⁵ de un asentamiento, sino como una conjunción entre lo legal e ilegal, observando una secuencia de Planeación-Ocupación-Construcción- Dotación de servicios (POCDs), pero que en la planeación –traducida en la regularización de la propiedad- se ha visto desatendida por las instituciones públicas municipales y federales en la omisión de su reconocimiento y consolidación del asentamiento humano como colonia.

Dichas condiciones han influido para las instituciones públicas condicionen y midan la dotación de servicios a través del clientelismo político¹⁶ a través del tiempo, reflejado en sus condiciones físicas actuales, puesto han ido dotándose de los servicios de infraestructura en cada gobierno municipal en turno. Aunque la localidad cuenta con el servicio de luz eléctrica, drenaje y gas, el suministro de agua potable se ha visto afectado por la pavimentación de la calle principal de Santa Cruz La Ixtla, impidiendo que los habitantes cuenten con el servicio de agua entubada, y que, a pesar del interés y pedidos de los representantes de la localidad, las instancias competentes no han dado solución a dicha carencia.

Con respecto a los equipamientos urbanos (ver ilustración 4) únicamente tiene un centro de salud el cual no funciona diariamente, la comandancia y/o inspectoría. Las escuelas que se encuentran solo son dos, la primera es un kínder y la segunda es una primaria. No cuentan con alguna plaza cívica, zócalo, parques o jardines de uso común por la comunidad, aunque se tiene ya reservado un lugar para dicho equipamiento, no se le ha dado prioridad ni seguimiento para su consolidación¹⁷.

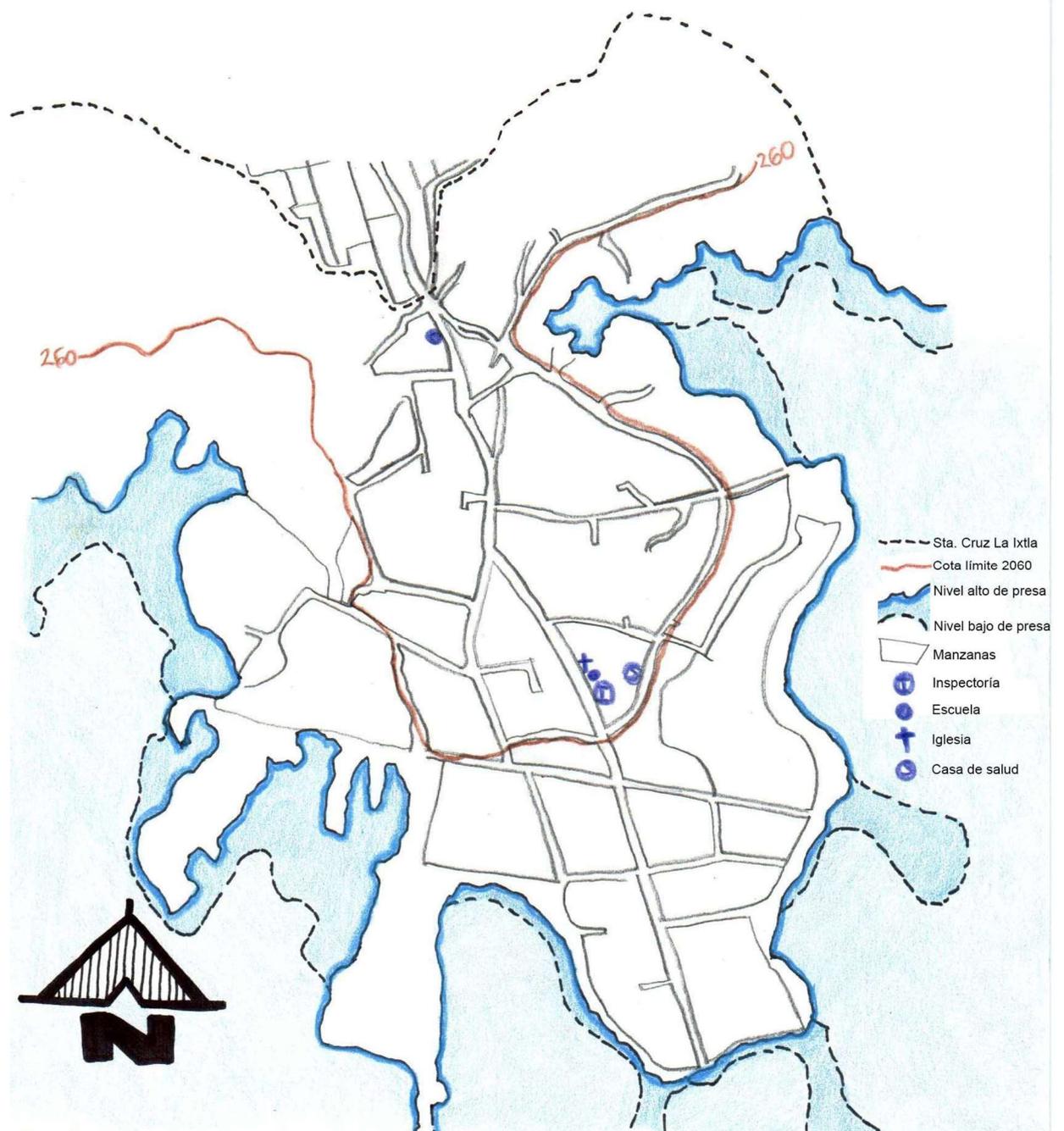
¹⁴ Corresponde a la PCDsO: Planeación-Construcción-Dotación de servicios-Ocupación (Baross, 1998, p.67)

¹⁵ OCDsP: Ocupación-Construcción-Dotación de servicios-Planeación (Idem, p.69)

¹⁶ El clientelismo político, se entiende como «aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente. El patrón proporciona bienes materiales, protección o acceso a recursos diversos, y el cliente ofrece a cambios servicios personales, lealtad, apoyo político o votos» (Audelo, 2004, p.127).

¹⁷ Información obtenida en los recorridos de campo en agosto del 2017

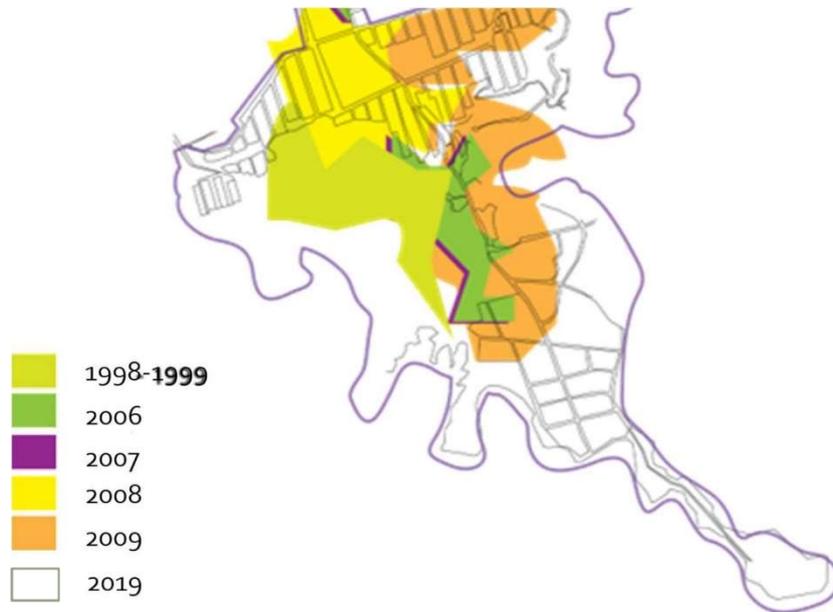
Ilustración 4. Corema de equipamientos urbanos en referencia a la cota límite 2060



Fuente: elaboración propia con base al Atlas de Riesgos Naturales del Municipio de Puebla (2006).

Territorialmente, no ha avanzado más el crecimiento de la localidad, sin embargo, si ha ido ocupando más suelo dentro de su mismo predio (ver ilustración 5) ya que la población ha sido partícipe de los programas federales como el llamado “cuarto seguro”.

Ilustración 5. Corema de crecimiento territorial alrededor de Santa Cruz La Ixtla



Fuente: elaboración propia con recopilación de datos del INEGI.

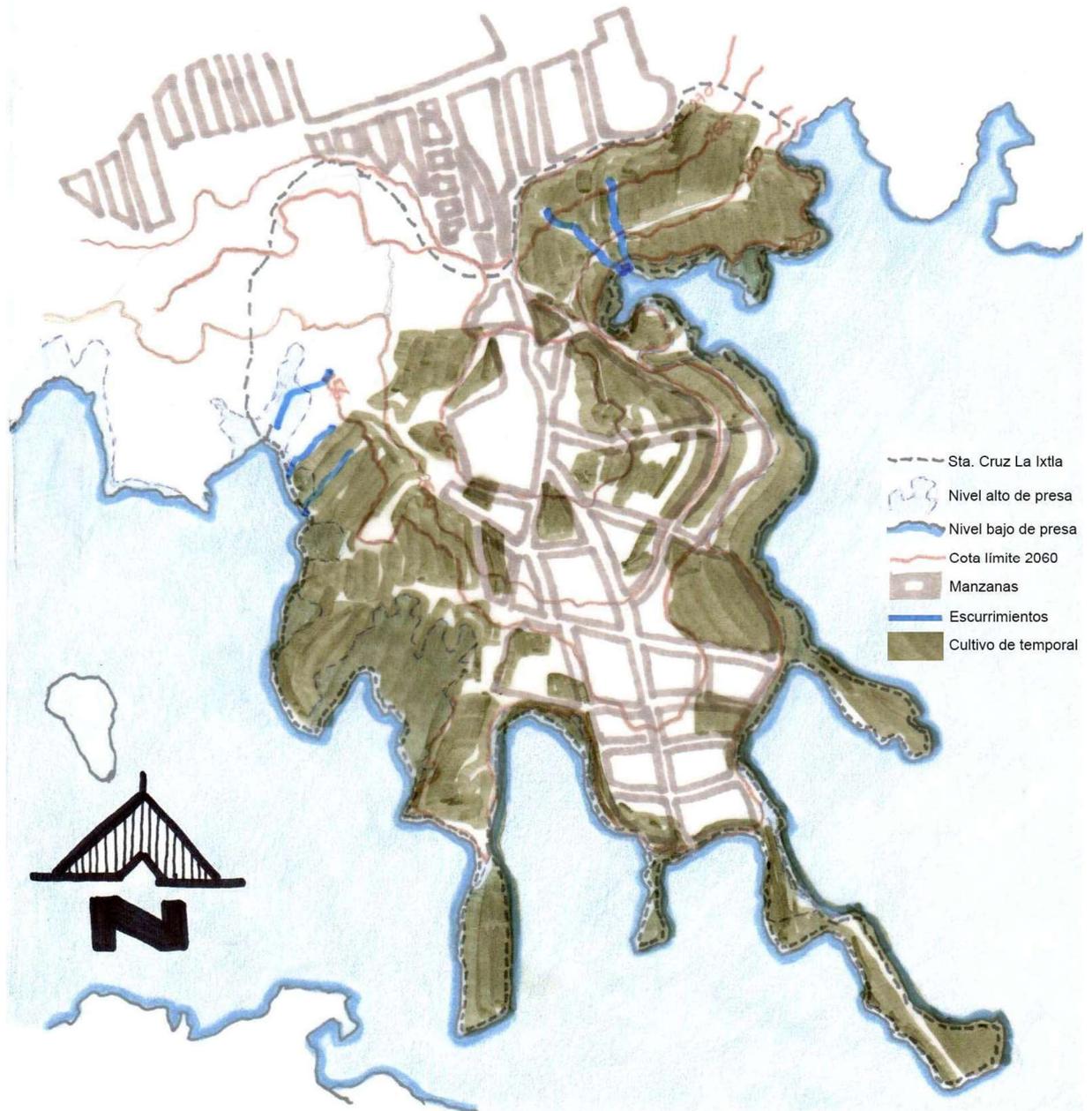
VULNERABILIDAD Y RIESGO

Para comprender la situación de riesgo y vulnerabilidad de Santa Cruz La Ixtla, se comenzará con una breve descripción de las características naturales y rurales, para posteriormente puntualizar sobre el riesgo tanto natural como antrópico que vuelven a la localidad vulnerable.

CARACTERÍSTICAS NATURALES. Predominantemente, su tipo de suelo es el llamado vertisol¹⁸, a pesar de expandirse cuando le falta humedad y agua. También tiene la característica de ser pastizal de temporada, con agricultura de riego y temporal, asimismo, cuenta con algunas áreas dedicadas a la horticultura, mientras que algunos pastizales son inducidos para el pastoreo de ganado bovino, ovino, equino y porcino (INAFED, 2010). En la ilustración 6, se muestran las zonas de cultivo en el sitio de estudio.

¹⁸ Es un suelo expansivo y fértil localizado al sur de la ciudad de Puebla, entre los Ríos Chinguiñoso, Atoyac, Alseseca y la Presa de Valsequillo” (P.R.O.T.A.,p.39)

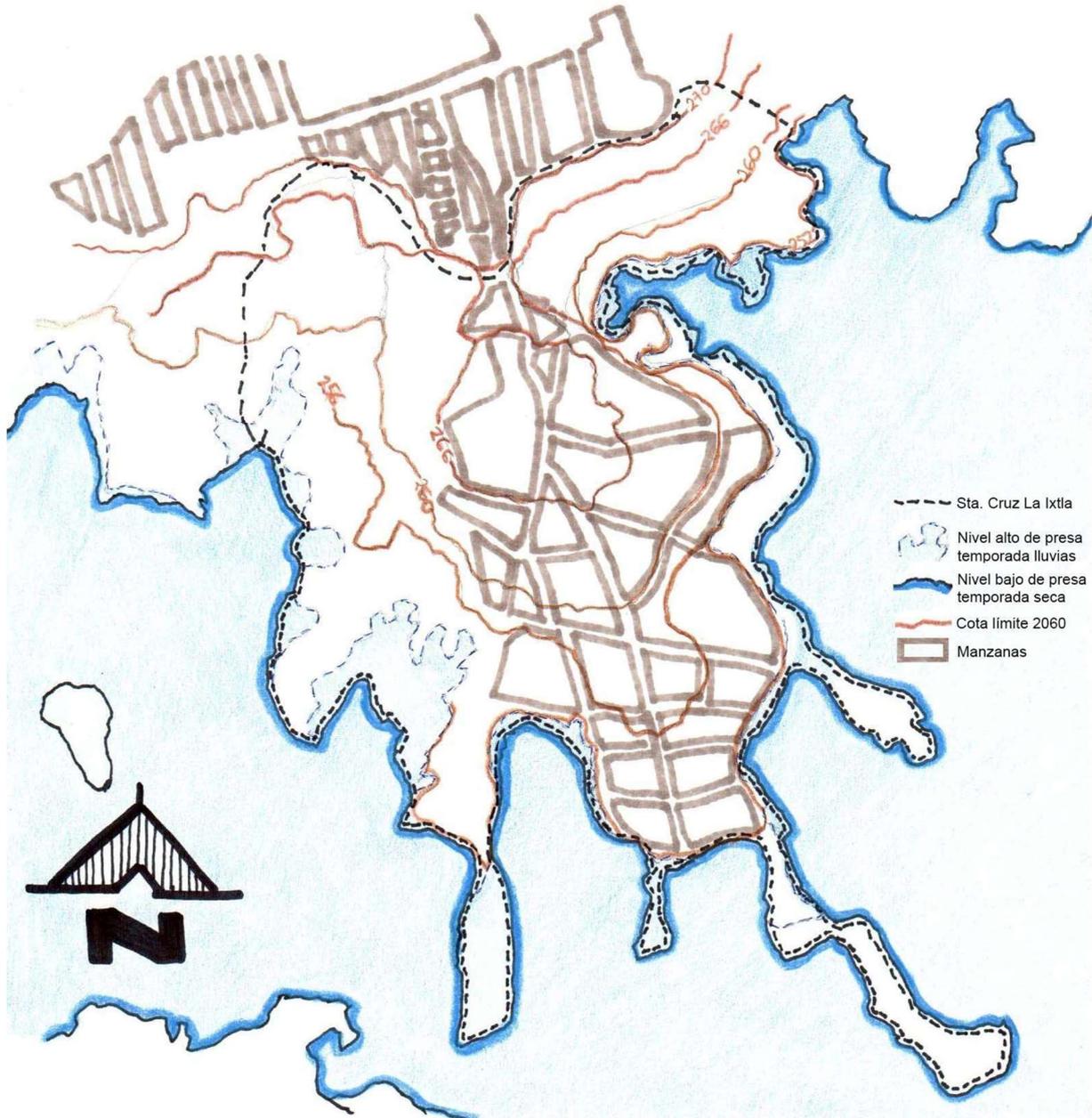
Ilustración 6. Corema de localización de cultivos temporales en Santa Cruz La Ixtla



Fuente: elaboración propia con base en Google Earth y visitas de campo 2017.

La topografía de Santa Cruz La Ixtla es accidentada, tiene una pendiente natural del 15% aprox. misma que favoreció la construcción de la Presa de Valsequillo. La curva de nivel mínima del terreno es la cota no.2052 la cual limita justo en la orilla de la presa, y la parte más alta corresponde a la cota 2072. Sin embargo, gran parte de las viviendas se encuentran entre la cota máxima y la cota mínima, a pesar que es la cota no.2060 la permitida para construcciones (Ver ilustración 7).

Ilustración 7. Corema de la topografía de Santa Cruz La Ixtla



Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth y plano topográfico INEGI, 2017.

CARACTERÍSTICAS RURALES. Según datos del INEGI (2015), cuenta con 103 viviendas, mismas que tienen como característica física principal es el autoconstrucción. Es importante mencionar que los materiales constructivos son al inicio perenes y, que poco a poco, van cambiando el tipo de material para unos más duraderos, es decir, los muros son de láminas o de cartón, posteriormente los cambian por muros de block, los techos al inicio son de lámina de asbesto o de cartón, finalmente los van cambiando a losa de vigueta y bovedilla (ver ilustración 8).

Ilustración 8. Condiciones físicas constructivas en viviendas de Santa Cruz La Ixtla.



Fotografías: Arq. Margot Schiavon (acervo 2010-2017)

El patio es el elemento principal de la vivienda rural, ya que la mayoría de las actividades se realizan ahí mismo. Los cuartos o el espacio construido se organizan alrededor del mismo. Es ahí donde se encuentran su pozo, sus animales, su material de trabajo, sus servicios, su cocina en algunos casos, su área de juegos, recreación y entretenimiento (Schiavon, 2011).

Ilustración 9. Casa 1 y 2, Santa Cruz la Ixtla: patio central

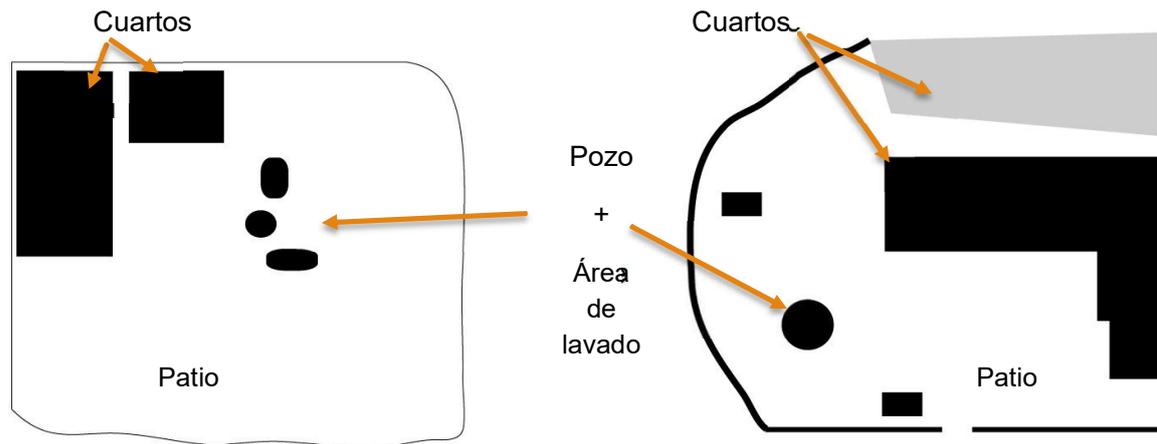


Fotografías: Arq. Margot Schiavon (acervo 2010-



Normalmente su altura es de un nivel y su altura máxima es de dos niveles. Predominantemente el perfil de vivienda rural es horizontal (ver ilustración 9). No todo el suelo es ocupado por vivienda, sino que también por áreas productivas, como para el cultivo de traspatio y/o ganado. Los espacios interiores se organizan siempre alrededor del patio (ver ilustración 10), es por ello que tiene una composición espacial radial y grupal (ver ilustración 11).

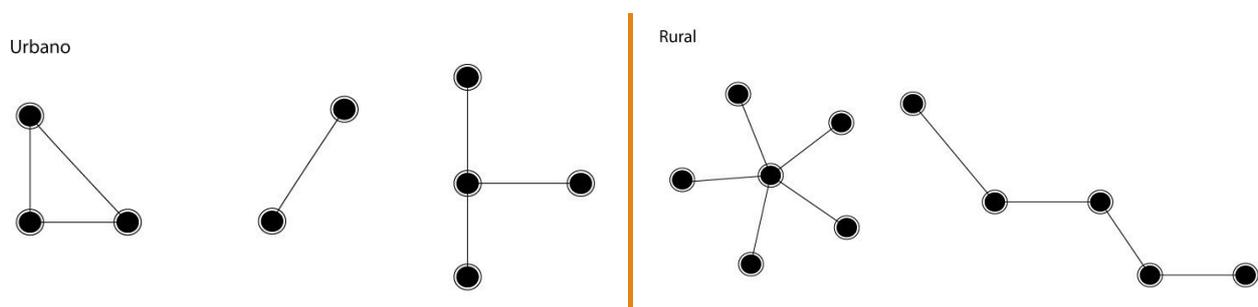
Ilustración 10. Lotes rurales de la casa 1 y 2



Fuente: Schiavon, 2011, p. 88

El espacio rural actualmente, tiene una ocupación similar a un H0, catalogación designada para vivienda campestre residencial. Santa Cruz La Ixtla “tiene un promedio de 4 viv/ha., quiere decir, que cada vivienda cuenta con un terreno de 2,500 m²” (Schiavon, 2011, p. 82).

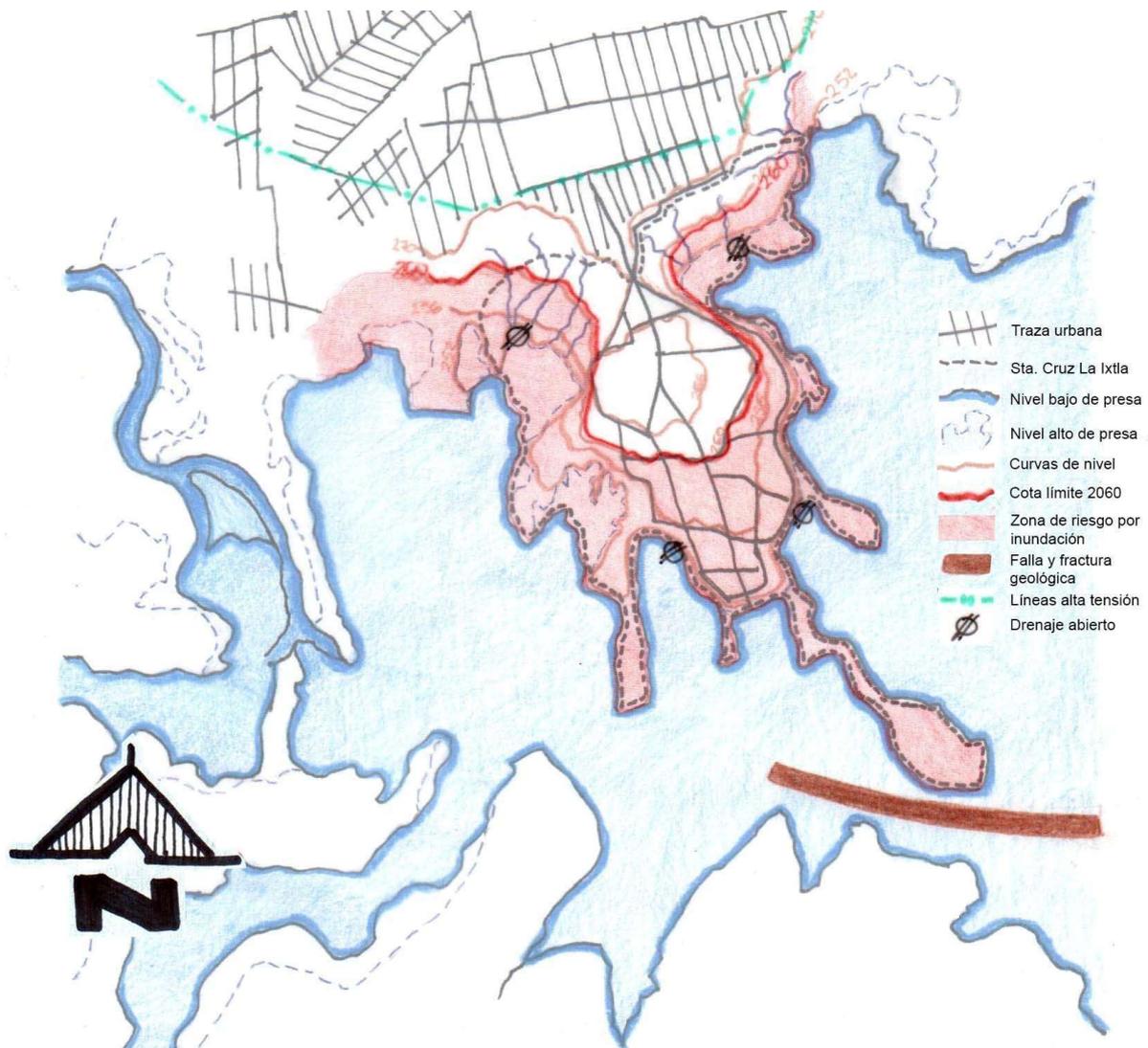
Ilustración 11. Composición espacial de las viviendas.



Fuente: Schiavon, 2011, p.82

RIESGO NATURAL. Aproximadamente la mitad de las viviendas están asentadas en cotas inferiores a las permitidas, teniendo el constante riesgo de inundación por el desbordamiento de la Presa de Valsequillo de acuerdo al Atlas Nacional de Riesgos (2017). Asimismo, otra condición natural en una situación de vulnerabilidad es que se encuentra cerca de una falla y fractura geológica (ver ilustración 12). Aunado a las características físicas de las viviendas, potencializa la vulnerabilidad de sus habitantes. Las afectaciones que podrían tener los habitantes de esa zona es la total pérdida de sus bienes, la pérdida de su vida y/o la de familiares, principalmente niños y personas de la tercera edad, y finalmente, el riesgo constante antes del desastre, es la pérdida jurídica sobre su bien construido.

Ilustración 12. Corema de la situación de riesgos naturales y antrópicos en Santa Cruz La Ixtla



Fuente: elaboración propia con base en el Atlas Nacional de Riesgos (2017) y visitas de campo (2017-2018)

RIESGO ANTRÓPICO. Antes de llegar a Santa Cruz La Ixtla, en la colonia vecina de Ampliación Balcones del Sur, pasa una línea de alta tensión, un riesgo provocado por las mismas acciones del hombre al urbanizar y ocupar zonas no aptas para la vivienda. Asimismo, por las características topográficas del lugar, los escurrimientos naturales que se dirigen hacia la presa de Valsequillo, son utilizados como drenajes abiertos. Situación que contamina directamente al agua de la presa, así como el aire, y origina focos de infección (ver ilustración 12), traducándose en que la población es más propensa a sufrir ciertas enfermedades, las cuales pueden atentar contra su vida.

ANÁLISIS FODA

A continuación, se presenta, en la tabla 1, las situaciones internas y externas que Santa Cruz La Ixtla experimenta, reflejadas en sus debilidades, oportunidades, amenazas y fortalezas, con la intención de profundizar la problemática, entenderla de fondo para así, poder proponer alguna condición urbano-arquitectónica que mejore su condición actual.

Tabla 1. Análisis FODA de Santa Cruz La Ixtla

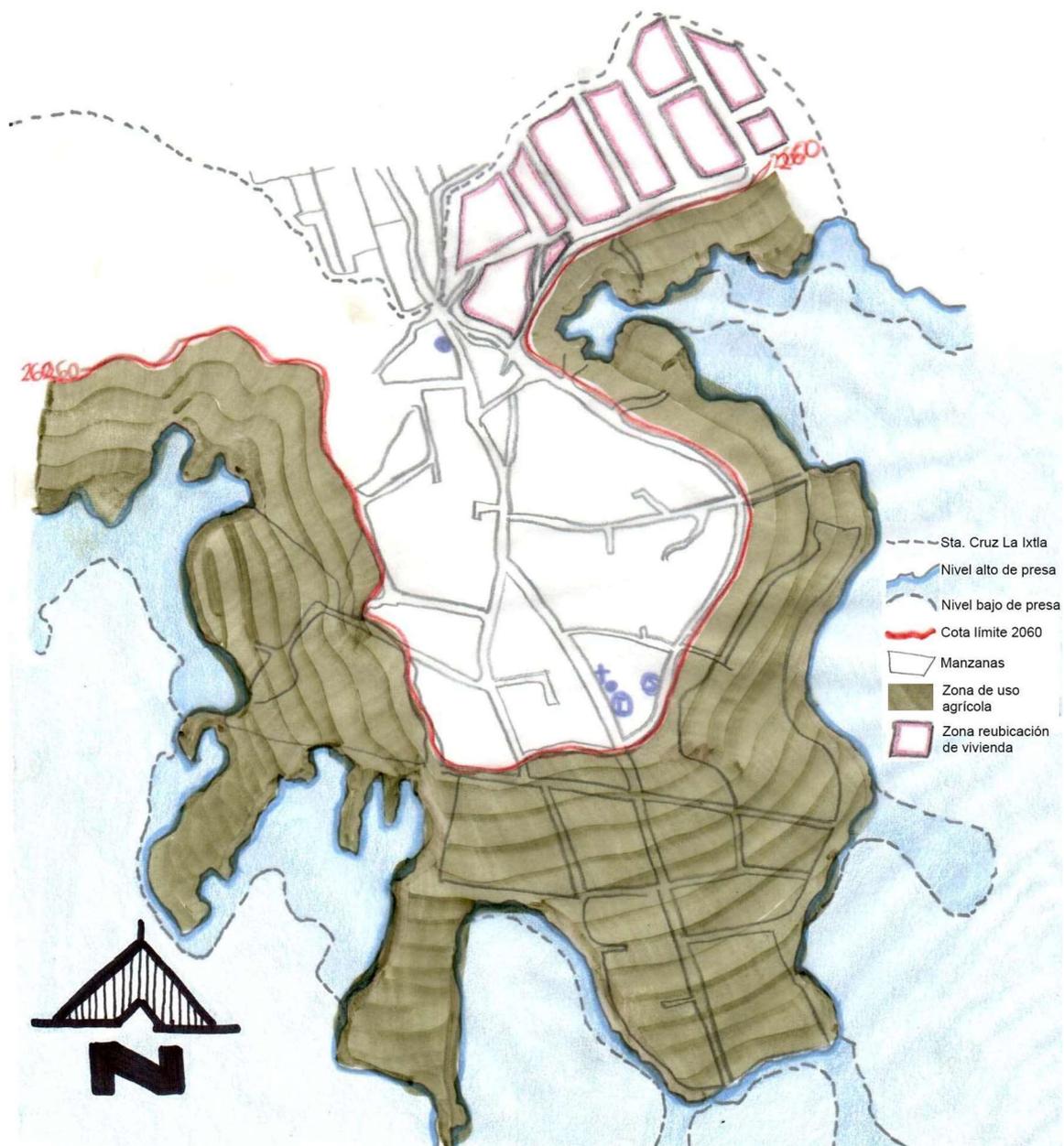
Factores	Internos	
	Fortalezas	Debilidades
Externos	Oportunidades	<p>Conservan prácticas y modos de vida rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patio central como eje compositivo de sus viviendas. • Cultivo de traspatio y de temporal. <p>Cuidado y crianza de animales (gallinas, guajolotes, gallos, vacas, cerdos, caballos y burros)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empleo de las tres R: reutilizar, reciclar, reducir. <p>La Presa de Valsequillo tiene un sistema hidráulico que impide se inunden las localidades aledañas.</p> <p>Legalmente la SEDATU cuenta con el programa de Prevención de Riesgos (PPR) que pretende responder urbanamente a las situaciones de riesgo. Existe un programa arquitectónico de vivienda progresiva que rescata las cualidades rurales para Santa Cruz La Ixtla</p>
	Amenazas	<p>Las viviendas al no estar completamente consolidadas tienen la oportunidad de reubicarse en la zona alta y segura del sitio, dejando el predio en zona de riesgo para el cultivo.</p> <p>La organización de la población puede ser tanto una oportunidad si se efectúa exitosamente junto con la ONG.</p> <p>No cuentan con certeza jurídica sobre la propiedad, condición que dificulta se atienda la situación de riesgo.</p> <p>Red de agua potable deficiente y sin funcionamiento.</p> <p>Red de drenaje superado por sus capacidades (abiertas o tan cerradas que no funcionan). Los escurrimientos desembocan a la presa de Valsequillo, como el Río Atoyac y Balsas. La mayoría de las viviendas se encuentran en zonas de riesgo por inundación de la presa. Las viviendas son de autoconstrucción, sin criterios estructurales viviendas construidos por materiales efímeros, sobrepuestos y frágiles que bajan su calidad.</p> <p>Ante la presión de urbanizarse pueden perder los aspectos positivos de la vida rural.</p> <p>Sin embargo, también pueden preservar sus características rurales con las ventajas urbanas, como la dotación de una eficiente infraestructura de agua potable, vialidades, luz y telefonía.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se encuentra cerca de líneas de alta tensión eléctrica. - Colinda con una falla y una fractura geológica. - Desemboca en la presa los ríos contaminados del Atoyac y Balsas. - Los escurrimientos en la zona son utilizados por los vecinos como drenajes abiertos. <p>Construcción mas sólidamente en la zona de riesgo por inundación.</p> <p>Perdida de su propiedad por sismo y por inundación.</p> <p>La Falta de interés de los habitantes en la prevención, aumenta el riesgo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Falta de organización dificulta la reubicación de la vivienda, siendo la final una amenaza para su seguridad

Fuente: elaboración propia con base en visitas de campo (2017-2018) y al trabajo de grado en Schiavon (2011).

PROPUESTA DE REUBICACIÓN

En referencia a los análisis FODA presentados anteriormente, y bajo un contexto de reflexión seria sobre la problemática, se ha propuesto como una tentativa solución, el cambio de uso de suelo en la localidad (ver ilustración 13), en donde se reubique el uso agrícola de la zona alta hacia las zonas bajas, mientras que la vivienda ubicada actualmente en la zona de inundación, se reubique en la zona alta y por encima de la cota topográfica 2060.

Ilustración 13. Corema de propuesta de cambio en USO de Suelo para reubicación de vivienda dentro de Santa Cruz La Ixtla, Puebla.



Fuente: elaboración propia.

Es decir, el área acotada entre la línea topográfica 2060 y 2052, donde actualmente se concentra gran parte de las viviendas, pasaría de ser con uso habitacional a uso de cultivos de temporada, mientras que, los cultivos de temporada localizados actualmente en la zona alta y entre las cotas topográficas 2060 y 2072, pasarían a tener un uso habitacional.

Para el área replanteada con uso habitacional, y en donde se reubicarían las viviendas que actualmente se encuentran por debajo de la cota permisible (2060) se llevaría a cabo la siguiente propuesta urbano-arquitectónica, la cual es el resultado de un análisis integral urbano presentado como trabajo de grado de licenciatura. Es la respuesta técnica y el proyecto base, si es que se dan las condiciones de gestión para reubicar a la población en zona de riesgo a una zona segura en su contexto inmediato en Santa Cruz La Ixtla. Mismo que al re-estudiarlo, mantiene su coherencia con el enfoque actual de la investigación para responder asertivamente a los problemas que ahora se abordan.

PROPUESTA TÉCNICA PARA LA REUBICACIÓN: VIVIENDA PROGRESIVA EN LA PERIFERIA URBANA VALORIZANDO CUALIDADES RURALES: LA IXTLA, PUEBLA.¹⁹

Es un proyecto urbano-arquitectónico ubicado en la periferia sur-oriente de la Zona Metropolitana de Puebla, en la localidad rural de Santa Cruz La Ixtla. Considera aspectos de diseño las características rurales como urbanas, para integrarlas en la respuesta urbana arquitectónica del proyecto. Cabe destacar que “las intenciones finales del proyecto son primeramente el sentido de identidad, por medio de la convivencia en espacios donde converjan lo público con lo privado, entre lo urbano y lo rural; y segundo, con una vivienda posible y accesible integrada a diversas actividades humanas desde los asentamientos humanos irregulares.” (Schiavon, 2011, p.67).

Es una propuesta de proyecto urbano arquitectónico de vivienda progresiva para la población de escasos recursos. Se fundamentó en un modelo de desarrollo urbano y arquitectónico planteado desde el concepto de Santos (2009) con la “ecología de los saberes”, es desde un modelo sostenible y solidario en la ecología de la productividad, en donde menciona Schiavon (2011) que tienen como centro al ser humano, a la propiedad y al espacio habitable en su célula mínima: la vivienda, como máxima: la ciudad.

Las viviendas se organizaron en función de integrar la ecología de saberes al conjunto, es decir, se consideran todos los aspectos que influyen al ser humano en su hábitat, siendo la persona el eje central en los principios del diseño, por ejemplo, se parte desde la topografía, que las viviendas se desplantan de acuerdo a las curvas de nivel; desde la permacultura, integrar huertos urbanos en los espacios públicos que están entre las viviendas; desde la

¹⁹ Schiavon L. (2011)

movilidad sostenible, en incentivar un uso de suelo mixto: vivienda-comercio-trabajo, dar prioridad al peatón, limitar el automóvil; desde un criterio estructural pensado para una construcción progresiva y semi- heterogénea; por mencionar algunos aspectos y que se detallarán más adelante.

DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA URBANA. El objetivo principal fue el “diseñar un prototipo de estrategia en la ocupación periférica de la ciudad, el cual cuente con un espacio habitable básico progresivo heterogéneo que dignifique las familias de escasos recursos económicos en un contexto de espacio público humanizado y autosustentable, aumentando de tal manera la calidad de vida de la población” (Schiavon, 2011, p.11).

El plan maestro se organiza en cinco zonas, organizadas sustentablemente en función de los criterios de permacultura²⁰, mismas que se interrelacionan (ver ilustración 14) y las cuales describo a continuación:

Zona 1: Se incentiva el uso mixto entre las viviendas y los comercios. Es el área donde se desplanta las viviendas y algunos comercios. Empieza desde la zona alta del terreno, en la cota 2074, hasta la zona más baja con la cota 2062.

Zona 2: Ubicados los huertos urbanos y las plazas. Es el espacio público entre las viviendas y el comercio, con la finalidad de incentivar la economía solidaria, sociabilización y comunicación entre vecinos, se plantea huertos urbanos a cargo de los habitantes del lugar.

Zona 3: Se encuentran las compostas en un espacio inmediato de la zona uno y dos, las cuales están lo suficientemente alejadas de las viviendas, pero no inaccesibles. Está muy ligada a los huertos urbanos empero más alejada de las viviendas, puesto que es la zona de compostas, las cuales ayudaran a la tierra de la zona dos y cuatro para nutrirla y, ayudando a que los cultivos no sean únicamente de una temporada sino de dos, mismo que alentará a la economía del lugar para comercializar productos orgánicos y evitando generar contaminación.

Es alrededor de la zona uno, zona dos (cota 2074 a 2062), que acorde con la topografía es predominantemente peatonal para incentivar el espacio público y la convivencia entre vecinos. Es entre la zona tres-cuatro (cota 2054), donde se ubican las vialidades que dan acceso a los estacionamientos.

Zona 4: Se localizan las plantas tratadoras, las cuales limpian las aguas negras antes de reutilizarse en los campos de cultivo. Específicamente las plantas tratadoras se ubican en los escurrimientos naturales, aprovechando así, el recorrido natural del agua para

²⁰ Para muchas personas, la concepción de la permacultura es tan global en su alcance que su utilidad se ve reducida. Más precisamente, veo la permacultura como el uso del pensamiento sistémico y los principios de diseño como estructura organizativa para la realización de la visión antes expuesta. En ella se reúnen las diversas ideas, destrezas, y formas de vida que se necesita re- descubrir y desarrollar para obtener el poder con el cual pasemos de ser consumidores dependientes a ser ciudadanos responsables y productivos.

En este sentido más limitado pero importante, la permacultura no es el paisaje, o siquiera las habilidades de jardinería orgánica, agricultura orgánica, construcción de eficiencia energética o el desarrollo de ecoaldeas como tales. En cambio, puede utilizarse para diseñar, establecer, manejar y mejorar estos y todos los esfuerzos que los individuos, los hogares y las comunidades realizan hacia un futuro más sostenible. (Holmgren, 2002)

limpiarla antes de que lleguen a los cultivos, se pueda reutilizar en las viviendas y finalmente, el agua que llegue a la presa de Valsequillo no esté contaminada, ayudando a recuperar poco a poco la actividad de pesca.

Zona 5: Área de cultivo por temporadas. Recuperando la actividad agrícola de la zona desde un enfoque orgánico, para propio consumo de los habitantes, así como, actividad económica solidaria.

Ilustración 14. Plan maestro del proyecto urbano-arquitectónico en la zona de reubicación



Fuente: Schiavon, 2011.

DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA ARQUITECTÓNICA. Según Schiavon (2011) el diseño de la propuesta de viviendas está en función de integrar los aspectos naturales, sociales, económicos, urbanos, tecnológicos, sustentables, teniendo como eje central, el bienestar del ser humano en su propio hábitat.

El paisaje urbano construido del conjunto ira modificándose conforme la etapa de crecimiento en cada módulo de vivienda, hasta alcanzar sus tres etapas. La organización y distribución de dichos bloques van en función a la topografía del área propuesta para el proyecto principalmente (Ver ilustración 15).

Ilustración 15. Maqueta del proyecto urbano-arquitectónico



Fuente: Schiavon, 2011.

En la siguiente ilustración, se muestra el render del Bloque 1, conformado al norte y sur por dos módulos C, al oriente por el módulo B y al poniente por el módulo A, prevaleciendo una característica que consiste en organización radial teniendo por centro el patio, un “vacío”, un espacio público, que es simultáneamente aprovechado por la conformación de huertos urbanos y, en algunos casos, por humedales (ver ilustración 16).

Inicialmente se construye un pie de casa con materiales permanentes como el block. En la segunda etapa corresponde al primer crecimiento de la vivienda, con materiales semi-permanentes. Como tercera etapa, se contempla el máximo crecimiento del espacio habitable. Aunque se proponen ciertos materiales en cada etapa constructiva, como la utilización de block (primera etapa), madera (segunda etapa), de lámina (tercera planta), dependerá de cada familia cómo irá consolidando su vivienda.

Ilustración 16. Render de la propuesta urbano-arquitectónica: bloque 1



Fuente: Schiavon, 2011.

Descripción arquitectónica: Módulo A. Conformado por tres tipos de vivienda con tres etapas de crecimiento: lila, loto y alcatraz. El módulo A, en su primera etapa, desplanta con cuatro viviendas intercaladas entre ellas: dos tipos lila y dos tipos loto. Posteriormente el primer nivel del módulo, se construye desfasado del desplante, únicamente la planta baja de tres viviendas tipo alcatraz, existiendo un vacío suficiente entre ellas para el crecimiento en la segunda etapa de las viviendas lila y loto (ver ilustración X). En la segunda etapa del módulo, las viviendas lila y loto, crecen verticalmente teniendo sólo una planta alta. En la tercera etapa del módulo, las viviendas tipo alcatraz, crecen verticalmente, teniendo una planta alta cada vivienda, las cuales, varían sus espacios por el número de integrantes en la familia.

Descripción arquitectónica: Módulo B. Conformado en total por siete viviendas: dos departamentos (tipo tulipán) y cinco casas progresivas (tipo Iris, Lis y Dalia). Son dos tipos de casas con tres etapas de crecimiento: iris y dalia. La vivienda tipo Tulipán son departamentos sin crecimiento progresivo. En primera etapa, el módulo desplanta con cuatro viviendas intercaladas en la siguiente secuencia: Casa Iris – Depto. Tulipán – Casa Lis – Depto. Tulipán.

Descripción arquitectónica. Modulo C. Conformado por dos tipos de vivienda con dos etapas de crecimiento: Clavel y Camelia. El módulo C, en su primera etapa, desplanta con dos viviendas tipo Clavel, así como, las escaleras exteriores, y una primera parte de las viviendas tipo Camelia. En la segunda etapa del módulo, las viviendas clavel y camelia, crecen horizontalmente construyendo otra recámara más.

Ilustración 17. Crecimiento progresivo de las viviendas del bloque 1

modulo A
1°etapa



planta baja

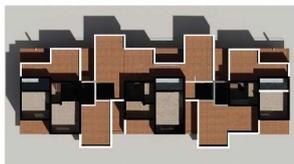


1° nivel

2°etapa

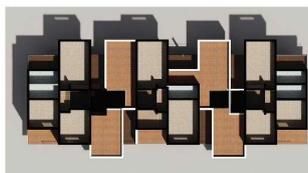


1° nivel



2° nivel

3°etapa



2° nivel

modulo B
1°etapa



planta baja



1° nivel

2°etapa



1° nivel



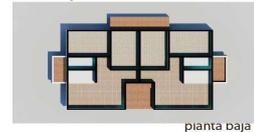
2° nivel

3°etapa



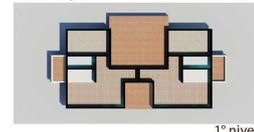
2° nivel

1°etapa



planta baja

2°etapa



1° nivel

Fuente: Schiavon, 2011.

CONCLUSIONES

En éste capítulo se ha puesto en perspectiva la situación de riesgo y vulnerabilidad, tanto natural como antrópica, en la que se encuentran los habitantes de Santa Cruz La Ixtla, que permea en sus condiciones de vida. Dicha situación es un ejemplo a pequeña escala de localidades que viven constantemente en riesgo, y que no alcanzan a obtener el foco de atención de las entidades responsables para programas de prevención. Santa Cruz La Ixtla ha sido absorbida por el inminente crecimiento urbano de la ciudad de Puebla hacia la periferia, aun conservando un perfil rural.

En conocimiento a fondo de las problemáticas englobado en el análisis FODA ha sido clave para sintetizar la situación de riesgo en la que viven los pobladores de Santa Cruz La Ixtla, dando oportunidad para reflexionar sobre alguna posible solución que lejos de ser utópica, bien podría ser viable, presentando consecuentemente, la propuesta de reubicación, basado en criterios de permacultura se alinean a un enfoque de resiliencia socio-ecológica y urbana, a partir con el cambio de uso de suelo, conllevaría a una reubicación de vivienda dentro del mismo contexto, complementándose con la propuesta técnica para llevarlo a cabo, lo que podría generar una vida habitacional más segura para los habitantes de Santa Cruz La Ixtla ante el riesgo de inundación por la presa de Valsequillo.

Capítulo 3

VULNERABILIDAD EN (IN)ACCIONES DE LA GESTIÓN

El objetivo es conocer y analizar los instrumentos jurídicos que atienden a la problemática desde un enfoque de prevención ante los riesgos y vulnerabilidad a la que se enfrenta la población de Santa Cruz La Ixtla, para saber las posibilidades gubernamentales y reglamentarias para la reubicación de vivienda en zonas de riesgo.

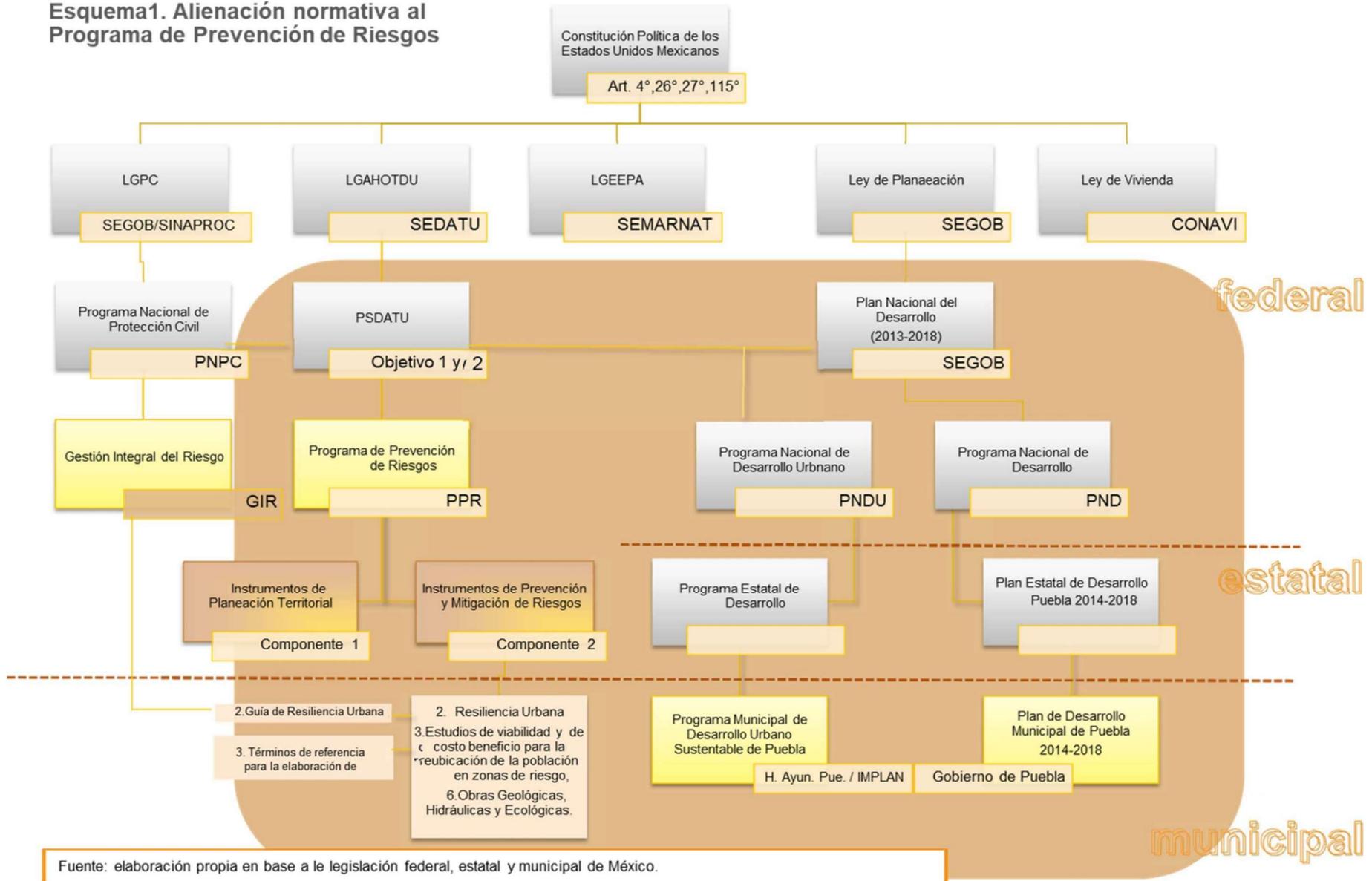
Inicialmente, se conocerán los instrumentos legales desde nivel federal hasta nivel municipal (ver esquema 1) que proporcionaran claves para dicha gestión, después, se profundizará sobre el instrumento legal que se enfoca puntualmente en la prevención de riesgos, desde los tres niveles de gobierno a lo largo del periodo presidencial 2013-2018, correspondiente a la gubernatura de Enrique Peña Nieto, los cuales fueron: Programa de Reubicación de Población en Zonas de Riesgos (REPZOR), Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de Población en Zonas de Riesgos (POTER), Programa de Prevención de Riesgos (PPR).

NIVEL FEDERAL

La planeación en México es relativamente reciente, en la que a partir de los Artículos 4°, 26°, 27° y 115° constitucional, se crean las grandes leyes de planeación en nuestro país, como lo es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano [LGAHOTDU], Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente [LGEEPA] y, a través del artículo 26° constitucional se crea en 1983 la Ley de Planeación [LP]. Sin embargo, “aún no se ha logrado consolidar un solo instrumento de planeación del territorio” (SEDATU, 2014^a, p.15). Cada Ley con su respectiva secretaría expedirá sus propias acciones a través de planes y programas específicos, correspondiendo al discurso presidencial del periodo sexenal que la nación se encuentre. “Así, surge la necesidad del Gobierno de crear nuevos mecanismos de planeación del territorio, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [PND], transformando la Secretaria de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]” (SEDATU, 2014^a, p.16) cuyo objetivo

Es “lograr un México Incluyente a partir del aprovechamiento sustentable y equitativo del territorio nacional y sus recursos; lograr un ordenamiento sustentable del territorio y su óptimo aprovechamiento; distribuir de manera equilibrada a la población, alcanzar un crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas consistente y con visión de futuro; transitar hacia un modelo de desarrollo urbano incluyente y sustentable; y hacer realidad el derecho de todos los mexicanos a una vivienda digna y cercana a los servicios y equipamientos urbanos”. (DOF, 2013a)

Esquema1. Alienación normativa al Programa de Prevención de Riesgos



Fuente: elaboración propia en base a la legislación federal, estatal y municipal de México.

En el esquema 1, se observa que de la Constitución Mexicana se desprenden “aquellas normas generales y de carácter obligatorio que han sido dictaminadas por el poder correspondiente con el objetivo de regular las conductas humanas” (A. 2017, p.12) que para el caso de la prevención de riesgos, conciernen a cinco grandes leyes: Ley General de Protección Civil [LGPC]²¹, Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano [LGAHOTDU]²², Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente [LGEEPA]²³, Ley de Planeación [LP]²⁴, Ley de Vivienda. Dichas leyes, son reguladas por órganos institucionales como las secretarías. La LGPC y la LP están a cargo de la Secretaría de Gobernación [SEGOB], de la LGEEPA es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT], la LGAHOTDU está a cargo la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], finalmente la ley de vivienda no tiene una secretaría como tal, pero cuenta con el Consejo Nacional de Vivienda [CONAVI], condición que hace opcional a los estados y/o municipios contar con un consejo particular de vivienda, como lo es en Puebla que carece de un consejo estatal y municipal de vivienda.

De cada Ley se desprenden planes y programas nacionales, consecuentemente se despenden los programas estatales y por último los programas municipales. Así del Plan Nacional de Desarrollo, se desprenden los Planes Estatales y de éste último, los Planes Municipales de Desarrollo. A la par de ellos, se desprenden los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano, hasta llegar a nivel municipal.

Es importante mencionar que, de la Ley de Protección Civil, como del Programa Nacional de Protección Civil, se estipula que la Gestión Integral de Riesgos deber ser contemplada por todas las secretarías y demás leyes en los tres niveles de gobierno para la elaboración de sus programas, permitiendo así, la seguridad de los mexicanos y evitar, la duplicidad de esfuerzos (SEGOB, SEDATU, ONU-HABITAT, 2016).

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS – PPR. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención de Zonas de Riesgo [DGOTAZR], crea para el 2014 el Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo [REPZOR], el cual promueve la ocupación y el uso eficiente del territorio. Es relevante señalar que está enmarcada dentro de la política territorial, partiendo del “ordenamiento territorial a la reubicación de la población en zonas de riesgo” (SEDATU, 2013, p.2) misma que consiste en la “mitigación de ciertas comunidades hacia otras zonas más aptas del territorio para su asentamiento, por encontrarse en un status de vulnerabilidad frente a algún fenómeno natural” (SEDATU, 2013, p.3). Estas acciones se llevan a cabo mediante la intervención gubernamental no solo por los gastos de su ejecución sino por la información soporte que justifique su desplazamiento, desde los estudios de riesgo y factibilidad, hasta las cuestiones

²¹ DOF 06-06-2012

²² Última reforma publicada en DOF, 28-11-2016

²³ Última reforma publicada en DOF, 09-01-2015

²⁴ Última reforma publicada en DOF, 28-11-2016, 2016b

técnicas y normativas.

Consecuentemente, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano pasa a modificar dicho instrumento para el ejercicio 2015 y subsecuentes, nombrándolo Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos [POTER] (SEDATU, 2014c), el cual contiene una estrategia de reducción de vulnerabilidad de los asentamientos humanos, como de evitar su ubicación en zonas de riesgo, amplía su universo de actuación, así como, se especifican mejor los criterios de selección para dicho programa, aunque sustancialmente en su operatividad conservan la misma secuencia y tiempos de ejecución.

Para el ejercicio fiscal 2016, la SEDATU toma en sus antecedentes, el problema de los desastres naturales debido a la ubicación geográfica del país que, vinculado con la poca aplicación de los instrumentos de planeación territorial, la migración campo-ciudad, la pobreza, la falta de acceso al suelo urbano, da por resultado una ocupación desordenada y exponencial del territorio, lo "...que ha motivado al Gobierno de la República a impulsar políticas públicas a reducir éstas problemáticas." (SEDATU, 2016a) Por tanto, "se fusiona el S237 el 'Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos [PRAH]', en el S254 'Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de La Población en Zonas de Riesgo [POTER]', bajo el nombre de 'Programa de Prevención de Riesgos' [PPR]". (SEDATU, 2016a, p.3, 4). Dicho instrumento, continuó con actualizaciones anuales (SEDATU, 2015; SEDATU, 2016c), siendo la última publicada en el diario oficial de la federación el 30 de diciembre de 2017, las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos [PPR], para el ejercicio fiscal 2018 (SEDATU, 2017). Así, existe un instrumento propio que toma en consideración y como eje relevante en la ordenación del territorio: la reubicación de población en zonas de riesgos, sin embargo, dicho instrumento ha tenido sus modificaciones conceptuales, operativas y estratégicas en cada ejercicio fiscal hasta la actualidad, sobre todo en la forma de ver y abordar el problema que enfrenta la población ubicada en zonas de riesgo.

En la tabla 2 se realiza una comparación del instrumento a través de los diferentes ejercicios fiscales, con el fin de entender los procesos para ejecución del instrumento, desglosando primeramente los tipos de documentos que integran cada uno de los programas que mencionan a la reubicación de población en zonas de riesgo dentro del periodo del gobierno presidencial 2013-2018. Dichos documentos encontrados son: el diagnóstico, reglas de operación, manual del programa o equivalente, evaluaciones internas y evaluaciones externas al programa.

Tabla 2. Cuadro Comparativo de Instrumentos para la Reubicación de Población en Zonas de Riesgos, a través de la SEDATU.

INSTRUMENTOS PARA LA REUBICACIÓN DE POBLACIÓN EN ZONAS DE RIESGOS 2013-2018					
Tipo de documento	Ejercicio 2014 REPZOR ²⁵	Ejercicio 2015 POTER ²⁶	Ejercicio 2016 PPR ²⁷	Ejercicio 2017 PPR ²⁸	Ejercicio 2018 PPR ²⁹
Diagnóstico	SI "Diagnóstico sobre el Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos"	NO Falta disponibilidad del documento	SI "Diagnóstico sobre el Programa de Prevención de Riesgos"	NO Se continua tomando de referencia al anterior	NO Se continua tomando de referencia al anterior
Reglas de Operación	SI	SI	SI	SI	SI
Manual del programa o Equivalente	SI "Manual de Operación del Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos"	No se encontró información.	SI "Términos de Referencia para la Elaboración de Estudios de Viabilidad, y de Costo Beneficio Para la Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo"	No se encontró información.	SI Se continúa tomando como valido los Términos de Referencia 2016, así como a la "Guía para la Resiliencia"
Evaluación externa	Periodo 2014 – 2015 Instancia Evaluadora: CONEVAL ³⁰		Periodo 2016-2017 Instancia Coordinadora: CONEVAL Instancia Evaluadora: PRECISA CONSULTORÍA ESPECIALIZADA S.C. ³¹		N.A.
Evaluación interna ³²	Sin información	Sin información	SI	Sin información	N.A.
Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal a través de la Matriz de Indicadores para Resultados del PPR.					
Fuente: elaboración propia con base a los instrumentos al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, enmarcado en el Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018.					

Se observa que los programas que cuentan con diagnóstico publicado son el Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo [REPZOR] del Ejercicio Fiscal 2014 y el Programa de Prevención de Riesgos [PPR] del Ejercicio Fiscal 2016 cuenta con su Diagnóstico, sin embargo, para el Ejercicio Fiscal 2015 con el Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo [POTER] no se encontró publicado el diagnóstico ni en las reglas de operación de dicho programa se hace referencia del

²⁵ Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (SEDATU, 2013; SEDATU, 2014a -2014b)

²⁶ Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos (SEDATU, 2014c)

²⁷ Programa de Prevención de Riesgos (SEDATU,2015; SEDATU, 2016^a-2016b)

²⁸ Programa de Prevención de Riesgos (SEDATU, 2016c)

²⁹ Programa de Prevención de Riesgos (SEDATU,2017)

³⁰ (CONEVAL, SHCP & SFP, 2016 – 2017; SEDATU, 2016d-2016e)

³¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL,2015)

³² (DGOTAZR, 2016^a-2016b; SEDATU, 2017b)

diagnóstico para dicho programa ni se toma de referencia el diagnóstico del programa anterior. Para el ejercicio fiscal año 2017 y 2018, siguen teniendo como vigente el Diagnóstico del Programa de Prevención de Riesgos.

Sustancialmente la diferencia entre el diagnóstico anterior al actual, son los antecedentes y la problemática que abordan. Inicialmente en el Diagnóstico sobre el Programa de la Población en Zonas de Riesgo los antecedentes se basan en la ocupación desordenada del territorio debido a la migración de población de ámbitos rurales a los urbanos, estableciéndose dichos asentamientos humanos en zonas de riesgo, mismos conceptos que son detallados para justificar la importancia del ordenamiento territorial en coordinación con las diversas instancias del gobierno y de los diferentes sectores de la población. Deja en evidencia, la necesidad de realizar estudios previos en las zonas de riesgo antes de una reubicación formal de la población, debido a sus repercusiones sociales negativas (SEDATU, 2014a). Mientras tanto, en el Diagnóstico del Programa de Prevención de Riesgos, dicha problemática se toma de referencia y se agrega los desastres de gran magnitud a los que se enfrenta el país por su ubicación geográfica y que pone a la población en una alta vulnerabilidad frente a los riesgos de origen natural y antrópico, teniendo como finalidad el revertir la tendencia del país de destinar casi un 99 por ciento de presupuesto en atención de desastres y sólo invertir el uno por ciento en prevención, evitando la ocupación no aptas para los asentamientos humanos, y también así, evitar los altos costos dirigidos a la reubicación de dicha población en zonas de riesgo. (SEDATU, 2016a)

En cada uno de los años ha existido modificaciones del instrumento a través de la SEDATU, sobre todo en sus reglas de operación, mismas que conservan casi la misma información que las anteriores y las cuales pondré en evidencia más adelante en la tabla 3. En cambio, el REPZOR complementa sus reglas de operación con el Manual de Operación (SEDATU, 2014b) y, específicamente en el PPR se publican diversos Términos de Referencia (SEDATU, 2016b) para la línea de acción correspondiente, así como, la Guía de la Resiliencia Urbana. Mismos que se mantienen vigentes para el ejercicio fiscal 2018.

Para el caso del tema de investigación, corresponden los “Términos de Referencia para Elaboración de Estudios de Viabilidad, y de Costo Beneficio para la Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo” (SEDATU, 2016b) que detalla el contenido, forma y presentación de dicho estudio por parte de la instancia ejecutora³³ hacia la Unidad Responsable del Programa [URP], así como, la “Guía de Resiliencia Urbana” (SEGOB, SEDATU, ONU-HABITAT, 2016) que las ciudades puedan reducir, prevenir y mitigar los riesgos naturales o antrópicos. A pesar que dichos instrumentos complementarios son significativamente útiles, puesto que contienen las especificaciones técnicas, objetivos y estructura clara de cómo ejecutar cada proyecto sujeto al

³³ Las cuales son Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

subsidio federal, van creando la necesidad de que las instancias ejecutoras cuenten con un gestor – consultor que les permita cumplir con las especificaciones marcadas.

Positivamente se menciona en todas las reglas de operación, que existirán evaluaciones a dicho programa y que serán publicadas en la página web de la secretaría. Se encontraron, por tanto, evaluaciones tanto internas como externas, empero fueron evaluados por periodos de tiempo, como el 2014-2015 (CONEVAL, SHCP & SFP, 2016 – 2017; SEDATU, 2016d-2016e) y el periodo 2016-2017 (DGOTAZR, 2016^a-2016b; SEDATU, 2017b). Mismas evaluaciones fueron respondidas por la secretaria a favor de ellos.

A pesar que en LGAHOTDU en su art.8 frac. XVIII (DOF, 2016a), corresponde a la federación la atribución de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos o de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar, en su caso , las medidas correctivas correspondientes; es la misma secretaria quien cuenta con falta de apertura para recibir dichas recomendaciones, y por ende, ser proactivos en acciones que atiendan efectivamente las observaciones dadas por las evaluaciones ejercidas por el CONEVAL, como lo demostrado en el Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015 y la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014 del S237- Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (DGOTZAR, 2015) donde se dedicaron a justificar las observaciones más que a establecer estrategias para subsanarlas.

En conclusión, y de acuerdo al análisis, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo [DGOTAZR], así como la misma SEDATU, mantienen un aparente avance, pero conserva un estatus de conformismo discursivo en materia de planeación, reflejándose en sus instrumentos, que evita el continuo mejoramiento de las políticas públicas respecto a la prevención de riesgos, perdiendo la oportunidad de considerarse como ejemplo efectivo ante países con características similares en los riesgos naturales y antrópicos.

ANÁLISIS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS: PERIODO 2013-2018. Ahora, profundizando en el análisis capitular de las reglas de operación que han sufrido los instrumentos en la materia: REPZOR, POTER, PPR 2016 al 2018, a continuación, se realiza una comparación (en la Tabla 3) por apartados que son comunes en todos ellos, por lo que, se hace práctico el ejercicio de analizar las semejanzas y diferencias de contenido en cada uno de ellos, con el objetivo de identificar por un lado, los aciertos y avances en relación a los proceso para ejecutar dichos instrumentos, como observar la congruencia y pertinencia que van teniendo a lo largo del periodo 2013-2018, y por último, identificar si en ellos fueron adoptadas las recomendaciones de las evaluaciones por parte del CONEVAL.

La alineación al marco normativo es inicialmente la misma, basada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (DOF, 2013a), sin embargo, para el PPR del ejercicio fiscal 2016 se incorpora en su alineación al “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres” mientras que en todos los programas se dará prioridad a las localidades que se encuentren en La Cruzada Nacional Contra el Hambre. Internacionalmente, el REPZOR se alinea a los Objetivos del Milenio con el Objetivo 7 de Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, sin embargo, no se hace mención de alguna alineación internacional en los siguientes programas hasta en el reciente, únicamente menciona la visión que tiene la ONU acerca del término desarrollo, el cual dice, tiene como objetivo fundamental el “mejorar las condiciones de vida de la población y proporcionar los medios de participación plena en las esferas económica, política y social” (SEDATU, 2017, p.2).

Aunque el objetivo principal del REPZOR no menciona explícitamente la palabra reubicación, en su diagnóstico lo menciona en relación a su segundo objetivo. El POTER contempla la reubicación de población en zonas de riesgo tanto en su objetivo principal como en sus objetivos secundarios. Es en el PPR que reemplazan el término de reubicación por el de prevención y mitigación de riesgos, mismos que serán empleados tanto en el diagnóstico, reglas de operación, términos de referencia y, surge una guía de resiliencia urbana para profundizar en el tema desde la perspectiva de la Secretaría de Protección Civil y a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres [CENAPRED]

Tabla 3. Cuadro comparativo capitular y conceptual sobre los Programas para la Reubicación de Población en Zonas de Riesgo, a través de la SEDATU durante el programa nacional de desarrollo 2013-2018

Contenido	Ejercicio 2014 REPZOR	Ejercicio 2015 POTER	Ejercicio 2016 PPR	Ejercicio 2017 PPR	Ejercicio 2018 PPR
Identificación del problema	Si, se mencionan en el Diagnóstico	No se encuentra información	Si, se mencionan en el Diagnóstico	Se hace referencia al mencionado en el Diagnóstico del PPR-2016	Se hace referencia al mencionado en el Diagnóstico del PPR-2016
Alineación nacional	PND 2013-2018: Meta nacional 2, Objetivo 2.5 Estrategia 2.5.3. Estrategia transversal I, estrategia 4.4.1. PSDATU 2014-2018: Objetivo 1, estrategia 1.1, Objetivo 2.	PND 2013-2018: Meta nacional 2, Objetivo 2.5 Estrategia 2.5.3. Estrategia transversal I, estrategia 4.4.1. PSDATU 2014-2018: Objetivo 1, estrategia 1.1, Objetivo 2.	PND 2013-2018: Meta nacional 2, Objetivo 2.5 Estrategia 2.5.3. y 2.5.1. PSDATU 2014-2018: Objetivo 1, estrategia 1.1, Objetivo 2, estrategia 2.4. Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres: Obj. Transversal 4, estrategia 4.3. y 4.6. Obj. 5, estrategias 5.1., 5.3., 5.4.	El mismo que del ejercicio fiscal 2016	El mismo que del ejercicio fiscal 2016
Alineación internacional	ONU: Objetivos del Milenio no.7, meta 7.A. y 7.D.	No lo menciona	No lo menciona	No lo menciona	Únicamente hace mención de la ONU sobre su visión del objetivo de desarrollo
Estrategia	Preventiva y de inclusión con la Cruzada Contra el Hambre	Reducción de vulnerabilidad de los AH y evitar su ubicación en zonas de riesgo. Inclusiva con la Cruzada Contra el Hambre	Evitar ubicación de AH en zonas de riesgo y los altos costos a la mitigación o reubicación en zonas de riesgo. Es incluyente con la Cruzada Contra el Hambre	Es el mismo que el anterior	Integral, de promoción del PPR, evitar la ocupación del suelo en zonas no aptas para los AH, así como, mitigación y prevención de fenómenos y desastres
Objetivo principal	“Contribuir al Ordenamiento Territorial como eje articulador de la planeación, que oriente el uso óptimo del territorio en función de la vocación y potencialidad, que impulse el desarrollo sustentable de las	“Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante el apoyo para la elaboración de programas de	“Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, mediante el apoyo para la elaboración de programas de planeación y la	“Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, mediante el apoyo para la elaboración de programas de planeación y la realización de acciones de prevención y mitigación de	“Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, a través de acciones relacionadas con la prevención y mitigación de riesgos, y de

	actividades económicas para generar riqueza y elevar la calidad de vida de la población” (SEDATU, 2013, p.3)	Ordenamiento Territorial, y de Mitigación y Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo” (SEDATU, 2014c,p.3)	Realización de acciones de prevención y mitigación de riesgos.” (SEDATU, 2015, p.7)	riesgos” (SEDATU, 2016c,p.7)	ordenamiento territorial” (SEDATU, 2017, p.7)
Objetivos	<p>1) Llevar a cabo, en coordinación con las Entidades Federativas, la elaboración e instrumentación de Programas de OT para el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio de las entidades federativas.</p> <p>2) Definir y elaborar estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo-beneficio para la reubicación de población en zonas de riesgos, para brindar seguridad jurídica y social a la población. (Idem)</p>	<p>1) Coordinar con las Instancias Ejecutoras, la elaboración e instrumentación de Programas de Ordenamiento Territorial para el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivo del territorio.</p> <p>2) Coordinar la elaboración de los estudios integrales de viabilidad costo-beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo.</p> <p>3) Apoyar la investigación y análisis de los instrumentos jurídicos y normativos locales relacionados con el OT tendiente a impulsar y/o fortalecer el marco legal. (Idem)</p>	<p>1) Apoyar a los Municipios en el desarrollo de acciones de Prevención de riesgos.</p> <p>2) Apoyar el desarrollo de acciones de Mitigación de Riesgos.</p> <p>3) Apoyar en la elaboración de instrumentos de Planeación para el Ordenamiento Territorial.</p> <p>4) Apoyar en el diseño de Esquemas para la Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo. (SEDATU, 2016a, p.8,9)</p>	Fortalecer e impulsar acciones de planeación, prevención y la correcta ocupación del territorio, a fin de disminuir la vulnerabilidad de los Asentamientos Humanos. (Idem)	Fortalecer las capacidades de las Entidades Federativas, para ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, así como las áreas productivas y la infraestructura, a través de apoyos para la elaboración de instrumentos de planificación territorial. Coadyuvar en la elaboración de instrumentos para la identificación del riesgo provocado por fenómenos perturbadores, para apoyar acciones de prevención y mitigación. (Idem)
Cobertura	Nacional: las 32 entidades federativas.	Nacional: las 32 entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del DF.	Nacional: 32 entidades federativas, 1,581 Municipios y demarcaciones territoriales del DF, los 617 Mun. de Alto y Muy Alto riesgo. (SEDATU, 2016a, p.10,11)	El universo de actuación en el Territorio Nacional.	El universo de actuación en el Territorio Nacional.

<p>Población Objetivo</p>	<p>Las entidades federativas que presenten problemáticas de OT (Idem)</p>	<p>Las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Idem)</p>	<p>Son los municipios y demarcaciones territoriales del DF de Alto y Muy Alto riesgo de acuerdo al Índice Global de Riesgos. También que presenten problemáticas de OT. Priorizando aquellas que no cuenten con un programa de OT.</p>	<p>Son los 975 Municipios y/o Demarcaciones Territoriales de la CDMX que comprenden el Sistema Urbano Nacional (SUN), y los Municipios calificados con alto y muy alto riesgo por el índice Global de Riesgos (Idem)</p>	<p>Está conformada por el subconjunto de 617 gobiernos Locales, dentro de la Población Potencial, con Índice de Riesgo Global en los niveles Alto y Muy Alto Riesgo. (Idem) Para el caso de prevención y mitigación</p>
<p>Población Potencial</p>	<p>Las entidades federativas que requieren de una planeación ordenada del territorio, o regiones, municipios, localidades o zonas en las que habitan zonas de riesgo. (SEDATU, 2014a, p.35)</p>	<p>Las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que presenten problemáticas de Ordenamiento Territorial (Idem)</p>	<p>“Son todas las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (Idem, p.10)</p>	<p>Son las Entidades Federativas, los Municipios y/o Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. (Idem)</p>	<p>Son los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la CDMX contenidos en el Sistema Urbano Nacional (SUN), y el índice de Riesgo Global en los niveles de alto y muy alto riesgo. (Idem)</p>
<p>Beneficiarios directos - indirectos</p>	<p>Impacto directo de las poblaciones lo realizan las autoridades de las entidades federativas al concretar las acciones de su programa de OT o de reubicación de población en zonas de riesgo. (Idem)</p>	<p>No se mencionan</p>	<p>Aclara que “el programa cuenta únicamente con beneficiarios indirectos, correspondiente a las entidades federativas, municipios y/o demarcaciones territoriales del DF como ejecutores” (Idem, p.11)</p>	<p>“La población que reside en la entidad, ya que: dentro de las acciones de planeación se les proporciona la información donde se encuentran los riesgos, y en las acciones de prevención y mitigación se aplican de forma directa a la reducción del riesgo.” (SEDATU, 2016c, p.7)</p>	<p>La población que reside en la entidad o gobierno local, o aquella que se beneficia con una obra de mitigación o prevención. (SEDATU, 2017, p.7)</p>
<p>Integración de Padrones</p>	<p>No se especifica en las Reglas de Operación. Se menciona en el Diagnostico las “Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios” (Idem, p.42) que la integrará la DGOTAZR.</p>	<p>No se especifican en las Reglas de Operación del presente ejercicio.</p>	<p>No se especifica directamente en un apartado con dicho nombre en las Reglas de Operación, pero si se mencionan dentro de la estructura capitular “3.4. Beneficiarios” (Idem, p.8) En el diagnostico se menciona el “Padrón de</p>	<p>Si se especifican y se mencionan en la estructura capitular “3.4.1. Integración de Padrones” de las Reglas de Operación del presente ejercicio (Idem, p.7,8)</p>	<p>Si se especifican y se mencionan en la estructura capitular “4.5. Integración de Padrones” (Idem, p.7) de las Reglas de Operación del presente ejercicio.</p>

			Beneficiarios” integrando personas físicas, morales y hogares beneficiados. (Idem, p.11)		
Líneas de acción y/o Componentes (específicas para mi investigación)	a) Instrumentación de Programas de Ordenamiento Territorial (Estatad y Regional) b) Zonas aptas para la reubicación de población en zonas de riesgos. (Estudios y proyectos integrales de viabilidad de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos. (SEDATU, 2013, p.4-5)	Componentes, los cuales sus líneas de acción son Programas de Ordenamiento (Estatad, Regional, Municipal), Estudios Específicos, Integrales y/o fortalecimiento de la legislación local en materia de OT, y los Estudios de viabilidad de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos. (Idem, p.4)	Componente 1. Programas de Planeación (prog. De gestión de riesgos y OT, y Atlas de riegos y mapas de riesgos.) Componente 2. Prevención de riesgos en asentamientos humanos: 2.1. reglamentos, 2.2. guía de resiliencia, 2.3. estudios, 2.4. estudios de reubicación de la población en zonas de riesgos, 2.5. obras de mitigación.(Idem, p.9-10)	Componente I. Instrumentos de Planeación Territorial (Elaboración de Programas de ordenamiento Territorial: Estadad, Regional, Metropolitanod y Municipal. Estudios de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo. Estudios Integrales y Específicos derivados de un Programa de Ordenamiento Territorial) Componente II. Componente de prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (Elaboración o Actualización de Atlas de Riesgos. Mapas de Riesgos. Resiliencia. Estudios Geológicos e Hidrológicos. Elaboración y/o Actualización de Reglamentos de Construcción) Componente III. Obras de Prevención y Mitigación (Geológicas, Hidráulicas y Ecológicas)	Componente Instrumentos de Planeación Territorial: 1. Elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial: Estadad, Regional, Metropolitanod y Municipal, 2. Estudios Integrales y Específicos derivados de un Programa de OT. Componente Instrumentos de Prevención y Mitigación de Riesgos. 1. Elaboración o Actualización de Atlas de Riesgos 2. Resiliencia Urbana, 3. Estudios de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo, 4. Estudios específicos, análisis de peligros, vulnerabilidad y riesgos derivados de un Atlas de Riesgos, incluye mapas de riesgo, 5. Elaboración y/o actualización de reglamentos de construcción, 6. Obras Geológicas, Hidráulicas y Ecológicas.
Montos de apoyo A Nivel Federal	b) \$800,000.00	\$800,000.00 (estudios de viabilidad)	\$560,000.00 (2.4. Máximo Federal) \$3, 000,000.00 (2.5. Máximo Federal)	\$560,000.00 (Monto max. Federal – I) \$3, 000,000.00 (Monto max. Federal – III)	\$560,000.00 (Monto max. Federal – II) \$3, 000,000.00 (Monto max. Federal – VI)

<p>Porcentaje de Aportación (Federal Local y/o de tercero)</p>	<p>70% Federal - 30% Estatal</p>	<p>70% Federal - 30% Estatal (puede ser complementado por terceros, como organismos de la sociedad civil, otras instancias gubernamentales, iniciativa privada e instituciones académicas)</p>	<p>70% Federal - 30% Local (2.4.) 60% Federal – 40% Local (2.5.)</p>	<p>70% Federal - 30% Local (I) 60% Federal – 40% Local (III)</p>	<p>70% Federal - 30% Local (II) 60% Federal – 40% Local (VI)</p>
<p>Elegibilidad de las Entidades federativas</p>	<p>Quienes cuenten con su consejo estatal de ordenamiento territorial o similar instalado y en operación, y que presenten en tiempo y forma el doc. que acredite la participación de la SEDATU (Idem, p.3)</p>	<p>Cuenten con su Consejo (Estatal y Municipal de OT u Órgano similar instalado y en operación, y que presenten en tiempo y forma el doc. que acredite la participación de la SEDATU (Idem, p.5)</p>	<p>No lo mencionan en las Reglas de Operación (RO) ni en el Diagnóstico del presente ejercicio. Pero su equivalente se encuentra en el apartado de V.2. Caracterización y cuantificación de la población objetivo, donde aclaran las condiciones que deben tener las entidades federativas, los municipios, etc.</p>	<p>No lo mencionan en las Reglas de Operación.</p>	<p>No lo mencionan en las Reglas de Operación.</p>
<p>Criterios y Requisitos de Elegibilidad de proyectos.</p>	<p>En el REPZOR y POTER los requisitos se encuentran dentro del expediente técnico. A partir del PPR2016 al PPR2018 son enumerados y descritos los requisitos, sin embargo, en cada ejercicio va especificándose más y/o aumentando los requisitos, como se observa a continuación: Criterio: Solicitudes de estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos. (SEDATU, 2013, p.4) Requisito: Expediente técnico – Anexo II y capturar la información del Anexo Técnico. (Idem, p.3)</p>	<p>No lo especifican como el anterior en un apartado, pero en el proceso es requerido tanto el expediente técnico (Anexo II) como la captura del mismo.</p>	<p>Requisitos: 1) Oficio de intención 2)Oficio de compromiso 3)Justificación 4)Cronograma de ejecución 5)Proyecto Ejecutivo Enseguida hay artículos donde mencionan los tiempos de entrega a presentar ante la Delegación y observaciones generales. (Idem, p.11)</p>	<p>1)Oficio de intención 2)Oficio de compromiso 3)Justificación 4)Cronograma de ejecución 5)Proyecto Ejecutivo Se mencionan los tiempos de entrega a presentar ante la Delegación y observaciones generales. (Idem, p.10)</p>	<p>1)Oficio de intención 2)Oficio compromiso 3) Dictamen de no existencia. 4)Justificación 5)Cronograma de ejecución 6) Evidencia de la Publicación del POT y Atlas de Riesgos. 7) Evidencia que se derivan de un Atlas de Riesgo. 8)Proyecto Ejecutivo 9)Dictamen técnico de Protección Civil</p>

					Se mencionan los tiempos de entrega a presentar ante la Delegación y observaciones generales. (Idem, p.8-9)
Criterios de selección y priorización de selección.	Mayor cobertura e impacto territorial. Aprovechamiento sustentable de las vocaciones productivas del territorio. Articulación y funcionalidad integral de los sistemas urbanos rurales. Induzcan y promuevan la seguridad jurídica y social en ubicaciones aptas para los Asentamientos Humanos (Idem, p.4)	Se hace una distinción de los criterios de selección entre las Entidades Federativas y, de los Municipios y Demarcaciones territoriales del DF. Son prioritarias en ambas, las que no cuenten con un POT y quienes tengan publicado en el Periódico Oficial o Gaceta del Gobierno un POT del RAPZOR. Se agrega que los Mun. Pertenezcan al SUN, tengan Altas de Riesgo vigente, sean parte de la Cruzada Nacional contra el hambre.(Idem, p.5-6)	En los tres PPR, se conocen como los criterios de priorización de selección, mismos que se relacionan por Componente y por tipo de Instrumento (programa, proyecto, estudio u obra) tanto para Entidades Federativas como en Municipios y Demarcaciones territoriales de la Ciudad de México		
			Componente 2. Prevención y mitigación de riesgos. Los municipios y demarcaciones territoriales del DF que pertenezcan al SUN, se encuentren en el Índice global de riesgo en alto y muy alto, se encuentren en el SNCH, demuestren ser urgentes e impostergables, soliciten obras o acciones derivadas de un Atlas de Riesgos, Programa de Gestión del Riesgo y Ordenamiento Territorial, o Estudio de viabilidad costo beneficio para Reubicación. (Idem, p.11)	Componente I. Entidades Federativas que no tengan POT, cuenten con PDU actualizado y Atlas de Riesgo. Municipios que: pertenezcan al SUN, identificados en el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre, no tengan POT, demuestren que apoyan a las mujeres. Componente III. Municipio calificado dentro del índice global de riesgo, soliciten obras derivadas del PRAH, REPZOR, POTER y/o PPR (Idem, p.10-11)	Componente Instrumentos de Prevención y Mitigación de Riesgos. Se atenderá a los Gobiernos Locales que señalen un IVD de extremo o severo, dentro de los municipios del CIMARES, formen parte del SNCH, para el caso de estudios de resiliencia urbana, deberá contar con un Instituto Municipal de Planeación instalado y en operación con PDU y Atlas de riesgos; si son obras de prevención deben ser derivados de los mismos POT u Atlas. (Idem, p.10-11)
Derechos Humanos	No tiene un apartado	No tiene un apartado	Es deber de los servidores públicos promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas relacionadas al PPR, principalmente las que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se favorecerá el acceso al PPR personas en situación de víctimas o por violación a sus derechos fundamentales, que se encuentren en el Registro Nacional de Víctimas, o bien que estén consideradas como beneficiarias por los órganos garantes de derechos humanos nacionales o internacionales. (Art.20, PPR2016; Numeral 3.6., PPR2017; Numeral 4.10. PPR2018)		
Participantes	Instancia Ejecutora Instancias Auxiliares La URP Instancia Normativa	Instancia Normativa Instancia Ejecutora Instancias Auxiliares La URP	Instancia Ejecutora Instancias Normativas La URP Coordinación Institucional	Instancia Ejecutora Instancias Normativas La URP Coordinación Institucional	Instancia Ejecutora La Delegación y la URP Instancias Normativas Coordinación Institucional

	Instancia Transferente Coordinación Interinstitucional	Coordinación Interinstitucional			
Mecánica de Operación	Fase de aprobación Proceso de contratación Fase de Ejecución y Conclusión.	Fase de aprobación Proceso de contratación Fase de Ejecución y Conclusión.	Proceso Ejecución Suspensión o cancelación de los recursos Avances físicos-financieros Acta de entrega-recepción Cierre de ejercicio Recursos no devengados	Proceso Ejecución Suspensión o cancelación de los recursos Avances físicos-financieros Acta de entrega-recepción Cierre de ejercicio Recursos no devengados	Proceso: Solicitud y Autorización Ejecución Suspensión o cancelación de los recursos Avances físicos-financieros Acta de entrega-recepción Cierre de ejercicio Recursos no devengados Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT)
Mapas del Proceso en la Mecánica de Operación	Es el mismo en título, actores, contenido, tiempos, dos modificaciones en la secuencia (reciprocidad de acciones) y diferente presentación. (Anexo VI, SEDATU, 2014b & Anexo VII, SEDATU, 2014c)		Cambia el título del mapa, sintetizan contenido dejando poco claros los pasos, quitan los tiempos, aumentan una secuencia con un paso, diferente imagen, se conservan los actores. (SEDATU, 2015, p.53; SEDATU, 2016c, p.49)		Mantiene el título del PPR anterior. El contenido y secuencia igual al POTER con excepción de los tiempos que no los menciona. (Anexo 19, SEDATU, 2017)
Evaluación Interna			La URP reportará en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) la Matriz de Indicadores para Resultados del PPR.		La URP reportará en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) la Matriz de Indicadores para Resultados del PPR.
Evaluación Externa					El Área de Evaluación coordinada con el CONEVAL y con la SHCP, a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED)

Fuente: elaboración propia en base a la consulta de los instrumentos: Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos (SEDATU, 2013; SEDATU, 2014a -2014b), Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos (SEDATU, 2014c), Programa de Prevención de Riesgos (SEDATU, 2015; SEDATU, 2016a-2016b), Programa de Prevención de Riesgos (SEDATU, 2016c) y Programa de Prevención de Riesgos (SEDATU, 2017) encontrados en www.sedatu.gob.mx

OBSERVACIONES DEL PPR. Las siguientes observaciones se realizarán de acuerdo a los apartados de la tabla 3:

Terminología de los programas. Inicialmente, los objetivos contemplan la elaboración como los estudios de viabilidad costo-beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo, posteriormente se vuelve un esquema preventivo a fin de disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, y finalmente, regresan a la elaboración de instrumentos (como los estudios) para identificar el riesgo provocado por fenómenos perturbadores y así, poder apoyar acciones certeras en la prevención y mitigación del riesgo. El término migra de una acción de reubicación a un concepto que limita y reduce la acción para enmarcarla en una prevención y mitigación, es decir, va dejando de ser una prioridad, puesto que, el PPR menciona a través del programa que “se evitará la ocupación de zonas no aptas para ello, fortaleciendo los instrumentos de planeación para la ocupación ordenada del territorio y evitar los altos costos dirigidos a la mitigación o reubicación de los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo.” (SEDATU, 2016a, p.4)

Cobertura. Su cobertura de actuación inicia con las entidades federativas, luego se va incorporando los municipios y las demarcaciones territoriales del DF (ahora Ciudad de México), luego se especifican que dichas entidades, municipios y demarcaciones deben de tener un índice de alto y muy alto riesgo, y terminan definiendo el universo de actuación en todo el territorio nacional. Y aunque toda localidad, ciudad, municipio, entidad federativa “puede” participar, se van cerrando la posibilidad cuando se van especificando la población objetivo y la población potencial.

Objetivos. Por un lado la población objetivo inicia con todas aquellas entidades federativas y municipios que cuenten con problemáticas de Ordenamiento Territorial, posteriormente aquellos deben estar también catalogados con alto y muy alto riesgo de acuerdo al Índice Global de Riesgos [IGR] y que se encuentren dentro del Sistema Urbano Nacional [SUN], y por otro lado, la población potencial inicialmente son tanto las entidades federativas, municipios, localidades o zonas en las que habitan asentamientos humanos en zonas de riesgo, y que requieran de una planeación ordenada, finalmente concluye el PPR, 2018 que la población potencial son todos aquellos municipios y demarcaciones territoriales de la CDMX contenidos en el Sistema Urbano Nacional y con un índice global de riesgo alto y muy alto. Existe una falta de coordinación y diferenciación en la catalogación de la población objetivo y la potencial, misma aclaración la exponen en la evaluación externa a los programas, encontrando por respuesta que si es claro a quiénes va dirigido el programa.

Beneficiarios. Existe una incongruencia de los beneficiarios, puesto que inicialmente son directos a la población afectada, luego los mencionan como indirectos, al final coinciden que los beneficiarios son todos aquellos que se benefician con una obra de mitigación o prevención.

Padrones. La integración de padrones va siendo más específica y completa conforme se van actualizando los programas. Es en éste punto, que se materializa el personaje del gestor o consultor que deberá estar facultado de conocimientos previos y necesarios para la postulación efectiva al subsidio del programa, puesto que, aunque la ciudadanía reclame la necesidad de postular al PPR, ellos tendrán primero que acudir algún gestor y/o consultor para que él y a través de la dependencia competente puedan postularse al beneficio del programa que crean más conveniente.

Líneas de acción. Se van concretando en el Estudio de viabilidad costo-beneficio para la reubicación de población en zonas de riesgos tanto para el REPZOR como para el POTER, es en el Programa de Prevención de Riesgo, que el componente número dos, trata la prevención de riesgos en asentamientos humanos, a través de reglamentos, guía de resiliencia, estudios de reubicación de la población de zonas de riesgos y obras de mitigación, mismos que van teniendo sus actualizaciones. Para el ejercicio fiscal 2017, los estudios se encuentran dentro del componente uno, la prevención de riesgos que no tiene un indicador de reubicación se encuentra en el componente dos, y finalmente las obras de mitigación conforman el componente tres. Para el ejercicio fiscal 2018, el componente instrumentos de prevención y mitigación de riesgos, contempla la elaboración o actualización del atlas de riesgos a nivel municipal, la resiliencia urbana, nuevamente contemplan los estudios de viabilidad costo-beneficio para la reubicación de población en zonas de riesgo (misma que va condicionada a un programa de ordenamiento territorial y atlas de riesgo previo), y obras de mitigación, las cuales manejan acciones inmediatas con soluciones temporales que no abordan de fondo el concepto de prevenir y mitigar los riesgos.

Financiamiento. El financiamiento para dichas acciones es la misma, un porcentaje de 70% a cargo de la federación mientras que el 30% deberá ser cubierta por el municipio solo o en compañía de otras organizaciones no gubernamentales o privadas. A partir del PPR con las obras de mitigación, se aumentó el recurso para dicha acción, misma que puede ser suficiente para los alcances reducidos de dichas obras, pero serán insuficientes para tratar la mitigación y prevención de fondo. Se van burocratizando los criterios de selección, se observa que en el REPZOR y POTER los requisitos se encuentran dentro del expediente técnico. A partir del PPR, 2016 al PPR, 2018 son enumerados y descritos los requisitos, sin embargo, en cada ejercicio va especificándose más y/o aumentando las exigencias, como se observa en el apartado de los criterios y requisitos de elegibilidad de proyectos en la Tabla 3.

Criterios de selección. Es en los criterios de selección que se va limitando a la población objetiva y potencial, puesto que se agregan más requisitos, como el contar con un Instituto Municipal de Planeación instalado y en operación, con un programa de desarrollo urbano o un programa de ordenamiento territorial y atlas de riesgos actualizado.

Derechos Humanos. Se incorporan los derechos humanos en el PPR para garantizar que los servidores públicos promuevan, respeten, protejan a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, beneficiando aquellos que se encuentren en el registro nacional de víctimas.

Instancias participativas / Actores del PPR. La participación de las diferentes instancias es clave para la ejecución y puesta en marcha de los programas, al inicio son seis instancias, las cuales van desde la que ejecuta, auxilia, norma, transferente y coordinadora, para finalmente, se mantengan las principales: instancia ejecutora, la delegación y la URP [Unidad Responsable del Programa], instancias normativas y la coordinación institucional. Aunque son menos, en las reglas de operación especifican las acciones y responsabilidades de cada una de ellas. Lo anterior se puede observar en la siguiente tabla:

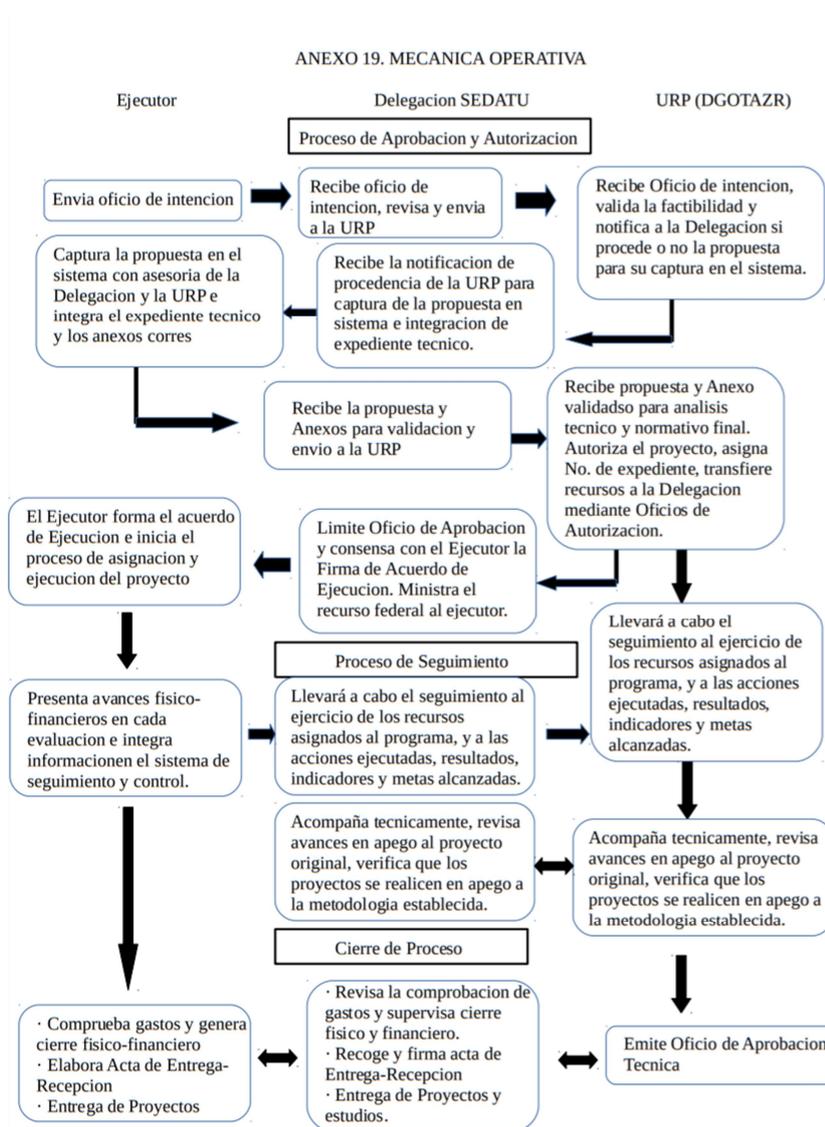
Tabla 4. Relación del tipo de intervención con las Instancias Gubernamentales

INSTANCIA	TIPO DE INTERVENCIÓN
1. Instancia ejecutora: las entidades federativas.	Presentación de proyectos y acciones
2. Instancia Auxiliar: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Autorización
3. Instancia coordinadora: la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgos.	Ejecución
4. Instancia normativa: Comité de Validación Central.	Seguimiento
5. Instancia transferente de los recursos: Dirección General de Programación y Presupuestación.	Cierre de ejercicio

Fuente: elaboración propia basado en las Reglas de Operación del REPZOR, POTER y PPR.

Mecánica de operación. La mecánica de operación va siendo más específica como burocrática, aunque en el mapa de dicha mecánica no haya cambiado y se conserve actualmente la misma que la del REPZOR.

Esquema 2. Mecánica Operativa del Programa de Prevención de Riesgos, 2018



Fuente: reglas de operación 2018 del PPR (SEDATU, 2017)

Evaluaciones del programa. Finalmente, los MIR (Matriz de Indicadores para Resultados), los cuales contiene los elementos para la evaluación del programa, según la Instancia Evaluadora, “no logran demostrar una lógica vertical y horizontal...muestra un enfoque restringido a la gestión del Programa, que no reconoce los resultados esperados, ni registra los resultados obtenidos” (SEDATU, 2016d).

Es importante destacar que es básica la congruencia entre la problemática con los objetivos planteados y las líneas de acción. Las evaluaciones al programa, indican también, la insuficiencia en la solides del diseño y en la vinculación de los componentes bajo un enfoque integral.

A pesar que el Programa ha mejorado en ser más claro con la descripción de la mecánica de operación y de las tareas que corresponden a cada instancia, se han burocratizado más los procesos aun cuando falta su vinculación más directa en la suma de esfuerzos para la prevención del riesgo con otras dependencias gubernamentales. Es decir, la endeble coordinación institucional transversal y lineal podría estar generando duplicidad de esfuerzos, escasa observación y seguimiento de la materia, principalmente a nivel municipal.

Así mismo, aunque se indica que toda la nación puede postular al Programa, a lo largo de las reglas de operación, términos de referencia y guías, van acotando la participación, restringiéndola hasta cierto punto y condicionándola. También las acciones para las obras, su enfoque preventivo es inmediato más no de fondo, puesto que el mismo programa no logra desarrollar a profundidad la materia de la prevención.

Si bien ha existido un avance positivo en materia de prevención de riesgos que contempla la posibilidad la reubicación de población de zonas de riesgos, aún existen puntos de mejora y de oportunidad para hacer más eficientes los procesos de gestión.

NIVEL ESTATAL

Se realizó una búsqueda exhaustiva en el Orden Jurídico Poblano los instrumentos y/o programas que pueden incidir para la gestión de reubicación de vivienda, como la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla (OJP, 2013), la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla (OJP, 2017), la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (OJP, 2019), el Plan Estatal de Desarrollo Puebla 2014-2018 (Gob.Edo.Pue, 2017-2018), sin embargo, no trata el tema de prevención de riesgos ni mucho menos contempla la reubicación de población en zonas de riesgo. Lo cual se traduce en debilidad por la inarticulación de los programas federales con los instrumentos estatales.

NIVEL MUNICIPAL

El Ayuntamiento de Puebla otorga la labor de la planificación al Instituto Municipal de Planeación Municipal [IMPLAN] (OJP, 2011). Actualmente el instrumento para gestionar en materia del territorio es el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla [PMDUS], si bien fue elaborado en el 2007, en el 2016 tuvo una actualización (OJP, 2016), sin embargo, aún persiste la misma carta urbana.

Estipula que “no se permitirá la regularización de construcciones, ni se expedirán licencias de construcción y constancias de construcción, sobre suelos clasificados como de riesgo alto en el Atlas de Riesgos Naturales del Municipio; sobre barrancas o sobre los derechos de vía de carreteras de alta tensión, ferrocarriles o vialidades de acceso controlado...” (OJP, 2016, p.335)

Consecuentemente, realizando una revisión al PMDUS en referencia a la prevención de riesgos y reubicación, menciona que la “estrategia será desarrollar un modelo de ciudad con visión de sustentabilidad, es decir, eficiente energéticamente y espacialmente, libre de riesgos y peligros de carácter natural y urbano” (OJP, 2016, p.390) Muestra su relación programática en términos de vinculación entre el sistema natural y medio ambiente del REPZOR desde el PMDUS y a través de los diferentes niveles de gobierno, por lo que se observa que a partir del objetivo Puebla, sociedad protegida se relaciona con el REPZOR y PRAH a nivel federal, sin relación a nivel estatal, y finalmente a nivel municipal, se relaciona con el Programa Protección Civil y Patrimonial y con el Atlas de Riesgos del municipio de Puebla. Si bien México cuenta con grandes avances en la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos, y consecuentemente a nivel municipal también, aún falta:

- Dar mayor peso e importancia a Protección Civil desde las instancias gubernamentales hacia sus mismas dependencias con el valor que le corresponde, así como, ejercer una posición de control, vigilancia y propositiva sobre la manera de gestionar el riesgo desde los diferentes instrumentos y secretarías.
- Las mismas Secretarías respeten y dirijan sus acciones tal cual se estipulan en sus programas e instrumentos, pero sobre todo en las grandes leyes.
- Parte de su dinámica sea intra-organizarse para lograr el discurso que han manejado los gobernantes.
- A pesar de los cambios de presidencia, los periodos de gobierno, los instrumentos junto con las leyes, permear en su ejecución.

CONCLUSIONES

Una de las contribuciones previstas del proyecto ha sido presentar un análisis de los instrumentos para la reubicación de población en zonas de riesgo durante el periodo de la presidencia federal 2012-2018, en relación a las políticas públicas nacionales en materia de prevención y mitigación de riesgos. Así mismo, se pretende puntualizar que a pesar de contar con dichos instrumentos y de contemplar a la resiliencia como estrategia en prevención y mitigación de riesgos, aún se conserva una visión tradicional – gubernamental y social – sobre la manera de abordar el problema.

Es pertinente evidenciar, que las instancias gubernamentales mexicanas, han ido ejecutando programas en materia de prevención de riesgos desde una infraestructura de control, lejos de un enfoque de resiliencia urbana, a pesar de referenciarlo como punto de partida en el diseño de los estudios para los instrumentos y programas³⁴ en materia de prevención y mitigación de riesgos.

A pesar de que en México existen avances en la cartografía de los riesgos a través del atlas nacional de riesgos, éstos aun no son totalmente considerados en los planes de desarrollo urbano, ni tampoco el programa de prevención de riesgos ejerce su posición federal para incentivar una gestión del territorio y planeación urbana más resiliente hasta alcanzar el nivel municipal. Sin embargo, también continúan bajo un enfoque de resistencia urbana, es decir, desde una infraestructura de control, de contener y resistir a los riesgos, más no de su capacidad de adaptación a los desastres.

³⁴Ver el diagnóstico del Programa de Prevención de Riesgos 2016, reglas de operación PPR-2018 y la Guía de Resiliencia Urbana

Capítulo 4

LOS ACTORES EN LA GESTIÓN PARA REUBICACIÓN

El objetivo del capítulo es identificar y describir la función de los actores presentes en Santa Cruz La Ixtla, como los que tienen algún tipo de incidencia que pueda posibilitar la gestión en la reubicación de la vivienda en zonas de riesgos, acorde a cada sector, de esa manera se muestran los actores sociales, públicos y del tercer sector. Se inició por identificar a los actores a través de visitas de campo, pláticas informales, entrevistas semi-dirigidas, por medio de la revisión legal a través de la búsqueda en internet y, finalmente a las autoridades competentes enfocadas a la gestión del riesgo.

ACTORES SOCIALES

Está conformado principalmente por el inspector, el grupo de oposición, la asamblea ejidal y a los habitantes afectados (vulnerables y no vulnerables interesados en la problemática). A continuación, se describirá la función de cada actor.

INSPECTOR. Actualmente es el Sr. Alberto Jiménez, quien ha estado a cargo desde hace tres años, de manera honorífica. Su función es representar a los habitantes de la Ixtla ante las juntas de inspectores que se llevan a cabo en la Junta Auxiliar de San Francisco Totimehuacán del Municipio de Puebla. Entre sus labores están el expedir constancias de propiedad, solicitudes de apoyo ante la cabecera de la junta auxiliar para mejoras a los equipamientos urbanos (centro de salud, inspectoría, colegio, espacio público), convocar a los habitantes para participar en programas sociales como PROSPERA³⁵, o para tratar los problemas de infraestructura y servicios públicos. Cabe destacar su disposición y apertura para trabajar junto con la academia y la actual investigación.

GRUPO DE OPOSICIÓN AL INSPECTOR. Es representado por el anterior inspector de Santa Cruz La Ixtla³⁶, ha mantenido desde entonces su liderazgo, incluso mayor al del actual inspector, puesto que aún organiza y dirige a la localidad. También tiene comunicación directa con otros grupos externos para tratar de gestionar la mejora o soluciones a las problemáticas del lugar. Sin embargo, su actuación es limitada por la falta de titularidad ante la Junta Auxiliar de San Francisco Totimehuacán³⁷.

³⁵PROSPERA, Programa de Inclusión Social, que “articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza” (SEDESOL, 2018, p.2).

³⁶ En éste caso, se observó por la autora y algunos acompañantes

³⁷ No se tuvo acceso con él a pesar de haber hecho la solicitud

ASAMBLEA EJIDAL. Es la asamblea el órgano supremo del ejido en donde participan los ejidatarios³⁸, en éste caso conformada por 20 personas aproximadamente, entre ellos se encuentran los hijos de ejidatarios (que representan a sus padres si es que por salud no pueden asistir), y principalmente compuesto por hombres. La función que tienen de acuerdo al Art. 23 de la Ley Agraria son entre otros tantos, la discusión sobre la:

“distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido; Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización; Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios; Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley; Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación; División del ejido o su fusión con otros ejidos; Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia; Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;” (DOF, 2018, p.4-5)

Sin embargo, aún no se ha logrado contactar directamente al comisario ejidal empero se sabe por las pláticas informales con el inspector que se reúnen por lo menos una vez al mes o cuando la situación lo amerita.

HABITANTES AFECTADOS. Compuestos por familias vulnerables interesadas y no interesadas, y por la comunidad en general. Los habitantes se dividen en dos grupos religiosos, los católicos cristianos y los testigos de Jehová. Según el Inspector, la mayoría de los fieles testigos de Jehová, pertenecen al grupo de oposición al inspector y algunos no aprueban la relación con antorcha campesina. La presencia de antorcha campesina se encuentra en las colonias colindantes de Santa Cruz La Ixtla, en cambio la mayoría de quienes apoyan al inspector son católicos.

RELACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES

Los diferentes actores mantienen relaciones fragmentadas, pocas veces directas y parciales como se explicará a continuación:

ORGANIZACIÓN FRAGMENTADA. Si bien, la jerarquía política y administrativa de la localidad está representada por el inspector ante la Junta Auxiliar de San Francisco Totimehuacán, en la cotidianidad del ejercicio ha sido contrarrestada por dos factores clave: primero, la falta de autoridad y liderazgo del inspector, y segundo, por la amistad que mantiene con antorcha campesina³⁹.

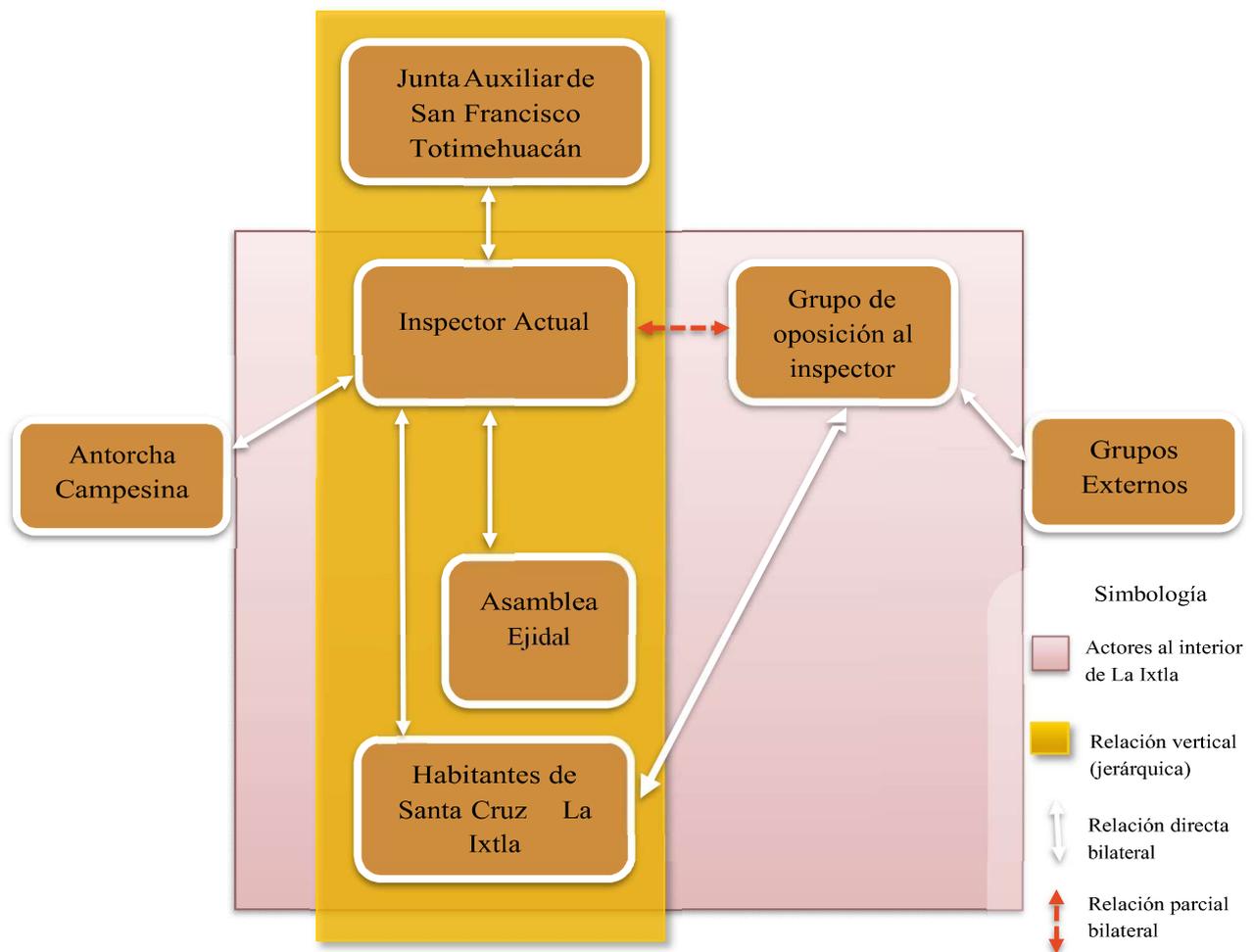
³⁸ Artículo 22 de la Ley Agraria (DOF, 2018, p.4)

³⁹ Existiendo un interés latente, pues siguen en contacto para el mejoramiento de la red de agua potable y

El anterior inspector, quien es primo del actual, se ha valido de éstos factores para mantener su liderazgo y autoridad ante los habitantes que no aprueban la presencia de antorcha campesina. Organiza a sus allegados junto con algunos grupos externos para intentar resolver algunos problemas de servicios e infraestructura urbana. Sin embargo, al no tener el nombramiento oficial mantiene una estrecha relación con el inspector para gestionar algunas demandas.

Asimismo, los simpatizantes de cada líder pertenecen a religiones diferentes, condición que fragmenta aún más la relación entre ellos. La diferencia de perspectivas entre ambos grupos políticos y religiosos, dificulta aún más la existencia de una organización asertiva y propositiva de la localidad, restando avances a una efectiva gestión para reubicación de vivienda en zona de riesgo por inundación.

Esquema 3. Relación de los actores sociales de Santa Cruz La Ixtla



Fuente: elaboración propia.

pavimentación de la calle principal, de hecho, ésta organización gestionó la pavimentación la calle principal.

Para entender mejor las relaciones que existen con los actores sociales dentro de la localidad, se presenta el esquema 3. En el cual, se visualiza la jerarquía vertical (recuadro amarillo) con la que están organizados. El inspector es el intermediario entre la junta auxiliar, los ejidatarios, los habitantes. Aunque la relación es directa y bilateral, es débil, puesto que el inspector no se posiciona con una actitud de autoridad⁴⁰. La relación parcial y bilateral que tiene el inspector con antorcha campesina ha provocado que exista un grupo opositor a su figura política. Ante la posición de autoridad del ex-inspector, éste ha aprovechado para seguir ejerciendo mayor autoridad y liderazgo hacia los habitantes de La Ixtla, así como buscar apoyo de grupos externos⁴¹ (localizados fuera del recuadro café) para intentar solucionar algunos de los problemas que afectan a la localidad. Esta situación deriva en una tensión entre el grupo de oposición al inspector con el grupo simpatizante al inspector, provocando una relación fragmentada (como la observada durante las reuniones) en el sentido en que prevalecen como principales los intereses personales⁴² sobre los colectivos. Éste tipo de estructura interna fragmentada, retrasa una organización efectiva entre los pobladores para una sensibilización y mayor participación en la reubicación de vivienda en riesgo.

Acercamiento universitario. Se ha mantenido contacto con la población desde el año 2010⁴³, si bien no ha sido constante, no se ha perdido la comunicación. A partir del 2017, se retoma un acercamiento más formal para indagar sobre la posibilidad de brindar una propuesta de reubicación de vivienda en zona vulnerable por inundación para que ellos la gestionen.

A pesar que desde el inicio existieron complicaciones en el empleo de una metodología basada en: identificar los actores sociales principales, recorridos de campo, historias de vida, encuestas y reuniones informativas, se contactó exitosamente al inspector quien otorgó inicialmente una entrevista semi-dirigida. Conforme los continuos acercamientos durante los siguientes meses, se mantuvieron pláticas informales, historias de vida con sus familiares, así mismo, bajo el interés y atención por presentar a las familias que considera más vulnerables, ya sea porque sus viviendas están más cerca del lago de Valsequillo y/o las construidas con materiales efímeros, fue que se lograron realizar encuestas piloto a quince representantes de familia⁴⁴. A partir de las encuestas (ver

⁴⁰ Observadas en las visitas de campo.

⁴¹ Además, se desconoce los perfiles a pesar de buscar información sobre ellos.

⁴² Se observó que los líderes convocan a sus familiares y amistades antes que a la población en general, provocando toma de decisiones parciales

⁴³ Trabajo de campo para el proyecto de grado de Schiavon (2011).

⁴⁴ Cuyo objetivo es de conocer la situación de vivienda actual, el problema prioritario identificado por la población, si también saben el riesgo en el que se encuentra y la forma de contactarlos posteriormente para continuar integrándolos

anexos), existieron dos casos que se encausaron a lograr historias de vida, propiciado en gran parte por el mismo habitante. Fue así, que se encuentra uno de los ejidatarios de antaño, quien le tocó presenciar la expropiación del núcleo agrario y ha visto desde sus orígenes el crecimiento del lugar.



Ilustración 18. Iglesia católica del sitio



Ilustración 19. Visita a casa de habitante con el inspector

Posteriormente, se acuerda con el Inspector de convocar a todos los habitantes para una reunión informativa sobre la prevención de riesgos con punto de reunión en la inspectoría (ver ilustración 20). A pesar de colocar publicidad sobre la reunión (ver ilustración 21), en el día estipulado existió nula asistencia de los habitantes, por lo que se tuvo que recurrir, al llamado del Padre a sus fieles para que asistieran a la inspectoría finalizando la misa.



Ilustración 21. Cartel de convocatoria.



Ilustración 20. La Inspectoría

De esa manera es como se logró la asistencia de tres mujeres mayores y cuatro infantes, a quienes se les dio una primera plática informativa sobre el riesgo en el que se encuentran algunas viviendas de la localidad. Se logra observar que por parte de los infantes existió interés pues, pareciera que no sabían la situación de riesgo en la que se encuentran, al contrario, están totalmente consiente (ver ilustración 22)



Ilustración 22. Primera reunión informativa

Se aprovechó un día de faena para una segunda reunión (ver ilustraciones 23 y 24) para presentar la situación de riesgo por inundación en la que se encuentra gran parte de las viviendas, así como, mostrar parte de la actual investigación. Esta vez con algunos integrantes de la Asamblea Ejidal y se informó también que existen programas por parte del gobierno para la posibilidad de reubicar las viviendas en zona de riesgo por inundación y prevenir de esa forma alguna catástrofe, del cual, podrían participar siempre y cuando se encuentren organizados y con un representante.

La respuesta observada es que, si tienen conocimiento de la situación de riesgo en la que se encuentran, sin embargo, parece que es un problema menor para alguno de ellos. Con algunos otros habitantes, si representó evidente preocupación, ya que sus viviendas se encuentran justo a la orilla de la presa de Valsequillo, fueron ellos quienes se mostraron más interesados tanto en la investigación como en la propuesta, preguntando así, sobre la gestión y si en ella, no se encontrarían en riesgo de perder su propiedad.



Ilustración 23. Segunda reunión informativa.



Ilustración 24. Asistentes a la segunda reunión.

A pesar de que existió una buena recepción de la información, como su consentimiento en la necesidad de hacer algo antes de que sea demasiado tarde ante un desastre y, que se encuentran totalmente consientes sobre el riesgo en el que viven, no existió mayor interés por conocer más sobre la investigación y la gestión necesaria para la propuesta, obteniendo como respuesta ciertas actitudes de negligencia y desidia por parte del ex – inspector principalmente, quien muy tajante y amablemente, agradeció la información y sin más, haría saber por medio del inspector, si se llegara a convocarse otra reunión.

Dicha actitud observada, ha limitado el avance de plantear los posibles caminos en la gestión para la reubicación de vivienda en zona de riesgo, a una zona seguro dentro de su mismo contexto, desde una coparticipación entre los actores de los diferentes sectores. Aunque se le ha hecho saber al inspector el interés por asistir a una asamblea, aun no se ha logrado asistir a una de ella, esperando todavía la aprobación de ellos para presentar formalmente la investigación y el proyecto. A pesar de la poca participación observada en la asistencia, en las limitadas proposiciones y casi nulas preguntas sobre el proyecto, finalmente se tuvieron un total de 15 acercamientos.

LA ARTICULACIÓN INEFICAZ DE LOS ACTORES PÚBLICOS

El tema de la gestión para una reubicación de vivienda en zona de riesgo por inundación no es aún tema considerado prioritario por las principales dependencias de gobierno, a pesar de que existen instrumentos que podrían hacer posible dicha acción. Por un lado, a nivel federal y con presencia en el Estado de Puebla, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, quien tiene

“el propósito de planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural, así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata” (SEDATU, 2018).

Pronunció el Programa de Prevención de Riesgos [PPR, 2016], del cual se describe detalladamente en el capítulo tres, no ha permeado en el Ayuntamiento de Puebla, a pesar de que existe a nivel municipal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, quien tiene como una de sus funciones el de “Elaborar de conformidad con la normatividad aplicable planes, programas o acciones en materia de ordenamiento territorial y lo relativo a asentamientos humanos” (SEDUS, 2018).

Por otro lado, a nivel municipal, el Instituto Municipal de Planeación de Puebla [IMPLAN] quien

“es la encargada de realizar permanentemente un diagnóstico sobre la problemática social, así como las necesidades del Municipio, para diseñar instrumentos de planeación y gestión municipal, considerando en ellos, el diseño, la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes, programas y políticas en el corto, mediano y largo plazo, incluyendo la participación ciudadana para construir una visión de Ciudad socialmente compartida” (IMPLAN, 2018).

Las acciones prioritarias están sujetas a las primacías de la agenda pública que determine el gobernante en turno, por ejemplo, durante la administración del presidente municipal Luis Banck Serrato⁴⁵, el tema de suelo y vivienda fue pausado desde el 2016, según el representante de la subdirección de planeación en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. Asimismo, la dependencia que se encuentra más involucrada pero también limitada por la misma condición, es decir, ante la falta de interés político, es Protección Civil del Estado de Puebla, quien tiene como fin

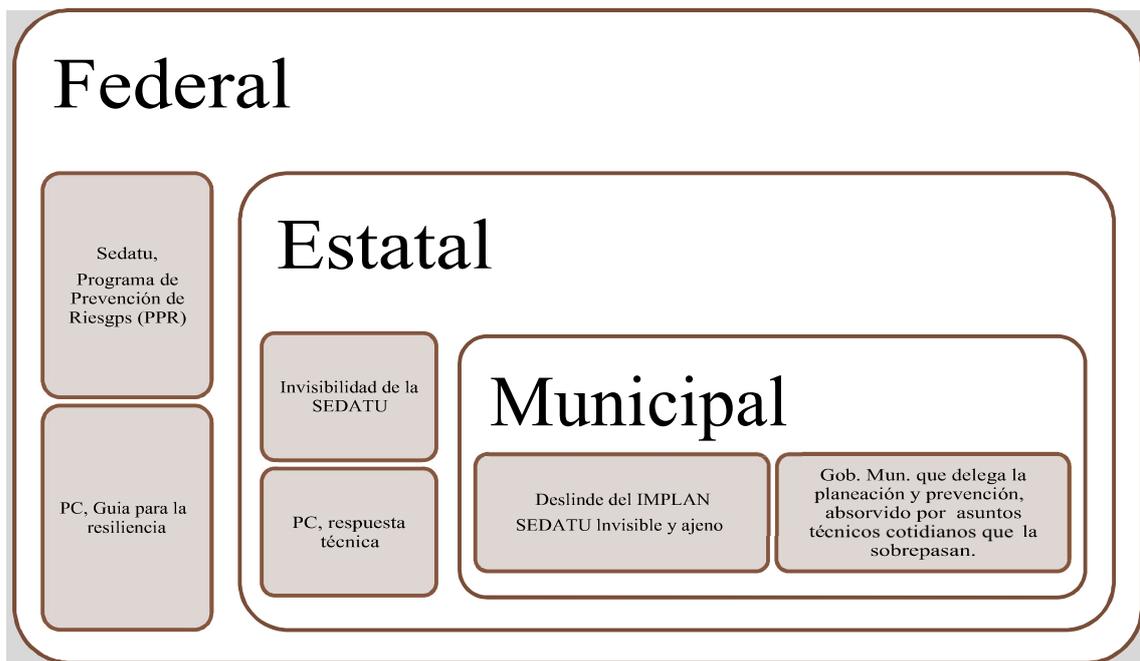
“crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente” (Protección civil, 2018).

Por otro lado, las entrevistas realizadas al personal responsable de la prevención de riesgos, como de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, es evidente el parcial conocimiento de la existencia del Programa de Prevención de Riesgos [PPR], sin embargo, aunque tienen el carácter preventivo, no pueden tener una mayor actuación debido a otros factores, como el burocrático y el cultural.

⁴⁵ Periodo presidencial municipal del año 2016 al 2018.

FACTOR BUROCRÁTICO. Se identificaron algunas de las in-acciones de los actores públicos en los tres niveles de gobierno, reflejando la desorganización y poca colaboración - correlación entre los actores políticos con respecto a su funcionamiento, pero, sobre todo, del empleo de los instrumentos legales estructurales de la planeación. Se hace énfasis en la planeación puesto que es a partir de ella, que puede evitar se desarrollen los asentamientos humanos en zonas de riesgo, en conjunto con los actores quienes tienen la responsabilidad de ejercer congruentemente la normativa.

Esquema 4. Panorama de las in-acciones de los actores públicos



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el Esquema 4, existen acciones en las políticas públicas a nivel federal que se traducen en programas, en éste caso, en el Programa de Prevención de Riesgos (2018), y en documentos como la Guía para la Resiliencia Urbana (2016), con la intención de permear a nivel municipal. En el caso particular de Puebla, existe una cierta ausencia tanto de actores como de instrumentos a nivel estatal. A nivel municipal se llegan a distinguir los actores, sin embargo, dependiendo del actor son los programas federales que se referencian y se adoptan para su ejecución, para la planeación y desarrollo de sus municipios. De ese modo, se aprecia que el actor quien tiene la responsabilidad de emitir permisos, dictámenes y factibilidades es el Ayuntamiento de Puebla, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, empero, delega la función de planificar el desarrollo urbano a un actor descentralizado como el IMPLAN. En las entrevistas

realizadas (2019) a los departamentos de gestión del suelo y de vivienda de la subdirección de planificación, se detectó que es la misma secretaría la que se ve absorbida por dichas tareas técnicas (emisión de permisos, dictámenes, etc.) en la que no ha sido posible concentrar esfuerzos en la planeación eficaz de los desarrollos de los asentamientos humanos. Finalmente, ambos actores, delegan la función preventiva a Protección Civil.

El problema no es que el Ayuntamiento delegue funciones, es la falta de coordinación entre ellas y la deficiencia de sus funciones con el marco legal, que supone es de alcance longitudinal y transversal. Como resultado, el involucramiento de las dependencias gubernamentales, a través de sus programas, se va diluyendo en cada fase administrativa, teniendo como resultado una incidencia reactiva, es decir, después del riesgo, olvidando la preventiva. Un ejemplo, es la respuesta del CENAPRED⁴⁶, cuando dice que a nivel nacional existen diversos documentos que intentan prevenir los riesgos, como el Programa de Prevención de Riesgos, y delega toda responsabilidad a la población para no asentarse en zonas de riesgo, deslindándose de ésta manera de su actuación en el tema.

La relación entre sectores como en los propios integrantes de cada uno está fragmentada, funcionando parcialmente. Por un lado, el sector público a nivel municipal no alcanza a permear el marco teórico con el que basan sus acciones. El hecho de que el Ayuntamiento delegue a otras dependencias temas como el suelo, la planeación, el desarrollo urbano y la prevención sin un enfoque integral entre ellos ni una correlación en sus dinámicas, hace que cada actor se limite en tareas muy particulares y a contratiempo, segregando los otros temas que la complementan, como el caso de una gestión para la reubicación de vivienda en zonas de riesgo a su contexto inmediato. El IMPLAN, autorizada para la planeación y desarrollo urbano, se limita a los temas prioritarios del Ayuntamiento desde una planificación acotada a intereses económicos y políticos, sin tomar en ellos consideraciones sobre los posibles riesgos que pueda tener la población en asentamientos particulares. Por otro lado, Protección Civil, también está limitada en emitir recomendaciones a la población como al municipio ante los desastres a los que se puedan enfrentar y realizar simulacros ante un acontecimiento de riesgo, limitando la prevención a una acción de reacción ante el riesgo. Tanto el IMPLAN como Protección Civil, no están facultados para llevar la prevención del riesgo a su estado más puro, el de evitar que existan asentamientos humanos en zonas de vulnerabilidad y riesgo, puesto que lejos de emitir la

⁴⁶ después de su ponencia magistral “Planificando el desarrollo urbano: algunas reflexiones desde la perspectiva de la identificación y el análisis de riesgos”, en el Segundo Congreso Nacional de Movilidad en Ciudades Históricas: Vulnerabilidad y Resiliencia Urbana. Ver anexos

aprobación para la construcción en aquellos sitios, es la falta de proveer herramientas, consideraciones, observaciones, análisis y medios para que junto con el Ayuntamiento se articulen las condiciones urbanas, económicas y sociales necesarias para que la población no busque ni tenga la necesidad de acceder a suelos en zonas de riesgo. El mismo Municipio, aunque tiene constitucionalmente la facultad para proveer condiciones democráticas en el acceso al suelo y vivienda a los ciudadanos, así como el de limitar a grupos de poder que se aprovechan de las brechas que existen en el sistema para apropiarse de suelo vulnerable a costa de la seguridad de los asentamientos humanos, se ha visto limitada principalmente por tres aspectos mencionados en las entrevistas por sus representantes: 1) los periodos cortos de la administración municipal, que no permean para dar continuidad a los proyectos transversales; 2) el interés y enfoque del presidente municipal, que ha dejado de lado el tema de los asentamientos humanos irregulares; 3) y las funciones técnicas de la secretaría, que sobrepasan sus tareas habituales. Además, en la relación entre las dependencias, se vislumbra la falta de políticas alternativas –diferente a lo que se ha empleado- en materia de asentamientos humanos irregulares que dé cabida a otras formas más eficientes de gestionar y planificar sobre todo a nivel municipal que facilite la tarea de organizar las formas de ocupar el suelo (un suelo accesible, seguro) y propiciar las condiciones necesarias para que la población no se vea obligada a ocupar zonas de riesgo. Ello se traduce en la necesidad de una responsabilidad política que genere un dinamismo consciente, genuino e integral en sus acciones y relaciones entre sus actores para la seguridad de la población que habita el suelo.

FACTOR CULTURAL. Anteriormente, durante el periodo de gobernación del Lic. Marín⁴⁷, en la colonia Romero Vargas, localizada al norte del municipio de Puebla, se ejecutó el programa de reubicación en la población que estaba asentada junto al Río el Atoyac. Aunque su intervención puntual fue exitosa, la falta de intervención a posteriori en la zona de riesgo por inundación, como, por ejemplo, la demolición de vivienda para una implementación de parque lineal, dio pie a nuevos pobladores volviendo a ocupar las viviendas que habían sido abandonadas y generando así, un ciclo de riesgo que persiste⁴⁸. Esto se alimenta tanto por la falta de una intervención integral antes, durante y después de la reubicación de vivienda en zonas de riesgo por inundación, que provoque un uso más seguro de la zona por parte de los habitantes, como por una falta de seguimiento institucional al cumplimiento de dichas intervenciones. Situaciones como la mencionada anteriormente, son aprovechadas por grupos políticos como antorcha campesina, para

⁴⁷ Periodo gubernamental del 2005 al 2011

⁴⁸ Información de la entrevista realizada a Protección Civil, ver anexos.

movilizar a la gente y usar espacios que no son seguros para la integridad de la vida de los pobladores⁴⁹.

Existen dos componentes que continúan alimentando la ocupación en la zona de riesgo por inundación en el caso particular de Santa Cruz La Ixtla, primero, el grupo político de antorcha campesina, ha influido sutilmente en el lugar, incentivando la llegada de foráneos para habitar en el lugar, continuando la ocupación de suelo en zona de riesgo, de igual manera que algunos representantes de Protección Civil, los propios habitantes ven muy lejano el panorama de inundación, pasando así al segundo componente, la subestimación de la presa de Valsequillo. La postura de Protección Civil es que las probabilidades que exista una gran inundación y que llegue alcanzar y a rebasar dicha cota límite 2060, es prácticamente nula, puesto que el sistema de la presa, comprende varias agujas cuya función es encaminar el exceso de agua hacia los arroyos naturales en dirección a Tecamachalco. Paralelamente, existe un equipo que monitorea constantemente el nivel de agua de la presa, abriendo y cerrando las compuertas cuando es necesario. Es decir, bajo la perspectiva de Protección Civil, tendría que suceder algo completamente extraordinario para que las poblaciones asentadas a las orillas de la Presa de Valsequillo tengan afectaciones por inundación.

A pesar de que, en los últimos cinco años, protección civil ha efectuado dos simulacros de evacuación en la localidad ante el riesgo por inundación, evacuando alrededor de 80 participantes de Santa Cruz La Ixtla hacia las instalaciones educativas de la Colonia Ampliación Balcones del Sur, y dándoles a conocer la cota límite 2060 para construir vivienda, continúa la ocupación en la zona de riesgo por inundación. Bajo la perspectiva de protección civil, aunque existen programas de reubicación de vivienda, que a partir de su experiencia y observación de los factores externos que influyen en el tema, es inviable, ya que continuará llegando gente a ocupar las zonas de riesgo, aunque antes se haya desalojado como medida reactiva y/o preventiva ante la inundación, si es que no se ve ni interviene de manera integral antes, durante y después de la intervención.

Por otro lado, la relación del sector social, se vislumbra un doble liderazgo influenciado por un tercer actor quien es un grupo de poder que se beneficia del clientelismo político como de la necesidad de la población para ocupar el suelo. Al existir un doble liderazgo político en la misma comunidad limita el actuar de ellos en la mejora de sus condiciones de vida, en la certeza jurídica sobre la propiedad y en acciones preventivas

⁴⁹ Idem

que ellos mismos podrían gestionar para habitar sin riesgos por inundación, o en su caso, reubicarse a una zona segura en su contexto inmediato. Bajo éste contexto, el representante del Departamento de Vivienda es consciente de que en el caso de Santa Cruz La Ixtla, tanto los “usos y costumbres” como el arraigo a sus formas de vida de la población originaria, así como, la falta del interés sobre los asuntos internos de los habitantes recién asentados en el lugar, propician el debilitamiento de la organización social y de la búsqueda del interés por el bien común de sus habitantes.

FUNCIÓN Y ALCANCES DEL TERCER SECTOR

En el tercer sector⁵⁰ se hace referencia tanto a los organismos no gubernamentales como las instituciones educativas de nivel superior en relación con el suelo y la vivienda, puesto que serían los actores para el apoyo tanto en la construcción de nueva vivienda, como en la forma de ocupar el suelo. En éste caso, bajo un contexto de reubicación de vivienda, se podría contar con la participación de ONU-Hábitat con presencia en Puebla, con la Coalición Internacional del Hábitat en América Latina [HIC-AL por sus siglas en inglés] con presencia en la Ciudad de México y/o con OXFAM México. Y finalmente, desde las instituciones educativas de nivel superior, se centrará en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla [BUAP].

ONU-HÁBITAT. Es el programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, quien tiene como misión el “promover el desarrollo de los asentamientos humanos sostenibles, para mejorar la calidad de vida de todas las personas, en un mundo en urbanización” (ONU-HABITAT México, 2019). Su labor es trabajar con los gobiernos de todos los niveles y con contrapartes locales, a quienes acompañan en el desarrollo e implementación de herramientas, mecanismo y soluciones de clase mundial, para que sus ciudades se conviertan en lugares inclusivos y sostenibles, motores de crecimiento económico y desarrollo social. Han tenido experiencia en cuatro décadas en su capacidad de convocatoria y movilización de partes interesadas para generar alianzas para el desarrollo urbano sostenible, ya que reúnen a gobiernos, academia, organizaciones y sociedad civil en espacios de diálogo para impulsar cambios transformadores a través de la corresponsabilidad (ONU-HABITAT México, 2019). Es así que, el 2016, publicó en conjunto con SEGOB y SEDATU, la Guía de Resiliencia Urbana, misma que se enmarca como instrumento normativo de apoyo tanto para PC como para los Ayuntamientos Municipales.

⁵⁰ Integrado por Organizaciones sin fines de lucro e instituciones educativas del nivel superior

Si bien es posible obtener recursos financieros y apoyos necesarios, la falta de vinculación entre el nivel federal y el municipal, y por otro lado, la vinculación del Ayuntamiento Municipal con la Comunidad afectada, que hasta ahora han obstaculizado la gestión.

HIC-AL. Paralelamente con función en la Ciudad de México a través de la Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat [HIC- AL], es la red global por los derechos vinculados al hábitat tanto en el campo como en la ciudad, quien, a través de la solidaridad, la articulación y apoyo entre organizaciones sociales, lucha por la justicia social, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Sus tres objetivos generales son: construir una coalición fuerte, con capacidad propositiva y voluntad de trabajo articulado; fortalecer los actores, las iniciativas y los procesos populares, ello en defensa, promoción y realización del derecho a la tierra, la vivienda y la ciudad; Incidir en las políticas públicas, en la regulación del acceso al suelo, la construcción, el disfrute de la vivienda, el mejoramiento barrial y el ordenamiento territorial desde la perspectiva de los derechos humanos vinculados al hábitat. (HIC-AL, 2019).

Ha colaborado en la organización y participación activa en asambleas generales, reuniones del consejo como el Día del hábitat y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, también ha colaborado en la organización de eventos como el Foro Social Mundial y el Foro Social de las Américas.

Esta organización resulta fundamental por su enfoque estratégico en la intervención de “acompañar y apoyar los procesos de las comunidades para construir alternativas para el buen vivir y la dignidad de los pueblos a través de (...) el resguardo al derecho a un medio ambiente sano, la promoción de la producción social del hábitat y la lucha contra las violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la ciudad.” Además, ayuda a “incidir en las políticas públicas de la vivienda y el hábitat a nivel global, nacional y local desde un enfoque de derechos, equidad de género y ambiente sustentable.” (HIC-AL, 2019, prr.3).

El quehacer de HIC responde al objetivo de “Resguardar el derecho a un medio ambiente sano”, a través de “...Apoyar procesos de prevención de riesgos y reivindicaciones de las víctimas de desastres para promover y defender el derecho de todas las personas a la ayuda de emergencia, al reasentamiento provisorio, asegurar el derecho a permanecer en el lugar y el derecho a la participación real y efectiva en los procesos de reconstrucción.”; al objetivo de “Promover e implementar la Producción Social del Hábitat”, por medio del desarrollo alternativo del hábitat como una alternativa a las políticas

neoliberales de mercantilización, para el mejoramiento y regularización de los asentamientos populares, apoyando a los procesos de autogestión del hábitat a través de las cooperativas y las organizaciones de base. Promover la autoproducción y la ayuda mutua para construir alternativas, y finalmente, en la lucha contra la criminalización de los habitantes en situación de vulnerabilidad y contra la precarización de la vida en general, promoviendo el derecho a la ciudad... (HIC-AL, 2019, prr.8)

Finalmente, con el objetivo de “Luchar contra las violaciones de los derechos vinculados al hábitat”, busca “Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en sus luchas contra el autoritarismo y los regímenes dictatoriales, a través del trabajo de red y campañas solidarias...” Es por ello, que dicha ONG se alinea a las expectativas de la investigación como un actor clave.

OXFAM-MÉXICO. Es parte de un movimiento global que trabaja en 94 países para poner fin a la injusticia de la pobreza y acabar con la desigualdad. En el año 2008, la fundación mexicana de “Rostros y Voces”⁵¹ se integró a Oxfam internacional⁵², fortaleciendo la capacidad de incidencia de la organización y sus relaciones con otras asociaciones de la sociedad civil y órganos de gobierno de todos los niveles. Oxfam México, tiene como misión “combatir la desigualdad extrema y trabajar con otros para lograr que todos los seres humanos puedan ejercer plenamente sus derechos y disfrutar de una vida digna(...) Aboga por un cambio que empodere a las personas para crear un futuro seguro, justo y libre de pobreza.” (OXFAMM, 2019)

Protegen y reconstruyen vidas cuando sucede un desastre, luchan para garantizar el acceso equitativo a los bienes comunes naturales, y defienden los cinco derechos fundamentales: el derecho a una vida sostenible, a los servicios sociales básicos, a la vida y a la seguridad, a ser escuchado y el derecho a una identidad. Su trabajo consiste en combatir la desigualdad, “a través de programas, campañas, investigaciones e intervención en emergencias, en un esquema de tres niveles interconectados: macro, con la apertura del espacio público al debate e influyendo en quienes toman las decisiones; en la creación de alianzas con agendas comunes y con aquellos que pueden hacer la diferencia para lograr cambios reales; micro, con el trabajo directo con las personas para juntos crear agendas de cambios. Finalmente, impulsan el liderazgo y la participación de personas jóvenes, mujeres y comunidades indígenas, que puedan contribuir al fortalecimiento de

⁵¹ Originalmente creada como la Fundación Vamos, dedicada al combate a la pobreza y desigualdad social

⁵² “Oxfam fue fundada en 1995 por un grupo de organizaciones no gubernamentales independientes. Su objetivo era trabajar en conjunto para lograr un mayor impacto en la lucha internacional por reducir la pobreza y la injusticia.” (OXFAM Internacional, 2019).

organizaciones locales e influencia en los gobiernos para garantizar dichos derechos.

BUAP. La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla es una institución pública y autónoma consolidada a nivel nacional e internacional... Comprometida con la formación integral de profesionales y ciudadanos críticos y reflexivos en los niveles de educación media superior, superior y posgrado, que son capaces de generar, adaptar, recrear, innovar y aplicar conocimientos de calidad y pertinencia social; la universidad fomenta la investigación, la creación y la divulgación del conocimiento, promueve la inclusión, la igualdad de oportunidades y la vinculación, coadyuva como comunidad del conocimiento al desarrollo del arte, la cultura, la solución de problemas económicos, ambientales, sociales y políticos de la región y del país, bajo una política de transparencia y rendición de cuentas, principios éticos, desarrollo sustentable, en defensa de los derechos humanos, de tolerancia y honestidad; contribuyendo a la creación de una sociedad proactiva, productiva, justa y segura. (PDI, 2017)

De acuerdo con la Agenda Estratégica del Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021 de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, expresa una serie de compromisos desde con la persona, con la comunidad universitaria, hasta con la sociedad, de los cuales implica a empoderar a jóvenes para generar propuestas a las diferentes problemáticas de la sociedad actual, incentivando el compromiso social para generar bienestar y calidad de vida, así como, articular soluciones desde un desarrollo regional sostenible y orientación humanista, a través del aprendizaje situado, inspirando a “No sólo mirar hacia el interior de la institución, sino que salir al encuentro de actores externos para articular esfuerzos y construir futuros más promisorios, para convertirse en el aliado estratégico de toda estructura social comprometida con un mejor futuro para Puebla y la región.” (PDI, 2017). Es a través del posgrado en Ordenamiento del Territorio, en la facultad de arquitectura, que la academia ha mostrado su preocupación e interés en la búsqueda de coadyuvar en el mejoramiento de la población más vulnerable y de los asentamientos humanos irregulares, a través de varias líneas de investigación, como lo es la planeación participativa desarrollada por el CA-118 Planeación y Gestión Territorial Sustentable.

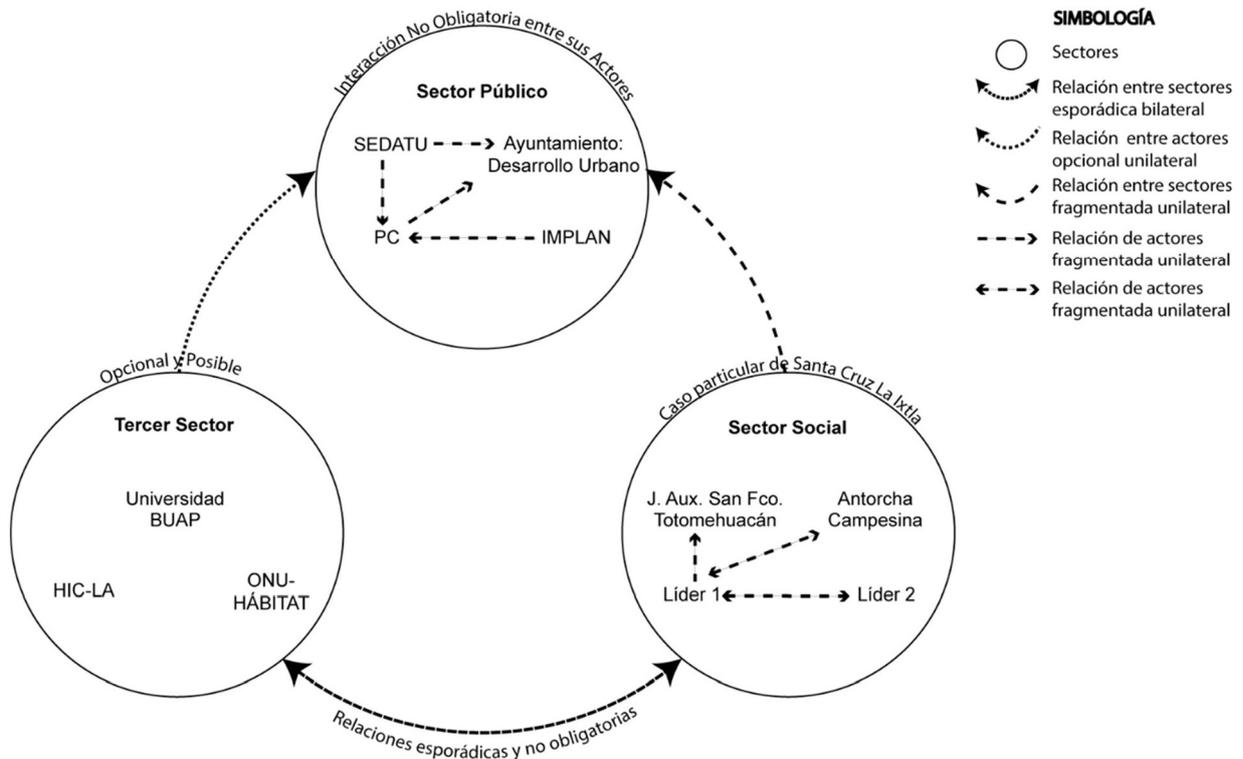
En definitiva, el tercer sector, integrado por la universidad y ONG's mantienen acciones y vinculación entre los actores interesados y quienes lo solicitan. Actualmente, aunque existe una postura abierta tanto del sector público como de las ONG y universidad, aún no hay una iniciativa que la detone. En conclusión, se identifica una actitud abierta pero pasiva que a veces inmoviliza o limita las acciones colaborativas para propiciar un escenario que incentive al sector público y social a trabajar en conjunto por un bien común, en este

caso, para posibilitar la reubicación de vivienda en zonas de riesgo a una zona segura en su contexto inmediato.

INTERACCIONES ENTRE SECTORES Y ACTORES

Como podemos observar, los actores que podrían hacer posible una reubicación de vivienda están agrupados en tres grandes sectores, el público, el social y el 3er. sector, mismos que se encuentran tanto al interior como al exterior semi-articulados (ver esquema 5). Para comprender su interacción, se presenta el diagrama de funcionamiento, composición y correlación entre los sectores-actores: en su estado actual.

Esquema 5. Diagrama de las interacciones actuales entre sectores y actores



Fuente: elaboración propia.

La interacción externa entre los sectores es diferente entre ellos. El sector social se relaciona unilateralmente hacia el sector público, y la relación fragmentada debido a la indiferencia política en temas de prevención a pequeña escala.

Por otro lado, el 3er. Sector, y en el caso particular del papel de las universidades, como la BUAP, su relación con el sector público es opcional y usualmente unilateral, puesto que no se ven obligadas a incidir en el tema sino hay una investigación, que pueda empujar al sector público en tomar acciones, o por lo menos, recibir observaciones. El sector político se encuentra absorbido en sí mismo, en sus acciones prioritarias y difícilmente existe un espacio para profundizar en medidas preventivas coordinadas tanto con el sector social como con el 3er. Sector. Cabe destacar que la relación entre estos dos últimos sectores, es bilateral, esporádica y no obligatoria, es decir, cuando uno de los dos solicita al otro apoyo durante un periodo de tiempo.

Internamente, en el sector público se observa que sus relaciones también están fragmentadas, son unilaterales entre ellas. Por un lado, la SEDATU y PC emiten sus dictámenes a Desarrollo Urbano, mientras que el Ayuntamiento delega la planificación al IMPLAN, sin que ambos prioricen temas de prevención de riesgos, ni mucho menos, soliciten participar en programas federales como el de PPR-2018. El sector social, en el caso particular de Santa Cruz la Ixtla, tienen internamente unas relaciones fragmentadas y unilaterales como ya se ha descrito anteriormente. Finalmente, en el 3er. Sector, aunque sus actores están más abiertas y propensas a trabajar con el sector social y público, no existen relaciones entre las universidades y las ONG's, en las que puedan trabajar en conjunto.

CONCLUSIONES

Se ha percatado que existen una serie de elementos, sobre todo social y culturalmente que influyen en la gestión para la reubicación de vivienda, bajo la participación entre los actores sociales, públicos y académicos involucrados o interesados. Se observa que a pesar del conocimiento que tienen la mayoría de los habitantes como de las instituciones sobre el riesgo y vulnerabilidad en que se encuentran inmersos, no ven inminente una reubicación de sus viviendas, así mismo, el doble liderazgo en la localidad dificulta una organización para lograr una sensibilización ante el riesgo en que se encuentran. Por otro lado, a pesar de la existencia de instrumentos legales, aún mantienen predominantemente un enfoque de resistencia ante los desastres y desatención a la emergencia. Sin embargo, existe cierta apertura e interés tanto de las organizaciones no gubernamentales relacionadas a la vivienda e instituciones educativas como la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en incidir positivamente en la problemática.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente proyecto de investigación en Santa Cruz La Ixtla, una localidad a pequeña escala que a pesar de su origen y aun modo de vida rural, se exhiben rasgos de asentamientos humanos irregulares, mismos que agudizan el constante riesgo por inundación y afectaciones por sismo que se encuentran inmersos, debido a su ubicación geográfica cerca de una falla geológica y al colindar con la presa de Valsequillo.

Se encontró que es del conocimiento de los habitantes del riesgo en que viven, aún falta una sensibilización en ellos, especialmente en los líderes del lugar, que pueda provocar una voluntad activa en acciones preventivas, como la posibilidad de reubicación de vivienda en riesgo a una zona segura en su contexto inmediato. Ante dicha posibilidad de gestión, se observaron diversos factores que la limitan:

- A nivel local, socialmente el doble liderazgo en la Ixtla va frenando la participación en los habitantes, limita la ejecución de programas a pequeña escala y asimismo al tener una información limitada sobre las posibilidades de gestión, se van inarticulando a ONG's que puedan incidir en su problemática, agudizando la pasividad en ellos para reaccionar de forma preventiva.
- En el ámbito público, los instrumentos legales nacionales en materia de prevención, no alcanzan a permear en la pequeña escala, como el caso de la Ixtla y, además, es alimentada por la indiferencia de dichas instituciones a la localidad. Asimismo, en materia de políticas públicas, la in-articulación de los instrumentos legales preventivos entre las diferentes secretarías de gobierno, con los instrumentos de planeación, asentamientos humanos y medio ambiente, lo van haciendo más complejo tanto para su comprensión y mucho más para tomar acciones con incidencia territorial. También se encontró que el enfoque predominante de respuesta ante los desastres y ante la prevención del riesgo es aún, desde la resistencia urbana e infraestructura del control y en atención a la emergencia.
- En el ámbito del tercer sector, las instituciones educativas y organismos sin fines de lucro que buscan ir en correlación con el bien común, los asentamientos humanos y las ciudades, se encuentran muchas veces a la espera de la iniciativa ciudadana para dar el primer paso.
- En todos los niveles, la conexión parcial y unilateral de los ámbitos públicos con al ámbito social y ambos con el del tercer sector; así como, la articulación interna carente de conexiones bilaterales entre los diferentes actores, dejan en visto la aún dormida voluntad colectiva como factor principal para detonar la gestión planteada, puesto que pareciera, se está en la espera de un suceso de desastre natural extraordinario para ansiar una gestión preventiva desde la resiliencia socio- ecológica.

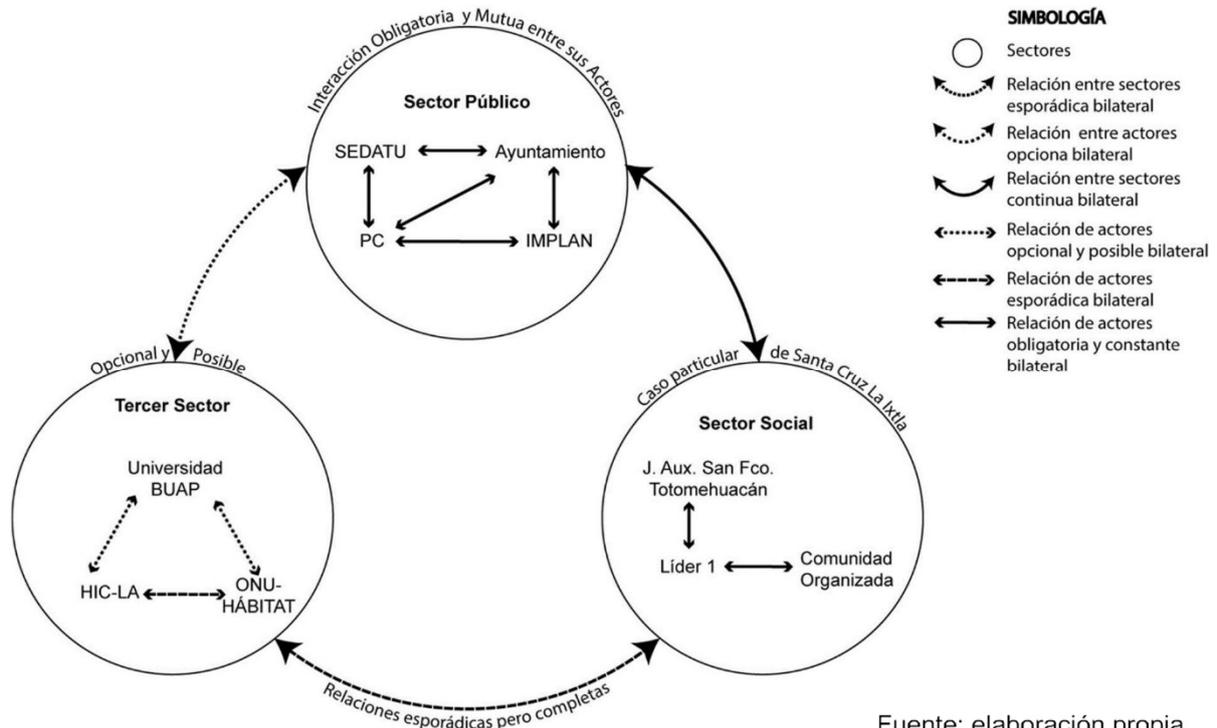
Por tanto, es importante tomar acciones en la materia, comenzando por la discusión académica, donde a través de la difusión de artículos sobre el tema, se incida en dichas gestiones, para que México siga avanzando tanto en sus políticas, pero sobre todo en la ejecución de las mismas, ejerciendo en pleno el discurso político, de permear transversal y horizontalmente en los tres niveles de gobierno, en cada una de sus secretarías: SEDATU, SEGOB desde el CENAPRED, SEMARNAT, como en sus planes, programas y reglas de operación, que junto con las instituciones, dar el peso que vale la prevención del riesgo para otorgar y garantizar una seguridad y calidad de vida de los habitantes, siendo ellos, involucrados en todo momento en el proceso.

En cambio, con la adopción de un enfoque desde una resiliencia urbana y socio-ecológica desde la pequeña escala junto con la recapitulación del aprendizaje obtenido en eventos similares, se puedan salvaguardar a una mayor población, adaptándose tanto la misma sociedad que junto con el ejercicio de los instrumentos legales en materia de prevención, planeación, medio ambiente, asentamientos humanos y protección civil, desde las dependencias de gobierno competentes, a formas alternativas de vivir junto al riesgo sin poner en peligro la integridad de los habitantes.

A partir del análisis sobre la interacción entre los actores que inciden en la gestión para la reubicación de vivienda y ante las condiciones actuales de los tres ámbitos, se plantea una recomendación, donde el escenario ideal (ver esquema 6) sería uno donde la voluntad colectiva alcance a incidir en los tres sectores, los cuales tengan una relación bilateral, integral con la capacidad de regenerar lazos para llegar al bien común de los asentamientos humanos en zonas de riesgo.

En la recomendación, se elaboró una propuesta de restructuración en la interacción entre los diferentes actores de los ámbitos social, público y del tercer sector, en donde las relaciones internas entre los actores del sector público tendrían que desarrollarse bajo un mismo enfoque de resiliencia socio-ecológica y urbana, y con acciones integrales, mientras que en el sector social sus actores están fortalecidos y respaldados por un solo liderazgo sin intereses particulares, que junto con el trabajo vinculado entre las instituciones educativas y las ONG'S favorezcan la relación con el sector público.

Esquema 6. Diagrama de la interacción ideal entre los actores y sectores



Fuente: elaboración propia.

Para llegar al estado ideal se requieren mínimamente condicionantes, con un enfoque articulador, que tenga la capacidad de integrar los sectores bajo tres ejes principales:

1. La vinculación como primer eje rector, con un enfoque integral y resiliente en la prevención del riesgo. Es decir, desde la resiliencia socio-ecológica y urbana, donde la prevención del riesgo tiene un carácter anticipado ante el desastre, y del cual, se aprende de cada evento para superar el desastre y brindar mayor seguridad a la población que independientemente de la escala del territorio, se ejerza. Dicho enfoque tendrá que permear en los diferentes actores en cada ámbito: social, público y del tercer sector, con una vinculación a diferentes escalas, yendo más allá del discurso, para incidir en acciones.
2. Una corresponsabilidad de cada uno de los actores, en la cual, cada quien se involucra particularmente tanto en el problema en cuestión como en brindar estrategias de solución desde la participación. Es decir, los actores del ámbito público asuman su responsabilidad en la tarea de planear, ordenar y dirigir el territorio tomando en consideración las perspectivas y recomendaciones de áreas involucradas como lo son el medio ambiente y ecología, los atlas de riesgos, los planes y/o programas de desarrollo

urbano sustentable, los asuntos sociales en referencia al bienestar y seguridad de los habitantes, los asentamientos humanos y formas de ocupar el suelo. Involucrándose más

en ello evitando delegar dichas tareas a organismos descentralizados públicos (por ejemplo, el IMPLAN) o privados (las inmobiliarias y constructoras). Asimismo, la responsabilidad de los actores sociales reside en respetar los lineamientos legales, mantenerse informados y trabajar en conseguir mayor participación local a los asuntos que afecten su bienestar y seguridad, velando en conjunto por alcanzar sus necesidades básicas como los servicios y equipamientos urbanos, desde la continua comunicación con el sector público y del tercer sector, ya sea con ONG's o universidades. Finalmente, la corresponsabilidad de las organizaciones sin fines de lucro como de las instituciones educativas de grado superior, reside en una continua búsqueda de acercamientos a los menos favorecidos, desde una formación organizada que ayude tanto al sector público a dirigir sus acciones como al sector social en administrar sus recursos y capital.

3. La voluntad política activa para efectuar acciones que beneficien a la población vulnerable por riesgos, traducida también en políticas públicas que den prioridad al tema en los tres niveles de gobierno, como en cada una de las secretarías que influyen en la problemática, tanto la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaria de Gobernación a través del CENAPRED, principalmente, como por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, ésta voluntad debe no solo quedarse en el ámbito político sino permear en el público y en las instituciones educativas de nivel superior, que lejos de esperar dicha voluntad política por parte del sector público, sean ellos también, los que animen o incentiven dicha voluntad. Es decir, sean los actores del tercer sector quienes lideren la vinculación entre el sector público y social, vigilando en todo momento se encaminen desde el enfoque de resiliencia a través de una vinculación y corresponsabilidad acertada.

Es necesario ahondar en el estudio Los asentamientos humanos irregulares, son los que por su ubicación geográfica y escala territorial pequeña están más expuestos a sufrir los riesgos naturales y antrópicos. Por lo tanto, es necesario reforzar estudios de la gestión en la prevención en zonas de riesgo, en el sentido de que las acciones de prevención por parte de las instituciones gubernamentales, tanto de protección civil como de los habitantes, sean la más apegadas en sentido genuino de la prevención, es decir, vaticinar el o los desastres tanto naturales como antrópicos en que se encuentren los asentamientos humanos desde la planeación urbana y a través del enfoque de resiliencia urbana y socio- ecológica, con la premisa de ir aterrizando en nuestra realidad y contexto las interacciones ideales propuestas entre los sectores y actores.

ANEXOS

Entrevistas Estructuradas, con el objetivo conocer el crecimiento de la localidad, la forma en que se ha desarrollado, los problemas principales a los que se enfrenta, si existe cohesión social entre los habitantes y si es posible, desarrollar una comunicación con la asamblea ejidal.

Guion 1:

- ¿Cómo se ha desarrollado Santa Cruz La Ixtla?
- ¿Existe unión social entre los habitantes?
- ¿Cuáles son los problemas que apremian a la localidad?
- ¿Existe posibilidad de organizar una asamblea ejidal?

Resultado guion 1:

Día: 18 de Julio de 2017

Hora: 10:00 – 11:30 hrs.

Actor social principal: Inspector Alfredo

Actor social secundario: familia del inspector.

El pasado martes 18 de Julio de 2017, tuve la oportunidad de entrevistar al inspector de Santa Cruz la Ixtla en el patio de su casa, el cual, se encontraba también presenté toda su familia, es decir, su padre, madre, hermanas, hermanos y sobrinos. Todos ellos a la espera de mi llegada, con la curiosidad de saber el motivo que me llevaba a entrevistar a su “Inspector” quien se presentó como el Sr. Alberto Jiménez Soriano.

Primeramente, me presenté como universitaria, estudiante de la Maestría en Ordenamiento del Territorio en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y quien, desde hace ya varios años, he considerado a La Ixtla en mis estudios universitarios. Ante sus dudas sobre mi presentación, indique también que no estoy con fines políticos ni lucrativos. Por lo que despertó la necesidad del padre del inspector por asegurarse que realmente no voy en representación de algún partido político. Tema que dio oportunidad para explicarme lo siguiente:

Los pobladores de Santa Cruz La Ixtla han mantenido su distancia desde el inicio con las nuevas colonias vecinas de Ampliación Balcones del Sur y Flores del Pedregal por la presencia de antorcha campesina, puesto que son considerados como problemáticos y quienes buscan robar los terrenos.

La familia Jiménez al no encontrar una respuesta asertiva por parte del aquel entonces inspector, sobre el desazolve de su fosa séptica recurrieron con la presidenta de antorcha campesina de las colonias vecinas, quien apoyo y ayudó a la familia en su necesidad. Desde entonces, menciona el padre del actual inspector que hay una amistad.

Ha sido por ésa amistad junto con su hijo: el inspector ha sido posible la pavimentación de la calle principal, quienes los han estado apoyando para resolver su problema del agua y drenaje. Y es por ésa amistad que ha habido división entre los pobladores de la Ixtla.

Regresando a la presentación, pase a explicar el motivo que me llevó a buscar una entrevista con ellos, el cual primero es: saber el o los problemas que más apremian a los pobladores de Santa Cruz La Ixtla. Segundo, es saber si, desde la vivienda se puede mejorar la problemática.

Ante los problemas que ellos identifican como prioridad es el del agua, puesto que no está en ejecución el suministro del agua, debido a tuberías rotas en la red, aunado a la falta de respuesta de concesiones integrales para re-emplazar la tubería. Según el inspector la razón es que aún son considerados como zona rural. Por otro lado, aunque tienen una cisterna, no funciona porque tiene problemas de infiltración.

Otra problemática que identifican es la del drenaje, puesto que a pesar de que son menos, aún hay quienes desechan aguas negras al lago, contaminando también los cultivos.

Hacen falta espacios habitables, puesto que, dentro de un mismo predio, existen de dos a tres familias, como el mejoramiento de sus viviendas, en algunos casos. El inspector en su actual administración, ha buscado apoyo de programas de gobierno, como tu cuarto digno, piso firme, entre otros. Ante la presión del crecimiento, existen algunos pobladores que ya quieren vender sus terrenos, aunque han sido limitados por las asambleas ejidales.

Finalmente mencione que es posible mejorar la problemática desde la vivienda, por ejemplo, el caso del agua. Recapitule que en la investigación que realice en la licenciatura presento un modelo del cual, podría ajustarse al mejoramiento de la vivienda, con las ventajas de sus cualidades rurales y con el aspecto sustentable. Mismos que en comunidad podrían auto resolver sus problemáticas, sin estar esperando respuesta del gobierno, y que así mismo, pueden de esa forma, también ejercer una presión sobre él, para facilitar su solución.

Posteriormente existieron dudas sobre de quiénes participarían, a quiénes les correspondería hacer el trabajo, qué ganamos nosotros y si ya habido casos similares donde la universidad ha participado. Mostrando en todo momento interés por mi planteamiento.

En respuesta hice hincapié que éste trabajo:

- No lo podría realizar yo sola jamás, sino en conjunto con la comunidad, la cual tendría que estar organizada con un representante, el cual ya tienen;
- Es un trabajo en conjunto, ellos como los principales interesados, afectados y beneficiados posteriormente, nosotros (la investigación y la universidad) como guía y apoyo en los aportes técnicos; ambos necesarios para solicitar mayor apoyo de organizaciones como HIC-AL y voluntariados para su ejecución, y así, ejercer presión al gobierno para facilitar los procesos.
- Es necesario que todos los habitantes de la Ixtla estén enterados y, en medida de lo posible, la mayoría participe. En dado caso, sólo se trabajaría con los más interesados.

Por último, llegamos a un acuerdo de organizar una asamblea donde se convocará a todos los habitantes de la Ixtla, con el fin de que sean integrados a pesar de que existan diferencias por el bien mayor de su comunidad, donde formalmente me presentaré ante ellos, expondré la problemática identificada, y que el trabajo de investigación pretende en comunidad y desde la vivienda mejorar su entorno y solucionar desde lo posible su problemática, exponiendo también ejemplos del trabajo que actualmente está haciendo la BUAP en una colonia cercana a CU y de otras instituciones que en conjunto con la comunidad, responden a sus problemáticas.

Para otorgar mayor confianza a los pobladores, me pidieron fuera con la credencial de la universidad, para así deslindar a los partidos políticos. Dicha asamblea se estará realizando un domingo, lo más probable en el último de agosto.

Instrumentos: Historia De Vida (No Ejidatario)

Objetivo del guion 2: Conocer si el habitante tiene referencia sobre la condición política-administrativa de la localidad, como de la certeza jurídica de la propiedad en relación al desarrollo de infraestructura de la localidad y, la precepción del habitante hacia la existencia de la cohesión social.

1. ¿A dónde pertenece Santa Cruz La Ixtla?
2. ¿Fueron tierras ejidales?
3. ¿Eso hace cuánto tiempo fue?
4. ¿En qué año les pavimentaron?
5. ¿Cómo era su terreno?
6. ¿Quién era el dueño de los terrenos?
7. ¿Cómo fue que le “donaron” su terreno?
8. ¿Cómo fue que pudo construir su casa?
9. ¿Todos se conocen?

Resultados guion

2:

Día: 25 de agosto de 2017

Hora: 8:00 – 9:30 hrs Actor social principal: Inspector Alfredo

Actor social secundario: Don Asunción y Doña Benita

Inicialmente, se tenía programada la visita del sitio en Santa Cruz La Ixtla, nosotros (estudiantes de la maestría en ordenamiento del territorio por la BUAP) con el representante del lugar, conocido como el “Inspector Alfredo”. Sin embargo, por un contratiempo a última hora, nos pudieron recibir a las afueras de su casa, tanto los padres del Inspector como la nuera del mismo.

Primeramente, Don Asunción, Padre del Inspector Alfredo, salió junto con su esposa Doña Benita, a recibimos con cierta curiosidad sobre el motivo de nuestra visita. Ante nuestras inquietudes, accedió a platicarnos sobre su historia y fue de ésta manera como indirectamente pudimos realizar la entrevista.

A forma de historia nos relató los siguientes puntos:

1. El emigró de Malacatepec a Santa Cruz La Ixtlá desde hace 60 años, debido a la búsqueda de su propio lugar, puesto que no heredo nada de su padre.
2. En aquel entonces, el lugar era predominantemente ejidal. Actualmente, todo es propiedad privada.
3. Así mismo, las casas eran de unas cuantas familias. Él tuvo que insistir por su lugar en la asamblea de ejidatarios. Lo realizó de forma constante al integrarse poco a poco en

las actividades del lugar, trabajando la tierra e insistiendo que lo merecía bajo el lema: “no me dejó nada mi papá”.

4. Las familias han ido creciendo a la par de seguir recibiendo migrantes del estado de Veracruz y Oaxaca, sobre todo en la zona colindante con Ampliación Balcones del Sur.
5. Existe una división en formas de ver y solucionar los problemas dentro de la población en la Ixtla, pues hay quienes apoyan Antorcha Campesina, esto debido, al apoyo recibido de ellos para la pavimentación de la calle principal y a la red de agua potable (aunque aún no funciona), y hay quienes se reusan a ellos debido al tema de invasión que rodea su imagen.
6. También, debido al crecimiento de población en el lugar, unos han parcelado sus terrenos para posteriormente venderlos.

Por último, la nuera del Inspector pudo salir a nuestro encuentro para llevarnos a un recorrido a pie por la orilla de Santa Cruz La Ixtla. Durante el recorrido, se presenció que el lago de Valsequillo ha ido subiendo de nivel, por lo que, según la nuera, han llegado personas del gobierno para advertirles del incremento del nivel del agua para que desalojen y abandonen su lugar.

Objetivo del guion 3: Conocer más a fondo sobre el proceso de ocupación de la localidad, como su crecimiento y su actual condición física, natural y legal, desde la perspectiva de un ejidatario inicial.

¿Usted como ejidatario, qué me puede compartir sobre la historia de la localidad?

Resultado guion 3:

Día: 24 de octubre de 2017

Hora: 16:00 – 16:30 horas

Actor social principal: solicitó anonimato

Actor social secundario: familia del ejidatario

La Ixtla en sus orígenes era una sola tierra, es decir, no estaba dividida por la Presa de Valsequillo. Desde que empezaron a construir la Presa, el gobierno les quitó aproximadamente doscientas hectáreas, dividieron su ejido en dos y desde entonces, en Santa Cruz La Ixtla se quedaron a construir sus casas por la conexión vial a la Ciudad de Puebla, mientras que La Ixtla Sur se ha quedado del otro lado, con cultivos para pasteo, pero que, se encuentra en discordia por la pertenencia a la Junta Auxiliar de San Andrés Azumiatla quienes reclaman esas tierras como suyas y no como pertenecientes a la Junta de San Francisco Totimehuacán. El ejidatario heredó de su padre sus tierras y de quien las recibió durante el reparto agrario, por lo que la familia desde entonces se dedica a la agricultura, un poco a la ganadería y esos conocimientos los va transmitiendo a sus hijos y nietos.

Los habitantes de la localidad no cuentan con minuta ni con algún documento legal que les dé certeza jurídica sobre su propiedad. Saben que necesitan consolidar su colonia y poseer escrituras, sin embargo, no tienen el conocimiento para gestionarlo y, comenta que el inspector tiene preferencias sobre ciertas familias para apoyos de recursos del gobierno hacia sus familias.

A continuación, se muestra el guion de dicho instrumento a emplear con los actores del colectivo político identificados acorde al nivel gubernamental:

Instrumento Encuesta-Población de Santa Cruz La Ixtla

Objetivo: Conocer la situación de vivienda actual, el problema prioritario identificado por la población, si también saben el riesgo en el que se encuentra su localidad y la forma de contactarlos posteriormente para continuar integrándolos en las posibles gestiones.

Por favor, responder el cuestionario siguiente:

1.	Usted es: a) Representante de colonia b) Comisario Ejidal c) Ejidatario	d) Colono e) Foráneo / Visitante f) Político
2.	Edad: _____ Edo. Civil: soltero(a) unión libre casado(a) divorciado(a) viudo(a) Hijos: _____ Sexo: Hombre Mujer No.de hijos: _____	
3.	Nivel de estudios: a) primaria b) secundaria c) preparatoria d) técnico superior e) ninguno	
4.	¿Cuál es su ocupación? a) Agricultor b) Ganadero c) Comerciante	d) Ama de casa e) Estudiante f) Otro _____
5.	¿Quién es jefe de familia en su hogar? a) Padre b) Madre c) Abuelo d) Abuela e) Tío f) Tía g) Otro _____	
6.	Su vivienda es: a) Propia Si No Su propiedad cuenta con: () escritura () minuta () contrato compra-venta () otra _____ () ninguno b) Rentada Si No ¿Cuánto paga de renta? a) \$100°° a \$500°° b) \$600°° a \$1,100 c) \$1,200 a \$2,000 d) _____ c) Familiar Si No ¿de cuál? d) Prestada Si No ¿de quién? ¿A cambio de qué se la prestan?	
7.	Tiempo de ocupar la vivienda: a) 1 a 2 años b) 3 a 5 años c) 6 a 15 años d) 20 a 30 años e) Mas de 30 años	
8.	Su vivienda cuenta con los siguientes servicios (puede tachar más de una opción): Luz eléctrica si no a veces Suministro agua entubada si no a veces Gas si no a veces Drenaje si no a veces Pozo si no a veces	
9.	Su vivienda está: (puede tachar más de una opción) a) Autoconstruida d) afectada por sismo b) en proceso de construcción e) afectada por inundación c) terminada f) Otro _____	
10.	Su localidad cuenta con los siguientes espacios: a) Plaza o zócalo si no ¿Dónde? b) Área de juegos infantiles si no ¿Dónde? c) Canchas deportivas si no ¿Dónde? d) Mercado / Tiendas si no ¿Cuál?	

11.	<p>¿Sabe que su localidad se encuentra en zona de riesgo? Si () ¿Cuál identifica? No ()</p> <p>¿Estaría dispuesto a re-ubicar su vivienda a una zona más segura? Si () ¿Dónde sería? _____ No () ¿Por qué? _____</p> <p>Depende () ¿De qué? _____</p> <hr/> <p>Si usted tiene propiedad (terreno) en una zona alta y/o segura de su localidad, ¿Estaría dispuesto a vender () o donar () a quienes están en riesgo para re-ubicarse? Si () No () ¿Por qué? _____</p> <p>Depende () ¿De qué? _____</p>																														
12.	<p>Con respecto a los siguientes puntos, responde tachando el número en donde 1 es poco problemático y 4 es muy problemático</p> <table border="0"> <tr> <td>Sobre la vivienda</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Servicios como agua, drenaje, telefonía, etc.</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Espacios de recreación, jardines, plazas.</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Escuelas, mercado, centro salud, etc.</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Presión en venta de terreno a foráneos</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Otro, ¿cuál? _____</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> </table>	Sobre la vivienda	1	2	3	4	Servicios como agua, drenaje, telefonía, etc.	1	2	3	4	Espacios de recreación, jardines, plazas.	1	2	3	4	Escuelas, mercado, centro salud, etc.	1	2	3	4	Presión en venta de terreno a foráneos	1	2	3	4	Otro, ¿cuál? _____	1	2	3	4
Sobre la vivienda	1	2	3	4																											
Servicios como agua, drenaje, telefonía, etc.	1	2	3	4																											
Espacios de recreación, jardines, plazas.	1	2	3	4																											
Escuelas, mercado, centro salud, etc.	1	2	3	4																											
Presión en venta de terreno a foráneos	1	2	3	4																											
Otro, ¿cuál? _____	1	2	3	4																											
12.	<p>¿Usted participa en las reuniones de colonos? Si No A veces ¿Por qué?</p>																														
13.	<p>¿Cada cuánto tiempo se reúnen para tratar los problemas-soluciones de la localidad? a) Fin de semana b) Cada 15 días c) Una vez al mes d) Esporádicamente</p>																														
14.	<p>¿A usted le gustaría participar o involucrarse más en la solución de problemas o mejora en su comunidad? SI () NO () Depende () ¿De qué depende?</p>																														
15.	<p>Si a usted le gustaría que le contactase para participar en las reuniones de colonos, ¿Cómo lo puedo localizar?</p>																														

Entrevista Estructurada. Nivel Federal

Objetivo: Conocer la situación actual de la implementación del Programa de Prevención de Riesgos a Nivel Federal, y conocer las poblaciones que han participado en el PPR en la reubicación de población en zona de riesgo. La entrevista se basa en el siguiente guion:

Información general			
Nombre:	Sexo:	Hombre	Mujer
Dependencia Gubernamental: _____			
Nombre del cargo: _____			Años en el cargo: _____
Nivel: a) Federal b) Estatal c) Municipal			
Nivel de estudios: a) preparatoria b) técnico superior c) licenciatura d) maestría e) doctorado			
¿Cuál es su tarea principal en el cargo que labora?			
Información del Programa Prevención de Riesgos – Nivel Federal:			
1.	¿Dónde han implementado el PPR?		
2.	¿Cuáles han sido sus principales logros?		
3.	¿Cuáles son los principales problemas que se enfrentan las entidades federativas y municipios que postulan en el PPR?		
4.	¿Cuáles son los criterios de elegibilidad de las entidades federativas y municipios?		
5.	¿A qué se debe la omisión en el objetivo principal del programa, la reubicación de la población en zonas de riesgo?		
6.	Los términos de referencia para la elaboración de estudios de viabilidad, y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo, publicados para las ROP del PPR para el ejercicio fiscal 2016, continúan vigentes para el PPR del ejercicio fiscal 2018 o ha existido algunos cambios?		
7.	La guía para la resiliencia es un documento que complementa los términos de referencia mencionados anteriormente o pasa a sustituirlo?		
8.	¿Por qué las obras únicamente se enfocan en la prevención y mitigación superficial, y a pesar de que se elaboran estudios de reubicación de población en zonas de riesgo, no llegan a contemplar obras de reubicación? ¿a qué problemas se enfrentan?		

Entrevista Estructurada. Nivel Estatal

Objetivo: Conocer la situación actual de la implementación del Programa de Prevención de Riesgos a Nivel Estatal, y si Santa Cruz La Ixtla es apta para gestionar a partir del PPR la reubicación de población en zona de riesgo a un contexto inmediato seguro.

La entrevista se basa en el siguiente guion:

Información general			
Nombre:	Sexo:	Hombre	Mujer
Dependencia Gubernamental: _____			
Nombre del cargo: _____			Años en el cargo: _____
Nivel: a) Federal b) Estatal c) Municipal			
Nivel de estudios:			
a) preparatoria b) técnico superior c) licenciatura d) maestría e) doctorado			
¿Cuál es su tarea principal en el cargo que labora?			
Información del Programa Prevención de Riesgos – Nivel Estatal:			
1.	¿El estado se ha postulado como ejecutor de alguna línea de acción de los componentes del PPR 2018? Si, ¿Dónde? No, ¿A qué se debe?		
2.	¿Cuál es el papel que tiene el IMPLAN para el Programa de Prevención de Riesgos (PPR)?		
La sedatu puebla, ha asesorado al IMPLAN sobre los programas sectoriales de la sedatu, y en especial para el PPR? Si, ¿para cuál ciudad, municipio? No, ¿A qué se debe?			
Alineación del Problema de Santa Cruz La Ixtla al PPR 2018			
3.	¿La sociedad civil afectada, las universidades e interesados podrían solicitar directamente un estudio de viabilidad costo-beneficio del PPR 2018, o únicamente se tiene que solicitar a través del municipio ante la SEDATU?		
4.	Santa Cruz La Ixtla, al pertenecer al Ayuntamiento de Puebla y ésta misma pertenece a una de las zonas metropolitanas del sistema urbano nacional (SUN) aplicaría puntualmente al PPR a través de la línea de acción: “Estudios de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo”?		
5.	Si se cuenta con un proyecto urbano-arquitectónico para la reubicación de la población en zona de riesgo de Santa Cruz La Ixtla, podría solicitar fondos públicos, ya sea a nivel municipal, estatal y federal para ejecutar su reubicación?		

Entrevista Estructurada. Nivel Municipal y Juntas Auxiliares

Objetivo: Conocer la situación actual de la implementación del Programa de Prevención de Riesgos a Nivel Municipal, y si Santa Cruz La Ixtla es apta para gestionar a partir del PPR la reubicación de población en zona de riesgo a un contexto inmediato seguro.

La entrevista se basa en el siguiente guion:

Información general			
Nombre:	Sexo:	Hombre	Mujer
Dependencia Gubernamental: _____			
Nombre del cargo: _____			Años en el cargo: _____
Nivel:	a) Federal	b) Estatal	c) Municipal
Nivel de estudios:			
a) preparatoria b) técnico superior c) licenciatura d) maestría e) doctorado			
¿Cuál es su tarea principal en el cargo que labora?			
Información del Programa Prevención de Riesgos – Nivel Municipal:			
1.	¿Cuáles son las acciones que se han realizado para Puebla en materia de Reubicación de Población en Zonas de Riesgo?		
2.	¿Cuáles son las razones de que la prevención, mitigación y reubicación no se encuentra como una acción prioritaria en el Municipio, si éste mismo, se encuentra catalogado como una Zona Metropolitana del SUN con Alto Riesgo según el Índice Global del Riesgo, INEGI?		
3.	¿El Ayuntamiento Municipal ha realizado alguna solicitud para realizar/ejecutar instrumentos de prevención y mitigación de riesgos (Estudios de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo / Estudios específicos, análisis de peligros, vulnerabilidad y riesgos derivados de un atlas de riesgos / Obras de mitigación geológicas, hidráulicas y ecológicas? Si, ¿Cuál? ¿Dónde? ¿Cuánto fue el monto? No, ¿por qué? ¿tienen contemplado realizar alguno? ¿cuál?		
4.	¿El Ayuntamiento Municipal se ha postulado como ejecutor de alguna línea de acción de los componentes del PPR 2018? Si, ¿Dónde? No, ¿A qué se debe?		
Alineación del Problema de Santa Cruz La Ixtla al PPR 2018			
5.	¿La sociedad civil afectada, las universidades e interesados podrían solicitar directamente un estudio de viabilidad costo-beneficio del PPR 2018, o únicamente se tiene que solicitar a través del municipio ante la SEDATU?		
6.	Santa Cruz La Ixtla, al pertenecer al Ayuntamiento de Puebla y ésta misma pertenece a una de las zonas metropolitanas del sistema urbano nacional (SUN) aplicaría puntualmente al PPR a través de la línea de acción: “Estudios de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo”?		
7.	Si se cuenta con un proyecto urbano-arquitectónico para la reubicación de la población en zona de riesgo de Santa Cruz La Ixtla, podría solicitar fondos públicos, ya sea a nivel municipal, estatal y federal para ejecutar su reubicación?		

Entrevistas semidirigidas 17 de octubre de 2018

Representante de Protección Civil, Ing. Jesús Zárate,

En Protección Civil del Estado de Puebla se tuvo la oportunidad de efectuar una entrevista semidirigida con el encargado de riesgos de dicha dependencia, el Sr. Jesús Zárate. Es del conocimiento de PC la existencia del Programa de Prevención de Riesgos (PPR), sin embargo, actualmente no se ha participado de dicho programa, debido principalmente por falta de interés político. Anteriormente, durante el periodo de gobernación del Lic. Marín, en la colonia Romero Vargas, localizada al norte del municipio de Puebla, se ejecutó el programa de reubicación en la población que estaba asentada junto al Río el Atoyac. Las viviendas fueron abandonadas y las familias se reubicaron a diferentes zonas de la ciudad. Se observe que con el paso del tiempo, personas cercanas a las viviendas abandonadas fueron invadiéndolas. Nuevamente, el riesgo persiste, únicamente funcionó entre los años 1997 y 1999. En los últimos cinco años, protección civil ha efectuado dos simulacros de evacuación en Santa Cruz la Ixtla. Ante el riesgo por inundación, la población fue evacuada hacia las instalaciones educativas de la Colonia Ampliación Balcones del Sur. Participaron alrededor de 80 personas, y se les dio a conocer que la cota límite para construir es la 2060. Sin embargo, la población de Santa Cruz La Ixtla, así como, los foráneos que han llegado a habitar en el lugar, continúan ocupando suelo en zona de riesgo para sus viviendas.

Con respecto a la presa de Valsequillo, las probabilidades que exista una gran inundación y que llegue a alcanzar y a rebasar dicha cota límite (2060), es prácticamente nula. Según el Ing. Zárate, el sistema de la presa, su infraestructura comprende varias agujas cuya función es encaminar el exceso de agua hacia los arroyos naturales en dirección a Tecamachalco. Paralelamente, existe un equipo que monitorea constantemente el nivel de agua de la presa, abriendo y cerrando las compuertas cuando es necesario.

Finalmente, para el Ingeniero tendría que suceder algo completamente extraordinario para que las poblaciones asentadas a las orillas de la Presa de Valsequillo tengan afectaciones por inundación. Por otro lado, aunque existan programas de reubicación de vivienda, desde su experiencia y observación es inviable, puesto que continuará llegando gente a ocupar las zonas de riesgo, aunque antes de haya desalojado como medida reactiva y/o preventiva ante la inundación.

Director de Análisis y Gestión de Riesgos del CENAPRED

Ing. Oscar Zepeda Ramos

Durante su ponencia magistral “Planificando el desarrollo urbano: algunas reflexiones desde la perspectiva de la identificación y el análisis de riesgos”, en el Segundo Congreso Nacional de Movilidad en Ciudades Históricas: Vulnerabilidad y Resiliencia Urbana, mencionó que a nivel nacional existen diversos documentos que intentan prevenir los riesgos, como el Programa de Prevención de Riesgos.

BIBLIOGRAFÍA

Protocolo

- Artiles, D., Olivera, A. González, G. & Santiago, G. (2013). *La Reubicación del hábitat en riesgo de desastres naturales*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Editorial Feijóo. México.
- Atlas Nacional de Riesgos (2017). *Atlas Estatales y Municipales*. [Raster]. Recuperado en <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/app/VisorPuebla/>
- García, Rolando. (2006). *Los Sistemas complejos*. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. España: Gedisa Editorial.
- Gobierno Municipal de Puebla. (2006-2011). *Atlas de Riesgos Naturales del Municipio de Puebla*. Secretaría de Desarrollo Social, Prevención de Riesgos de los Asentamientos Humanos; Protección Civil Municipal, Puebla.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. (30 de octubre de 1962). *Decreto del Honorable XII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Periódico Oficial Heroica Puebla de Zaragoza. Tomo: CLXXXIX Número: 35
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2015). *Cuéntame*. Recuperado en http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=21
- Lewin, Kurt. (1990). *La Investigación-acción y los problemas de las minorías*. [Traducido al español de Action Research an Minority Problems] Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/27105727/Kurt-Lewin>
- La Comisión de Desarrollo de Desarrollo y Medio Ambiente. (3 de Julio de 2014). *Dictamen en el que se aprueba el Registro y Reconocimiento Oficial de los Asentamientos Humanos Irregulares conocidos como "(...)"*. Gobierno del Estado del Estado de Puebla. Recuperado en <http://pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/24relevante/dicta.recon.asenta14.pdf>
- Padrón e Historia de Núcleos Agrarios [PHINA]. (2017). *Núcleo Agrario La Ixtla*. Registro Agrario Nacional [RAN]. México. Recuperado en <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>

Capítulo 1

- Adger, W. N. (2000). Social and ecological resilience: are they related?. *Progress in Human Geography*, 24(3), 347-364. doi: 10.1191/030913200701540465
- Audelo Cruz, J. M. (2004). *¿Qué es el clientelismo?* Algunas claves para comprar la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, 12 (24), 124-142. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751459004>

- Flores Lucero, María de Lourdes. (2013.) Alternativas Técnicas y de Gestión para el Saneamiento en Asentamientos Irregulares: El Caso de San Juan Tulcingo, Puebla. *Nova Scientia*, 5 (10), 151-169. Universidad De La Salle Bajío León, Guanajuato, México. Recuperado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=203327540008>
- Freudenberg, R., Calvin, E., Tolkoﬀ, L. & Brawley, D. (2016). Adopción de programas de compra. Tres comunidades inundables optan por una retirada controlada. *Land Lines*, Revista trimestral del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 28(3), 30-41. Recuperado en <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/adopcion-programas-compra>
- Jiménez Huerta, E. (2014). *Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado en <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/oferta-suelo-servido-vivienda-para-la-poblacion-escasos-recursos-en>
- Letelier Troncoso, F. & Rasse Figueroa, A. (2016). Política de Reconstrucción y Desplazamiento: el caso de las familias de bajos ingresos del centro de Talca. *Revista de Urbanismo*, N°35, 220-245. doi: 10.5354/0717-5051.2016.42840
- Liao, K. (2012). A theory on urban resilience to floods—a basis for alternative planning practices. *Ecology and Society*, 17(4), 48. doi: 10.5751/ES-05231-170448
- McCormick, Kathleen. (2018). Huston analiza el panorama de políticas tras el huracán Harvey. La “ciudad de los pantanos” considera hacer cambios en las normas de uso del suelo. *Land Lines*, Revista trimestral del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 30(2), 22-35. Recuperado en <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/houston-analiza-el-panorama-politicas-tras-el-huracan-harvey>
- Real Academia Española [RAE]. (2018). *Resiliencia*. Versión electrónica de la 23.a edición del Diccionario de la lengua española [actualización]. Recuperado en <https://dle.rae.es/?id=WA5onlw>
- Voss, M. & Wagner, K. (2010). *Learning from (small) disasters*. *Natural Hazards*, 55(3), 657–669. doi:10.1007/s11069-010-9498-5

Capítulo 2

- Atlas Nacional de Riesgos (2017b). *Atlas Estatales y Municipales*. [Raster]. Recuperado en <http://www.atlasmunicipalderiesgos.gob.mx/app/VisorPuebla/>
- Baross, Paul. (1998). *Secuenciando el desarrollo del suelo: las implicaciones en el precio del crecimiento de asentamientos legales e ilegales*. En Jiménez Huerta E. (Comp.), Análisis del suelo urbano (pp. 63-90). México: Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2010). *Localidades de la República Mexicana. Catálogo de metadatos geográficos*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. [cartografía] Recuperado en http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/gis/loc2010gw.xml?_xsl=/db/metadatos

a/xsl/fgdc_html.xsl&_indent=no

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2010). *Plano Topográfico del Municipio de Puebla*. Recuperado en <https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2015). *Censo de población y vivienda*.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED]. (2010). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México: Puebla*. Secretaría de Gobernación. Consultado en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/index.html>
- Padrón e Historia de Núcleos Agrarios [PHINA]. (2017). *Núcleo Agrario La Ixtla*. Registro Agrario Nacional [RAN] México. Recuperado en <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>
- Registro Nacional Agrario [RAN]. (2003). *Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares [PROCEDE]*. Secretaria de la Reforma Agraria. Recuperado en <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>
- Schiavon L., Margot (2011). *Vivienda e integración urbana: proyecto de espacio habitable que dignifique la población asentada en terrenos irregulares en la periferia sur-oriente de la zona metropolitana de Puebla*. (Trabajo de grado). México: Universidad Iberoamericana Puebla, Puebla.

Capítulo 3

- A. (2017). *Concepto de Ley*. Equipo de Redacción de Concepto. Recuperado en Junio de 2018 de <http://concepto.de/ley/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). Secretaría General. Secretaria de Servicios Parlamentarios. *Decreta la Ley de General de Protección Civil*. Nueva Ley publicada el 06 de junio de 2012. Diario Oficial de la Federación [DOF 06-06-2016]. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). Secretaría General. Secretaria de Servicios Parlamentarios. *Decreta la Ley General Del Equilibrio Ecológico Y La Protección al Ambiente*. Última Reforma publicada el 09 de enero de 2015. Diario Oficial de la Federación [DOF 09-01-2015]. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016a). *Expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Nueva Ley publicada el 28 de noviembre de 2016. Diario Oficial de la Federación. [DOF 28-11-2016]. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016b). Secretaría General. Secretaria de Servicios Parlamentarios. *Decreta la Ley de Planeación*. Última Reforma publicada el 28 de noviembre de 2016. Diario Oficial de la Federación [DOF 28-11-2016]. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2016).

- Posición Institucional en la Evaluación de Diseño y la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016 realizadas al S254 Programa de Prevención de Riesgos.* Ciudad de México. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278390/PI_S254.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2017). *Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como institucionales, derivados de informes y evaluaciones externas, periodo 2016-2017.* Ciudad de México. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/153530/Anexos_Evaluacion_Dise_o_S254.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2013). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.* Publicado el 16 de diciembre de 2013. Diario Oficial de la Federación. [DOF 16-12-2013]. México.
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2014a). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.* Publicado el 30 de abril de 2014. Diario Oficial de la Federación. [DOF 30-04-2014]. México.
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2014b). *Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018.* Publicado el 30 de abril de 2014. Diario Oficial de la Federación. [DOF 30-04-2014]. Ciudad de México. Recuperado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014
- Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo [DGOTAZR]. (2015). *Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015 y la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014 del S237.* Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos. CONEVAL [Coord]. Ciudad de México: SEDATU. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173144/15_S254_PI.pdf
- Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo [DGOTAZR]. (2016a). *Evaluación de Diseño y Posición Institucional del Programa de Prevención de Riesgos (S254).* Ciudad de México: SEDATU. Recuperado a partir de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149653/Posicion_Institucional_S254.pdf
- Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo [DGOTAZR]. (2016b). *Anexos a la Evaluación de Diseño del S-254 Programa de Prevención de Riesgos 2016.* Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/153530/Anexos_Evaluacion_Dise_o_S254.pdf
- Gobierno del Estado de Puebla. (2016). *Programa Municipal De Desarrollo Urbano Sustentable De Puebla. Actualización 02 de mayo de 2016.* H. Ayuntamiento Del Municipio De Puebla

- 2014-2018, Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, Dirección De Desarrollo Urbano, Instituto Municipal de Planeación Puebla. Recuperado en <http://www.pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/vi-planes/actua.prog.desa.urb.ru.pdf>
- Gobierno del Estado de Puebla. (2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018*. Secretaría de Finanzas y Administración, Subsecretaría de Planeación. México: Puebla.
- Gobierno de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Sistema Nacional de Protección Civil, ONU-Hábitat. (2016). *Guía de Resiliencia Urbana 2016*. Publicado el 16 de agosto de 2016. México. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179708/Guia_de_Resiliencia_Urbana_2016.pdf
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2003). *Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla*. Publicado el 23 de marzo de 2003. Orden Jurídico Poblano. Secretaría General de Gobierno. Puebla, México. Recuperado a partir de <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/category/leyes/9?f=1>
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2011). *Decreto por virtud del cual crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, denominado "Instituto Municipal de Planeación"*. Publicado el 02 de mayo de 2011. Orden Jurídico Poblano. Secretaría General de Gobierno. Puebla, México. Recuperado a partir de <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/category/puebla/3>
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2017a). *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla*. Publicado el 29 de diciembre de 2017 en el Orden Jurídico Poblano. Secretaría General de Gobierno. Puebla, México. Recuperado a partir de <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-del-estado-de->
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2017b). *Decreto por virtud del cual crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla"*. Publicado el 29 de diciembre de 2017 en el Orden Jurídico Poblano. Secretaría General de Gobierno. Puebla, México. Recuperado a partir de <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/decretos/item/instituto-metropolitano-de-planeacion-del-estado-de-puebla>
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2019). *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla*. Publicado el 31 de marzo de 1983. Última reforma: 28 de marzo de 2019. Orden Jurídico Poblano. Secretaría General de Gobierno. Puebla, México. Recuperado a partir de <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/category/leyes?f=1>
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2013). *Reglas de Operación del Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos, para el ejercicio fiscal*

2014. Publicado el 29 de diciembre de 2013. Diario Oficial de la Federación. [DOF 29-12-2013]. México. Recuperado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328412&fecha=29/12/2013
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2014a). *Diagnóstico sobre el Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos. Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas (CONEVAL)*, pp. 1–52. Recuperado a partir de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEDATU_S254.pdf
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2014b). *Manual de Operación del Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos*. Subsecretaría de Ordenamiento Territorial. Dirección general de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgos. Publicado el 7 de abril de 2014. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43002/Manual_Reubicacion_de_la_Poblacion_Zonas_de_Riesgos_Final_070414.pdf
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2014c). *Reglas de Operación del Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*. Publicado el 30 de diciembre de 2014. Diario Oficial de la Federación. [DOF 30-12-2014]. México. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43006/01_ROP-POTER_2015.pdf
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2015). *Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, para el ejercicio fiscal 2016*. Publicado el 31 de diciembre de 2015. Diario Oficial de la Federación. [DOF 31-12-2015]. México. Recuperado a partir de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46118/ROP_S254_Programa_Prevenccion_de_Riesgos_SEDATU.pdf
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2016a). *Diagnóstico sobre el Programa de Prevención de Riesgos*. pp. 1–14. Recuperado a partir de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_15/15S254.pdf
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2016b). *Términos de Referencia para la Elaboración de Estudios de Viabilidad y de Costo Beneficio para la Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos*. Subsecretaría de Ordenamiento Territorial. Dirección general de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgos. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131183/TREVCBRPZR_2016.pdf
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2016c). *Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, para el ejercicio fiscal 2017*. Publicado el 31

- de diciembre de 2016. Diario Oficial de la Federación. [DOF 31-12- 2016]. México. Recuperado a partir de http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5468350
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2016d). *Evaluación de Diseño Programa de Prevención de Riesgos. Precisa Consultoría Especializada [P. C. E.]*. Ciudad de México: SEDATU. Recuperado a partir de <https://www.gob.mx/sedatu/es/documentos/evaluacion-en-materia-de-diseno-2016>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2016e). *Evaluación en materia de Diseño 2016*. Publicado el 26 de agosto de 2016. Recuperado a partir de <https://www.gob.mx/sedatu/es/documentos/evaluacion-en-materia-de-diseno-2016>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2016f). *Informes de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Logros de los Programas. Publicado el 21 de septiembre de 2016*. Recuperado a partir de <https://www.gob.mx/sedatu/es/documentos/informes-de-programas-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2017). *Reglas de Operación del Programa Prevención de Riesgos, para el ejercicio fiscal 2018*. Publicado el 30 de diciembre de 2017. Diario Oficial de la Federación. [DOF 30-12-2017]. México. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303798/DOF_ROP_PPR_2018.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2017b). *Análisis y Clasificación de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) 2016-2017*. Publicado el 06 de diciembre de 2017. Recuperado a partir de <https://www.gob.mx/sedatu/es/documentos/analisis-y-clasificacion-de-los-aspectos-susceptibles-de-mejora-asm-2016-2017>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2017). *Aviso por el que se notifican los sitios de Internet en los que aparecen los resultados de las evaluaciones externas a los programas federales de desarrollo social correspondientes a los años 2016 y 2017, así como un resumen de los mismos, que ya se habían dado a conocer en la página del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en los años correspondientes*. Publicado el 22 de diciembre de 2017. Diario Oficial de la Federación. [DOF 22-12-2017]. México. Recuperado en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508806&fecha=22/12/2017

Capítulo 4

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Ley Agraria*. Última Reforma publicada el 25 de junio de 2018. Diario Oficial de la Federación [DOF 25-06-2018]. México. Recuperado en

- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf
- Gobierno de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Sistema Nacional de Protección Civil, ONU-Hábitat. (2016). *Guía de Resiliencia Urbana 2016*. Publicado el 16 de agosto de 2016. México. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179708/Guia_de_Resiliencia_Urban_2016.pdf
- Gobierno Federal & Secretaria de Desarrollo Social [SEDESOL]. (2018). *Programa de Inclusión Social: PROSPERA*. Recuperado el 22 de Septiembre de 2018 en: <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>
- HIC-AL. (2019). *Lineamientos estratégicos*. Hábitat International Coalition para América Latina. Recuperado el 14 de febrero en <http://hic-al.org/lineamientos-estrategicos/>
- IMPLAN. (2018). *¿Quiénes somos? Instituto Municipal de Planeación Puebla*. Recuperado el 15 de Octubre de 2018, pp. en <http://implan.pueblacapital.gob.mx/index.php/quienes-somos>
- ONU-HABITAT México. (2019). *Nuestro enfoque. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. Recuperado el 1 de febrero en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php>
- ONU-HABITAT México. (2019). *Inteligencia colectiva. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. Recuperado el 1 febrero en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/inteligencia-colectiva>
- OXFAM Internacional. (2019). *Nuestra historia*. Recuperado el 28 de Febrero de 2019 en <https://www.oxfam.org/es/paises/nuestra-historia>
- OXFAM México. (2019). *¿Quiénes somos?* Recuperado el 28 de febrero en https://www.oxfamMexico.org/quienes_somos
- PDI. (2017). *Programa de Desarrollo Institucional 2017-2021*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México: Puebla.
- Protección Civil. (2018). *¿Quiénes somos?, objetivo específico, misión, visión*. Coordinación General de Protección Civil del Estado de Puebla. Recuperado el 15 de Noviembre de 2018 en: <http://proteccioncivil.puebla.gob.mx/acerca-de/quienes-somos>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2018). *¿Qué hacemos? Identidad Institucional, Misión, Visión, Objetivo General*. Consultado en abril de 2018. Recuperado a partir de <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>
- Secretaria de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad [SEDUS]. (2018). *Objetivo, Funciones y Actividades relevantes. Puebla, México*. Consultado en abril de 2018. Recuperado a partir de <http://www.pueblacapital.gob.mx/iii-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/111-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/454-secretaria-de-desarrollo-urbano-y-sustentabilidad>

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1.	Corema de localización de Santa Cruz La Ixtla en el Municipio de Puebla	p.21
Ilustración 2.	Corema de vialidades periurbanas de acceso a Santa Cruz La Ixtla.	p.22
Ilustración 3.	División territorial y administrativa del núcleo agrario La Ixtla	p.24
Ilustración 4.	Corema de equipamientos urbanos en referencia a la cota límite 2060	p.26
Ilustración 5.	Corema de crecimiento territorial alrededor de Santa Cruz La Ixtla	p.27
Ilustración 6.	Corema de localización de cultivos temporales en Santa Cruz La Ixtla	p.28
Ilustración 7.	Corema de la topografía de Santa Cruz La Ixtla	p.29
Ilustración 8	Condiciones físicas constructivas en viviendas de Santa Cruz La Ixtla.	P.30
Ilustración 9	Casa 1 y 2, Santa Cruz la Ixtla: patio central	P.30
Ilustración 10	Lotes rurales de la casa 1 y 2	P.31
Ilustración 11	Composición espacial de las viviendas.	p.31
Ilustración 12	Corema de la situación de riesgos naturales y antrópicos en Santa Cruz La Ixtla	P.32
Ilustración 13	Corema de propuesta de cambio en USO de Suelo para reubicación de vivienda dentro de Santa Cruz La Ixtla, Puebla.	P.35
Ilustración 14	Plan maestro del proyecto urbano-arquitectónico en la zona de reubicación	p.38
Ilustración 15.	Maqueta del proyecto urbano-arquitectónico	P.39
Ilustración 16.	Render de la propuesta urbano-arquitectónica: boque 1.	p.40
Ilustración 17.	Crecimiento progresivo de las viviendas del bloque 1.	p.41
Ilustración 18.	Iglesia católica del sitio.	p.71
Ilustración 19.	Visita a casa de habitante con el Inspector.	p.71
Ilustración 20.	La Inspectoría.	p.71
Ilustración 21.	Cartel de convocatoria.	p.71
Ilustración 22.	Primera reunión informativa.	p.72
Ilustración 23.	Segunda reunión informativa.	p.73
Ilustración 24.	Asistentes a segunda reunión informativa.	p.73

Lista de Esquemas

Esquema 1.	Alineación normativa al Programa de Prevención de Riesgo.	p.45
Esquema 2.	Mecánica Operativa del Programa de Prevención de Riesgos, 2018	p.62
Esquema 3.	Relación de los actores sociales de Santa Cruz La Ixtla.	p.69
Esquema 4.	Panorama de las in-acciones de los actores públicos.	p.75
Esquema 5.	Diagrama de las interacciones actuales entre sectores y actores.	p.83
Esquema 6.	Diagrama de la interacción ideal entre los actores y sectores.	p.89

Lista de Tablas

Tabla 1.	Análisis FODA de Santa Cruz La Ixtla.	p.34
Tabla 2.	Cuadro comparativo de instrumentos para la Reubicación de Población en Zonas de Riesgo, a través de la SEDATU.	p.48
Tabla 3.	Cuadro comparativo capitular y conceptual sobre los Programas para la Reubicación de Población en Zonas de Riesgo, a través de la SEDATU.	p.52
Tabla 4.	Relación del tipo de intervención con las instancias gubernamentales.	p.61

Agradecimientos

Gracias a Conacyt, al Concytep, al comité académico, docentes, compañeros y familiares, quienes día a día me motivaron para iniciar, desarrollar y concluir ésta investigación, quienes, con su apoyo, recomendaciones, observaciones fueron perfilando mi perspectiva, alcances y lo más importante, mi formación académica como investigadora. A todos ellos, gracias infinitas.

“Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla”