

**PLAN
ESTATAL
DE
DESARROLLO**

1999

-

2005

I. PROYECTO DE DESARROLLO ESTATAL

PRINCIPIOS POLÍTICOS

Para poder visualizar la sociedad que queremos construir es necesario determinar los principios que normarán la administración de las acciones y programas de gobierno. La planeación democrática requiere imprescindiblemente de principios políticos que propongan los valores de la función pública para la consecución de los fines propuestos.

Papel del gobierno del Estado en el desarrollo

El contexto mundial y nacional actual obligan al Estado a plantear nuevos acuerdos institucionales para hacer frente a una realidad cambiante.

Hoy en día se viven procesos de transformación económica y apertura comercial que indudablemente generan beneficios y oportunidades de desarrollo, pero que también generan riesgos que imponen a los estados responsabilidades. La globalización en la que se encuentran inmersos los países en este final de siglo, implica un gran reto para los gobiernos en el desarrollo económico y social de las naciones.

Existe una preocupación compartida en los sectores financieros del mundo por buscar paradigmas hacia el futuro que definan un nuevo balance entre gobierno y mercado.

La economía internacional magnifica los riesgos que enfrentan las economías emergentes. La desaceleración de la actividad económica mundial, particularmente de las economías desarrolladas, impacta negativamente el desempeño de los países en desarrollo, limitando severamente el margen de acción tanto de los gobiernos como de los sectores privado y social.

En esta realidad, economías emergentes como la de México, luchan contra las enormes desigualdades y la pobreza prevaletentes, buscando las causas de la incapacidad de muchos individuos y familias para alcanzar niveles de ingreso que les permitan acceder a los satisfactores básicos, y creando políticas públicas que pretendan aliviar las condiciones de vida de los más marginados.

La mitigación de la pobreza en estos países enfrenta una compleja problemática para determinar la forma de extender los beneficios de una red de protección social siendo al mismo tiempo fiscalmente responsables. La búsqueda de esos nuevos paradigmas es el más grande reto de los gobiernos de países como México.

En este contexto, el gobierno del Estado de Puebla, como integrante de un nación moderna debe participar de esas nuevas orientaciones. Se asume como principio de acción el que un gobierno tiene que crear las condiciones necesarias para atraer la inversión y a su vez fomentar el crecimiento económico y sustentar el desarrollo social, para ello, es necesario garantizar certidumbre jurídica y seguridad pública como elementos fundamentales de una economía sólida y competitiva a nivel internacional. Sin crecimiento económico no puede

haber desarrollo social, y crecimiento que no tome en cuenta el desarrollo social deviene en desigualdad e injusticia. La justicia social debe ser tarea prioritaria del Estado.

Bajo estas realidades, el papel del gobierno del Estado en el desarrollo es el de un gobierno democrático, eficiente, rector, promotor, conciliador y responsable del bienestar, que esté regido bajo los principios de democracia, justicia y bienestar social.

Gobierno democrático, que se funde en el Estado de Derecho, que acepte e integre las propuestas de todos los sectores de la sociedad, que reconozca una forma de vida en la que el interés general subordine particularismos y sectarismo, que promueva la justicia, y que garantice la seguridad, el orden y el marco de estabilidad que requiere la democracia.

Gobierno eficiente, que maneje con racionalidad y honestidad los recursos públicos, rindiendo cuentas claras a la sociedad sobre su gestión y sus resultados, ofreciendo respuesta oportuna y eficaz a los problemas sociales.

Gobierno rector, que al amparo de un marco normativo y regulatorio imparcial y transparente, conduzca los esfuerzos de la sociedad, aliente las actividades productivas, salvaguarde el interés del consumidor y promueva la competencia sana y equitativa entre los agentes económicos.

Gobierno promotor, que abra espacios a la participación de la sociedad, que aliente las iniciativas individuales y que facilite la producción.

Gobierno conciliador, que establezca vías civilizadas para dirimir conflictos de intereses entre individuos y grupos sociales.

Gobierno responsable del bienestar, encargado de diseñar e instrumentar programas orientados a aliviar las desigualdades, a elevar el bienestar de los grupos menos favorecidos y a compensar los desequilibrios que no puede subsanar el mercado.

CONTEXTO GENERAL

En los últimos años Puebla ha llevado a cabo profundas transformaciones que han permitido avances significativos en el ámbito económico, alcanzando un ritmo de crecimiento estatal ubicado entre los de mayor importancia a nivel nacional. Hoy en día los indicadores de empleo en la ciudad capital son de los más altos en México. La inversión nacional y extranjera también han crecido.

Las exportaciones han aumentado por arriba de la media nacional, habiendo alcanzado un superávit de la balanza comercial de gran importancia. Actualmente, más de la tercera parte del Producto Interno Bruto estatal se vende al extranjero. Para el Estado la globalización es una realidad cotidiana.

Puebla es el quinto Estado con mayor población del país. Cuenta con la cuarta ciudad más importante de México. Su localización geográfica le ha permitido ser un factor primordial de

comunicación entre diversas zonas de amplio desarrollo productivo y prioritarias para el desarrollo nacional.

La agricultura en Puebla tiene características diversas tanto en climas y riqueza de suelos, como en productividad. El Estado destaca en la producción de flores, hortalizas, trigo, café, cacahuate, cebada, maíz, papa, frijol y forrajes. El sector pecuario sobresale por la producción de huevo, carne de pollo, puerco, cabras y ovejas en canal. Asimismo, el Estado cuenta con un potencial de especies forestales.

La industria y el comercio han sufrido transformaciones importantes en los últimos años. La industria automotriz que tuvo una severa crisis, ahora es un sector exportador. La industria textil ha sufrido con la apertura comercial y se encuentra en un período importante de reconversión.

El Estado ocupa el séptimo lugar en biodiversidad a nivel nacional. Comparte con otros estados parques nacionales. La variada orografía y climas coadyuvan a la riqueza de flora y fauna. Asimismo, Puebla cuenta con un acervo histórico y cultural destacado, con diversidad geográfica, bellezas naturales, climas, riqueza gastronómica y tradiciones que hacen a todas sus regiones únicas y atractivas.

No obstante lo anterior, Puebla es un Estado de enormes contrastes. Tanto en las comunidades rurales como en las ciudades, la pobreza extrema y la desigualdad social son también una realidad. Persisten además grandes problemas y rezagos, y una marcada disparidad regional. Tenemos efectivamente, a la cuarta metrópoli del país, pero tenemos también algunos municipios con rezagos ancestrales.

Puebla tiene una tasa de crecimiento demográfico superior a la nacional, lo cual presiona la oferta de bienes y servicios públicos, además de incidir en los bajos sueldos y salarios. El crecimiento demográfico es más elevado en el campo que en las ciudades, lo que agudiza la dinámica del empobrecimiento. El Estado todavía está distante de los promedios nacionales de cobertura de agua potable, drenaje, saneamiento, alfabetización y salud.

Su población es muy dispersa, lo que encarece y dificulta la cobertura de servicios básicos. Se ha tendido a generar una polarización entre centros urbanos y áreas rurales, concentrando su potencial en pocas regiones.

En efecto, no obstante la evidencia de que el Estado de Puebla en los últimos años ha registrado avances en su posición relativa respecto a su grado de desarrollo regional urbano, las características actuales del patrón de distribución poblacional y de las actividades económicas muestran un marcado desequilibrio en el avance del desarrollo, que a su vez refleja un nivel de bienestar social altamente contrastante entre las diferentes regiones de la entidad, especialmente entre las zonas densamente pobladas en comparación con áreas rurales de población muy dispersa.

Es por todo ello, que la nueva administración está comprometida a encabezar un gobierno que estimule el crecimiento económico del Estado con democracia, justicia y bienestar,

mediante la más amplia participación social y con el impulso sustancial y continuado del desarrollo de las regiones.

El nuevo gobierno promoverá un Estado Social de Derecho, en el que los miembros de la sociedad tengan igualdad de oportunidades y beneficios para que nadie carezca de las condiciones materiales básicas para vivir con dignidad, haciendo valer el derecho de todos a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la recreación y a un medio ambiente digno. La justicia social será la máxima prioridad.

La visión de gobierno que sustenta y soporta esta propuesta de desarrollo del Estado de Puebla, sólo podrá hacerse realidad a través de la acción combinada de cuatro compromisos estratégicos:

- Fortalecer el desarrollo democrático del Estado con justicia y seguridad pública para todos los poblanos, que sea la base de una intensa y pacífica participación ciudadana.
- Asegurar el progreso social, mejorando el nivel de vida de todos los poblanos mediante la generación de empleo y atendiendo las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda, así como las de tipo cultural y de recreación.
- Promover un desarrollo económico con mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población, en el marco de un desarrollo sustentable.
- Impulsar un desarrollo regional más equilibrado.

Compromisos Políticos

El desarrollo político del Estado es un elemento clave para garantizar justicia, seguridad y bienestar a los ciudadanos. Por ello, la política y el gobierno deben enfocarse a buscar mecanismos institucionales que permitan darle certidumbre y continuidad a las decisiones de gobierno.

En este marco se asumirán como compromisos: favorecer nuevas instancias de participación política que alienten la participación social en la toma de decisiones, desarrollar mecanismos transparentes de competencia política y partidista, promover el desarrollo de un pleno Estado de Derecho y mecanismos que permitan acercar la justicia al pueblo, asegurar la eficiencia administrativa y la transparencia en la gestión pública, mantener finanzas públicas sanas y establecer un diálogo permanente con todos los sectores que asegure que el nuevo gobierno esté cercano al pueblo.

El concepto fundamental detrás de estos compromisos es el invertir las prioridades que tradicionalmente caracterizan a los gobiernos. En lugar de ver al sistema político y a los políticos como el objetivo, el compromiso fundamental es colocar al ciudadano y a su

desarrollo como la razón de ser de los políticos, su objetivo último y, sobre todo, la medida de su éxito.

Compromisos Económicos

La justicia social será siempre el principal y más alto compromiso del gobierno del Estado de Puebla. Para estar en posibilidad de lograrlo, el gobierno tiene que asegurar en primer lugar el crecimiento económico.

Para cumplir esta meta se asumirán con toda responsabilidad los siguientes compromisos: invertir en infraestructura productiva; revisar y aplicar en forma imparcial y transparente el marco regulatorio y normativo para atraer y arraigar inversiones y empleo; fomentar la inversión; conciliar los factores de la producción; impulsar al Estado como centro económico competitivo; promocionar espacios a las actividades productivas; y mantener un clima de tranquilidad, seguridad y paz pública que favorezca las actividades productivas.

Asimismo, para contribuir a dinamizar la actividad económica el gobierno del Estado, con respeto a los derechos de los obreros de la entidad, impulsará la productividad, promocionará la capacitación para el trabajo, y vigilará el estricto cumplimiento de las normas laborales.

Compromisos Sociales

Como máxima prioridad del nuevo gobierno, la justicia social será un objetivo permanente de la administración.

Para cumplir con él, el gobierno del Estado buscará: un crecimiento poblacional ordenado; la consolidación de un sistema educativo de calidad, regionalizado y vinculado al sector productivo; el apoyo al deporte y la cultura; el fortalecimiento del sistema de salud y de la cobertura y calidad de estos servicios; mejor calidad de la vivienda; mayores oportunidades para las mujeres y los jóvenes; y atención social e integral a grupos vulnerables e indígenas.

Compromisos Regionales

Cada región, cada comunidad, cada rincón del Estado es expresión única de oportunidades, de cultura, de talento y de recursos naturales. Por ello, un pilar fundamental del crecimiento económico será el desarrollo regional. La política regional se centrará básicamente en mantener e impulsar las regiones y sectores económicos modernos, y en incorporar al desarrollo económico a las más rezagadas.

Un compromiso esencial del nuevo gobierno será el acercar a las localidades del Estado al promedio de bienestar estatal. Por ello, se establecerá un marco de acción que sea capaz de homogeneizar los criterios de planeación del desarrollo de la infraestructura en la entidad. Asimismo, el desarrollo regional implicará analizar y evaluar las potencialidades de cada región, buscando maximizar la dinámica de producción de sus ciudades y del entorno rural, con lo que se propiciarán condiciones de progreso para difundirlo en su ámbito regional. Se deberá diseñar además, un esquema de complementariedad intermunicipal que propicie el

bienestar en un marco de justicia y equidad, regido bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

VISIÓN DE GOBIERNO

Las orientaciones del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 conforman una visión de la entidad que se fundamenta en las siguientes consideraciones:

La democracia incluye y trasciende los procesos electorales. Es una forma de vida en la que se combinan la igualdad de oportunidades, el pleno acceso a mejores condiciones de vida y la libre preferencia por opciones políticas, religiosas y materiales.

Se requiere de un esfuerzo de planeación sectorial integral y de redespiegue territorial de la economía hacia las ciudades medias estratégicas, a las que será necesario vigorizar con infraestructura, equipamiento y servicios que detonen su desarrollo en el mediano plazo, para que los asentamientos humanos puedan ubicarse ordenadamente y se dinamicen las actividades socioeconómicas con efectos multiplicadores en la región.

Un mayor intercambio regional propiciaría el aumento de los recursos incorporados a la producción, a la vez que aumentaría las alternativas de integración entre la economía estatal y la nacional. Con esto, se pretende lograr un desarrollo estatal equilibrado, basado en la integración de mercados y en el fomento a la producción a lo largo del Estado, para generar un mayor número de empleos y motivar el arraigo de las personas en su lugar de origen.

Resultará estratégico consolidar el desarrollo administrativo en el sector público, para que cumpla con eficiencia su papel de promotor del desarrollo; mantener la confianza de la ciudadanía en los servidores públicos de cualquier orden de gobierno por su rectitud, honestidad y respeto a la Ley; así como impulsar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y ejecución de los municipios.

La participación social será determinante. La población en movimiento y la confianza en el futuro son dos elementos que deben combinarse para lograr los resultados esperados. Una participación social activa, por efecto de su misma dinámica, exigirá más justicia y más bienestar social y personal. Exigirá mejores leyes y mejor administración pública y privada.

El manejo de las finanzas públicas equilibradas y la promoción de inversiones en la entidad son condiciones indispensables para elevar los niveles de bienestar de los poblanos.

La propuesta de gobierno se basa en la cercanía de la justicia y la seguridad pública, entendida como la proximidad física de los cuerpos oficiales, así como la rapidez y exactitud de la aplicación de las normas legales.

Este escenario se enriqueció durante la consulta popular con las propuestas de solución que presentaron todos los sectores de la población.

Las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo deberán traducirse en el fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación, el desarrollo regional sustentable apoyado en el mejor aprovechamiento del potencial humano y material del Estado, una mayor vinculación de las economías rurales y urbanas, el desarrollo municipal, la ampliación de los espacios de participación de la sociedad y una orientación regional del gasto público.

En las universidades existe un valioso capital humano que apoyará al presente gobierno en el proceso de planeación con una visión de mediano y largo plazos. Con este fin, se recibió un diagnóstico sobre la problemática socioeconómica de la ciudad de Puebla y proyectos como "Plan Puebla Visión 2030" y "Proyecto Cholula-UDLA".

- Fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación

El Sistema Estatal de Planeación deberá responder al propósito de promover, conducir y administrar el proceso de desarrollo regional, basándose en el diseño de programas y proyectos que impulsen en forma sostenida los objetivos del Plan.

- Desarrollo regional sustentable a través del aprovechamiento del potencial humano y material del Estado

Reconsiderar el potencial de los recursos de la entidad y configurar un modelo de intervención estatal que se ajuste a la utilización racional y óptima de los mismos, delineando con ello una imagen de integración a la que se orienten los esfuerzos del gobierno y la población en su conjunto.

- Mayor vinculación entre las economías rurales y urbanas

La relación campo-ciudad será punto de partida para emprender una política de desarrollo regional integral, que dé coherencia y complementariedad a las actividades rurales y urbanas. Para ello, se considerarán las características propias de cada región, impulsando el desarrollo de las ramas de la agricultura y de la industria, que tengan un impacto directo en beneficio de los mercados regionales y economías locales.

- Desarrollo municipal

Para lograr un desarrollo regional integral, se buscará fortalecer en forma progresiva las acciones a nivel de microregiones, combinándolas con acciones de fortalecimiento municipal que propicien su incorporación a los programas de desarrollo estatal e intermunicipal.

- Participación social

La participación social para ser solidaria en todas las etapas del desarrollo regional deberá fundarse en el concurso amplio y democrático. Es decir, para que la participación sea efectiva, deben surgir de las comunidades los canales y mecanismos para que puedan expresarse y comprometerse.

- Orientación regional del gasto público

Con el fin de impulsar la economía regional, se hace necesario equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto, promoviendo la actividad económica en función de las necesidades locales. Se busca con ello incidir en el impulso al desarrollo de las regiones menos favorecidas, de manera tal que disminuyan las brechas de desigualdad entre localidades de una misma región.

EJES ESTRATÉGICOS DE GOBIERNO

II. GOBIERNO DEMOCRÁTICO CON JUSTICIA Y SEGURIDAD

La democracia es indispensable para el progreso, es una condición necesaria para el crecimiento económico y una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales; es la norma política que nos permite una coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad.

Por ello, el compromiso fundamental del gobierno del Estado en el ámbito político es con la democracia. Ante el umbral del siglo XXI partimos del convencimiento de que un pleno desarrollo democrático es posible y necesario. La democracia da certidumbre y confianza a los actores políticos; es el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana.

Un segundo elemento del desarrollo político es un mejor gobierno. Mejor gobierno, implica contar con un marco legislativo actualizado, que sea ágil y con instituciones eficientes que lo hagan cumplir. Implica también, impulsar el respeto al equilibrio de poderes y al fortalecimiento del pacto federal. De ahí que hay que avanzar en la consolidación de una mejor y más eficiente gestión pública, que permita servir a la población con oportunidad, eficiencia y honestidad, sin burocratismos, con espíritu de servicio y recursos humanos calificados, así como estructuras administrativas modernas.

Los poblanos también exigen que la convivencia tenga como marco único la Ley y que las normas regulen efectivamente las relaciones entre los integrantes de la sociedad. Por esta razón, el nuevo gobierno deberá fortalecer el régimen de derecho a fin de garantizar a todos la igualdad ante la Ley y las instituciones públicas. Asimismo, es impostergable contar con una expedita procuración e impartición de justicia para los poblanos, que preserve y resguarde la paz social, la seguridad e integridad del individuo y de sus bienes, así como avanzar a formas de convivencia plural, sin discriminaciones ni privilegios. El nuevo gobierno consolidará un sistema donde los individuos y las autoridades se sometan por igual a las disposiciones de la Ley; donde la virtud de los jueces y sus resoluciones estén al margen de cualquier sospecha, lo mismo que la honestidad y buena fe de los órganos responsables de la procuración de justicia; un sistema en el que predomine el respeto irrestricto a las garantías de los individuos.

Dado lo anterior, el reto político del Estado exige trabajar en seis grandes áreas:

- Fortalecimiento Democrático
- Fortalecimiento Municipal
- Seguridad Pública
- Procuración e Impartición de Justicia
- Protección Civil
- Eficiencia Administrativa y Transparencia en la Gestión Pública

III. DESARROLLO ECONÓMICO

Para los dos próximos años se prevé una situación de lento crecimiento del PIB nacional y de la inversión, así como mayores dificultades para satisfacer las necesidades de empleo, tanto de quienes se encuentran ya en el mercado laboral como de los miles de jóvenes que se incorporarán a él. Aunado a esta circunstancia, tal como se mencionó con anterioridad, existe una excesiva concentración de la producción en unas cuantas regiones y sectores.

Ante esta situación, la estrategia económica entre 1999 y el 2005 tendrá como uno de sus principales objetivos, procurar que la distribución de las actividades económicas en el territorio de la entidad responda al potencial de desarrollo de las distintas regiones que la integran.

De esta manera, resulta indispensable emprender acciones sostenidas para impulsar la economía regional, sobre todo incentivando el crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas, con el propósito de disminuir el peso relativo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla en el conjunto de la economía estatal.

Asimismo, el desarrollo económico proyectado para Puebla debe ser además de sostenido, sustentable, es decir, debe ser un desarrollo económico que no abuse de los recursos naturales ni que supere la capacidad de carga del medio ambiente con sus desechos. En este sentido, las políticas de fomento al desarrollo económico se aplicarán en coordinación con políticas que tiendan por una parte a promover el uso racional de recursos naturales y por la otra evitar el deterioro del medio ambiente.

En este contexto, el nuevo gobierno impulsará acciones con el objeto de detonar el desarrollo económico de la entidad en las siguientes áreas:

Agropecuaria y forestal
Industria
Comercio y abasto
Inversión extranjera
Turismo
Empleo
Infraestructura productiva y de servicios
Comunicaciones y transportes

IV. PROGRESO SOCIAL

Del diagnóstico general del Estado se concluye el rezago social de Puebla, que se manifiesta en un bajo nivel de ingreso per cápita. Otros indicadores que señalan la magnitud del atraso es su ubicación como el quinto lugar entre los estados con altos índices de analfabetismo y las condiciones que prevalecen en materia de servicios básicos. Asimismo, según datos del conteo 1995, el diagnóstico coloca a Puebla en el lugar 25 en el país en cobertura de viviendas con agua entubada, el lugar 26 en viviendas con drenaje y viviendas con energía eléctrica, el lugar 18 en teléfonos por habitante y el lugar 29 en médicos por habitante.

Dado lo anterior, el nuevo gobierno impulsará acciones para combatir los rezagos sociales. En particular se prevén acciones en las siguientes áreas:

- Población
- Educación y capacitación
- Cultura
- Deporte
- Salud
- Vivienda
- Grupos indígenas
- Grupos vulnerables y de atención especial
- Mujer y juventud
- Migrantes

V. DESARROLLO REGIONAL

Si bien es cierto que en los últimos años la economía poblana ha mostrado signos de recuperación, ésta no se ha traducido en un mejoramiento de la calidad de vida de toda la población. Aún más importantes son los rezagos regionales que se han identificado en el diagnóstico, donde la región de Angelópolis se encuentra muy por encima de las demás en los indicadores sociales y de infraestructura de servicios.

Se reconoce como rasgo paralelo el patrón de distribución de la población en el territorio, que produce un importante impacto respecto al desequilibrio en el desarrollo. De las 6,216 localidades que integran el Estado, el 96 por ciento son localidades con menos de 5 mil habitantes, aunque el 57 por ciento de la población se concentra en las 104 localidades restantes.

Las políticas y estrategias en búsqueda del desarrollo regional se deben estructurar a partir de estos dos ejes: los múltiples rezagos que enfrentan las regiones en materia de servicios

básicos, de educación y de salud, y las características de distribución de la población, conformando un punto de convergencia que oriente la inversión en beneficio del mayor número de habitantes posible.

En este sentido, el nuevo gobierno estudiará la factibilidad de impulsar acciones en combinación con los municipios y el apoyo de la federación para disminuir los rezagos identificados. En particular, se pondrá un énfasis en dos acciones principales que buscan equilibrar el desarrollo de las regiones:

- Programa Básico de Bienestar Social
- Programa de Unidades Móviles de Desarrollo

Asimismo, se contemplan una serie de acciones paralelas para las distintas regiones del Estado:

- Programas Regionales
- Angelópolis
- Sierra Norte
- Sierra Nororiental
- Serdán
- Tehuacán y Sierra Negra
- Valle de Atlixco y Matamoros
- Mixteca

II. GOBIERNO DEMOCRÁTICO CON JUSTICIA Y SEGURIDAD

La práctica democrática es inherente al desarrollo social; es indispensable para el progreso; es condición necesaria para el crecimiento económico y garantía de respeto de los derechos ciudadanos. La democracia nos permite una convivencia civilizada, armónica y la libre expresión de la pluralidad.

En el umbral del siglo XXI, frente a los retos que representa la globalización de las economías, la sociedad en su conjunto exige el pleno desarrollo político. Por ello, un gobierno democrático representa la diversidad de intereses de todos los sectores, lo que permite la certidumbre y la confianza como el sustento de una convivencia pacífica y de una intensa participación social.

Con este fundamento, el gobierno del Estado se propone encabezar y encausar las legítimas aspiraciones de la población a través de la práctica de una nueva filosofía de servicio público, que atienda a cada poblano de manera directa y le garantice el derecho que le asiste; procurando mejores y mayores condiciones de seguridad. De esta forma, podremos construir un Gobierno Democrático con Justicia y Seguridad para todos.

Dar respuesta a lo anterior, requiere un marco legislativo que sea ágil con instituciones eficientes que lo hagan cumplir; implica también impulsar el respeto al equilibrio de los poderes y el fortalecimiento del pacto federal. Por esta razón, debemos avanzar en la consolidación de una mejor y más transparente gestión pública, que permita atender a la población con oportunidad, eficiencia y honestidad; con espíritu de servicio y recursos humanos calificados; así como con estructuras administrativas ágiles y modernas.

Un gobierno democrático reconoce la importancia de la función que desempeñan los Ayuntamientos, cuyas autoridades son elegidas popularmente. En este orden de ideas, con base en la estructura federada, se hace necesario fortalecer la Administración Municipal, con respeto irrestricto a su autonomía constitucional.

Los poblanos demandan que la convivencia tenga como marco único a las leyes, y que las normas regulen efectivamente las relaciones entre los integrantes de la sociedad. Es impostergable contar con una expedita procuración e impartición de justicia que preserve y resguarde la paz social, la seguridad y la integridad del individuo y sus bienes; así como avanzar hacia formas de convivencia plural, sin discriminaciones ni privilegios.

Se consolidará un sistema en el que los individuos y las autoridades se sometan por igual a las disposiciones de la Ley; donde la virtud de los jueces y sus resoluciones estén al margen de cualquier sospecha, lo mismo que la honestidad y la buena fe de los órganos responsables de la procuración de justicia; un sistema en el que predomine el respeto irrestricto a las garantías de los individuos.

El incremento de los actos delictivos en agravio de nuestra sociedad en los últimos años, producto entre otros factores del crecimiento demográfico y de la inestabilidad económica, ha puesto en riesgo la paz y la tranquilidad social. Por esta razón, habremos de reforzar el Sistema Estatal de Seguridad con el propósito de dar respuesta contundente a este

fenómeno social que inhibe nuestras libertades y atenta contra el desarrollo económico y social.

El eficaz cumplimiento de la función de la seguridad pública requiere de una nueva actitud de los servidores públicos y de los ciudadanos, lo que implica corporaciones policiacas y órganos administrativos más capacitados, eficientes y honestos, así como una ciudadanía más participativa y vigilante.

En el contexto actual de la Seguridad Pública, debemos abarcar también la protección civil.

Por las características del medio geográfico del Estado de Puebla, existen probabilidades de sufrir siniestros naturales, por lo que las políticas y programas en ésta materia, deben reforzar los sistemas y mecanismos que permitan minimizar los daños, las pérdidas y el sufrimiento de sus habitantes.

Como producto de las demandas de la sociedad, se han identificado seis áreas fundamentales que guiarán las acciones del gobierno y de la sociedad en la construcción de un Gobierno Democrático, con Justicia y seguridad.

1. Fortalecimiento democrático.
2. Fortalecimiento del desarrollo municipal.
3. Seguridad pública.
4. Procuración y administración de justicia.
5. Protección civil.
6. Eficiencia administrativa y transparencia en la gestión pública.

FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO

Diagnóstico

La democracia es considerada por nuestra constitución, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema en el que se funda el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, la cual debe dar rumbo y certidumbre al quehacer público y nutrirse de la participación social.

El desarrollo democrático integral es corresponsabilidad del gobierno y de la sociedad, en un marco de pleno respeto a la pluralidad ideológica, siendo copartícipes en los esfuerzos por alcanzar la justicia social que se traduzca en mejores condiciones de vida para todos los habitantes de la entidad.

En el ámbito político nacional, se ha vivido una transformación constante del sistema de partidos y de la vida electoral. Puebla, en su vida política e institucional, registra avances importantes de convivencia y participación plural: los partidos, autónomos en su organización y conducción, han observado una mejor cohesión interna e impulsado candidaturas con respaldo de sus militantes; la legislación electoral vigente ha fortalecido los

esquemas de libre participación política, de legalidad en los resultados electorales y de imparcialidad en la conducción de los procesos.

Frente a los cambios que perfeccionan la vida democrática, se requiere la absoluta transparencia de los procesos electorales, con el fin de estimular una mayor participación ciudadana, que otorgue un sólido sustento a los poderes públicos y legitime la acción del gobierno. La práctica democrática y la dinámica de la participación social, implican la revisión y el mejoramiento por consenso de los mecanismos legales de competencia política.

La sociedad, observa una renovada conciencia política, es más crítica y exige legítimamente respuestas a sus demandas, respeto a sus derechos constitucionales y un escenario propicio para su desarrollo.

Por ello, es necesario que la convivencia tenga como marco único el de las leyes y que las normas regulen las relaciones entre los integrantes de la sociedad. El gobierno democrático que hoy enarbolamos, fortalecerá el régimen de derecho a fin de garantizar a todos la igualdad ante la ley, basados en una administración pública que se rija por un marco reglamentario caracterizado por esquemas modernos y expedito en sus procedimientos.

Las sociedades modernas tienen la característica de ser promotoras de los cambios de su entorno; los gobiernos deben responder a una exigencia social legítima expresada en una mejor gestión pública, que permita que las demandas ciudadanas se canalicen adecuadamente pero, fundamentalmente, que los actos de gobierno tengan el soporte social necesario para su ejecución, control y seguimiento.

Es claro que las decisiones cupulares deriven en marginación política, en marginación social, y reflejen una vertiente de conducción que se aleja de la viabilidad de un gobierno. En cambio, una sociedad activa se involucra en los asuntos públicos, exige mejores resultados y se compromete a participar en una alianza a favor del desarrollo. Al gobierno, sin duda, le corresponde abrir los canales de participación política y sujetarse al juicio ciudadano.

En Puebla, la participación social ha tenido etapas importantes, pero resultan insuficientes las instancias organizadas que permiten el involucramiento activo de la sociedad en los asuntos de gobierno; así mismo, es evidente que las existentes requieren ajustarse a los nuevos intereses colectivos.

En el mismo sentido, las instancias de participación ciudadana requieren reestructurarse para evitar que se demerite la representatividad de los sectores sociales y se excluyan los intereses de las mayorías.

En el fortalecimiento democrático, se deben consolidar los mecanismos para definir con la sociedad las circunstancias que se van generando con la aplicación de las políticas de gobierno, buscando una cobertura de dimensiones territoriales en toda la entidad y sectorial, que abarque a toda la población, en el marco de un proceso de comunicación social que sea lo suficientemente claro y objetivo para que los diversos grupos sociales tengan elementos de participación.

Para lograr la democracia en su vertiente social, se requiere de un gobierno que se funde en el Estado de Derecho, que integre las propuestas de todos los sectores de la sociedad, que concilie intereses contrapuestos en perspectiva de lograr beneficios colectivos; que reconozca una forma de vida en la que el interés general subordine particularismos o sectarismos y que garantice la seguridad, el orden y el marco estable que requiere toda convivencia democrática

Puebla en el concierto nacional se sobrepuso a estándares bajos de desarrollo. Sin embargo, persisten en la entidad, en diversas comunidades rurales y en los cinturones que circundan las ciudades, la pobreza extrema y la desigualdad social. La distribución poblacional y las actividades económicas manifiestan desequilibrios en el avance del desarrollo, lo que a su vez refleja un nivel de bienestar social altamente asimétrico entre las diferentes regiones de la entidad, especialmente entre las zonas densamente pobladas, en comparación con las áreas rurales de población muy dispersa.

Alcanzar la justicia social requiere de un gobierno que promueva el crecimiento económico y que éste se traduzca en la disminución de los contrastes y el rezago social porque sin ello se inhibe el progreso. El crecimiento económico que no se refleja en el desarrollo social, deviene en desigualdad e injusticia.

Objetivos

- Fortalecer la práctica de una política democrática, incluyente y de libre participación, fundada en los principios de respeto a la diversidad y reconocimiento a la pluralidad y que propicie condiciones de estabilidad, orden social y seguridad ciudadana con el fin último de lograr el desarrollo municipal, regional y estatal en su conjunto
- Establecer un gobierno democrático que se base en el Estado de Derecho, que garantice la igualdad ante la Ley y establezca mecanismos que permitan acercar la justicia al pueblo
- Constituir un gobierno promotor de la participación social en la toma de decisiones, que aliente las iniciativas individuales, de grupos sociales y de los profesionales y técnicos especialistas en los distintos temas de interés público
- Acrecentar la legitimidad y la confianza en el gobierno y elevar el nivel de desarrollo político de la sociedad
- Asumir el carácter responsable del bienestar, que implica diseñar e instrumentar políticas públicas orientadas a disminuir las desigualdades, manteniendo el carácter rector del gobierno, para que al amparo de un marco normativo y regulatorio, se conduzcan los esfuerzos de la sociedad y se fomenten las actividades productivas

Estrategias y líneas de acción

Perfeccionar los procesos electorales garantizando la autonomía de las autoridades electorales y el respeto a su actuación y resoluciones

- Fortalecer el sistema de partidos, con la finalidad de que estas entidades de interés público sean expresión auténtica de las demandas de sus militantes y se mantengan las vías legales para acceder al poder público

- Promover mejores normas de convivencia social y política, en particular la revisión de la legislación electoral, para garantizar procesos imparciales e impecables
- Establecer un diálogo plural, permanente y respetuoso con todos los representantes de los partidos y organizaciones, a fin de escuchar sus demandas y planteamientos
- Garantizar el respeto a los derechos constitucionales y humanos de la población

Actualizar la legislación y garantizar la observancia de la Ley con respeto a la autonomía de los poderes del Estado

- Fortalecer y respetar la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial
- Fortalecer el equilibrio de poderes en forma consensada con la sociedad en su conjunto
- Promover la vigilancia integral de las cuentas del Ejecutivo, por parte del poder Legislativo

Impulsar la representación legítima de la sociedad

- Promover la creación de nuevas instancias de participación política que alienten la participación de la sociedad en la toma de decisiones
- Valorar el grado de representatividad que les asiste a las instancias de participación ciudadana y, en su caso, impulsar su legitimación y legalidad, para que respondan a las nuevas exigencias mayoritarias
- Alentar la participación de las instituciones de educación superior en la solución de los asuntos de carácter público
- Instruir a los funcionarios y servidores públicos para reforzar la atención a los reclamos ciudadanos en las localidades del interior del Estado

Establecer esquemas de comunicación social de absoluta comprensión para todos los sectores sociales y regiones de la entidad

- Actualizar el marco normativo, los procedimientos institucionales y los mecanismos de coordinación, en materia de comunicación social
- Garantizar plena vigencia a la libertad de información y comunicación, y garantizar la autonomía de los medios de comunicación
- Propiciar una comunicación permanente con todos los sectores sociales y organizaciones de carácter político y social, que asegure la cercanía del gobierno con las más diversas instituciones y la sociedad

Orientar las funciones y programas de la administración pública hacia esquemas democráticos que beneficien a todos los habitantes de la entidad

- Mantener un clima de tranquilidad, seguridad y paz pública que favorezca las actividades productivas

- Revisar y aplicar en forma imparcial y transparente el marco regulatorio y normativo para atraer y arraigar inversiones y empleo
- Garantizar que las instancias de la administración pública estatal respondan con eficiencia y apegados a la Ley, en toda petición de los ciudadanos

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Diagnóstico

Impulsar al municipio en el ejercicio de las atribuciones, funciones y responsabilidades que le asigna el orden jurídico, es una de las premisas básicas sobre la cual debe orientarse la política estatal.

No obstante, que el municipio es la base de la organización territorial, política y administrativa de la nación, durante décadas su participación en el desarrollo ha sido reducida. Hoy, el fortalecimiento municipal hace viable la ejecución de programas y proyectos de amplias dimensiones territoriales, generando con ello importantes beneficios para la sociedad.

El Estado de Puebla se compone de 217 Municipios y cuenta con una presencia de casi 600 mil indígenas de diferentes etnias, esto, aunado a las características geográficas y climáticas de las distintas regiones, produce una diversidad social, económica política y cultural muy importante. La heterogeneidad territorial de nuestra entidad, se traduce en que la capacidad de gestión de cada municipio es muy distinta, por lo que constituye un compromiso del gobierno estatal la descentralización de recursos y responsabilidades a los Ayuntamientos.

El tránsito de un estado benefactor, que supone una cultura de sobreprotección al municipio, hacia un régimen que alienta las potencialidades locales para su desarrollo integral, es un proceso complejo y su consolidación requiere de acciones a desarrollar en el mediano y largo plazos.

Lo anterior, implica renovar y modernizar al municipio para que tenga la capacidad de resolver los problemas que representa la descentralización de funciones, para que practique la gobernabilidad democrática que le compete y para que administre de manera eficiente los servicios públicos, lo que le permitirá involucrarse en proyectos regionales y estatales, mantener la estabilidad política y social que necesita el desarrollo y elevar los estándares en las condiciones de vida de la población.

Se hace necesario, que las nuevas autoridades municipales y auxiliares se involucren plenamente en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y, con base en los ordenamientos jurídicos vigentes, se consoliden estas instancias en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, atendiendo las necesidades más urgentes que la misma población da a conocer en su seno, asignando los recursos disponibles para ello y considerando las prioridades que estos órganos de participación ciudadana establezcan.

Es responsabilidad del gobierno estatal reforzar las capacidades para gobernar del municipio, renovándolo políticamente, reafirmando su carácter de institución cercana a la población, lo que implica que, de acuerdo con su competencia legal y reglamentaria y en un marco de concertación, resuelva los conflictos de intereses que surjan en la vida comunitaria local. Para ello, la reglamentación municipal es un instrumento que contribuye a una mayor gobernabilidad democrática.

Es necesario que todos los ayuntamientos apliquen su respectivo Bando de Policía y Buen Gobierno, pero fundamentalmente, el esfuerzo debe enfocarse en concientizar a la población para que apege su conducta a lo establecido en esta norma.

El fortalecimiento de la gestión pública municipal requiere de la expedición de reglamentos Internos, de Planeación, de Obra Pública y de Catastro Municipal entre otros; que permitan contar con una organización sólida con procedimientos claros y ágiles. La planeación de la actividad municipal, el ordenamiento del territorio, el eficiente manejo de la cuenta pública y la adecuada prestación de los servicios públicos, son un compromiso inaplazable para los Ayuntamientos del Estado.

Objetivos

- Promover y actualizar las fuentes de recaudación e integrar los programas y las políticas públicas estatales con el entorno municipal, consolidando los programas y proyectos orientados al desarrollo equilibrado entre municipios y regiones, bajo la premisa de que las acciones conjuntas de gobierno inciden de manera sustantiva en el logro de mejores y más eficaces resultados
- Renovar al municipio dotándolo del marco jurídico y político que vigorice su capacidad de conducir la gobernabilidad democrática como institución cercana a la comunidad
- Impulsar la modernización de la infraestructura administrativa de los ayuntamientos para la mejor gestión municipal, bajo principios de productividad, eficiencia y una nueva filosofía laboral de atención a la ciudadanía y resolución eficaz a las exigencias de la población
- Impulsar la descentralización como un instrumento moderno, democrático y justo para distribuir recursos y ejecutar programas públicos

Estrategias y líneas de acción

Impulsar convenios de coordinación y colaboración con los municipios en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo municipal, con la finalidad de consolidar a las regiones

- Mejorar la programación del gasto público y enfocar el gasto programado a proyectos de desarrollo que identifiquen las propias regiones, de manera consensada con los municipios
- Establecer una comunicación efectiva con los municipios en materia de origen y destino de los recursos

- Impulsar acciones conjuntas para la realización de trabajos técnicos que incorporen a los asentamientos humanos irregulares al equipamiento urbano
- Promover la dotación de servicios públicos básicos y de infraestructura a las comunidades indígenas
- Apoyar el diseño e instrumentación de planes, programas y proyectos de desarrollo municipal en beneficio de las comunidades de las regiones del Estado

Promover la actividad reglamentaria de los Ayuntamientos para que éstos cuenten con instrumentos básicos que normen la vida comunitaria municipal y en los cuales se precisen sus atribuciones, límites y responsabilidades

- Fortalecer la estabilidad política y social de los municipios mediante políticas que garanticen pleno respeto y apoyo a la identidad y gestión municipal
- Brindar asesorías a las autoridades municipales para que diseñen sus reglamentos, dando prioridad al Bando de Policía y Buen Gobierno
- Promover la participación comunitaria en los asuntos públicos municipales, con el propósito de acrecentar la legitimidad de las autoridades
- Garantizar la transparencia de las elecciones municipales, auxiliares y comunitarias para fortalecer la representación política de las autoridades y la legítima integración plural de los cabildos
- Respetar las resoluciones de las autoridades municipales relacionadas con la debida aplicación de su respectivo Bando de Policía y Buen Gobierno y los diversos reglamentos municipales
- Evaluar la factibilidad de crear el Instituto para el Desarrollo Administrativo y de Hacienda Pública Municipal, como organismo permanente de apoyo a los ayuntamientos

Fortalecimiento del desarrollo municipal

- Impulsar programas y proyectos que fortalezcan el desarrollo municipal, donde la sociedad participe de manera más directa en las decisiones que afectan a la comunidad
- Capacitar y profesionalizar a regidores, síndicos y servidores públicos municipales, fundamentalmente en temas relacionados con la planeación del desarrollo, políticas sectoriales, cuenta pública, leyes y reglamentos
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre Estado y municipio con el fin de mejorar los esquemas de canalización de recursos prioritarios que impulsen el desarrollo de las regiones del Estado
- Realizar talleres de capacitación y adiestramiento para las autoridades auxiliares municipales, inspectorías y pequeñas comunidades, sobre aspectos de administración pública
- Vigorizar las capacidades municipales de gobierno en materia de servicios básicos
- Promover la integración de los ayuntamientos con las autoridades auxiliares, inspectorías, colonias y rancherías

- Dotar a las autoridades administrativas de una carpeta con información referente al funcionamiento administrativo de las diferentes dependencias federales y estatales

Avanzar en la descentralización del gasto al transferir recursos y programas hacia municipios y valorar la capacidad de gestión de los ayuntamientos para el nuevo ejercicio de atribuciones, funciones y responsabilidades

- Promover una mayor transferencia de recursos y responsabilidades a los ayuntamientos, asegurando la plena eficacia y eficiencia de los instrumentos de coordinación entre el Estado y los ayuntamientos para la prestación de los servicios públicos
- Promover la desconcentración de los servicios de seguridad pública para hacer más efectivo el combate a la delincuencia
- Alentar en zonas densamente pobladas del Estado de Puebla, la creación de juzgados de paz en barrios, colonias y unidades habitacionales

SEGURIDAD PÚBLICA

Diagnóstico

La inseguridad es el resultado de un complejo conjunto de causas, cuya solución no se encuentra sólo en el ámbito policiaco. El desempleo abierto, el peso del sector informal en la estructura económica, la marginación y la pobreza, sumados al rápido crecimiento demográfico, a la ausencia de una cultura de seguridad y a la desconfianza en el sistema de procuración de justicia, hacen que el ciudadano perciba una aguda falta de seguridad como uno de sus principales problemas.

La seguridad, la procuración de justicia y la protección civil son condiciones fundamentales para la paz, la libertad y la justicia social. Sin ellas, se frena el crecimiento económico, se limita el desarrollo comunitario, y se vive en un clima de inestabilidad social. Por ende, estos tres elementos son responsabilidades fundamentales del gobierno del Estado, que debe de asumir en su papel de ejecutor, regulador, coordinador y promotor.

Los índices de delincuencia en la entidad, innegablemente han crecido como lo han hecho en el resto del país. Sin embargo, Puebla se ubica en los últimos lugares de delincuencia de la República Mexicana a pesar su tamaño, densidad poblacional e importancia económica (ver tablas II.1 y II.2).

A fin de solventar los rezagos detectados en materia de seguridad pública, resulta necesario diseñar e instrumentar, dentro del marco de los modelos nacionales, políticas que coadyuven eficazmente a la solución de la problemática específica en nuestra entidad. Es decir, es labor del gobierno plantear, en concordancia con el Estado de Derecho, nuevos acuerdos institucionales que promuevan un desarrollo social, político y económico, equilibrado y armónico, garantizando la seguridad, el orden y la estabilidad para dirimir los conflictos de intereses entre individuos y grupos.

La seguridad pública, debe entenderse no sólo como la prevención del delito, sino también como la investigación y persecución de los infractores de la Ley para que sean enjuiciados, sancionados y en su caso, readaptados a la sociedad. Esta interpretación de las funciones de la seguridad pública se deriva del artículo 21 constitucional, que amplía el concepto de servicio municipal expresado en el artículo 115 de la Constitución.

Esta visión es consistente con las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y abarca acciones de gobierno de la entidad en coordinación con el gobierno federal, los gobiernos municipales y los poderes legislativo y judicial.

Para atender los retos que presenta la creciente inseguridad en el Estado de Puebla, en conjunto con la falta de efectividad operativa en el seguimiento y procesamiento de casos, se presenta a las organizaciones encargadas de la seguridad pública el reto de reestructurarse para cumplir de manera más expedita sus funciones de protección a la sociedad.

Objetivos

- Garantizar la integridad física y patrimonial de la población y mantener el orden público
- Mejorar la prestación del servicio de policía y combatir la corrupción y la impunidad
- Dotar de infraestructura y equipamiento al personal de las corporaciones de seguridad para mejorar su desempeño
- Hacer más eficiente la administración de la seguridad pública y sus procesos
- Fomentar la participación ciudadana en el combate a la delincuencia
- Mejorar la capacitación de los cuerpos de seguridad pública para elevar su eficiencia
- Agilizar los canales de comunicación, cooperación y operación con otras entidades y con los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal
- Ampliar la cobertura y capacidad de respuesta en la atención a delitos, conflictos y llamadas de emergencia
- Cumplir con los lineamientos del Programa Nacional de Seguridad Pública

Estrategias y líneas de acción

Modernización tecnológica del equipo e infraestructura

- Dotar del equipamiento suficiente y necesario al personal adscrito a las diferentes corporaciones de seguridad pública para el desempeño de sus atribuciones bajo las mejores condiciones (equipo de seguridad, armamento, vehículos, equipo de radiocomunicación y telecomunicaciones)
- Aplicar técnicas policiales utilizando infraestructura y sistemas informáticos de alta tecnología
- Mejorar la infraestructura y equipo, de seguridad y vial

Modernización administrativa y de procesos

- Apoyar la administración con infraestructura y sistemas informáticos con tecnología de punta
- Llevar a cabo la reingeniería de los procesos en las áreas de: denuncias, atención de demandas, emergencias, arrestos y administración
- Elaborar una base de datos con estadísticas regionales de criminalidad
- Desarrollar medidas de desempeño para evaluar la capacidad de gestión de las autoridades de seguridad pública

Ampliar la participación ciudadana, en la seguridad pública

- Promover la comunicación entre vecinos y organizaciones de vecinos para estimular la denuncia de delitos y faltas administrativas
- Establecer una línea telefónica de quejas y denuncias
- Medir y dar seguimiento a las demandas

- Promover entre la población una actitud de reconocimiento al papel fundamental que desempeñan los policías

Coordinación interinstitucional en la lucha contra la delincuencia

- Participar activamente en las atribuciones asignadas a la luz del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 instrumentado por el Ejecutivo Federal
- Establecer medidas de desempeño para incrementar la capacidad de gestión a todos los niveles interinstitucionales
- Incorporarse a los programas de capacitación nacionales
- Agilizar los canales de comunicación, cooperación y operación con otras entidades y con los diferentes niveles de gobierno
- Estructurar la coordinación de las policías municipales del Estado
- Regular y vigilar los servicios de seguridad privada en el Estado
- Mejorar la coordinación institucional de los cuerpos de seguridad

Control y Desarrollo de Personal Sustantivo

- Depurar cuadros y establecer los perfiles institucionales por función y puesto, e implementar programas de evaluación para servidores públicos
- Diseñar nuevos esquemas de capacitación y remuneración ligados al desempeño
- Fortalecer las áreas de seguimiento de conductas al personal en activo
- Profesionalizar a los cuerpos de seguridad pública, reestructurar los sistemas de formación básica para aspirantes e impartir cursos de actualización permanente y de especialización
- Diseñar modelos de promoción que estimulen la superación y permanencia del personal encaminados hacia el servicio civil de carrera
- Diseñar e implementar modelos para rescatar los valores y principios éticos para todo el personal y a todos los niveles
- Crear programas de estímulos y recompensas que fomenten la excelencia y la permanencia del personal y reducir los índices de rotación anual
- Adecuar gradualmente y en la medida en que lo permita la situación de la hacienda pública, el nivel de las percepciones de la policía
- Reforzar la imagen de la institución y su personal bajo criterios de reciprocidad e interacción con la sociedad
- Reforzar la función de liderazgo y protección de la policía
- Negociar con el gobierno federal el proyecto para la construcción de la Academia Nacional de Policía en Puebla

Cobertura y Capacidad de Respuesta

- Incrementar y fortalecer la presencia de las fuerzas de seguridad pública al interior del Estado, con más elementos y mejor equipamiento

- Establecer una efectiva coordinación operativa entre los diferentes cuerpos policíacos y los niveles federal, estatal y municipal, priorizando la atención en zonas de mayor incidencia delictiva
- Reducir los tiempos de respuesta en atención a delitos, conflictos y llamadas de emergencia
- Instalar un Centro Principal y cinco Centros Regionales de Coordinación de Seguridad Pública, responsables del control de los organismos destacados en cada área (Policía Estatal, Judicial del Estado, Seguridad Vial, en coordinación con la Judicial Federal y Federal de Caminos)
- Dotar a estas coordinaciones de la infraestructura de personal, instalaciones y equipo de operación
- Reubicar y reforzar las 26 bases de operación existentes, considerando la creación de 12 más a fin de ampliar la cobertura y controles delictivos en toda la entidad, en coordinación con corporaciones de entidades vecinas
- Reorganizar las estructuras operativas y administrativas de las bases actuales
- Ampliar la cobertura y capacidad de respuestas ante el crecimiento delictivo
- Crear zonas de tolerancia cero en la comisión de actos delictivos en las principales carreteras y puntos turísticos

PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.

Diagnóstico

La procuración de justicia es uno de los ámbitos en los que el ciudadano se siente más lejano de la actividad estatal. Las causas de este fenómeno son múltiples y complejas. Entre ellas destacan la falta de coordinación entre los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención del delito, y las autoridades abocadas a la procuración de justicia, lo que resulta en la atención excesivamente lenta de los trámites establecidos en la Ley, así como en la mala calidad de la atención al ciudadano en el momento de entrar en contacto con el sistema de justicia.

El reclamo social permanece y las demandas ciudadanas parecen aumentar de manera importante, cuestionando la capacidad del Estado para abatir la impunidad e impartir una justicia pronta y expedita, provocadas por la carencia de personal con mayor calificación y la descentralización parcial de los órganos de procuración de justicia.

Sin embargo, la eficiencia en la persecución y el procesamiento de los presuntos delincuentes es sumamente baja: del total de las averiguaciones previas vigentes en 1996, en sólo el 2.4 por ciento se aprendió a los presuntos responsables. Además, sólo al 36 por ciento de las averiguaciones previas se les da seguimiento, quedando pendientes de atención el 64 por ciento restante (ver cuadro II.1). En estos resultados influye la falta de interés de algunos ciudadanos para ratificar sus denuncias.

Para incrementar la credibilidad y confianza en los órganos responsables de la administración de justicia se requieren mayores controles en los procesos de investigación y seguimiento de averiguaciones previas, una nueva actitud de la policía judicial en su relación con la ciudadanía, la aportación científica de dictámenes en apoyo al Ministerio Público, y la actualización de los medios tecnológicos para la investigación de delitos y diligencias de conciliación.

Al respecto, se han tomado algunas medidas en materia de reclutamiento y selección de cuadros, formación de recursos humanos, depuración de personal, control de procesos y readaptación social.

Reclutamiento y selección

Los procedimientos de ingreso y criterios de aceptación para la policía se han modificado sustancialmente en los últimos cinco años. Los nuevos requerimientos incluyen exámenes físicos, médicos, valoración de indicadores socioeconómicos y verificación obligatoria de antecedentes en el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.

Formación académica

A principios de la década, la formación de policías judiciales y agentes del Ministerio Público se daba a través de seminarios y conferencias ocasionales impartidas por instituciones públicas. En la actualidad, el Estado de Puebla cuenta con el Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia, el cual ofrece cursos integrales de capacitación inicial, básica, formal, regional y de actualización y especialización. A la fecha se capacitan a más

de 2 mil elementos al año, lo que se compara positivamente con los 330 elementos que se capacitaron en 1993.

La capacitación del personal preventivo sigue dándose en la Academia de Policía del Estado. Sin embargo se han instrumentado políticas de ampliación del programa básico de formación, de capacitación específica a policías municipales, y la revisión de los contenidos temáticos. Actualmente se capacitan a más de 1 mil 500 elementos anuales, casi el doble de los que se capacitaban en 1993.

Depuración de cuadros

En los últimos seis años, han sido dados de baja del sistema de seguridad pública, 46 agentes del Ministerio Público, casi 900 agentes de la policía judicial, y más de cien policías preventivos. De estas bajas, 23 resultaron en la consignación y 11 destituidos por violaciones a los derechos humanos. El programa de depuración y control de personal es de carácter permanente a partir de 1997.

Control de procesos

La eficiencia de las intervenciones del Ministerio Público en procesos judiciales no ha aumentado significativamente en los últimos años: el número de órdenes de aprensión se mantiene constante, mientras que la capacidad de ejecución sólo ha aumentado un 5 por ciento en los últimos cinco años. El control de causas penales ha mejorado en alguna medida, a partir de la revisión periódica de las órdenes de aprehensión y los procesos que cada Ministerio Público remite para su fiscalización.

Readaptación social

En los últimos cinco años, se ha aumentado la capacidad de atención en 3 de los 22 centros de readaptación social con más de mil camas adicionales, además de la construcción del Cereso de Tepexi, con capacidad de mil internos más. El esfuerzo más notable en este rubro ha sido el fortalecimiento de los recursos financieros con los que cuentan los centros de readaptación social: en 1993 se ejercían menos de un millón de pesos en todo el sistema; en 1997 se autorizaron 8 millones de pesos para ese mismo rubro. No obstante, la demanda de espacio para readaptación social sigue aumentando.

Los delitos causan, en su gran mayoría, daños al patrimonio económico y moral de las personas afectadas por ellos, por lo que al aplicar la protección respectiva por parte del Estado, se contribuirá a disminuir tanto el dolor físico, como el moral de quienes sufran daños, motivando la solidaridad social, en particular con la población carente de recursos económicos.

En tal sentido, la acción del Ministerio Público al perseguir los delitos por medio de la investigación de la policía judicial y ejercicio de la acción penal, contribuye a garantizar el orden jurídico y la paz pública. De igual forma, la actuación de las autoridades encargadas

de la ejecución de las penas y la readaptación social de los delincuentes, colaboran para asegurar el orden y la tranquilidad social.

Asimismo, la Procuraduría General de Justicia brinda importante protección a las víctimas de los delitos, manifestando una visión de servicio y acercamiento a la población.

La impartición de justicia y la protección de los derechos humanos, sigue siendo particularmente apremiante para los grupos indígenas que forman parte de nuestra población. Hoy en día, la justicia no se aplica con igual eficiencia a los pueblos indígenas que al resto de los mexicanos, lo que atenta contra el principio de igualdad jurídica por parte de los órganos del sistema de justicia, aún cuando existe el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, como parte integral de la nación y del Estado.

Bajo esta perspectiva, se condicionan las acciones del gobierno a una coordinación estrecha entre los gobiernos Federal, Municipal y los Poderes Legislativo y Judicial.

Objetivos

- Lograr un proceso de procuración de justicia, que permita avanzar en la consolidación de una mejor y más eficiente gestión pública, orientada a servir a la población con oportunidad y honestidad, sin burocratismos, con espíritu de servicio y recursos humanos calificados
- Modernizar la institución del Ministerio Público para hacer ágil, eficiente y expedita la impartición de justicia
- Promover la confianza en el servicio de procuración de justicia, que permita un acercamiento con la sociedad afectada por la delincuencia, que garantice la eficiencia en la persecución y procesamiento de los presuntos delincuentes
- Establecer instrumentos modernos y ágiles en la investigación de los delitos para castigar pronta y eficazmente a los que delinquen
- Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un marco donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la Ley y se sancione severamente a los infractores
- Ofrecer invariablemente la protección a víctimas de los delitos, que por su situación social lo requieran
- Garantizar el respeto a los derechos humanos, basándose en la igualdad y la imparcialidad
- Instaurar procedimientos sencillos y accesibles de participación social, para modernizar el marco jurídico que propicie el bienestar y la armonía social en la entidad
- Modernizar los servicios de readaptación social, fomentando la capacitación y el empleo de los reclusos como medio para su reintegración a la sociedad
- Modernizar el sistema jurídico poblano para hacer frente a los nuevos retos de seguridad pública y procuración de justicia
- Difundir el potencial jurídico y social de la Procuraduría del Ciudadano en beneficio de la población

Estrategias y líneas de acción

Fortalecimiento institucional

- Ampliar la cobertura de atención al público a través de agencias del Ministerio Público
- Acercar los servicios del Ministerio Público a las comunidades, de acuerdo con el Programa de Unidades Móviles de Desarrollo, entre los que se incluirán actividades propias de policía judicial, de la Dirección de Servicios Periciales y de la Dirección de Participación Social
- Equipar y desarrollar la infraestructura necesaria y suficiente para la impartición de justicia, especialmente en los rubros de equipo informático, de radio comunicación, armamento y vehículos
- Promover la reingeniería de procesos en las áreas de servicio al público, tales como denuncias, atención a demandas, emergencias, orientación, ayuda a víctimas y localización de personas
- Fortalecer las estructuras básicas de servicio, respetando la autonomía del Poder Judicial
- Garantizar la observancia plena de todas las garantías, libertades y respeto irrestricto a los derechos humanos
- Ofrecer un servicio cercano y oportuno al interior del Estado
- Analizar la situación territorial de los distritos judiciales y crear los que sean necesarios, para acercar el servicio de procuración de justicia
- Renovar y simplificar procedimientos con el propósito de combatir la impunidad y corrupción, a través de la depuración y capacitación permanente de funcionarios y empleados
- Modernizar la institución del Ministerio Público y el sistema jurídico estatal, para hacer ágil, eficiente y expedita la procuración de justicia, así como para hacer frente a los nuevos retos en materia de seguridad pública
- Revisar las normas de organización y competencia de los órganos encargados de la investigación y persecución de delitos, así como los métodos y procedimientos de investigación moderna que pueden ser utilizados
- Establecer mecanismos de control, vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados, a efecto de garantizar su integridad y el destino que la Ley determine
- Implementar el servicio médico forense, en la totalidad de agencias del Ministerio Público Investigadoras
- Fortalecer las atribuciones de la Procuraduría del Ciudadano
- Promover una participación efectiva de los municipios en el Consejo Estatal de Seguridad Pública, considerando las características regionales y demográficas de cada uno de ellos
- Garantizar que la ciudadanía cuente con la oportunidad de denunciar directamente, cualquier tipo de irregularidad de quienes deben procurar justicia
- Regular y normar el proceso de identificación de vehículos robados, el servicio a la ciudadanía en caso de compra, y el proceso de recuperación de unidades
- Participar en operativos de control, vigilancia en carreteras, recorridos, retenes y demás actividades propias de la policía judicial, promoviendo la emisión de reglas y

bases para la realización de planes conjuntos, entre las diversas corporaciones involucradas

- Especializar a los Ministerios Públicos, regionalmente y temáticamente

Revisión de leyes y reglamentos

- Actualizar la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Estado
- Promover reformas y acciones conducentes a perfeccionar las formas de participación de las víctimas, los ofendidos o sus causahabientes, en las distintas etapas del procedimiento penal, para el ejercicio de sus derechos
- Revisar y modificar las leyes y reglamentos para eliminar lagunas jurídicas, detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio al público, así como tipificar nuevos delitos, homologando los ordenamientos estatales con las leyes federales contra el crimen organizado
- Analizar y corregir las diferencias legales existentes, entre norma y legalidad, considerando que han de adecuarse permanentemente
- Revisar las penas por delitos graves y congruencia entre leyes y reglamentos
- Normar y difundir las actividades del Comité Ejecutivo para la propiedad rural
- Revisar el marco normativo en los aspectos sustantivos, orgánicos, de procedimiento y de responsabilidades de los órganos o personas encargadas de procurar justicia
- Estudiar los tipos penales de conductas que ofenden gravemente a la sociedad como la violación, secuestro y robo de infantes, a efecto de combatirlos con eficacia y sancionarlos severamente
- Revisar normas que regulan las etapas de la averiguación previa y los procesos penales, para evitar dilaciones indebidas y que el exceso de tecnicismos impida la aplicación de sanciones, en caso de que éstas deban darse
- Impulsar las reformas necesarias, para que en el caso de menores infractores, la procuración de justicia cumpla con las garantías constitucionales, que permitan su readaptación a la sociedad y la plena tutela de sus derechos
- Actualizar el Manual de Organización, Políticas y Procedimientos Generales de la Policía Judicial
- Presentar al H. Congreso del Estado iniciativas que actualicen los códigos civiles y penales en materia de violencia, ya sea intrafamiliar o social
- Controlar las empresas privadas de seguridad y normas sobre sus registros y procedimientos
- Incluir en la legislación vigente la figura jurídica del Investigador Ministerial
- Legislar en materia de protección a menores de edad e incapacitados
- Reconocer la composición pluriétnica del Estado y establecer leyes que contengan disposiciones que protejan y preserven dichas etnias, así como sus derechos

Protección de los Derechos Humanos e Indígenas

- Evaluar los avances de recomendaciones de las Comisiones Estatal y Nacional de Derechos Humanos

- Incorporar a los organismos de protección de los derechos humanos en los esfuerzos de procuración e impartición de justicia
- Homologar las leyes y reglamentos vigentes en Puebla, con los ordenamientos vigentes en el ámbito nacional, que garanticen el respeto a los derechos humanos, basándose en la igualdad e imparcialidad
- Promover la conciliación como método de resolución de controversias en materia de derechos humanos
- Apoyar la cultura de derechos humanos, entre las personas encargadas de la procuración de justicia y entre la población en general, reforzando los mecanismos y las instancias de control y sanción de los encargados de la procuración de justicia, que atenten contra los derechos humanos
- Fortalecer la Fiscalía Especial para Asuntos Indígenas
- Apoyar a las comunidades indígenas a través de acciones de orientación sobre la defensa de sus derechos
- Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia, considerando su identidad cultural
- Atender resoluciones emitidas por el H. Tribunal Superior de Justicia, en donde se vean involucrados indígenas
- Apoyar con intérpretes la defensa de indígenas como presuntos responsables de la comisión de delitos, tanto en la averiguación previa, como en el proceso que se les instruya, a fin de que conozcan en sus propias lenguas su naturaleza y consecuencias
- Revisar procesos en donde se encuentren relacionados indígenas, para su valoración, apoyo e intervención que la Ley establezca
- Ofrecer a los pueblos indígenas una respuesta pronta y en su idioma cuando ejerzan el derecho de petición, de manera que puedan tener pleno conocimiento de los motivos y fundamentos del caso, así como de los trámites que deberán seguir
- Analizar los sistemas normativos indígenas, así como sus autoridades y jurisdicción, promoviendo principios de conciliación y solución de conflictos agrarios con la participación y opinión de las comunidades indígenas

Prevención del delito y atención a víctimas

- Combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto de la legalidad
- Otorgar protección efectiva a víctimas de los delitos que sufran daños personales apegándose a la normatividad establecida en la Ley para la Protección a Víctimas de los Delitos
- Crear el Centro de Protección a Víctimas de los Delitos
- Promover la cultura de seguridad en materia de prevención del delito, a través de la orientación efectiva a quienes hayan sufrido un daño, sobre sus derechos y la manera de hacerlos valer en juicio
- Coordinar acciones con los organismos de protección civil, para que en caso de desastres, se tomen medidas para prevenir conductas delictivas
- Operar el sistema de localización de personas

- Ofrecer a víctimas del delito atención médica y hospitalaria, suministro de alimentos del enfermo o lesionado y de sus dependientes económicos, mientras dure el tratamiento o rehabilitación, la reparación del daño económico o moral, así como los gastos de inhumación en caso de muerte de la víctima
- Controlar las fuentes de ingreso del Fondo para la Protección a Víctimas de los Delitos, especialmente la relativa a las cauciones que se hacen efectivas por parte del Ministerio Público, así como respecto del producto de la venta de los bienes asegurados a los indiciados, que no sean reclamados en términos de Ley
- Dar estricto cumplimiento a la aplicación de la normatividad relativa a la utilización del Fondo para la Protección a Víctimas de los Delitos, a través de la obligatoriedad de los Ministerios Públicos, de difundir entre las víctimas y sus familiares, los beneficios que la Ley del Fondo otorga, dejando constancia de dichas actuaciones en la indagatoria correspondiente

Desarrollo de Recursos Humanos

- Impartir capacitación especializada a los Ministerios Públicos en procedimientos y procesos judiciales
- Normar los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los elementos encargados de la seguridad y procuración de justicia , incluyendo sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas
- Motivar una cultura informática en la totalidad del personal de la Procuraduría General de Justicia, a efecto de estar en posibilidad de afrontar los requerimientos del próximo milenio
- Realizar actividades de depuración de personal sobre la base de perfiles técnicos y estudios socioeconómicos
- Promover mejoría de salarios, las condiciones de seguridad social y la estabilidad en su empleo de los servidores públicos del área de procuración de justicia, a través de niveles aceptables de profesionalización
- Fortalecer la atención que se ofrece a la ciudadanía, tanto en la recepción de denuncias, como en el servicio de protección a víctimas de los delitos
- Sancionar cualquier tipo de expresión o acto de discriminación, desplazamiento o saqueo de comunidades indígenas
- Motivar la intervención efectiva de los agentes subalternos del Ministerio Público, en los juicios que se sigan ante los Jueces Menores de lo Civil, lo Penal y de Paz, de la circunscripción territorial que les corresponda
- Reducir los índices de rotación anual, a través de la depuración de cuadros
- Vigilar que la totalidad de los miembros de la corporación, observen en todas sus actuaciones, los principios de constitucionalidad y legalidad inherentes a sus funciones, a través de la disciplina, el cumplimiento del deber y la honradez
- Proponer al personal idóneo para la integración de los grupos de investigación, específicos en las zonas y comandancias del Estado, de acuerdo con el rendimiento observado, la información registrada y los requerimientos del servicio

Readaptación Social

- Mejorar los procesos penitenciarios
- Capacitar al personal de reclusorios y centros de readaptación social
- Mejorar la infraestructura de readaptación social
- Impulsar el empleo y la vinculación de los centros penitenciarios con la industria

PROTECCIÓN CIVIL

Diagnóstico

La ubicación del país dentro del área volcánica denominada Cinturón del Fuego es causa de una gran actividad sísmica. Puebla, por su proximidad a las costas del Pacífico, recibe la influencia del choque de las placas de Cocos y la Ribera contra la Continental, haciendo del Estado un territorio altamente sísmico, sobre todo en su región sur (Mixteca), lo que se agrava con la existencia de seis fallas que cuadriculan el territorio aumentando significativamente su vulnerabilidad ante estos fenómenos.

Asimismo, nuestra entidad está expuesta a fenómenos naturales como la erupción del volcán Popocatepetl, huracanes e inundaciones, granizadas, desertificación, incendios forestales, epidemias y otros desastres que exigen una protección para preservar la vida de la población.

Con la finalidad de proteger a la sociedad, sus bienes y su entorno de los agentes perturbadores de origen natural o humano, la Protección Civil se reconoce como una responsabilidad gubernamental en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan la población y los tres niveles de gobierno.

A pesar de los esfuerzos realizados, aún son limitados los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuenta para cubrir las necesidades de la población en caso de emergencia. Igualmente, dentro de la articulación y de políticas de protección civil entre los distintos niveles y dependencias del gobierno, aún es insuficiente la respuesta de los presidentes municipales y sus ayuntamientos, esto debido al poco interés mostrado por algunos para constituir los Consejos Municipales de Protección Civil.

El Estado, con objeto de minimizar en lo posible la vulnerabilidad de la sociedad desarrolla actividades de información, capacitación y atención a las emergencias y ha constituido Unidades Municipales en Puebla, Atlixco, Tehuacán, Izúcar de Matamoros, Amozoc, San Martín Texmelucan, San Nicolás de los Ranchos, Libres, Oriental, Teziutlán y Huauchinango para auxiliar y apoyar en forma oportuna a las comunidades.

La sociedad debe participar en las tareas de protección civil a través de los programas preventivos, para crear una cultura de la autoprotección ante cualquier tipo de emergencia, y evitar desorden y confusión en el momento que se presenten los riesgos.

A pesar de contar con una clara identificación y delimitación de los fenómenos destructivos con arreglo a su ocurrencia y temporalidad, plasmados en el Atlas de Riesgos del Estado de Puebla, se requiere una mayor difusión entre las dependencias, autoridades municipales y población que habita en zonas de riesgo.

El crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, el incumplimiento de la normatividad aplicable sobre construcción y medidas de seguridad, así como el uso de suelo indiscriminado, ha provocado que existan espacios habitados de alto riesgo para la población en general.

Es conveniente reiniciar en forma regular y periódica las reuniones del Consejo Estatal de Protección Civil y del Centro de Operaciones para Emergencias y Desastres, que permitan la coordinación entre dependencias y, por consiguiente, estar en posibilidades de auxiliar a la población en caso de una emergencia.

El deterioro de la naturaleza y la presencia de agentes perturbadores de origen natural que son cada día más agresivos, han ocasionado graves daños a la población que habita cerca de las zonas de alto riesgo, por lo que se garantizará resolver sus necesidades de abrigo y alimentación en caso de resultar damnificadas; sin embargo, se propone la creación de un fondo de contingencias para hacer frente con mayor prontitud y eficacia a estas situaciones.

La sismicidad, el vulcanismo y los huracanes, adquieren una particular importancia por sus efectos destructivos y recurrencia. Estos riesgos son cada vez más peligrosos al no contar con equipos suficientes y en buenas condiciones que permitan obtener una clara información y delimitación del riesgo, lo que podría ocasionar graves daños a la población si no se instrumentan planes de contingencia o medidas preventivas y se mantiene en buen estado de operación los equipos de monitoreo volcánico, sísmico e hidrometeorológico.

Objetivos

- Ampliar la cobertura de las tareas de protección civil en los 217 municipios del Estado, sobre todo en la prevención y atención de emergencias
- Dar una eficiente respuesta a la población en cuestión de información o de algún servicio sobre protección civil, y proporcionar una mejor atención, cubriendo las necesidades causadas por algún fenómeno o agente perturbador
- Lograr una mejor coordinación entre entidades del sector público y el Centro de Operaciones para Emergencias y Desastres
- Crear una cultura de protección civil en la población para que sepa cómo actuar en caso de un riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública
- Ampliar los márgenes de seguridad en el Estado abarcando todos los espacios habitables a fin de evitar riesgos innecesarios
- Planear estrategias de información, capacitación, conducción y auxilio a la población de los 217 municipios del Estado, antes y durante un riesgo colectivo, catástrofe o siniestro público
- Instrumentar medidas que puedan conducir a la reducción del riesgo sísmico, volcánico e hidrometeorológico

Estrategias y líneas de acción

Aplicar la Ley de Protección Civil y su Reglamento en toda la entidad

- Activar o reactivar, en su caso, las Unidades Municipales de Protección Civil en los 217 municipios
- Integrar unidades debidamente constituidas en las 22 cabeceras distritales que auxilien los municipios a fin de que sean ellos los que den la primera respuesta a la población en caso de una emergencia, en tanto llega la ayuda estatal o federal
- Mantener actualizada la Ley de Protección Civil, procurando que las reformas den claridad a la función de las autoridades municipales y a la participación social, estableciendo los diferentes grados de responsabilidad en el incumplimiento de las funciones básicas como son la de prevención, auxilio y apoyo

Fortalecer la Protección Civil

- Capacitar al personal técnico y mecánico a través de cursos, seminarios, diplomados y equipo (uniformes, equipo contra incendio e inundaciones, radios, teléfonos celulares, vehículos)
- Actualizar el Plan de Contingencias del volcán Popocatepetl con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Detectar las causas más frecuentes de inundaciones y desbordamientos de ríos, con el apoyo de la Comisión Nacional del Agua, el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado y la Comisión Estatal del Agua
- Fomentar la creación de albergues o refugios temporales en escuelas, presidencias municipales y templos

Fortalecer la infraestructura para la prevención de desastres y la radiocomunicación

- Establecer, en caso de una contingencia mayor, un sistema de comunicación entre el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobernación, el Centro de Operaciones para Emergencias y Desastres, el Sistema Estatal de Protección Civil y las áreas de desastre
- Instalar una red de acelerógrafos en el área metropolitana y zona sur del Estado
- Establecer una base de radiocomunicación central y dotar de estándares de radiotransmisión a las cabeceras municipales y comunidades con más de 5,000 habitantes y a todas las poblaciones aledañas al volcán Popocatepetl
- Mantener y conservar las instalaciones de observación y de telecomunicaciones meteorológicas
- Instalar una estación sísmica con apoyo de la Facultad de Ingeniería Civil de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, para conocer la latitud, longitud y profundidad de los sismos, determinar las zonas de riesgo sísmico, medir el peligro y realizar planes de contingencias para prevenir y alertar a la población en forma oportuna

- Coordinar la integración, mantenimiento y operación armónica de las redes sísmicas, de monitoreo volcánico e hidrometeorológico locales, regionales y sectoriales
- Efectuar monitoreo geotérmico y geoquímico en el Popocatepetl y hacer estudios de esprimoterías a la población para conocer las posibles afectaciones a la salud por la presencia constante de la ceniza

Promover la creación de una cultura de protección civil y prevención del riesgo

- Realizar cursos de capacitación en materia de protección civil, elaboración de planes de emergencia y realizar ejercicios y simulacros en escuelas, centros de trabajo y poblaciones
- Efectuar Jornadas Estatales de Protección Civil mediante acciones de educación, capacitación, difusión y prácticas de simulacros, en coordinación con las Jurisdicciones Sanitarias de las Secretarías de Salud, Educación Pública y otras instituciones del sector público y privado
- Promover la cultura de la autoprotección
- Efectuar una campaña exhaustiva de comunicación a través de la radio, prensa y televisión, con spots sobre riesgos y zonas vulnerables
- Suscribir convenios de colaboración y coordinación con grupos científicos y con otros estados de la República, para la definición, estructuración, desarrollo de investigaciones e impartición de cursos, seminarios y simposiums de diversos foros, cuyo contenido sea de interés y aplicación a la población en su conjunto y cuyos resultados prácticos contribuyan a mitigar los efectos de los desastres
- Elaborar planes de contingencia sobre otros fenómenos de menor jerarquía destructiva como son: explosiones, deslizamientos, derrumbes y colapsos del suelo, hundimientos de tierra, agrietamientos y flujos de lodo, granizadas, sequías, desertificación, vientos fuertes, tormentas eléctricas, temperaturas extremas, lluvias ácidas, accidentes carreteros y ferroviarios, actos de sabotaje y terrorismo
- Traducir a lenguas indígenas los documentos que se relacionen con los fenómenos destructivos más recurrentes
- Realizar simulacros en las áreas del volcán Popocatepetl, en los corredores industriales, en hospitales, industrias y supercarreteras

Sistemas de divulgación y observación de medidas preventivas y de seguridad

- Establecer un sistema de información a través de los medios de comunicación para alertar a la ciudadanía en caso de desastre
- Difundir a través de materiales impresos, qué hacer antes, durante y después de la afectación por un agente perturbador de origen geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo
- Distribuir ejemplares del Atlas de Riesgos del Estado, entre las autoridades federales, estatales, municipales y la población en general
- Exigir que todos los espacios habitables de mediano o alto riesgo, cuenten con medidas de seguridad a fin de reducir la vulnerabilidad de los inmuebles de nuestro Estado

- Realizar peritajes o diagnósticos a los edificios, casas habitación y áreas que por su edad, o por estar en zonas más vulnerables pueden representar un riesgo
- Solicitar a cada espacio habitable el cumplimiento de los puntos críticos que deben observarse para reducir o minimizar los efectos provocados por algún riesgo
- Realizar auditorías y simulacros a gaseras, gasolineras y plantas de almacenamiento verificando medidas de seguridad, el buen estado de equipos, su plan de contingencia y la capacitación del personal
- Inspeccionar zonas de riesgo de asentamientos humanos, ubicados sobre ductos de PEMEX , bajo líneas de alta tensión de la C.F.E y en barrancas y lechos de ríos
- Formar el Fondo de Contingencias para apoyar a damnificados
- Solicitar apoyo al DIF estatal, SEDESOL, empresas privadas y a la ciudadanía para el aprovisionamiento de alimentos y abrigo a la población que resulte afectada por algún siniestro
- Utilizar medios masivos de comunicación para difundir la información metereológica en forma oportuna

EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Diagnóstico

La Administración Pública Estatal es el instrumento básico para convertir los objetivos, planes y programas de gobierno en acciones y resultados concretos. La modernización de este sector no debe buscarse como un fin en sí mismo, sino como el medio para lograr una eficiente y oportuna prestación de los servicios públicos, que conlleven a la elevación de la calidad de vida de los ciudadanos.

El gobierno del Estado de Puebla continuará con el esfuerzo de reorganización y modernización de las dependencias y entidades a su cargo, para ofrecer servicios más eficientes y de mejor calidad.

El perfeccionamiento democrático de nuestras instituciones y la pluralidad política que vivimos, se transforma en una fuerza social que exige que el gobierno actúe con mayor transparencia y apego a la legalidad. La búsqueda de la correcta instrumentación del marco normativo que rige la operación económica del gobierno, significa la expresión comprometida en la búsqueda de un buen gobierno. Por esta razón, la creación de la Secretaría de Desarrollo, Control y Evaluación de la Administración Pública, así como una mayor participación del H. Congreso del Estado y de los medios de comunicación en la vigilancia de las acciones gubernamentales, contribuyen a generar una mayor apertura en los procesos y una mejoría en los resultados de los distintos órganos de gobierno.

El gobierno del Estado experimenta una transformación gradual en su organización y operación, encaminada a lograr una mayor eficiencia de la gestión pública y el uso racional de los recursos.

Dentro de esta estrategia se ha buscado la planeación del desarrollo, con base en programas y proyectos bien definidos que buscan maximizar el bienestar de la sociedad con los recursos disponibles. Sin embargo, existen todavía problemas importantes que deben atenderse:

- En cuanto al nivel educativo de los funcionarios públicos se advierte un rezago importante en su preparación y capacitación
- Se observa que del total de servidores públicos que en 1998 laboraron en la administración pública estatal, el 45 por ciento se encontraba en un rango de uno a cinco años de antigüedad, mientras que un 11 por ciento tenía menos de un año. Esto refleja la alta rotación de personal que impide la continuidad y el desarrollo de la carrera de servicio público
- Si bien es cierto que durante los últimos años el gobierno del Estado se ha preocupado por capacitar a más empleados, también lo es que no cuenta con mecanismos o sistemas que le permitan evaluar tanto el impacto de dicha capacitación, como el desempeño del personal al interior de sus centros de trabajo; por lo que el otorgamiento de estímulos, premios y ascensos no es objetivo
- La evaluación que se realiza sobre el cumplimiento de los programas y la consecuente asignación de recursos, está más ligada al cumplimiento de actividades que a resultados o desempeño
- No existen suficientes instancias organizadas que permitan, por un lado, la participación e involucramiento activo de la sociedad en la solución de problemas y, por el otro, la comunicación y explicación de resultados a la población

El objetivo de la modernización de la administración pública es lograr que las políticas públicas del gobierno se lleven a cabo exitosamente, incidiendo en un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Esto obliga a promover una reorganización, reingeniería y reinención de las instituciones públicas, sus procesos y su función estratégica.

Un gobierno promotor del desarrollo requiere de una administración pública de calidad, susceptible de adaptarse a los cambios y transformaciones del entorno, readecuando la normatividad necesaria para la realización de programas que sustenten y consoliden las acciones de gobierno.

Satisfacer las expectativas y necesidades de la ciudadanía requiere de valores éticos, conceptos, herramientas, sistemas, estructuras y líneas de acción que aumenten la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Es una tarea de liderazgo en la que debe existir una constante renovación orientada a promover y desarrollar nuevas actitudes, vencer inercias, romper paradigmas y atender rezagos históricos que reclaman atención urgente.

Se cuenta, por consenso, con un programa de Desarrollo Administrativo y Calidad del Estado de Puebla, que permite identificar las áreas más importantes para llevar a cabo la modernización, tanto en magnitud como en oportunidad, para que el servicio prestado por el gobierno sea de mayor calidad y responda eficaz y eficientemente a las necesidades actuales y futuras de la comunidad.

Asimismo, la evaluación ha venido adquiriendo un papel más dinámico e importante en el proceso de planeación del Estado, ya que debe proveer oportunamente información confiable sobre la ejecución de los programas gubernamentales con el propósito de valorar en qué medida se están cumpliendo los objetivos propuestos y cuál ha sido el impacto social generado por las acciones públicas emprendidas en beneficio de la población.

Con el objeto de brindar a la población un gobierno eficaz, es necesario impulsar la eficiencia administrativa y la transparencia en la gestión pública a través de los mecanismos establecidos en la Ley y mantener finanzas sanas, ya que la sociedad requiere participar más activamente en las tareas de desarrollo del gobierno.

Derivado de lo anterior, es fundamental llevar a cabo la vigilancia en la ejecución de la obra pública, la cual se practica básicamente sobre el ejercicio y aplicación del gasto y su conclusión; además del estricto cumplimiento a los procesos de programación y presupuestación, celebración de concursos y actas de entrega recepción.

La Federación ha ido descentralizando facultades y recursos en apoyo de actividades específicas, a través de la figura de aportaciones que integran el Ramo 33, mediante las cuales se fortalecen las haciendas estatales y municipales, favoreciendo económicamente a aquellos dónde existe mayor pobreza y marginación; no obstante estos beneficios, en el ámbito municipal se requiere fortalecer la infraestructura administrativa, así como preparar y capacitar a los funcionarios municipales.

Objetivos

- Promover eficientemente los servicios públicos a cargo del gobierno estatal y fomentar la calidad en la gestión pública
- Promover acciones de gobierno integrales para evitar duplicidades y coordinar esfuerzos
- Garantizar la transparencia en la gestión gubernamental, a través de los mecanismos establecidos en la Ley
- Promover una estrategia de comunicación social para difundir las principales acciones de gobierno
- Llevar a cabo una eficiente administración de los programas y proyectos derivados del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, así como contar con los conceptos, herramientas, sistemas, estructuras, estrategias y líneas de acción para otorgar mayor eficiencia a los servicios que presta el gobierno del Estado
- Ampliar la evaluación gubernamental, a través de la incorporación permanente de nuevos programas y proyectos de las dependencias y entidades estatales para cubrir la totalidad de la administración pública
- Establecer políticas que permitan la permanente actualización y simplificación de las disposiciones normativas
- Controlar y supervisar la aplicación de los recursos patrimoniales del Estado y los que la Federación transfiera a los municipios y ciudadanos organizados en Comités, con motivo de los programas de inversión de los gobiernos federal y estatal

- Aplicar con eficiencia el marco jurídico que regula la administración y el ejercicio de los recursos fiscales del Ramo 33

Estrategias y líneas de acción

Incrementar la calidad en la gestión pública y en la atención a los usuarios

- Mejorar los procesos de control y vigilancia
- Impulsar la Contraloría Social
- Establecer oficinas de quejas y sugerencias
- Desarrollar sistemas de medición y monitoreo de la calidad de los procesos y los servicios públicos que prestan las instituciones del gobierno del Estado
- Identificar, difundir y otorgar un reconocimiento a las innovaciones que contribuyan a adecuar la función del gobierno hacia nuevos requerimientos de calidad
- Impulsar la atención a usuarios y dar respuesta oportuna a quejas de la ciudadanía
- Operar y perfeccionar permanente el Sistema de Evaluación por Indicadores para la Administración Pública Estatal
- Aplicar programas de informática en el registro y control de indicadores de evaluación de programas y proyectos

Fortalecer la planeación del desarrollo

- Realizar una planeación presupuestaria con base en metas cuantificables
- Desarrollar un sistema de medición y seguimiento de los resultados de programas y proyectos
- Elaborar planes sectoriales y regionales de desarrollo para apoyar las funciones de gobierno en los ámbitos estatal y municipal
- Revisar y mejorar la normatividad y regulación gubernamentales para favorecer la coordinación con los municipios
- Crear la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Administrativo y Calidad del Gobierno del Estado de Puebla, para que analice y valore la calidad de los servicios públicos
- Fomentar la participación del H. Congreso del Estado en las instancias de gestión gubernamental
- Impulsar la planeación estratégica de las dependencias y entidades mediante la identificación de usuarios, servicios o productos; fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas; proponiendo el establecimiento de la visión y de la misión de la institución pública, así como la conformación de estrategias
- Depurar e identificar proyectos de alto impacto social, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, e impulsarlos a través de las Unidades de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informática de las dependencias y entidades y de la instalación del Comité Técnico de Modernización y Simplificación Administrativa en las Dependencias y Entidades

Impulsar la formación y desarrollo de los servidores públicos

- Promover programas de capacitación y de asistencia técnica a servidores públicos responsables de ejecutar programas, en el diseño y actualización de indicadores de evaluación
- Capacitar y asesorar permanente a los funcionarios municipales sobre el marco jurídico que regula la administración y ejercicio de los recursos fiscales del Ramo 33, así como el conocimiento de sus funciones, derechos y obligaciones
- Realizar una reforma al reclutamiento de funcionarios públicos
- Implantar el servicio civil de carrera
- Dar mayor y mejor capacitación orientada al cambio cultural que contribuya al desarrollo personal y al perfeccionamiento profesional y técnico de los funcionarios
- Impulsar esquemas de remuneración y políticas de incentivos que permitan preservar la excelencia de la gestión

Garantizar la transparencia en la gestión gubernamental

- Dar un estricto seguimiento a programas y proyectos por parte de la Coordinación General de Desarrollo Administrativo y Calidad, Delegaciones y Comisarias Públicas de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública
- Perfeccionar la normatividad y los procedimientos de adquisiciones del gobierno del Estado
- Instaurar un sistema electrónico de información que apoye la gestión pública
- Crear un procedimiento administrativo para impugnar actos de gobierno que vulneren los derechos de los gobernados
- Mejorar y profundizar en los procesos de auditoría en obra pública

Difundir las principales acciones de gobierno

- Difundir las actividades del gobierno del Estado a través de la Coordinación General de Desarrollo Administrativo y Calidad; Delegaciones y Comisarias Públicas de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública; (Unidades de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informática)
- Comunicar permanentemente a la ciudadanía las principales acciones del gobierno a través de los medios masivos de comunicación
- Vincular estrechamente a los distintos órganos de gobierno con los medios de comunicación y la sociedad civil
- Normar las publicaciones de balances y memorias anuales de servicios públicos

Propiciar la modernización y simplificación administrativa y optimización de procesos

- Apoyar la instrumentación de la infraestructura organizacional y funcional necesarias en cada municipio a fin de optimizar su desarrollo municipal
- Promover la reingeniería y optimización de procesos con apoyo en tecnología informática
- Consolidar el programa de ventanillas únicas
- Reducir y eliminar trámites para la ciudadanía

III. DESARROLLO ECONÓMICO

Diagnóstico

El reto económico del Estado puede expresarse como la necesidad de sostener, en el largo plazo, un ritmo de crecimiento capaz de generar empleo y riqueza para distribuirla con equidad. Para ello, resulta necesario iniciar el proceso mediante el cual se reduzcan, en un plazo previsible, los desequilibrios que hoy presenta la actividad productiva.

El Estado mantiene, en un extremo, una excesiva concentración de la actividad económica en el área metropolitana de la ciudad de Puebla, lo que la ha convertido en la cuarta concentración urbana del país. En el otro, se presenta una dispersa y poco dinámica actividad económica.

El presente diagnóstico tiene el propósito de apoyar la formulación de políticas para alcanzar un crecimiento económico sostenido y equilibrado. Para ello, se analizan las principales variables económicas que determinan el desarrollo del Estado, como son la evolución de los sectores productivos, el comercio exterior, la inversión extranjera, el empleo, la infraestructura y el financiamiento.

En el Estado se entremezclan la modernidad y los procesos productivos tradicionales, lo que hace más evidente la brecha entre el campo y la ciudad. En adición, la infraestructura de comunicaciones, transportes, vialidades y de generación de energía eléctrica aún presenta rezagos que mantienen a las comunidades con potencial productivo inaccesibles y marginadas del desarrollo regional y estatal.

El principal indicador con que se cuenta para determinar el dinamismo de la economía es el crecimiento del producto interno bruto (PIB). Más aún, el bienestar de la población se determina por el PIB *per cápita* y por la propia distribución del ingreso. En los últimos cinco años, la generación de riqueza de la economía ha crecido con excepción de 1995, y su participación dentro del PIB nacional se ha mantenido constante en 3 por ciento.

De esta manera, el Estado de Puebla se ubica en la actualidad entre las principales entidades que mayor riqueza producen en la República, habiendo pasado del séptimo al sexto lugar en el periodo 1993-1998 en contribución al PIB nacional. Esta situación, por supuesto, de ninguna manera debe sobredimensionarse, pues una de las peculiaridades del PIB nacional es la concentración de su producción en el Distrito Federal y el Estado de México donde se produce más de una tercera parte de la riqueza nacional.

El limitado crecimiento económico que la situación anterior pudiera expresar, tiene que ver con la estructura interna del PIB estatal. Así, el sector agropecuario ha reducido su aportación a sólo 7.9 por ciento en 1997; otras actividades, como la minería, la construcción, el comercio y otros servicios, entre 1993 y 1997 se estancaron o redujeron su participación en el PIB estatal; mientras que las manufacturas elevaron su contribución, en el mismo lapso, en apenas un punto.

Lo anterior significó que entre 1993 y 1997, el PIB estatal registrara un crecimiento de 1.8 por ciento en promedio anual, tasa inferior a la registrada nacionalmente para el mismo lapso. Es preocupante el hecho de que el crecimiento del PIB estatal fuese inferior a la tasa de crecimiento anual de la población, que entre 1990 y 1995 registró 2 por ciento como promedio anual de crecimiento. La dinámica propia de la producción de bienes y servicios será analizada más adelante al explicar el desarrollo de los tres grandes sectores de la economía: agropecuario y forestal, industria, y comercio y servicios.

Un indicador socialmente más importante que el PIB, es el PIB *per cápita*, que en 1997 fue para Puebla de apenas 7 mil 690 pesos, lejos de la media nacional y más lejano aún de entidades como el Distrito Federal o Nuevo León.

La diferencia en el nivel de desarrollo y modernización de la economía, que se puede observar entre la ciudad de Puebla y regiones como la Mixteca o la Sierra Negra, ha significado que, respecto del PIB *per cápita*, Puebla ocupara en 1995 el vigésimo sexto lugar de entre las 32 entidades de la federación

Finalmente, la deficiente distribución del ingreso de Puebla refleja las marcadas desigualdades sociales que existen entre los distintos grupos poblacionales. Así, en 1994 el primer decil de la población, que es el más marginado, recibía el 1.92 por ciento del ingreso corriente total, mientras que el decil más acaudalado recibía el 34.64 por ciento del ingreso total. Aunque estos datos son muy similares a la distribución del ingreso nacional, son también un reflejo de la marginación social que existe en México y en Puebla

La concentración de las actividades económicas; su lento y asimétrico crecimiento; las difíciles condiciones bajo las cuales se desenvuelve la actividad económica en el interior del Estado; y el escaso nivel de desarrollo tecnológico, han provocado una más inequitativa distribución del ingreso.

AGROPECUARIO Y FORESTAL

Diagnóstico

La entidad presenta una geografía de contrastes: valles fértiles, en la región central y amplias zonas de bosques, y tierras de agostadero en la región de las Sierras Norte, Oriente, Negra y Nevada y áreas semidesérticas en la región de la Mixteca, en donde se manifiestan características diversas tanto en climas como en suelos que determinan los tipos de producción.

El medio rural continúa presentando una marcada estructura dual, por un lado se observan unidades productivas que utilizan técnicas avanzadas de cultivo, diversificación en riego y uso intensivo de capital, que son las menos, representando tan sólo el 6.4 por ciento del total de la superficie de cultivo estimada en un millón 155 mil hectáreas y por el otro, un sector atrasado en técnicas productivas y uso intensivo de mano de obra, cultivos tradicionales, insuficiencia de apoyos adecuados y oportunos, así como una baja productividad de las tierras, en su mayoría de temporal que representan el 82.4 por ciento de la superficie rural.

También se consigna la existencia de áreas mixtas, ya que combinan la producción de temporal con la de riego y representan el 11.2 por ciento. El resto de la superficie es de tipo cerril y urbano.

Esta diversidad se refleja en un índice de crecimiento del sector inferior a la tasa demográfica, en una pronunciada fragmentación y dispersión de la población, un marcado deterioro de sus recursos naturales y una baja en la productividad.

Lo antes expuesto ha repercutido el ingreso del medio rural y los niveles de bienestar de la mayoría de la población campesina; a lo que hay que agregar el crecimiento demográfico en el medio, que supera a la producción de alimentos, acentuando los índices de marginación.

Si bien es cierto que la población rural porcentualmente ha disminuido, al pasar de 36.7 por ciento del total estatal en 1990, a 33.4 por ciento en 1995, en términos absolutos ésta se ha incrementado 71 mil habitantes, contando en 1995 con un millón 544 mil.

Otro de los factores que afectan al sector agropecuario son los bajos niveles educativos, ya que en 1998 el 27.6 por ciento de la población rural de 15 años o más carecía de instrucción formal y el 34 por ciento no había completado la primaria, alcanzando en promedio solamente el tercer grado.

Los indicadores de Población Económicamente Activa de 1997 (P.E.A.) revelan que de la población ocupada en el sector agropecuario, el 54.9 por ciento recibía menos de un salario mínimo, el 25.7 por ciento de uno a dos salarios y el restante 19.4 por ciento de dos a tres salarios mínimos.

Los jornaleros agrícolas, estimados en 139 mil en 1998, población migrante del interior de la entidad y de otros estados que colindan con el nuestro, en su mayoría de extracción indígena, son personas generalmente sin tierra y no cuentan con oportunidades de empleo en su lugar de origen, por lo que en épocas de cultivo o de cosecha de productos como el café y la caña de azúcar que demandan mano de obra intensiva, laboran temporalmente. Esta población presenta niveles elevados de desnutrición, sus condiciones de salud son precarias y sus niveles educativos son muy bajos existiendo un alto porcentaje de analfabetas.

La aportación del sector agropecuario al PIB estatal ha descendido durante la última década: en 1988 aportó el 9.6 por ciento, mientras que en 1997 alcanzó su nivel más bajo al contribuir con el 7.9 por ciento del PIB. Lo anterior evidencia problemas de productividad en la actividad agropecuaria, que impiden elevar los niveles de ingreso y bienestar de la población rural del Estado

El rezago del campo en la entidad se ha tornado endémico, inmerso en el círculo vicioso de la pobreza, caracterizado por una excesiva atomización de las unidades productivas que impiden el uso de tecnologías modernas, escaso nivel de organización para la producción e insuficiencia de infraestructura, así como acceso limitado al crédito por la ausencia de una cultura del pago.

De las actividades comprendidas en el sector agropecuario, la de mayor importancia es la agrícola ya que aporta alrededor de 65 por ciento del valor total de la producción, siguiéndole en orden de importancia la ganadería, la silvicultura y con una escasa participación la caza y la pesca. Los productos de mayor relevancia en la entidad son: maíz, frijol, trigo, cebada, hortalizas, café, cacahuete, papa, y forrajes que en su conjunto en 1998 aportaron el 36 por ciento a la producción estatal.

En el subsector pecuario sobresale la producción de huevo y carne de pollo, cuya actividad se concentra en unidades de las regiones de Tehuacán y Tecamachalco. Por otra parte, el potencial forestal no ha sido explotado adecuadamente y se mantiene desaprovechado.

Un aspecto importante es la participación de la mujer en el desarrollo rural, ya que de acuerdo con información censal, en 1997 el 17.3 por ciento de los hogares rurales tenían como jefe de familia a una mujer. Del total de ejidatarios del Estado aproximadamente el 15 por ciento son del sexo femenino, razón por la que en los últimos años el 12 por ciento de los recursos del PROCAMPO han sido canalizados a mujeres campesinas.

Agricultura

A la agricultura se destina una superficie superior a un millón de hectáreas, de las cuales menos del 10 por ciento dispone de riego, que en su mayor parte se realiza por gravedad, ya sea de presas o de pozos profundos y, en menor medida, por aspersión. Desde el punto de vista técnico, la reducida superficie regada es una de las dificultades más evidentes de la agricultura poblana.

Por otra parte, en las tierras de temporal prevalece el minifundio. De acuerdo con la última información disponible correspondiente al VII Censo Agrícola-Ganadero, del total de unidades de producción agrícola, el 85 por ciento tiene una superficie menor a cinco hectáreas

De esta manera, por un lado la falta de riego y, por otro, el minifundismo en las tierras de temporal, permite una aproximación a la posible explicación de los bajos niveles de productividad de la actividad agrícola en el Estado.

En 1997, la superficie cosechada ascendió a 794 mil hectáreas, valor similar al de 1994, y 16 por ciento menos que el ciclo agrícola del año previo. De los cultivos, considerando el volumen y valor de la producción, la mayor importancia la tienen los frutales, seguidos por los cereales y por las hortalizas. La producción de forrajes tiene la menor importancia en el conjunto de la actividad agrícola.

Entre los frutales, destaca la producción de café que es uno de los principales productos agrícolas de exportación, aunque su desarrollo se ha visto afectado tanto por cuestiones climáticas e inestabilidad del precio internacional del grano, como por la falta de crédito y apoyos de tipo técnico.

Por su parte, de la superficie cosechada de cereales, más del 80 por ciento corresponde al maíz, que si bien se cultiva en los 217 municipios de la entidad, su producción se concentra en el Valle Central del Estado. A lo largo de la presente década, la superficie dedicada al maíz rebasó las 600 mil hectáreas y su producción el millón de toneladas anuales, de las cuales una buena parte se destina al autoconsumo. El rendimiento promedio por hectárea se estima en 1.5 toneladas, cifra muy cercana a la media nacional

Otro problema es la escasa tecnología incorporada a los procesos de producción y el restringido acceso al crédito oportuno y barato. En el ciclo agrícola 1996-1997, de la superficie total cosechada solamente el 15 por ciento utilizó semilla mejorada (ver tabla III.4); mientras que la superficie con crédito fue 4 por ciento y la asegurada representó menos de uno por ciento. A su vez, la superficie fertilizada disminuyó 48 por ciento de 1996 a 1997 y la inversión pública en infraestructura, en esos mismos años, se elevó 37 por ciento.

Ganadería

La ganadería aporta, aproximadamente, el 30 por ciento al PIB agropecuario de la entidad. En el análisis de la ganadería, tradicionalmente se consideran tres tipos de actividad: producción de carne, huevo y leche. La primera de ellas es la de mayor importancia para la entidad por que aporta más del 50 por ciento al producto ganadero

El análisis estadístico correspondiente a los últimos cinco años muestra un estancamiento del inventario ganadero porcino y caprino, mientras que en las especies de bovinos, ovinos y aves las existencias ganaderas crecieron destacando la producción de aves con un crecimiento del 45 por ciento en el periodo 1994-1998, lo que colocó al Estado como el segundo productor en el país

Asimismo, la producción de leche bovina ha tenido un ritmo ascendente, que en los últimos años oscila entre los 270 y los 290 millones de litros anuales. Esto a pesar de los elevados costos de producción que soporta la actividad y una desmedida importación de leche en polvo que ha convertido a nuestro país en uno de los principales compradores del lácteo en el mundo.

La ganadería de pastoreo o de agostadero se ha desarrollado en la Sierra Norte –bovinos y ovinos-- y en la región Mixteca –caprinos--.La ganadería industrial, caracterizada por el uso de alimentos balanceados para la engorda de ganados y aves, se ha venido desarrollando principalmente en el corredor de las regiones de Tehuacán-Tecamachalco, donde destaca la producción de huevo, aves, cerdos y ganado lechero.

La existencia de barreras zoonosanitarias por la prevalencia de enfermedades de las aves, mantiene restringida la comercialización de estos productos en las diferentes regiones del país y en el exterior.

Silvicultura

La superficie forestal del Estado de Puebla ascendió en 1998 a 1 millón 700 mil hectáreas, que representan el 50 por ciento del territorio de la entidad. La explotación de los bosques aporta el 4 por ciento del PIB agropecuario. Entre las especies de mayor producción maderera se encuentran: el pino, el oyamel, encino, cedro blanco y algunas otras de menor valor

La producción anual en 1997 fue de 390 mil metros cúbicos. La tala inmoderada de los bosques por falta de control y vigilancia, aunada a la ausencia de sistemas racionales de explotación forestal han impedido el aprovechamiento e industrialización óptimo de estos recursos.

Pesca

En 1997, el valor de la producción pesquera fue de 52 millones de pesos, lo que representó una contribución de tan sólo el 0.02 por ciento del PIB agropecuario. Entre las principales especies producidas se encuentran: carpa, trucha arco iris y mojarra tilapia. Esta actividad tiende a desaparecer, aunque podría ser una alternativa en la producción de alimentos de elevado valor proteínico para la población del medio rural.

La acuicultura tiene potencialidades que deben ser aprovechadas, como factor de empleo y de mejoramiento de la dieta en el medio rural, que no han sido suficientemente explotadas por falta de investigación y apoyos.

Objetivos

- Mejorar el bienestar social de la población rural, elevando el ingreso, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores, que contando con potencial y viabilidad económica, no han podido explotarlos adecuadamente
- Preservar el medio ambiente y aprovechar racionalmente los recursos naturales, impulsando la participación directa de las comunidades en prácticas de reforestación, protección y restauración de los bosques y otros recursos naturales
- Convertir al Estado en un importante productor forestal
- Reducir los desequilibrios, entre el sector primario y el resto de la economía estatal, en aspectos relacionados con tecnología, crédito, inversión, capacitación, comercialización y asistencia técnica
- Convertir a cada zona potencialmente productora, en un polo de desarrollo agrícola, pecuario, silvícola o pesquero
- Promover la producción acuícola aprovechando integralmente los cuerpos de agua existentes en el Estado
- Elevar los niveles de productividad de todas las regiones de la entidad buscando un desarrollo más equilibrado y una mejor integración al contexto estatal
- Apoyar los proyectos productivos, la organización y la capacitación de las mujeres en el medio rural

Estrategias y líneas de acción

Infraestructura de riego

- Fortalecer la infraestructura hidráulica, rescate de distritos, áreas de riego y uso tecnificado de los sistemas de riego agrícola
- Mantener los sistemas de riego, utilizando las técnicas más avanzadas y promoviendo el uso de molinos de viento y bombas impulsadas por energía solar
- Incorporar los sistemas de riego a una mayor proporción de tierras cultivables
- Mantener y construir pozos
- Construir y mantener canales y bordos de captación de agua para uso agropecuario, y obras de conservación de suelo
- Tratar aguas negras para permitir riego en cultivos más rentables
- Extender la cobertura de riego a nuevas regiones de acuerdo a un esquema de impacto-costo
- Fomentar la participación privada en la infraestructura de riego

Productividad

- Promover el otorgamiento de cartas de crédito para compra de insumos en grupo
- Impulsar programas de proyectos productivos y agroindustriales para evitar la expulsión de la población rural a las zonas urbanas y al extranjero
- Promover la integración horizontal entre productores para combatir la fragmentación de predios y desarrollar economías de escala
- Considerar los aspectos alimentarios, de salud, capacitación y vivienda en la población del medio rural, como parte sustantiva para elevar la productividad en el medio rural
- Desarrollar proyectos de mejora en cultivos específicos (paquetes tecnológicos).
- Incrementar la producción de granos básicos con el uso de semillas mejoradas agrícolas, forrajeras, hortícolas y forestales
- Formar grupos de asesores y capacitadores agrícolas
- Desarrollar esquemas de riesgo compartido
- Apoyar el control de plagas e introducción de especies resistentes
- Desarrollar un proyecto integral para elevar la productividad en los ranchos del gobierno del Estado

Cultivos

- Desarrollar proyectos de mejora en cultivos específicos
- Transformar cultivos de granos básicos a hortalizas y frutales
- Impulsar la rehabilitación de frutales
- Otorgar asesoría y capacitación agrícola
- Fomentar el abasto de semillas mejoradas y fertilizantes
- Fomentar la rotación de cultivos y mezcla de cultivos (v. gr. árbol y grano)
- Promover en coordinación con programas de fomento a la industria y agroindustria
- Promover la organización de productores

Sector pecuario

- Impulsar la coordinación en la compra de insumos entre productores medianos y pequeños
- Apoyar la modernización y tecnificación de productores medianos y pequeños
- Desarrollar asociaciones compra-venta de alimento para ganado
- Fomentar la industrialización y control de carne de porcino para su explotación
- Desarrollar centros de acopio

Sector forestal

- Concertar y coordinar la construcción de un campamento de radio comunicación
- Desarrollar actividades de protección contra incendios forestales
- Realizar acciones de inspección y vigilancia forestal
- Evitar que se cometan ilícitos forestales
- Producir árboles con semilla de mejor calidad
- Dar cumplimiento a las normas de dictaminación de los programas de manejo forestal
- Instrumentar criterios técnicos y avances tecnológicos en la formulación de programas de manejo forestal
- Impulsar el Programa de Desarrollo Forestal
- Fomentar la recuperación y restauración de los recursos naturales mediante la reforestación de especies nativas
- Promover el desarrollo forestal en predios pequeños
- Apoyar a los productores forestales en la construcción de obras y prácticas de conservación de suelo que coadyuven al logro de una agricultura sustentable y a impulsar la reconversión productiva

Investigación agrícola

- Impulsar la investigación sobre las variedades más rentables y adecuadas a la región
- Promover el intercambio tecnológico
- Desarrollar paquetes tecnológicos integrales
- Realizar convenios con universidades, tecnológicos y escuelas técnicas agropecuarias
- Cooperar con centros de investigación y tecnológicos regionales
- Facilitar y promover la adquisición de maquinaria y equipo agrícola para elevar la eficiencia productiva
- Prevenir la entrada de plagas y enfermedades de los cultivos

Coordinación interinstitucional de acciones

- Establecer un plan agropecuario y forestal único que aglutine y coordine los esfuerzos de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado en materia de desarrollo rural
- Desarrollar, con la participación de la población del medio rural, programas de mediano y largo plazo sustentados en la planeación, diseño y en una evaluación constante, para promover el desarrollo agropecuario y corregir desequilibrios

- Realizar reuniones municipales, distritales, regionales e institucionales para diseñar y establecer programas regionales de desarrollo rural integral
- Revitalizar las organizaciones rurales
- Fortalecer a través del Consejo Estatal Agropecuario y la Comisión Intersecretarial, programas que favorezcan el desarrollo del productor agropecuario
- Establecer un esquema de políticas públicas de desarrollo rural
- Unificar criterios y definiciones del programa rural
- Identificar regionalmente las políticas, estrategias y programas
- Establecer una instancia de coordinación regional-interinstitucional
- Realizar convenios y/o contratos, con las diferentes instancias relacionadas con el agro
- Establecer coordinación de acciones con las organizaciones de productores
- Promover ferias y convenciones
- Propiciar la participación de la iniciativa privada y asociaciones civiles dedicadas al desarrollo rural
- Apoyar en la creación de redes de abasto
- Establecer paquetes y mecanismos adecuados, para que los recursos destinados al campo lleguen oportunamente
- Fomentar e instrumentar programas productivos
- Promover acciones de participación
- Establecer módulos agropecuarios que representen las condiciones locales

Capacitación

- Vincular la educación, con los procesos productivos de cada región, fomentando en sus habitantes la enseñanza técnica y la capacitación para el trabajo que permita desarrollar sus habilidades como forma para mejorar sus niveles de vida
- Formular un programa de capacitación a partir del diagnóstico y diseño, con organizaciones constituidas para dicho fin
- Constituir un consejo estatal de capacitación para el desarrollo rural
- Desarrollar programas integrales de organización, capacitación y extensión para la mujer, niños (campesinos del futuro) y técnicos rurales
- Apoyar a productores, organizaciones y grupos de trabajo con capacitación en materia productiva, de fortalecimiento empresarial y de comercialización de sus productos
- Constituir centros de capacitación que se sumen a la red del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral
- Apoyar a la mujer campesina y propiciar su vinculación con los avances tecnológicos requeridos en los actuales esquemas de mercado. El programa de productividad contempla proyectos que consideran a la mujer de manera preferente

Fortalecer e impulsar la comercialización agropecuaria

- Fomentar la organización de los productores y asociaciones en función de su vocación productiva
- Elaborar un programa de apoyo a la comercialización agropecuaria

- Impulsar convenios de asociación con la participación de productores e industriales
- Fomentar la capacitación en el aspecto de comercialización
- Impulsar la comercialización de los productos agropecuarios por medio de convenios o contratos con los principales centros de abasto de la entidad y de otros estados
- Procurar la incorporación de los principales centros productores agrícolas al Sistema Nacional de Precios, a fin de mejorar los ingresos de los campesinos poblanos en la venta de sus productos
- Promover la exportación de productos agropecuarios de demanda internacional
- Crear un programa de desarrollo de infraestructura rural y centros de acopio
- Fomentar el comercio directo de los productores
- Canalizar mayores recursos para el mantenimiento y construcción de vías de comunicación en el medio rural (caminos, teléfonos carreteras, etc.)
- Aprovechar las bodegas rurales disponibles

Fomentar e inducir la conversión productiva

- Establecer la conversión productiva en la agricultura con énfasis en granos básicos, del sector cañero y cafecultura
- Fomentar la fruticultura
- Formular un programa estatal de huertos familiares y cultivos hidropónicos
- Continuar con los programas de apoyos directos al campo
- Promover la siembra de productos forrajeros
- Promover la siembra de cultivos alternativos
- Llevar a cabo el proceso de titulación parcelaria
- Regularizar la tenencia de la propiedad rústica
- Desarrollar nuevos esquemas de organización y asociación para las entidades productivas del campo

Promover el financiamiento rural

- Incrementar los recursos financieros al campo, y promover la participación de la banca para que otorgue créditos a tasas preferenciales
- Gestionar el otorgamiento de créditos suficientes, oportunos y blandos para el campo
- Elaborar proyectos financieros, considerando los apoyos federales, estatales y municipales y del sector privado con la finalidad de bajar las cargas financieras y aumentar su viabilidad económica, mediante la mezcla de recursos
- Programa de Alianza para el Campo
- Programas del Ramo 33 (realización de proyectos productivos)
- Programa del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
- Crédito a la Palabra
- Buscar que la banca, apoye con créditos frescos a todos los productores, que de acuerdo con estudios de factibilidad, demuestren que sus proyectos son económicamente viables
- Intervenir para que el Fideicomiso Instituido con Relación a la Agricultura (FIRA), la banca comercial y de desarrollo, flexibilicen sus políticas, permitiendo que un sector más amplio de campesinos tengan oportunidad de acceder a los beneficios de los créditos que otorgan

- Fortalecer las uniones de crédito existentes y promover la creación de nuevas
- Consolidar las cajas populares de ahorro y crédito e impulsar la creación de otras en las regiones rurales del Estado, incorporando a pequeños productores y jornaleros a un sistema de ahorro y crédito y fomentar una cultura de pago
- Establecer un programa de capacitación en materia de crédito y administración contable, que permita a los integrantes de cajas de ahorro u otras instancias de este tipo, establecer mecanismos de control, sencillos y de bajo costo
- Fortalecer los esquemas de financiamiento y el desarrollo de proyectos productivos rentables para mejorar el bienestar de la población rural

Fomentar, apoyar y desarrollar la ganadería

- Unificar a las organizaciones ganaderas dedicadas a la producción
- Continuar con el programa de establecimiento de praderas y tecnificación de pastoreo
- Continuar con el programa de mejoramiento genético ganadero y rescate de las razas adaptadas al medio, contempladas en este programa
- Establecer un programa de apoyo a la ganadería familiar de autoconsumo, apoyándola técnicamente, así como proporcionando paquetes familiares de especies animales menores a bajo precio
- Establecer un programa de fomento a la ganadería alternativa
- Promover el control zoonosológico y de movimiento de animales, productos y subproductos mediante la adecuación y ubicación de casetas

Sector acuícola

- Fortalecer los centros piscícolas existentes en el Estado y establecer nuevos en aquellas zonas que demuestren potencial, con el propósito de impulsar la generación de empleos en la actividad
- Apoyar los proyectos acuícolas de carácter turístico que generen empleos y que muestren factibilidad y rentabilidad
- Crear centros regionales para la comercialización de productos acuícolas locales
- Difundir regionalmente el consumo de las especies acuícolas locales
- Impulsar la investigación en coordinación con las universidades e instituciones de nivel superior en materia acuícola, para mejorar la producción y siembra de especies adecuadas, así como su comercialización.
- Establecer programas de atención técnica en las regiones susceptibles de explotación piscícola
- Cuidar y restablecer las condiciones biológicas de los principales embalses
- Incrementar cultivos de especies altamente rentables

INDUSTRIA

Diagnóstico

Un segundo gran sector de relevancia en términos de su aportación al PIB es el sector industrial. Las actividades industriales, dado su dinamismo y capacidad para generar empleo productivo, tienen una considerable importancia en el conjunto de la actividad económica, tanto a nivel nacional como regional o local.

El análisis del sector industrial realizado del Estado de Puebla muestra marcados contrastes; por un lado existen ramas como la siderúrgica, petroquímica, automotriz y la de autopartes, que disponen de tecnología de punta y de formas de integración que les permiten elevar la productividad en el conjunto de su actividad; por el contrario, otras como la textil, han quedado rezagadas y paulatinamente pierden la participación en el producto estatal que llegaron a tener hace algunos años.

Las empresas más modernas y desarrolladas mantienen una dinámica vinculada al sector exportador, si bien son un número reducido, son altamente competitivas y han experimentado un prolongado periodo de expansión; mientras que las micro, pequeñas y medianas empresas, cuya existencia ha mantenido una dependencia de los mercados regionales y nacionales, se localizan en los sectores industriales tradicionales y artesanales, mostrando una lenta expansión.

La industria estatal se encuentra concentrada en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla y su área conurbada, debido a que los proyectos de inversión nacional como extranjera, prefieren esta región por ser la que cuenta con mejor infraestructura industrial y de servicios, que las demás no poseen, por lo que han quedado rezagadas en materia de desarrollo industrial.

El PIB de la industria manufacturera durante 1997 ascendió a 8 mil 716 millones de pesos de 1993, representando el 22.4 por ciento del PIB estatal, aportación sólo superada por los servicios

El crecimiento anual de la manufactura poblana entre 1993 y 1997 fue de 4.3 por ciento, cifra similar a la nacional de 4.2 por ciento en el mismo lapso. Sin embargo, la posición del Estado en la producción manufacturera nacional cambió del sexto al séptimo lugar.

La composición de la industria manufacturera en el Estado presenta notorias desigualdades: el 95.5 por ciento de los establecimientos censados son microempresas; el 3.5 por ciento son pequeñas; el 0.7 por ciento medianas, y sólo el 0.3 por ciento son grandes empresas, que obtienen el 63 por ciento de los ingresos totales y dan ocupación al 30 por ciento de los trabajadores ocupados en la actividad industrial

La mayor parte de la producción se basa en unas cuantas ramas, como son maquinaria y equipo, alimentos y bebidas, textil y de la confección, mismas que aportan el 80 por ciento del valor de la producción del sector y absorben el 75 por ciento del personal ocupado en las manufacturas.

En los últimos años se formaron en el Estado de Puebla clusters o agrupamientos industriales como estrategia para impulsar el desarrollo económico, los cuales consisten en establecer alianzas con sectores que permitan la integración de los procesos productivos y la creación de una infraestructura industrial, financiera y de capacitación adecuada a las necesidades de la industria y de la inversión extranjera. A este respecto se ha promovido la integración de las cadenas productivas y comerciales, e incorporado a las micro, pequeñas y medianas empresas para enfrentar el reto de la globalización.

En el periodo de 1993 a 1998 se consolidaron en el Estado 7 clusters: automotriz y de autopartes, textil y de la confección, muebles rústicos, alimentos procesados, mármol, cerámica e industria química.

La recuperación del sector manufacturero durante este sexenio se debió fundamentalmente al dinamismo de las exportaciones registradas por el subsector maquinaria y equipo, el cual se vio fuertemente impulsado por su gran contenido tecnológico y alta competitividad.

En 1993 existían en el Estado 18 empresas de autopartes, las cuales se incrementaron notablemente para conformar la agrupación cluster más importante de la Entidad.

En la actualidad, se cuenta con una empresa automotriz y 79 de autopartes, las cuales están integradas al Programa Justo a Tiempo, para cumplir los requerimientos de la empresa Volkswagen. De dichas empresas, 52 son exportadoras. Adicionalmente, cabe mencionar que con la finalidad de proporcionar mano de obra calificada para esta industria, se han establecido en la entidad 22 centros educativos tecnológicos vinculados directamente con las empresas que aprovechen esta mano de obra.

En cuanto a la industria textil y de la confección se registran 410 empresas textiles y 820 empresas de la confección, así como 179 maquiladoras de exportación con programas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y 75 sin programas de dicha secretaría. Además, se cuenta con 14 centros tecnológicos en los que se imparten carreras técnicas relacionadas con esta industria.

La rama de la confección por su parte, ha registrado un auge significativo durante los últimos años, lo cual le permitió constituirse como la más importante de la industria manufacturera en cuanto a la generación de empleos. También debe destacarse su función económica como generadora de divisas por su alta vocación exportadora.

La crisis por la cual atravesó nuestro país en años pasados, propició que algunas regiones modificaran sus actividades, tal es el caso de las zonas dedicadas a la producción de productos lácteos, cárnicos y agrícolas, dando origen a la agrupación de productores en diferentes municipios, quienes transformaron su actividad para dedicarse a la fabricación de muebles rústicos que han tenido un importante crecimiento; no obstante, se hace indispensable mejorar la calidad de los muebles exportados.

Actualmente el número de empresas en esta rama llega a 145 de las cuales 100 tienen calidad exportadora, siendo una fuente importante de generación de divisas. Asimismo, existen 5 institutos tecnológicos, que imparten carreras relacionadas con esta actividad.

Por otra parte, la vinculación entre la agricultura y las manufacturas permite consolidar una muy importante industria alimentaria bajo las más estrictas normas de higiene y aseguramiento de calidad. Así, se cuenta con 142 empresas agroindustriales, de las cuales 48 son exportadoras. Las zonas más beneficiadas son Lara Grajales, Zacatlán, Zacapoaxtla, Huejotzingo, Cholula, Tecamachalco y la Capital. En forma complementaria existen 18 centros educativos que imparten carreras de apoyo al subsector.

Puebla cuenta con un gran potencial minero no metálico. La elaboración de estudios geológicos mineros por parte del gobierno del Estado fue de gran apoyo para pequeños exportadores de yacimientos en la entidad. A la fecha existen 434 empresas de las cuales 43 logran exportar sus productos, siendo el mármol el producto con mayor competitividad en el mercado internacional.

En este contexto, los parques y áreas industriales existentes resultan insuficientes para albergar la gran cantidad de inversiones potenciales nacionales y extranjeras que desean instalarse en Puebla. Los ocho parques y áreas industriales existentes en el Estado, en términos generales no tienen completa la infraestructura básica integral, para la instalación de las empresas como es: energía eléctrica, gas, agua, servicios financieros, teléfono, vigilancia, etcétera, sin embargo, existen algunos como el Parque Finsa, Chachapa y el recién creado Bralemex que cuenta con todos estos servicios.

La importancia de la rama automotriz y de autopartes permitió la construcción, operación y consolidación del parque Finsa, único en América Latina especializado en este sector, propiciando además que se iniciaran las gestiones para la instalación del parque Finsa II, motivado este crecimiento por la demanda que las empresas de autopartes presenta. Sin embargo, en la actualidad la legislación vigente resulta insuficiente para regular la instalación y operación de los parques y áreas industriales, generando incertidumbre en los inversionistas que desean instalarse en la entidad.

Otro aspecto que ha incidido en la recuperación y consolidación económica, es la desregularización y la simplificación administrativa, ya que a través del Consejo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se lograron avances en la modernización del marco legal, estrechándose la coordinación entre los distintos niveles del gobierno y las delegaciones federales en el desarrollo de nuevos mecanismo que agilizan los trámites para la instalación de nuevas empresas y en el intercambio comercial.

En los trabajos realizados de desregulación, es importante destacar la participación de los sectores público, social y privado, así como las universidades e institutos tecnológicos de nivel superior, que han desarrollado el catálogo de trámites, así como el diagnóstico de los mismos para proceder, tanto a su desregulación, como a las modificaciones que los hagan pertinentes y expeditos.

La responsabilidad compartida que deberán asumir el gobierno y los empresarios a fin de lograr un ritmo de crecimiento sostenido, obliga a estrechar la coordinación de esfuerzos para evitar duplicidad o desperdicio de recursos en la búsqueda de los objetivos propuestos. En el caso del sector industrial será primordial dar vigencia y actualizar el marco jurídico que lo norma; impulsar la promoción industrial, considerando la disposición de la calidad de la

infraestructura disponible; pugnar por la constitución de nuevos parques industriales en las diferentes regiones de la entidad, propiciar la integración horizontal y vertical de las empresas; estrechar la comunicación con todos los empresarios para identificar proyectos detonadores del desarrollo económico e impulsarlos hasta su cristalización; apoyar y fomentar la diversificación industrial; la adopción de políticas de incentivos atractivos al establecimiento de nuevas industrias, así como de intermediación ante los organismos competentes responsables del financiamiento a las empresas, entre otras.

Objetivos

- Crear las condiciones para el desarrollo y crecimiento sustentable de una industria competitiva a nivel regional, nacional e internacional, incorporando a las distintas regiones del Estado y sectores de la población
- Generar credibilidad en los inversionistas nacionales y extranjeros, a través de la realización de estudios relativos a las áreas de mayor oportunidad para el desarrollo de negocios
- Fomentar una cultura que permita mantener un crecimiento equilibrado, proteger y conservar el entorno ecológico
- Desregular y simplificar las actividades industriales y comerciales en el Estado
- Promover políticas fiscales que favorezcan la captación de un mayor número de capitales nacionales y extranjeros

Estrategias y líneas de acción

Actualizar el marco jurídico de manera integral en materia de fomento industrial, impacto ambiental y fiscal, que permita la reubicación industrial en beneficio de empresarios trabajadores y sociedad en general

- Revisar la legislación en materia de fomento industrial a fin adecuar las leyes en la materia, para que la iniciativa privada y las instancias gubernamentales se obliguen a crear y mantener la infraestructura requerida para el desarrollo industrial mediante coinversiones entre los sectores público y privado

Establecer políticas de promoción, fomento y diversificación de la industria, así como de apoyo para el fortalecimiento y expansión de la infraestructura básica

- Desarrollar convenios con los diferentes municipios para la creación de parques industriales
- Desarrollar convenios con las dependencias correspondientes para el financiamiento de dichos parques

Otorgar apoyos fiscales, financieros, asistencia técnica y de simplificación administrativa, para el desarrollo de la micro, pequeña, mediana y gran industria

- Realizar convenios con las diferentes dependencias para la creación de programas de capacitación

Integrar grupos de artesanos para facilitar su acceso a los financiamientos y apoyos de instituciones federales que les permitan elevar su productividad y ser competitivos en los mercados nacionales e internacionales

- Fomentar la participación de los pequeños productores de artesanías en las diferentes ferias en el ámbito regional, nacional, e internacional
- Crear una cultura de integración artesanal
- Capacitar a los artesanos en el uso de nuevas técnicas y maquinaria
- Apoyar la producción de artesanías con mayor potencial de venta y el diseño de nuevos productos

Lograr la participación creciente de todos los empresarios y aprovechar las ventajas comparativas que las distintas regiones ofrecen, para atraer inversión nacional y extranjera

- Realizar juntas de trabajo en donde se conforme grupos de trabajo con inquietudes comunes par hacer más sectorizada la ayuda y asesoría
- Promover al Estado para atraer nuevas empresas nacionales e internacionales
- Esfuerzos de fomento industrial acordes con las ventajas competitivas de las distintas regiones

Vincular al sector productivo y al sector educativo para el fortalecimiento de la industria, a fin de responder a los requerimientos de ésta en materia de mano de obra calificada y especializada

- Crear becas para los alumnos cuyas aportaciones a la industria sean tendientes a mejorar e incrementar la tecnología con la que se trabaja

Fomentar y apoyar la construcción de parques adecuados que propicien la integración industrial en las regiones del Estado

- Reducir los obstáculos que impiden una integración vertical u horizontal de las empresas
- Apoyar la participación del sector privado para emprender acciones conjuntas a fin de mejorar la infraestructura existente, así como su mejoramiento que incida en una mayor productividad
- Fomentar la organización productiva del sector industrial y las alianzas estratégicas entre las empresas
- Establecer un programa para fortalecer la vinculación entre la industria y los centros educativos y de investigación (universidades, tecnológicos, e institutos)
- Desarrollar foros conjuntos sobre la problemática de la industria para que los centros educativos conozcan la industria regional y la apoyen con proyectos de investigación
- Desarrollar guías sobre cómo comercializar productos
- Crear parques industriales integradores de distintas industrias

Impulsar la integración de las empresas de la industria textil para elevar su competitividad

- Facilitar la transferencia de tecnología
- Adaptar tecnologías adecuadas en empresas pequeñas
- Mejorar la calidad y la productividad con políticas de capacitación de los recursos humanos y el uso de tecnologías adecuadas y modernas
- Estimular la modernización tecnológica de la industria a través de encuentros, ferias y exposiciones
- Evaluar en el corto plazo el proyecto de la ciudad textil como un proyecto sustentable

Aplicar el marco jurídico en materia de estudios de impacto ambiental para asegurar el desarrollo sustentable de las industrias que se establezcan

- Fomentar la cultura del reciclaje y crear centros de acopio de dicho material, en donde puedan participar las universidades para la puesta en marcha de proyectos de reciclado de materias
- Estrechar la comunicación con las instituciones de los tres niveles de gobierno a fin de facilitar los estudios de impacto ambiental y para que se observen las disposiciones en la materia, evitando prácticas burocráticas

Identificar de proyectos detonadores que la federación pudiera ubicar y apoyar en la entidad, de acuerdo con su vocación y ventajas comparativas

- Apoyar proyectos detonadores en sectores industriales estratégicos a través de coordinación e incentivos gubernamentales

Diversificar la industria equilibrada en las distintas regiones aprovechando las ventajas comparativas de las mismas

- Diversificar la industria no sólo por sector sino también establecer un equilibrio que permita un crecimiento real

Definir reglas claras e incentivos que atraigan inversión a las distintas regiones del Estado aprovechando las ventajas comparativas de cada una

- Fomentar las relaciones laborales favorables para la productividad industrial
- Redefinir en el plano industrial las zonas geográficas para la industria e impulsar la formación de 11 parques industriales sustentables

Legislación en materia de política de fomento industrial para propiciar la desconcentración de industrias de la zona centro y el desarrollo de nuevas zonas en las distintas regiones del Estado

- Lograr la coordinación con dependencias federales, estatales y municipales para prever que se cumpla la Ley sobre Asentamientos Urbanos combatiendo la corrupción para la instalación de empresas

Acercar los apoyos que la banca de desarrollo ofrece a la pequeña y mediana empresa, para su modernización, así como impulsar su integración que les permita ser competitivas

- Actualizar el marco regulatorio estatal para eliminar obstáculos para el financiamiento de las empresas micro, pequeñas y medianas
- Promover el tratamiento fiscal favorable en los gastos de tecnología aplicados a la producción
- Operar incentivos tributarios estatales y municipales para alentar la inversión
- Fortalecer la promoción de la inversión local nacional y extranjera en el Estado, en el marco del TLC

Intervenir ante las dependencias federales y organismos internacionales para lograr financiamientos y apoyos para las micros y pequeñas empresas

- Impulsar la modernización y la organización de la micro, pequeña y mediana industria
- Pugnar por la revitalización de las organizaciones auxiliares de crédito, uniones integradoras, arrendadoras, etcétera
- Crear un fondo de capital de riesgo para fomentar la inversión productiva
- Crear un fondo para sostener una política de micro crédito
- Fortalecer y mejorar el esquema de ventanilla única de gestión
- Coadyuvar a la vinculación entre las micro, pequeñas y medianas empresas y las grandes industrias y de centros tecnológicos y de ingeniería
- Reactivar las actividades del Consejo Estatal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Estado de Puebla, con el propósito de abrir un espacio de análisis y de propuestas para la solución de los problemas de estos estratos industriales, a través de la Ventanilla Única de Gestión Empresarial y Comercial
- Establecer el Fondo Mixto Estatal de Artesanías

Elaborar estudios sectoriales para detectar la problemática y proponer alternativas de solución de los siguientes sectores industriales: alimentos procesados y agroindustria

- Elaborar estudios sobre los sectores más dinámicos de la economía con el fin de darles promoción tanto a nivel nacional como internacional
- Elaborar estudios sobre los sectores con amplias posibilidades para el desarrollo de negocios, como alternativa para llevar empresas e inversiones a regiones no tradicionales del Estado

Establecer parques adecuados para la industria maquiladora en sitios estratégicos del Estado y promover el fortalecimiento de la ya existente

- Promover la participación privada local, nacional y extranjera en la industria maquiladora facilitando la instalación y operación de empresas
- Crear parques industriales modernos e integradores de distintas ramas del sector en el interior del Estado

- Conformar nuevos parques industriales que estén localizados estratégicamente en sitios que cubran las demandas de mano de obra, agua, electricidad industrial, vías de comunicación y demás servicios que la industria requiere

Establecer un sistema de información que permita al inversionista e instituciones públicas y privadas conocer la evolución de economía del Estado de Puebla

- Diseñar, establecer y operar el Sistema de Información Económica del Estado de Puebla

Instalar delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Económico en el interior del Estado, para apoyar a empresarios en la apertura de nuevas empresas

- Instalar Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Económico en las siete regiones más importantes del interior del Estado, para el ahorro de tiempo y recursos económicos en la realización de trámites ante las diferentes dependencias

COMERCIO Y ABASTO

Diagnóstico

El tercer gran sector del PIB es el sector comercio y servicios. Por el peso específico de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla (ZMCP) en el conjunto de la economía estatal, ésta adquiere un creciente perfil definido por los servicios, de tal manera que la actividad comercial (que incluye al comercio mismo, así como restaurantes y hoteles), participó con casi el 21 por ciento del PIB estatal en 1997. Específicamente, el comercio contribuyó con el 80 por ciento de esa aportación, mientras que el restante 20 por ciento fue generado por las actividades restaurantera y hotelera

Al igual que la industria, el comercio se desarrolla, por un lado, mediante un segmento moderno, ágil y dinámico, ubicado sobre todo en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla; y, por otro, mediante una actividad tradicional y atomizada en pequeñas unidades localizadas en el medio rural y en las zonas marginadas de las ciudades.

A su vez, el comercio al por mayor representa el 55 por ciento de los ingresos totales del sector comercial, mientras el restante 45 por ciento lo absorbe el comercio al detalle. No obstante, el primero ofrece el 47 por ciento de la ocupación en tanto que el 53 por ciento lo da el comercio al menudeo.

En el comercio al mayoreo, destaca la compra venta de maquinaria y equipo; equipo de transporte y refacciones. En orden de importancia, le sigue la comercialización de alimentos, bebidas y tabaco.

En cambio, en el comercio al por menor la actividad predominante es el comercio de productos alimenticios en establecimientos especializados, la venta de esos productos en

supermercados y tiendas de autoservicio, así como la compra venta de automóviles, llantas y refacciones.

Dado que la actividad comercial se desarrolla determinada por la expansión de la economía de mercado, ésta generalmente se localiza concentrada en los centros urbanos. En el Estado, la que se realiza al mayoreo se localiza en las ocho ciudades más grandes de la entidad: Puebla, Atlixco, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan, Tehuacán, Teziutlán, San Pedro Cholula y Tepeaca. En esos mismos centros de población, además de Huauchinango y Xicotepec, se lleva a cabo el mayor registro de transacciones al menudeo.

En la mayor parte de las ciudades mencionadas, desde hace algún tiempo se han presentado diversos problemas derivados de la insuficiente e ineficiente infraestructura disponible para realizar esta actividad, lo que ha provocado un rápido crecimiento del comercio ambulante que en ocasiones ha tensado las relaciones sociales y políticas, siendo una de las principales preocupaciones por parte de los empresarios locales.

Por su parte, buena parte de los comerciantes en pequeño, difícilmente resultan sujetos de crédito de la banca, debido a lo cual recurren a agiotistas. El desarrollo de un mercado informal del dinero, parece tener en los comerciantes sus principales clientes, lo que significa que la actividad comercial ha de soportar excesivos costos financieros, siempre en perjuicio del consumidor final.

Finalmente, en el caso de los servicios, esta actividad, en Puebla como en el país, resulta ser la principal generadora de riqueza. El 32 por ciento del PIB estatal y de los empleos permanentes fueron aportados en 1997 por ese tipo de actividades. Los servicios más importantes proporcionados en el Estado de Puebla, tiene que ver con el alquiler de bienes inmuebles, la educación, la salud y los servicios financieros

Al igual que el comercio y la industria, manifiesta una tendencia a la concentración ya que en 11 municipios de la región central se ubica el 59.62 por ciento de los establecimientos; el 22.51 por ciento se concentra en 16 de las principales cabeceras municipales del Estado y el restante 17.87 por ciento se distribuye entre los 190 municipios restantes.

Los grandes problemas que enfrenta el sector comercio y servicios son entre otros: centralización del comercio, prácticas anacrónicas de comercialización, falta de vinculación entre productores y distribuidores, infraestructura comercial insuficiente y deficiente, redes de abasto deficientes, escasa capacitación comercial, intermediación exagerada y falta de estudios para el desarrollo comercial de ciudades medias. Asimismo, existe un exceso de requisitos para la instalación de nuevas empresas comerciales e insuficiencia de vías de comunicación que permitan la comercialización de cultivos agrícolas producidos en zonas marginadas.

Los estudios sobre la situación actual de las ciudades medias, que reflejen la problemática real del comercio, los servicios establecidos y los no establecidos, son limitados, lo cual es en parte consecuencia de una falta de coordinación por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno y las cámaras y organizaciones comerciales.

El Estado de Puebla ha mostrado su vocación comercial con la presencia de tianguis como los de Tepeaca, Acatzingo, Atlixco, San Martín Texmelucan, Huauchinango, Zacatlán, Acatlán, Tecamachalco e Izúcar de Matamoros entre otros, que persisten al lado de prácticas modernas de comercio en las zonas urbanas como son los pequeños comercios misceláneos y las grandes tiendas de autoservicio, así como el pequeño comercio en zonas rurales.

Respecto a la inflación, su comportamiento ha influido significativamente en el sector comercial y de servicios, reflejándose esto en el incremento de los precios de los artículos de primera necesidad, lo cual ha repercutido negativamente en la población.

Objetivos

- Propiciar una mayor aportación del sector comercio al PIB estatal
- Lograr la modernización integral en el sector en las distintas regiones del Estado, la desconcentración comercial y su equilibrio en el mismo
- Garantizar el acopio, almacenamiento, distribución y abasto de productos básicos a toda la población
- Incorporar al comercio de vía pública en las mejores condiciones y oportunidades, evitando el conflicto social y la degeneración urbana
- Fortalecer el subsector servicios y establecer un mejor control sobre su evolución
- Reducir las medidas regulatorias y lograr una simplificación y agilización en los trámites para el establecimiento y operación de establecimientos comerciales
- Modernizar, hacer más eficiente e impulsar la competitividad de los sistemas y prácticas de comercialización de bienes y servicios

Estrategias y líneas de acción

Establecer políticas de promoción que fortalezcan las actividades comerciales y simplifiquen trámites

- Promover iniciativas de fomento al comercio
- Establecer programas de concertación con los empresarios del comercio

Apoyar la difusión de sistemas actuales y adecuados de comercio, así como a la capacitación, en especial del pequeño comercio

- Promover programas de capacitación e información sobre prácticas comerciales
- Propiciar la asistencia de comerciantes a seminarios, ferias y a visitas a ciudades del país y el extranjero para intercambiar experiencias
- Establecer un programa de capacitación para los pequeños comerciantes
- Diseñar e instrumentar una estrategia de mercadeo para nuevos productos, que incluya:
 - Exposición de productos en ferias nacionales e internacionales
 - Establecer contactos con compradores de volumen
 - Desarrollar catálogos
- Promover productos en puntos turísticos de Puebla y otros estados

Promover con apoyo de las autoridades de los tres niveles de gobierno y el sector privado, acciones tendientes a proteger al consumidor

- Promover acciones coordinadas del gobierno federal y los ayuntamientos con el propósito de impulsar la campaña de verificación de precios, de aparatos de medición, así como de difusión de normas del sector comercio y servicios
- Difundir permanentemente entre la población, los diferentes apoyos federales sobre consumo

Crear nuevos polos de desarrollo comercial en las distintas regiones del Estado y políticas de capacitación comercial integral

- Diseñar un programa que permita en una primera fase determinar 25 polos potenciales de desarrollo comercial en las distintas regiones del Estado
- Dar vigencia y actualizar las disposiciones urbanas para que las unidades habitacionales y centros de población cuenten con los espacios para mercados adecuados y funcionales
- Establecer un diálogo permanente con los comerciantes ambulantes para encontrar soluciones conjuntas a sus demandas

Revisar el sistema de comercialización y abasto de la entidad y adecuarlo a la realidad actual, a fin de que garantice una eficiente comercialización de mercancías

- Fortalecer y desarrollar centros de acopio y centrales de abasto
- Construir mercados públicos
- Construir plazas comerciales y consolidar las existentes
- Construir un mercado especializado de mariscos
- Propiciar una mayor participación de los consumidores en los programas de abasto de las zonas rurales y urbanas marginadas

Impulsar el desarrollo y modernización de la infraestructura comercial en el Estado

- Promover con las autoridades municipales el desarrollo de mercados, explanadas y centros de acopio
- Modernizar mercados públicos, centrales de abasto
- Promover la asociación de los agentes del sector
- Coordinar acciones con autoridades municipales y sector privado con el fin de determinar áreas estratégicas para el desarrollo de centros de almacenamiento
- Promover el desarrollo de tiendas rurales, sobre todo en zonas marginadas, con el propósito de alcanzar el 100 por ciento de abasto en productos básicos

Reglamentar mecanismos de vigilancia y facilitar la entrada de productos a los centros de abasto, evitando prácticas de dumping

- Fortalecer el diálogo con los propietarios de bodegas en los centros de abasto a fin de facilitar la entrada de productores que permitan el abaratamiento de productos

Actualizar la legislación en materia comercial y de servicios, para promover el desarrollo de dichas actividades y mantener un adecuado control sobre ellas

- Establecer un catálogo de actividades de servicio

Promover la desregulación, mediante el establecimiento de acciones y medidas coordinadas de los tres niveles de gobierno, en beneficio de comerciantes y sociedad

- Promover una mayor desregulación y simplificación administrativa
- Establecer una ventanilla única para trámites de comercio
- Crear oficinas únicas de información, orientación y atención a los pequeños y medianos empresarios
- Promover la coordinación entre a las autoridades estatales responsables del comercio, la Secretaría de Comercio, la Procuraduría del Consumidor y los ayuntamientos, a fin de facilitar las prácticas comerciales

COMERCIO EXTERIOR

En el marco de la apertura comercial y del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el comercio es un indicador del dinamismo y la competitividad de la producción industrial. En los últimos seis años, las exportaciones poblanas han mostrado un crecimiento sostenido. En el ámbito nacional, el Estado ocupa el sexto lugar por el valor de sus exportaciones, que representan el 3.9 por ciento del total. Respecto del valor de las importaciones, las de Puebla representan el 2 por ciento del total nacional.

En 1993 las exportaciones apenas alcanzaban los 415 millones de dólares y la balanza comercial estatal presentaba un déficit de 673 millones de dólares. Para 1998 las exportaciones se multiplicaron por 12 llegando a 4 mil 700 millones de dólares, mientras que la balanza comercial obtuvo un superávit de 1,855 millones de dólares. Su saldo representó el segundo lugar a nivel nacional, sólo superado por Baja California Norte

Un análisis más riguroso del comportamiento en los últimos años de nuestras exportaciones identifica una excesiva concentración sectorial. Entre 1993 y 1998, al sector automotriz correspondió el 72 por ciento del valor de las exportaciones totales del Estado de Puebla. Ciertamente, la devaluación misma permitió una reactivación de la industria textil y de la confección, cuyo valor de las exportaciones, en el lapso señalado, representó el 15 por ciento del total. Así, dos actividades absorbieron el 81 por ciento del valor total de las ventas poblanas al exterior

El saldo de la balanza comercial del Estado, si bien ha sido positivo en los últimos años, muestra déficits en actividades tan significativas como la agropecuaria, la textil y la metal mecánica. Es importante hacer notar el contraste con la balanza nacional que en 1998 presentó un déficit de 7,800 millones de dólares.

En 1993 el sector exportador contribuía con cerca del 10 por ciento del Producto Interno Bruto estatal. Actualmente, las exportaciones se han convertido en una actividad relevante

por lo que dicha proporción de las ventas al exterior dentro del PIB estatal se incrementó a 40 por ciento.

En relación con las empresas exportadoras, éstas se incrementaron de 120 a más de 750, y se diversificó el destino de los productos a 90 países, mientras que en 1993 sólo se exportaba a 45.

Sin embargo, el sector exportador continua manifestando rezagos en los niveles de calidad, diseño y precio que deben ser abatidos para poder ser competitivos en el mercado internacional. Por otra parte, se evidencia una baja cultura exportadora entre los empresarios, por desconocimiento de los mercados, mecanismos y demanda de productos.

En los últimos años los principales productos de exportación han sido automóviles, autopartes, muebles rústicos, pantalones de mezclilla, textiles para el hogar, aparatos electrónicos, talavera y artesanías, productos químicos, alimentos procesados, entre otros, los cuales tienen una gran dependencia del mercado norteamericano.

Objetivos

- Consolidar, desarrollar y fortalecer las actividades de comercio exterior en beneficio de la planta productiva
- Fomentar una cultura exportadora y de desarrollo empresarial
- Desarrollar los sectores y regiones productivos del Estado fomentando el comercio exterior
- Facilitar el acceso de productos a los mercados del exterior

Estrategias y líneas de acción

Promover las exportaciones

- Elaborar programas de desarrollo empresarial, de oferta exportable, de proveedores, promoción y comercialización internacional, asesoría especializada, sectorizada y de mercado, y de acercamiento al financiamiento
- Desarrollar y evaluar programas que consoliden e incentiven el comercio exterior con un enfoque sectorial, reduciendo costos, tiempo y riesgos en las siguientes regiones: Puebla y su área de influencia; Ciudad Serdán y Esperanza; Libres-Oriental; Tehuacán, Teziutlán, Zacatlán-Chignahuapan, Izúcar de Matamoros-Atlixco, Huauchinango-Xicotepec
- Fomentar y apoyar la consolidación de los siguientes sectores: textil y confección; automotriz y autopartes; muebles; alimentos procesados y Productos agrícolas; metalmecánica; eléctrico y electrónico; minerales metálicos y no metálicos; industrias química y plástica; artesanías; productos y servicios de tecnología de punta; energéticos y generación de energía
- Promover convenios de cooperación con organismos internacionales en apoyo a los exportadores poblanos
- Dar información acerca de requisitos para exportar (certificaciones, permisos) así como de los programas de financiamiento para exportaciones

- Facilitar la elaboración de estudios de mercado que permitan detectar nichos para exportadores
- Difundir los retos y oportunidades que los acuerdos comerciales firmados por México ofrecen a las empresas de Puebla
- Promover la participación profesional de las empresas en ferias, exposiciones y misiones comerciales en los mercados de interés para los sectores productivos
- Difundir información sobre tópicos en comercio exterior, mercadotecnia internacional, empaque y embalaje, ley aduanera, fijación de precios de exportación y negociaciones internacionales, entre otros
- Realizar convenios de cooperación internacional con organismos internacionales que tengan como fin la promoción del comercio
- Involucrar a las universidades e institutos tecnológicos a las labores de diagnóstico y desarrollo de oferta exportable

INVERSIÓN EXTRANJERA

Tomando en cuenta el déficit de ahorro nacional para sostener el crecimiento de la economía, la inversión extranjera debe ser un elemento central en la estrategia económica de Puebla. En los últimos tiempos, la inversión extranjera directa (IED) en Puebla ha ido adquiriendo una creciente importancia, aportando en la actualidad más del 50 por ciento de la inversión total. La inversión acumulada en este periodo fue de 2 mil 692 millones de dólares

En el Estado la distribución por rama económica de la IED, se ha canalizado fundamentalmente a la rama automotriz y de autopartes. Ambas absorbieron, entre 1993 y 1998, el 83 por ciento del total de los recursos foráneos en ese lapso. Las industrias textil y de la confección, la química y otras, recibieron el resto.

Por nacionalidad de origen, los recursos externos provienen, en primer lugar de Alemania, que aporta el 69 por ciento del total; de Estados Unidos se recibe el 11 por ciento; y de Francia proviene el 7 por ciento. En 1993, seis fueron los países que colocaron inversión en el Estado, aumentando a 14 en 1998.

Cabe mencionar la posibilidad de atraer recursos provenientes de los poblanos radicados en Estados Unidos. Basta recordar que, en este momento, se calcula en 6 mil millones de dólares los que anualmente envían los trabajadores de origen mexicano a nuestro país y que se estima en más de 250 mil el número de poblanos que viven en la ciudad de Nueva York. Ningún mejor destino que la creación de empleos, pueden tener los recursos que con su esfuerzo y talento han logrado acumular los poblanos que laboran fuera de México.

TURISMO

Diagnóstico

La Organización Mundial del Turismo ha realizado proyecciones que indican que el total de turistas internacionales alcanzará la cifra de 661 millones en el año 2000 y 937 millones en el año 2010.

A nivel internacional, México ocupa el séptimo lugar en turismo con 19.3 millones de visitantes extranjeros cada año. En 1998 se registró un ingreso de 7 mil 850 millones de dólares, divisas superadas solamente por la venta del petróleo y la manufactura que se realiza en el país. México es la única nación latinoamericana que figura entre los diez principales centros turísticos del mundo.

La infraestructura de esta actividad en México, se integra por una capacidad instalada de 9 mil hoteles, 400 mil cuartos, 500 arrendadores, 20 mil restaurantes, 100 mil kilómetros de carreteras y autopistas, y 60 aeropuertos, que resumen la oferta turística, aunque su explotación alcanzó tan sólo un 65 por ciento.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno del Estado de Puebla reconoce el impacto del turismo en el desarrollo regional por la generación de empleos y la captación de divisas. Además, esta actividad es considerada la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país. El empleo turístico, es de generación rápida, cuesta menos, e incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos. En adición, la actividad turística en México tiene ventajas extraordinarias por su vecindad con uno de los más grandes mercados del mundo.

Por ello, recientemente ha surgido el interés por impulsar con mayor dinamismo la actividad turística en Puebla. Las regiones naturales con que cuenta el Estado, de la ciudad de Puebla, declarada "Patrimonio Cultural de la Humanidad" por la UNESCO, así como de múltiples centros arqueológicos de la mayor importancia, permiten considerar seriamente el potencial turístico del Estado.

En Puebla, la actividad turística aporta el 5 por ciento del PIB estatal. Sin embargo, el promedio de estadía de los visitantes en 1998 fue de 1.6 días, debido a que el visitante no pernocta en la entidad y sólo está de paso. Es decir, aún no se logra retener a los turistas por periodos mayores a dos días

Entre 1993 y 1997, llegaron a Puebla aproximadamente 10 millones de turistas, de los cuales, el 85 por ciento fueron nacionales y el resto provino del extranjero (ver gráfica III.17). El 34 por ciento de los visitantes extranjeros, provino de Estados Unidos; el 18 por ciento de Alemania; y el 11 por ciento tenía nacionalidad francesa. De los nacionales, la mayor parte provino del Distrito Federal, Veracruz y Jalisco

En 1998, la afluencia turística hacia el Estado de Puebla fue de 3 millones de visitantes con una derrama económica estimada en 3 mil 840 millones de pesos y el porcentaje de ocupación fue del 55 por ciento

Durante los últimos seis años, Puebla ha recibido del sector privado inversiones en hoteles y restaurantes, por un monto que rebasa los 700 millones de pesos.

En la entidad, la capacidad hotelera instalada es de 294 hoteles y 9 mil 669 habitaciones, la mitad de ellos concentrados en un número reducido de centros urbanos, como la ciudad de Puebla que alberga al 30 por ciento de la oferta hotelera, Tehuacán con 6 por ciento, Atlixco 5 por ciento, Teziutlán 4 por ciento, Cuetzalan 5 por ciento y el resto de los municipios 49 por ciento (ver tabla III.7). Respecto a la dimensión de los hoteles, predominan los pequeños y medianos, hecho que condiciona la capacidad de atraer visitantes demandantes de servicios de mejor calidad. En este sentido, existen en el Estado sólo ocho hoteles de cinco estrellas, todos ellos localizados en la ciudad de Puebla.

Por otro lado, la infraestructura hotelera disponible, coloca a Puebla en el lugar número 13 del país en cuanto al número de establecimientos que proporcionan el servicio de hospedaje y en el cuarto lugar en ocupación semanal hotelera entre los 46 centros turísticos nacionales seleccionados por SECTUR, sólo superada por tres destinos de playa.

Las principales atracciones turísticas se encuentran en la arquitectura Virreinal en la Ciudad de Puebla; los recursos arqueológicos de Cholula; Cantona; Yohualichan en la Sierra Norte; y la Ciudad del Sol en Tehuacán, así como en la gastronomía y atractivos naturales. Se ha tratado de involucrar al turista para que participe cada vez más de las costumbres, festividades y tradiciones de los lugares.

Uno de los requerimientos para el fomento de esta actividad es el mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones y la señalización de accesos y destinos, tanto en carreteras y caminos, como en ciudades y lugares turísticos.

La promoción nacional e internacional de Puebla como destino turístico de negocios, cultural, de recreación y aventura, no ha alcanzado el nivel de posicionamiento pretendido, debido a la disminución de operaciones en el aeropuerto Hermanos Serdán y a la insuficiencia de transporte terrestre hacia ciertas regiones turísticas.

La ciudad capital del Estado cuenta con un Centro de Convenciones de reciente creación para la realización de exposiciones culturales, gastronómicas y empresariales, entre otras, que requiere de mayor difusión.

En cuanto a la capacitación de los prestadores de servicios turísticos, ésta no ha sido suficiente. Se ha logrado capacitar a taxistas, policías, hoteleros y estudiantes, entre otros. Sin embargo, aún queda mucho por hacer a este respecto.

Se presenta una ausencia de cultura turística y no existe una estrecha vinculación entre las escuelas del ramo y el sector turismo. La participación social es escasa y las familias de Puebla, como las de muchos otros estados, conocen poco sobre los programas y lugares turísticos.

En los últimos años, este sector ha centrado sus esfuerzos en la promoción, fortalecimiento de la infraestructura, financiamiento y búsqueda de nuevos nichos de mercado, para

desarrollar el turismo a nivel regional, promoviendo la capacitación y la calidad de los servicios.

Para lograr que el sector turismo en Puebla logre ofrecer un servicio de calidad a los visitantes y una alternativa de ingreso a sus habitantes, es necesario llevar a cabo estrategias que permitan el desarrollo de la infraestructura turística y el uso adecuado de los recursos a través de la concientización y capacitación de los integrantes del sector. Además, se requiere fortalecer la promoción para hacer del Estado un destino turístico importante y de la investigación de mercados y productos que atraigan y retengan al visitante.

Objetivos

- Aprovechar los valuartes históricos, tradicionales y culturales del Estado para convertirlo en un importante centro turístico de estancia prolongada
- Consolidar una cultura de buen trato al turista nacional e internacional, para inducirlo a regresar y al mismo tiempo, éste se constituya en un promotor de las riquezas turísticas del Estado
- Desarrollar polos turísticos regionales aprovechando las ventajas comparativas de cada región
- Lograr que el Estado y potenciales inversionistas nacionales y extranjeros consoliden la infraestructura para ofertar productos y servicios turísticos de calidad
- Proyectar al Estado como un importante centro de convenciones, exposiciones, muestras gastronómicas, bailes folklóricos y actividades culturales

Estrategias y líneas de acción

Desarrollo de la infraestructura turística

- Impulsar el desarrollo de la infraestructura de hospedaje en las distintas regiones del Estado
- Incrementar el nivel de operaciones del aeropuerto Hermanos Serdán
- Promover y gestionar el mejoramiento y creación de caminos y accesos, así como programas de mantenimiento y mejora continua de sitios de interés
- Modernizar y remodelar los módulos de información turística, analizando la posibilidad de crear una semi-concesión para mejorar el servicio al cliente
- Formar polos turísticos regionales (Valle de Atlixco, Sierra Norte, Valle de Tehuacán, Región de Cantona y Cholula entre otros)
- Establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades federales estatales, municipales y prestadores de servicios para mejorar y ampliar el señalamiento vial de los destinos turísticos en las diferentes carreteras y caminos rurales y/o vecinales
- Favorecer la demanda de servicios turísticos directos y la producción de insumos, capaz de inducir la inversión en proyectos productivos generadores de empleo a corto plazo
- Establecer mecanismos de coordinación y comunicación entre los municipios que permitan realizar acciones de mejoramiento, conservación y desarrollo en la oferta de infraestructura turística

- Modernizar los sistemas de información para la planeación y evaluación de perspectivas y proyectos
- Impulsar y apoyar la transportación terrestre a través de agencias turísticas
- Elaborar convenios de colaboración intersectorial con las dependencias federales que inciden en la normatividad del sector

Apoyo a la educación y capacitación turística

- Establecer convenios de vinculación con la Secretaría de Educación Pública, universidades, cámaras y sindicatos para fomentar la cultura turística en los poblados de todos los niveles escolares
- Promover la capacitación de los trabajadores del sector turístico para ofrecer a los visitantes servicios de calidad
- Asesorar técnicamente a los consejos municipales de turismo
- Promover la capacitación de la fuerza laboral hotelera, restaurantera y de servicios, tanto privada como pública
- Fortalecer los programas de educación para la formación de guías de turistas, proporcionando cursos especializados por destino, región y perfil de actividad turística
- Establecer programas en los que las familias poblanas participen en los tours y campañas de turismo que ofrece el sector
- Ampliar la participación social en seminarios y congresos

Impulso a la investigación para el desarrollo turístico del Estado

- Establecer programas de investigación sobre el comportamiento del sector turismo y sus perspectivas
- Impulsar la investigación de posibles sitios turísticos como nichos de mercado para atraer visitantes nacionales y extranjeros, y reevaluar los actuales atractivos para considerar la posibilidad de reestructurar su funcionamiento y atraer al turismo de aventura, recreativo, cultural y de negocios

Fortalecimiento a la promoción turística

- Incorporar a la sociedad en la promoción del turismo
- Crear campañas especializadas para estimular el turismo entre los poblados
- Desarrollar campañas de turismo diversificado en su oferta y demanda: turismo de fin de semana, ecoturismo, turismo cultural y alternativo
- Crear la campaña "Conoce tu Estado"
- Fortalecer el turismo entre regiones para involucrar a los visitantes en costumbres y tradiciones
- Crear enlaces con ciudades específicas de Europa y Estados Unidos
- Crear la página de turismo en internet en cooperación con SECTUR, Consejo Estatal y Fondo Mixto de Promoción Turística
- Promover al Estado con los operadores de tours y agencias de viajes de la Ciudad de México y el extranjero
- Promover al Estado en publicaciones especializadas y guías turísticas

- Promover actividades en el Centro de Convenciones en colaboración con otras instancias gubernamentales y el sector privado
- Establecer un sistema de información permanente para la orientación e información de turistas e inversionistas

EMPLEO

Diagnóstico

Al igual que el producto, el empleo es otro indicador del nivel de bienestar. La población económicamente activa (PEA) ocupada en 1990 se distribuía de la siguiente manera: el 37 por ciento en el sector agropecuario; el 25 por ciento en la industria; en el comercio se ocupaba el 12 por ciento, 3 por ciento en comunicaciones y transportes y 23 de cada cien trabajadores estaban ocupados en los servicios. Seis años después, las actividades primarias, con el 34 por ciento de los trabajadores ocupados, seguían siendo la principal fuente de trabajo en la entidad; por su parte, la industria y los servicios mantenían sin modificación el empleo que proporcionaban; y sólo el comercio había elevado su porcentaje de ocupación, dando empleo entonces al 15 por ciento de la PEA

Considerando el número de afiliados permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la ocupación entre 1993 y 1997 pasó de 358 mil 51 trabajadores a 432 mil 178. Es decir, observando un incremento del 21 por ciento en ese lapso.

Sin embargo, si consideramos que la PEA asciende a un millón 700 personas, esto significa que al IMSS apenas si se tiene incorporado el 25 por ciento de la población trabajadora. Este hecho, coloca a Puebla en la posición 22 respecto al total de asegurados en relación con la PEA ; y en el número 11, de acuerdo al número de asegurados en la entidad respecto al total nacional . Situación claramente desventajosa para los trabajadores poblanos.

Lo que explican estos datos es que en Puebla más de la mitad de los trabajadores son empleados por microempresas. La permanencia en el mercado de este tipo de empresas es sumamente inestable, lo cual hace que exista volatilidad en la ocupación. Asimismo, son estas empresas las que, en términos generales, en mayor proporción eluden la incorporación de sus trabajadores al IMSS, limitan las prestaciones sociales y pagan los salarios más reducidos.

Por lo que respecta a la tasa de desempleo abierta, en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla ascendió en 1997 al 3 por ciento de la PEA, lo que equivale a 51 mil 300 personas sin una fuente de ocupación. Sin embargo, si se mide la tasa de presión sobre el mercado laboral, que se calcula en 3.7 por ciento, se tiene necesidad de disponer de 66 mil 600 puestos de trabajo, aproximadamente.

Considerando este déficit, tan sólo para la ZMCP parece indispensable la creación de alrededor de 260 mil empleos en los próximos seis años para evitar que la tasa de desempleo se eleve por encima del 2 por ciento y mantener así a la ZMCP como una de las áreas urbanas del país con menor índice de desempleo . Dadas las desigualdades

regionales y la marginación social de diversas zonas del Estado, el esfuerzo en el resto de las regiones deberá de ser, en términos relativos, aún más importante. En 1998 la tasa de desempleo alcanzó esta meta del 2 por ciento en el mes de diciembre.

Objetivos

- Propiciar la creación de fuentes de empleo estables y bien remuneradas en todos los sectores productivos, particularmente en los sectores más rezagados
- Procurar que las micro, pequeñas y medianas empresas ofrezcan seguridad en el trabajo y cumplan con los preceptos laborales
- Incrementar la oferta de trabajadores más calificados y competitivos de acuerdo con los requerimientos de los distintos sectores productivos

Estrategias y líneas de acción

Establecer políticas de apoyo e incentivos a los sectores más rezagados en la generación de empleos

- Promover programas de empleo temporal en las ciudades con la ejecución de obras de infraestructura urbana
- Promover programas de empleo temporal en el campo en temporadas de conclusión de los ciclos agrícolas
- Vigilar el cumplimiento de la legislación laboral
- Elaborar campañas de concientización entre empresarios y trabajadores, para que los primeros cumplan con la ley y los segundos obtengan las prestaciones que la legislación laboral les concede

Instrumentar programas de inducción y motivación para el trabajo

- Desarrollar programas de capacitación para el trabajo de fácil aprendizaje y de poca inversión
- Fomentar cursos para analizar las habilidades intelectuales y manuales de las personas, con el fin de orientarlos hacia una adecuada capacitación
- Apoyar económicamente a personas que tomen cursos de capacitación mientras duren éstos

Fortalecer la legislación fiscal en materia de estímulos a la industria que genere empleos

- Establecer un programa de estímulos fiscales a las micros y pequeñas empresas que generen empleos y cumplan con las obligaciones laborales
- Establecer un programa de exenciones de algunos derechos para promover la instalación de micro y pequeñas empresas que generen empleos
- Difundir las medidas que en materia de estímulos emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en favor de las empresas que generen empleos
- Apoyar la organización de unidades sociales de producción, distribución o crédito en el sector social

- Actualizar las normas que regulan las condiciones de trabajo y promover que la negociación colectiva amplíe su cobertura de trabajadores

Formular, en coordinación con los empresarios, estudios que permitan estimar el potencial en la generación de empleos y los apoyos requeridos

- Generar programas de vinculación entre la demanda y oferta de empleo
- Establecer programas de participación de la planta productiva
- Promover ferias de trabajo regionales
- Crear bases de datos de oferta y demanda de empleo

Fortalecer las instituciones de capacitación para el trabajo que vinculen la demanda de trabajadores capacitados para la industria con la educación tecnológica

- Ampliar y fortalecer los institutos de capacitación para el trabajo en especial en las regiones con potencial de desarrollo socioeconómico
- Ampliar y consolidar acciones de protección al salario
- Ampliar el programa de becas para la capacitación en y para el trabajo en coordinación con los programas del CONALEP y otros
- Impulsar un programa estatal de capacitación orientado prioritariamente al sector agropecuario en el cual cinco jóvenes de cada ejido serán capacitados en las técnicas modernas para el desarrollo
- Impulsar la cooperación con universidades e instituciones educativas para establecer programas de capacitación
- Impulsar la coordinación con el sector empresarial e industrial para capacitación de mano de obra con costos compartidos
- Participar, con las instituciones y dependencias correspondientes, en las reformas educativas y homologación de planes de estudios considerando las necesidades de la industria

INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE SERVICIOS

Diagnostico.

La distribución armónica de las actividades económicas y de la población en territorio de la entidad depende de la regulación de los usos y destinos del suelo. Por esto, la planeación territorial de la actividad industrial, comercial y de servicios debe de realizarse de manera eficiente y eficaz, creando las condiciones para un crecimiento ordenado que permita contar con una infraestructura de servicios optima que satisfagan sus necesidades productivas.

El acelerado crecimiento de la población ha provocado nuevos asentamientos humanos irregulares, lo cual genera desequilibrios en las diferentes regiones del Estado. Es claro entonces que el crecimiento irregular de la población y la evolución del sector económico

han motivado que las empresas hayan quedado concentradas en la zonas urbanas, ocasionando serios problemas a los ciudadanos que habitan cerca y alrededor de ellas.

En los últimos años el Instituto de Catastro también ha realizado un esfuerzo para apoyar el ordenamiento territorial de la entidad, elaborando programas y proyectos, utilizando tecnología de punta y capacitando a personal especializado.

En adición, con el apoyo de instrumentos de planeación total y parcial fueron elaborados y entregados dictámenes y opiniones de uso del suelo, sin embargo, no han sido suficientes para proteger y controlar el continuo crecimiento urbano.

La problemática de la infraestructura productiva y de servicios del Estado radica básicamente en dos aspectos:

La falta de parques industriales, ya que los existentes están saturados o tienen carencias de servicios, lo cual desanima a los inversionistas a establecerse en la entidad, pues se requiere de una mayor inversión para poder hacerlo y *La falta de reglamentación, por lo que los terrenos se destinan a usos diferentes al de la instalación de industrias, lo que daña la economía y frena el crecimiento económico.*

El parque Puebla 2000, ubicado en la parte norte de la ciudad de Puebla, requiere rehabilitar el drenaje residual y pluvial, relaminar las calles internas, reforzar la seguridad, e instalar una planta de tratamiento de aguas residuales.

En el área industrial San Felipe Chachapa, el principal problema es el acceso, debido a las malas condiciones que guarda la alcantarilla, no cuenta con agua, drenaje pluvial, ni residual y no dispone de seguridad.

El parque industrial de San Miguel, localizado en el municipio de Huejotzingo presenta problemas en la descarga del drenaje residual, por estar inconcluso, falta la pavimentación y guarniciones de las calles correspondientes a la segunda etapa del parque y la reactivación del alumbrado.

El parque industrial FINSA, es el único parque sectorizado en América Latina y cuenta con servicios e infraestructura que lo sitúan como un parque modelo.

Vialidad

El proceso de evolución de la población y su expansión territorial han rebasado la funcionalidad de la infraestructura vial, requiriendo un monto considerable de recursos para promover su modernización. Las vialidades son propias de las zonas urbanas, en las que la planeación ha estado presente, pues además de precisar los usos del suelo toma en cuenta la circulación de vehículos automotores y el desplazamiento de personas y bienes.

En este sentido, de acuerdo a datos censales de 1995, sólo el 3 por ciento de las 6,216 localidades de la entidad son urbanas y concentran el 66 por ciento de la población, de tal

manera que las vialidades se han construido y desarrollado de acuerdo al número de habitantes y a las características físicas del lugar para facilitar principalmente el tráfico vehicular. La limitación de recursos presupuestales ha condicionado no sólo la construcción de nuevas vialidades, sino también los estudios, la señalización y capacitación en la materia.

En particular, en la ciudad de Puebla se han realizado esfuerzos para modernizar la infraestructura y la función de control, mediante la planeación y operación del sistema vial que mejore la fluidez del tráfico.

Por otra parte, a pesar de que la cultura vial es propia de las ciudades urbanas no se encuentra arraigada en la población adulta, debido principalmente a la reducida cobertura educativa e insuficiente difusión de los reglamentos correspondientes. Asimismo, se presentan diversos problemas viales por fallas en las condiciones de operación de las vialidades, repercutiendo en "cuellos de botella"; falta de continuidad y alineamiento de la traza urbana; inexistencia de semáforos y falta de sincronización; así como inadecuada selección de sentidos del flujo vehicular.

Al incrementarse el número de vehículos en circulación sin el correspondiente aumento en la capacidad del sistema vial, las condiciones de tránsito vehicular de las ciudades se han deteriorado, reduciendo las velocidades e incrementando los tiempos de recorrido, en detrimento de la operación de los servicios de transporte, lo cual también ocasiona un considerable aumento de los costos de operación, mayor consumo de combustible y el aumento de la contaminación atmosférica.

Por otro lado, el reglamento de tránsito ha sido actualizado y puesto a la venta a precios accesibles al público en general. Sin embargo, la mayoría de los conductores lo desconocen o no lo utilizan, debido a su reducida publicidad y distribución, y por tratarse de un documento que no ha sido considerado como indispensable para conducir un vehículo automotor. Aunado a lo anterior, la mayoría de los municipios cuentan con una plantilla reducida de agentes viales y en otros es casi nula.

Agua y alcantarillado

En cuanto a la infraestructura de servicios públicos, el déficit existente en los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, han hecho necesaria la ampliación y rehabilitación de los sistemas, tanto en centros urbanos como en el área rural.

En términos generales, la problemática fundamental en los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento presenta las siguientes características:

- Limitada cobertura del drenaje y alcantarillado.
- Rezago en la conservación y mantenimiento de la infraestructura.
- Déficit en el suministro y elevadas pérdidas físicas y comerciales.
- Insuficiente detección y de reparación de fugas de agua.
- Tarifas desactualizadas.
- Insuficiencia de plantas de tratamiento de aguas residuales.

Cabe mencionar que la carencia de servicios básicos en la mayoría de los casos, está en relación al tamaño de su población y a su marginación geográfica y económica, situación que complica la dotación de los mismos, si se considera que en 1995 existían 5 mil 989 localidades rurales con menos de 2 mil 500 habitantes.

Energía eléctrica

En los últimos años, el Estado de Puebla ha logrado incrementar su infraestructura en comunicaciones y distribución de energía eléctrica, aunque la importancia de la zona metropolitana de la capital de la entidad haya atraído la mayor parte de la inversión. De ahí que la infraestructura física en el resto del Estado aún siga siendo incipiente e incapaz de soportar un proceso intenso de desarrollo. De 1993 a 1998, la inversión realizada fue de mil 323 millones de pesos a precios de 1998, de los cuales el 59 por ciento se destinó a infraestructura, el 34 por ciento a electrificación y el 7 por ciento a modernización.

El mejoramiento de la infraestructura consistió en la instalación de 50 mil 721 postes de red, 585.6 kilómetros de línea de distribución, que equivalen a haber iluminado gran parte de la autopista Veracruz - Puebla - Acapulco. Asimismo, para atender el crecimiento de la demanda de 350 megawatts, se aumentó la capacidad de 5 subestaciones existentes y fueron construidas 11 nuevas, para las cuales fue necesario tender 86 kilómetros de líneas de transmisión de 115 y 230 kilovattios, beneficiando a más de 2 millones de habitantes y 160 industrias.

Con la infraestructura existente será posible satisfacer la demanda del servicio de energía eléctrica en los próximos tres años. Las acciones de modernización emprendidas por el sector eléctrico mejoraron los niveles de eficiencia en la atención de los usuarios, y contribuyeron a la sistematización y continuidad del servicio. A pesar de ello, el reto de llevar la energía eléctrica al interior de la entidad persiste, debido principalmente a la dispersión de localidades y de casas habitación; al alto costo involucrado; y a la carencia de caminos de penetración que permitan la construcción de las obras, faciliten su mantenimiento y garanticen la calidad y continuidad del servicio.

Además de las limitaciones topográficas y presupuestales que limitan el crecimiento de la infraestructura y cobertura del servicio, es común que la población no haga un uso racional del recurso y tampoco reconozca sus beneficios como sustituto de combustibles que dañan la ecología y contaminan el ambiente.

Objetivos

- Mejorar la infraestructura de los parques industriales existentes
- Crear nuevos parques industriales, principalmente en el interior del Estado
- Fomentar el establecimiento de nuevas industrias en la entidad
- Planear integralmente la instalación y ubicación de nuevas industrias, aprovechando de forma eficiente la vocación del suelo, y evitando al mismo tiempo, la excesiva concentración, y degradación del mismo, reestructurando el espacio regional

- Definir la política de autosuficiencia industrial con el objeto de insertarse de forma paulatina en el contexto de la globalización económica internacional
- Promover la infraestructura que sea necesaria para ampliar y mejorar el desenvolvimiento de los parques, áreas y corredores industriales
- Modernizar los sistemas viales
- Lograr el establecimiento de una cultura vial y la conciencia ciudadana sobre el tránsito seguro
- Elevar los niveles de cobertura en los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, energía eléctrica
- Incrementar las fuentes de captación y abastecimiento de agua
- Vigorizar la infraestructura eléctrica para sustentar el desarrollo económico y social de la entidad
- Establecer una cultura de ahorro y aprovechamiento productivo de la energía como fórmula para optimizar los recursos y proteger el ambiente

Estrategias y líneas de acción

Infraestructura y de servicios

Crear nuevos parques y áreas industriales en zonas del interior del Estado

- Diversificar las zonas donde se establecerán los parques industriales motivando con ello un desarrollo integral en todo el Estado
- Promover las ventajas competitivas del Estado para captar un mayor volumen de inversión productiva
- Promover la creación de corredores industriales en los municipios de Tehuacán, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Teziutlán, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, Zacatlán, Xicotepec de Juárez, y en la región de Libres-Oriental
- Promover la infraestructura necesaria para ampliar y mejorar el desenvolvimiento de corredores industriales
- Crear un programa de mantenimiento preventivo y correctivo a los parques industriales ya existentes
- Elaborar un reglamento para parques industriales

Formular e instrumentar programas de desarrollo urbano que propicien el crecimiento industrial

- Planificar acciones tendientes a la industrialización para el aprovechamiento sustentable de las actividades productivas

Promover el funcionamiento apropiado y eficiente de la infraestructura productiva y de servicios

- Complementar la infraestructura disponible en zonas y parques industriales aprovechando los recursos existentes
- Efectuar el mantenimiento necesario de la infraestructura productiva y de servicios

Vialidad

Planear y operar un sistema estructural vial acorde a las necesidades de la población actual y futura

- Gestionar la incorporación de los estudios y proyectos viales a los programas de desarrollo urbano, y comunicaciones y transportes
- Mejorar el funcionamiento de vialidades para reducir los tiempos de recorrido, la contaminación ambiental y el costo social del transporte
- Instrumentar e implantar nuevos sistemas troncales
- Construir vialidades
- Formular estudios técnicos en cruceros de alta circulación, a fin de regular su velocidad con señalamientos visibles e idóneos
- Mejorar las condiciones de las vialidades conurbadas y foráneas
- Promover obras complementarias de vialidades en diferentes municipios
- Realizar operativos viales para regular el tráfico vehicular

Orientación y capacitación vial a la ciudadanía

- Aumentar las campañas de prevención en materia de tránsito y vialidad entre escolares y adultos para dar a conocer la normatividad básica y evitar accidentes
- Realizar planes reguladores de vialidad en señalamientos verticales y horizontales
- Impartir cursos de capacitación a los agentes viales

Fortalecer la coordinación interinstitucional

- Integrar los esfuerzos de las diferentes dependencias y entidades que participan en el sector
- Combatir la corrupción
- Promover la modernización y el desarrollo administrativo en la prestación de servicios

Agua potable y alcantarillado

Ampliar y rehabilitar los sistemas existentes de agua potable, drenaje y alcantarillado

- Formular normatividad y controles eficientes para regular la utilización del agua
- Evitar la contaminación de los mantos acuíferos y de los superficiales
- Intensificar la construcción y rehabilitación de redes de agua potable y drenaje, tanto en zonas urbanas como rurales con la participación conjunta de gobierno y comunidad
- Analizar alternativas de infraestructura de abastecimiento de agua con viabilidad técnica y económica que satisfaga la demanda actual y futura
- Construir plantas de tratamiento de aguas residuales en las ciudades de mayor tamaño en el Estado

Energía eléctrica

Fortalecimiento de la infraestructura eléctrica

- Impulsar los planes y programas de infraestructura eléctrica que sustenten la actividad industrial y el desarrollo integral del Estado
- Dar continuidad a la planeación y programación de la infraestructura con base a los índices de crecimiento poblacional y la tendencia de necesidades de energía eléctrica
- Promover la celebración de convenios de concertación para la construcción de obras
- Fortalecer la operación y construcción de subestaciones enfocadas a vigorizar la actividad productiva estatal y regional
- Fomentar la dotación de infraestructura a localidades propicias para la instalación de microindustrias
- Concluir las obras concertadas

Ampliación de la cobertura del servicio eléctrico a la población

- Satisfacer la demanda de electrificación
- Atender y orientar a las comunidades para la integración de los expedientes técnicos
- Concertar fuentes de financiamiento para impulsar la inversión en el sector
- Promover la integración de los comités pro-electrificación, con la participación de los tres niveles de gobierno
- Establecer un programa de supervisión que garantice que las obras ejecutadas por terceros cumplan con las normas de construcción
- Introducir formas no tradicionales de generación de energía eléctrica para comunidades con menos de 100 habitantes
- Fomentar la cultura de ahorro y uso responsable de la energía eléctrica

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Diagnóstico

Uno de los factores que más contribuyen al desarrollo socioeconómico de la sociedad es la infraestructura carretera sobre la cual se soportan las actividades productivas, la transportación de personas y las de distribución e intercambio de los bienes y servicios que satisfacen sus necesidades.

La existencia y funcionamiento eficaz de la comunicación terrestre y aérea, así como de los medios modernos de telecomunicación, permiten desarrollar la actividad económica, es decir son elementos fundamentales y estratégicos que favorecen el desarrollo integral de la entidad.

El Sistema de Comunicaciones y Transportes del Estado se conforma por una estructura radial que privilegia al municipio de Puebla, pero existen zonas marginadas que carecen de la infraestructura indispensable para comunicarse y trasladar sus productos en forma eficiente a otras regiones.

Carreteras y caminos

El crecimiento económico del Estado de Puebla en los últimos años ha estado íntimamente relacionado con el desarrollo de las comunicaciones, tanto en lo que se refiere a su dimensión como respecto a su localización geográfica. La cobertura de infraestructura está altamente polarizada: mientras que la zona central de la entidad muestra una densidad de caminos muy alta, en el norte y sur se presentan insuficiencias que dificultan las comunicaciones intra e interregionales, mismas que se agudizan por diversos problemas, tales como la dispersión de los centros de población y la presencia de una topografía accidentada. Más de la mitad de las localidades están catalogadas como localidades sin vías de comunicación regular y sólo el 6 por ciento tienen una red suficiente.

El transporte carretero en Puebla es el modo más importante de movilización de personas y mercancías: a través de él se realiza el 99 por ciento del transporte de carga que se genera en la entidad, representando un factor determinante en el desarrollo económico. La carencia de vías regulares resta productividad a regiones y actividades en virtud de tiempos de transporte y costo de fletes. Más aún, un número importante de localidades en el Estado no han podido consolidarse ni económica ni socialmente debido a la falta de comunicaciones.

En este sentido, el reto consiste en ampliar la infraestructura de comunicaciones de los municipios más apartados, entre los que se encuentran: Ixtacamaxitlán; Tlacuilotepec, Jalpan, Tlaola, Tlaxco, Jopala, Chichiquila, Quimixtlán, Tlacotepec de Díaz y Coyomeapan. El sistema carretero estatal consta de 9 mil 116 kilómetros, constituido por 345 kilómetros de carreteras de cuota, mil 213 de red troncal federal, 2 mil 393 de red estatal y 5 mil 165 kilómetros de caminos rurales y brechas

La configuración de la red carretera presenta desequilibrios, ya que cuenta con una zona central bien comunicada por varias carreteras estatales y federales y una ruta de importancia nacional: la autopista México-Puebla-Veracruz, que es la de mayor impacto en el desarrollo de la entidad; mientras que la zona norte presenta deficiencias debido a las características geográficas que complican la construcción de caminos alimentadores y secundarios, aún cuando cruzan por ella la ruta federal México-Tuxpan y los ejes interestatales Puebla-Tejocotal y Amozoc-Teziutlán. La zona sur cuenta con la carretera libre México-Oaxaca y la carretera de cuota Cuagnopalan que cruza los límites de Puebla con Oaxaca, acortando las distancias entre ambos estados; sin embargo, todavía existe un gran vacío de infraestructura en esta región.

La conexión ágil y directa con las principales ciudades del país se logra con la integración de las 4 carreteras de cuota. De estas, vale la pena destacar la construcción del segmento de 45 kilómetros de la autopista Interoceánica en proceso, cuya importancia estriba en posibilitar el enlace entre el Golfo de México y el Océano Pacífico

En forma análoga, la articulación de la red federal libre, como parte importante de la infraestructura nacional, requiere continuidad en su reconstrucción y modernización.

La falta de planeación urbana y la topografía accidentada de algunas poblaciones originan problemas en la circulación vehicular lo cual exige la construcción de libramientos y tramos carreteros alternos en ciudades como Teziutlán, Chignahuapan, Huejotzingo y Tepeaca.

La problemática que presenta la red carretera del Estado de Puebla está asociada principalmente con la condición física de las vías de comunicación, debido al rezago acumulado en su mantenimiento. Para ilustrar lo anterior baste señalar que en la red troncal, el 70 por ciento de las vías tiene un tránsito superior a los 7 mil vehículos diarios, lo que origina bajos niveles de servicio y deterioro extraordinario en la superficie de rodamiento; el incremento de cargas superan considerablemente el diseño original de las carreteras por lo que la conservación normal resulta inadecuada y costosa.

Por otro lado, existe un rezago importante en la cobertura de caminos: una cuarta parte de las cabeceras municipales en el Estado no tienen vías de acceso regulares, y el resto están, en su mayoría, enlazadas por caminos de terracería, los cuales resultan insuficientes. Más aún, la red intraregional de caminos rurales presenta deficiencias estructurales que, en tiempo de lluvia, los vuelven intransitables, aislando a las poblaciones a las que sirven. Esta problemática se presenta en la Sierra Norte y la Sierra Negra, las cuales tienen los porcentajes más bajos de caminos pavimentados de todo el Estado, situación que limita sus posibilidades de desarrollo.

Se estima que la cobertura de la red de carreteras en el año 2005 alcanzará los 10 mil 350 km.

A raíz de la descentralización de los recursos federales a los municipios en 1997, se vigorizó la participación de los municipios en la construcción, conservación y rehabilitación de caminos rurales y carreteras alimentadoras.

Transporte

El transporte es una actividad que ejerce una influencia determinante en las condiciones económicas, sociales y políticas del Estado de Puebla. Su impacto reside en que afecta la satisfacción de necesidades de traslado y de movimiento de bienes, lo que incide directamente en la transformación de la estructura productiva, con consecuencias previsibles de mayor desarrollo en todas las demás actividades.

La falta de planeación y la dispersión espacial del servicio de transportes, han tenido repercusiones negativas para el desarrollo integral. Los elementos que conforman el sistema de autotransporte en sus diferentes modalidades muestran altos niveles de ineficiencia de rutas urbanas, suburbanas y foráneas. Mientras que en la región de Angelópolis existe una saturación de la oferta, hay centros urbanos como Izúcar de Matamoros y Ciudad Serdán, donde hay un crecimiento importante de la producción mercantil que no ha sido respaldada por una adecuada infraestructura de transporte que atienda la demanda de los usuarios.

El transporte público en el Estado ha sido concesionado a los particulares que operan con sus propios recursos. En la actualidad el parque vehicular de transporte público de pasajeros

lo constituyen 10,540 unidades, dentro de las que se cuentan autobuses, microbuses y combis. Estas últimas, se encuentran agrupadas en 86 asociaciones, federaciones y consejos con personalidad acreditada y 458 sin personalidad.

Lo anterior, ha generado problemas del sector tales como: obsolescencia del parque vehicular; saturación de vialidades; agravamiento de la contaminación ambiental; presiones sobre las tarifas del servicio; baja rentabilidad obtenida por los prestadores del servicio; baja calidad; desgaste político; presiones hacia la autoridad reguladora; escasez de sistemas de crédito para adquirir nuevas unidades; inadecuada recaudación del ingreso del concesionario por cuenta diaria y exceso en el número de unidades de servicio.

El transporte que satisface el movimiento de bienes y pasajeros en el Estado, cuenta con 16,851 taxis y 1,366 unidades de carga, que de conformidad con la Ley del Transporte, pueden obtener permisos como personas físicas o morales para movilizar pasajeros o carga, existiendo sobre el particular el problema de la desregulación jurídica por no encontrarse vigente el Reglamento de la Ley del Transporte.

Ferrocarriles

La red ferroviaria ha reducido sus tramos de operación en los últimos años y sólo representa el 3 por ciento del total nacional. Para la transportación de personas y mercancía por ferrocarril se dispone de 780.1 kilómetros de vía, de los cuales 631 son troncales y ramales, 100 corresponden a la red secundaria y 49 kilómetros a "espuelas" de propiedad particular.

La transportación ferroviaria se encuentra en proceso de concesión, mediante licitaciones públicas de los tramos Arcos-Puebla-Tehuacán-Sanchez; Amozoc-Grajales-Oriental; Nuevo Carnero-Esperanza y el tramo que va del Estado de Tlaxcala hasta Veracruz, pasando por San Marcos y Esperanza.

Aeropuertos

La infraestructura aeroportuaria del Estado de Puebla tiene como pieza fundamental el aeropuerto internacional ubicado en Huejotzingo, a 20 kilómetros de la capital del Estado y 100 de la ciudad de México. El aeropuerto aún se encuentra subutilizado. Existe un aeropuerto de mediano alcance en Tehuacán y también se cuenta con seis aeródromos localizados en la Sierra Norte del Estado.

El transporte aéreo de pasajeros sitúa al Estado en el lugar 23 a nivel nacional, en tanto que en el transporte de carga ocupa el lugar 27 y hasta 1995, representaba el 4.7 por ciento de los vuelos nacionales y menos del uno por ciento de los internacionales, datos que explican el nivel de subutilización de este servicio.

A pesar de ello Aeropuertos y Servicios Auxiliares, a través de la puesta en marcha de políticas de modernización presentan cambios favorables en su organización, productos y servicios.

Telecomunicaciones

La Entidad dispone de todos los servicios de telecomunicación: televisión, radio, telégrafo, correos, telefonía urbana y rural conectados a todo el país y el mundo, no obstante, la distribución de los servicios resulta desigual y concentrada.

Los servicios de telecomunicaciones están modernizados parcialmente, lo que genera retraso en el desarrollo de algunas zonas. En particular, la telefonía rural en comunidades con menos de 500 habitantes presenta una cobertura limitada o bien carecen de ella.

Las estadísticas de comunicaciones y de desarrollo tecnológico indican que del total nacional de teléfonos, en el Estado se localiza el 1.9 por ciento. La densidad de la red estatal es de 7 líneas por cada 100 habitantes, por debajo del promedio nacional y la red telefónica del municipio de Puebla es de 14 líneas, 4 arriba de la media nacional (ver tabla III.8).

La entidad cuenta con 63 administraciones telegráficas localizadas en 54 de los 217 municipios que lo integran. De esta manera, apenas si se cubre el 25 por ciento del territorio. En cambio, la infraestructura postal ha crecido de 467 oficinas en 1994 a mil 161 en 1998, debido a la política de incorporación de expendios e instituciones públicas que ofrecen dentro de sus establecimientos este servicio.

Objetivos

- Atender el mantenimiento y conservación de la infraestructura disponible, así como la modernización integral del sistema carretero, para que este se constituya en un instrumento impulsor del desarrollo de Puebla en la próxima década
- Incrementar la densidad de carreteras del Estado de 268 a 305 metros lineales por cada kilómetro cuadrado y alcanzar una red carretera de 10,350 kilómetros de longitud
- Comunicar e integrar a las poblaciones aisladas con los principales centros de población, mediante la ampliación de los ejes fundamentales de penetración en las zonas, y al mismo tiempo de mejorar los caminos rurales que permitan promover la integración regional y la creación de polos de desarrollo
- Concluir la autopista Interoceánica que conforma la estructura de carreteras de cuota del Estado
- Mantener la red carretera en condiciones de funcionalidad, con el propósito de que el tránsito vehicular sea rápido, seguro, cómodo y eficiente
- Definición puntual de estrategias para establecer sistemas de transporte eficientes, cómodos y seguros que se incorporen a todos los procesos económicos y sociales de la entidad
- Reducir y evitar el congestionamiento en el tránsito urbano, a fin de inducir en la reducción de accidentes, los costos de operación, los tiempos de recorrido, los índices de contaminación ambiental y el deterioro de las calles y estructuras urbanas de los centros de mayor población

- Actualizar la legislación consistente en leyes, reglamentos y demás normas para el sector comunicaciones y transportes, y lograr que las acciones de ejecución, supervisión y control de calidad de las obras y servicios sean óptimas y eficientes
- Lograr un sistema integral del transporte de calidad, que cumpla con las normas y leyes de operación y de protección del ambiente, en beneficio de los usuarios
- Impulsar el autotransporte con el propósito de coadyuvar al desarrollo y económico de la sociedad a fin de responder a la creciente demanda de estos servicios
- Hacer factibles las demandas de modernización de la estructura operativa y funcional del ferrocarril en la entidad
- Impulsar el transporte aéreo en los ámbitos nacional e internacional
- Ampliar la cobertura y penetración del servicio telefónico, para aumentar las oportunidades de desarrollo
- Incrementar la cobertura y penetración de la telefonía rural en aquellos núcleos de población marginada que carecen de este servicio
- Satisfacer los requerimientos generados por los factores demográficos, económicos y sociales, mediante el servicio postal y telegráfico, así como la comunicación por medios electrónicos

Estrategias y líneas de acción

Construir y modernizar carreteras y caminos de la red Estatal

- Elaborar proyectos carreteros congruentes con las características físicas y cantidad de los vehículos que van hacer uso de la misma
- Terminar las obras que actualmente se encuentran en proceso
- Modernizar las carreteras a fin de contar con ejes interestatales seguros y capaces de satisfacer la demanda actual y futura
- Concertar convenios bipartitas para la construcción de carreteras con recursos del Estado y los ayuntamientos
- Evaluar la integración selectiva de circuitos carreteros
- Construir libramientos y tramos carreteros que faciliten el flujo vehicular
- Concertar con las instancias federales, los programas de construcción, conservación y mantenimiento de la red carretera
- Promover la respuesta municipal para la construcción de caminos rurales y alimentadores, promoviendo la utilización de mano de obra local
- Mantener actualizado el banco de datos de los proyectos carreteros para prever el impacto económico, social y ambiental
- Mejorar los sistemas de evaluación de proyectos carreteros
- Incorporar a localidades atrasadas, particularmente de los municipios de muy alta y alta marginación
- Establecer un programa de pavimentación de accesos a las cabeceras municipales deficitarias

Construir carreteras de altas especificaciones

- Impulsar la concesión de carreteras de altas especificaciones y la participación del gobierno federal

- Construir las autopistas México-Tuxpan en el tramo correspondiente al Estado de Puebla, la Teziutlán-Puebla, y la Puebla-Zacatlán-Huauchinango

Construir, ampliar y modernizar carreteras y caminos rurales en poblaciones marginadas

- Orientar y asesorar a los ayuntamientos en la construcción de carreteras y caminos para enlazar a la entidad
- Apoyar la pavimentación de caminos rurales con el objetivo de asegurar la transitabilidad durante todo el año
- Incrementar la cobertura de caminos rurales

Mantenimiento y conservación de la red de carreteras y caminos del Estado

- Intensificar los programas de conservación de carreteras y caminos, mediante aportaciones estatales, federales y municipales
- Mantener y conservar redes troncales, autopistas y enlaces con cabeceras municipales
- Reducir el rezago existente con el apoyo de la ciudadanía organizada en comités pro conservación
- Controlar la sobrecarga vehicular que ocasiona el deterioro acelerado de los pavimentos
- Reducir los altos costos en obras correctivas de conservación y mantenimiento
- Incrementar la inversión para recuperar el rezago del mantenimiento diferido
- Mejorar la programación de los trabajos mediante la implantación de sistemas de administración de pavimentos
- Mantener en óptimas condiciones de circulación las vialidades existentes
- Evitar en lo posible que el deterioro de vialidades alcance las capas subyacentes de pavimentado
- Establecer un programa de conservación de caminos rurales
- Capacitar en forma permanente al personal a cargo de la conservación de caminos y carreteras

Diseño e instrumentación de la reforma legal en el sector

- Proponer la actualización de las leyes, reglamentos y normas vigentes en materia de comunicaciones y transportes
- Asegurar la aplicación de especificaciones establecidas en proyectos de obras viales
- Fortalecer la autoridad normativa y promotora del Estado en la actividad ferroviaria

Promover el desarrollo del transporte aéreo para contar con servicios modernos, ordenados, competitivos y productivos

- Proyectar un servicio aéreo de mayor escala
- Promover la utilización de los aeropuertos
- Reforzar el mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria

- Promover la existencia de sistemas de seguridad y de rescate en aeropuertos y aeropistas
- Consolidar los servicios de carga intermodal que integren los servicios de almacenaje y transferencia

Promover el desarrollo del transporte urbano para contar con servicios modernos, ordenados, competitivos y productivos

- Apoyar la calidad de los servicios del transporte mediante programas permanentes de capacitación
- Estipular definiciones precisas sobre el tipo de unidades por modo de transporte que se deben utilizar
- Determinar las normas para vehículos en operación, entre otras las relativas a emisión de contaminantes
- Ajustar las tarifas acordes a los costos reales de operación del servicio
- Modernizar y homologar el parque vehicular
- Convocar para la conformación de un Consejo Estatal de Transportes
- Fomentar el establecimiento de los Consejos Regionales del Transporte
- Propiciar un mayor acercamiento entre empresas transportistas y las autoridades competentes
- Apoyar a los transportistas para constituirse en empresas mercantiles que operen como equipos de trabajo
- Asesorar a las empresas transportistas para que mejoren sus sistemas de administración y operación
- Facilitar la participación de todos los integrantes del sector en programas y proyectos que amplíen y mejoren el sistema del transporte público estatal
- Propiciar la seguridad jurídica a la inversión privada en materia de transporte
- Simplificar los trámites administrativos
- Regionalizar los servicios del transporte con criterios de integración económica y social e instalar delegaciones en el interior del Estado
- Rediseñar y reordenar las rutas de transporte autorizadas y disminuir su dispersión espacial
- Establecer terminales de transporte público que correspondan a las necesidades de movimiento de la población y de los bienes
- Tramitar la aprobación y vigilar la aplicación del nuevo Reglamento del Transporte
- Propiciar otorgamiento de créditos para la sustitución y modernización del parque vehicular
- Orientar el desarrollo vial hacia zonas establecidas para el crecimiento urbano
- Formular programas de accesos viales en zonas urbanas marginadas
- Diseñar y establecer sistemas de vialidad que faciliten el tránsito de vehículos y operación del transporte público
- Concertar la participación social para el mantenimiento de las calles y vías principales en los sistemas urbanos de los centros de población del Estado
- Formular e instrumentar propuestas alternativas de solución vial, factibles, funcionales y sustentables
- Instrumentar un nuevo sistema de nomenclatura de calles

- Analizar la infraestructura vial para el transporte público, identificando vialidades inadecuadas y necesidades de equipamiento
- Obtener un padrón confiable de rutas y vehículos
- Realizar estudios de transporte público y privado con objeto de reducir los niveles de contaminación
- Capacitar a operadores de servicios de transporte público
- Educar en materia de sistema vial a usuarios del transporte, operadores y administradores
- Ubicar módulos regionales de expedición de licencias y permisos
- Incentivar la inversión privada para el mejoramiento del servicio de transporte público
- Promover proyectos de transporte multimodal

Promover el desarrollo del transporte ferroviario para contar con servicios modernos, ordenados, competitivos y productivos

- Promover la inversión en servicios de apoyo a ferrocarriles
- Impulsar la modernización de red ferroviaria
- Integrar el sistema ferroviario al sistema de transporte carretero
- Apoyar la reestructuración del transporte ferroviario mediante la inversión privada
- Fomentar la modernización de la red ferroviaria
- Requerir el mantenimiento y reconstrucción de la red ferroviaria del Estado
- Promover la seguridad operacional del transporte ferroviario

Modernizar e incrementar la capacidad de la infraestructura de telecomunicaciones y telefonía

- Promover la inversión de los particulares en la creación de infraestructura telefónica, en ámbitos de competencia local y de larga distancia
- Coordinar e integrar los programas de telefonía rural entre los gobiernos federal, estatal y municipal
- Atender a poblaciones de más de 100 habitantes con telefonía celular satelital
- Lograr una mayor cobertura y penetración del servicio telefónico en comunidades muy apartadas
- Modernizar la infraestructura en comunicaciones mediante el uso de recursos informáticos en los servicios telegráficos y postales y ampliar su cobertura
- Propiciar la integración operativa de Telégrafos con el Servicio Postal Mexicano mediante servicios de correo y mensajería acelerada

DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO

Diagnóstico

Ante la escasez de recursos y la persistencia de limitaciones que condicionan el bienestar de los habitantes, el desarrollo científico y tecnológico constituye una de las opciones más poderosas para proveer mejores condiciones de vida.

Así, la facultad creadora del ser humano y su interés por la ciencia constituyen factores determinantes en la utilización óptima de los recursos disponibles y en el nivel de progreso económico y social que puede alcanzar una sociedad. Los avances científicos en las diferentes ramas de la ciencia, la producción, la salud, la educación y la informática, principalmente, han ampliado en forma decisiva los beneficios de la vida moderna. Asimismo, su constante evolución se ha constituido en un factor imponderable para la preservación de los recursos naturales no renovables y las actuales políticas de desarrollo sustentable.

En el contexto de la apertura de México al proceso de globalización es imperativo alcanzar y mantener un elevado nivel de calidad, productividad y competitividad. De aquí que, la existencia, éxito o fracaso de las empresas dependa en gran medida de los costos y tecnologías que estén involucradas en la producción y distribución de sus productos, lo cual exige crear y en su caso adaptar, tecnologías extranjeras a las condiciones locales, así como impulsar la investigación para el desarrollo e instrumentar soluciones que permitan satisfacer las múltiples necesidades sociales, y con ello, aumentar el nivel de ingresos de la población y propiciar el ahorro interno.

Actualmente, en la investigación científica y tecnológica persiste la insuficiencia de fondos, la carencia de personal calificado, el reducido número de candidatos, programas e investigadores, y su concentración en la capital del país.

En la entidad, la centralización señalada reduce las posibilidades de crecimiento de la actividad científica y tecnológica debido a las características propias que requiere la misma: el trabajo en grupo, la existencia de bibliotecas adecuadas, y el diálogo y discusión propios del trabajo científico, limitando el aprovechamiento del potencial regional y de las ventajas que ofrece la combinación de las capacidades locales con las del resto del país.

Aunado a lo anterior, el número de instituciones dedicadas a la investigación es reducido, los proyectos tienen más relación con disciplinas humanísticas que tecnológicas y los recursos para su instrumentación son insuficientes. Así, de un total de 70 centros de investigación e instituciones de educación tecnológica y superior, se conoce que sólo el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y otros centros privados de investigación realizan estudios sobre temas tecnológicos.

Además, se trata de un tema complejo, parcialmente estudiado, pero sobre todo costoso, lo cual condiciona normalmente su aceptación y financiamiento.

El apoyo al desarrollo científico y tecnológico es fundamental para coadyuvar al crecimiento económico y social de la entidad, lo que implica una mayor y mejor calidad en la producción e investigación, impulsar nuevas tecnologías y adaptar otras, así como coadyuvar a la descentralización de la actividad, estableciendo las condiciones que favorezcan un crecimiento regional integral y equilibrado.

Objetivo

- Sentar las bases para que el Estado cuente con un desarrollo científico y tecnológico de vanguardia, que coadyuve a impulsar el desarrollo socioeconómico y a elevar el nivel de bienestar de los poblanos

Estrategias y líneas de acción

Establecer planes y programas para mantener un elevado nivel de calidad

- Llevar a cabo un estudio profundo de necesidades y oferta científica y tecnológica en la entidad
- Incrementar y difundir los avances de las tecnologías existentes entre las empresas e instituciones de educación tecnológica, superior y científica
- Promocionar la investigación aplicada que se lleva a cabo mediante la operación de los sistemas regionales de investigación del CONACYT
- Plantear una política pública que simplifique las medidas regulatorias para la transferencia de tecnología
- Adquirir tecnología extranjera para desarrollar tecnología propia
- Promover los programas realizados por medio de los fondos administrados por el CONACYT y el programa de NAFIN de apoyo a la modernización tecnológica
- Lograr la participación de la sociedad y de la iniciativa privada
- Fomentar la inversión en la investigación tecnológica
- Aprovechar las ventajas comparativas de cada región de la entidad para el desarrollo de nuevas tecnologías y la investigación dirigida a la solución de problemas locales

Actualización y fortalecimiento de los programas académicos en las instituciones de enseñanza

- Elaborar programas de enseñanza de acuerdo a las necesidades de la población y de la economía
- Establecer programas de posgrado dentro y fuera del país para el personal docente
- Fortalecer la firma de convenios con el CONACYT

Impulsar la descentralización del desarrollo científico y tecnológico

- Promover la calidad de la investigación
- Realizar sistemáticamente proyectos de investigación con fines productivos que se apoyen con fondos del CONACYT
- Especializar por áreas del conocimiento a universidades y centros de investigación
- Apoyar la creación de proyectos de investigación interdisciplinaria

- Promocionar la investigación aplicada que se lleva a cabo mediante la operación de los sistemas regionales de investigación del CONACYT
- Propiciar el establecimiento de concursos para la obtención de fondos para el desarrollo de tecnologías y proyectos prioritarios

DESARROLLO SUSTENTABLE

Diagnóstico

El concepto de desarrollo sustentable subraya la necesidad de un enfoque integrado del desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente. En su formulación original y simplificada, trata de incorporar tres elementos: la cobertura de las necesidades básicas; la capacidad natural para lograrlo; y la cobertura de las necesidades de las generaciones futuras.

Las acciones humanas imponen presiones sobre el medio ambiente al generar contaminación, desechos, modificar el medio ambiente, y explotar los recursos naturales. A su vez, el estado del medio ambiente repercute en las potencialidades de desarrollo económico y en el bienestar de la población en general; especialmente tiene un efecto importante en la salud de la población.

La sociedad y el Estado deben asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que permita mejorar la calidad de vida para todos, propicie la superación, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación.

El Programa del Medio Ambiente propone combinar la satisfacción de necesidades y aspiraciones sociales con el mantenimiento del equilibrio biofísico y social indispensable para el propicio proceso de desarrollo actual y futuro.

El desarrollo sustentable no puede limitarse a sólo tratar de encontrar un equilibrio entre tecnología y medio natural, sino que requiere de un análisis más amplio entre grupos sociales, para lograr la igualdad en las condiciones de vida.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se concibe el ordenamiento ecológico del territorio como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

Se deben considerar los impactos y alteraciones que se generan en los proyectos de desarrollo, medidos en magnitud, extensión y permanencia en el tiempo. Para conocer y valorar económicamente el agotamiento de los recursos, es necesario un sistema de cuentas ecológicas. Se hace cada vez más imprescindible la reestructuración industrial que permita al mismo tiempo la compatibilidad de la eficiencia con la sustentabilidad ambiental. Paralelamente, se debe difundir la aplicación de tecnologías limpias, que orienten a una protección ambiental.

El deterioro ambiental se ha manifestado de diferentes maneras: cerca del 96 por ciento de su superficie total del Estado sufren de algún grado de erosión, se estima que el 3.9 por ciento de la superficie estatal está erosionada severamente, el 56.6 por ciento presenta un grado inicial de erosión, y sólo el 4 por ciento de la superficie se encuentra en condiciones favorables . Se calcula que el 73 por ciento de los ríos y cuerpos hidrológicos presentan altos niveles de contaminación. En particular, los ríos Atoyac y Alseseca se encuentran en un Estado de deterioro ecológico alarmante, lo que presenta un grave riesgo para la salud de la población de la región de Angelópolis, y las poblaciones que se extienden a lo largo de la cuenca del río Balsas.

El tipo de suelo existente en el Estado permite sostener una amplia gama de actividades de manera sustentable. El 38.5 por ciento de la superficie es apta para la agricultura, el 17.8 por ciento está integrada por bosques, el 26.5 por ciento se compone de selva, 10.2 por ciento de pastizal, y el resto son matorrales y otro tipo de suelos

La generación, el manejo inadecuado y la disposición final de desechos urbanos e industriales, han deteriorado gravemente el suelo. La mayoría de los municipios no tienen planes, ni programas eficientes y eficaces de recolección de basura y de la prestación del servicio, por ello la contaminación del suelo en las principales zonas urbanas se debe a los desechos sólidos no recolectados y a la basura arrojada en lotes baldíos, causes, drenajes o su incineración inadecuada. No existe dentro de la política del Estado una acción encaminada a reunir los desechos para recuperar vía proceso industrial de reciclaje todos aquellos aprovechables.

En el Proyecto de Ordenamiento Ecológico para la Región Centro-Poniente del Estado de Puebla, se hace referencia a zonas como el municipio de Puebla y municipios conurbados en donde el crecimiento industrial y poblacional ha causado severos trastornos al ambiente, situación que tiende a repetirse alrededor del Corredor Industrial Quetzalcóatl, y las áreas industriales de Lara Grajales, Nopalucan, Oriental y Tehuacán.

La expansión de las fronteras agropecuarias ha modificado de manera radical las superficies que conforman macizos forestales, bosques, pastizales, y valles; ejemplo de ello son, la zona cafetalera y de extracción de minerales de Xicotepec de Juárez, la zona porcícola y avícola de Tecamachalco, la cañera de Izúcar de Matamoros, la industria maquiladora de Teziutlán y caleras y cementeras de Tepexi de Rodríguez y Tepeaca. Por otro lado, las cuencas naturales en su mayoría no son aprovechadas conforme a la vocación de sus suelos, y por último la introducción de especies de flora y fauna distintas a las nativas crea problemas serios a los ecosistemas, ocasionando un alarmante deterioro ambiental que debe revertirse.

El crecimiento productivo del sector industrial ha incidido de manera directa en el medio ambiente. La planta productiva se ha establecido y desarrollado con criterios de rentabilidad de corto plazo, sin tomar en cuenta la variable ambiental.

La mayoría de las poblaciones, tienen tradiciones culturales, por lo que conviene preservar sus costumbres y sus prácticas productivas, evitando a través del ordenamiento ecológico que desaparezcan dichos rasgos culturales.

El sistema natural de la región incluye recursos valiosos que se encuentran en un proceso acelerado de deterioro. La abundancia de aguas subterráneas a escasa profundidad y de buena calidad ha ido transformándose por el abatimiento de los mantos acuíferos y la contaminación de los mismos por la lixiviación derivada de tiraderos de basura clandestinos.

Los recursos forestales han ido disminuyendo por la expansión de la agricultura de temporal, la explotación de los recursos maderables, el pastoreo y el crecimiento urbano. La pureza del aire se está transformando en contaminación atmosférica por las emisiones de fuentes móviles y fijas principalmente en la región centro-poniente del Estado.

Así el ordenamiento ecológico, que incide sobre la planeación ambiental, constituye el eslabón entre la planeación socioeconómica y la de desarrollo urbano donde se instrumentan usos, destinos y reservas del territorio.

Objetivos

- Promover un desarrollo sustentable y respetuoso del medio ambiente, impulsando una cultura ecológica entre toda la población
- Empezar una campaña para la recuperación de la biodiversidad y ecosistemas estatales mediante la limpieza de ríos, barrancas y terrenos, la creación de nuevas áreas naturales protegidas y el cuidado de la riqueza actual del Estado
- Mejorar la calidad del medio ambiente a través de programas de prevención de la contaminación, control y regulación de los procesos contaminantes y modernización de la planta reproductiva
- Desarrollar una planeación participativa, de tal forma que los instrumentos de planeación integren a los sectores privados, sociales y públicos
- Proteger las áreas naturales a partir de un desarrollo sustentable, para regular el crecimiento económico, y preservar el medio ambiente y con ello, elevar la calidad de vida de los habitantes del estado
- Continuar con las medidas preventivas y de control de la contaminación del suelo, agua y aire, y apoyar la restauración de los ecosistemas dañados
- Lograr la participación de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, y de la sociedad, para la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico del Estado
- Impulsar mecanismos que favorezcan las tradiciones y costumbres en las comunidades, debiendo ser consideradas como patrimonio cultural del Estado

Estrategias y líneas de acción

Fortalecer la legislación y el cumplimiento de la normatividad

- Promover la iniciativa para revisar y adecuar la Ley de la Protección al Ambiente y al Equilibrio Ecológico del Estado de Puebla
- Definir la política ecológica estatal y regular los instrumentos para su aplicación
- Formular reglamentos ambientales municipales, en los casos en que se carezca de ellos
- Aplicar las normas oficiales mexicanas en el aprovechamiento racional de los recursos naturales

- Promover normas ambientales con estándares nacionales e internacionales
- Promover la normalización ambiental con estándares nacionales e internacionales
- Impulsar la inspección y vigilancia de la Industria
- Desarrollar instrumentos modernos de planeación y control
- Desarrollar sistemas de información de monitoreo de la biodiversidad y calidad del medio ambiente
- Evaluar el impacto ambiental de proyectos
- Desarrollar y apoyar programas ambientales regionales

Establecer programas para el estudio, medición y control de la erosión del suelo

- Vigilar y caracterizar el uso urbano y rural del suelo
- Estimular proyectos productivos sustentables sin deteriorar la biodiversidad
- Estimular la investigación aplicada para evitar la erosión del suelo

Elaborar programas de prevención y control de la contaminación ambiental, considerando los aspectos normativos, técnicos culturales, sociales y de afectación a la salud

- Fortalecer las Comisiones Municipales de Ecología que permitan establecer la relación entre el Estado y el Municipio, con el fin de ser parte reguladora entre el desarrollo de los centros de población y los aspectos de conservación y preservación del entorno ambiental
- Desarrollar un plan regional de control y calidad del aire en el Valle de Puebla, partiendo de un inventario total de emisiones a la atmósfera
- Mejorar el Programa de Verificación Vehicular compatible con las disposiciones federales
- Promover la coordinación de los diferentes niveles de gobierno para vigilar el cumplimiento de la normatividad para el manejo, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos
- Efectuar inspecciones y verificaciones en materia de prevención y control de la contaminación
- Fortalecer el sistema de recolección de basura y su clasificación
- Ampliar el número de empresas que participan en la recolección de basura
- Disponer de un Sistema Estatal de Rellenos Sanitarios, tanto de tipo municipal como intermunicipal, para la disposición final de los residuos sólidos no peligrosos
- Impulsar la coordinación y apoyo a programas ecológicos nacionales
- Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural
- Campaña de restauración ecológica y contra el cambio de uso del suelo en áreas afectadas por incendios forestales
- Impulsar el monitoreo ambiental
- Ampliación del programa de monitoreo ambiental
- Divulgación amplia de indicadores
- Creación de un centro integral para el manejo y aprovechamiento de los residuos industriales

Elaborar el Plan de Conservación Ecológica del Estado, apoyándose en las Leyes Nacionales y Normas Oficiales Mexicanas

- Impulsar la coordinación del gobierno estatal con el municipio y la federación, así como la participación de la sociedad en su conjunto para la elaboración del Plan de Ordenamiento Ecológico
- Impulsar la coordinación entre los municipios y el gobierno del Estado que conforman las diferentes regiones para la elaboración de los planes y programas
- Asesorar a los presidentes municipales para la elaboración de los planes municipales, acordes a la situación municipal
- Actualizar el Plan Director de Desarrollo Municipal, lo cual permitirá un mejor desarrollo en el manejo de los recursos naturales
- Elaborar un plan regional de control y calidad del aire en el Valle de Puebla

Formular programas de manejo para áreas naturales del Estado de Puebla: Reserva de la Biosfera Tehuacán Cuicatlán, Parque Nacional Malinche y La Sierra de Huautla

- Promover la realización de programas integrales de ordenamiento ecológico y urbano, particularmente en aquellas áreas y municipios que resulten estratégicos, y sean necesarios para integrar el desarrollo del Estado
- Generar programas de información permanente a la sociedad y particularmente a las comunidades rurales, sobre el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas, capacitando a los pobladores de los municipios asentados en el área natural

Elaborar planes de desarrollo municipal para Huauchinango, Xicotepec de Juárez Zacatlán y Chignahuapan, considerando las actividades de la sociedad en concordancia con la riqueza del medio natural buscando un desarrollo sustentable para la Sierra Norte de Puebla, sin olvidar otras regiones que así lo requieran

- Asesorar y apoyar a los ayuntamientos de Huauchinango, Zacatlán, Xicotepec de Juárez y Chignahuapan, para la elaboración de planes integrales de desarrollo urbano y ecología

Promover la participación de la sociedad organizada en la preservación de las áreas protegidas federales y estatales

- Establecer módulos de información al público en general sobre las acciones que realizan las dependencias de gobierno, así como recepción de quejas y denuncias utilizando la atención directa o vía telefónica, Lada sin costo o teléfono ambiental
- Difundir las áreas naturales del Estado a través de programas educativos, participación ciudadana, trípticos, museos, señalización de las áreas
- Realizar campañas de prevención de la contaminación y programas de difusión infantil para la recuperación del medio ambiente
- Difundir en los diferentes ámbitos sociales las campañas de preservación ecológica social
- Fomentar la participación social en programas y proyectos ambientales
- Desarrollar una campaña de limpieza urbana

- Crear un concurso estatal de ciudades limpias
- Desarrollar una campaña estatal de rescate y limpieza de barrancas, lechos de ríos y terrenos baldíos
- Fomentar el uso de materiales reciclados y productos reciclables
- Concurso estatal sobre adopción de materiales reciclados.
- Fomentar el ecoturismo y visitas a parques estatales protegidos

Convocar a las universidades a la generación de esquemas de desarrollo sustentable que sean viables a las condiciones particulares de cada región

- Impulsar la investigación de contaminación ambiental, en combinación con las universidades poblanas

Gestionar convenios entre la SEP y SEDUEEP a fin de que se incluya en los programas educativos una materia cuyo objetivo sea la preservación sustentable de los recursos naturales

- Promover la incorporación de los programas ecológicos en los diversos niveles de aprendizaje, que respondan fundamentalmente a las condiciones ambientales del Estado, especialmente en básico, así como la formación cultural de la niñez y la juventud

Detectar afectaciones a la salud ocasionada por el mal manejo de sustancias químicas, en coordinación con universidades y dependencias federales

Promover cursos de capacitación sobre la preservación del medio ambiente en la iniciativa privada, con la finalidad de preservar las fuentes de suministro de materias primas dentro de un esquema de desarrollo sustentable: "quien contamina paga, quien recupera gana"

Impulsar programas de protección y conservación de los ríos y mantos acuíferos

- Establecer la coordinación con la Comisión Nacional del Agua para el cuidado y rescate de recursos hídricos tendiente a la rehabilitación y reposición de pozos
- Apoyar el funcionamiento y la creación de más plantas tratadoras de agua, en centros de población y zonas industriales y promover la limpieza de las riveras de los ríos
- Planear y ejecutar la construcción de bordos y presas para la captación de agua, previniendo la erosión del suelo y los siniestros forestales
- Desarrollar un programa para el seguimiento y prevención de los abatimientos de mantos acuíferos
- En coordinación con los ayuntamientos, fortalecer los Bandos de Policía y Buen Gobierno en materia de medio ambiente

Vigorizar la reforestación y conservación de los bosques

- Aumentar la producción de plantas para reforestación
- Reforestar zonas dañadas por incendios o talas
- Apoyar la creación de viveros en todos los municipios

Fortalecer programas de protección, prevención, control y conservación de los bosques

- Realizar operativos de inspección y vigilancia en áreas arboladas y forestales
- Efectuar visitas de inspección sobre fauna, flora silvestre y pesca
- Revisar los programas de manejo forestal
- Evaluar y analizar los permisos otorgados para quemas controladas
- Crear parques estatales naturales protegidos
- Parques urbanos de fomento al deporte y la cultura (v. gr. Parque en la recta Puebla-Cholula, Flor del bosque, cerro del Zapoteco, etc).
- Reservas naturales protegidas (v. gr. Zapotitlán Salinas, manantiales de Chignautla, Sierra de Huatla, etc.)
- Fortalecer comités técnicos de administración de áreas protegidas
- Fomentar la inversión en desarrollo sustentable en parques y áreas protegidas

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Finanzas públicas

Elevar la capacidad hacendaria del gobierno es, al mismo tiempo, garantizar el cumplimiento de los propósitos fundamentales de la sociedad en materia de bienestar. Por ello, la política fiscal no debe ser sólo recaudatoria, sino impulsora del crecimiento económico; por su parte, el gasto público debe procurar mejorar las condiciones de infraestructura necesarias para el desarrollo de las actividades de producción, circulación distribución e intercambio de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la población.

En estos momentos, cuando es indispensable sostener una política de desarrollo regional que nos permita mejorar las condiciones de vida de los millones de habitantes en el Estado que aún carecen de lo estrictamente necesario, resulta indispensable que el gobierno mantenga y haga crecer su capacidad para orientar el crecimiento económico con equidad distributiva.

Las finanzas públicas son un factor determinante en la promoción del desarrollo socioeconómico de la entidad. En este sentido, los avances han sido contrastantes, pues la recaudación fiscal ha mostrado una tendencia favorable y la evolución de los ingresos fiscales ordinarios ha sido satisfactoria; sin embargo, es evidente que la proporción de las participaciones y las aportaciones federales representan una parte importante del total de ingresos del Estado y que el nivel del gasto corriente con relación al gasto total es bajo

Asimismo, los márgenes de ahorro interno han sido adecuados, la deuda pública es mínima y se han realizado inversiones en obras con recursos propios.

En cuanto a las relaciones fiscales Estado-municipios cabe señalar la necesidad de fortalecer sus mecanismos y órganos de coordinación.

Ingresos públicos

De 1993 a 1998 se transfirieron a entidades federativas y municipios algunas potestades tributarias, así como recursos financieros adicionales a través de las participaciones en ingresos federales, los incentivos económicos y los fondos de aportaciones federales. En su mayoría, estos últimos son el medio para transferir los recursos que financian los programas de gasto descentralizado en educación básica y normal, salud, infraestructura social, asistencia social, construcción de escuelas, seguridad pública y educación tecnológica y para adultos, lo cual muestra el avance decidido en el fortalecimiento del federalismo fiscal de los últimos seis años.

En 1993, la estructura impositiva estatal se componía de un sólo impuesto, el referido a las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, vigente en la Entidad desde 1990. En este impuesto, aplicado con una tasa de 1 por ciento a la nómina de las empresas, Puebla es una de las entidades con la tasa más baja del país. A lo largo del período 1993-1998 se introdujeron cuatro nuevos impuestos que permitieron fortalecer la estructura impositiva del Estado. En 1994, las leyes de Hacienda y de Ingresos correspondientes incluyeron dos impuestos: el de "Tenencia o Uso de Vehículos" y el de "Adquisición de Vehículos Automotores Usados"; igualmente, se incorporaron las cuotas y tarifas de derechos cobrados por todas las unidades administrativas.

Más tarde, entre 1995 y 1997, se realizaron nuevas adecuaciones fiscales para diversificar las fuentes del ingreso estatal y se aprobaron los impuestos sobre "Hospedaje" y "Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos". En el ámbito municipal se incluyó el cobro de derechos por expedición de licencias para la colocación de anuncios, así como para el funcionamiento de establecimientos dedicados a la enajenación de bebidas alcohólicas.

En materia de participaciones en ingresos federales, en este período se transfirieron mayores recursos a las entidades federativas. En 1996 se incrementó de 18.5 por ciento a 20.0 por ciento la proporción distribuible a las entidades federativas de la recaudación federal participable y se inició la transferencia de un porcentaje de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios aplicado a la cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. La integración de las participaciones en ingresos federales, partida que representó el 39 por ciento de los ingresos totales del Estado de 1992 a 1998, depende del volumen de recaudación de los impuestos federales, así como del comportamiento de los precios del barril del petróleo en el mercado internacional, variable que obliga a tener un manejo prudente de los ingresos con el fin de hacer frente a posibles ajustes derivados de reducciones en el precio de dicho barril, similares a los tres ocurridos en 1998.

En cuanto a los incentivos económicos, a partir de 1997 corresponde a las entidades federativas la administración del impuesto sobre automóviles nuevos, cuya recaudación es realizada por éstas. También en incentivos, es conveniente recordar que el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos es administrado por las entidades desde 1987.

En lo referente a la presencia fiscal del Estado, destaca la celebración del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Estado de Puebla. A través de

dicho convenio, vigente desde enero de 1997, las entidades federativas cuentan con mayores facultades para la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales en los impuestos federales sobre la renta, al valor agregado, al activo y especial sobre producción y servicios para los contribuyentes que tributan en el régimen simplificado del impuesto sobre la renta.

No obstante el esfuerzo recaudatorio ejercido por el Estado en el ámbito fiscal coordinado, los ingresos propios (integrados por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), han tenido un comportamiento menos dinámico que el de los ingresos federales provenientes de la coordinación fiscal y representaron el 5.8 por ciento de los ingresos totales del gobierno del Estado en el periodo de 1993 a 1998, mientras que las participaciones, los ingresos extraordinarios y los recursos destinados a los programas federalizados representaron en conjunto más del 94.2 por ciento

Ello es así, debido a la reducida base a la que son aplicadas las potestades locales, lo que impide obtener rendimientos comparables con los de las potestades federales que son aplicadas a bases más amplias. Asimismo, el porcentaje acumulado de actualizaciones de cuotas y tarifas de derechos y productos estatales autorizados por el H. Congreso del Estado entre 1994 y 1998 de 84.6 por ciento, ha resultado inferior a la inflación acumulada en ese mismo lapso, la que ascendió a 121.0 por ciento.

Adicionalmente, el dinamismo de las participaciones en ingresos federales y los incentivos económicos derivados de la colaboración administrativa, han permitido que los ingresos que recibe el Estado por este concepto registre una tasa media de crecimiento real anual de 3.6 por ciento en el período de 1992 a 1998, superior a la tasa correspondiente a los ingresos totales de 3.5 por ciento, y mayor que los ingresos tributarios propios cuyo crecimiento real fue de 2.8 por ciento. Conviene destacar que a partir de 1998, el crecimiento de las participaciones ha sido más atenuado y depende cada vez más de la evolución de los ingresos no petroleros del gobierno federal, situación que se estima pudiera mantenerse en el mediano plazo.

En el ámbito legal, normativo y administrativo, prevalece la necesidad de avanzar en una reforma tributaria que permita brindar a los contribuyentes seguridad jurídica, equidad y simplificación administrativa, elementos indispensables de una adecuada y moderna política fiscal.

El fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios requiere de una mayor coordinación en el ámbito fiscal. Actualmente, pocos municipios cuentan con el desarrollo administrativo adecuado para sustentar por sí mismos las funciones relacionadas con su política fiscal. Además, la armonización del sistema fiscal del Estado y los de los 217 municipios permitirá a los órdenes de gobierno estatal y municipal, avanzar en la operación, fortalecimiento y desarrollo del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como en la colaboración administrativa en materia fiscal. El aspecto más importante en esta materia se refiere al impuesto predial, en el que los municipios han realizado un gran esfuerzo para adecuar tarifas, actualizar el padrón de contribuyentes y modernizar su administración. A pesar de ello, existe un potencial no explotado de los rendimientos de ese impuesto.

Gasto Público

A partir de 1993, la política de gasto público se ha ordenado en torno a tres vertientes: la determinación del nivel de gasto para cada ejercicio según los ingresos esperados; la asignación de los montos presupuestales en función de las prioridades del desarrollo, con énfasis en su beneficio social; y la aplicación de estrictas medidas de austeridad, disciplina y racionalidad en el ejercicio del presupuesto para asegurar su control.

Respecto de la distribución del gasto, se tiene que en el periodo 1993 - 1998 los servicios personales, en su mayoría destinados a la educación y seguridad pública, han ocupado la mayor proporción del gasto público, seguidos por las transferencias y la obra pública. Desafortunadamente, la escasez de recursos ha hecho que el gasto destinado a la inversión haya ocupado un lugar marginal en el total del gasto gubernamental ejercido.

A partir de 1994 y posteriormente en 1998, con la creación del Ramo 33 por parte del H. Congreso de la Unión y la aprobación por el H. Congreso Local de la "Ley para el Federalismo Hacendario", fue posible elevar el monto de los recursos destinados a los municipios, favoreciendo a aquellos donde existe mayor pobreza y marginación.

Superávit fiscal

Acorde con los criterios de la política económica nacional establecidos en los últimos tiempos, el gobierno del Estado ha sostenido el equilibrio fiscal ejerciendo los recursos en la medida de los ingresos disponibles y recurriendo a la deuda circunstancialmente. De 1993 a 1998 se ha mantenido un significativo superávit fiscal, lo que permitió que los recursos destinados a solventar el servicio de la deuda gubernamental entre 1993 y 1998 representaron apenas cerca de un 0.4 por ciento del gasto total ejercido y que en 1998 fuera nulo este porcentaje del presupuesto ejercido.

El fortalecimiento de la estructura impositiva en la entidad pero, sobre todo, los apoyos federales para la realización de proyectos estratégicos, así como la disciplina fiscal, fueron parte de las razones del ejercicio fiscal superavitario a lo largo de la gestión estatal en los últimos años.

Deuda Pública

Al contarse con un prolongado periodo de superávit en el ejercicio de los recursos a disposición del gobierno del Estado, ha sido innecesario recurrir a la deuda para hacer frente a la responsabilidad del gasto público. Existe deuda contingente que se ha orientado al desarrollo de infraestructura básica de los municipios. Por lo que la deuda contraída ha sido poco significativa dentro de la estructura del gasto en el periodo 1993 a 1998. Sin embargo, existe un monto importante de deuda contingente. Al 31 de diciembre de 1998, el monto de la deuda avalada por el gobierno del Estado a los ayuntamientos ascendió a 656 millones de pesos, de los cuales el 32.7 por ciento correspondía al municipio de Puebla.

Dentro del monto anterior se encuentra la deuda avalada por el gobierno del Estado a distintos organismos públicos, la cual ascendió a 367 millones de pesos al 31 de diciembre de 1998, es decir, más del 55.8 por ciento del total y se orientó a los sistemas operadores de agua potable de distintos municipios.

Financiamiento

Ningún compromiso puede lograrse si no se tiene claro cómo financiarlo. Se considera que la Federación deberá seguir invirtiendo en Puebla, y el gobierno del Estado hará lo propio. Se propondrán nuevos esquemas de financiamiento y coinversión en los que participe la iniciativa privada, y se promoverá la generación de empleos.

Como complemento al gasto de inversión, se buscará la participación privada en la construcción de infraestructura básica. Para ello, se plantearán esquemas viables para financiar el desarrollo de la infraestructura.

Se buscará vigorizar el ahorro público, fomentar el ahorro privado y establecer mecanismos de concertación en materia de financiamiento con los distintos niveles de gobierno para aumentar la disponibilidad de recursos.

El sano financiamiento del presupuesto público requerirá diseñar estrategias que permitan diversificar las fuentes de ingreso de la entidad, aumentar la proporción de los ingresos estatales respecto de las participaciones en ingresos federales y de los fondos de aportaciones federales, así como elevar la eficiencia y la productividad del sistema tributario, tanto del ámbito de gobierno estatal como del municipal.

Por el lado del gasto será importante mantener la inversión en el capital humano, en particular el gasto social en educación, salud y seguridad pública; reforzar las medidas de control y evaluación para mantener las finanzas sanas con base en el equilibrio entre el ingreso y el gasto. Asimismo, será conveniente evaluar la contratación de deuda en función de la capacidad de pago y los beneficios sociales a alcanzar.

Objetivos

- Elevar la recaudación de las contribuciones locales manteniendo los principios de equidad y proporcionalidad que establecen las leyes
- Dar a los contribuyentes mayor seguridad jurídica, transparencia y simplificación en los trámites y pagos que realizan en cumplimiento de sus obligaciones fiscales
- Fortalecer el federalismo en todo sus ámbitos, a fin de vigorizar la relación Estado-municipios y aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales para elevar los niveles de bienestar de los habitantes
- Fomentar el desarrollo económico por medio de la promoción de la inversión productiva en los sectores económicos del Estado
- Crear un plan integral de financiamiento que ayude a las empresas pequeñas y medianas poblanas a tener acceso a instrumentos de capital y deuda

- Involucrar al sector privado en nuevos esquemas de financiamiento para desarrollar infraestructura y proveer servicios a la ciudadanía
- Fortalecer el ahorro público y fomentar el ahorro privado

Estrategias y líneas de acción

Instrumentar una nueva reforma tributaria

- La reforma tributaria permitirá avanzar en la equidad, el equilibrio fiscal, la simplificación administrativa y la seguridad jurídica de los contribuyentes. Este proceso deberá considerar los siguiente aspectos:
- Crear la figura de síndico de los contribuyentes, como el ciudadano que exprese los derechos y obligaciones legalmente establecidos del contribuyente ante la autoridad estatal, con el fin de resolver problemas concretos de interés general en materia fiscal
- Mantener la política de aplicar tasas impositivas que promuevan las actividades económicas y que no sólo privilegien la recaudación En este sentido, instrumentar un programa de incentivos fiscales a empresas que generen empleos, basados en todo caso, en los impuestos locales
- Mejorar los sistemas administrativos en materia hacendaria
- Poner en marcha un adecuado sistema de difusión de obligaciones fiscales
- Fortalecer la desconcentración administrativa en materia fiscal
- Aprovechar la totalidad del potencial recaudatorio de los impuestos locales
- Ampliar la base tributaria
- Vigilar el cumplimiento de obligaciones fiscales

Fortalecer la coordinación fiscal con municipios

- Apoyar, fortalecer y desarrollar el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria como el instrumento que permitirá avanzar en el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales

Integrar los servicios estatales de atención a los municipios para fortalecer su capacidad de gestión

- Articular los múltiples servicios que se ofrecen a los municipios a través de un sistema único
- Perfeccionar las vertientes de instrumentación: concertación, coordinación, inducción e instrumentación para hacer posible la realización de obras en cada sector en combinación con la federación, los municipios y los propios beneficiarios
- Brindar orientación, asesoría y capacitación a los servidores públicos municipales

Fortalecer la participación social y del proceso de planeación-programación-control y evaluación

- Fortalecer la operación del COPLADEP y los COPLADEMUN

- Perfeccionar la planeación para el desarrollo estatal a través del fortalecimiento de los instrumentos normativos – planes, programas y operativos de la planeación - leyes de ingresos y egresos, así como los Programas Operativos Anuales

Financiamiento sano del presupuesto de egresos

- Mantener la política de equilibrio entre el ingreso y el gasto
- Fortalecer la transparencia en el ejercicio de los recursos
- Recurrir al endeudamiento cuando se justifiquen los beneficios de los programas y proyectos públicos y de acuerdo a la capacidad de pago

Priorizar recursos hacia programas y proyectos de beneficio social

- Privilegiar el gasto en la inversión en servicios públicos básicos, sobre todo en zonas marginadas, propiciando el desarrollo regional
- Apoyar la integración y operación de proyectos productivos

Aplicar criterios de austeridad, disciplina y racionalidad en el ejercicio del gasto

- Promover una mayor eficiencia administrativa basada en la calidad
- Promover ahorros funcionales

Desarrollar nuevos Esquemas de Financiamiento para Infraestructura

- Impulsar instrumentos que faciliten la asociación y/o el co-financiamiento entre partes públicas y privadas

Apoyar el financiamiento de proyectos mediante el uso de:

- Bonos emitidos bajo la norma 144a, por la cual se permite la colocación y el intercambio privado de valores entre compradores calificados
- Créditos sin recurso y con recurso limitado con bancos comerciales
- Créditos otorgados por los organismos de crédito a la exportación de los países de la Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económico (OCDE), los cuales ofrecen garantías contra el riesgo de que sus bancos o exportadores nacionales no obtengan el reembolso de los créditos concedidos a los importadores extranjeros de bienes y servicios
- Créditos otorgados por agencias multilaterales que después son sindicados a bancos comerciales
- Fondos de capital de riesgo privado enfocados a proyectos de infraestructura
- Garantías de crédito estatales
- Autorizar, directa o indirectamente, el otorgamiento de garantías o avales, por un monto determinado del principal a aquellos créditos que reúnan características exigidas
- Garantías de crédito para el sector agropecuario
- Extender garantías a proyectos del sector agropecuario

Microcrédito

- Establecer un programa amplio de microcrédito, el cual operará bajo los siguientes parámetros:
- La operación del programa estará en manos de una organización no gubernamental
- El apoyo del gobierno del Estado se dará principalmente por medio de fondos que se prestarían para ser objeto de intermediación por parte del operador del programa
- Los apoyos crediticios se concentrarán en la población de menores ingresos, principalmente las mujeres
- Los préstamos serán progresivos y su recuperación se realizará de manera semanal

Fondo de Capital de Desarrollo

- Crear un fondo de capital de desarrollo que esté enfocado en el Estado de Puebla y sirva como catalizador de nuevas inversiones
- El fondo estará manejado por un banco de inversión con reconocida experiencia como operador de fondo de capital de riesgo a nivel mundial
- El gobierno del Estado será un inversionista pasivo que no intervendrá ni en el manejo ni en la toma de decisiones de inversión del fondo

Inversiones Directas (en especie)

- Participar en empresas o proyectos prioritarios contribuyendo con bienes raíces que sean propiedad del gobierno

Incentivos Fiscales para Promover el Desarrollo

- Condonar un porcentaje de impuestos locales a empresas de nueva creación para promover la inversión y la generación de empleos. Las empresas participantes deberán cumplir con los siguientes requisitos:
- Tratarse de empresas de nueva creación o proyectos de expansión de empresas existentes
- Generar un mínimo de empleos

IV. PROGRESO SOCIAL

Diagnóstico

Atender el acentuado y contrastante crecimiento poblacional, acompañado de fuertes migraciones internas y al exterior del país, con sus consecuencias culturales y de infraestructura, obliga a generar políticas de desarrollo social plenamente integradas e integradoras de las acciones encomendadas a las dependencias del gobierno.

La población migrante no sólo debe ser vista como un problema, sino como una ayuda al desarrollo social; la enorme derrama de divisas que ingresa al Estado, así como la alta capacitación de muchos de sus integrantes y sus especiales valores culturales, abren la posibilidad de convergencia en las tareas del desarrollo social del Estado.

Las mayores demandas en materia de educación y empleo requieren vincular en forma estrecha la función educativa con la producción, la capacitación para el empleo, elevar la calidad y ampliar la cobertura educativa, así como intentar abatir el alto índice de analfabetismo existente en el Estado. Estas acciones, serían imposibles de realizar sin una participación decidida de la sociedad y sus organismos en las tareas de planeación, desarrollo y evaluación de la función educativa.

La cultura es para el hombre la búsqueda y la realización que hace de si mismo, es decir, acerca de su verdadera naturaleza humana y sobre su entorno y su mundo; de lo cual deviene su vida asociada en la que se forman los valores y sus fines como basamentos del desarrollo social. Tomando como fundamento lo anterior, el Estado de Puebla se conforma de diversas culturas, su respeto, rescate y desarrollo, generarán no sólo un Estado pluricultural y democrático, sino una sociedad unificada en sus diversidades, rica en su pluralidad y solidaria de su desarrollo común.

El deporte requiere una atención especial del gobierno que conjugue los fines de salud pública, con los de integración familiar, esparcimiento y el rescate de las formas deportivo-culturales.

La atención a la salud de la población es una cuestión de urgencia en las actuales condiciones económicas. Es por ello indispensable ampliar y expandir su cobertura en áreas prioritarias, e involucrar a todas las dependencias de atención social del gobierno a efecto de que la prevención efectiva en materia de salud abata los índices de mortalidad y morbilidad de la población. Por ello, se requiere la coordinación no sólo de los gobiernos estatal y municipales, sino además de la sociedad y sus organizaciones, porque la salud pública debe ser responsabilidad de todos.

Existen también rezagos importantes en las características estructurales de la mayoría de las viviendas en el Estado de Puebla, así como una marcada ausencia de los servicios básicos como agua potable, drenaje y electricidad. Adicionalmente, se observa una creciente demanda de viviendas nuevas, además de la necesidad de mejorar las viviendas existentes.

Las comunidades indígenas precisan de atención especial y prioritaria, pasando de las acciones asistenciales a la colaboración en la autopromoción de sus valores históricos, culturales, económicos, artesanales y lingüísticos. Este es el método democrático para lograr en un marco de respeto a sus derechos y propiciar su propio desarrollo social.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción del sector social, obedecen a los diagnósticos obtenidos a partir de la realidad social, pero también a una concepción democrática que procura hacer de los asuntos públicos una responsabilidad republicana de gobernantes y gobernados, abriendo a la sociedad civil y a los particulares la posibilidad de interactuar en la solución de la problemática colectiva desde la planeación y ejecución de tareas, hasta la evaluación de resultados.

Se puede concluir que los sectores de población que tienen mayor rezago, son aquellos que viven en extrema pobreza, apartados del desarrollo socioeconómico y que habitan en zonas geográficas de difícil acceso, en localidades muy dispersas y poco comunicadas. Son los grupos con mayor marginación, con altos índices de analfabetismo, ingresos monetarios mínimos, condiciones de vida insalubres y con expectativas de vida muy limitadas.

El Estado de Puebla presenta una problemática social compleja. Los aspectos más relevantes que afectan el desarrollo social de la entidad, se sintetizan en nueve secciones temáticas:

1.- Población, 2.- Educación y Capacitación, 3.- Cultura y Deporte, 4.- Salud, 5. Vivienda, 6.- Grupos Indígenas, 7.- Grupos de Atención Especial, 8.- Migrantes y 9.- Infraestructura Social Básica.

POBLACIÓN

Diagnóstico

La dinámica poblacional es un elemento fundamental que determina, de manera importante, las oportunidades y limitaciones de una sociedad, a partir de la formalización y sistematización de la demografía y la estadística a mediados de este siglo, lo que ha ayudado a entender mejor fenómenos como el crecimiento de la población, su composición y distribución.

Puebla es la quinta entidad más poblada en el país con 5.0 millones de habitantes, de los cuales el 49.4 por ciento son hombres y el restante 50.6 por ciento son mujeres. La entidad ha experimentado un importante crecimiento en la segunda mitad de este siglo, duplicando su población cada 25 años. Sin embargo, en el último lustro se ha observado una reducción en la tasa media de crecimiento anual de la población, como resultado de un decremento en las tasas de fecundidad. Así, la media de crecimiento poblacional ha pasado de ser 2.5 por ciento anual para el período comprendido entre 1970 y 1990, a 2 por ciento para el período entre 1990 y 1995. A pesar de este logro, el Estado de Puebla todavía se encuentra por encima de la tasa de crecimiento nacional de 1.8 por ciento

La fecundidad ha sido el principal determinante demográfico del cambio poblacional en México y en el Estado de Puebla. De tasas globales de fecundidad (TGF) superiores a los 6 hijos, que la mujer tenía a lo largo de su vida reproductiva hasta antes de la década de los 80', se ha logrado una sensible disminución, gracias a la Ley General de Población promulgada en 1974 y a los programas de planificación familiar. Por lo que toca a las estimaciones más recientes, en 1992 la TGF fue de 3.2, y para 1998 se estimó en 2.55 para el país, y para Puebla, en 3.81 y 3.05 hijos por mujer en edad reproductiva, respectivamente. Cabe mencionar, que la fecundidad en el Estado presenta notables diferencias entre el medio rural y el urbano, registrándose, en promedio, una diferencia de aproximadamente 2 hijos, lo que exige reforzar acciones en las áreas rurales. También, se debe señalar que la caída de la fecundidad citada anteriormente, no se ha dado con la misma intensidad en todos los grupos sociales (ya sea por menores niveles educativos, diferencias en las condiciones de vida y acceso más restringido a los servicios de salud) ni en todas las regiones (por la heterogeneidad geográfica que impera en nuestro Estado). Una proporción muy importante de municipios tiene tasas de fecundidad que superan el promedio estatal.

Uno de los aspectos fundamentales que han contribuido al logro de la reducción en las tasas de fecundidad es el uso de métodos de planificación familiar. Sin embargo, aunque en nuestros días la información sobre disponibilidad de métodos y fuentes de obtención se ha incrementado notablemente, es menester reconocer que, en el medio rural y en el urbano marginado, la información sobre la existencia, disponibilidad y forma de uso de métodos para planificar la familia es aún escasa, por lo que es necesario reforzar las acciones informativas y de consejería en dichos ámbitos. En Puebla, el uso de los métodos anticonceptivos pasó de 49.5 por ciento en 1992 a 57.6 por ciento en 1995 y, se estima, en 62.4 por ciento para 1998.

Por lo que se refiere a la mortalidad, ésta ha registrado descensos importantes en el Estado, lo que ha generado que la esperanza de vida al nacimiento se incremente en forma significativa. Actualmente, el poblano tiene una esperanza de vida de 72.3 años; sin embargo, Puebla se encuentra entre las cuatro entidades federativas con más baja esperanza de vida. En lo que respecta a la mortalidad infantil, se han obtenido logros en años recientes, se pasó de 54.7 defunciones por cada mil nacimientos a principios de los años ochenta, a 29.5 en 1998. Sin embargo, esta tasa es la séptima mayor en el país y aún es muy superior a la media nacional (25.7). Al interior del Estado, las tasas de mortalidad superan las 50 defunciones por cada mil nacimientos en cerca del 15 por ciento del total de los municipios.

Para entender la dinámica de la población, es necesario analizar su composición. En cuanto a su estructura por edades, se puede observar que en el Estado de Puebla el 58.3 por ciento es menor de 25 años, mientras que el promedio nacional es de 50.4 por ciento. Sin embargo, existe una creciente población mayor a 65 años, la cual reclama una atención especial por parte de la sociedad; actualmente este estrato constituye el 7 por ciento del total de habitantes en el Estado.

En cuanto a la distribución poblacional, se observan grandes contrastes: el 96 por ciento de las localidades del Estado son de menos de 5 mil habitantes, concentrando solamente el 43 por ciento de la población, mientras que el 57 por ciento restante está distribuida en el 4 por

ciento de las localidades con más de 5 mil habitantes (ver gráfica IV.3). Esta situación ha dificultado el diseño y la instrumentación de políticas que beneficien a las comunidades de menor tamaño, concentrándose los recursos típicamente en los centros urbanos.

Objetivos

- Incidir en el círculo de pobreza, ignorancia y enfermedad a través de una política poblacional enfocada a reducir el crecimiento demográfico
- Promover una distribución territorial de la población más adecuada, a través de acciones tendientes a regular el crecimiento de las áreas urbanas y mediante proyectos de desarrollo regional.
- Desarrollar una cultura demográfica en todos los grupos poblacionales sin descuidar a las nuevas generaciones.

Estrategias y líneas de acción

Planificación familiar y salud reproductiva

- Ampliar la cobertura de los servicios de salud reproductiva a todas las clínicas de primer nivel
- Promover métodos anticonceptivos seguros para la salud
- Fortalecer los programas de educación con temas de población para facilitar la toma de decisiones libres e informadas con respecto a la reproducción, respetando la diversidad de culturas en las diferentes zonas geográficas del Estado

Ciudades medias

- Promover el desarrollo regional a través de ciudades medias que sirvan como polos de atracción y desarrollo poblacional
- Promover el arraigo regional y el fortalecimiento de la familia
- Armonizar los fenómenos demográficos con el desarrollo sustentable

Descentralizar la política de población

- Crear y fortalecer los consejos municipales de población

Mejorar la calidad de información, educación y comunicación en materia de población

- Desarrollar programas orientados a grupos de jóvenes, parejas recién casadas, población rural y urbana marginada con la finalidad de modificar su conducta en materia poblacional y reproductiva.
- Promover programas para reducir la incidencia de embarazo en adolescentes

- Impulsar programas de educación formal e informal y servicios de información para una paternidad, vida familiar y sexualidad responsables

EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN, CULTURA Y DEPORTE

Diagnóstico

La educación y la capacitación tienen por función esencial la formación integral, la sociabilidad y el desarrollo armónico del hombre con su medio ambiente, con los demás y consigo mismo, mediante la asunción de valores comunes, tradiciones, tecnologías, ciencia y arte, y la transmisión de un patrimonio local, regional y universal de la cultura.

La estrategia de gobierno en educación responde a los principios contenidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las disposiciones de la Ley General de Educación y a la Legislación estatal vigente.

Las propuestas educativas deben ser coincidentes con las innovaciones del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, sin descuidar la necesidad de la unidad de la educación nacional, hacer hincapié en el mejoramiento de la prestación de servicios, adecuando sus acciones a las características de cada región, comunidad y escuela, procurando un desarrollo educativo sustentable.

Se debe conceder importancia a la influencia de los medios de comunicación, para fortalecer la enseñanza formal e informal, y promover la formación de valores y actitudes que estimulen la participación social.

Se requiere especial atención a la educación de la mujer para superar rezagos, insistiendo en su plena incorporación con mayores oportunidades de vida, alentándola como uno de los principales agentes del cambio de comportamientos, percepciones, actitudes y hábitos en la familia.

Se requiere concientizar para formar un frente común, una conducta permanente de protección a la ecología que ponga punto final a la destrucción del medio ambiente con la decidida participación de la sociedad.

Se propone una lucha contra la desigualdad, expandiendo paulatinamente la cobertura de los servicios educativos, de manera que sus beneficios sean para todos, sin importar ubicación geográfica o situación económica o social, brindando especial atención a los grupos vulnerables, rurales y discapacitados.

Los avances hacia una educación de calidad implican nuevos retos de desarrollo, en consecuencia, la evaluación, actualización e innovación son condiciones necesarias.

El maestro debe ser el agente fundamental en la educación de calidad, por ello se establecen canales para una comunicación y diálogo permanente, dando especial atención a su formación, actualización y revalorización social.

Debe alentarse el propósito de unidad entre los maestros y la sociedad, para que participen en un proceso de educación de calidad, cuyo fin es el reencuentro de sus principios, valores

y obligaciones éticas; revalorar su participación social, la solidaridad con sus semejantes; procurar mejorar sus niveles de vida, accediendo a una existencia digna para todos.

La falta de vías expeditas de comunicación, la dispar concentración de los recursos materiales, la ausencia de oportunidades para el desarrollo del potencial humano, la carencia de infraestructura de calidad en los servicios culturales, la escasa atención a grupos vulnerables y de aprendizaje especial y la marginación a comunidades indígenas, han dado origen a profundas diferencias de oportunidades educativas y de capacitación para la vida y el trabajo.

El Estado de Puebla cuenta con 11 mil centros educativos, ocupando el 5° lugar en infraestructura educativa a nivel nacional, después de los estados de Veracruz, México, Chiapas y Jalisco, atendiendo en los diferentes niveles a más de 1 millón y medio de alumnos

Educación Básica

La modernización del Estado de Puebla y el combate a los rezagos sociales requiere que se aceleren y profundicen los esfuerzos en materia educativa. En 1997, el 16.6 por ciento de la población mayor de 15 años era analfabeta, mientras que el promedio nacional para ese año fue de 10.3 por ciento. Tal como señala el diagnóstico regional, el contraste se vuelve más agudo si se consideran las diferencias entre las distintas regiones en el Estado: en 5 de las 7 regiones, más del 20 por ciento de la población no sabe leer ni escribir. En contraste, la región Angelópolis reporta una tasa de analfabetismo de 7 por ciento, 3 puntos porcentuales por debajo del promedio en el país.

Los contrastes educativos también ocurren entre los distintos grupos poblacionales dentro de las regiones, siendo las mujeres el sector más afectado: el 20.2 por ciento son analfabetas, casi 8 puntos porcentuales por arriba del promedio para los hombres. Nuevamente se manifiestan importantes diferencias entre las distintas regiones en el nivel de analfabetismo femenino, siendo la Sierra Norte y la Sierra Nororiental las que exhiben tasas más altas.

El rezago educativo tiene sus orígenes en las profundas diferencias geográficas, económicas y culturales existentes en el Estado de Puebla, así como en la marcada dispersión poblacional y la falta de adecuadas vías de comunicación. El 80 por ciento de los municipios en el Estado son considerados como de alta o muy alta marginación, la mayoría integrados por localidades de menos de 500 habitantes.

Además, existen problemas estructurales en el sistema educativo poblano, que ocasionan que se agraven las diferencias entre las distintas regiones y los diferentes grupos poblacionales. Uno de estos problemas es el nivel de captación, el 13 por ciento de la población de 6 a 14 años no asiste a la escuela, mientras que el promedio nacional es de 7.8 por ciento. Las regiones más afectadas en este rubro son la Sierra Norte, la Sierra Nororiental y la región de Izúcar.

Otro indicador importante es la eficiencia terminal. En primaria, sólo el 64.4 por ciento de los alumnos que ingresan se gradúan durante los siguientes 10 años, cifra significativamente menor al promedio nacional de 76.3 por ciento. A nivel secundaria, la eficiencia terminal es del 75.2 por ciento.

Capacitación para el Trabajo

La capacitación para el trabajo constituye un elemento central para elevar la productividad de los trabajadores, y una alternativa atractiva para los alumnos que desean obtener un grado escolar terminal que les ayude a incorporarse al mercado laboral. Actualmente, existen 128 centros de capacitación para el trabajo y 154 escuelas de capacitación profesional técnica, sumando un total de 282 planteles; el 77 por ciento de éstos son escuelas particulares. Para el ciclo escolar 1997-1998, se inscribieron más de 31 mil alumnos a los planteles de capacitación para el trabajo, 4 por ciento más que en el ciclo escolar anterior; el 62 por ciento de los alumnos se inscribieron al nivel profesional técnico

Uno de los mayores problemas en la capacitación para el trabajo es la concentración geográfica de los planteles educativos: el 74 por ciento de las escuelas se encuentra en la región de Angelópolis, el 8 por ciento en Tehuacán, y sólo el 18 por ciento restante en las otras regiones de la entidad. Este fenómeno de concentración de la oferta educativa en este nivel tiene implicaciones no sólo en las oportunidades de desarrollo de las distintas regiones, sino en el tipo de capacitación que se imparte; se ha privilegiado la capacitación para la industria y los servicios, descuidando la capacitación para el sector agropecuario.

Otro reto importante es lograr que haya una concordancia entre los planes de estudio y las necesidades reales de la economía: sólo el 43 por ciento de los egresados de los planteles de capacitación para el trabajo encuentran un trabajo relacionado con su área de especialización.

La industria poblana es asimétrica y presenta diversos grados de tecnología en sus sistemas de producción. El 95.5 por ciento de los establecimientos industriales son microempresas, dan empleo al 60 por ciento de la población ocupada y dirigen sus productos al mercado local, mientras el 0.03 por ciento son establecimientos de gran tamaño, que emplean al 30 por ciento del personal y envían su producción al mercado nacional o al de exportación. Adicionalmente, existe una gran concentración de la industria, debido a que en Puebla y Cholula se localiza el 60 por ciento de la producción. Esto ha propiciado también la concentración de las instituciones de capacitación y un desequilibrio en los sectores que se benefician de ésta.

Desde el inicio de su gestión, el Instituto de Capacitación Tecnológica del Estado de Puebla ICATEP se ha preocupado por establecer una línea de comunicación con los sectores a los que debe dar servicio, mediante la constitución de un órgano de apoyo llamado "Comité Técnico Consultivo de Vinculación", donde líderes regionales plantean los requerimientos de la comunidad empresarial en materia de personal de nivel operativo.

Con base en las sugerencias que el ICATEP ha recibido de los diversos sectores productivos, y con la premisa de que solamente mediante un trabajo cooperativo de diversas instituciones y de todos los niveles de gobierno, se podrán resolver las graves diferencias que aún prevalecen en el Estado, es necesario reorientar y reorganizar el servicio de capacitación que brindan diversas instituciones que son parte de la administración estatal, como el ICATEP, con el objetivo de brindar una mayor cobertura y un servicio equitativo, pertinente y de calidad a toda la población.

Educación Superior

La educación superior tiene el objetivo de formar profesionistas competentes y responsables; realizar funciones de investigación y vinculación que contribuyan a hacer frente a los retos de la sociedad; así como la preservación de los valores culturales. Para el logro de estos objetivos, el sistema educativo poblano cuenta con 112 instituciones de educación superior y más de 8 mil docentes que atienden a una población escolar mayor a 82 mil alumnos. El 80 por ciento de las instituciones de educación superior son privadas, concentrando al 45 por ciento de los alumnos matriculados y el 60 por ciento del personal docente; en contraste, las instituciones públicas de educación superior concentran en sólo 22 planteles al 55 por ciento de la población matriculada en este nivel educativo y al 40 por ciento del personal docente.

Los principales problemas de la educación superior en el Estado de Puebla tienen que ver con la cobertura y la eficiencia terminal; otros retos importantes son la calidad de los planes de estudio, y el nivel de preparación y actualización del personal docente. En cuanto a la cobertura, el 75 por ciento de las instituciones de educación superior se encuentran ubicadas en la región de Angelópolis, concentrando al 87 por ciento de la población matriculada. En cuanto a la eficiencia terminal, es muy variable dependiendo de si la institución de educación superior es pública o privada: para las instituciones privadas el 60 por ciento de los alumnos que inician un programa de estudios egresan, y sólo el 30 por ciento se titulan; en las instituciones públicas de educación superior, el 56 por ciento de los alumnos que ingresan a un programa de estudios se gradúan, y sólo el 16 por ciento se titulan.

Objetivos

- Lograr que la educación inicial, básica y media superior llegue a todos los poblanos y contribuya a su progreso, con énfasis en la educación especial e indígena
- Ampliar la cobertura de educación superior para mejorar los niveles de vida y contribuir al progreso social
- Impulsar el programa de PRODEI para atender y orientar a los padres de familia y elevar la calidad de educación de sus hijos
- Disminuir el ausentismo, deserción y reprobación escolares
- Fortalecer las tradiciones culturales que dan identidad y cohesión a los grupos indígenas
- Elevar el nivel escolar de la población y disminuir las disparidades educativas entre la población rural y urbana

- Fortalecer la descentralización educativa mediante la participación social para mejorar la calidad de la educación y vincularla a la solución de los problemas regionales
- Consolidar un sistema educativo de calidad en todos sus niveles y modalidades, regionalizado y vinculado al sector productivo, que conlleve al desarrollo equilibrado y sustentable de los distintos estratos de la sociedad poblana, especialmente a los grupos más vulnerables
- Promover la revalorización del magisterio como agente de la modernización educativa a través de la capacitación y actualización
- Proyectar a las universidades como un motor de desarrollo del Estado, vinculándolas con las necesidades económicas y sociales
- Promover una cultura de la educación más allá del salón de clase, como un proceso constante de desarrollo personal y comunitario

Estrategias y líneas de acción

Educación básica

- Promover el programa de desayunos calientes
- Disminuir la reprobación y la deserción escolar
- Fortalecer el programa para abatir el rezago educativo (PARE)
- Brindar apoyos especiales a los alumnos rezagados con participación de profesores jubilados
- Otorgar becas para alumnos de escasos recursos y alto nivel de aprovechamiento
- Adecuar el material didáctico para vincularlo a problemas y soluciones regionales
- Vincular la educación con programas de alimentación y salud infantil
- Dar continuidad al proyecto preescolar de verano y sabatino
- Abatir el rezago escolar, mediante el incremento de la absorción y la eficiencia terminal
- Construir nuevas escuelas primarias
- Establecer programas de orientación a los padres de familia para la detección temprana de alteraciones de conducta en sus hijos, con objeto de canalizarlos a una atención especializada
- Modificar, previo análisis, el calendario de actividades en el área rural para adecuarlo a las necesidades y condiciones específicas de la comunidad, con el propósito de abatir ausentismo, deserción y reprobación escolares
- Modernizar las escuelas existentes
- Ofrecer una educación inicial y básica intercultural bilingüe, que satisfaga las necesidades educativas de aprendizaje de la población infantil indígena.
- Expandir la cobertura de los programas de telesecundaria
- Crear modelos dinámicos para la formación y actualización permanente de los maestros
- Reestructurar las 30 normales y las 3 universidades pedagógicas
- Fortalecer el Programa Nacional para la Actualización Permanente del Maestro
- Actualizar a los docentes a través del Sistema de Comunicación e Informática y la Universidad del Desarrollo
- Incorporar esquemas modernos de evaluación y capacitación para docentes

Educación tecnológica y capacitación para el trabajo

- Organizar un inventario de servicios de capacitación en el Estado
- Impulsar la educación tecnológica vinculada a la producción
- Crear nuevos tecnológicos en Huauchinango, Libres y Ciudad Serdán
- Modernizar los bachilleratos de desarrollo comunitario y productivo, introduciendo equipamiento tecnológico e informático
- Promover el Programa de Vinculación entre Empresas y Tecnológicos
- Establecer centros educativos en regiones indígenas que pongan énfasis en la capacitación para el trabajo y oficios que satisfagan las necesidades regionales
- Utilizar medios masivos de información, redes, internet e informática en la educación
- Introducir programas de desarrollo agropecuario, salud y educación tecnológica
- Vincular la capacitación a actividades regionales
- Poner en marcha un programa estatal de impulso a la cría de ganado menor

Educación superior

- Impulsar la educación superior y la investigación científica
- Fortalecer y apoyar las actividades de la Universidad del Desarrollo
- Construir universidades tecnológicas en Xicotepec de Juárez y Tepeaca
- Establecer una comunicación permanente entre la Secretaría de Educación Pública y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
- Fomentar la vinculación de los planes y programas de las distintas universidades e institutos superiores entre sí, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y social
- Fomentar la investigación enfocada a los problemas regionales
- Fomentar la vinculación entre las instituciones de educación superior, bachilleratos y secundarias
- Promover la participación conjunta de universidades e industria en el desarrollo de soluciones a problemas estatales

Educación adulta comprometida con el trabajo y el crecimiento personal

- Crear y mejorar los centros de educación comunitaria
- Crear instituciones para la atención de la mujer y grupos indígenas
- Impulsar la capacitación para el desarrollo productivo
- Crear nuevas opciones de capacitación para poblaciones marginadas

Cultura

El Estado de Puebla se destaca a nivel nacional por su cultura y tradiciones. Las distintas regiones tienen festividades, bailes, música, espacios arquitectónicos, conventos, gastronomía típica y demás costumbres y baluartes que las hacen únicas. Por ello, cada región exige un esfuerzo por la conservación de su valioso acervo histórico y cultural.

Sin embargo, aun existe un limitado desarrollo de la infraestructura cultural básica: el número de instituciones de desarrollo cultural –casas de cultura, bibliotecas, museos, teatros—es reducido. Esto se acentúa en el medio rural, donde la cobertura y difusión de actividades culturales son de bajo alcance.

Adicionalmente, se ha presentado una desvinculación entre el sector educativo y el sector cultural. Esto impacta sensiblemente en la visión que la población tiene de las actividades culturales, las que considera ajenas a su forma de pensar y de actuar.

Objetivos

- Fomentar el aprecio y contribución al acervo cultural de los poblanos entre todos los grupos de la población abriendo espacios para la participación y acceso a la cultura
- Preservar, investigar, proteger y consolidar el patrimonio cultural tangible e intangible en el Estado
- Crear espacios culturales y artísticos fortaleciendo la infraestructura cultural básica, dentro de programas regionales que propongan nuevos esquemas de financiamiento con la integración de organismos públicos, sociales y privados
- Convocar, estimular y promover a los creadores artísticos en todo el Estado
- Conservar y difundir los valores culturales, locales, regionales, nacionales y universales

Estrategias y líneas de acción

Proteger y desarrollar el patrimonio cultural

- Coordinar con las distintas instituciones federales como Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Bellas Artes e Instituto Nacional de Antropología e Historia la catalogación de inmuebles y la restauración de edificios históricos y culturales
- Desarrollar proyectos históricos mediante la catalogación e investigación de creadores, cronistas, ferias, tradiciones y obras, involucrando a todas las instancias
- Establecer nuevos esquemas que alienten la participación de los municipios y de la iniciativa privada en el mantenimiento y creación de espacios culturales

Fomentar las actividades artísticas y culturales

- Crear programas culturales regionales
- Coordinar la red estatal de bibliotecas públicas y acercar sus servicios a un mayor número de usuarios

- Llevar a cabo intercambios regionales, nacionales e internacionales de muestras culturales y artísticas
- Proponer que los centros culturales del Estado se articulen regionalmente con espacios educativos a través de una coordinación operativa entre diversas entidades gubernamentales

Apoyar a los artistas

- Convocar a los creadores del Estado a incorporarse a los diversos programas de la Secretaría de Cultura
- Establecer programas de becas, cursos, talleres, seminarios, encuentros y festivales que estimulen la calidad en el desarrollo de la creación artística y cultural
- Diseñar con la iniciativa privada, el gobierno federal y otras instituciones esquemas de patrocinios, donaciones o aportaciones para el apoyo a los creadores

Difundir la cultura

- Continuar la instalación de casas de cultura en el interior del Estado, como núcleos de desarrollo y difusión artística y cultural en cada región
- Realizar seminarios de cultura para sensibilizar y mejorar el desempeño de los promotores culturales
- Efectuar adaptaciones y remodelaciones en las instalaciones de la red de museos para brindar un servicio de calidad a los usuarios
- Presentar eventos teatrales, musicales y plásticos
- Establecer la Orquesta Sinfónica de Puebla como un grupo estable, profesional y autosuficiente
- Coordinar la realización de ediciones, conferencias, talleres y eventos para difundir la literatura
- Dar a conocer la importancia y las características del acervo bibliográfico
- Proponer la creación del festival de Puebla como un evento que, además de impulsar y estimular el desarrollo de las artes y la cultura, promueva al Estado como un destino turístico y cultural
- Lograr que el Centro Cultural San Francisco sea un espacio integral y multidisciplinario con plazas, jardines, el Museo de Sitio, el Museo de Arte Contemporáneo, la Galería del Diseño y la Cineteca
- Rescatar las zonas de los Fuertes de Loreto y Guadalupe como un gran espacio histórico, cívico y cultural

Deporte

Al igual que la educación y la capacitación, el deporte es un elemento clave en la formación del capital humano de la sociedad.

La práctica del deporte está ligada a mejores condiciones de vida y coadyuva a un sano desenvolvimiento del individuo alejándolo de vicios. El deporte es factor de identificación local y nacional, así como de integración familiar, social y comunitaria. Por otra parte, es de gran importancia para la formación de valores desde la niñez, puesto que contribuye a desarrollar hábitos como: la constancia, la disciplina, la tenacidad, la fijación de objetivos y metas, que permiten establecer claramente la relación entre el esfuerzo y los resultados. Adicionalmente, la práctica deportiva conlleva un elemento lúdico y recreativo, al contribuir a un mejor aprovechamiento del tiempo libre y a liberar las tensiones individuales y grupales. La práctica sistemática de actividades deportivas entre los jóvenes, contribuye a prevenir o combatir la delincuencia, el alcoholismo o la drogadicción, que presentan una amenaza latente para la juventud. Para la población joven que habita en zonas marginadas, el deporte es frecuentemente la única posibilidad de esparcimiento.

Recientemente se ha impulsado al deporte con la promulgación de la Ley estatal respectiva y la organización de un gran número de eventos deportivos. Asimismo, se ha hecho un censo de infraestructura deportiva que permite conocer los rezagos existentes.

Entre las principales deficiencias y áreas en las que el deporte requiere fortalecimiento se encuentran las siguientes:

- Se requiere fortalecer el servicio de medicina y ciencias aplicadas al deporte.
- No existe un programa de difusión permanente de los beneficios que se obtienen con la práctica de la actividad física para todas las edades.
- Se requiere mayor vinculación entre las diferentes dependencias gubernamentales y descentralizadas, para coordinar esfuerzos en beneficio del deporte, así como fortalecer el Programa Estatal de Becas Escolares y Económicas para estimular a los mejores deportistas, entrenadores y médicos especialistas en medicina del deporte.
- Las asociaciones deportivas adolecen de apoyos económicos suficientes para el logro de sus programas.
- Las selecciones estatales de los diferentes deportes, no cuentan con espacios suficientes y adecuados para sus entrenamientos.
- Las instalaciones deportivas existentes presentan graves deterioros por falta de mantenimiento.
- Hay dificultad para el acceso de deportistas a determinadas instalaciones públicas.
- Se requieren mayores recursos económicos para el fogueo nacional e internacional de los talentos deportivos.

Objetivos

- Impulsar la práctica del deporte entre todos los grupos de la población, poniendo especial énfasis en los jóvenes y en los discapacitados

- Incrementar el acceso y la oportunidad de practicar el deporte colaborando estrechamente con la sociedad para el desarrollo de actividades deportivas y mejoras en infraestructura
- Contribuir al desarrollo armónico de la juventud

Estrategias y líneas de acción

Infraestructura deportiva

- Construir y restaurar la infraestructura deportiva municipal (nuevas canchas y campos)
- Selección de acuerdo al rezago o nivel de deterioro conforme al Registro de Infraestructura Deportiva en el Estado
- Crear el Centro Estatal de Medicina y Ciencias Aplicadas al Deporte
- Dar mantenimiento a inmuebles deportivos, en especial a la Unidad Deportiva de la SEP y al Parque Ecológico Revolución Mexicana
- Desarrollar esquemas de participación privada en la construcción de infraestructura deportiva

Deporte sectorial

- Promover el deporte escolar
- Impulsar el desarrollo de eventos deportivos (v.g. Olimpiada Juvenil y la Universiada)
- Fomentar el deporte popular
- Incorporar municipios, clubes populares, ligas y promotores deportivos al Sistema Nacional del Deporte
- Promover el deporte federado
- Asesoría y capacitación a asociaciones deportivas
- Impulsar el deporte Selectivo
- Promoción y apoyo a la casa del deportista
- Entrenamiento y capacitación a deportistas
- Capacitación a entrenadores

Eventos especiales e incentivos deportivos

- Otorgar becas e incentivos deportivos a atletas y entrenadores distinguidos
- Apoyar convenios de campeonatos deportivos y competencias de fogueo en los deportes de más proyección para las selecciones poblanas
- Promover un programa permanente de torneos deportivos dirigido a todos los grupos sociales, en coordinación con las asociaciones y consejos estudiantiles
- Fomentar la participación privada, promoción y consolidación de carreras deportivas

Cultura deportiva

- Fomentar la actividad deportiva
- Fomentar la realización diaria de ejercicio
- Desarrollar campañas contra el cigarro y el alcohol y en favor de una alimentación sana
- Crear en la sociedad una nueva cultura sobre los beneficios de la práctica del deporte
- Fomentar la caminata y menor uso del automóvil
- Crear una campaña de respeto al peatón y al ciclista

SALUD

Diagnóstico

Las condiciones de salud de una población son un factor determinante para la mejoría de sus condiciones de vida. La salud universalmente se reconoce no sólo como la ausencia de la enfermedad, sino como el estado completo de bienestar físico, mental y social del individuo; bajo estos principios un hombre sano, en un hogar sano y en una comunidad también sana, genera las condiciones para un mejor desarrollo.

Garantizar la salud de la población del Estado requiere de la articulación de programas y acciones en los planos político, económico y social.

Son importantes los avances que en materia de salud se han alcanzado en los últimos años.

La esperanza de vida al nacer es de 72 años, en tanto que la mortalidad infantil ha disminuido a más de la mitad de la que había hace 25 años. Sin embargo, aún existen graves rezagos.

En Puebla, se ha realizado en los últimos diez años un esfuerzo importante por mejorar los niveles de salud de la población. Sin embargo, los avances de los servicios de salud no han alcanzado a todas las regiones ni a todos los sectores de igual manera. El 65 por ciento de los municipios de la entidad cuentan con menos de 50 médicos por 100 mil habitantes, en tanto que el promedio estatal es de 91 y el nacional de 121. Lo anterior revela la grave concentración de recursos para la salud que existe en las áreas urbanas. En el balance regional observamos que la región de Angelópolis está atendida por casi 145 médicos por 100 mil habitantes, cifra muy por encima del promedio nacional, mientras que el resto de las regiones no alcanzan los indicadores mínimos.

Existen también grandes contrastes entre los servicios de salud que se derivan de la seguridad social (v.g. IMSS, PEMEX, ISSSTE) y los servicios que atienden a la población abierta (v.g. SSA, IMSS-Solidaridad). La población que es atendida por el IMSS cuenta con 238.6 médicos por 100 mil habitantes, mientras que la atendida por los servicios de salud

para población abierta sólo tiene en promedio 94.6 médicos por 100 mil habitantes. Lo anterior, impacta de manera negativa la prestación de este servicio.

Los importantes rezagos en los servicios de salud que existen en la mayoría de las regiones del Estado, así como los contrastes entre los servicios de salud que se derivan de la seguridad social y los servicios que se prestan a la población en general, han ocasionado diferencias sustanciales en la atención a los habitantes del Estado. La seguridad social atiende al 24 por ciento de la población del Estado con el 51 por ciento de los médicos disponibles, los servicios de salud de población abierta, atienden al 58 por ciento de la población con el 49 por ciento de los médicos con que cuenta el Estado, y el 18 por ciento de la población no cuenta con acceso regular a los servicios de salud

Adicionalmente, existen importantes duplicidades en la infraestructura para la atención a la población derechohabiente y de población abierta, principalmente en las áreas urbanas del Estado. Lo anterior ha ocasionado una baja productividad hospitalaria, reflejada en bajos niveles de ocupación y altos índices de estancia hospitalaria

Un indicador adicional, es la transición demográfica y epidemiológica que experimenta el Estado. Las menores tasas de mortalidad infantil, y el incremento en la esperanza de vida de la población ocasionan que se tengan que destinar importantes recursos a la población infantil y anciana conforme van creciendo en proporción al resto de la población. Asimismo, el éxito logrado en la atención de algunas enfermedades transmisibles ha causado que cambie el perfil epidemiológico del Estado, tomando una mayor importancia relativa las enfermedades crónico degenerativas como las del corazón, los tumores malignos, las cirrosis, otras enfermedades del hígado y la diabetes mellitus, sobre las transmisibles. Lo anterior afecta el tipo de intervenciones en materia de salud que son relevantes y necesarias, haciendo indispensable una revisión de las estrategias de atención para la salud.

Las enfermedades infecciosas y parasitarias como las diarréicas han presentado descensos considerables en los último años entre los menores de cinco años.

La mortalidad por deficiencias de la nutrición en menores de cinco años ha disminuido en la entidad, pero comparada con la tasa a nivel nacional es 147 por ciento superior. En cuanto a la prevalencia de desnutrición moderada y grave en el mismo grupo de edad, sigue incrementándose de acuerdo a las cifras reportadas en los últimos años.

En el rubro de inmunizaciones, en la entidad se han incrementado en todos los grupos y en todos los tipos biológicos. Asimismo, Los casos de enfermedades prevenibles por vacunación disminuyeron sensiblemente.

Existe una alta incidencia de las infecciones respiratorias agudas, que se presentan en todas las edades aunque su frecuencia y severidad es mayor en los menores de cinco años. En cuanto a las enfermedades de transmisión sexual, se experimentaron ligeros incrementos en el periodo 1990-1997.

ISSSTEP

El ISSSTEP vive una problemática característica de los organismos de seguridad social en México: existen pocos recursos financieros para atender a una creciente población derechohabiente, la cual presenta necesidades cada vez más complejas. Aunado a lo anterior, el ISSSTEP ha tenido que utilizar recursos de los fondos de pensiones para la operación de los servicios de salud.

En términos generales el ISSSTEP está organizado en dos grandes áreas operativas: servicios de salud y pensiones. Los servicios de salud son una prestación que reciben los trabajadores del gobierno del Estado y sus familiares, y que ofrece de manera directa el ISSSTEP a través de 35 clínicas y 6 hospitales en el Estado. El fondo de pensiones es un beneficio que reciben los trabajadores del gobierno una vez que han tramitado su jubilación, o como resultado de su terminación laboral con el gobierno del Estado. Este fondo es administrado directamente por el ISSSTEP.

Uno de los principales problemas del ISSSTEP es su déficit financiero, originado en el sistema de subsidios transgeneracionales vigente desde hace décadas que, sumado a una limitada planeación financiera y operativa, ha mermado de manera importante su capacidad de hacer frente a sus obligaciones. El modelo de subsidios entre generaciones planteó el utilizar los fondos provenientes de las cuotas de los afiliados al ISSSTEP para el pago de servicios de salud y pensiones de los jubilados, y de esta manera utilizar los recursos de los fondos de pensión para expandir la capacidad de los servicios de salud que utilizaban crecientemente las nuevas generaciones de afiliados. El problema se acentúa cuando crece el número relativo de jubilados respecto al de nuevos afiliados, ya que no es posible sostener el sistema de pensiones y a la vez, seguir ampliando la cobertura de los servicios de salud para atender la creciente demanda por parte de todos los sectores. Finalmente, esta situación se ha visto agravada por los fenómenos inflacionarios vividos en las últimas dos décadas, que han agudizado las brechas presupuestales en términos reales.

Los recursos financieros del ISSSTEP, provienen de las cuotas y aportaciones que recibe, tanto de los trabajadores derechohabientes, como del gobierno del Estado. Con base en ello, los trabajadores aportan una cuota obligatoria del 8 por ciento del sueldo básico mensual que devenguen; sobre esta misma base el gobierno del Estado aporta como patrón el 12 por ciento y un 5 por ciento más para la inversión en la construcción de viviendas. En suma el ISSSTEP recibe un ingreso del 25 por ciento sobre el sueldo base mensual de sus trabajadores derechohabientes.

En el caso de los pensionados, el Instituto percibe el equivalente al 10 por ciento de su pensión mensual, aportando ellos el 3 por ciento y el gobierno estatal el 7 por ciento restante.

Con las aportaciones de los trabajadores, pensionados y del Estado se constituye el Fondo del Instituto al que se suman los ahorros acumulados de los trabajadores, en la Institución para el Ahorro de Funcionarios y Empleados Públicos; los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan por concepto de las operaciones que realice; el importe de las pensiones, descuentos o intereses que caduquen o se declaren prescritos en

términos de la Ley; el producto de las sanciones económicas que hayan sido aplicadas en los términos de la misma; las donaciones, herencias, legados o fideicomisos que le fueren hechos y; cualquier percepción de carácter civil o mercantil que beneficie el Fondo.

Actualmente, el Instituto cuenta con un total de 106,064 derechohabientes, de los cuales 37,674 son trabajadores y el resto, 68,375, son beneficiarios.

Los fondos del Instituto se han visto disminuidos en términos reales, toda vez que los gastos de operación no han permitido generar un excedente, debiendo suspender otras prestaciones como créditos para adquisición de vivienda, préstamos hipotecarios y préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero.

La consecuencia de todo lo anterior, es la inoperatividad de la propia Ley que ya no corresponde a la realidad y situación actual del Instituto, repercutiendo básicamente en sus finanzas y por ende en la calidad y cobertura de sus servicios.

DIF

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla DIF, es el principal organismo gubernamental encargado de ejecutar los programas de Asistencia Social. Desde sus inicios, las acciones desarrolladas por el sistema han atendido las necesidades básicas de personas que se encuentran en desventaja social y pobreza extrema, sin embargo, su actuación no ha podido consolidar plenamente sus objetivos.

El modelo de operación del DIF ha tenido logros importantes, pero su estrategia de atención homogénea para todos los grupos sociales, en las diferentes regiones del Estado, limita sus posibilidades de éxito. La población objetivo del programa requiere de ofertas sociales diversificadas, atendiendo a su cultura, edad y sexo.

Objetivos

- Ampliar la cobertura de servicios de salud en el primer y segundo nivel de atención
- Hacer un uso racional de los recursos de salud disponibles en el Estado, aprovechando la complementariedad entre instituciones de salud, y evitando duplicidades
- Incrementar el número de familias beneficiadas mediante el reparto de despensas
- Mejorar la calidad de los servicios de salud que se proporcionan a la población y aumentar eficiencia y racionalidad de los recursos disponibles.
- Garantizar el abasto de medicamentos en el Estado, principalmente de los que integran el cuadro básico
- Promover la salud pública a través de la prevención y la detección oportuna de enfermedades, así como la protección a grupos vulnerables y el control de epidemias y plagas
- Consolidar las acciones de educación y capacitación en materia de salud para el establecimiento de hábitos y estilos de vida favorables.

- Consolidar las acciones y servicios de seguridad social que se proporcionan a los trabajadores al servicio del Estado de Puebla para elevar su eficiencia operativa y garantizar su desarrollo

Estrategias y líneas de acción

Participación ciudadana

- Promover la formación de grupos organizados que en materia de salud preventiva
- Formar promotores voluntarios que difundan programas y acciones preventivas de salud entre la población urbana y rural marginada
- Fomentar la formación de comités municipales y locales de salud
- Impulsar la elaboración y aplicación de manuales de saneamiento básico
- Incorporar al sistema de salud, por medio de la capacitación, a parteras y médicos empíricos que se desempeñen en el medio rural.

Participación municipal

- Mantener la infraestructura de salud con la participación de municipios
- Construir, rehabilitar y equipar infraestructura de primer nivel de atención, impulsando proyectos a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal
- Impulsar obras regionales de salud con financiamiento de los tres niveles de gobierno

Incorporación de la medicina privada

- Impulsar la participación del médico privado en la prestación de servicios en grupos de comunidades que no cuenten con servicio médico

Modernizar los sistemas de control

- Modernizar los sistemas de supervisión, información y evaluación y seguimiento de los programas de salud para garantizar su éxito

Coordinación con el sector educativo

- Instrumentar, en coordinación con la SEP, programas de educación para la salud dirigidos a la población escolar
- Elaborar modelos educativos accesibles a la población y adecuados a su problemática de salud
- Desarrollar acciones de salud en escuelas primarias y secundarias para certificarlas como "escuelas sanas"
- Desarrollar jornadas de salud entre la población estudiantil de niveles medio y superior
- Adecuar la currícula de las carreras afines a la salud en coordinación con las instituciones educativas

Vinculación con los medios masivos de comunicación

- Concertar con los medios de comunicación la transmisión de mensajes educativos sobre los principales problemas de salud en la entidad

Calidad en la atención médica

- Fomentar la cultura de calidad en la prestación de servicios médicos
- Desarrollar un programa que promueva la calidad en la atención médica
- Instrumentar un sistema de orientación, información y quejas que atienda las demandas ciudadanas

Coordinación interinstitucional e intersectorial

- Desarrollar acciones para mejorar la salud reproductiva de la población
- Consolidar los programas de vacunación a la población infantil y a las mujeres embarazadas
- Impulsar programas nutricionales
- Impulsar el papel que desempeñan los servicios de salud en materia de protección civil
- Impulsar la coordinación interinstitucional para el uso racional de la infraestructura médica.

Cobertura de los servicios de salud

- Ampliar la cobertura de servicios de salud de segundo nivel a regiones no cubiertas
 - Fortalecer el sistema de referencia y contrareferencia entre niveles de atención
 - Impulsar la capacitación de los recursos humanos para dar una respuesta adecuada a las necesidades de la población
 - Fomentar la participación del sector privado en las zonas no cubiertas por los servicios públicos (esquemas público/privado, asistencial o lucrativo)
 - Aumentar el número de médicos y paramédicos en las regiones con déficit de atención de servicios de salud
 - Impulsar la coordinación interinstitucional para el uso racional de la infraestructura médica
 - Consolidar el funcionamiento del sistema de radiocomunicación entre las unidades médicas
 - Determinar la eficiencia de la red de servicios, sus carencias, aciertos y potencialidades
 - Complementar los servicios de salud entre las instituciones del sector
 - Subrogación
 - Infraestructura complementaria
 - Coordinar el desarrollo de nueva infraestructura entre las instituciones del sector salud
-
- Promover el uso óptimo de la infraestructura, buscando que cumpla con las necesidades de la población a la que sirve.

- Promover la participación de los municipios a través de sus Comités de Planeación para el Desarrollo, en la construcción, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura del primer nivel de atención

Paquete básico de servicios de salud

- Definir paquetes de servicios básicos de acuerdo con las necesidades regionales
- Impulsar el Programa Federal de Ampliación de la Cobertura, complementando las acciones estatales y regionales
- Consolidar y dimensionar los servicios que se proporcionan en las casas de salud
- Impulsar la incorporación de brigadas médicas itinerantes en localidades de alta dispersión geográfica y baja dimensión demográfica

Abasto de medicamentos

- Ampliar la cobertura regional de farmacias y centros de acopio de medicamentos del sector salud
- Mejorar la operatividad de los centros de acopio y distribución de medicamentos
- Garantizar la existencia de medicamentos del cuadro básico en todos los centros de salud
- Realizar compras consolidadas y con periodos de entrega preestablecidos para generar ahorros en la adquisición de medicamentos

Modernización y desconcentración administrativa

- Impulsar la simplificación de procedimientos administrativos y de atención al público
- Desconcentrar recursos y funciones de verificación en el ámbito de la regulación y fomento sanitario
- Fomentar el desarrollo de la investigación operativa para incorporar procesos innovadores en la prestación de servicios

Desarrollo de programas regionales

- Elaborar diagnósticos regionales y locales sobre su problemática de salud
- Desconcentrar los programas de salud especialmente los de problemas transmisibles, crónico degenerativos y accidentes
- Enfatizar la atención del SIDA, la rabia, el paludismo, el dengue y el alacranismo

Salud pública

- Enfatizar la salud materno-infantil
- Promover la medicina preventiva
- Promover la detección oportuna de enfermedades
- Fomentar la salud reproductiva y la planificación familiar
- Monitorear la transición epidemiológica para la adecuada prestación de servicios de salud

- Supervisar el control de epidemias y plagas
- Combatir el cólera
- Prevenir y controlar padecimientos diarreicos e infecciones respiratorias entre la población infantil
- Combatir el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción
- Monitorear la calidad de agua y las condiciones generales de salubridad
- Impulsar la instalación de hidrantes públicos y letrinas en comunidades con población menor a 500 habitantes

ISSSTEP

- Separar la contabilidad del sistema de pensiones y el de servicios de salud
- Instrumentar un sistema de reducción de transferencias entre el sistema de pensiones y los servicios de salud
- Llevar a cabo una reestructura administrativa y financiera del ISSSTEP con apoyo del gobierno del Estado para garantizar su viabilidad de largo plazo
- Eliminar el esquema de transferencias intergeneracionales
- Consolidar las operaciones del ISSSTEP con los servicios de la Secretaría de Salud fomentando complementariedades y eliminando duplicidades
- Consolidar la compra de insumos con la Secretaría de Salud del Estado
- Aumentar las cuotas del ISSSTEP para que tengan una recuperación en términos reales
- Adquirir equipo médico de tecnología de punta para brindar un servicio de salud eficiente y de calidad
- Ampliar la infraestructura de salud en diversos municipios
- Optimizar el manejo del Fondo de Vivienda del Instituto
- Revisar la Ley del Instituto para adecuarla a las condiciones actuales

DIF

- Llevar a cabo el programa de desayunos calientes con el apoyo de los ayuntamientos
- Atender las necesidades básicas de las familias que se encuentran en desventaja social y pobreza extrema
- Ampliar la protección a la infancia
- Impulsar la protección jurídica y social de menores, mujeres, ancianos, personas con discapacidad y personas carentes de recursos económicos
- Garantizar a las comunidades marginadas y con altos índices de desnutrición, la seguridad alimentaria y nutricional en preescolares y en niños de los primeros años de primaria
- Ampliar mecanismos de coordinación y apoyo con organizaciones no gubernamentales, y de asistencia social, para realizar de proyectos productivos de apoyo al desarrollo de la familia Actualizar el marco normativo en materia de asistencia y protección de la familia
- Elaborar y difundir materiales educativos sobre temas de salud, trabajo, organización, alimentación, genero y salud reproductiva para los jóvenes y adultos
- Diseñar productos que aporten más y mejores nutrientes, para el programa de despensas

- Proteger, representar y apoyar legalmente a las personas que requieran asistencia social
- Erradicar el maltrato de menores
- Establecer una línea telefónica de asistencia a la ciudadanía
- Fortalecer los programas de atención a la mujer en salud reproductiva, asesoría jurídica, alimentación, nutrición, planificación familiar y violencia
- Atender e integrar a personas con discapacidad a la sociedad
- Integrar a menores con discapacidad al sistema educativo regular, abierto o de educación especial
- Brindar apoyo psicológico a las personas con discapacidad y a sus familias
- Incrementar el número de unidades básicas de rehabilitación
- Promover el servicio de autotransporte adaptado
- Realizar jornadas asistenciales
- Establecer convenios de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales en materia de asistencia social
- Fortalecer el programa de desayunos escolares

VIVIENDA

Diagnóstico

Acceder a una vivienda digna es una de las aspiraciones más sentidas de la población, y uno de los rubros que de manera más inmediata impactan el bienestar de las comunidades.

La situación de la vivienda en el Estado de Puebla se analizó por medio dos indicadores: las características de las viviendas, en particular el tipo de piso con el que cuentan, y los servicios a los que tienen acceso. Estos dos indicadores se reflejan en dos aspectos que definen la problemática básica de la vivienda: por un lado, atender la creciente demanda por nuevas viviendas de características físicas y nivel de servicios adecuados, y por otra parte, mejorar la vivienda existente para que cuente con mejores estructuras y servicios.

En términos generales, la vivienda en el Estado ha mejorado a lo largo de los últimos 25 años, tanto en número como en calidad y habitabilidad. En 1997 había en el Estado cerca de 860 mil viviendas, más del doble de las que existían en 1970, con un promedio de 5.2 habitantes por vivienda. Sin embargo, el avance en materia de vivienda no ha ocurrido de manera uniforme y homogénea en todo el Estado, presentándose grandes diferencias entre regiones y localidades. El avance ha sido más notorio en los centros urbanos, principalmente en la ciudad de Puebla y sus alrededores, habiendo un importante rezago en las áreas rurales y en las localidades de menos tamaño. En general, los grupos de población de más bajos niveles de ingreso enfrentan graves limitaciones para mejorar sus condiciones de vivienda.

La expectativa de mayores ingresos, aunado a la aspiración de una mejor vivienda constituyen uno de los más fuertes estímulos de la migración de las áreas rurales a los centros urbanos. La insuficiente oferta inmobiliaria a precios accesibles es causa frecuente de la ocupación irregular de la tierra, fenómeno que causa una urbanización desordenada, y

cuya dotación de servicios origina costos muy elevados, y con frecuencia, daños importantes en el medio ambiente.

En cuanto a la disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, existen rezagos muy importantes, especialmente en las regiones más atrasadas en el Estado. Alrededor del 20 por ciento de las viviendas carecen de agua entubada, el 40 por ciento carecen de drenaje, el 5 por ciento de los hogares carecen de energía eléctrica, y el 25 por ciento de la población vive en casas con piso de tierra.

La demanda de vivienda en los próximos veinte años experimentará un importante crecimiento, producto del aumento en el número de familias jóvenes que requieren de ella. Basta recordar que el 66 por ciento de la población es menor de treinta años, por lo que es de esperarse que la proporción de la población en edad de requerir vivienda se eleve sustancialmente. El reto va más allá de incrementar el número de viviendas para albergar a los nuevos hogares; consiste en eliminar progresivamente el rezago de carácter cualitativo en estructura y servicios en el que se encuentran más del 60 por ciento de las viviendas en el Estado. En este sentido el 12.3 por ciento de las viviendas rurales poseen un sólo cuarto y 29.4 por ciento registran dos cuartos.

A través de los años, las acciones de vivienda se han orientado de manera fundamental al medio urbano que cubre parcialmente la demanda de la población asalariada y de personas con ingresos medios que constituyen una minoría; la población mayoritariamente rural, no ha sido atendida proporcionalmente en los programas de vivienda, ni en el monto de inversión ni en el número de acciones ejecutadas. Vale aclarar que de la composición demográfica total 54.8 por ciento, corresponde a ciudadanos cuyos ingresos oscilan entre uno y dos y medio salarios mínimos.

En las zonas urbanas, el suelo destinado al uso habitacional es, en su mayoría, propiedad privada y su oferta sigue las leyes de libre mercado. Esto ocasiona fenómenos de especulación provocados por la excesiva renta (14.6 por ciento de la vivienda es rentada) y por la ausencia de normatividad que regule el mercado urbano.

Existen planes de desarrollo urbano en centros de población del Estado que no operan de manera adecuada. Los ayuntamientos no cuentan con las reservas territoriales suficientes para promover públicamente la venta de suelo urbano susceptible de dotarse de servicios básicos, debido al rápido crecimiento de la mancha urbana y la carencia de infraestructura.

Objetivos

- Promover la construcción de un mayor número de viviendas
- Mejorar las condiciones de las viviendas existentes que presentan rezagos importantes
- Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores, público social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda

- Impulsar proyectos de remodelación de vecindades, viviendas insalubres e inadecuadas en el medio urbano y rural
- Promover la participación de los fabricantes de materiales de construcción en los programas de vivienda
- Revisar, y en su caso, adecuar las disposiciones legales vigentes, a fin de facilitar la adquisición de vivienda

Estrategias y líneas de acción

Mejorar la calidad de la vivienda existente

- Promover la formación de profesionales en materia de rehabilitación, restauración y reconstrucción de viviendas
- Remodelar y reutilizar vecindades abandonadas

Planear la constitución de la reserva territorial para el crecimiento futuro

- Desalentar la especulación de tierra apta para la construcción de vivienda
- Crear una bolsa de suelo apto para vivienda
- Integrar una base de datos del inventario de reserva territorial
- Difundir el inventario de suelo entre los colegios de ingenieros y arquitectos, promotores y constructores de vivienda

Agilizar los procedimientos administrativos y judiciales en materia de vivienda

- Reducir el número de trámites y el tiempo de autorización para construir
- Actualizar la información de los Registros Públicos de la Propiedad del Estado
- Promover el aprovechamiento de lotes baldíos en programas y proyectos de vivienda de interés social y popular.

Promover gravámenes e incentivos fiscales para el desarrollo futuro de vivienda

Regularizar la tenencia de la tierra

Promover la capacitación en procedimientos y apoyo en materiales y nuevas tecnologías para la vivienda

- Utilizar eficientemente materiales de construcción regionales y ecotécnicos
- Monitorear y difundir precios de materiales de construcción
- Promover la investigación para el desarrollo de innovaciones tecnológicas que eleven la seguridad estructural, reduzcan costos y fomenten la utilización de materiales regionales en la vivienda
- Incorporar materiales localmente disponibles que satisfagan las condiciones geográficas y climáticas
- Promover concursos para fomentar la generación, desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas para la vivienda de interés social

Impulsar programas de autoconstrucción de vivienda popular

- Capacitar y adiestrar a agrupaciones comunales para la autoconstrucción y mejoramiento de sus viviendas
- Canalizar asistencia técnica a organizaciones sociales y productivas para programas de autoconstrucción

GRUPOS INDÍGENAS Y DE ATENCIÓN ESPECIAL

Diagnóstico

Grupos indígenas

La población indígena en nuestro país ha sido históricamente el grupo más marginado del desarrollo nacional. Del total de municipios con más de 40 por ciento de población indígena en el país, el 79 por ciento son considerados de alta o muy alta marginación, lo que refleja las condiciones de pobreza en la que viven 5.4 millones de mexicanos de origen indígena

El Estado de Puebla es la tercera entidad de la República Mexicana que agrupa a más población indígena, concentrando a casi 600 mil personas de diferentes etnias, lo que representa más del 10 por ciento del total nacional y el 13.2 por ciento de la población del Estado.

La distribución regional de los grupos indígenas no es homogénea a lo largo del Estado. Las regiones de la Sierra Norte y Nororiental, así como la Mixteca y la Sierra Negra agrupan a la gran mayoría de las comunidades indígenas en la entidad.

Existen también diferencias entre los grupos étnicos de la entidad en cuanto a su composición. Si bien la mayoría de la población indígena habla náhuatl, existen importantes grupos de población que hablan totonaca, popolca y mazateco, entre otras lenguas indígenas

En cuanto a sus características socioeconómicas, la población indígena presenta rezagos importantes en educación, salud y vivienda: el promedio de analfabetismo en las localidades indígenas es del 42 por ciento, mientras que la media estatal es del 16.6 por ciento; las comunidades indígenas sólo cuentan con 42 médicos por cada 100 mil habitantes, menos de la mitad del promedio estatal; y el 57.8 por ciento de las viviendas en las comunidades indígenas no cuenta con agua entubada ni drenaje. Adicionalmente, los grupos indígenas han sido marginados en términos de oportunidades de desarrollo y crecimiento económico, siendo su actividad económica preponderante la agricultura de subsistencia.

Objetivos

- Combatir la pobreza extrema en las comunidades indígenas a través de la provisión de servicios públicos básicos y de infraestructura, así como de la intervención de organismos de asistencia pública
- Fortalecer las organizaciones indígenas para que tengan presencia en las instancias de planeación estatal y puedan plantear sus necesidades y proyectos para el mejoramiento de su nivel de vida
- Impulsar la capacitación básica y técnica de la población indígena, en especial en aspectos que aumenten la productividad de sus actividades económicas
- Propiciar la identidad cultural de los pueblos indígenas, reconociendo sus instituciones y formas de gobierno

Estrategias y líneas de acción

Servicios básicos

- **Ampliar la cobertura de servicios básicos en las comunidades indígenas poniendo especial énfasis en:**
 - Potabilizar agua
 - Ampliar la red de energía eléctrica
 - Ampliar la red de telefonía
 - Construir y mejorar caminos rurales
 - Construir mercados públicos y centros de acopio
 - Crear un programa de vivienda digna
 - Ampliar la cobertura de los servicios de salud
 - Ampliar la cobertura de escuelas
 - Promover asociaciones y cooperativas para desarrollar servicios de transporte de carga y de pasaje
 - Impulsar la autoconstrucción y el mejoramiento de viviendas
 - Crear infraestructura de acopio, distribución y comercialización de sus productos
 - Fortalecer la impartición de justicia con equidad

Capacitación productiva

- Capacitar a la población indígena en aspectos que mejoren la productividad de sus cultivos y poner a su alcance nuevas tecnologías
- Capacitar a la población en nuevas actividades productivas acordes con el potencial de sus regiones

Derechos indígenas

- Establecer disposiciones que reconozcan y hagan respetar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado

- Sancionar cualquier tipo de expresión o acto de discriminación, desplazamiento o saqueo de comunidades indígenas
- Reconocer los sistemas normativos indígenas, así como sus autoridades y jurisdicción
- Prever nuevos principios de conciliación y solución de conflictos agrarios con la participación y opinión de las comunidades indígenas
- Establecer normas que estimulen la participación de los indígenas en los diferentes ámbitos sociales del Estado
- Promover la participación de las comunidades indígenas en las decisiones gubernamentales que les afecten directamente.
- Reconocer la composición pluriétnica del Estado y presentar iniciativas que reformen el sistema normativo vigente con el objeto de preservar los derechos indígenas.

Grupos de Atención Especial

Respecto a los grupos de atención especial destacan por su importancia los menores, los discapacitados, y la población de la tercera edad.

En el caso de los menores, la problemática de este sector se manifiesta con los niños de la calle, la desintegración familiar, el abuso sexual, la deserción escolar, y la pobreza, entre otros.

Para los discapacitados existen algunos avances: se ha creado la "Ley de integración social de personas con discapacidad del Estado de Puebla" que promueve una cultura en favor de las personas con discapacidad y sus familias, además de fomentar la rehabilitación y la integración de este grupo al resto de la sociedad.

Finalmente, la población de la tercera edad, considerada como la de 60 años o más de acuerdo a datos estadísticos del INEGI, representa el 6.6 por ciento de la población total del Estado. De este grupo el 48 por ciento es analfabeta y el 67 por ciento es económicamente inactivo; a pesar de representar un sector importante en la sociedad, el Estado no cuenta con un marco normativo que proteja sus derechos.

Reconociendo el derecho fundamental que todos los niños tienen a la educación, debe admitirse que cada niño tiene características, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje que le son propios y en consecuencia los sistemas educativos y los programas aplicados deben ser diseñados de modo que tengan en cuenta toda esa gama de factores. Por esta razón es necesario atender a la población con necesidades educativas especiales.

A pesar de los avances y los esfuerzos realizados en 1997 solamente se atendió el 84 por ciento de la demanda potencial de educación especial y el servicio se continuó brindando en las zonas preferentemente urbanas dejando sin atención a las regiones con mayor rezago educativo.

La población demandante del servicio durante 1997 fue de 98 mil 166 niños y jóvenes, de los cuales sólo se atendieron 8 mil 246 alumnos en 73 centros con 458 docentes, lo que

significa que los recursos continúan por debajo de las necesidades y son escasos los resultados en la estrategia de planeación educativa diseñada en los proyectos escolares.

Por otra parte, la población que deserta de los servicios escolarizados de educación especial no tiene formación sobre capacitación para el trabajo, lo que les obstaculiza su adecuada integración social.

Todo este panorama refleja que la problemática actual radica en los siguientes aspectos:

- Inequidad en la atención educativa en lo referente al ingreso, continuidad y permanencia de la población con requerimientos de educación especial en los servicios regulares de los diferentes niveles educativos.
- Falta de normatividad actualizada para mejorar el servicio ofrecido y optimizar los recursos existentes en educación especial.
- Pocos avances en la formación de personal docente para educación especial.
- Poca difusión y sensibilización en todos los ámbitos sociales y agentes educativos que permitan la integración escolar y social de esta población.
- No se ha impulsado la vinculación escuela-empresa que ofrezca empleo digno a esta población vulnerable.
- No se ha logrado una adecuada vinculación y articulación con los demás niveles educativos para la atención de este grupo de atención especial.
- La participación social no refleja acciones en la solución de los problemas educativos y sociales que enfrenta la población con discapacidad.
- Falta de proyectos para adecuar espacios y de convivencia social.

De continuar con esta situación multifactorial sin implementar acciones de solución, se perpetuará un sistema educativo, que acentúe los índices de pobreza y marginación social de las personas que requieren atención especial.

Objetivos

- Atender de manera integral las demandas de bienestar social de los grupos vulnerables
- Promover una cultura de integración
- Evitar cualquier tipo de discriminación, promoviendo el desarrollo de las personas que por su edad, condición o circunstancias puedan considerarse vulnerables
- Generar procesos que permitan la integración de estos grupos al desarrollo social y económico de Puebla

Estrategias y líneas de acción

Atención a menores

- Crear un programa de becas para los menores de la calle que les permita asistir a la escuela
- Establecer un programa de orientación a padres de familia sobre el cuidado y atención que requieren los menores

- Fomentar las organizaciones de menores para que estos sean reconocidos por la sociedad
- Apoyar la instrumentación del programa PROGRESA, para evitar la deserción escolar

Personas con discapacidad

- Fomentar la investigación en materia de prevención, atención y rehabilitación de la discapacidad, involucrando a las instituciones públicas o privadas, tanto de salud como educativas
- Crear un plan de apoyo psicológico a las personas con discapacidad y a sus familiares
- Apoyar financieramente a aquellas instituciones que actualmente participan en la rehabilitación de discapacitados
- Promover la readaptación de instalaciones para facilitar el acceso a todo tipo de discapacitados (rampas, elevadores, etcétera.)

Personas de la tercera edad

- Promover una cultura de respeto y reconocimiento para facilitar su integración a la sociedad
- Fomentar la participación de las personas de la tercera edad en procesos educativos y productivos para aprovechar la experiencia y conocimientos con los que cuentan
- Establecer un programa permanente de difusión fortaleciendo una cultura en favor de las personas de la tercera edad
- Facilitar los servicios de salud para este grupo en particular, agilizando procesos y trámites
- Crear espacios de esparcimiento con actividades de interés para las personas de la tercera edad (tejido, carpintería, entre otros.)
- Impulsar, con apoyo del INEA, la alfabetización de la población de la tercera edad

Mujer

El gobierno del Estado reconoce en la mujer un papel fundamental para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades, sin embargo, se observan en la práctica la persistencia de desequilibrios e inequidades que han limitado la plena incorporación de la población femenina a la vida económica, política, social, académica y cultural de la entidad.

Las mujeres en el Estado presentan mayores rezagos educativos, importantes riesgos de salud, y condiciones de discriminación y violencia más frecuentes que los experimentados por los varones.

En términos laborales, es innegable el notable incremento de la participación de la población femenina en el mundo del trabajo como consecuencia de los procesos de modernización económica, pero sobre todo porque el trabajo femenino actualmente se requiere para

mantener el nivel de ingresos familiar. Se observa que 35.9 por ciento de la población femenina mayor de 12 años es económicamente activa. Sin embargo, esta participación no es condición suficiente para asegurar la mejoría económica de las mujeres ni para lograr cambios que les permitan alcanzar un mayor grado de autonomía personal y de control sobre su vida y la de su familia. La inserción de las mujeres en la actividad económica se concentra, a nivel estatal, en ramas de actividad tradicionales como son el trabajo doméstico y la prestación de servicios.

Asimismo, no obstante que cada vez son más las mujeres que contribuyen de manera importante al sostenimiento familiar, su situación y las expectativas acerca de sus funciones al interior del espacio doméstico, continúan prácticamente sin mostrar cambios acordes a su nuevo papel. Eso ha llevado a plantear como constante de la situación femenina el soportar una doble o triple jornada de trabajo.

Si las mujeres aún no acceden plenamente a los servicios educativos y a las oportunidades laborales, y en el hogar prevalecen posturas tradicionales que definen a la mujer como la encargada por excelencia del espacio doméstico, también es difícil que puedan tener peso y presencia en la toma de decisiones. Es prácticamente nula la presencia femenina en los niveles de dirección tanto de los sectores público como privado, o en los cargos de elección popular y la dirigencia partidista.

La ausencia femenina en la toma de decisiones no es la más grave expresión de la inequidad en las relaciones entre los géneros. La expresión más extrema de la exclusión femenina es la violencia ejercida contra las mujeres.

La violencia contra la mujer adquiere diferentes formas, puede ser física, psicológica o sexual, y puede observarse tanto en el espacio doméstico como fuera de él. Asimismo, los actos violentos pueden presentarse una sola vez o repetirse sistemáticamente y no son exclusivos de una clase social. Se dispone de muy poca información referida a la violencia, principalmente de aquella que se da al interior de los hogares, comúnmente subregistrada o no denunciada.

Los puntos centrales en el tratamiento de la violencia contra la mujer son: la violación, la violencia familiar, la prostitución forzada e infantil y el hostigamiento sexual. Al respecto de esta compleja problemática, diversos estudios han señalado que el fenómeno de la violencia contra las mujeres se sustenta en las creencias y conductas que refuerzan la idea de la superioridad masculina, la subordinación femenina y la socialización de los agresores en ambientes violentos.

Dado que una gran parte de los problemas en el bienestar y desarrollo de la población femenina se relacionan con la persistencia de patrones culturales que las relegan, es necesario revisar y trabajar en torno a los procesos de comunicación social que han contribuido a reforzar roles tradicionalistas o deformados sobre la mujer y el hombre, impidiendo que ambos se asuman como sujetos con igual potencial y capacidad de desarrollo.

El gobierno del Estado se propone impulsar una política denominada perspectiva de género, que permitirá visualizar e identificar las acciones que en el sector público, mediante el Programa Estatal de la Mujer, se habrán de emprender para disminuir las brechas en el desarrollo de las mujeres y de los varones.

El principio rector es el de alentar la perspectiva de género en la definición de los programas y proyectos de desarrollo; lo cual no es sinónimo de trabajar sólo con mujeres, sino de considerar sus necesidades junto con las de los varones.

Jóvenes

Los jóvenes del Estado tienen una participación elevada dentro de la población total. En el futuro inmediato, se requerirá un número creciente de puestos de trabajo para garantizar a este grupo de la sociedad el mínimo de bienestar a través del acceso a los satisfactores básicos. Ello, requerirá de su incorporación a los diversos sistemas educativos, para que adquieran los conocimientos, habilidades y destreza para enfrentar un mundo donde cada vez más existe una férrea competencia.

Su participación en las decisiones del gobierno es esencial. Se promoverá su incorporación en la elaboración de planes y programas que los involucren de manera directa como pudieran ser los orientados a la promoción del deporte y esparcimiento, la capacitación técnica para el trabajo y la cultura entre otros.

Objetivos

- *Promover el acceso equitativo y no discriminatorio de la mujer en la educación y la salud*
- *Ampliar las oportunidades laborales y la protección de los derechos de las trabajadoras.*
- *Estimular la capacidad productiva de las mujeres*
- *Fortalecer a la familia como ámbito de promoción de la igualdad de derechos y oportunidades y responsabilidades para hombres y mujeres*
- *Promover un sistema efectivo, oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres*
- *Estimular la capacidad productiva de las mujeres a través del impulso de procesos organizativos y de capacitación*
- *Defender los derechos de la mujer y ampliar su acceso a todos los niveles e instancias de toma de decisiones*
- *Prevenir y erradicar la violencia intra familiar y sexual contra la población femenina*
- *Identificar y atacar los diversos problemas que aquejan a la juventud, de forma tal que se atiendan las demandas planteadas por los diferentes grupos de jóvenes*
- *Fomentar y ampliar la construcción de espacios y canales de acción para la participación social de jóvenes*

Estrategias y líneas de acción

Mujer

- *Presentar al Congreso del Estado, iniciativas de ley con el objeto de actualizar los códigos civiles y penales en materia de violencia, ya sea intrafamiliar o social*
- *Fortalecer el Programa Estatal de la Mujer*
- *Incorporar la perspectiva de género en los Programas de Educación Básica y Técnica, en Educación Media Superior y Superior*
- *Fortalecer la participación de las mujeres en las actividades productivas, mejorando sus condiciones laborales de productividad*
- *Fomentar la participación de las mujeres en el ámbito político*
- *Establecer guarderías en lugares estratégicos para facilitar las actividades de las mujeres económicamente activas*
- *Asesorar a la mujer en materia de salud reproductiva: planificación familiar, embarazo, madres adolescentes y enfermedades de transmisión sexual*
- *Crear programas de atención a la mujer farmacodependiente y alcohólica*
- *Crear centros de apoyo a la mujer con problemas de violación, violencia familiar, prostitución forzada e infantil y hostigamiento sexual*

Juventud

- *Conformar un Consejo de Participación Juvenil que permita la interlocución con los diferentes niveles de gobierno, así como la participación en el diseño de planes y programas que consoliden la participación de los jóvenes*
- *Generar programas productivos para jóvenes*
- *Crear talleres comunitarios que fomenten la capacitación de los jóvenes en actividades técnicas que les permitan un oficio*
- *Crear espacios de recreación para jóvenes como parques y canchas deportivas*
- *Fomentar la participación del sector privado para la creación de espacios y programas enfocados para la juventud*
- *Hacer efectivo el servicio social de los pasantes de estudios profesionales, al involucrarlos en la operación de programas dirigidos a la juventud*
- *Alfabetizar a jóvenes campesinos*
- *Otorgar becas académicas para la educación técnica y profesional*
- *Crear una bolsa de trabajo técnica y media superior*

MIGRANTES

Diagnóstico

La migración se ha constituido en uno de los fenómenos más complejos en nuestro tiempo, por su magnitud y sus crecientes repercusiones en la vida interna de las sociedades. Así, los desplazamientos migratorios son un componente cada vez más importante de la dinámica socioeconómica en el país, reflejando casi siempre el deseo de la población de acceder a mejores niveles de bienestar social y desarrollo económico.

Puebla se caracteriza por ser una entidad con importantes flujos migratorios dentro del Estado, así como por ser un expulsor neto de población, tanto a otras entidades en el país, como al extranjero, principalmente a los Estados Unidos.

Los flujos migratorios típicamente se dan de comunidades más marginadas y pequeñas, a zonas de mayor dinamismo económico y de mayor tamaño, especialmente centros urbanos. Otra característica importante de los flujos migratorios es su estructura de edad y sexo: el 80 por ciento de los migrantes son menores de 25 años, y cerca del 73 por ciento son hombres. Como resultado, las comunidades expulsoras de población pierden dinamismo al prescindir de parte importante de su población más vigorosa.

La migración dentro del Estado es de dos tipos: temporal y permanente. La migración temporal se da principalmente como resultado de cosechas en zonas agrícolas y otros fenómenos económicos de carácter transitorio. La migración de carácter permanente es el resultado del bajo nivel de desarrollo económico, lo que se refleja en malas condiciones de vida de la población. Como es de esperarse, las regiones que expulsan mayor población son aquellas con altos índices de pobreza y marginación, como las regiones de la Sierra Norte, la Sierra Nororiental, y la Mixteca.

La migración hacia otras regiones del país y el extranjero comparte las mismas características que la migración interna en sus causas. Los migrantes que se establecen en otros estados del país o en el extranjero envían recursos a sus comunidades para el sostenimiento de sus familias en lugar de migrar con ellas. Estos patrones de migración siguiendo lazos familiares han propiciado la formación de fuertes grupos de poblados migrantes en determinadas áreas geográficas tanto en México como en el extranjero. Estos grupos suelen mantener un vivo interés en el desarrollo de sus comunidades de origen.

Se estima, que hasta 1995, el 8.8 por ciento de la población residente en el Estado era población inmigrante, mientras que los emigrantes, representaban el 17 por ciento del total de los nacidos en la entidad. Aunque actualmente la migración interestatal ha ido perdiendo importancia, las cifras anteriores indican el por qué Puebla, es considerada una entidad expulsora neta de población, toda vez que las corrientes migratorias que salen del Estado, son mayores que las que entran.

Se calcula que anualmente alrededor de 32 mil personas ingresan a la entidad para fijar su residencia y cerca de 56 mil salen de ella para residir definitivamente en otro estado arrojando una salida neta de población por migración, de alrededor de 24 mil personas. La migración intraestatal, la que ocurre al interior del Estado, ha ido adquiriendo mayor importancia, aunque no origina una ganancia neta de población para la entidad, sí afecta la distribución de la misma en la geografía estatal.

Puebla ha ido adquiriendo importancia como expulsor de población hacia el vecino país del norte, se calcula, de acuerdo a datos de la Encuesta de Migración a la Frontera Norte, EMIF, que en 1994 esta población representó el 1.8 por ciento del total de los migrantes nacionales que se dirigieron a los Estados Unidos y en 1997, este flujo representó el 2.7 por ciento de las salidas totales de mexicanos hacia el exterior, es decir, una cifra de alrededor de 9 mil poblados.

Puebla es uno de los estados que envía más población a la ciudad de Nueva York, la cual ha absorbido un porcentaje significativo de población migrante proveniente de la Mixteca Poblana, identificándose a Chinantla como uno de los municipios de la Mixteca que más envía gente a esta ciudad.

El perfil de los migrantes muestra que en la migración interna la población femenina es cada vez mayor.

Con respecto a la migración internacional, la composición de la población según el sexo nos indica un predominio de la población masculina. La edad mayoritaria de estos migrantes fluctúa entre los 17 y 35 años de edad, es decir, en edades óptimas para desarrollar trabajos manuales o actividades pesadas. Presentan además en los niveles educativos desventajas con respecto a la población nativa estadounidense; sin embargo, el promedio de escolaridad que tienen es poco inferior al de los mexicanos en general. Los jóvenes profesionistas se están integrando a esta ola migratoria hacia los Estados Unidos de América, en 1994 y de acuerdo con datos de la EMIF, se estima que el 5.4 por ciento contaba con preparatoria y en algunos casos con educación normal.

La migración, trae costos, pues en el lugar de origen significa la pérdida de un valioso potencial humano. Además, genera demanda de servicios tales como educación, salud, vivienda y empleo, en el lugar de destino. Sin embargo, también trae beneficios por la importancia que tienen las remesas económicas enviadas por esta población a sus lugares de origen.

Objetivos

- Fortalecer los lazos con poblanos que residen en el extranjero
- Atraer a la entidad recursos generados por migrantes poblanos

Estrategias y líneas de acción

Atención a migrantes

- **Crear "Casas Puebla" en las ciudades estadounidenses que cuenten con mayor número de poblanos con el objetivo de**
- Brindar asesoría en materia migratoria, consular y aduanal a los migrantes
- Informar a los poblanos sobre sus derechos como residentes en un país extranjero
- Servir de vínculo entre los migrantes y sus familiares
- Velar por el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes y emprender campañas de sensibilización de la opinión pública para evitar el rechazo por razones étnicas y sociales

Favorecer la diversificación de los destinos migratorios

- Evitar la concentración de la población en grandes núcleos urbanos mediante el estímulo del desarrollo de ciudades intermedias

Inversión productiva

- Implementar el "Programa Peso por Peso" mediante el cual el gobierno del Estado aportará la misma cantidad de recursos que los migrantes envíen para inversión en infraestructura
- Mejorar y extender la infraestructura básica de los servicios esenciales en zonas estratégicas rurales y urbanas, con el impulso de proyectos productivos que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y reduzcan la migración

INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA

Diagnóstico

En la entidad subsisten importantes rezagos, derivados de procesos económicos y de complejos fenómenos sociales y demográficos, que dificultan la accesibilidad de los bienes y servicios vinculados con el bienestar social. A pesar de los avances registrados, existen regiones y grupos sociales que se debaten en condiciones de atraso.

Uno de los instrumentos más eficaces de la política social, es la inversión en infraestructura básica. De esta manera, el establecimiento de redes de energía, agua potable, drenaje y alcantarillado, salud pública, educación, entre otros, permiten incorporar a la población a los beneficios de la modernidad.

De acuerdo con las cifras disponibles, Puebla cuenta con 141 municipios de muy alta y alta marginación, los cuales se concentran en las Sierras Norte, Nororiental y Negra y en la región Mixteca.

Los déficit de cobertura de servicios básicos se han abatido en las zonas urbanas más importantes pero, en general, continúan siendo elevados. Por esta razón, es indispensable incrementar los flujos de inversión en infraestructura básica para subsanar las carencias más elementales.

El Convenio de Política Social y Desarrollo Regional, con base en las políticas de desconcentración y descentralización, considera que los municipios serán receptores de montos importantes de recursos, por lo que es indispensable orientar éstos en los renglones de inversión municipal, para lograr un combate efectivo de las disparidades intra e intermunicipales. En adelante, los municipios serán los motores del desarrollo regional, sobre la base de sus inversiones en infraestructura básica.

Los municipios más poblados tendrán proporcionalmente más recursos que los municipios menos poblados. Esto obliga a los municipios de tamaño medio y grande a mejorar el perfil de sus inversiones, ya que la demanda social tenderá a crecer más rápido, por efecto de la tendencia a la urbanización que vive la entidad.

En los municipios menos poblados, será necesario que el gobierno estatal aplique una política distributiva que apoye una salida más rápida del déficit de cobertura social.

La inversión pública en infraestructura básica tiene que ser ordenada, transparente, viable y eficiente.

PROGRAMA BÁSICO DE BIENESTAR SOCIAL

El rezago social es uno de los problemas que constituye una prioridad para todos los niveles de gobierno, por lo que es necesario reafirmar políticas que permitan lograr un desarrollo económico y social equilibrado.

Para coadyuvar a solucionar lo anterior, el gobierno del Estado ha establecido medidas de coordinación con el gobierno federal, que propicien una significativa descentralización del gasto social y la canalización de recursos hacia el Estado y sus municipios.

De acuerdo con el Convenio de Política Social y Desarrollo Regional, el municipio debe convertirse en el eje del bienestar, proporcionando infraestructura básica y asistencia social a sus habitantes entre los servicios más importantes

Objetivos

- Mitigar la disparidad regional en materia de infraestructura social básica para lo cual es determinante acercar cada localidad al promedio de bienestar estatal
- Homogeneizar los criterios de planeación e inversión en el desarrollo de la infraestructura en el Estado, aplicando la normatividad establecida en el Convenio de Política Social y Desarrollo Regional
- Lograr que las cabeceras municipales y sus localidades se conviertan en polos de desarrollo que cuenten con un conjunto de servicios básicos

Estrategias y líneas de acción

- **Promover que las localidades cuenten con un inventario mínimo en materia de agua, drenaje, vivienda, educación, salud y comunicaciones. El inventario reflejará la condición cuantitativa y cualitativa de la infraestructura en cada localidad, dando la pauta de la que deberá partir la planeación del desarrollo**
- **Conformar un nivel homogéneo irreductible de bienestar para las localidades. Este nivel o piso mínimo responderá al concepto de Programa Básico de Bienestar Social y ubicará el grado mínimo de aspiración respecto al inventario de infraestructura**
- **Trazar como frente de atención prioritaria los niveles mínimos de inventario, sin excluir la posibilidad de desarrollar niveles crecientes de acuerdo a la infraestructura vigente en cada localidad**

PROGRAMA DE UNIDADES MÓVILES DE DESARROLLO

El nivel de dispersión poblacional que caracteriza al Estado, y la falta de infraestructura adecuada de caminos y accesos a las localidades, hacen difícil el diseño y la instrumentación de políticas de desarrollo social que tengan un efecto sostenido y perdurable en la población ubicada en localidades con un número reducido de habitantes. Si bien es cierto que el Programa Básico de Bienestar Social beneficiará de manera indirecta a la población ubicada en comunidades circundantes de menor tamaño, este impacto resultará insuficiente para mejorar significativamente las oportunidades de desarrollo y bienestar de la población asentada en localidades menores a 2 mil 500 habitantes.

Se busca un programa que tenga un alto impacto en el bienestar pero que de manera puntual y dirigida resuelva los problemas más inmediatos como: salud, capacitación, y servicios públicos. El programa será un detonador del desarrollo económico sostenido en las comunidades, que permita a sus habitantes potenciar sus oportunidades de crecimiento dentro de sus mismas localidades.

Objetivos

- Diseñar un programa dirigido a comunidades menores a los 2,500 habitantes que se adapte a las características de accesibilidad y escala, así como a las particularidades socioeconómicas de cada ocalidad
- Tener un alto impacto en el bienestar de los habitantes de las localidades más pequeñas y dispersas, pero que de manera puntual y dirigida resuelva los problemas más inmediatos en áreas como: salud, capacitación y acceso a algunos servicios públicos

Estrategias y líneas de acción

Poner en operación unidades móviles integradas por un equipo de personas entrenadas para capacitar y dar servicios a la población según las necesidades específicas de cada localidad

- **Salud**
- Consulta externa
- Consulta odontológica
- Saneamiento a nivel familiar
- Planificación familiar
- Atención del embarazo del parto y del puerperio
- Vigilancia de la nutrición
- Vacunación
- Tratamiento antiparasitario
- Distribución de suero oral
- Medicina preventiva en enfermedades transmisibles
- Detección oportuna de padecimientos crónico-degenerativos

- **Capacitación**
- Actividades productivas agropecuarias
- Técnicas de construcción
- Nutrición
- Protección al medio ambiente
- Derechos humanos
- Protección Civil
- Administración

- **Servicios públicos**
- Registro Civil
- Ministerio Público
- Regularización de la tenencia de la tierra

V. DESARROLLO REGIONAL

Diagnóstico

El desarrollo económico de nuestro país ha generado contradicciones permanentes entre los sectores productivos modernos y los tradicionales. Este fenómeno, como resultado directo de la capacidad financiera y tecnológica diferenciada, se ha agudizado en los últimos años por el proceso de globalización de las economías.

Puebla, particularmente, experimenta estos cambios. La existencia de sectores modernos y, por otra parte, tradicionales, expresa las características económicas y sociales de nuestra entidad.

El sector moderno, asociado a un desarrollo urbano-industrial, se localiza en la región centro poniente de la entidad y en pequeñas zonas puntualmente localizadas alrededor de las ciudades medias.

El sector tradicional, se asocia a las actividades agrícolas poco eficientes (de baja productividad, escasa capitalización y con tecnología obsoleta), que se extienden en la mayor parte del territorio poblano.

En consecuencia, el nivel de desarrollo socioeconómico en Puebla muestra un rezago estructural en comparación con otras entidades federativas; son evidentes las desigualdades entre los municipios deprimidos de las zonas montañosas del norte y sur y los municipios más desarrollados, vinculados al eje carretero que va de San Martín Texmelucan a Tehuacán, así como los de los ejes carreteros norte y nororiental, en donde se agrupa la mayoría de ciudades que superan los 40 mil habitantes.

Estas disparidades regionales tienen entre sus causas fundamentales: un débil encadenamiento productivo entre la grande y la mediana industria, con el resto de la economía local; el estancamiento relativo de las economías subregionales; la escasa diversificación del sector agropecuario; y la baja integración de la infraestructura en comunicaciones, que mantiene atomizados a los mercados.

En la franja que se extiende de la capital hasta San Martín Texmelucan se genera la mayor proporción del producto industrial estatal, debido a la ubicación de las principales ramas industriales: automotriz, de autopartes y metal mecánica, caracterizadas por la utilización de tecnologías punta y procesos de trabajo innovadores, que propician la obtención de elevados índices de productividad y altos retornos sobre el capital invertido.

En la ciudad de Puebla se concentra el mayor desarrollo económico, al disponer de un amplio mercado que posibilita un crecimiento rápido y diversificado tanto del sector industrial, como de los servicios públicos, del sector educativo, del comercio y de los servicios financieros.

Como efecto del desarrollo alcanzado, y dadas las posibilidades de formación de capital humano y de generación de mayores ventajas competitivas, la región metropolitana de la ciudad de Puebla es la que mejor aprovecha las ventajas de la globalización y puede incrementar su inserción en las redes mundiales de producción industrial.

Otras zonas que destacan por su nivel de desarrollo son las Tehuacán y Tecamachalco y aquellas que se sitúan, básicamente, alrededor de las ciudades de Atlixco, Cholula, Izúcar de Matamoros, Teziutlán, Huauchinango y Xicotepéc de Juárez.

Las dos primeras basan su crecimiento económico principalmente en la existencia de una actividad avícola, relativamente industrializada. El resto de las ciudades medias, al haber alcanzado un cierto umbral demográfico y económico, fincan su desarrollo en la oferta de servicios especializados de carácter regional hacia las comunidades agrícolas circundantes que gravitan en su zona de influencia.

Respecto al sector agropecuario, prevalecen actividades poco competitivas, ya sea por el tipo de cultivos (básicos), el pequeño tamaño de las parcelas cultivadas o la tecnología utilizada, que no permiten alcanzar niveles suficientes de bienestar para la población que labora en ellas. No obstante, es importante destacar que el estancamiento relativo en la actividad rural no es generalizado, sino producto de la marginación geográfica, que afecta fundamentalmente a las zonas montañosas, mientras que los valles han sido beneficiados por la ampliación del mercado urbano.

Destacan por su relativa modernización con cultivos rentables, algunas zonas que poseen potencial para mayores logros productivos que requieren fomentarse y extenderse, tales como el distrito de riego de Tecamachalco; la región Libres-Oriental; la región cañera de los alrededores del Ingenio de Atencingo; la zona hortícola de riego del Valle de Atlixco; la zona frutícola de San Martín Texmelucan; y la actividad cafetalera y ganadera de la Sierra Norte.

El panorama denota la existencia de un patrón de crecimiento económico altamente diferenciado, lo que se traduce en la existencia de un desarrollo sectorial y regional desequilibrado, haciendo inequitativos los resultados del desarrollo económico; lo que explica los altos índices de marginación y de pobreza en un gran número de municipios, particularmente en la Mixteca, la Sierra Norte y la Sierra Negra.

Por otra parte, el proceso económico ha tenido su manifestación en el patrón de asentamiento de la población. Durante las últimas décadas, Puebla ha transitado de una entidad rural a una entidad predominantemente urbana. En los años cuarenta, apenas veinte de cada cien personas residía en ciudades. Hoy, sesenta y siete de cada cien poblanos habitan en algún centro urbano. Este proceso continuará de forma acelerada hacia los próximos años, por lo que la Puebla del siglo XXI será esencialmente urbana, y el desafío de su inserción competitiva en el contexto de la economía mundial, dependerá de la capacidad productiva, tecnológica, de la vinculación regional y la reducción de las disparidades sociales.

En este contexto, las áreas rurales presentan el desafío de una indispensable modernización productiva, que se traduzca en la elevación de los niveles de bienestar social de los grupos

vinculados a estas actividades. Actualmente, treinta y tres de cada cien personas, obtienen sustento de las actividades rurales.

En Puebla, se ha establecido un patrón de asentamientos de concentración-dispersión, con 227 localidades urbanas que contienen el 67 por ciento de la población y 5,989 localidades con el 33 por ciento de los habitantes.

En los centros urbanos y, particularmente, en la región centro poniente del Estado, en donde se localiza la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla con catorce municipios y poco más de la tercera parte de la población estatal, los problemas asociados con la vida metropolitana y el crecimiento urbano, como la degradación del medio ambiente, la insuficiente oferta de suelo, de vivienda, de infraestructura y equipamiento, la inseguridad pública, entre otros, afectan la calidad de vida de la población.

Esta problemática se agudiza, debido a la combinación de las actividades sociales y económicas y los espacios físicos en que se desarrollan; lo que genera desarticulación de los sistemas de transporte público y desajustes viales. Asimismo, los problemas derivados del crecimiento y funcionamiento de la estructura urbana, se incrementan por la ocupación de terrenos inadecuados, los cuales carecen de las redes de abastecimiento indispensables y necesarias.

Desde otra perspectiva, la excesiva dispersión de la población en miles de localidades, dificulta su integración al proceso de desarrollo. En estas comunidades, la falta de vías de comunicación obstaculiza la prestación de servicios básicos y el incremento de la infraestructura, eliminando el aprovechamiento de las economías de escala potenciales. Esta situación se detecta más fácilmente en las Sierras Norte, Negra y en la Mixteca; zonas con los más altos índices de marginación en la entidad.

Estas contradicciones regionales, son incompatibles con los objetivos primarios de crecimiento homogéneo y sustentable. Los desequilibrios en el territorio estatal, entre áreas geográficas, centros de población, en la distribución del ingreso y, en general, en los beneficios del desarrollo, son una consecuencia directa del fenómeno de concentración-dispersión de la población.

El proceso de desarrollo económico, con la dualidad entre sectores moderno y tradicional, y el patrón demográfico de concentración-dispersión, se ha visto afectado por una visión sectorial de los agentes económicos, sociales y políticos que comparten mecanismos de decisión verticales.

Como producto de las nuevas condiciones de descentralización y desconcentración de las actividades públicas, las instituciones federales encargadas del desarrollo social y económico han flexibilizado sus programas para coordinarlos con la visión estatal, municipal y local del desarrollo. Desde la perspectiva de desarrollo regional, estos cambios tienen que consolidarse, para hacer efectiva una política que articule los esfuerzos y los recursos de las regiones más rezagadas de nuestra entidad.

Con el mismo propósito, el compromiso político de aumentar la participación social en la toma de decisiones estatal, municipal y local, será una fuente institucional que vinculará un desarrollo regional equilibrado y equitativo.

Es indispensable que el desarrollo regional se atienda desde una perspectiva de la población, de tal manera que los agentes involucrados consideren como principio y fin de sus acciones, el bienestar y el progreso de la colectividad.

El desarrollo regional impulsará a las regiones y sectores modernos; e incorporará al desarrollo económico a las zonas que tiendan a rezagarse, por efecto de una deficiente vinculación con los procesos productivos contemporáneos.

Se reducirá la brecha entre los sectores moderno y tradicional, mediante el combate de los rezagos en infraestructura de comunicaciones, energía, infraestructura social básica, equipamiento urbano y rural; pero es necesario redoblar los esfuerzos públicos y privados con el objetivo de conformar una sola Puebla. Se requiere que el desarrollo alcanzado en los sectores y las regiones más ricas, apoye solidariamente a las zonas rezagadas, reduciendo las disparidades existentes y propiciando más bienestar para el conjunto de la población.

Objetivos

- Promover el desarrollo regional sustentable, equilibrado e integral, con base en el reconocimiento de las limitaciones y potencialidades de los recursos naturales, patrimoniales y humanos, cuya planeación considere las condiciones que impone la globalización, así como las particularidades de cada región
- Promover la competitividad de los sectores modernos y el desarrollo de los sectores tradicionales, mediante el diseño y la ejecución de proyectos detonadores del desarrollo regional
- Apoyar el sistema de ciudades medias para transformarlas en centros de integración regional
- Impulsar el desarrollo rural integral, ampliando y mejorando la infraestructura productiva y básica que induzcan el arraigo y el desarrollo comunitario de las zonas deprimidas
- Consolidar la participación social en la planeación del desarrollo regional y en la toma de decisiones estratégicas y locales
- Incentivar la inversión privada en sectores prioritarios para el desarrollo regional
- Disminuir las disparidades interregionales en los niveles de bienestar de la población, reconociendo la heterogeneidad y las características culturales de cada región
- Consolidar los sistemas urbanos regionales del Estado, diversificar sus actividades productivas, aumentar su capacidad autónoma de prestar servicios e impulsar los corredores industriales, agroindustriales y turísticos
- Revertir el proceso de deterioro de los recursos del medio ambiente
- Fortalecer la capacidad de gestión de la población, particularmente de los pueblos indígenas; a efecto de que las comunidades se incorporen al proceso de planeación, ejecución y toma de decisiones en los programas de desarrollo, en un marco de respeto a su identidad, cultura y organización social

- Ampliar la cobertura de los servicios de salud, educación y alimentación en todo el Estado
- Concientizar a la población sobre el patrimonio edificado y su entorno, para el logro de una adecuada apropiación, conservación, mantenimiento y restauración de los bienes inmuebles con valor patrimonial

Estrategias y líneas de acción

Orientar la inversión pública al abatimiento de los rezagos sociales y productivos

- Elevar la cobertura de la red de caminos y de la infraestructura productiva para consolidar los avances inter e intrarregionales
- Fortalecer los encadenamientos productivos inter e intrarregionales, que propicien un crecimiento económico más equitativo y con pleno respeto al medio ambiente
- Inducir las actividades económicas en las ciudades medias y sus regiones con potencial para el desarrollo, propiciando el equilibrio poblacional

Identificar y promover proyectos detonadores del desarrollo regional

- Establecer un fondo concursable con recursos del gobierno del Estado para cofinanciar proyectos intermunicipales con potencial de detonar el desarrollo regional
- Reconocer en la dinámica propia de cada región sus características de población y, sobre todo, las prioridades que se establece a sí misma
- Evaluar los potenciales de las diversas zonas económicas con base en sus características geográficas e institucionales
- Impulsar los proyectos productivos con base en su viabilidad técnica y su potencial de recuperación
- Fomentar la participación de los recursos públicos y privados, dentro de un marco normativo que favorezca el desarrollo regional sustentable
- Fortalecer la capacidad técnica de las autoridades locales para que propongan proyectos regionales, en correspondencia con los esfuerzos federales y privados, para activar el progreso regional
- Instrumentar una visión del desarrollo regional sustentable desde las localidades urbanas y rurales
- Incrementar la capacidad técnica, administrativa y de planeación de los municipios para consolidar su función de agentes del desarrollo regional
- Coordinar las acciones del gobierno federal, estatal y municipal con impacto regional
- Impulsar la promoción del desarrollo integral en áreas rurales, especialmente aquellas con los problemas más urgentes, apoyadas en ciudades con capacidad para promover la producción de medios de vida para el mercado interno
- Establecer criterios de sustentabilidad objetivos y racionales, para evaluar la inversión pública estatal y municipal, que garanticen el bienestar social y el crecimiento económico

Ampliar los cauces de participación social

- Generar información oportuna y objetiva sobre las condiciones de las localidades para elevar la calidad de la toma de decisiones públicas

Alentar la inversión privada

- Mejorar la infraestructura básica y los indicadores sociales más relevantes
- Mejorar la planeación y el ordenamiento urbano para elevar la calidad y eficiencia de los servicios públicos y de las actividades productivas
- Combatir al rezago social urbano y rural
- Consolidar la integración de cadenas productivas locales, a través de la promoción de corredores urbano-industriales, urbano-agroindustriales y urbano-comerciales que generen empleos y fortalezcan las regiones
- Consolidar, además de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla como un centro de reconocida capacidad manufacturera orientado a la exportación, otras regiones con potencial y ventajas competitivas

REGIONES

Diagnóstico

La política de desarrollo regional tiene que articular los objetivos de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, con los del desarrollo urbano; en un marco armónico de coordinación y concurrencia, en favor del apoyo a las actividades económicas y a la generación de empleo, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la sustentabilidad del desarrollo.

La política de desarrollo regional, se propone consolidar una red de asentamientos humanos jerarquizada, a través de la acción concurrente de los órdenes de gobierno, que apoye y propicie las condiciones equiparables de desarrollo de los centros urbanos y de las regiones. En este sentido, es necesario instrumentar una política de largo plazo, que busque promover la localización de actividades económicas en ciudades y regiones, que presenten condiciones propicias para el desarrollo y el arraigo de sus habitantes.

Al respecto, una economía basada en el intercambio regional, apoyaría el desarrollo de las ciudades medias y pequeñas y ampliaría la base de los recursos incorporados a la producción, al tiempo que aumentaría las alternativas de integración entre la economía estatal y la nacional.

De allí, la prioridad de estructurar el sistema urbano-regional estatal de manera equilibrada, de tal forma que se aprovechen las potencialidades, la especialización y la dinámica de las diversas áreas urbanas, actualizando el marco legal de la planeación y promoviendo la eficiencia económica de las ciudades.

Lo anterior requiere de un esfuerzo de redespiegue territorial de la economía hacia las ciudades medias; a las que es necesario dotar de infraestructura, equipamiento y servicios básicos para que, en el mediano plazo, puedan incorporarse ordenadamente a nuevas actividades y absorber asentamientos humanos adicionales.

El Estado de Puebla se divide en 7 grandes regiones económicas importantes: Angelópolis, Valle de Atlixco y Matamoros, Serdán, la Sierra Nororiental, la Sierra Norte, y Tehuacán (ver mapa A1).

Los rezagos en indicadores de marginalidad típicamente se convierten en factores condicionantes para el desarrollo, lo que limita la libertad económica, social y política de la población. El abatir estos rezagos se convierte, pues, en uno de los mayores retos del gobierno y la sociedad para lograr un desarrollo regional equilibrado que permita potenciar las oportunidades de la población y de sus comunidades.

Objetivos

- Mejorar las instancias de planeación para inducir un desarrollo regional equilibrado
- Lograr un proceso de desarrollo regional, basado en la integración de mercados y en el incremento del valor agregado en las cadenas productivas

Estrategias y líneas de acción

Fortalecer el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla como instancia de coordinación y concertación

- Afinar los lineamientos del desarrollo regional, en armonía con el desarrollo municipal
- Promover y administrar el proceso de desarrollo regional mediante un sistema estatal de planeación, participativa ágil y coherente

Equilibrar la asignación regional del gasto

- Distribuir el gasto público de acuerdo con las necesidades de cada región

Angelópolis

La región de Angelópolis está conformada por 33 municipios que incluyen a la ciudad de Puebla y los municipios circundantes; abarca 696 localidades donde viven cerca de 2.0 millones de personas, lo que representa el 43 por ciento de la población del Estado

Angelópolis surge como una región distintiva a partir de 1993 cuando se pone en marcha el Programa de Desarrollo Regional de Angelópolis, como respuesta al rezago en infraestructura y servicios existente en la zona metropolitana de Puebla. Al ser el área de mayor dinamismo económico en el Estado, y ser la principal concentración urbana, se pensó

en un programa de desarrollo integral que permitiera el abatimiento de los principales rezagos, para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo ordenado de la región.

Cinco fueron los rubros donde se concentraron los esfuerzos: abastecimiento de agua potable, drenaje y saneamiento; contaminación de ríos y lagos; infraestructura vial y de transporte; ordenamiento urbano; y rescate del centro histórico de la ciudad de Puebla. A seis años de iniciado el programa, existen avances importantes en todas las áreas, con excepción del transporte público. Se redujo el déficit de agua de 3 m³/seg a 1.8m³/seg; se construyeron 3 plantas de tratamiento de aguas residuales, y se licitaron 4 más; se construyeron 25 kilómetros del anillo periférico, completando los arcos oriente y sur, además de 6 distribuidores, 3 diamantes y 15 puentes vehiculares; se construyeron 22.5 kilómetros de vialidades emergentes y 30 kilómetros más de calles alimentadoras; se constituyó la reserva territorial Quetzalcóatl-Atlixcáyotl, logrando un 56 por ciento de avance en la urbanización; se hizo un rescate del Paseo de San Francisco en el centro histórico de Puebla, y se terminó la construcción del Centro de Convenciones.

Las acciones instrumentadas por el gobierno convirtieron a la región Angelópolis en la zona más desarrollada de la entidad. La infraestructura en servicios la coloca no sólo muy por arriba del promedio estatal, sino que en algunos rubros alcanza o sobrepasa el promedio nacional

De igual manera, la región de Angelópolis presenta indicadores sociales muy positivos: menos del 15 por ciento de sus localidades son consideradas como de alta o muy alta marginación. El porcentaje de población analfabeta es del 7 por ciento, muy por debajo del promedio nacional de 11 por ciento. La región también presenta una proporción de médicos por 100 mil habitantes muy superior a la media nacional, pero aún por debajo de la norma internacional de 200 médicos por 100 mil habitantes. Se observa además, una proporción reducida de población indígena, también por debajo de los promedios estatal y nacional

No obstante y como contraste a los indicadores positivos señalados, la región presenta en sus centros de población, carencia de satisfactores esenciales para los grupos de menores recursos como el acceso a la vivienda, infraestructura, servicios públicos, así como deterioro del medio ambiente.

El reto consistirá en consolidar los distintos programas que permitirán abatir el déficit de cobertura de los servicios básicos.

Objetivos

- Consolidar la región de Angelópolis como el principal polo de desarrollo en Puebla, completando los proyectos inconclusos, para convertirlo en un centro económico, cultural y turístico de nivel internacional *Estrategias y líneas de acción*

Estrategias y líneas de acción

Sistema de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento

- Consolidar el sistema de agua potable
- Desarrollar nuevas fuentes de abasto de agua
- Implantar sistemas de cobranza eficientes
- Dar mantenimiento a la red de agua potable y elevar la eficiencia física alcanzada
- Construir plantas de tratamiento de aguas residuales en la ciudad de Puebla
- Reducir las descargas contaminantes en los ríos Atoyac, Alseseca y San Francisco
- Implementar una reforma estructural operativa y financiera del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla que asegure su viabilidad en el largo plazo

Vialidades y transporte

- Implantar un nuevo sistema de nomenclatura de calles
- Ampliar la infraestructura vial de carácter local intramunicipal e intermunicipal, para agilizar la comunicación entre los municipios
- Impulsar una reforma integral del sistema de administración del transporte
- Desarrollar un programa de capacitación técnica en los organismos del transporte público
- Mejorar los corredores de transporte colectivo existentes
- Construir terminales de transferencia que agilicen el transbordo de pasajeros
- Crear un sistema de tarifas eficiente
- Construir un camino al Aeropuerto "Hermanos Serdán"

Rescate de Centros Históricos

- Continuar las acciones de mejoramiento, conservación e integración del patrimonio histórico
- Mejorar la calidad de vida de los habitantes del centro histórico de la Ciudad de Puebla
- Aplicar políticas sociales de vivienda
- Aprovechar terrenos baldíos y rescatar construcciones en ruinas
- Incrementar superficies de áreas verdes
- Promover inversiones
- Recuperar plazas y espacios abiertos
- Impulsar acciones de mejoramiento en centros históricos de los municipios de la región Angelópolis
- Impulsar el desarrollo de equipamiento urbano, cultural, comercial, habitacional y turístico de la zona
- Preservar y mejorar los barrios históricos

Promoción industrial

- Avanzar en el desarrollo industrial de mediano y largo plazo
- Estimular a las empresas industriales del área urbana, para que se reubiquen en parques industriales

Protección ecológica

- Preservar y restaurar la infraestructura hidrológica de ríos, canales de riego y jagüeyes
- Recuperar zonas arboladas mediante programas de reforestación
- Concientizar a la población para proteger el patrimonio natural
- Aplicar medidas de control de la contaminación en actividades urbanas y rurales
- Impulsar la reconversión industrial para lograr niveles de competitividad internacional con la visión de industria limpia
- Establecer medidas procedimientos y medidas que aseguren la creación de infraestructura para el manejo de los residuos sólidos

Consolidar los programas de vivienda y áreas comerciales en la reserva territorial Quetzalcóatl

- Promover la construcción de viviendas de bajo costo accesibles a la población

Región del Paseo de San Francisco

- Cumplir con las metas físicas y financieras
- Promover el Centro de Convenciones
- Comercializar los lotes disponibles

Sierra Norte

La Sierra Norte del Estado de Puebla comprende una vasta extensión territorial y una compleja composición sociocultural. Con más de 1,593 localidades distribuidas en 35 municipios, y una población de casi 600 mil habitantes, la Sierra Norte es una de las áreas más rezagadas en el Estado. La región presenta enormes dificultades por la alta dispersión de su población: más del 80 por ciento de sus pobladores viven en localidades de menos de 1,000 habitantes

La población indígena representa el 26 por ciento del total de la población y se considera que más del 80 por ciento de las localidades indígenas son de alta marginación.

La principal actividad productiva en la región es la agricultura y la ganadería. La mayoría de la superficie sembrada en la región está dedicada al cultivo de productos de subsistencia en pequeñas unidades rurales y utilizando tecnologías muy elementales, aunque se ha alcanzado un grado significativo de especialización en la producción de café. La gran mayoría de la superficie sembrada en la región está dedicada al cultivo de productos de subsistencia, producidos en pequeñas unidades rurales y utilizando tecnologías muy elementales. Otra actividad económica importante es la pesca en las presas de Huauchinango y Juan Galindo, y en los ríos Tenampulco y Chingnautla.

La región presenta rezagos en infraestructura básica para el desarrollo. El 37 por ciento de la población no tiene agua entubada, el 60 por ciento de las viviendas carece de drenaje y el 21 por ciento de los hogares no cuenta con energía eléctrica. Aunado a lo anterior, la infraestructura en comunicaciones es muy precaria: el 55 por ciento de las localidades están incomunicadas, y existe un número reducido de líneas telefónicas

Por su parte, la situación social de la región presenta un atraso alarmante. El 89 por ciento de las localidades son consideradas de alta o muy alta marginación, presentando rezagos importantes en educación y salud. El 29 por ciento de la población es analfabeta y la región sólo cuenta con 51 médicos por cada 100 mil habitantes, menos de la mitad del promedio nacional

Finalmente, un número importante de comunidades pequeñas presentan altos índices de desnutrición, insalubridad y carencias educativas, todas ellas expresión de un aislamiento y marginalidad.

Objetivos

- Promover e impulsar el desarrollo regional integral en la Sierra Norte de Puebla mediante proyectos productivos que estimulen a los sectores agropecuario y forestal, así como el impulso a la comercialización de productos de la región y el mejoramiento de la infraestructura de beneficio social
- Ofrecer a la población oportunidades de empleo en sus lugares de origen para detener el proceso migratorio

Estrategias y líneas de acción **Caminos rurales y vecinales**

- Mantener, ampliar y construir caminos rurales

Sector agrícola y forestal

- Promover mejoras técnicas y tecnológicas en la producción agrícola y la explotación racional de bosques madereros, preservando el entorno ecológico
- Brindar apoyo tecnológico y de comercialización a los productores de flores y plantas de ornato para la exportación
- Actualizar la legislación para preservar el medio ambiente
- Fomentar el turismo ecológico
- Generar un programa de protección contra incendios forestales
- Mejorar el abastecimiento de insumos para la producción
- Introducir variedades mejoradas para el desarrollo frutícola
- Impulsar la organización, producción y comercialización de los principales productos de la región
- Impulsar la reforestación de áreas boscosas

- Realizar un inventario de recursos naturales para considerar zonas de reserva ecológica
- Establecer programas de manejo forestal acordes con la vegetación nativa

Sector pesquero

- Apoyar a los productores con asistencia técnica
- Impulsar la organización de productores
- Apoyar la creación de centros de cultivo especializado de trucha (Presas de Huauchinango y Juan Galindo)
- Fomentar la explotación de especies de alto rendimiento y valor
- Impulsar una cultura productiva dirigida a los pescadores que permita el equilibrio entre el cuidado de los recursos y la satisfacción de las necesidades humanas

Desarrollo de las comunidades indígenas

- Fomentar las culturas tradicionales
- Impulsar la capacitación técnica en tareas agrícolas
- Apoyar la organización y comercialización de artesanías de la región en los mercados nacional y externo
- Ampliar la cobertura de educación, salud y alimentación
- Implantar un programa amplio de alfabetización
- Fortalecer las unidades rurales de salud dotándolas de personal y equipo
- Promover la educación en materia de salud en los siguientes rubros:
 - **Materno-infantil**
 - **Planificación familiar**
 - **Cloración de agua**
 - **Mejorar el abasto a través de:**
 - **Mercados populares y tianguis**
 - **Comedores populares**
- Crear centros de acopio y almacenamiento
- Construcción de sistemas alternativos de captación de agua pluvial de bajo costo, de dotación de agua potable, desalojo de desechos orgánicos y manejo de residuos sólidos

Infraestructura

- Impulsar la construcción de rellenos sanitarios y plantas de reciclaje de desechos residuales
- Apoyar la construcción de un rastro TIF con frigorífico
- Invitar a la iniciativa privada para crear una planta de alimentos concentrados
- Estudiar la viabilidad de continuar la línea del ferrocarril de Beristáin a Tuxpan
- Desarrollar obras de infraestructura de agua potable

- Promover la construcción centrales camioneras y de abasto

Sierra Nororiental

La región de la Sierra Nororiental es una zona con niveles de desarrollo inferiores al promedio estatal, ocasionados por un rezago histórico de inversión en infraestructura económica y social. La población, de más de 430 mil habitantes, se asienta en 28 municipios integrados por más de 900 localidades; de éstas sobresale Teziutlán que alberga a más de 71 mil personas. La región presenta altos niveles de dispersión poblacional: alrededor del 90 por ciento de sus habitantes viven en localidades de menos de 1,000 habitantes

Con más de 140 mil indígenas, la Sierra Nororiental es la zona con más alto porcentaje de población indígena en el Estado, lo que representa el 34 por ciento de la población total de la región. También es el área que cuenta con el mayor porcentaje de municipios marginados: el 90 por ciento de las localidades en la región son considerados de alta o muy alta marginación.

La agricultura es la principal actividad en la región, aunque casi toda la superficie sembrada está dedicada a cultivos de subsistencia. En varias zonas su producción ha sido desplazada por el café, cuyo cultivo favorece la reforestación. La producción de artesanías es relevante, aunque prevalece el intercambio desigual. La comercialización de los productos de la Sierra Nororiental es sumamente deficiente, debido principalmente a las condiciones precarias de la mayoría de las vías de comunicación.

La región presenta graves rezagos en infraestructura física y social. El 30 por ciento de los habitantes de la región no tienen agua entubada, el 64 por ciento no cuenta con drenaje y el 17 por ciento de la población carece de energía eléctrica. Además, más de la mitad de las localidades en la región están incomunicadas

En el aspecto social, el 27 por ciento de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir, y sólo hay 51 médicos por cada 100 mil habitantes, una tercera parte del promedio nacional

Objetivos

- Incentivar el desarrollo equilibrado, sostenido y sustentable de la región que permita abatir los rezagos, ampliar y mejorar la cobertura y funcionamiento de la infraestructura, equipamiento y servicios básicos y el aprovechamiento racional de los recursos naturales de la zona
- Disminuir las disparidades intraregionales en los niveles de bienestar de la población, reconociendo la heterogeneidad y considerando las particularidades de la región

Estrategias y líneas de acción

Comunicaciones y transportes

- Construir y mejorar caminos rurales
- Gestionar con el Estado de Veracruz la construcción de la carretera Tecuntepec-Comalteco
- Crear un sistema de control de transporte público urbano e intermunicipal, en las ciudades de Teziutlán, Zacapoaxtla y Cuetzalan del Progreso
- Emplear tecnologías alternativas de bajo costo para la construcción de carreteras que requieran poco mantenimiento y no deterioren el medio ambiente

Vivienda

- Mejorar la calidad de las viviendas mediante programas de autoconstrucción
- Ampliar el programa de vivienda en todos los municipios
- Crear reservas territoriales en Xochitlán, Tlatlauquitepec y Teziutlán

Agua potable y servicios básicos

- Ampliar la cobertura de servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado
- Realizar estudios para promover la perforación de pozos
- Respalda la constitución de nuevos organismos operadores de agua potable
- Promover la construcción de letrinas dentro de los programas de mejoramiento de vivienda
- Evitar la urbanización en zonas de recarga acuífera, inundables y de interés biológico

Electrificación

- Ampliar la cobertura del sistema eléctrico en localidades y colonias

Salud y alimentación

- Aumentar el número de médicos en la región
- Instrumentar una campaña de medicina preventiva
- Construir, instalar y equipar unidades hospitalarias centros y casas de salud
- Difundir el programa "La salud empieza en casa"
- Ampliar la cobertura de educación, salud y alimentación
- Impulsar la creación de huertos familiares

Educación y capacitación

- Impulsar la tarea de alfabetización
- Incrementar los servicios educativos del área técnica en los niveles medio superior y superior
- Brindar capacitación técnica a las microempresas y talleres familiares
- Dar mayor capacitación para el trabajo agrícola

Desarrollo de mercados

- Eliminar el rezago en materia de infraestructura de acopio y de mercados regionales

Atención a Comunidades Indígenas

- Reconocer los derechos de estas comunidades
- Apoyar las culturas tradicionales
- Educar en materia de salud en los rubros
- Materno-infantil
- Planificación familiar
- Cloración de agua

Aprovechamiento de los recursos naturales

- Diseñar programas ambientales y de reforestación en áreas boscosas
- Promover una mayor vigilancia para evitar la tala inmoderada y el uso irracional de los recursos forestales
- Apoyar la construcción de una planta de tratamiento en el municipio de Teziutlán
- Fomentar el turismo ecológico, apoyándose en centros regionales o microempresas

Actividades productivas y de comercio

- Apoyar proyectos productivos agrícolas y agropecuarios
- Certificar derechos ejidales
- Realizar convenios con instituciones de investigación para apoyar la utilización de tecnologías alternativas que eleven la productividad agrícola

Actividades de turismo

- Promover una cultura de turismo ecológico
- Crear microempresas que produzcan artesanías regionales para el país y el extranjero

- Fomentar la construcción de criaderos de truchas con áreas de recreo, restaurantes, zonas de pesca y cabañas
- Promover la pesca deportiva
- Continuar las inversiones en Yohualichan para integrar la región a la ruta turística totonaca que inicia en el Tajín, Estado de Veracruz

Serdán

La región de Serdán, que comprende un vasto territorio se encuentra ubicada en el altiplano oriental del Estado de Puebla que abarca 31 municipios y más de 900 localidades. Con una población de más de 500 mil habitantes, Serdán es una zona de desarrollo económico medio, aunque con importantes rezagos en infraestructura básica y desarrollo social.

La región presenta una importante dispersión poblacional, con más del 80 por ciento de sus localidades integradas por menos de 1,000 habitantes. El 52 por ciento de las localidades en la región son consideradas de alta o muy alta marginación, y sólo el 2 por ciento de la población es indígena, la proporción más baja en todo el Estado

La principal actividad económica es la agricultura y la ganadería, aunque también se han desarrollado la industria manufacturera y el comercio. Su posición geográfica convierte a la región de Serdán en un área estratégica para el desarrollo en el Estado, ya que es el puente natural para integrar a las regiones de la Sierra Norte y Nororiental a la dinámica económica en el Estado.

En cuanto a su infraestructura básica y de servicios, la región de Serdán presenta indicadores muy cercanos a la media estatal, con excepción de disponibilidad de drenaje. El 17 por ciento de la población no cuenta con agua entubada, el 67 por ciento de las viviendas carece de drenaje y el 5 por ciento de los hogares no tiene energía eléctrica. En cuanto a comunicaciones, el 32 por ciento de las localidades están incomunicadas

Los indicadores sociales de la región de Serdán presentan disparidades. La tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años es superior al promedio estatal, el número de médicos por cada 100 mil habitantes es de 32, el más bajo dentro del Estado y respecto al número de indígenas presenta la proporción más baja de todas las regiones al ubicarse en 2 por ciento

Objetivos

- Promover e impulsar a la región de Serdán como centro de desarrollo regional, mediante la inversión en infraestructura básica y fomento comercial
- Fomentar el desarrollo integral de la región a través de una mayor integración regional de las actividades económicas de la zona y como puente para integrar a las regiones de la Sierra Norte y Nororiental

Estrategias y líneas de acción **Comunicaciones y Transporte**

- *Construir puentes y carreteras troncales*
- *Mantener, ampliar y construir caminos rurales*

Comercio

- Desarrollar mercados públicos y tianguis
- Instalar centros de acopio
- Promover seguridad en centros de acopio

Planeación

- Evaluar programas aplicados en la región
- Realizar campañas de difusión para preservar el medio ambiente
- Incentivar la participación social

Sector agrícola

- Impulsar mejoras técnicas y tecnológicas en la producción agrícola
- Mejorar el abastecimiento de insumos para la producción
- Introducir variedades mejoradas de semillas
- Impulsar la organización, producción y comercialización de productos regionales

Servicios públicos

- Mejorar la educación
- Ampliación de la cobertura
- Mejora de la calidad
- Educación de la mujer
- Promover sistemas de salud
- Ampliación de la cobertura
- Salud materno-infantil
- Medicina preventiva
- Vacunación
- Planificación familiar

Tehuacán y Sierra Negra

La región de Tehuacán y Sierra Negra se caracteriza por sus grandes contrastes. Por un lado, incluye a la ciudad de Tehuacán, segunda en importancia en el Estado, y por el otro, agrupa localidades dispersas y de muy alta marginación, principalmente en la Sierra Negra.

En total, la región de está integrada por 21 municipios, y más de 700 localidades, donde habitan cerca de 475 mil personas

Alrededor de la mitad de las localidades se consideran de alta marginación, y cuentan con menos de 1,000 habitantes. Una cuarta parte de la población es indígena.

La avicultura, la porcicultura y la maquila textil, son las principales actividades económicas, destacando la producción de huevo y pollo, de los cuales la región produce el 23 y el 62 por ciento respectivamente del total del Estado. El comercio es otra actividad económica de importancia que aprovecha la infraestructura en comunicaciones que tiene la región, principalmente a través de la autopista Puebla-Tehuacán-Orizaba.

En cuanto a infraestructura de servicios, en el rubro de agua la cobertura es similar a la estatal; sin embargo, persiste un grave rezago en materia de drenaje y electricidad. El déficit de población sin agua entubada es del 22 por ciento, sólo dos puntos porcentuales por encima de la media estatal; el porcentaje de viviendas sin electricidad es del 15 por ciento, ocho puntos porcentuales por encima del promedio en el Estado y la proporción de viviendas sin drenaje es del 55 por ciento, con un rezago de quince puntos porcentuales

Los indicadores de desarrollo social en la región presentan grandes contrastes. Existen rezagos en materia de educación y salud, así como de atención a la población indígena. La tasa de analfabetismo en la población mayor a 15 años es del 23 por ciento, siete puntos más que el promedio estatal. El déficit en salud es de consideración: la región cuenta con sólo 49 médicos por cada 100 mil habitantes, colocándose como la segunda región más atrasada en este rubro

Objetivos

- Promover e impulsar el desarrollo de Tehuacán como polo de desarrollo regional, mediante la inversión en infraestructura básica, fomento industrial y comercial, y políticas de ordenamiento urbano
- Atenuar los rezagos sociales de la Sierra Negra y comunicar a sus localidades para impulsar el desarrollo de esta región

Estrategias y líneas de acción

Tehuacán

Comercio

- Crear mercados públicos y tianguis
- Instalar centros de acopio
- Formalizar el comercio ambulante
- Incrementar la seguridad en plazas comerciales y centros de acopio
- Instalar y readecuar estacionamientos públicos
- Promover ferias y exposiciones comerciales

Industria manufacturera

- Promover e impulsar la creación de parques industriales
- Promover e impulsar proyectos y estudios para el establecimiento de microempresas agroindustriales con el fin de generar cadenas de producción
- Fortalecer la estructura organizativa alrededor de diversos proyectos productivos que encaucen la vocación del trabajo comunitario

Industria pecuaria

- Modernizar rastros

Infraestructura básica

- **Impulsar la inversión en:**
- Red de agua potable
- Drenaje y alcantarillado
- Plantas de tratamiento de agua
- Actualizar el Catastro
- Determinación de usos de suelo
- Plan de ordenamiento urbano y reservas territoriales
- Promover inversión en vialidades y transporte
- Modernización de flotillas
- Paraderos
- Señalización
- Alumbrado

Servicios públicos

- Mejorar la educación
- Ampliar la cobertura (geográfica y de grados escolares cubiertos)
- Mejorar la calidad
- Impulsar la capacitación técnica para el trabajo

Ampliar el sistema de salud

- Cobertura
- Salud materno-infantil
- Mejorar la calidad
- Planificación familiar

Preservación ecológica

- Crear sistemas de recolección de basura y rellenos sanitarios
- Crear parques públicos y áreas deportivas
- Promover la utilización, preservación y control de la reserva de la biósfera Cuicatlán, Tehuacán

Sierra Negra

Comunicaciones y transportes

- Construir y mejorar carreteras y caminos rurales

Vivienda

- Mejorar la calidad de las viviendas mediante programas de autoconstrucción

Sector agropecuario

- Apoyar el desarrollo del café y los productos frutales
- Aprovechar áreas con potencial agrícola e incorporarlas al sistema de riego
- Consolidar la avicultura en la región

Salud y alimentación

- Instalar casas de salud
- Aumentar el número de médicos en la región
- Impulsar la creación de huertos familiares
- Desarrollar campañas de medicina preventiva

Educación y capacitación

- Impulsar la tarea de alfabetización
- Dar mayor capacitación para el trabajo agrícola
- Impulsar la capacitación técnica para el trabajo

Actividades productivas y de comercio

- Apoyar proyectos productivos agrícolas y de microempresas

Valle de Atlixco y Matamoros

La región de Valle de Atlixco y Matamoros es una área predominantemente rural, con un desarrollo económico medio. Integrada por 24 municipios y más de 400 localidades, la región cuenta 350 mil habitantes, de los cuales 4 por ciento es población indígena.

Al igual que en la mayoría de las regiones en la entidad, esta región presenta una gran dispersión poblacional: un alto porcentaje de las localidades tienen menos de 1,000 habitantes, casi todas con niveles de marginación altos

Esta región brinda mayores oportunidades de empleo, la distribución del ingreso es más equitativa y las expectativas de desarrollo social son más amplias.

Las principales actividades económicas en la región son la agricultura, la ganadería, y la manufactura, en especial la industria textil y mueblera. El principal producto agrícola es la caña de azúcar, beneficiada por el clima, altitud y tipo de suelo de la región; otros cultivos no menos importantes que apoyan el comercio y abasto regional son hortalizas, granos alimenticios, fruticultura y floricultura. El comercio es otro rubro que ha tomado creciente importancia en los últimos años, especialmente en los municipios más cercanos a la región Angelópolis.

La infraestructura básica y de servicios en la región de Izúcar de Matamoros presenta resultados similares a los del Estado. Por un lado, el 19 por ciento de la población no tiene agua entubada, y el 43 por ciento de las viviendas carecen de drenaje. Por otro lado, la mayor parte de los hogares cuentan con energía eléctrica, reduciéndose el rezago a sólo el 2 por ciento de la población. (ver tabla V.17).

De los indicadores sociales de la región, el número de médicos por cada 100 mil habitantes asciende a 64, cifra equivalente a dos terceras partes del promedio estatal y la mitad de la media nacional. La proporción de población mayor de 15 años analfabeta es igual a la de la entidad y la población indígena representa sólo el 4 por ciento

Mixteca

La región de la Mixteca está integrada por 45 municipios, que agrupan a 250 mil habitantes en 827 localidades. Al igual que otras áreas en el Estado, la Mixteca presenta un alto grado de dispersión poblacional, con tres cuartas partes de sus localidades integradas por menos de mil habitantes. Los niveles de marginación en la zona son también muy altos, con el 74 por ciento de los municipios clasificados como de alta o muy alta marginación. La población indígena alcanza el 6 por ciento del total en la región.

Las principales actividades económicas de la región son la agricultura y la ganadería. El comercio en el área se ve limitado por las escasas vías de comunicación que la aíslan del resto del Estado. También existe un importante potencial minero que no ha podido ser explotado por la ausencia de caminos y carreteras adecuados.

La infraestructura básica y de servicios presenta graves rezagos. El 29 por ciento de la población carece de agua entubada, el 64 por ciento de los hogares no cuenta con drenaje y el 6 por ciento de las viviendas no tiene energía eléctrica. Por lo que toca a los principales indicadores sociales, la región presenta rezagos importantes: el 26 por ciento de la población mayor de 15 años es analfabeta, y el área sólo cuenta con 68 médicos por cada 100 mil habitantes

Objetivos

- Impulsar el desarrollo sustentable de la región mediante la inversión en infraestructura básica, fomento industrial y comercial
- Convertir a la región de Izúcar en un centro agroindustrial y comercial de importancia nacional, con polos adicionales de desarrollo en el turismo y la industria, que redunde en la consecución de niveles de vida dignos y mayores oportunidades de bienestar para sus habitantes
- Avanzar en la integración regional de la Mixteca, a través de la construcción y ampliación de vías de comunicación en la región
- Impulsar y programar la instalación de equipamiento e infraestructura básica para elevar el nivel de vida de los habitantes en las zonas marginadas e indígenas

Izúcar de Matamoros

Estrategias y líneas de acción

Agropecuario y agroindustrial

- **Convertir cultivos:**
 - De maíz temporalero a sorgo y otros básicos
 - De maíz de riego a hortalizas y flores
- **Promover la agroindustria:**
 - Hortalizas precocidas y congeladas
 - Procesado de productos agropecuarios
 - Apoyo a la comercialización y exportación de flores
 - Apoyo a la crianza y comercialización de trucha
 - Apoyar la integración de las actividades mencionadas vertical y horizontalmente mediante:
 - Centros de acopio
 - Esquemas de contrato y asociación

Infraestructura

- Crear una planta de tratamiento de aguas residuales en Izúcar de Matamoros
- Reubicar tianguis y establecimientos de la central de acopio en Atlixco
- Mejorar vialidades y accesos varios a Atlixco
- Reordenar el transporte público
- Reubicar la central camionera
- Reubicar un rastro TIF (Tipo Inspección Federal)
- Mejorar el sistema de recolección y disposición de basura
- Restaurar el centro histórico
- Rehabilitar edificios y monumentos
- Crear zona peatonal

Tecnológico regional

- Promover el desarrollo de técnicos especializados en las actividades de la región
- Promover capacitación a productores y comerciantes de la región

Valle de Atlixco

- Promover la región como destino de fin de semana
- Impulsar servicios turísticos y de retiro para ancianos, particularmente provenientes del extranjero
- Fomentar inversión en infraestructura turística y de servicios

Mixteca

Caminos rurales y vecinales

- Mantener, ampliar y construir caminos rurales

Sector agrícola

- Promover mejoras técnicas y tecnológicas en la producción agrícola
- Mejorar el abastecimiento de insumos para la producción
- Introducir variedades mejoradas de semillas
- Impulsar la organización, producción y comercialización de productos regionales
- Ampliar los cultivos de cacahuate, ajonjolí y elote

Salud y alimentación

- Mejorar la calidad del servicio de salud y la conservación de las unidades médicas
- Aumentar el número de médicos en la región
- Promover la salud materno infantil
- Impulsar la planificación familiar
- Distribuir despensas y apoyos alimentarios