

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2008 - 2011



Puebla

AYUNTAMIENTO 2008-2011

Capital

a Tiempo

PLAN
MUNICIPAL
DE DESARROLLO
2008 - 2011

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

CONTENIDO

Mensaje de Blanca Alcalá Ruiz, Presidenta Constitucional del Municipio de Puebla.	i
Aspectos Generales del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011.	iii
Introducción.	
Marco jurídico.	
Ejes rectores.	
Diagnóstico General.	vi
Desafíos.	
La ciudad que queremos.	
Eje 1. Desarrollo Social Incluyente.	1
Planteamiento general.	
Análisis estratégico.	
Líneas de política.	
Programa 1. Inversiones sociales, combate a la pobreza y a la marginación.	
Programas 2. Inclusión social y género.	
Programa 3. Seguridad protectora.	
Programa 4. Cultura y deporte como factor de desarrollo humano.	
Programa 5. Oportunidades sociales.	
Eje 2. Competitividad para el Desarrollo Económico.	13
Planteamiento general.	
Análisis estratégico.	
Líneas de política.	
Programa 6. Marco institucional económico.	
Programa 7. Promoción y coordinación económica.	
Programa 8. Infraestructura y servicios para la producción.	
Programa 9. Capital humano, emprendedores e innovación tecnológica.	

Eje 3. Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos.	27
Planteamiento general.	
Análisis estratégico.	
Líneas de política.	
Programa 10. Ordenamiento territorial de alcance metropolitano.	
Programa 11. Desarrollo Urbano Sustentable de Calidad Mundial.	
Programa 12. Servicios públicos operando a Tiempo.	
Eje 4. Ciudad Segura.	39
Planteamiento general.	
Análisis estratégico.	
Líneas de política.	
Programa 13. Sistemas de información para la seguridad pública y la protección civil.	
Programa 14. Desarrollo profesional, equipamiento y actualización del marco jurídico.	
Programa 15. Administración policial especializada y coordinación interinstitucional.	
Programa 16. Corresponsabilidad social en la prevención del delito y la protección civil.	
Eje 5. Gobernanza, Innovación y Transparencia.	51
Planteamiento general.	
Análisis estratégico.	
Líneas de política.	
Programa 17. Gobernanza e innovación.	
Programa 18. Sistema hacendario y financiamiento para el desarrollo.	
Programa 19. Certeza jurídica y gestión política.	
Programa 20. Transparencia y rendición de cuentas.	
Instrumentación, Control y Evaluación.	60
Metodología para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.	67

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Mensaje de Blanca Alcalá Ruiz, Presidenta Constitucional del Municipio de Puebla.

El pasado 11 de noviembre de 2007 los ciudadanos expresaron la decisión de elegir el rumbo que deseaban para su municipio, pero sobre todo enviaron un mensaje categórico: quieren que Puebla sea una ciudad con un desarrollo social más justo y equitativo, con responsabilidades comunes y seguridad para todos, competitiva y con crecimiento económico, con administración eficiente y transparente, con un medio ambiente sostenible. Esas son las tareas a las que todos los que formamos parte de esta gran comunidad debemos dedicar nuestro esfuerzo, capacidad, trabajo y, en especial, nuestra búsqueda constante del desarrollo y el bienestar. Esta es la ruta del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011.

Son varios los desafíos que tenemos por delante, pero son más las ventajas y las oportunidades en el horizonte de los próximos años.

El primer desafío consiste en interpretar correctamente el mensaje del electorado. Es indudable que los habitantes de la ciudad se muestran insatisfechos con la situación que actualmente prevalece en nuestra casa común. Las mujeres y los hombres exigen la creación de condiciones apropiadas para desarrollarse plenamente, para adquirir las capacidades básicas que les provean de mayores oportunidades de realización y para edificar, desde ahora, las bases sobre las cuales la ciudad vivirá en un futuro que ya nos alcanzó.

El segundo consiste en elevar nuestros grados de equidad social. Los fenómenos de pobreza limitan las posibilidades de un desarrollo incluyente porque inhiben la incorporación de la población rezagada a los satisfactores básicos de una vida digna: el empleo productivo y bien pagado, los asentamientos urbanos ordenados, la educación de calidad, la seguridad cotidiana, el ocio y el esparcimiento saludables, el medio ambiente limpio, la disponibilidad de agua, el acceso al mercado y al consumo. En la nueva etapa de nuestra vida municipal, la equidad social es, sin duda, el objetivo de fondo más importante y trascendente.

El tercero tiene que ver con la definición de las prioridades. Gobernar con eficacia es hacer una asignación correcta e inteligente de los recursos públicos. Ninguna comunidad puede alcanzar sus fines colectivos si no resuelve los problemas inmediatos. Por tanto, el reto más urgente es revertir las tendencias en materia de seguridad.

Y el cuarto desafío es la construcción de los pilares sobre los cuales Puebla deberá convertirse en una de las ciudades más competitivas del país. Tenemos un claro mapa de navegación que nos indica que la mejor forma de aumentar los niveles de vida y bienestar se asienta en una economía próspera, moderna y en crecimiento constante. Para alcanzarla necesita, entre otras cosas, una administración municipal moderna, ágil y eficaz; un entorno atractivo para que la inversión local, nacional y extranjera se arraigue e incremente; un emplazamiento urbano ordenado y eficiente;

y una relación con la autoridad basada en la ley y la cooperación, la confianza y la transparencia.

Gobernar con sentido innovador quiere decir des- terrar las viejas formas de hacer política y sustituir- las por otras cuyo signo vital sean los resultados concretos, medibles y tangibles. Estos retos y de- safíos constituyen la columna vertebral del **Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011** que ahora entregamos a la comunidad de Puebla.

Queremos una ciudad capital solidaria, competi- tiva, ordenada, segura y cooperativa, en la que se viva la ampliación de las libertades reales de po- blanas y poblanos. Una ciudad que crezca y se de- sarrolle, que brinde servicios de calidad y se con- vierta en un espacio metropolitano de genuina significación nacional e influencia internacional.

El Plan incluye 20 programas con sus respectivas líneas de política, agrupados en los cinco grandes ejes rectores:

- **Desarrollo Social Incluyente**
- **Competitividad para el Desarrollo Económico**
- **Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos**
- **Ciudad Segura**
- **Gobernanza, Innovación y Transparencia**

Cada uno de ellos recoge las demandas y exi- gencias de los ciudadanos que escuchamos en campaña y en la consulta ciudadana; las reco- mendaciones de cientos de especialistas en las

distintas políticas públicas; la evidencia de las ideas, acciones y prácticas que han funcionado o no en ciudades de dimensiones y características comparables a la nuestra y, desde luego, las pro- puestas que formulamos al electorado.

Un buen gobierno empieza con una buena pla- neación. Los tiempos en que transcurren los perío- dos municipales son breves frente a la magnitud de los problemas; los presupuestos son muy limi- tados y la población desea resultados en el corto plazo. De allí que la asignación correcta de recur- sos, el ejercicio pleno de facultades y la definición de las prioridades son aspectos cruciales. Con esos criterios, articulamos el Plan sobre la base de tres planteamientos elementales: dónde estamos, qué haremos y hacia dónde queremos llegar.

Hicimos una aproximación realista, documentada y crítica al panorama actual para de allí concen- trarnos en las líneas de política que habremos de realizar en los siguientes años, mantener con fir- meza el rumbo, evaluar la ejecución de las políti- cas y, finalmente, llegar a los objetivos deseados.

Hemos iniciado una era de empeño y esperanza en Puebla. Es hora de avanzar con claridad inte- lectual y firmeza política. Tenemos que hacerlo ahora porque no hay tiempo que perder y porque las generaciones actuales y futuras reclaman los beneficios del desarrollo.

Avancemos con seguridad y realismo. Fieles al horizonte y atentos al camino, vamos a hacer de Puebla la gran ciudad del siglo XXI.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Aspectos Generales del Plan Municipal de Desarrollo

Introducción

El Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 es el instrumento de gobierno que identifica los problemas fundamentales de la ciudad capital y describe las líneas de política que el Ayuntamiento llevará a cabo para avanzar en las soluciones.

El objetivo esencial de las inversiones públicas que establece el presente documento normativo es el desarrollo humano, las personas en el ejercicio de sus derechos y el auspicio de las iniciativas sociales de poblanas y poblanos.

Con las estrategias que este Plan propone realizar en los próximos años, se busca hacer frente al desafío de sentar las bases para que la riqueza económica generada por la ciudad capital se traduzca en mejores condiciones de bienestar y en más capacidades para el disfrute de la libertad y seguridad.

Para lograrlo es necesario poner en práctica un ejercicio que, al vincular prospectiva, estrategia y participación, permita relacionar de manera lógica las líneas de política que define el Plan con un presupuesto público orientado bajo criterios de género, transversalidad y gestión para resultados.

La combinación entre la visión de Puebla hacia sus 500 años y la coyuntura contemporánea requiere una estructura que amalgame las generalidades de nuestra realidad municipal con sus

manifestaciones sectoriales específicas, en un esfuerzo reflexivo que confiera sentido a objetivos y estrategias generales con el volumen de recursos existentes para detonar proyectos prioritarios.

Con este propósito, el Plan se divide en tres partes. En la primera, denominada diagnóstico general, se desglosan los aspectos que hacen posible trazar las tendencias globales del desempeño municipal, los problemas fundamentales y los desafíos, cuya dinámica exponemos en la ciudad que queremos.

En la segunda parte se tratan los temas sectoriales en cinco ejes. Cada uno de éstos contiene un planteamiento general, el análisis estratégico, y las líneas de política, las cuales se traducen en programas concretos para la acción pública.

La tercera parte está dedicada a la presentación de la instrumentación, control y evaluación del Plan, así como a la descripción de la metodología usada en su integración.

Esperamos que esta práctica de planeación enriquezca a la célula básica de nuestro federalismo y que con ella las personas aquilaten el vigor de las soluciones colectivas que miran hacia un futuro promisorio.

Marco Jurídico

Con la publicación del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 damos cumplimiento al artículo

107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; artículos 4, 9 fracción II y 10 fracción II de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, así como los artículos 102, 104 y 105 de la Ley Orgánica Municipal.

Este documento rector expone la visión de gobierno que hemos elaborado con la participación de la población, de los grupos y sectores organizados de la sociedad y las aportaciones de los integrantes del cuerpo edilicio.

Las funciones del gobierno municipal cumplen un destacado papel en el impulso de las actividades económicas y productivas, de desarrollo social, deportivo y cultural, de cuidado y protección del medio ambiente, así como de las tareas políticas y administrativas.

Corresponde al Ayuntamiento cumplir y hacer cumplir las leyes, armonizar el trabajo de sus integrantes, organizar la prestación de los servicios públicos, administrar la hacienda municipal y poner en práctica una administración pública moderna, eficiente en su desempeño y eficaz en el logro de objetivos, que haga posible atender las prioridades del desarrollo.

A través del Plan Municipal de Desarrollo se pretende encaminar los esfuerzos de la gestión pública bajo un criterio de racionalización de los recursos públicos, a fin de mejorar los procesos administrativos y adecuar la toma de decisiones a las necesidades del municipio, para que éste perfeccione los mecanismos de rectoría del Estado consagrados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Las disposiciones en materia de planeación, tanto federales como locales, se armonizan bajo principios legales, cuya sistematización confiere a la

planeación municipal coherencia y sentido en función de su esfera de competencia, a fin de dar sustento legal y definir el contenido y alcance del Plan Municipal de Desarrollo.

Al municipio corresponde cumplir responsabilidades de gasto que se vinculan a la prestación de servicios públicos básicos y a las funciones de promoción del desarrollo socioeconómico, político y urbano de sus comunidades. La planeación es uno de los principales medios para cumplir con esas finalidades y organizar la administración pública en torno a criterios de eficacia, eficiencia, honestidad y transparencia.

Municipio Libre

De conformidad con el artículo 115 constitucional, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

La Carta Magna reconoce al municipio como ente promotor del desarrollo económico, social y cultural en el ámbito de su competencia.

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Están facultados para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

A su vez, los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, trata-

miento y disposición de sus aguas residuales.

- b)** Alumbrado público.
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d)** Mercados y centrales de abasto.
- e)** Panteones.
- f)** Rastro.
- g)** Calles, parques, jardines y su equipamiento.
- h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.
- i)** Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, entre otros aspectos, están facultados para:

- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.
- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- e)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática

La Constitución General de la República confiere al Estado Mexicano un papel determinante en la economía nacional como promotor del desarrollo, representante de la nación y responsable de la justicia social.

Corresponde al Estado la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica nacional y la regulación y fomento de las actividades que el interés general demande en el marco de libertades otorgadas por la Constitución General de la República.

El párrafo segundo del artículo 26 de nuestra Carta Magna estipula que los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinan los objetivos de la planeación.

Del texto del artículo 26 constitucional se desprenden los principales criterios normativos generales, los cuales se refieren a que la planeación será democrática y a que el plan y los programas de desarrollo incorporarán las aspiraciones y demandas de la sociedad, las cuales se recogerán mediante la participación de los diversos sectores sociales.

La Planeación en el Ámbito Estatal y Municipal

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla dispone, en el artículo 107, que se organizará un Sistema Estatal de Planeación Democrática, integrado con los planes y programas de carácter regional, estatal y municipal.

El artículo 4 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla estipula que el Ejecutivo y

los Ayuntamientos son responsables, en el ámbito de su competencia, de conducir y llevar a cabo la planeación del desarrollo, fomentando la participación de los sectores económico, social y privado.

En el ámbito local, el Plan Municipal de Desarrollo será presentado por los Ayuntamientos, a través de los Presidentes Municipales, por el periodo constitucional que les corresponda, pudiendo contener consideraciones y proyecciones de mayor plazo.

Las etapas del proceso de planeación, según el artículo 14, son:

- I. Formulación.
- II. Instrumentación.
- III. Control.
- IV. Evaluación.

Por su parte, el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal establece que las actividades de la administración pública se encauzarán en función de la planeación democrática del desarrollo.

El artículo 109 establece que el Plan Municipal de Desarrollo será obligatorio para toda la administración pública, en sus respectivos ámbitos de competencia, por lo que las autoridades, dependencias, unidades, órganos desconcentrados y entidades que la conforman, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, estrategias, prioridades, recursos, responsabilidades, restricciones y tiempos de ejecución que establezcan para el logro de los objetivos y metas.

Ejes Rectores

El Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 es un documento global que incluye una perspectiva de los problemas de la ciudad, con un enfoque metropolitano, un análisis estratégico por eje, los

objetivos hacia los cuales queremos llegar, la ruta para lograrlos, así como las líneas de política que son resultado de las acciones por realizar.

Este documento rector de planeación se estructura en cinco ejes:

- **Desarrollo Social Incluyente.**
- **Competitividad para el Desarrollo Económico.**
- **Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos.**
- **Ciudad Segura.**
- **Gobernanza, Innovación y Transparencia** (véase figura I).

Diagnóstico General

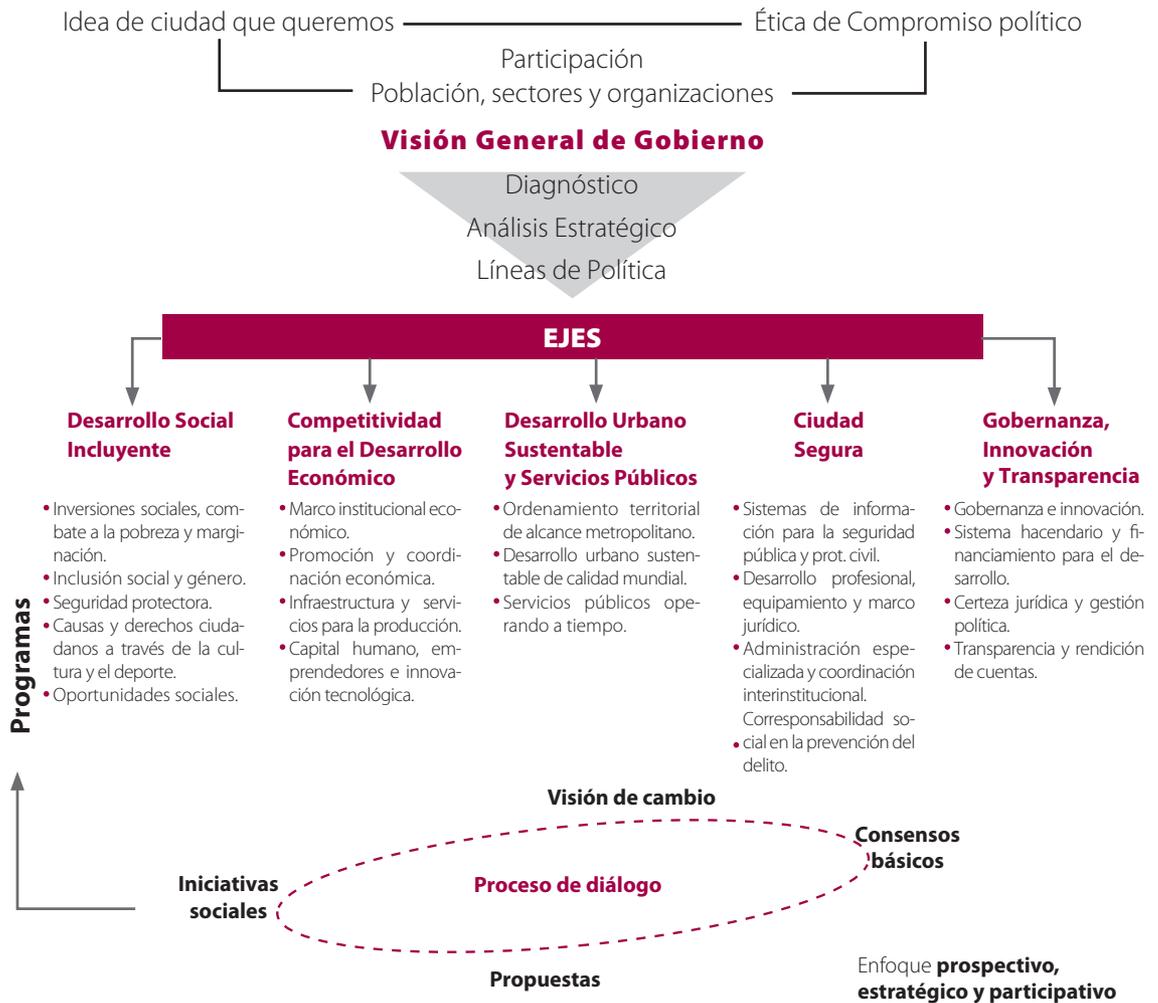
El municipio de Puebla tiene el potencial económico y social para impulsar la economía regional y estatal. Para lograrlo requiere brindar a su población altos niveles de bienestar, y que sea un lugar atractivo para la inversión, muestre orden en su desarrollo urbano y ambiental, mejore la seguridad pública, ponga en práctica mecanismos para optimizar las capacidades institucionales, y que todo lo traduzca en acuerdos y consensos.

La viabilidad de la ciudad de Puebla está en la fortaleza de su tejido social, en el vigor de su desempeño económico y en la orientación metropolitana de su gestión urbana, así como en el marco de un gobierno garante del Estado de Derecho.

Puebla atraviesa por una etapa en que las soluciones a los problemas rebasan su ámbito territorial y requieren para su atención los esfuerzos de diversos actores nacionales e internacionales, así como la coordinación con otros ayuntamientos y con los gobiernos estatal y federal.

Figura I. Estructura Conceptual

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO



En el 2031 se cumplirán 500 años de la fundación de nuestra ciudad. El reto es conformar una Puebla moderna, eje de cambio de una de las regiones socioeconómicas más dinámicas y productivas del país.

Ubicación Geográfica¹

Coordenadas Geográficas Extremas

Al norte 19°14'; al sur 18°50' de latitud norte; al este 98°01' y al oeste 98°18' de longitud oeste.

Colindancias

El municipio de Puebla colinda al norte con el estado de Tlaxcala y el municipio de Tepatlaxco de Hidalgo; al este con los municipios de Tepatlaxco de Hidalgo, Amozoc y Cuautinchán; al sur con los municipios de Cuautinchán, Tzicatlacoyan, Huehuetlán El Grande y Teopantlán; al oeste con los municipios de Teopantlán, Ocoyucan, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo.

¹ Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico, 2000. Inédito.
INEGI. Dirección General de Geografía. Superficie del país por entidad y municipio. 2000.
INEGI. I y II Censos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

Porcentaje Territorial

El municipio de Puebla de Zaragoza tiene una superficie de 524.31 kilómetros cuadrados, que lo ubica, en extensión, en el lugar número 5 con respecto a los demás municipios, y representa el 1.59 por ciento de la superficie del estado.

Conocida desde su fundación como “Ciudad de los Ángeles”, es la cuarta más grande e importante de México, sólo después del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, de acuerdo al último conteo de población 2005; y a la vez es la cuarta área metropolitana más grande de México.

Población

De acuerdo a los datos del II Conteo de Población y Vivienda 2005, Puebla es el municipio más poblado del estado, con 27.6 por ciento de la población estatal; 1 millón 485 mil 941 habitantes (775 mil 585 mujeres y 710 mil 356 hombres), registrando una tasa media anual de crecimiento en el período 2000-2005 de 2.0 por ciento, nivel superior a la media estatal y nacional (véase tabla I).

La proyección de la población para los próximos años muestra que ésta seguirá creciendo en forma

constante y que, para atender sus necesidades, el municipio deberá perfeccionar sus instrumentos de bienestar, promoción económica, rectoría estatal e inversión pública (véase tabla II).

Tabla II. Proyecciones de población

Año	Población
2005	1 488 128
2010	1 613 646
2015	1 720 449
2020	1 811 898
2025	1 887 724
2030	1 945 509

Fuente: CONAPO, Proyecciones 2005-2030.

En el último lustro, la estructura de población se modificó al reducirse el porcentaje de personas menores a 14 años y elevarse el número de los habitantes con 15 años y más (véase gráfica I).

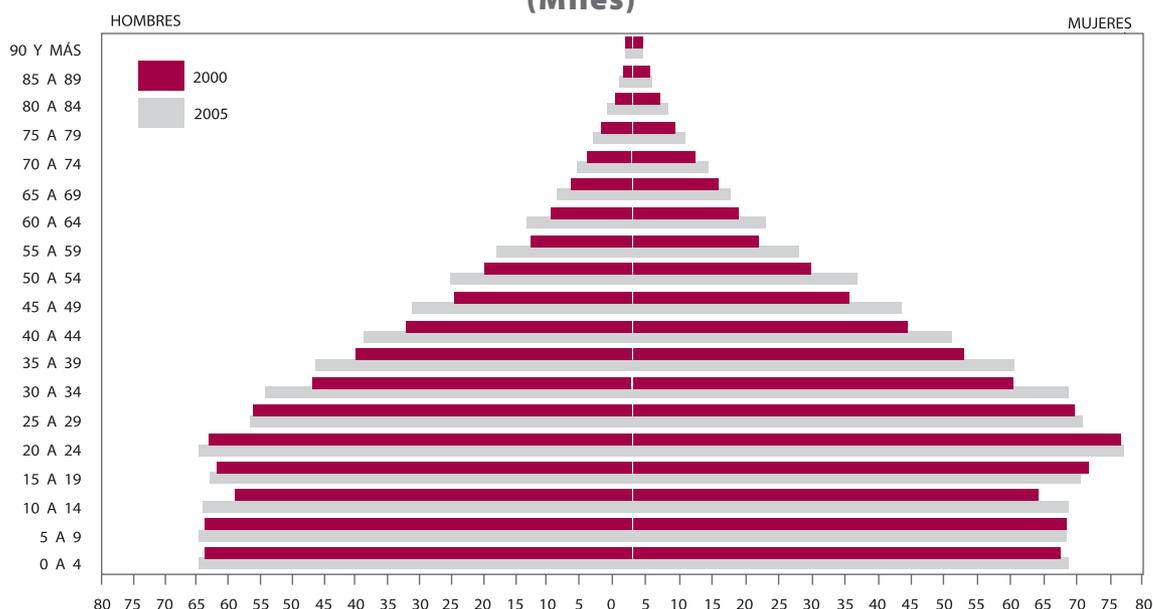
Este cambio en la estructura sociodemográfica indica que el gasto público deberá reorientarse paulatinamente hacia el diseño y la puesta en práctica de políticas públicas y programas para jóvenes y adultos mayores, tanto en su componente de bienestar social como en la promoción económica.

Tabla I. Población Total

Año	Total	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
2000					
Estado	5,076,686	2,448,801	48.2	2,627,885	51.8
Municipio	1,346,916	644,480	47.8	702,436	52.2
2005					
Estado	5,383,133	2,578,664	47.9	2,804,469	52.1
Municipio	1,485,941	710,356	47.8	775,585	52.2

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

Gráfica I. Población total por grupo quinquenal de edad según sexo
Años censales 2000 y 2005
(Miles)



Economía

Como en la mayoría de los centros urbanos, la principal fortaleza de la ciudad capital está en su economía, que se expresa por el dinamismo del estado de Puebla.

Entre 1994 y 2006, el estado de Puebla registró una tasa media de crecimiento anual del PIB real de 2.34 por ciento, que resulta mayor a la nacio-

nal, que en ese mismo periodo fue de 0.66 por ciento (véase tabla III).

En los últimos meses los niveles inflacionarios en el municipio de Puebla se han mantenido estables; incluso, en algunos casos se han ubicado por abajo del total nacional. La inflación acumulada nacional en 2007 fue de 4.03 por ciento, mientras que en la ciudad de Puebla fue de 3.85².

Tabla III. Producto Interno Bruto (PIB)
Nacional y Estado de Puebla Precios constantes de 1993.
Crecimiento anual real respecto al año anterior.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tasa media de crecimiento anual real 1994-2006
PIB Nacional	4.49%	-6.2%	5.2%	6.8%	5.0%	3.8%	6.6%	0.0%	0.8%	1.4%	4.2%	2.8%	4.8%	0.66%
PIB Estado de Puebla	4.1%	-8.2%	8.9%	8.7%	7.7%	8.4%	4.3%	1.1%	-1.2%	3.0%	0.5%	6.5%	5.5%	2.34%

Fuente: INEGI, Información económica, PIB.

² Datos obtenidos del Banco de México.

El municipio contribuye de manera destacada al crecimiento de la economía estatal; sin embargo, éste no se traduce en el incremento de los salarios a los trabajadores en términos reales ³.

Al analizar el comportamiento del salario promedio diario de cotización que utiliza el Instituto Mexicano del Seguro Social, se observa que durante 2007 el salario se mantuvo 2.5 por ciento abajo del total nacional.

El municipio de Puebla presenta grandes desigualdades económicas, que se traducen en una fuerte exclusión social, principalmente localizada en unidades habitacionales, colonias populares y juntas auxiliares.

Entorno Metropolitano

De acuerdo con el estudio denominado Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005, publicado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el INEGI, existen 56 zonas metropolitanas cuya población en 2005 ascendió a 57.9 millones de personas, que representa el 56 por ciento de la población total del país.

De las 56 zonas metropolitanas, 9 tienen más de un millón de habitantes, en el orden que sigue: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna, donde residen 36.6 millones de personas, más de la tercera parte del total nacional 35.4 por ciento.

La zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala en 2005 albergaba a 2.47 millones de personas en una superficie de 2,223 kilómetros cuadrados.

Una de las características de las zonas metropolitanas es que se convierten en centros que atraen una mayor afluencia de población flotante y registran crecimientos poblacionales más altos.

En el caso del municipio de Puebla, la tasa media de crecimiento anual de la población pasó de 2.4 a 2.5 entre las décadas de 1980-1990 y 1990-2000, respectivamente. Entre 2000 y 2005 dicha tasa fue de 2.0, la cual, como ya se señaló, es mayor a la estatal y a la nacional, hecho que contribuye al déficit en materia de infraestructura, transporte público, salud y educación, entre otros (véase tabla IV).

Tabla IV. Tasa media de crecimiento anual de la población

Periodo	1980-1990	1990-2000	2000-2005
Estado	2.2	2.1	1.2
Municipio de Puebla	2.4	2.5	2.0

Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, Puebla, edición 2006.

Desafíos

La zona metropolitana de la ciudad de Puebla se enfrenta así a los desafíos de una metrópoli en construcción respecto al fortalecimiento de las oportunidades sociales que permitan desarrollar las capacidades de las personas, la oferta de empleo, la dotación de infraestructura, la prestación de servicios básicos, el deterioro ambiental, la seguridad pública y el financiamiento de programas y proyectos ejecutados por la administración municipal.

³ Inferencias realizadas con base al comportamiento del índice Nacional de Precios al Consumidor del 2007 a Marzo del 2008.

Esos desafíos se resumen en la necesidad de hacer compatible el crecimiento económico con el aumento de los niveles de bienestar de la población. Los indicadores agregados que se han elaborado para medir el desempeño de las ciudades y la calidad de los sistemas locales de bienestar, muestran, por un lado, que aunque la economía del municipio de Puebla ha crecido, su competitividad pierde posición en el escenario nacional; por el otro, los indicadores de bienestar han disminuido.

En el contexto metropolitano, nacional y global, Puebla tiene ante sí la oportunidad de enfrentar estos retos mediante soluciones integrales que miren al futuro. Los problemas inmediatos expresan obstáculos estructurales, que sólo pueden salvarse si actuamos pensando en el porvenir. Por esta razón cobra sentido plantearnos la ciudad que queremos.

La Ciudad que Queremos

En el presente Plan Municipal de Desarrollo manifestamos nuestra convicción de que es posible vigorizar nuestra identidad de ciudad y preparar el camino hacia un mejor futuro, coordinando las aportaciones gubernamentales y de los sectores privado y social.

La esencia de esta visión es hacer un gobierno que interactúe efectivamente con los ciudadanos a través de procesos administrativos, innovadores y transparentes para posicionar a Puebla como una ciudad desarrollada, competitiva, ordenada, sustentable, con servicios públicos eficientes y segura.

La democratización avanza y exige que los actores fundamentales unamos nuestros esfuerzos y los pongamos al servicio de soluciones inmediatas y de largo plazo.

En este sentido, para lograr la ciudad que queremos, es necesario: que con el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 se asuma una posición ética hacia la economía y el desarrollo; se impulsen políticas públicas que dirijan la asignación de recursos en función de las prioridades de los infantes, mujeres, familias y de los grupos de población pobre en las zonas marginadas; se privilegie la gestión metropolitana, la equidad para aumentar el bienestar social, la economía del conocimiento, la seguridad y confianza; y se genere gobernanza e innovación.

Gestión metropolitana

Dar respuesta a problemas de alcance regional compromete al ayuntamiento y reclama constantes esfuerzos de negociación y concertación, el acercamiento a las propuestas de ciudadanos, el acuerdo con inversionistas y la colaboración con otros gobiernos mediante un enfoque metropolitano.

La metropolización que vivimos responde al hecho de que hoy Puebla es una ciudad central enlazada a otras ciudades, las cuales conforman una conurbación y una red de intercambios económicos, poblacionales, políticos y culturales.

La perspectiva metropolitana que el Plan asume plantea decisiones, problemas y soluciones que sólo pueden ponerse en práctica con el concurso de otros municipios y gobiernos estatales.

Equidad para aumentar el bienestar social

La libertad para el disfrute del desarrollo humano representa una extraordinaria oportunidad en la senda del bienestar, el disfrute de más oportunidades en las familias, las colonias, los barrios y las juntas auxiliares. En la sociedad debe prevalecer la equidad entre los ciudadanos. Si trabajamos juntos aumentamos las posibilidades de romper inercias y situaciones que obstaculizan el desarrollo.

Economía del conocimiento

En el ámbito económico enfrentamos el reto de vincular el conocimiento con la productividad para mejorar la competitividad y construir una economía con rostro humano para fortalecer la educación, mejorar los sistemas de salud, mejorar la nutrición infantil y la de las mujeres, disminuir los rezagos sociales, dotar a la población de seguridad protectora, acabar con la inseguridad y contribuir a vencer el analfabetismo.

Seguridad y confianza

Con la cultura de cohesión y solidaridad social, planteamos abrir cauce a una cultura que deje atrás la inseguridad y la sustituya por otra de seguridad. Sólo haciéndonos responsables de nuestro destino, seremos capaces de alcanzar el perfil de la ciudad que deseamos.

Si queremos transformar a la ciudad, debemos reconocer nuestro presente, definir las principales circunstancias en las que actuamos, afrontar los desafíos, adoptar el enfoque con el que debemos planear y diseñar las estrategias.

Gobernanza e innovación

Todo lo anterior requiere de gobernanza y de procesos de innovación. La gobernanza es exigencia de un gobierno que busca construir un proceso de dirección de la sociedad, que comunica sobre la base de un intercambio de recursos para la adopción de proyectos comunes y que, en esta medida, requiere desatar mecanismos que fortalezcan la capacidad de innovar.

El plan se convierte así en posición de gobierno, en guía para dirigir el rumbo que Puebla reclama, en código cuyos principios provean visión y escenarios futuros de valía.

Por eso el ***Plan Municipal de Desarrollo*** tiene en la gente su prioridad. Las personas son el prin-

cipio y el fin de las acciones de gobierno, centros de decisión individual en los que se construye ciudadanía de manera cotidiana.

Este documento rector sienta las bases para los próximos tres años y los periodos subsecuentes e invita a los poblanos a hacer suya la ciudad, a partir del despliegue de fuerzas, recursos y capacidades sociales; al mismo tiempo, es norma para que los servidores públicos se apropien de la visión de cambio que propone y acrecienten con ello su grado de responsabilidad y compromiso ante los ciudadanos.

El Plan representa la base para programar nuestro presupuesto de egresos y el perfil de nuestros sistemas de control y evaluación gubernamental, con la finalidad de conducir el actuar del gobierno con una orientación de largo plazo y con énfasis en las estrategias, objetivos y prioridades.

Misión

Construir los lazos económicos y sociopolíticos de una Puebla incluyente, a fin de recuperar la viabilidad de nuestra ciudad capital como espacio de bienestar, economía competitiva, metrópoli cultural y de vanguardia y centro regional seguro.

Visión

Impulsar una ciudad capital solidaria, competitiva, ordenada, segura y cooperativa, como base de la ampliación de las libertades reales, para que sus habitantes disfruten de un desarrollo humano integral y de más oportunidades, en un marco de crecimiento económico, con servicios de calidad y en un espacio metropolitano de significación nacional e influencia internacional.

Vínculos Transversales

El sistema de vínculos transversales, como criterio para la coordinación institucional del Ayuntamiento de Puebla, facilita la proyección de nuestra visión y sostiene nuestra actuación hacia el horizonte delimitado anteriormente.

Los vínculos transversales que buscan la integración del desempeño del equipo de trabajo son:

Apropiación

Al apropiarse de la visión prospectiva y de la idea de ciudad que impulsamos, el equipo de trabajo y los servidores públicos contribuyen a forjar una nueva identidad social y pública en que poblanas y poblanos puedan reconocerse como parte activa y fundamental de la ciudad.

Participación y corresponsabilidad

El actual gobierno está convencido de que cualquier cambio fundamental requiere de la participación de todos.

Comunicación

Difundir y explicar los planes, programas, proyectos y acciones que realiza el gobierno municipal es fundamental para incrementar la confianza y la participación de los ciudadanos así como su retroalimentación.

Proyecto

Para aprovechar los recursos, multiplicar los esfuerzos y las inversiones es necesario dar orden al trabajo cotidiano y realizar acciones en que concurren los sectores público, privado y social.

Equidad

La vocación de servicio requiere la equidad entre mujeres y hombres, la cual es

determinante para mejorar las condiciones de quienes se encuentran en situación de desventaja por razones de género o de circunstancia económica.

**EJE 1. DESARROLLO
SOCIAL INCLUYENTE**

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Eje 1. **Desarrollo Social Incluyente**

Planteamiento General

La ciudad de Puebla es un espacio natural, social y urbano en el que se vinculan múltiples actividades comerciales, industriales, financieras, comunicacionales, de transporte y cultura. Como motor del desarrollo del estado y del país, Puebla capital conforma un centro de creatividad y energía humana.

De entre sus retos, el más apremiante es reducir la inequidad social. Nuestra prioridad es diseñar y aplicar soluciones viables, así como ejecutar acciones que disminuyan la pobreza y la desigualdad, focalizando la atención en las personas y en el entorno donde se desarrollan.

Disminuir la pobreza es un imperativo ético y moral de cualquier gobierno. La pobreza es algo más que una carencia de bienestar; es un estado de constante indigencia cuyo drama consiste en su poder deshumanizante, pues coloca a mujeres, hombres y niños bajo el dictado absoluto de la necesidad.

2 0 0 8 - 2 0 1 1

En la construcción de la política social del municipio hemos considerado a la "pobreza", vinculada

a las condiciones alimentarias, de capacidades y patrimonial.⁴

La pobreza es parte de una cadena mucho más amplia y compleja relacionada con el crecimiento económico, con la formación de capital humano y con la productividad de una nación, un estado o un municipio, de suerte que, para disminuirla, hay que actuar en varios frentes a la vez.

Por su parte, la marginación es un fenómeno estructural que se manifiesta en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.⁵

Por ello, debemos superar esquemas de solución paternalistas y generar acciones dirigidas por un entendimiento ético y cuya finalidad sea el disfrute de libertad que permita lograr mejores niveles de desarrollo humano solidario.

La política social integral debe permitir que los actores económicos, políticos y sociales, se unan en torno a la inversión en la gente, que permitan su desempeño en una sociedad comprometida a ofrecer a las personas la posibilidad de realizarse.

Por tanto, la universalidad, equidad, transversalidad, integralidad, participación ciudadana, justicia distributiva, transparencia y rendición de cuentas, son los principios que regirán la política social del municipio.

Análisis Estratégico

No obstante los esfuerzos desplegados por gobiernos, inversionistas e iniciativas ciudadanas, aún se padecen severos rezagos, lo que nos lleva

a tomar conciencia de la situación actual en materia de desarrollo social.

Como ya se ha referido, Puebla es el municipio más poblado del estado, y la mayoría de sus habitantes se concentran en 10 localidades.

En materia de educación para 2005, según datos del INEGI, el porcentaje de miembros de hogares de entre 6 y 14 años que no asisten a la escuela asciende a 2.25 por ciento.

La misma fuente nos indica que del total de personas mayores de 18 años, el 72 por ciento no tiene educación superior, 1.5 por ciento tiene nivel de educación técnica y comercial, 9.4 por ciento cuenta con nivel de entre uno a cuatro años de educación superior, 14 por ciento tiene educación superior de cinco años o más, 1.7 por ciento con postgrado, y 1.4 por ciento no especificado.

Respecto al índice de analfabetismo, de acuerdo con datos del INEGI, la ciudad de Puebla registró en 2005 un 6.4 por ciento (el promedio nacional es 10.9 por ciento), equivalente a más de 60 mil personas; de éstas, 38 mil (el 63.4 por ciento) son mujeres y 22 mil (36.6 por ciento) hombres.

Por lo que corresponde a la infraestructura educativa, para el 2005 existían 1 mil 501 planteles educativos en el municipio y 14 mil 443 aulas⁶. El número de Bibliotecas Públicas registrado es de 45, cifra insuficiente para atender a más de 415 mil 472 usuarios.⁷

En cuanto a los centros de desarrollo infantil, en el municipio existen un total de 35, en los que se atiende a más de 2 mil 889 menores de entre los 45 días de nacidos a 3 años de edad, lo que deja

⁴ Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos A.C.

⁵ CONAPO 2007, "Evaluación y prospectiva de indicadores de marginación en el municipio de Puebla".

⁶ SEP. Subsecretaría de Planeación Educativa Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto; Departamento de Estadística y Seguimiento Presupuestales.

⁷ Secretaría de Cultura del Estado. Coordinación de Bibliotecas Públicas en el Estado, Unidad de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informático, obtenido del Sistema para la Consulta del Cuaderno Estadístico Municipal, Puebla, Pue. Edición 2006.

en evidencia la necesidad de crear espacios para atender la demanda en este rubro.⁸

La salud y la nutrición son condiciones indispensables para que el ser humano desarrolle todas sus potencialidades y participe activamente como parte del capital productivo de su comunidad.

Sin embargo, es común la presencia de enfermedades y adicciones en los individuos. Los factores que la causan son muchos y diversos relacionados con el medio donde se desenvuelve el sujeto individual o colectivo, por lo que en la relación salud-enfermedad inciden aspectos biológicos, educativos, demográficos, económicos, ambientales, tecnológicos y culturales, individuales o del conjunto de individuos que conforman una sociedad.

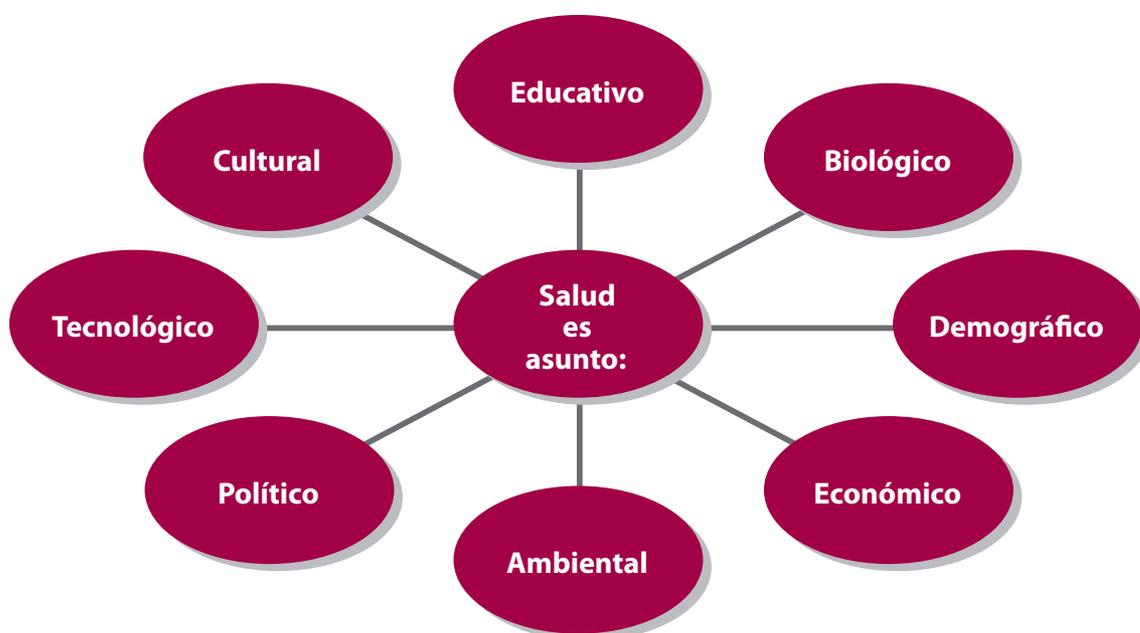
Según datos de la Secretaría de Salud del Estado de Puebla, las principales causas de muerte son: la diabetes mellitus, las enfermedades del corazón,

los tumores malignos, las enfermedades del hígado y los accidentes. Por lo que respecta a la enfermedad por virus de Inmunodeficiencia Humana, para el 2007, Puebla ocupó el lugar duodécimo, con 108 defunciones; asimismo, la desnutrición en el municipio afectó en el mismo periodo a 7 mil 343 menores de 5 años (veáse figura 1.1)

En Puebla se cuenta con 91 unidades médicas del sector salud y se registra un total de 708 mil 607 personas derechohabientes, y 703 mil 497 que no lo son, de las cuales 339 mil 957 son hombres y 363 mil 540 mujeres.⁹

Una forma en la que queda de manifiesto la exclusión social, se observa en el análisis de las características de la vivienda; actualmente aún existen viviendas particulares sin agua entubada, drenaje y energía eléctrica, así como con hacinamiento en los hogares. De las más de 353 mil 019 viviendas en el municipio, encontramos 8 mil 357 con

Figura 1.1. Enfoque integral de atención en salud.



⁸ SEP. Subsecretaría de Planeación Educativa Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto; Departamento de Estadística y Seguimiento Presupuestales.

⁹ INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

piso de tierra y 6 mil 200 con carencias de agua¹⁰, situación que demanda acciones concretas por parte de las diferentes esferas de gobierno.

Por otra parte, en una clasificación territorial para identificar la pobreza en el municipio de Puebla, encontramos que ésta se observa a través de los Polígonos Hábitat con características de pobreza patrimonial, la cual se traduce, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CO-NEVAL), en la insuficiencia de ingreso que impide adquirir lo mínimo indispensable en vivienda, vestido, calzado y transporte para cada miembro de la familia.

En este contexto, se han ubicado 54 polígonos de pobreza patrimonial que concentran 163 mil personas que habitan en ellos, mismos que perciben menos de 55 pesos diarios.¹¹

En materia de género, los indicadores revelan que uno de cada cuatro hogares tiene jefatura femenina, el 94.6 de las mujeres participan en trabajos domésticos, de cada 10 analfabetas siete son mujeres, una de cada 10 sufrió violencia familiar.

Según datos del estudio de Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, 2002 el municipio de Puebla tiene el IDG (Índice de Desarrollo Relativo al Género)¹² más alto del estado, con un valor de 0.8135.

No obstante lo anterior, se observa que en Puebla capital, de los 94 mil 593 hogares encabezados por mujeres¹³, el 90 por ciento de las jefas de familia que superan los 24 años de edad, carecen

de las herramientas educativas y la capacitación adecuada para desarrollar sus actividades productivas, lo que demuestra que en el municipio existen necesidades sin atender en los hogares con jefas de familia.

Asimismo, existe por parte de la sociedad una persistente demanda de seguridad protectora por satisfacer, que impida que la población vulnerable caiga en situaciones desfavorables ante el impacto de fenómenos económicos, sociales y culturales. Una demanda que exige de manera integral servicios de salud, educación, nutrición y vacunación, así como diversos programas de previsión, los cuales enfatizan en las capacidades de los individuos para que por sí mismos aumenten su grado de disfrute de libertad al gozar de mejores alternativas sociales.

La vulnerabilidad social constituye el riesgo de caer en una condición de pobreza y marginación, misma que, según el Consejo Nacional de Población, se identifica por la condición étnica de los individuos, su condición de adultos mayores, mujeres jefas de familia, personas con discapacidad y niños en situación de calle.

En la Ciudad de Puebla se registra un total de 41 mil 292 personas de 5 años y más que habla lengua indígena, siendo la primera de ellas el náhuatl y la segunda el totonaca. Se estima que 9 mil 70 indígenas son analfabetas (véase tabla 1.1).

En cuanto a la población con capacidades especiales la mayoría es por problemas de carácter motriz, visual, de lenguaje y auditivo (véase tabla 1.2).

¹⁰ Ibid

¹¹ Secretaría de Desarrollo Social, Polígonos Hábitat.

¹² Este índice de desarrollo relativo al género es calculado por el PNUD México. Mide el nivel de desarrollo considerando las desigualdades entre hombres y mujeres, las cuales pueden diferir entre regiones, estados y municipios.

¹³ INEGI II. Censo de Población y Vivienda 2005

**Tabla 1.1 Municipio de Puebla.
Población de origen indígena**

Indígenas	
Población de 5 años y más que habla lengua indígena	41,292
Población de 5 años y más que habla lengua indígena y español	39,393

Fuente: INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, 2008.

**Tabla 1.2 Municipio de Puebla.
Personas con discapacidad**

Capacidades Especiales	
Población con capacidades especiales	20,044
Población con discapacidad motriz	9,809
Población con discapacidad auditiva	3,155
Población con discapacidad visual	4,204
Población con discapacidad mental	3,364
Población con discapacidad de lenguaje	720
Otra	218

Fuente: INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, 2008.

Por otra parte, la estructura por edad de la población muestra una profunda transformación: los infantes y los adolescentes, es decir, los menores de 15 años, en los últimos años han disminuido su proporción, mientras que los adultos y los de la tercera edad la han incrementado.

Por lo que respecta a la cultura y el deporte, éstos deben considerarse como ampliación de los derechos sociales para procurar el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, por lo que la práctica deportiva, la cultura y el esparcimiento, se constituyen entonces en un derecho fundamental para las personas.

La ciudad de Puebla se ha caracterizado a lo largo de su historia como un referente a nivel nacional por su riqueza multicultural y su patrimonio. En plena globalización es necesario preservar y acrecentar la riqueza cultural de la ciudad de Puebla, que nos permita fortalecer nuestra identidad. Al invertir en la promoción y difusión de la cultura, se invierte en el bienestar de las personas.

Hoy es necesario que gobierno municipal y sociedad generen mayores espacios que hagan posible la libre creación y expresión artística.

En cuanto infraestructura del patrimonio cultural tangible, se tienen registrados 27 museos, 13 teatros, 14 centros culturales, 7 galerías, 20 auditorios, 2 fototecas, 60 salas de cine y 2 hemerotecas.

Por su parte, el deporte debe ser considerado como un factor que permita la convivencia, que sea espacio de entretenimiento y recreación, de cuidado del medio ambiente y que brinde las bases para el cuidado de la salud; asimismo, es clara la falta de programas permanentes que difundan las actividades deportivas y recreativas.

Se observan además mínimos espacios con infraestructura moderna, y las áreas al aire libre son poco utilizadas para el disfrute de la actividad física, que ayuda a disminuir los índices de violencia, drogadicción, alcoholismo, tabaquismo y delincuencia.

El escenario descrito anteriormente nos compromete a impulsar una política social incluyente, que responda a la equidad.

Nos hemos propuesto abrir el gobierno municipal a la influencia de los proyectos de los ciudadanos y a fortalecer las oportunidades sociales; se procurará que la participación ciudadana sea un firme detonante de los presupuestos y de las obras de infraestructura social básica.

En síntesis, la política de desarrollo social del Ayuntamiento tendrá como objetivo fundamental contribuir a disminuir la pobreza y marginación en sus distintas manifestaciones, así como promover la inclusión de los sectores y grupos de la sociedad al goce de los derechos sociales como la educa-

ción, la cultura, el deporte, la infraestructura básica, la vivienda, la salud, la alimentación, el desarrollo urbano, el medio ambiente, la no discriminación, la vida sin violencia, los derechos de las mujeres, de los jóvenes, de los niños, de las personas con discapacidad y de los adultos mayores.

Figura 1.2 Despliegue de las capacidades individuales



Líneas de Política

Objetivos

Objetivo general 1. Mejorar los niveles de bienestar social de la población del municipio.

Objetivo 1. Contribuir a la reducción de los niveles de marginación y pobreza de los hogares y las familias.

Objetivo 2. Incorporar e institucionalizar el enfoque de género y la perspectiva transversal en programas, proyectos y acciones municipales.

Objetivo 3. Revertir la tendencia negativa de los principales indicadores de bienestar social.

Objetivo 4. Establecer programas y proyectos afines a las necesidades de extensión y difusión de la cultura, de la preservación y divulgación del patrimonio cultural y del arte urbano, para coadyuvar al fortalecimiento de la identidad poblana, así como la promoción del deporte.

Objetivo 5. Impulsar políticas públicas para ampliar el abanico de oportunidades de la población.

Estrategias

Estrategia general 1. Diseñar y aplicar una política de desarrollo social constituida por un conjunto de programas del ámbito municipal, estatal y federal que hagan efectivos los derechos sociales,

promuevan la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, y permitan crear nuevas formas de relación gobierno-sociedad basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad (veáse figura 1.2).

Estrategia 1. Llevar a cabo un intenso programa de inversiones en infraestructura para el desarrollo social, promover el aumento del gasto de inversión en la gente y coadyuvar en los programas de apoyo a la vivienda y crédito social.

Estrategia 2. Impulsar esquemas que permitan la inclusión social y el desarrollo de las mujeres.

Estrategia 3. Fortalecer los espacios de seguridad económica, social y medioambiental en favor de la niñez, juventud, personas con discapacidad y población en condiciones de vulnerabilidad.

Estrategia 4. Vincular estrategias de corresponsabilidad social, en los sectores público, privado y social, en las diversas acciones culturales, artísticas y deportivas, como actividades generadoras de desarrollo humano.

Estrategia 5. Mejorar los esquemas de los programas sociales.

Programa 1. **Inversiones sociales y combate a la pobreza y a la marginación**

- Focalizar y priorizar las inversiones según tipo y lugar de expresión de los rezagos y precarización, en juntas auxiliares, barrios y colonias populares.
- Formular y evaluar proyectos de alto impacto y beneficio social, que permitan concertar recursos adicionales destinados a obras de infraestructura social.

- Involucrar a los ciudadanos para la ejecución, seguimiento y conservación de las obras públicas de infraestructura social.
- Suscribir acuerdos con universidades públicas y privadas para la realización de proyectos vinculados a la superación de la pobreza, así como la elaboración de estudios e investigaciones que profundicen en el conocimiento de las causas, características y efectos de la pobreza en la ciudad.
- Ejecutar inversiones en:
 - **Educación**, principalmente enfocadas a disminuir el analfabetismo, elevar el aprovechamiento escolar, disminuir la brecha digital, mejorar el entorno físico que permita el desarrollo de las actividades educativas, y otorgar becas escolares a población en situación de desventaja social.
 - **Salud**, orientadas a la promoción y la prevención, así como a la detección de factores de riesgo; asimismo, a la nutrición y el ejercicio físico.
 - **Promoción** de la cultura para ampliar los espacios de recreación y entretenimiento.
 - En materia de **género y equidad social**, para atender demandas de mujeres, niños, adultos mayores, jóvenes y personas con discapacidad.
- Promover y gestionar esquemas financieros que permitan la obtención y/o dignificación de vivienda social.
- Coadyuvar al mejoramiento del entorno de las unidades habitacionales

Programa 2. Inclusión social y género

- Poner en marcha esquemas de comportamiento democrático en los hogares, que permitan una toma de decisiones familiares sustentadas en la igualdad.

- Promover la creación y protección del patrimonio familiar.
- Crear un sistema de organización social para lograr una mayor participación ciudadana.
- Diseñar y operar un programa de asistencia técnica para la estimulación y profesionalización de organizaciones de la sociedad civil, que genere vínculos productivos entre gobierno y ciudadanos.
- Orientar el gasto público municipal con enfoque de género.
- Poner en práctica un esquema de acompañamiento por parte del gobierno municipal en los procesos de empoderamiento de las mujeres.
- Atender las necesidades de madres trabajadoras que les facilite mejorar su ingreso familiar.
- Promover la certificación de competencias laborales del sector femenino.
- Fortalecer el Instituto Municipal de las Mujeres.
- Establecer centros de atención y desarrollo de la mujer para la capacitación y asesoría legal en defensa de sus derechos.
- Establecer un observatorio ciudadano para el seguimiento de la participación de las mujeres, así como la formulación de recomendaciones y propuestas de reformas al marco jurídico municipal.
- Promover entre empleadores privados y sociales la aplicación de políticas con equidad de género.
- Fortalecer las acciones requeridas para mantener la Certificación del Modelo de Equidad de Género que otorga el Instituto Nacional de las Mujeres.
- Celebrar convenios y acuerdos que respalden la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral.
- Crear una plataforma para la construcción de ciudadanía con los infantes.
- Brindar orientación a las mujeres que sean ó hayan sido víctimas de violencia, maltrato o discriminación.

Programa 3. Seguridad protectora

- Promover el desarrollo integral de la familia en el municipio con servicios y programas que beneficien a la población más necesidad en materia de salud, nutrición, atención psicológica y legal, capacitación y prevención de la violencia.
- Promover el acceso a un empleo digno para jóvenes en centros empleadores privados, públicos y sociales.
- Establecer programas de apoyo a las personas de la tercera edad y jubilados que consideren esquemas de salud y sanidad.
- Ampliar los programas de capacitación para el autoempleo de las personas de la tercera edad.
- Impulsar el desarrollo de capacidades laborales, administrativas y emprendedoras para jóvenes, madres solteras y adultos mayores, a través del funcionamiento de escuelas de oficio.
- Establecer programas de apoyo a personas con discapacidad, indígenas e individuos en situación de vulnerabilidad.
- Promover campañas de sensibilización y concientización ciudadana.
- Promover campañas ciudadanas de prevención de adicciones.
- Implementar programas de prevención de salud emocional.
- Desarrollar las acciones requeridas para obtener la certificación federal como “municipio saludable”.
- Asegurar que la normatividad municipal y su operación garanticen buenas prácticas sanitarias en los diversos servicios relacionados, que se ofrecen en el municipio.
- Gestionar la incorporación de un mayor número de personas a programas de prevención y redes de protección social.
- Promover la instalación de centros de cuidado y desarrollo infantil.

- Impulsar la firma de convenios con las diferentes esferas de gobierno, empresas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales a fin de definir áreas de cooperación a favor de grupos vulnerables.

Programa 4. Cultura y el deporte como factor de desarrollo humano

- Efectuar una amplia promoción de la cultura en Puebla mediante la difusión artística.
- Promover el conocimiento y fortalecimiento de la identidad poblana, así como de aquellos factores y/o elementos que la hacen diversa y multicultural.
- Fortalecer el Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla, a fin de elevar su calidad y apertura, revisar y ampliar el alcance de sus funciones hacia los espacios públicos, colonias y barrios populares.
- Preservar y divulgar el patrimonio cultural tangible e intangible.
- Promover una política cultural tendiente a reforzar los valores, la identidad y el fomento a la lectura en el municipio, impulsar los procesos humanos de creación y recreación de la comunidad poblana y revalorar las fiestas, tradiciones, gastronomía, obras artísticas, arquitectura, ciencia y tecnología entre otros aspectos de identidad.
- Promover la creación de las bibliotecas de barrio y dignificar las existentes.
- Promover la participación ciudadana en la cultura a través de la vinculación con los diferentes sectores de la sociedad.
- Implementar políticas públicas que fomenten la incorporación de la población a actividades físicas, recreativas y deportivas que fortalezcan su desarrollo social y humano y que impulsen la formación de una cultura física sólida.
- Realizar estudios de hábitos de consumo cultural para definir estrategias.
- Establecer mecanismos de colaboración y vinculación cultural con instancias públicas o privadas.
- Generar estrategias para que los creadores independientes y/o la sociedad civil participen en los diversos programas culturales.
- Crear programas de capacitación y actualización para los ciudadanos interesados en las diversas disciplinas artísticas.
- Fomentar el intercambio cultural regional, nacional e internacional, a través de los artistas y/o sus obras.
- Impulsar el arte y la cultura en Puebla a través de mecanismos que estimulen la creatividad y reconozcan el talento.
- Formular programas culturales que respondan a la demanda de los distintos grupos de población en especial a niños y jóvenes, así como a grupos vulnerables.
- Generar productos de las industrias culturales para la divulgación y promoción de las creaciones artísticas poblanas.
- Reposicionar a Puebla como un espacio que ofrece a los diversos visitantes, un amplio abanico de manifestaciones artísticas y culturales que vayan de lo tradicional hasta lo vanguardista.
- Preservar la red de equipamiento e infraestructura cultural para otorgar servicios culturales de primer nivel (galerías, teatros, bibliotecas).
- Recuperar lo urbano de Puebla a fin de que el Municipio sea un escenario apto para la discusión y reflexión de los primordiales temas culturales y artísticos.
- Promover la práctica del deporte en la población mediante la organización de distintos eventos.
- Fomentar los hábitos deportivos al estilo de vida de la población.
- Incrementar y renovar la infraestructura deportiva en general y adecuarla a las necesidades de los grupos vulnerables.

- Dignificación de espacios públicos mediante la adopción de parques por parte de instituciones públicas y privadas.
- Aprovechar los espacios públicos abiertos, como parques y jardines, para las actividades deportivas.
- Captar e impulsar talentos que nos representen a nivel estatal, nacional e internacional.
- Establecer convenios de colaboración que impulsen la creación de escuelas de iniciación deportiva, juegos deportivos municipales, entre otros.

Programa 5. Oportunidades Sociales

- Poner en funcionamiento clínicas rodantes, para contribuir al bienestar de la población rural y urbana marginada a través de un paquete de servicios básicos de asistencia y promoción de la salud.
- Estimular la participación de la juventud en actividades extraescolares que promuevan la continuidad escolar y la formación integral.
- Proponer esquemas de becas dirigidas a niños y jóvenes.
- Vinculación con Instituciones de Educación Superior a fin de generar esquemas que contribuyan a disminuir y/o atender las demandas sociales de la población.
- Promover ante fedatarios públicos facilidades para que las familias de menores ingresos, y en particular las mujeres, realicen la protocolización de sus bienes inmuebles y obtengan certeza jurídica respecto de su patrimonio.
- Generar un portafolio de oportunidades de negocios de acuerdo a un estudio de demanda de la ciudad.
- Fortalecer los centros de desarrollo integral comunitario como espacios sociales incluyentes.

**EJE 2. COMPETITIVIDAD
PARA EL DESARROLLO
ECONÓMICO**

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Eje 2. Competitividad para el Desarrollo Económico

Planteamiento General

Para el gobierno municipal de Puebla el ámbito económico tiene una importancia estratégica en alcanzar el bienestar de las personas.

Nos proponemos instrumentar políticas de gobierno que impulsen el desarrollo económico con sentido social, mediante la atracción de inversión nacional y extranjera, promoviendo y fortaleciendo al sector empresarial y generando condiciones propicias para impulsarlo.

De esta manera, buscamos que el municipio de Puebla alcance mejores niveles de competitividad, acordes al dinamismo económico, al nivel poblacional y a su ubicación geográfica, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La economía debe orientarse hacia el mejoramiento de las oportunidades de la población, la generación de empleo, salarios dignos y la disminución de las desigualdades sociales.

2 0 0 8 - 2 0 1 1

Para ello asumimos la responsabilidad de establecer las bases de una economía con rostro humano que mejore sustancialmente las oportunidades de vida y libertad de las personas.

Análisis Estratégico

El tamaño de su población, 1 millón 485 mil 941 habitantes, mantiene al municipio de Puebla como la cuarta ciudad más importante del país¹⁴. Empero, en los últimos años se observa la pérdida de su importancia relativa en la creación de riqueza nacional.

Procesos como la globalización y la descentralización han modificado la dinámica económica e intensificado las relaciones internacionales de comercio. Nuestro municipio se halla inmerso en ese contexto: hemos experimentado tanto las oportunidades que los cambios han traído como los retos y peligros implícitos en ellos.

La difícil adaptación de estos cambios ha traído como consecuencia que en las últimas décadas Puebla y su zona metropolitana hayan perdido competitividad respecto de otras ciudades del país y el mundo.

A pesar de los esfuerzos realizados para mejorar las condiciones competitivas de la ciudad, persisten aún problemas fundamentales, como la excesiva regulación económica, que desalienta la inversión, los recursos humanos poco especializados con bajos salarios, el escaso desarrollo tecnológico para incrementar la productividad de las empresas, así como la insuficiente infraestructura física y de servicios que reduzca la estructura de costos de los sectores productivos.

Las condiciones descritas disminuyen la llegada de más inversiones, la oferta de empleo y la posibilidad de construir una economía sostenible en el largo plazo.

Como se ha dicho anteriormente, Puebla es un municipio de contrastes, donde coexiste la modernidad productiva, tecnológica y comercial, con la economía informal; los sectores poco tecnificados mantienen a un amplio sector de la población en condiciones de pobreza.

La zona metropolitana de la ciudad de Puebla ocupa el segundo lugar nacional en el número de instituciones académicas de educación superior. Sin embargo, debe fortalecerse la articulación entre la oferta educativa y la demanda empresarial, que permita la complementación entre la política educativa y la economía del conocimiento.

La participación creciente de las mujeres ha modificado la estructura de la Población Económicamente Activa (PEA), dado que representó para el 2007 el 40 por ciento del total, al mismo tiempo que el empleo en general disminuyó en la manufactura, desplazándose hacia el sector servicios¹⁵.

En contraste, las mujeres reciben en promedio salarios doce por ciento menor que los hombres, existe una dependencia económica al sector automotriz y se acrecienta la economía informal. A pesar de la capacidad de la planta productiva y de servicios, la tasa de desempleo de la ciudad está por arriba de la media nacional¹⁶, (4.36 por ciento contra el 3.9 por ciento, respectivamente). En lo particular, el desempleo femenino se agudiza al situarse en 5.36 por ciento, tasa mayor a las alcanzadas por ciudades como Monterrey, Guadalajara, León, Querétaro y Tijuana.

¹⁴ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005.

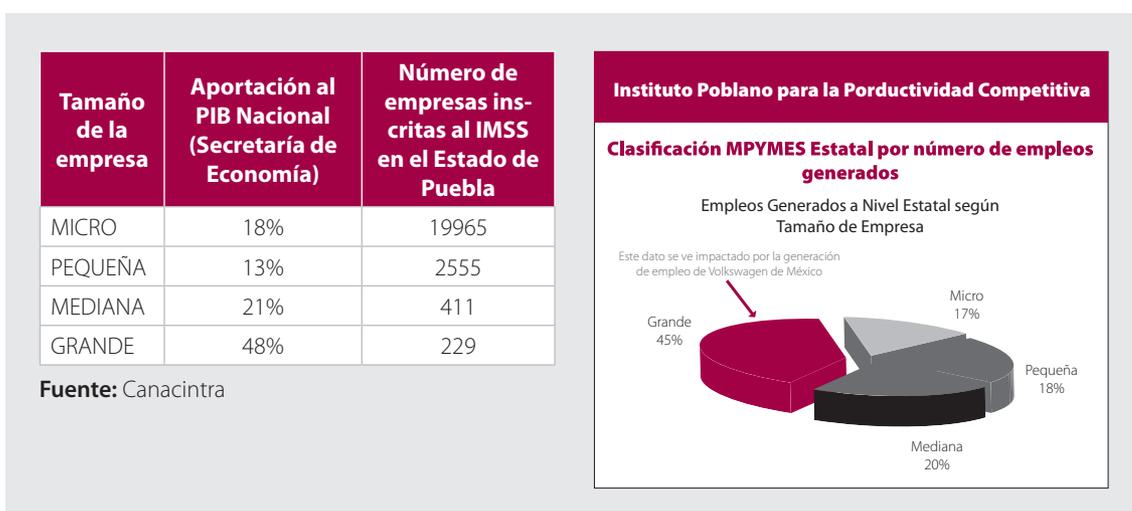
¹⁵ INEGI. Proyección basada en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005.

¹⁶ *Ibidem*.

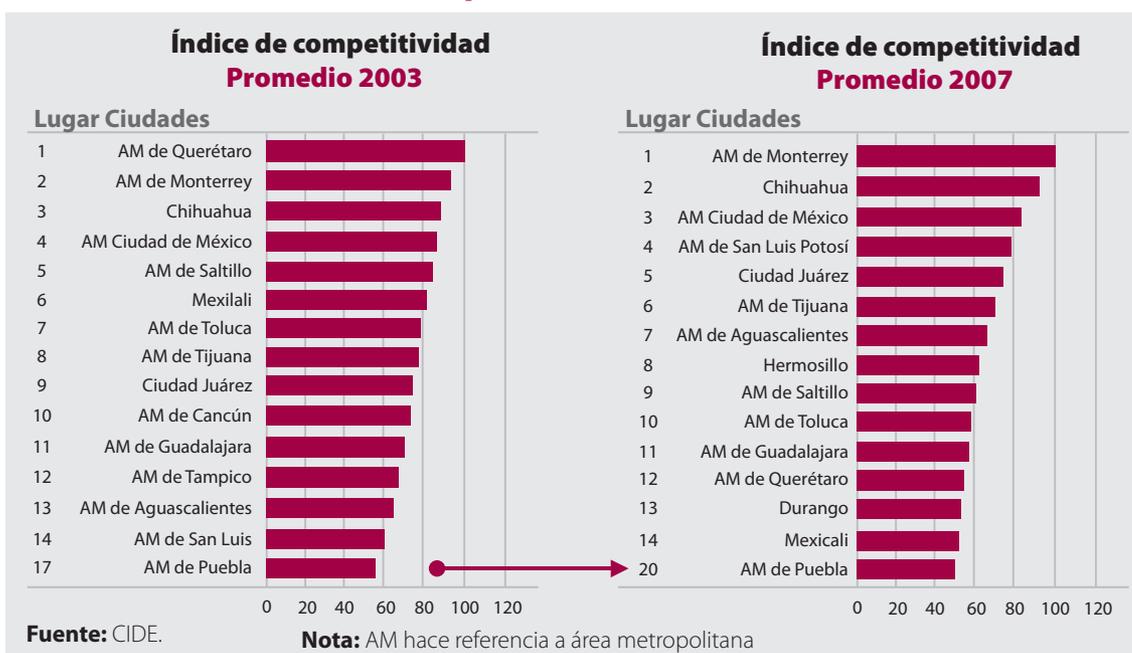
El sector turístico presenta, por un lado, el potencial que el patrimonio cultural e histórico de la ciudad ofrece; por otro, una dependencia al segmento de negocios, lo que ha provocado un descenso en el índice de ocupación hotelera¹⁷ pasando del 59.08 en el 2000 a 43.12 en el año 2007, y el periodo de estancia de 1.71 a 1.50, respectivamente.

En años recientes ha tenido lugar una importante multiplicación de micro empresas en sectores como el comercio, los servicios personales y las manufacturas. No obstante, su periodo de vida en la mayoría de ellas no sobrepasa los dos años¹⁸ (véase gráfica 2.1)..

Gráfica 2.1 Tamaño de las Empresas y Clasificación MPYMES, 2006.



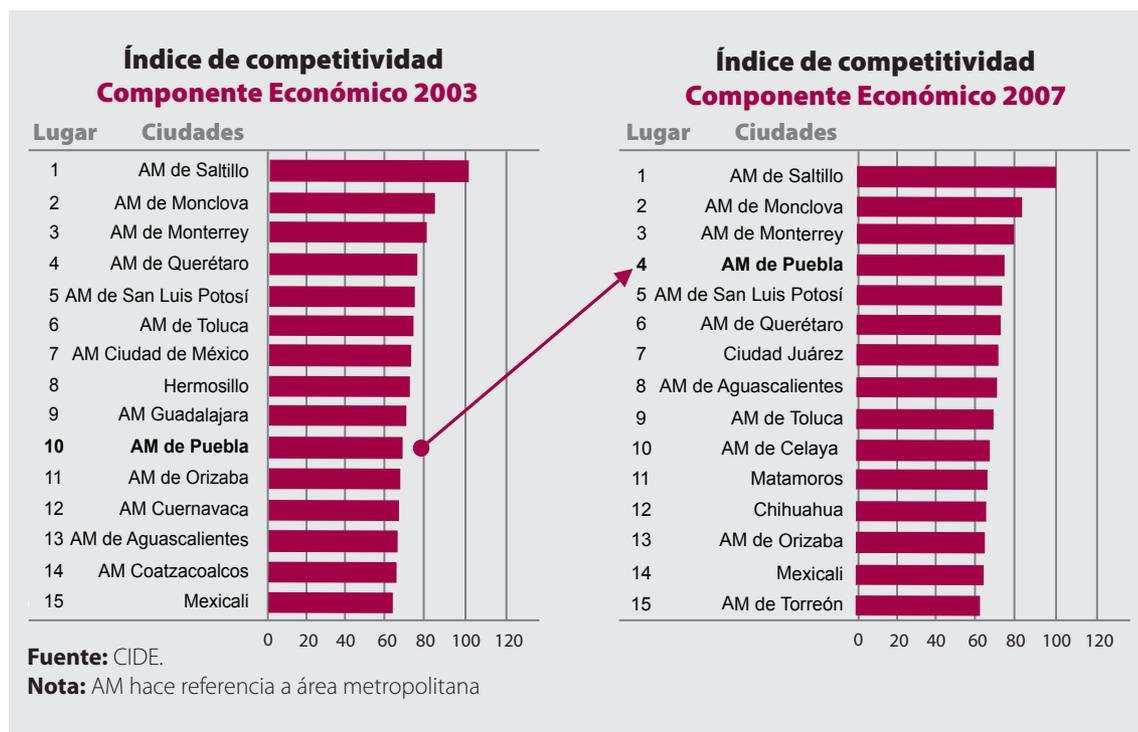
Gráfica 2.2 Comparativo de los resultados del Índice de Competitividad Promedio 2003-2007



¹⁷ Fuente: Data Tur de la Secretaría de Turismo, 2006.

¹⁸ Secretaría de Economía, Gobierno del Estado de Puebla.

Gráfica 2.3 Comparativo de los resultados del componente económico del Índice de Competitividad 2003-2007



Desde el punto de vista de la competitividad, el municipio se encuentra en desventaja respecto a otras ciudades del país. Una investigación del CIDE, la UNAM y la Secretaría de Economía federal¹⁹, en 2003 y 2007, respectivamente, calculó el índice de competitividad en las principales ciudades mexicanas, el cual fue realizado en 60 ciudades que abarcan 225 municipios de la República Mexicana. El estudio establece cuatro componentes: económico, urbano-espacial, socio-demográfico e institucional, de cuya combinación se obtuvo el índice promedio integrado de competitividad.

El índice promedio integrado señaló que la ciudad de Puebla estaba en el lugar 17 en el 2003

y descendió al lugar 20 en el 2007, lo que indica que en cuatro años la ciudad y su zona metropolitana perdieron tres posiciones respecto de la estructura competitiva de las ciudades del país. Aproximadamente una posición por año (véase gráfica 2.2).

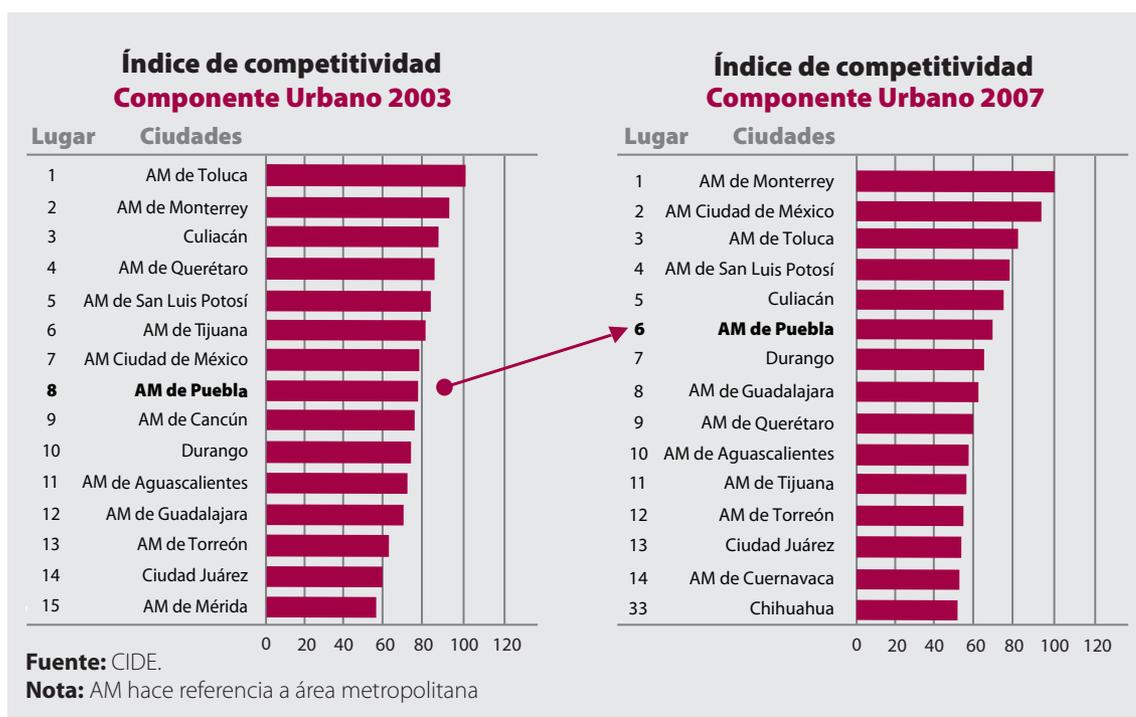
Al analizar cada componente, los resultados son diferenciados y muestran con claridad las áreas de oportunidad para el diseño de políticas de gobierno encaminadas a recuperar la competitividad de la ciudad y su zona metropolitana.

Los resultados en el año 2003 colocaban a la ciudad en el lugar 10 respecto al componente económico²⁰, que se refiere a las características

¹⁹ Enrique Cabrero, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi, Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas, CIDE, México, diciembre 2003 y 2007.

²⁰ Relaciona variables como la Producción bruta total per cápita (riqueza), Sueldo promedio por personal ocupado (nivel salarial), densidad de capital (activos), índice de especialización local en industria (estructura económica), Índice de especialización local en comercio (estructura económica), Índice de especialización local en servicios (estructura económica), depósitos bancarios per cápita (actividad financiera), participación de sectores modernos de industria (perfil de desarrollo), participación de sectores modernos de comercio (perfil de desarrollo) y participación de sectores modernos de servicios (perfil de desarrollo).

Gráfica 2.4 Comparativo de los resultados del componente urbano del Índice de Competitividad 2003-2007



que determinan los diferenciales de la estructura económica de base, el perfil de desarrollo local, así como el potencial de inserción a la economía global. Para el 2007 Puebla se encontraba en la cuarta posición, fortaleciendo su competitividad en este campo (véase gráfica 2.3).

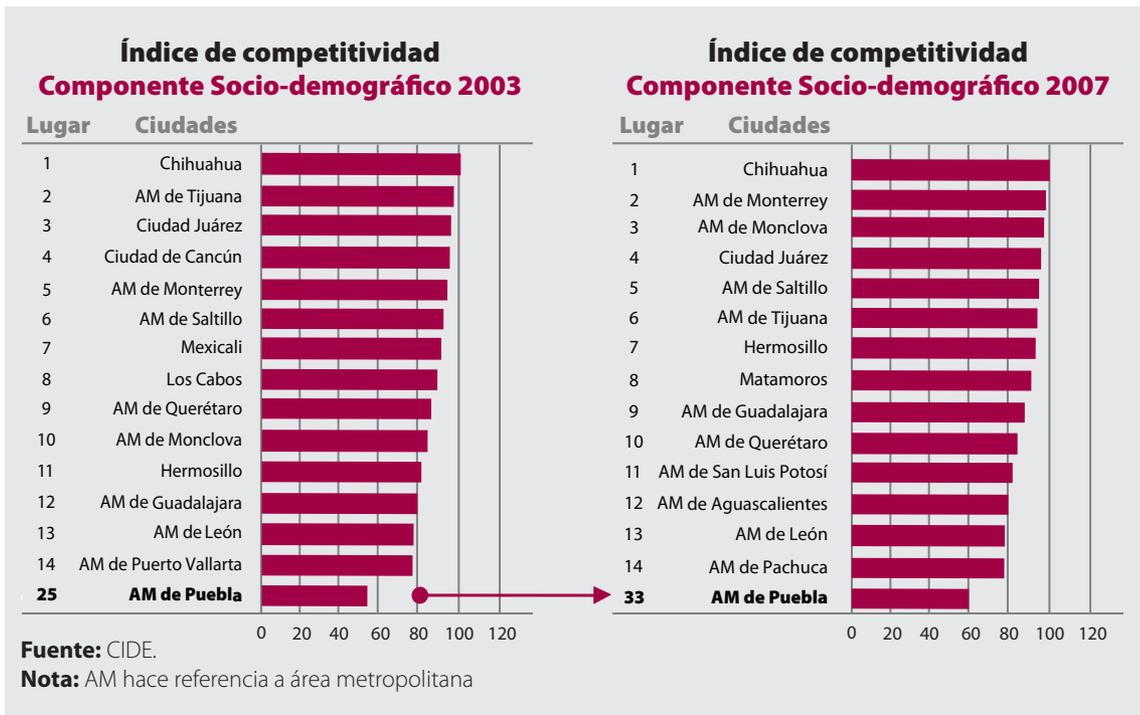
En el componente urbano-espacial, que hace referencia a las características de la infraestructura urbana, de la calidad de los servicios urbanos, del equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones, Puebla ocupó el lugar 8 en 2003 y el 6 en 2007. Su mejora se debe principalmente al desarrollo de su infraestructura en comunicaciones, sin embargo

aún se encuentra por debajo de su potencial como cuarta ciudad del país (véase gráfica 2.4)..

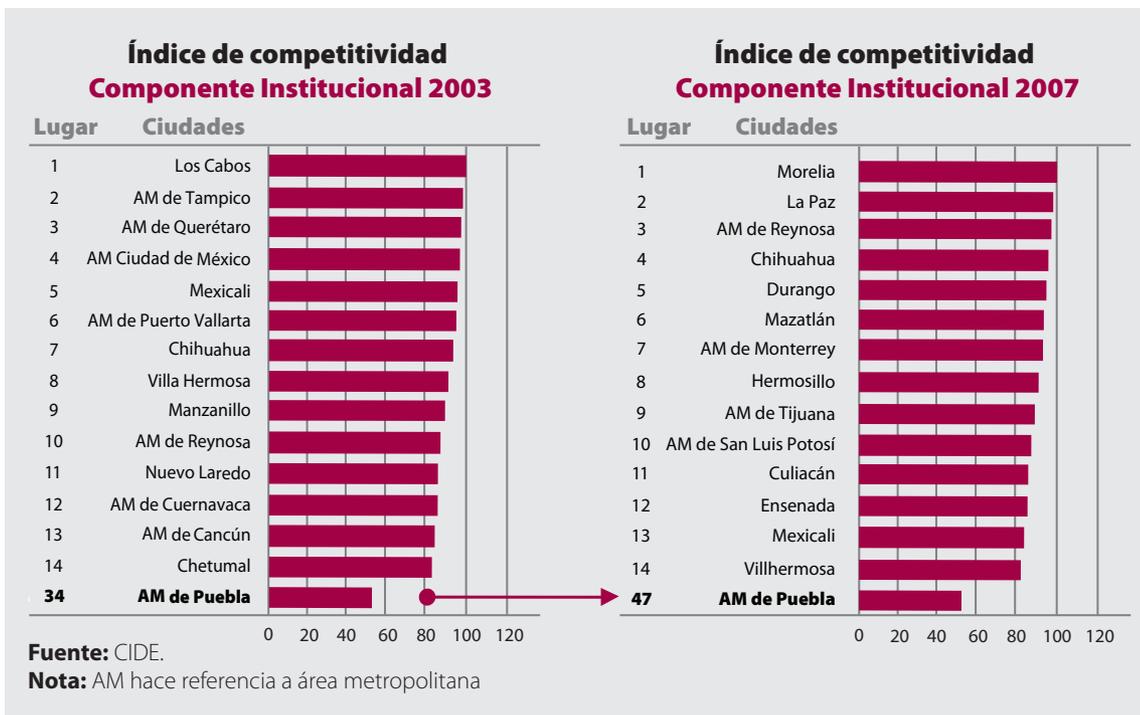
No obstante los buenos resultados de los anteriores componentes del índice, los problemas de competitividad de la ciudad se manifiestan en los dos restantes. Así por ejemplo, con respecto al componente socio-demográfico²¹, que destaca las características poblacionales que determinan diferenciales en la competitividad, nuestra ciudad, que ocupaba el lugar 25 en 2003, pasó al 33 en 2007, es decir que se perdieron ocho posiciones, lo que indica la depreciación relativa del capital humano que vive y trabaja en la ciudad (véase gráfica 2.5).

²¹ Relaciona ingreso promedio de las familias (nivel promedio de vida), índice de marginación (nivel promedio de carencias), población económicamente activa en el sector primario (estructura de empleo), población económicamente activa en el sector secundario (estructura de empleo), población económicamente activa en el sector terciario (estructura de empleo), tasa de crecimiento poblacional en la última década (nivel de atracción / expulsión), PEA con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales (nivel de pobreza), Índice de Desarrollo Humano (potencial humano), asegurados permanentes al IMSS (nivel de empleo formal), tasa de desocupación abierta (desempleo) y número de delincuentes (nivel de criminalidad).

Gráfica 2.5 Comparativo de los resultados del componente socio-demográfico del Índice de Competitividad 2003-2007



Gráfica 2.6 Comparativo de los resultados del componente institucional del Índice de Competitividad 2003-2007



Finalmente, en cuanto al componente institucional, que trata de las características gubernamentales y del marco legal y reglamentario en el que se desarrolla la vida de las ciudades, Puebla ocupaba el lugar 34 en 2003, pero en 2007 ocupó el lugar 47, esto es, se habían perdido 13 posiciones. Se debe observar que la disminución de la competitividad en este componente expresa el inadecuado manejo del marco institucional económico de la ciudad y de su zona metropolitana (véase gráfica 2.6).

Respecto a los salarios, de acuerdo con datos del IMSS, el promedio diario del salario base de cotización del propio Instituto en 2006 fue de 157 pesos, mientras que en el país fue de 171.4, es decir, 8.4 por ciento inferior al promedio nacional, y 18.8 por ciento menor al mayor promedio diario del país de ese año que se registró en Nuevo León. Además, el 40 por ciento de la población económicamente activa del municipio está por debajo de 2 salarios mínimos.

Por su parte, el Índice de Competitividad Social (ICS), que compara las principales zonas urbanas del país en relación a aspectos de la competitividad (atracción de capital y generación de crecimiento sostenido) con indicadores de las características del empleo, acceso a servicios de atención, duración de la jornada semanal, pobreza salarial, entre otros, muestra que Puebla pasó del lugar 24 en el año 2000 al 26 en 2006. Dicho descenso implica un retroceso en las áreas directamente vinculadas al bienestar de los hogares a través del empleo.

Este panorama de contrastes y desigualdades indica que nuestra economía desaprovecha las oportunidades que su posición geográfica le brinda, la calidad del capital humano que posee y los recursos con los que cuenta. Cerrar la brecha de la desigualdad y los contrastes requiere

de una mayor vinculación entre las políticas social y económica para detonar inversiones que le restituyan su posición y proyección nacional e internacional.

De cara a la competitividad, el reto será la actualización del marco institucional; transparencia en los trámites para la apertura de las empresas; políticas de fomento en sectores estratégicos; inversión en infraestructura física, de servicios y de apoyo; un entorno social que aproveche su capital humano; un sistema económico vinculado con la innovación y el desarrollo tecnológico que generan las universidades; así como el fortalecimiento de un liderazgo que impulse el potencial del municipio.

El enfoque que pondremos en marcha implicará simultáneamente dos medidas de política. Por una parte, sentar las bases y estrategias para un crecimiento sostenido enmarcado en una economía competitiva y del conocimiento, capaz de atraer e impulsar nuevos negocios; y por otra, proveer el entorno que induzca al crecimiento de las empresas existentes y les permita producir a costos más bajos en comparación con otras regiones, que asegure y sostenga un alto nivel de ingresos per cápita con crecimiento continuo.

Queremos un sector económico generador de productos de alto valor agregado, a través de la aplicación de nuevas tecnologías y el desarrollo del conocimiento.

Debemos aplicar esquemas y mecanismos que incentiven a los grandes inversionistas y a quienes se desempeñan en pequeñas y medianas empresas.

Proponemos también la promoción de nuevos instrumentos y marcos de actuación bajo el enfoque de negocios y emprendedores en los que

se desarrollan profesionistas, creadores y trabajadores por su cuenta, y los que viven de las labores artesanales y las bellas artes.

Pero además, establecer los criterios y términos de intercambio y negociación con inversionistas privados y sociales para dar inicio en nuestra ciudad a la gobernanza, mediante un complemento de inversiones estratégicas que resuelvan determinados problemas públicos, a través de la elaboración

y ejecución de proyectos detonadores, cuya realización abra nuevos cauces de aportación creativa a las universidades y centros de conocimiento.

Con ello, contribuiremos a generar un crecimiento económico sostenido sustentado no sólo en la competitividad y el conocimiento, sino también en el mejor aprovechamiento de nuestras capacidades y habilidades políticas, técnicas y de creatividad como sociedad (véase figura 2.1).

Figura 2.1 Dinamismo Económico Generador de Valor y Bienestar



Estrategia 6. Exhaustivas reformas del marco institucional para el crecimiento económico.

Estrategia 7. Promoción económica y coordinación de actores clave del desarrollo económico

Estrategia 8. Intenso programa de inversiones en la infraestructura física, servicios públicos y de apoyo a las empresas.

Estrategia 9. Desarrollo de capital humano y empresarial, la formación de emprendedores, y promover la innovación tecnológica y productividad en las empresas

Líneas de política

Objetivos

Objetivo general 2. Contribuir al aumento de la competitividad de la ciudad de Puebla.

Objetivo 6. Garantizar un entorno favorable que incentive la inversión, la creación de empleos y el desarrollo económico.

Objetivo 7. Crear y fortalecer un crecimiento económico sostenido, que garantice el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Objetivo 8. Impulsar una adecuada infraestructura que impacte favorablemente en la estructura de costos de las empresas, la productividad de los factores, la conectividad y accesibilidad territorial y el bienestar general de la población.

Objetivo 9. Impulsar una economía basada en el conocimiento, con capital humano y empresarial competitivo.

Estrategias

Estrategia general 2. Mejorar el marco institucional en el que se desempeña la economía para

impulsar, motivar e incentivar a los actores económicos clave; efectuar mayores inversiones en infraestructura física; mejorar la dotación de servicios públicos; fortalecer el capital humano, la cultura emprendedora, el desarrollo empresarial; así como fomentar la innovación y la productividad.

Estrategia 6. Realizar exhaustivas reformas del marco institucional para el crecimiento económico.

Estrategia 7. Fortalecer la promoción económica y la coordinación de actores clave de la economía, consolidar la especialización productiva y la vocación turística.

Estrategia 8. Llevar a cabo un intenso programa de inversiones en la infraestructura física, servicios públicos y de apoyo a las empresas.

Estrategia 9. Desarrollar el capital humano y empresarial, la formación de emprendedores, y promover la innovación tecnológica y productividad en las empresas.

Programas 6.

Marco institucional económico

- Generar e implementar esquemas para la desregulación, simplificación y reducción de las obligaciones de las empresas mediante la coordinación interinstitucional y de los tres niveles de gobierno.
- Propiciar un ambiente de certidumbre jurídica que estimule el crecimiento económico, la atracción de inversiones y garantice un Estado de Derecho y el intercambio de bienes.
- Instituir una política de apoyo y estímulos que otorgue incentivos y exenciones a nuevas inversiones.
- Dotar de certidumbre a las inversiones erradicando la discrecionalidad del uso de suelo.

- Instalar nuevas tecnologías que transparenten y mejoren los procesos administrativos en materia de regulación de la actividad económica para que garanticen la disminución de los niveles de corrupción.
- Establecer un esquema integral de seguridad pública que disminuya el robo en comercios y negocios.
- Instaurar procesos de actualización permanente en leyes, normas y reglamentos municipales relacionados al otorgamiento de licencias y permisos que pudieran afectar la competitividad de la ciudad para atraer y retener inversiones.
- Diseñar y aplicar esquemas para favorecer la incorporación del comercio informal al comercio organizado.

Programa 7.

Promoción y coordinación económica

- Construir instancias de participación, deliberación y consulta empresarial para detectar áreas de oportunidad y generar crecimiento económico.
- Crear el Consejo Municipal de Desarrollo Económico con la participación de las distintas esferas de gobierno, empresarios, universidades, representantes sociales y sindicatos.
- Promover la suma de esfuerzos de los agentes económicos para la definición de estrategias, proyectos, inversiones y objetivos comunes, a fin de atraer capitales y crear empleos.
- Impulsar el desarrollo y diversificación de los sectores manufactureros, turístico, de servicios, agroindustriales, de la construcción y comercio.
- Diseñar un mapa de oportunidades para la inversión bajo criterios de desarrollo territorial.
- Apoyar la generación de cadenas productivas, mediante tecnologías de información que

orienten la inversión hacia actividades con mayor valor agregado.

- Promover criterios de sustentabilidad en los procesos de los sectores productivos.
- Difundir los incentivos económicos que se diseñen con el fin de atraer inversiones nacionales y extranjeras.
- Implementar el Plan Estratégico de Turismo.
- Promover las ventajas geográficas, financieras, comerciales, turísticas y de negocio de la ciudad de Puebla en el mundo.
- Invertir en el desarrollo y mejoramiento de los atractivos turísticos del Centro Histórico.
- Promover la actividad turística en todas sus modalidades, aprovechando el patrimonio histórico, cultural y natural del municipio.
- Promover la formación de clusters mediante el aprovechamiento de vocaciones económicas regionales y el fortalecimiento de la competitividad de las empresas, mediante su integración en las cadenas productivas.
- Incentivar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, en el marco de una política económica integral que reactive el crecimiento económico y el empleo.
- Inducir en los agentes económicos a una cultura de inclusión social y distribución de la riqueza.
- Impulsar y promover la actividad agropecuaria y agroindustrial, fortaleciendo las cadenas productivas.

Programa 8. Infraestructura y servicios para la producción

- Promover inversiones estratégicas en infraestructura física y servicios públicos que apoyen la consolidación, desarrollo y diversificación de los negocios.
- Sumar iniciativas, recursos públicos y privados en la generación de una infraestructura

adecuada, suficiente y sustentable para el municipio.

- Impulsar la inversión en infraestructura tecnológica, de telecomunicaciones e informática que propicie el crecimiento económico.
- Contribuir a la modernización de micro parques, parques y centros industriales.
- Propiciar la mejora de los esquemas de recolección y disposición final de residuos industriales.
- Aplicar nuevas tecnologías de materiales en la construcción de la infraestructura física y de servicios que garanticen durabilidad y bajos costos de mantenimiento.
- Instrumentar políticas territoriales en congruencia con el Plan de Desarrollo Urbano para la dotación de suelo destinado a usos industriales y comerciales.

Programa 9. Capital humano, emprendedores e innovación tecnológica.

- Propiciar la capacitación de recursos humanos de alta calidad que puedan incorporarse al sector productivo y permitir la asimilación de nuevas tecnologías en los procesos productivos.
- Crear esquemas de vinculación efectiva entre los sectores productivos y el sector educativo para impulsar la productividad y competitividad en las empresas.
- Promover los programas de capacitación para el trabajo y certificación de competencias a fin de contribuir con una eficaz vinculación con el mercado laboral.
- Otorgar incentivos fiscales y financieros a la participación de los empresarios en investigación y desarrollo de nuevos procesos y productos.
- Gestionar preferencias crediticias y fiscales a los gastos en innovación tecnológica, para el desarrollo de mejores o nuevos productos.

- Establecer incentivos a la inversión nacional y extranjera en sectores tecnológicos prioritarios.
- Incorporar al municipio a las redes nacionales y extranjeras promotoras de la innovación tecnológica.
- Promover en los centros educativos de la zona metropolitana de la ciudad el desarrollo tecnológico y la innovación.
- Promover una mayor inversión pública y privada en programas de tecnología de punta.
- Impulsar el desarrollo tecnológico a través de la instalación de centros y parques tecnológicos.
- Promover la integración de cadenas productivas en coordinación con cámaras y asociaciones empresariales que generen los incentivos adecuados para producir conocimiento orientado a la productividad.
- Generar mecanismos eficientes junto con los sectores empresariales que apoyen en la búsqueda de empleo a jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Apoyar la formación de emprendedores y de micro empresas a través de un esquema integral de capacitación, asesoría y desarrollo.
- Promover la instalación de centros de emprendedores en diversos puntos de la ciudad y juntas auxiliares que facilite el acceso a las personas que deseen iniciar su propio negocio.
- Impulsar buenas prácticas en economía social y solidaria.
- Diseñar e impulsar programas de apoyo financiero para la formación de capital humano y empresarial, con especial atención a mejorar las oportunidades de las mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Establecer políticas que disminuyan la discriminación laboral y salarial de mujeres y personas con discapacidad.
- Diseñar e implantar con la participación de los sectores empresariales bolsas de trabajo para jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Promover proyectos productivos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de los barrios, unidades habitacionales y comunidades del municipio.
- Promover la revalorización del trabajo y el cumplimiento de los derechos de laborales en el marco de una política integral de desarrollo económico y fomento del empleo digno.
- Propiciar las condiciones para el desarrollo económico basado en el Sistema de Ciudades Mundiales del Conocimiento que acelere la innovación tecnológica y la creación de bienes y servicios con alto valor agregado.

**EJE 3. DESARROLLO
URBANO
SUSTENTABLE
Y SERVICIOS PÚBLICOS**

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Eje 3. Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos

Planteamiento General

El Municipio de Puebla ejerce la función vinculante entre las regiones Centro País y Sur Sureste; en ello radica su fortaleza.

El crecimiento urbano del municipio ha conformado una metrópoli que expresa un amplio predominio regional. Esto ha desestabilizado la correcta organización del espacio urbano.

Comprender el potencial metropolitano del municipio permitirá impulsar a la ciudad en materia de desarrollo económico y social, a través de la capitalización de sus recursos humanos, territoriales, patrimoniales, naturales e institucionales, bajo los principios de racionalidad y equidad. En consecuencia se requiere una visión metropolitana para encarar estos desafíos.

Bajo esta visión, el capital territorial debe ser bien aprovechado, en el curso de una perspectiva integral de crecimiento, de bienestar social y de sustentabilidad ambiental.

2 0 0 8 - 2 0 1 1

En este sentido, la política de desarrollo territorial y ordenamiento urbano debe armonizar la demanda social con las acciones de gobierno, en la búsqueda de un proyecto de ciudad, especialmente ordenada, que facilite el crecimiento económico y que mejore la calidad de vida.

Análisis Estratégico

Con base en los datos que contiene el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla 2007, la superficie total del municipio es de 551.35 km², con una población de 1 millón 485 mil 941 habitantes. Debido a la acelerada y dispersa expansión metropolitana, el crecimiento urbano se ha convertido en uno de los principales problemas del municipio, ya que en tan sólo 30 años la superficie urbana se ha incrementado diez veces.

El municipio de Puebla tiene la cualidad geográfica de enlazar a dos grandes regiones del país: la Región Centro, que aún conserva su primera posición en lo que se refiere a mercados y concentración de población; y la Región Sur-Sureste, que está en pleno proceso de desarrollo y que concentra la mejor infraestructura energética e hidráulica nacional, por lo que en los últimos años ha sido objeto de grandes inversiones públicas por parte del gobierno federal.

Desde el punto de vista urbano, el municipio vive un proceso metropolitano, cuya importancia consiste en ser el vértice occidental de un circuito de metrópolis que orbitan la ciudad de México (ZM Querétaro, ZM Pachuca, Aglomeración Tlaxcala, ZM Puebla, ZM Cuernavaca y ZM Toluca)²². La ciudad de Puebla es, dentro de esta megalópolis, la de mayor peso demográfico después de la ciudad de México.

El municipio es el corazón metropolitano de una extensa zona conurbada que incluye 32 municipios de los estados de Puebla y Tlaxcala. Dicha zona presenta un triángulo de procesos metropolitanos que se conforma por: la ciudad de Puebla, la aglomeración Tlaxcala–Apizaco y la incipiente zona metropolitana San Martín Texmelucan-Ixtacuixtla, está última por el efecto de maquila de ropa que se produce para el tianguis San Martín Texmelucan.

La conurbación física es intensa con los municipios vecinos más próximos: el sur del estado de Tlaxcala (Papalotla y Vicente Guerrero), y en el estado de Puebla con Amozoc, Santa Clara Ocoyucan, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo, además de que a través de ellos se generan corredores interurbanos de alto impacto en materia de transporte y vialidades regionales (carreteras estatales y federales).

Por consiguiente, el municipio presenta problemas de accesibilidad regional fluida, obsolescencia prematura de sus líneas troncales, deterioro de sus pavimentos y degradación ambiental, que se traduce en pérdida de oportunidades para mejorar su posición competitiva.

El municipio de Puebla es prácticamente urbano. La expansión física de la ciudad ha consumido la mayor parte de la tierra apta para el cultivo y hoy se desborda sobre el resto de sus tierras agrícolas, áreas naturales de alto valor biótico, zonas de alto riesgo y derechos de vía federal. Amenaza severamente al norte las faldas boscosas del Parque Nacional la Malintzi, y al sur del Vaso de Valsequillo las áreas de valor ambiental que aún se conservan.

Las tendencias de crecimiento urbano se han orientado predominantemente al sur y al oriente, como efecto directo de las obras viales impulsa-

²² ZM: Zona Metropolitana.

das por los sucesivos gobiernos del estado (arco sur primero, y el arco oriente del periférico ecológico recientemente).

En lo que se refiere a la estructura física de la ciudad, destacan: el desorden de la periferia urbana; el relativo potencial de reordenamiento que contiene la zona intermedia; y el alto potencial de valor que representa el centro urbano y en particular el Centro Histórico.

La periferia urbana, que incluye juntas auxiliares, asentamientos irregulares, conjuntos habitacionales de alta densidad y fraccionamientos de mediano y alto valor, son la causa de múltiples problemas urbanos, originada a mediados de los años sesenta del siglo pasado; actualmente se reproduce sin control, generando la falta de vialidades pavimentadas, carencia de servicios, equipamiento urbano básico y deterioro ambiental.

Entre el centro urbano y la periferia antes descrita, existe un amplio anillo concéntrico configurado por colonias fundadas entre los años 50 y 70 del siglo XX; ellas representan un amplio potencial urbano donde se han establecido centralidades espontáneas, con buena infraestructura y en donde predominantemente se identifican niveles socioeconómicos medios, ocupando suelos de baja densidad. Aprovechando estos atributos se han venido emplazando centros universitarios, servicios administrativos y financieros, al igual que plazas comerciales.

El centro urbano se conforma por su Centro Histórico, propiamente dicho, según la declaratoria de la UNESCO en 1987, y la estructura de barrios que lo circunda.

El Centro Histórico es extenso, tiene un área de 7.1 kilómetros cuadrados, siendo de los más amplios

a nivel internacional, ya que contiene 2 mil 619 edificios catalogados por el INAH como patrimonio histórico, donde persiste una gran variedad de estilos arquitectónicos. Entre sus problemas sobresalen la subutilización o pleno abandono de algunos edificios, la destrucción total o parcial de otros y los usos indebidos. También resiente la falta de estacionamientos y el relativo despoblamiento que ha sufrido en las últimas décadas.

Entre sus atributos se cuentan el valor histórico y arquitectónico de sus inmuebles, además de su intensa actividad comercial y de servicios con una amplia área de influencia regional.

Los barrios circundantes al Centro Histórico conservan un fuerte raigambre cultural, a pesar de un abandono crónico que también se traduce en deterioro de su patrimonio edificado y su entorno social; sin embargo, conservan hitos y tradiciones importantes que deben ser revalorados. (Veáse figura 3.1).

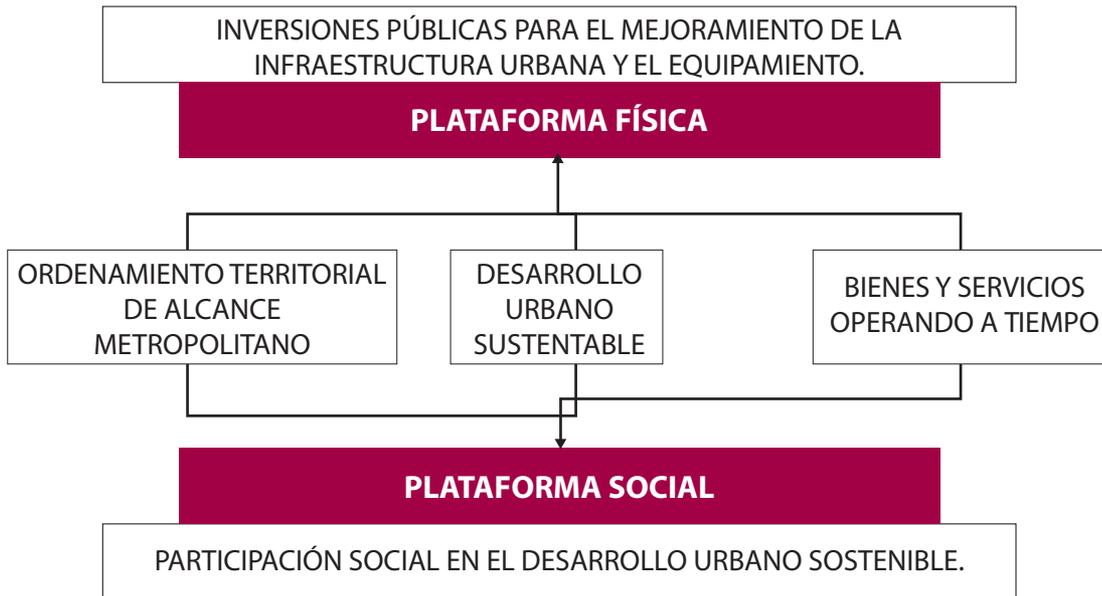
La prestación de los servicios de agua potable y drenaje de la ciudad de Puebla resulta inadecuada frente a la demanda presente y futura de la sociedad.

Actualmente, el servicio de agua potable de la ciudad de Puebla se ofrece a través del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), organismo público descentralizado regional, mismo que opera el servicio de agua potable en la ciudad a través de 179 fuentes de abastecimiento, 159 tanques, 269.46 kilómetros de líneas de conducción y 3,136.09 kilómetros de redes de distribución.²³

El sistema de abastecimiento muestra deficiencias en su infraestructura y operación, en detrimento del aprovechamiento del caudal suministrado,

²³ **Fuente:** Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP)

Figura 3.1 Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos



identificándose como los principales problemas: la capacidad limitada de almacenamiento; las pérdidas físicas por fugas en líneas de conducción, tanques de almacenamiento, red de distribución y tomas domiciliarias; existencia de tomas clandestinas, agua con problemas de dureza y servicios tandeados en gran parte de la ciudad.

Para mejorar el nivel y calidad del servicio se requiere ejecutar obras y acciones en coordinación con el gobierno del estado que permitan incrementar la cobertura de agua, mejorar la infraestructura de potabilización, ampliar la capacidad de almacenamiento, recuperar caudales y ampliar la red de conducción y distribución de agua.

El sistema de alcantarillado de la ciudad funciona por gravedad, su uso es mixto y gran parte de su infraestructura ha sobrepasado su vida útil. La escasez del sistema de drenaje, sobre todo en las zonas aledañas a cauces, ríos y barrancas, ha propiciado el incremento en la contaminación de los cuerpos receptores. De igual forma, la ausencia o escasez de tratamientos de las aguas residuales

en la industria y de infraestructura adecuada, provoca serias deficiencias en la operación del sistema de drenaje y alcantarillado.

Para incrementar la cobertura de servicios de alcantarillado sanitario de la ciudad, deberán construirse obras importantes como introducción de redes de atarjeas, subcolectores, colectores, estructuras de cruzamiento, interceptores, estructuras de derivación y desvíos.

La estructura vial de la ciudad de Puebla está conformada por tres circuitos concéntricos:

El primero, un circuito interior conformado por el Bulevard Norte - Bulevard Héroes del 5 de Mayo - Circuito Juan Pablo II - Bulevard Atlixco - Bulevard Aarón Merino Fernández, el cual envuelve la traza urbana original del primer cuadro, integrándola a las vialidades primarias y secundarias de la ciudad.

El segundo, un circuito intermedio constituido por el Bulevard Cadete Vicente Suárez - Bulevar Municipio Libre.

Y el tercero, un circuito periférico correspondiente al Arco Sur y Poniente del Anillo Periférico; este último es un circuito de alta capacidad que conduce el tránsito vehicular de la periferia hacia el centro y viceversa, permitiendo también la circulación de vehículos a manera de libramiento de la zona metropolitana. En la actualidad únicamente se encuentra concluido el primer circuito, quedando parcialmente el segundo y tercero.

Los circuitos se complementan con vialidades radiales, conformadas por avenidas, calzadas y bulevares, los cuales establecen una estructura concéntrica de ingreso y salida hacia el centro de la ciudad, fungiendo como la red vial primaria, que a su vez intercomunica a las vialidades secundarias y locales, destacando el Bulevar Hermanos Serdán, la Recta a Cholula, la Vía Atlixcáyotl, Avenida 11 Sur, Prolongación 16 de Septiembre, Prolongación 14 Sur, Bulevar Valsequillo, Avenida Independencia, Avenida a la Resurrección, Calzada Ignacio Zaragoza, Diagonal Defensores de la República y Bulevar Carmen Serdán.

El crecimiento urbano de la ciudad de Puebla ha incorporado tramos carreteros en los diferentes accesos a la ciudad, como la Carretera Puebla – Tlaxcala, la Vía Corta a Santa Ana Chiautempan, la Carretera a Canoa, mismos que funcionan operativamente como vialidades urbanas, por lo que es necesario incorporarlos a la ciudad realizando las adecuaciones geométricas requeridas y el mantenimiento preventivo y correctivo de acuerdo al nivel de operación que presentan, a fin de lograr una integración metropolitana mediante las vialidades de enlace regional existentes.

Entre los años 1990 al 2006 se duplicó el parque vehicular en la ciudad.²³ Ello ha generado una problemática vial, por no estar diseñadas para el número de vehículos que se han incorporado a la

circulación en los últimos años, por el deterioro de la estructura de los pavimentos existentes y la consecuente reducción de su vida útil.

De forma recurrente, se presentan congestionamientos vehiculares que disminuyen los niveles de capacidad y servicio, aumentando las demoras y los tiempos de recorrido con bajas velocidades, lo que provoca un incremento en los niveles de contaminación.

El transporte público está conformado por 290 rutas concesionadas, de las cuales en el primer cuadro de la ciudad circulan 138, lo que representa el 51.30 por ciento del total. Por esta razón, el Centro Histórico sigue siendo el punto crítico del transporte público.²⁵

Los grandes conflictos de movilidad en las vialidades se derivan de la falta de sincronía en semáforos, carencia de señalamiento vertical y horizontal, estado de conservación de los pavimentos, operación desordenada del transporte público e incumplimiento del reglamento de tránsito por parte de los conductores.

En general, el pavimento de las vialidades actuales de la ciudad de Puebla presenta diversos estados de deterioro por causas como: la falta de mantenimiento programado a partir del censo de su estado; vialidades con estructura fatigada por tener especificaciones anteriores que se requiere modernizar, es decir, fuera de su vida útil y por el deterioro provocado por la diversidad e incremento del parque vehicular de orden público o privado que las transita, diferente al tránsito vehicular proyectado.

Por la expansión urbana, actualmente existe un déficit de 15 mil metros cuadrados de calles por pavimentar, principalmente en la periferia de la

²³ **Fuente:** Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP)

²⁴ **Fuente:** Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla 2007.

ciudad, cuya construcción implica una inversión considerable para proveer a la población periférica de la infraestructura vial y servicios necesarios para su desarrollo.²⁶

En este sentido, la ciudad requiere de la construcción de estas nuevas vialidades acordes al crecimiento urbano, el mejoramiento de la estructura vial existente, la prolongación de las vialidades principales a las zonas periféricas y juntas auxiliares, la ampliación de las secciones viales que impulsen la integración vial a nivel metropolitano, incluyendo la movilidad de peatones, personas con discapacidad, transporte público y transporte privado.

El servicio de alumbrado público concentra casi en un 12 por ciento de gasto anual del ayuntamiento. Cuenta aproximadamente con 74 mil luminarias, funcionando el 90 por ciento de manera independiente, lo que imposibilita su medición. Se espera una demanda de 20 mil luminarias en los próximos dos años.²⁷

El Organismo Operador del Servicio Limpia funciona a través de un modelo mixto, con la participación de dos empresas privadas concesionadas. La excesiva generación de residuos sólidos alcanza de mil 300 a mil 650 toneladas diarias, lo que significa en promedio un kilo diario por habitantes, que distribuyen en 60 por ciento residuos orgánicos, 40 por ciento inorgánicos y de lo que sólo el 3 por ciento se recicla.²⁸

Ello hace necesario que se considere cercano al límite de su capacidad el actual relleno sanitario, por lo que se debe realizar un manejo más eficiente de los residuos sólidos y se deben incorporar tecnologías alternativas para su recolección, manejo, reciclaje y disposición final; también se

debe fomentar la cultura sustentable para la disminución del índice en generación de basura per cápita. Adicionalmente, se requiere considerar el problema de la generación de residuos de manejo especial, que alcanzan 40 mil metros cúbicos anuales y que de ninguna manera pueden ser canalizados al relleno sanitario.

Con el apoyo técnico necesario, esta administración podrá dar solución a los rezagos tecnológicos e institucionales que se presentan en los sistemas municipales de planeación urbana, lo que mejorará la eficiencia y eficacia en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas públicas de desarrollo urbano sustentable.

El principal problema urbano del municipio es la falta de control en su crecimiento. Ante su carencia, las pautas y tendencias del crecimiento han seguido una evolución anárquica, en detrimento de la calidad de vida, del capital territorial y la posición competitiva.

En lo general, no se han logrado armonizar las formas del crecimiento urbano con las cualidades metropolitanas del territorio.

La sustentabilidad de desarrollo urbano no ha sido asimilada en las prácticas institucionales, es decir, hay crecimiento urbano pero no hay desarrollo humano que lo acompañe. La planeación del desarrollo urbano no ha logrado comprender el alcance metropolitano de los problemas de la ciudad. En consecuencia, la calidad de vida urbana se deteriora, lo que se expresa en el déficit crónico de los servicios públicos municipales, sea por calidad, inexistencia y mal uso, en lo sustancial se carece de un proyecto común que unifique el sentido de autoridad con los agentes sociales y las iniciativas ciudadanas.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Los problemas urbanos del municipio hay que afrontarlos con visión metropolitana y con acciones sustentables.

Esta visión permitirá vincularnos a los programas regionales del Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo a la Región Centro País, a la Región Sur-Sureste, así como la Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala y la red nacional de zonas y aglomeraciones metropolitanas; igualmente a fondos federales de infraestructura del desarrollo y fondo metropolitano, además del posible acceso a fondos internacionales, como son los que ofertan la Agenda 21 y Proyectos Hábitat, ambos bajo iniciativa y convenios con la UNESCO.

Igualmente con la promoción de proyectos sustentables aceptados según reglas de operación de organismos internacionales, como pudieran ser los proyectos de ciudad del saber, ciudad del conocimiento y ciudades educadoras.

Lo anterior nos induce a relacionarnos con los municipios vecinos y a compartir problemas haciendo posible asociaciones intermunicipales sin detrimento de nuestro marco legal. Es un curso sinuoso pero hay que iniciarlo para controlar el proceso en su totalidad.

La sustentabilidad nos permitirá el aprovechamiento óptimo de su potencial urbano y ambiental, inducir nuevos patrones de urbanización con apego al diseño de ecotecnias, ello permite abordar el nivel marco de la infraestructura vial y de transporte con un sentido más humano.

Una eficiente movilidad urbana mejorará el funcionamiento de la ciudad, el disfrute de su Centro Histórico y la apreciación de nuestros barrios; habrá que aprovechar el potencial urbano de la zona intermedia a partir de la identificación, promoción e impulso de áreas especiales de desarrollo urba-

no y planes parciales que permitan la redensificación y la inducción de nuevas centralidades que coadyuven al reordenamiento urbano.

En tanto, en la periferia deben garantizarse resultados positivos en el proceso de la regulación de la tierra porque ello da patrimonio a las familias, reduce los índices de pobreza extrema, provee recursos al ayuntamiento a través de su base catastral y permite la gobernanza.

Líneas de Política

Objetivos.

Objetivo general 3. Retomar el control del proceso de urbanización con tendencia metropolitana y reorientarlo hacia un aprovechamiento racional de largo plazo de los recursos naturales y del capital territorial para el desarrollo sustentable del municipio.

Objetivo 10. Armonizar las pautas del desarrollo urbano con las cualidades territoriales del municipio.

Objetivo 11. Dar sustentabilidad al desarrollo urbano del municipio para garantizar que las acciones de gobierno a corto, mediano y largo plazo, se dirijan a mejorar las oportunidades de vida de las generaciones presentes y futuras.

Objetivo 12. Ampliar la cobertura de los servicios públicos con calidad en el municipio para reducir las desigualdades sociales.

Estrategias

Estrategia general 3. Aplicar un modelo de intervención de las acciones públicas sobre la base de programas y proyectos sustentables.

Estrategia 10. Diseñar y detonar proyectos urbanos y metropolitanos de alto impacto ordenados de acuerdo a las funciones y atribuciones del municipio.

Estrategia 11. Actualizar y aplicar estrictamente la normatividad urbana y activar los planes parciales o especiales que la ciudad requiere para iniciar su reordenamiento urbano ambiental de forma integral.

Estrategia 12. Modernizar los sistemas de servicios públicos con innovaciones tecnológicas e institucionales, además de establecer políticas para la regularización de asentamientos.

Programa 10. Ordenamiento territorial de alcance metropolitano.

- Utilizar el enfoque metropolitano de planeación del desarrollo sustentable mediante el ordenamiento del territorio para alcanzar una estructura equilibrada del espacio urbano municipal.
- Fortalecer las instituciones y organizaciones que contribuyan a gestionar, consolidar, generar y divulgar conocimiento e información del medio ambiente.
- Diseñar programas de forestación, reforestación, protección del bosque y de la riqueza biótica mediante la coordinación institucional y la participación social.
- Identificar proyectos de inversión de impacto metropolitano que involucren la participación de los municipios conurbados, los gobiernos estatal y federal y de organismos internacionales, a través de mecanismos de coordinación de acciones de concurrencia en temas de transporte público, disposición y manejo de residuos sólidos, agua, drenaje, alcantarillado y electrificación, a fin de atraer recursos, tales como el Fondo Metropolitano.

- Contribuir en la restitución de la calidad ambiental en las riberas de los ríos Alseseca, Atoyac y vaso de Valsequillo, mediante el cuidado de la cota del nivel de agua.
- Apoyar la recuperación del manto acuífero, que incluya reforestación del bosque alto y de las zonas degradadas de La Malintzi, así como la limpieza y preservación de las barrancas y la implantación de pozos de absorción.
- Promover la creación de parques metropolitanos con proyectos recreativos y ecoturísticos.
- Promover la creación de sistemas metropolitanos de gestión ambiental mediante la instauración del observatorio ciudadano que siga las reglas de operación establecidas por la federación y que incluye la participación de actores sociales, instituciones públicas y privadas de la zona.
- Promover el estudio técnico de “huella ecológica” para la región metropolitana de la ciudad de Puebla, consistente en el análisis retrospectivo y prospectivo del uso del capital ambiental a fin de modificar las tendencias negativas.

Programa 11. Desarrollo urbano sustentable de calidad mundial

- Instaurar nuevas pautas de movilidad urbana con predominio del transporte colectivo mediante tecnologías amigables al medio ambiente y desplazamientos ciudadanos a través de sendas peatonales y ciclovías en áreas urbanas pertinentes.
- Fomentar con los desarrolladores nuevos diseños de vivienda social y autoconstruida amigable al medio mediante a través de la promoción de proyectos integrales de desarrollo urbano.
- Instrumentar programas para la regularización, escrituración y reubicación de asentamientos humanos que muestren capacidad autogesti-

va y de corresponsabilidad para la dotación de servicios públicos.

- Recuperar espacios públicos tales como parques, plazas, calles, jardines y bosques a través de la participación corresponsable de la ciudadanía.
- Elaborar planes parciales y especiales de desarrollo urbano sustentable desprendidos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, a fin de generar focos de centralidad en la zona intermedia de la ciudad mediante centros de barrio y subcentros urbanos de alcance metropolitano, con el objeto de equilibrar la oferta de servicios, equipamiento y vivienda en el territorio municipal.
- Formular y evaluar proyectos urbanos de inversión que integren recursos inmobiliarios, públicos y privados.
- Fortalecer la coordinación intermunicipal, estatal y federal para proyectos de alcance metropolitano, tales como limpieza de riberas, vialidades primarias, transporte público interurbano y manejo de residuos sólidos.
- Generar la ciudadanización de la planeación urbana sustentable del municipio.
- Controlar los usos del suelo y señalar los destinos y reservas territoriales a través de carta urbana actualizada y modernizar su aplicación con la utilización de nuevas tecnologías digitales y el control estricto de las densidades.
- Actualizar la legislación urbana a través de la revisión de leyes y reglamentos municipales con criterios de sustentabilidad integral.
- Llevar a cabo proyectos integrales de conservación y mantenimiento del "Centro Histórico Patrimonio de la Humanidad", mediante la gestión urbana, la coordinación interinstitucional y la participación de los ciudadanos, a fin de redensificarlo para la vivienda y los servicios, convirtiéndolo en un importante atractivo turístico y cultural.
- Establecer acciones para el rescate, cuidado y

mejoramiento de la arquitectura, las calles, las plazas, el entorno natural y los monumentos históricos, mediante un proyecto en el ámbito municipal.

Programa 12. Servicios públicos operando a tiempo

- Ampliar y mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos municipales considerando localidades periféricas de las juntas auxiliares mediante proyectos estratégicos interinstitucionales.
- Mejorar la eficiencia de los sistemas operadores de los servicios públicos mediante la innovación tecnológica y la profesionalización de los funcionarios públicos.
- Gestionar ante el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la ampliación y calidad en los sistemas de agua potable, alcantarillado, drenaje y energía eléctrica para las zonas regularizadas del municipio.
- Elaborar un plan vial que permita un espectro amplio de movilidad urbana, cuyo contenido sea, en primer lugar, consolidar y ampliar la red vial; en segundo, el diseño de circuitos viales que faciliten la comunicación entre las colonias; y en tercero, que favorezca la movilidad del peatón, del ciclista y de las personas con discapacidad.
- Colaborar en la planeación del transporte público metropolitano a través de la consolidación de ejes troncales que garanticen el aforo intenso de la ciudad.
- Crear el Sistema de Administración de Pavimentos con el fin de establecer de manera eficiente y objetiva la ampliación, conservación, rehabilitación y reconstrucción de los pavimentos.
- Mejorar y ampliar la cobertura de los servicios

de alumbrado público a través de nuevos esquemas de dotación que sean monitoreados con sistemas de información geográfica con miras a integrarse al Programa Nacional de Ahorro de Energía.

- Ordenar y modernizar el sistema de mercados, abasto, distribución, mediante la regularización jurídico-administrativa de los mercados y central de abasto a través de un criterio de salud pública.
- Mejorar los procesos de barrido, recolección y disposición final de los desechos sólidos a través de la eficiencia en el manejo integral de los residuos e impulsando la industria del reciclaje.

EJE 4. CIUDAD SEGURA

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Eje 4. Ciudad Segura

Planteamiento General

La seguridad pública es un valor consagrado en el Derecho Positivo mexicano, que se instituye como función a favor de los individuos y de la sociedad; por ello, adquiere categoría de prioridad en la voluntad política del gobierno municipal.

Como producto de esa voluntad, se establece el Convenio con el gobierno del estado, a fin de que se desplieguen algunas funciones en la procuración de seguridad pública y vialidad al ámbito municipal; también para normar la incorporación de los elementos, y buscar la coordinación y colaboración interinstitucionales para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública y para el seguimiento de objetivos comunes.

La seguridad pública y la protección civil forman parte esencial del bienestar de los ciudadanos, de los factores de competitividad y productividad de la economía, del desarrollo político y cultural de la sociedad.

2 0 0 8 - 2 0 1 1

El Estado de Derecho debe garantizar las condiciones que permitan al individuo realizar sus

actividades cotidianas con la confianza de que su integridad física, su patrimonio familiar, y sus bienes individuales están protegidos contra cualquier tipo de eventualidad.

Para que en la sociedad existan el orden y la paz públicos se debe asegurar el ejercicio de las libertades individuales. Los preceptos legales son el sustento de la cohesión social, de la tradición convertida en norma que motiva la existencia del Estado, de ahí que preservarlos sea requisito primordial para la conservación y desarrollo del individuo como ser social.

La función del Estado en materia de seguridad pública y protección civil consiste en crear y mantener las condiciones necesarias para ejercer las garantías individuales y sociales en un ambiente de tranquilidad, sin transgredir los derechos de los demás, condición que permite el desarrollo de las aptitudes y las capacidades de todos los ciudadanos.

Para el gobierno del municipio de Puebla, es indispensable proporcionar a los ciudadanos la certeza y la confianza de vivir en una ciudad más segura, que otorgue protección y respaldo a las familias, en particular a la niñez y a las mujeres.

Por ello, es tarea de este gobierno diseñar un modelo efectivo de corresponsabilidad ciudadana que fomente el respeto a la legalidad y promueva la cultura de denuncia como elementos fundamentales para lograr la convivencia de todos los ciudadanos en un entorno de tranquilidad y paz social.

Las experiencias a lo largo de la historia poblana han dejado grandes lecciones respecto a los peligros a los que está expuesto el municipio. Este Plan

establecerá los objetivos, estrategias y líneas de acción para realizar los programas necesarios ante un desastre de origen natural o humano y salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno.

Lo más valioso de la ciudad es su gente; la seguridad es parte integral del camino a la democracia que el país anhela, un Estado responsable es aquel que integra las acciones de seguridad como políticas de gobierno.

Análisis Estratégico

La inseguridad es un problema estructural y multifactorial, que resulta de la combinación de circunstancias como la falta de crecimiento económico y de las desigualdades sociales, la poca credibilidad por parte de la sociedad en las instituciones, así como la ausencia de consecuencias jurídicas por los actos delictivos que quedan impunes.

La complejidad de los fenómenos asociados a la seguridad pública es más evidente en ciudades de gran tamaño o en aquellas integradas a centros de población con crecimiento acelerado; a esto se suma la falta de tecnología y equipamiento, provocando que los esfuerzos parezcan insuficientes para una sociedad en constante crecimiento.

Los datos del INEGI muestran que entre 1997 y 2006, en el municipio de Puebla se incrementaron en 7 por ciento los delitos registrados en averiguaciones previas. Entre los más frecuentes se encuentra el robo, lesiones, fraude y homicidio (véase tabla 4.1).

Cabe destacar que del total de denuncias realizadas en la entidad, el 58.5 por ciento se efectúa en la ciudad de Puebla.²⁹

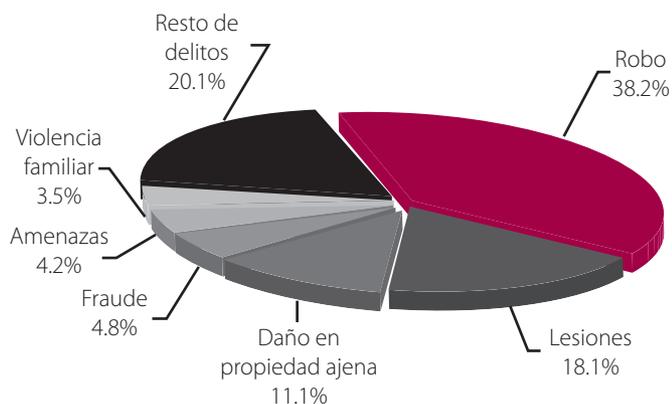
²⁹ Datos elaborados con base en el Anuario Estadístico de Puebla, 2006.

Tabla 4.1 Delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del Fuero Común por principales delitos

2006	Total	Robo	Lesiones	Fraude	Homicidios	Abuso De Confianza
ESTADO	49720	17570	10225	2095	1133	590
MUNICIPIO	27732	10735	5719	982	376	277
2007	Total	Robo	Lesiones	Fraude	Homicidios	Abuso De Confianza
ESTADO	44095	14419	10259	2591	1918	1244
MUNICIPIO	25801	10184	5696	1596	526	896
Tasa de crecimiento porcentual						
ESTADO	12.8	21.9	-0.3	-19.1	-40.9	-52.6
MUNICIPIO	7.5	5.4	0.4	-38.5	-28.5	-69.1

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de Puebla, 1997 y 2006; INEGI.

Gráfica 4.1 Delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del Fuero Común por principales delitos



Fuente: Cuaderno Estadístico Municipal, INEGI 2006

De los delitos denunciados en el municipio de Puebla, los de mayor incidencia son: robo, lesiones y daño en propiedad ajena.

La percepción y vivencia de los ciudadanos sobre la seguridad o inseguridad en la ciudad de Puebla está compuesta por varios factores, entre los que destacan:

- El comportamiento y actuación que recibe la sociedad de parte de los cuerpos de seguridad.
- La incidencia de los actos delictivos en el municipio difundida por los medios masivos de comunicación y la especulación generada por la propia sociedad.
- La incidencia de eventos locales y/o nacionales que modifican o alteran las imágenes

que tienen los ciudadanos sobre la seguridad pública.

En suma, las familias consideran su seguridad en términos absolutos y demandan de la autoridad respuestas contundentes. Si hay actos que atenten contra la tranquilidad, por mínimos que sean, estos generan una fuerte percepción de impunidad, desorden e inseguridad.

Esta opinión ciudadana se puede constatar en la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, en la cual se afirma que 56 por ciento de los poblados se sienten inseguros en su lugar de residencia, cifra que se ubica ligeramente arriba del promedio nacional, que fue de 54 por ciento. Sólo seis ciudades del país se sitúan por arriba en este indicador.

Por lo que se refiere a las vialidades, esta infraestructura es un elemento imprescindible para la integración de mercados, el traslado oportuno de los ciudadanos a sus centros de trabajo y a sus hogares y, en consecuencia, necesaria para el desarrollo de la competitividad.

En esta materia se requiere de la acción conjunta entre varias instancias gubernamentales, tanto del Ayuntamiento de Puebla como del Estado. En lo concerniente al municipio deberán realizarse acciones tendientes a dinamizar los flujos del transporte terrestre, considerando todas las aristas posibles.

Durante 2007 se registraron 8,442 accidentes de tránsito terrestre en la zona urbana de Puebla, tema de atención prioritaria para las autoridades.

Actualmente, para atender a la población se cuenta con 730 elementos operativos adscritos a la Dirección de Tránsito Municipal (véase tabla 4.2).

Por otro lado, las quejas de los ciudadanos presentadas por actos de omisión, extorsión, abuso de autoridad y prepotencia, ascendieron a 784 en el 2007. Esta problemática requiere de medidas efectivas que inhiban este tipo de comportamientos.

En materia de protección civil la ciudad se integra con doce zonas urbanas y suburbanas de riesgo, cuyas características geográficas, industriales y de infraestructura indican el grado de complejidad para incidir en las posibles situaciones de peligro.

Las características geográficas de Puebla la hacen particularmente vulnerable a distintos agentes perturbadores naturales para el desarrollo normal de la sociedad, como son los sismos, la actividad volcánica, lluvias torrenciales, entre otros.

Además, existen factores humanos que incrementan los riesgos, entre los que destacan las instalaciones industriales dispersas a lo largo de la mitad norte de la ciudad; los asentamientos urba-

Tabla 4.2 Incidencia de accidentes de tránsito por tipo de colisión.

Municipio	Total	Colisión con vehículo	Colisión con peatón	Colisión con objeto fijo
PUEBLA	8,442	7,389	320	733

Fuente: Dirección de Tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública, 2007.

nos irregulares en zonas como barrancas, laderas de los ríos, oleoductos, torres de energía eléctrica, entre otros, que hacen necesaria una política adecuada en materia de protección civil.

En este sentido, los instrumentos en el municipio para actuar con prontitud ante la eventual emergencia de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, ambientales y derivados de las actividades humanas, presentan aún deficiencias tecnológicas, financieras, distributivas, de infraestructura, colaboración y coordinación entre niveles de gobierno para atender emergencias y contar con la participación ciudadana.

Actualmente, de acuerdo a la Dirección de Protección Civil Municipal, se tienen detectados 48 puntos de alto riesgo en el municipio y la mayoría corresponde a la contaminación de los ríos, que impide su cauce natural y deteriora las barrancas propiciando su desbordamiento y poniendo en peligro a los habitantes.

Por ello es necesario establecer programas de capacitación para los ciudadanos con el fin de que conozcan las acciones por seguir a fin de asegurar su integridad personal y organizar a la comunidad en caso de contingencias, así como impulsar una cultura de conciencia ante estos casos.

En Puebla capital se trabajará en el perfeccionamiento de un Sistema Integral de Protección Civil, sustentado en una visión de largo plazo, con objetivos claros y concretos, y con acciones tendientes a fortalecer la prevención, sin olvidar el oportuno apoyo que requiere la población en caso de desastre y su participación responsable, informada y decidida.

En resumen, la situación descrita en materia de seguridad pública y protección civil muestra efec-

tos negativos para el desarrollo social y económico. Además, se pierden recursos productivos para la inversión y se generan costos adicionales de operación que restan competitividad a la planta productiva.

Los factores mencionados generan un círculo vicioso en el cual una alta tasa de criminalidad desalienta la inversión, frena el crecimiento económico, profundiza el desempleo e incrementa la desigualdad económica, lo que a su vez aumenta la actividad delictiva.

Para hacer frente con mayor efectividad a los problemas de seguridad, el gobierno municipal impulsará un nuevo modelo que considere la prevención del delito, la aplicación de la justicia administrativa, y la participación en las tareas de investigación conforme al marco normativo vigente; a la vez, intensificará los esfuerzos de coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno y la búsqueda de la aplicación de un enfoque metropolitano.

El modelo incidirá de raíz en los factores endógenos y exógenos que propician la inseguridad. Incluye el ataque frontal a la delincuencia de manera sistemática y eficaz, así como la participación decidida en apoyo a otras autoridades en el combate a la delincuencia organizada, con una policía altamente profesional regida por un marco normativo actualizado.

Para contribuir en la construcción de una visión integral, todas las acciones gubernamentales en esta materia influirán efectivamente en los aspectos del proceso delictivo; la clave es superar la sola reacción ante el hecho delictivo y enfocarse en los factores que propician el fenómeno criminal con una acción sistémica, en la que se consideren tanto los aspectos objetivos como los subjetivos, de la seguridad pública.

Las funciones de seguridad pública y protección civil se encuentran vinculadas a la participación social corresponsable. Éstas exigen la articulación y coordinación de las instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social y en especial de la sociedad civil.

Con especial énfasis se impulsará el desarrollo de servicios de atención inicial a víctimas del delito, bajo el principio de equidad y en coordinación con otras instancias gubernamentales.

En este sentido se espera mejorar la imagen del servicio de seguridad pública que proporciona el Ayuntamiento a los ciudadanos.

El Gobierno de la ciudad acepta el compromiso de establecer las condiciones necesarias que garanticen la protección y seguridad de sus habitantes, basado en un irrestricto respeto a los derechos fundamentales y como soporte para el desarrollo social y económico de los poblados. (véase figura 4.1)

Líneas de Política

Objetivos

Objetivo general 4. Garantizar la seguridad pública y protección de los habitantes del municipio.

Objetivo 13. Ampliar la cobertura y capacidad de respuesta del servicio de seguridad pública y protección civil en la ciudad.

Objetivo 14. Profesionalizar al personal administrativo y operativo de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y actualizar el marco jurídico.

Objetivo 15. Fortalecer los sistemas de seguridad pública, protección civil y la coordinación interinstitucional.

Objetivo 16. Fomentar la participación corresponsable de los ciudadanos en las actividades de la prevención y atención a víctimas del delito y protección civil.

Figura 4.1 Ciudad Segura

Sistema de información para la seguridad pública y protección civil.



Estrategias

Estrategia general 4. Potenciar el desarrollo de los recursos humanos y tecnológicos mediante el empleo de información sistematizada, técnicas innovadoras en materia de seguridad pública y protección civil con la colaboración de la sociedad.

Estrategia 13. Actualizar los sistemas de información mediante la ampliación y modernización de la infraestructura tecnológica, en correlación con programas federales como Plataforma México, para intensificar la presencia preventiva policial y la respuesta inmediata.

Estrategia 14. Mejorar las condiciones laborales y administrativas, establecer el servicio civil de carrera, modernizar el equipamiento de las fuerzas de seguridad pública y protección civil, reformar y actualizar el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla y crear el Reglamento Interior de la Secretaría.

Estrategia 15. Practicar una administración especializada que fusione las actividades de la institución y fortalezca la vinculación interinstitucional.

Estrategia 16. Promover la participación social en las actividades de prevención y atención a víctimas del delito, fomentar una cultura de denuncia y observación de las tareas de seguridad pública y protección civil.

Programa 13.

Sistemas de información para la seguridad pública y protección civil

- Fortalecer el Centro de Respuesta Inmediata (CERI), mediante la ampliación del sistema de videovigilancia.

- Implementar un Sistema de Información Geográfica para identificar incidencias delictivas de acuerdo al programa federal Plataforma México.
- Ampliar y actualizar los sistemas de posicionamiento global determinado por satélite para unidades móviles.
- Ampliar y modernizar las infraestructuras de comunicación y tecnología de la seguridad municipal, de tal forma que garantice una comunicación efectiva y una infraestructura homogénea para facilitar el intercambio de información para una coordinación efectiva.
- Aplicar sistemas de seguridad inmediata con tecnología de punta para la rápida atención de contingencias.
- Fortalecer el modelo de información policial con la adquisición de nueva tecnología que mejore la información estadística.
- Ampliar el sistema de alarmas pluviales ubicadas en las zonas de riesgo.
- Desarrollar un programa específico de seguridad en zonas escolares.
- Actualizar y difundir el mapa de riesgos del municipio de Puebla para identificar las posibles zonas afectadas en caso de agentes perturbadores, con el fin de atenderlas oportunamente.
- Crear, impulsar y aplicar un plan de emergencia municipal.
- Realizar una evaluación ocular estructural y censo de los inmuebles del Centro Histórico, con el fin de notificar los posibles riesgos a los propietarios.

Programa 14.

Desarrollo profesional, equipamiento y actualización del marco jurídico

- Mejorar las áreas y establecer los convenios interinstitucionales necesarios para llevar a cabo

las tareas de desarrollo profesional y académico, que conlleven a la adecuada capacitación del personal de seguridad pública.

- Establecer el sistema de escalafón en concordancia con el marco normativo vigente y el servicio civil de carrera.
- Capacitar y certificar el desempeño de los elementos de seguridad pública
- Elaborar el Código de Ética Interno.
- Llevar a cabo el programa de capacitación en materia de seguridad pública, que comprende: inducción, cursos especializados y diplomados, técnico superior universitario en ciencias policiales, licenciatura y postgrado en seguridad pública y ciencias penales.
- Formar y fortalecer unidades especializadas en la investigación de faltas administrativas y posibles delitos específicos conforme al marco normativo.
- Fortalecer el esquema de control y confianza del personal operativo y administrativo de la Secretaría.
- Proponer las modificaciones al Código Reglamentario para el Municipio de Puebla en materia de seguridad pública y tránsito.
- Elaborar o en su caso modernizar el marco reglamentario de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
- Establecer un esquema de otorgamiento de estímulos, ascensos, premios y condecoraciones al personal que por el desempeño de sus labores se le reconozca su esfuerzo, dedicación y empeño en el cumplimiento de su deber.
- Promover mejores salarios y prestaciones al personal de la secretaría.
- Fomentar actividades recreativas, deportivas y culturales para los elementos de seguridad y sus familias.
- Aplicar el marco normativo en materia de sanciones.
- Equipar al personal de seguridad pública municipal con los instrumentos de trabajo para

desempeñar sus funciones.

- Mejorar la infraestructura operativa de la Secretaría y de los puntos de atención al público.
- Capacitar en temas especializados al personal que integra la Unidad Operativa Municipal de Protección Civil.
- Adquirir maquinaria de equipo pesado para el programa de limpieza y desazolve de ríos y barrancas.
- Dotar de equipo suficiente y herramientas especiales a los brigadistas y unidades de auxilio para atender oportuna y adecuadamente a la población.

Programa 15.

Administración especializada y coordinación interinstitucional

- Crear un esquema de unidad de mando centralizado.
- Dividir por atribución y especialización de funciones de seguridad a los grupos y unidades, con relación a la actividad específica desempeñada.
- Realizar estudios técnicos de ingeniería de tránsito de vehículos y peatones para las vialidades más congestionadas.
- Ampliar la cobertura y eficiencia del sistema de semáforos, señales viales, líneas peatonales, señalética horizontal y la división de carriles.
- Emplear los cinemómetros en las principales avenidas y calles de la ciudad.
- Realizar estudios técnicos y de peritaje en materia de tránsito terrestre.
- Montar operativos de descongestionamiento de tránsito vehicular en situaciones de contingencia.
- Participar en programas, proyectos y acciones de cobertura en materia de seguridad de la zona metropolitana del municipio de Puebla.
- Gestionar la creación de un centro de informa-

ción delictiva metropolitana.

- Establecer vinculación directa con la Procuraduría General de la República, de Justicia del Estado, Fiscalía Anticorrupción, las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos, a efecto de darles pronto seguimiento y atención a las quejas recibidas por esas instituciones y en las que se vea involucrado personal de la Secretaría.
 - Participar como elementos de apoyo en actividades de gestoría, aplicación de la normatividad y reglamentos de otras dependencias y entidades del Ayuntamiento.
 - Realizar actividades de intercambio de información, apoyo logístico y operativo en materia de seguridad pública y vialidad, con los gobiernos federal, estatal y municipal.
 - Difundir y aplicar las recomendaciones establecidas en el Atlas de Riesgo y su ampliación de cobertura hacia el ámbito metropolitano.
 - Establecer convenios de colaboración y desarrollo de nuevos programas de capacitación con diversas instituciones para generar una cultura de autoprotección en casos de desastre.
 - Coordinar a los sectores social, público, privado y grupos voluntarios para que, en caso de riesgo, contingencias y desastre, actúen conjuntamente para proteger la integridad física y de los bienes de la población.
 - Realizar acciones y operativos coordinados con las dependencias encargadas de la integridad de los ciudadanos en los establecimientos comerciales.
 - Coadyuvar con las diferentes dependencias en las acciones de limpieza y desazolve de ríos y barrancas.
- Programa 16. Corresponsabilidad social en la prevención de delito y la protección civil**
- Consolidar la educación vial y alentar la participación ciudadana, en calidad de observadores, en operativos de tránsito de vehículos.
 - Aplicar programas de capacitación al personal en técnicas especializadas en manejo de contingencias naturales y derivadas de actividades humanas.
 - Establecer lazos de participación a través de la conformación de comités ciudadanos de vigilancia, para poner en marcha dispositivos de seguridad y autocuidado en barrios, colonias y juntas auxiliares.
 - Implementar programas de prevención del delito con la participación de la sociedad organizada en materia de información y cultura de denuncia.
 - Crear programas de recuperación y desarrollo de espacios seguros en coordinación con los comités vecinales.
 - Generar estrategias conjuntas entre la sociedad y autoridades para mantener una observación continua del desempeño de los elementos policiales.
 - Diseñar esquemas novedosos de contacto entre los elementos de seguridad pública y la sociedad civil.
 - Vincular los programas, proyectos y acciones de prevención del delito con otros programas del Ayuntamiento para inhibir las causas que originan la delincuencia.
 - Generar una cultura de la protección civil, especialmente a través de la educación de las personas, mayormente en el ámbito institucional, por medio de los programas internos de protección civil, y en el educativo, gestionando contenidos de protección civil, seguridad pública, ecología y salud pública.
 - Establecer un esquema de medición de la percepción de los ciudadanos sobre actividades de seguridad pública.
 - Consolidar la atención primaria *in situ* a víctimas de delito y canalizar su caso a las instancias correspondientes.

- Diseñar esquemas de participación ciudadana y capacitación en materia de prevención y protección en casos de fenómenos naturales y derivados de la actividad humana, encaminados a que respondan eficientemente ante una eventualidad.
- Establecer vínculos y programas que generen una cultura de la protección civil en el municipio.
- Empezar un proceso de sensibilización para que los ciudadanos evalúen correctamente los riesgos que les amenazan.
- Implementar el programa de Comités Ciudadanos de Protección Civil.
- Realizar acciones encaminadas a la prevención de posibles contingencias mediante un servicio de calidad humana a la población expuesta a los efectos de fenómenos perturbadores.
- Implementar campañas de difusión en materia de protección civil.

**EJE 5. GOBERNANZA,
INNOVACIÓN
Y TRANSPARENCIA**

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Eje 5. Gobernanza, Innovación y Transparencia

Planteamiento General

Gobernanza, innovación y transparencia son activos municipales de un gobierno que tiende a servir a los ciudadanos para mejorar el desarrollo humano, el desarrollo económico, el orden territorial y la seguridad. Con esta fórmula institucional coordinaremos los esfuerzos para atender los problemas de la ciudad capital.

Nuestra propuesta de gobierno municipal en materia de gobernanza, innovación y transparencia consiste en impulsar una gestión institucional responsable con la participación de todos los actores, un gobierno eficiente y eficaz que promueva acuerdos, perfile proyectos viables, haga coincidir recursos e iniciativas, respete y haga respetar el Estado de Derecho, maneje los recursos públicos con transparencia, eficacia y rinda cuentas.

Se pretende atender los problemas de la ciudad a través de esfuerzos compartidos, determinaciones ajustadas a los recursos disponibles y respuestas gestadas en el seno de la sociedad que sean viables técnica, financiera, política y económicamente.

2 0 0 8 - 2 0 1 1

Análisis Estratégico

En los últimos años, la administración pública municipal ha establecido acciones con el propósito de incrementar su eficiencia; a pesar de ello, se identifica una disminución en la capacidad de respuesta a los problemas de la ciudad.

La falta de tecnología y de procesos administrativos modernos, así como los mecanismos de gestión pública tradicionales, dificultan el diseño de las políticas públicas y su operación efectiva.

Los cambios tecnológicos exigen desarrollar mecanismos más ágiles y modernos que atiendan de manera rápida, oportuna y confiable las necesidades de la población.

Las nuevas tecnologías de la información, en especial el uso de internet, han permitido el acceso de los ciudadanos a una gran cantidad de información y servicios ofrecidos por los gobiernos.

Uno de los objetivos al utilizar nuevas tecnologías es ofrecer a los ciudadanos esquemas de atención que sean eficientes, ágiles, con certeza jurídica y con el propósito de reducir tiempos y costos tanto para el gobierno como para la población. Puebla capital no puede estar ajena a estos procesos de modernización tecnológica, sobre todo cuando la población demanda de las instituciones gubernamentales mejores servicios y prácticas.

En este sentido, el uso de herramientas como la gestión del conocimiento, permitirá al Ayuntamiento mejorar su eficiencia, eficacia, innovación y calidad.

Con base en lo anterior, se desprende que la gestión del conocimiento, a partir de la acumulación,

procesamiento y difusión de información, mejores prácticas y experiencias, adquiera especial importancia en el campo de la gestión pública.

Así, la gestión del conocimiento se convierte en una ventaja competitiva y en una administración pública eficiente en el manejo de sus recursos y eficaz en el impacto de la calidad de vida de los ciudadanos.

En materia de e-gobierno son varios los retos que se tienen que solucionar: el primero es crear la infraestructura que este tipo de política pública requiere para su aplicación, lo cual implica una plataforma tecnológica para la administración municipal; el segundo es la simplificación de trámites por medio de la normatividad y los procedimientos, a fin de estar en posibilidades de incorporarlos al desarrollo de los procesos de gobierno y de atención al ciudadano a través de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC), así como acercar estos servicios al mayor número posible de ciudadanos mediante un portal interactivo y Centros de Gestión.

Bajo este panorama y con la total voluntad de utilizar las TIC, el Ayuntamiento de Puebla ya puso en marcha la primera parte del proyecto "Conexión a Tiempo", con el cual la ciudad capital se posiciona en el cuarto lugar a nivel nacional en ofrecer este servicio, después de Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal.

Se tiene previsto que en la metrópoli poblana los principales usuarios de este servicio se concentrarán en los sectores turístico, empresarial y académico. Sin embargo, el objetivo es mucho más amplio, pues se pretende reducir la brecha digital que se mantiene como ciudad, en comparación con las concentraciones urbanas más importantes del mundo en el avance de la utilización de esta tecnología.

Aunado a lo anterior, se identifica la necesidad de establecer nuevos mecanismos institucionales que permitan canalizar de manera ágil las propuestas de transformación y cambio que son formuladas tanto por los ciudadanos como por los servidores públicos, así como por la sociedad.

Adicionalmente, es necesario profundizar en la aplicación de códigos de ética que promuevan la generalización de conductas responsables, honestas y transparentes de los servidores públicos, y la promoción de una cultura de denuncia por parte de los ciudadanos, como medidas para el combate a la corrupción.

Actualmente el municipio cuenta con algunos medios para transparentar su actuación; sin embargo, el acceso a la información pública aún es limitado para la población.

Según datos de la encuesta nacional "Conociendo a los Ciudadanos Mexicanos", actualmente seis de cada 10 personas cree que a la gente le toca hacer algo sobre los problemas que trata de resolver el gobierno.³⁰ Este dato muestra la falta de canales y espacios de participación ciudadana que los gobiernos deben establecer, situación que implica sumar intereses y recursos públicos, privados y sociales, en torno a propósitos reconocidos, e impulsarlos por el conjunto de ciudadanos y de sus organizaciones, en un ambiente de confianza mutua y reconocimiento de las capacidades y disponibilidades de cada actor social.

Según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007, publicado por Transparencia Internacional, que registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares, el estado de Puebla ocupó en ese año el cuarto lugar con mayor nivel de corrupción, seguido por Tlaxcala, Distrito Federal y Estado de México.

³⁰ **Fuente:** Transparencia Internacional, Capítulo México.

El estudio elaborado por esta asociación civil muestra que en la prestación de servicios públicos municipales, los índices de corrupción más elevados son: en la introducción o regularización de servicios, en el envío de automóviles al corralón o al sacarlos de éste, por infracción y por el estacionamiento en la vía pública. Por lo anterior, se requiere establecer mecanismos de organización y comunicación con los ciudadanos, a fin de abrir e institucionalizar espacios donde se escuche, atienda y resuelvan dudas y argumentaciones de poblanos.

El problema de la corrupción en México y el mundo está asociado a la falta de confianza y credibilidad en los gobiernos por parte de los ciudadanos, por lo que en Puebla capital debemos trabajar para mantener la confianza mediante la conformación de una administración responsable, eficiente y transparente.

La transparencia implica, entre otros aspectos, facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública que generan las unidades administrativas municipales. Sin embargo, aunque el Ayuntamiento ha logrado avances significativos en este sentido, es necesario que la transparencia se traduzca en la ampliación de la certeza jurídica para las personas que ejercen su derecho de petición ante la autoridad municipal, y además debe contribuir a generar lazos de corresponsabilidad.

Según los resultados del estudio del Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE) denominado Métrica de la Transparencia en México 2007, se utilizaron tres criterios para evaluar las herramientas y mecanismos de transparencia y acceso a la información, entre éstos, los portales electrónicos de los gobiernos, en base en: a) claridad, calidad y usabilidad de la información publicada electrónicamente; b) calidad del servicio, instalaciones y orientación, y c) eficacia y cumplimiento de las respuestas a las solicitudes en tiempo y forma. (véase tabla 5.1)

Tabla 5.1 Métrica de Transparencia

Municipio	Información en internet	Atención a usuarios	Calidad de respuestas	Promedio ponderado
Puebla	68.33%	81.25%	55.00%	65.58%

Fuente: Métrica de la Transparencia en México, CIDE, 2007.

De acuerdo con estos criterios metodológicos, el municipio de Puebla en materia de transparencia ocupa el lugar 12 en la muestra de 32 municipios que son capitales. En este aspecto, nuestra meta es avanzar en los próximos años en materia de transparencia.

La sociedad actual se caracteriza por su diversidad social y pluralidad política que, en un contexto democrático y de libertades individuales, hace posible su participación en los asuntos públicos, al mismo tiempo que ciudadanos y grupos sociales expresen y defiendan públicamente sus intereses, generando en ocasiones, divergencias y conflictos, por lo que es necesario que éstos se resuelvan de manera pacífica por las vías y mecanismos institucionales.

La política de ingresos, las decisiones fiscales y tributarias, deben conducirse a través de estrictos principios de racionalidad que nos permita correlacionar el gasto con las expectativas ciudadanas y mantener la sustentabilidad de las finanzas públicas municipales, así como su transparencia.

Además, la política hacendaria ha de considerar las condiciones actuales de las finanzas municipales, sus fuentes de ingresos y las características del gasto que se ejerce. Con base en los estados de origen y aplicación de recursos del Ayuntamiento de los últimos años, una primera caracterización de los recursos municipales indica que los ingresos se han incrementado 2.7 veces en términos reales entre 1993 y 2007; sin embargo, el aumento se explica por la suma de las participaciones y aportaciones recibidas, más que por la capacidad

recaudatoria del Ayuntamiento. Se estima que el cobro por concepto de impuesto predial ha crecido por debajo de su potencial.

Existe una alta dependencia financiera del Ayuntamiento con relación al monto de las participaciones y aportaciones. Este hecho indica una latente subordinación en la generación de obras y ampliación de servicios a la movilidad de las variables nacionales e internacionales que afectan los ingresos de los gobiernos federal y estatal.

Actualmente los ingresos propios del ayuntamiento representan el 31 por ciento de los ingresos totales. Cabe señalar que a pesar del aumento en el monto de las participaciones, las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 han implicado el aumento de las atribuciones y funciones de los gobiernos locales, destacando el de seguridad pública.

El propósito es construir políticas de gasto con participación de los ciudadanos que generen beneficio social a fin de asegurar la sustentabilidad financiera del cumplimiento de los objetivos de gobierno y responder a las expectativas generadas.

Líneas de Política

Objetivos

Objetivo general 5. Mejorar las capacidades institucionales del Ayuntamiento con visión prospectiva, sistemas innovadores de gestión, transparencia y certeza jurídica, así como el fortalecimiento del sistema hacendario y el establecimiento de una relación más cercana con los ciudadanos.

Objetivo 17. Impulsar una administración pública gerencial con enfoque de gobernanza, incorporando e institucionalizando procesos innovado-

res que incrementen la capacidad de respuesta gubernamental.

Objetivo 18. Fortalecer el sistema hacendario con equilibrio y sustentabilidad.

Objetivo 19. Dar certeza jurídica y promover acuerdos institucionales en la solución de demandas sociales y conflictos políticos.

Objetivo 20. Establecer un gobierno transparente y con rendición de cuentas.

Estrategias

Estrategia general 5. Aplicar la planeación prospectiva, estratégica y participativa para implementar un gobierno basado en la gobernanza, la capacidad innovadora y la sustentabilidad hacendaria del Ayuntamiento.

Estrategia 17. Implementar una gestión pública que permita una adecuada administración de los recursos, la mejora y rediseño de los procesos, la descentralización y prestación de servicios de calidad, así como impulsar procesos de aprendizaje organizacional, control, evaluación y fiscalización con medidas objetivas de desempeño.

Estrategia 18. Poner en práctica propuestas fiscales y financieras integrales, basadas en la operación de un plan hacendario y en la consideración de escenarios de corto plazo, que permitan disponer y desarrollar un sistema hacendario sustentable y de sano equilibrio entre gasto e ingreso.

Estrategia 19. Difundir y aplicar correctamente las normas y procedimientos administrativos así como generar consensos con los grupos sociales y políticos que demanden atención a sus necesidades.

Estrategia 20. Desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas a través de la implementación de mecanismos electrónicos y presenciales, así como diversos medios de información.

Programa 17. Gobernanza e innovación

- Impulsar un proceso comunicativo para la planeación, centrado en un modelo sistémico, que permita el aprendizaje organizacional, la coordinación de esfuerzos de las políticas, la operación de esquemas transversales y el control y evaluación integrales.
- Fortalecer los mecanismos e instancias de participación ciudadana, definición de compromisos y evaluación permanente del Plan Municipal de Desarrollo.
- Analizar y actualizar la legislación, reglamentación, estructura organizacional y normatividad municipal.
- Establecer políticas de eficiencia, buen uso y mantenimiento de los recursos materiales para obtener mayor rentabilidad y permitir el desarrollo continuo de los procesos y servicios.
- Implementar un sistema de administración del recurso humano que integre la capacitación, el desarrollo profesional, el espíritu de servicio, así como la honestidad y participación activa en el logro de los objetivos institucionales.
- Implementar tecnologías de información y comunicación que permitan incrementar la eficacia gubernamental y la comunicación con los ciudadanos.
- Operar, de manera permanente, esquemas y programas innovadores para la mejora de trámites y procesos, así como el incremento en la calidad y cobertura de los servicios públicos.
- Convertir a Puebla en una ciudad de libre acceso a Internet, iniciando en puntos estratégicos de cobertura, en el Centro Histórico y en

los centros de emprendedores.

- Identificar y adaptar las mejores prácticas en materia de innovación gubernamental.
- Promover la certificación de procesos y servicios gubernamentales prioritarios por parte de organizaciones e instituciones no gubernamentales.
- Actualizar y modernizar el sistema catastral del municipio.
- Consolidar un sistema de evaluación integral del desempeño y resultados del gobierno municipal, con base en las prioridades de los ciudadanos y con transparencia en su cálculo y ejecución.
- Hacer compatible los sistemas de planeación, evaluación y control con el sistema hacenda-

rio, implementando todos aquellos elementos técnicos e informáticos necesarios que mejoren la fiscalización interna y la adopción de medidas preventivas y correctivas.

- Establecer nuevos espacios de atención ciudadana que permita gestionar los servicios del Ayuntamiento a los Habitantes de Juntas Auxiliares, Colonias y Unidades Habitacionales.
- Establecer mecanismos para toma de decisiones y la gestión pública y política que fortalezcan a las juntas auxiliares.
- Crear centros de gestión y participación comunal en oficinas regionales (véase figura 5.1).

Figura 5.1 Gobernanza, Innovación y Transparencia



Programa 18. Sistema hacendario y financiamiento para el desarrollo

- Elaborar políticas de ingresos, de gasto, de administración patrimonial y de financiamiento mediante principios de racionalidad, disciplina y austeridad.
- Efectuar diversos estudios de costo de los servicios públicos para mejorar su operación.
- Generar ahorros presupuestales de manera sostenida, a fin de aplicarlos a la inversión pública.

- Gestionar financiamiento para proyectos detonadores de desarrollo, ante organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.
- Operar esquemas de financiamiento de proyectos regionales metropolitanos a través de la coordinación con otros municipios.
- Efectuar un ejercicio de planeación con visión prospectiva.
- Operar procesos de corresponsabilidad en el financiamiento del desarrollo, mediante coinversiones autofinanciables y participación de

las organizaciones de la sociedad civil.

- Orientar la administración del sistema hacendario municipal hacia la construcción de una política fiscal y de gasto estratégica, enfocada a la promoción de proyectos detonadores, con otros agentes de transformación, líderes de cambio e inversionistas, así como aquellos de carácter social.
- Orientar el Presupuesto de Egresos de acuerdo con los 5 ejes de gobierno.
- Impulsar esquemas de presupuesto participativo.

Programa 19. Certeza jurídica y gestión política

- Generar mecanismos para la difusión y comunicación de las normas y disposiciones administrativas municipales entre los servidores públicos y la sociedad.
- Modernizar la operación de la gestión documental, mediante la ejecución de proyectos de digitalización de los sistemas de guarda y consulta de la información generada por las unidades administrativas.
- Enlazar los esfuerzos del Ayuntamiento con las autoridades de otros municipios, así como con las instancias estatales y federales, a través del establecimiento de acuerdos, convenios, planes, programas, proyectos y acciones, que se traduzcan en compromisos concretos a favor de la comunidad.
- Integrar y actualizar padrones de beneficiarios y agrupaciones, a fin de crear redes ciudadanas para generar condiciones adecuadas de gestión.
- Establecer mecanismos de comunicación interinstitucional para la canalización y atención de las demandas ciudadanas.
- Fortalecer el Centro Municipal de Mediación como instancia de solución de conflictos a través del diálogo y la concertación.

- Identificar nuevos liderazgos sociales a fin de promover la organización vecinal y popular.
- Promover la integración de esquemas participativos que redunden en el fortalecimiento de valores y conductas cívicas.

Programa 20. Transparencia y rendición de cuentas

- Establecer mecanismos sencillos y diversos para publicar información que mandata la ley y aquella que resulte de interés para el ciudadano, en especial lo referente a los ingresos y egresos, las obras de infraestructura y programas sociales, los trámites y servicios municipales, el marco legal del municipio, el funcionamiento del cabildo con criterios de transparencia, y los mecanismos de participación ciudadana.
- Reglamentar el acceso a la información pública en el municipio, estableciendo claramente los derechos y obligaciones tanto del gobierno como de la sociedad.
- Establecer instancias que fomenten la cultura de transparencia y rendición de cuentas, dotándolas de atribuciones y recursos necesarios para su correcto funcionamiento.
- Transparentar los procesos públicos, en especial aquellos que suponen toma de decisiones, como son las Sesiones de Cabildo.
- Capacitar a los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- Mejorar los canales tradicionales y electrónicos de denuncia ciudadana.
- Difundir y promover el cumplimiento del código de ética para el desempeño de la función pública basado en valores.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Instrumentación, Control y Evaluación

Instrumentación del Plan

Con base en lo establecido en la Ley Orgánica Municipal en su artículo 107, las dependencias y organismos paramunicipales deberán elaborar sus programas operativos anuales (POA).

Por su parte, el Reglamento para la Planeación Democrática del Desarrollo Municipal, define al POA como un instrumento programático de corto plazo que ordenará las estrategias, programas, acciones, productos y tareas de las dependencias y entidades paramunicipales, para dar cumplimiento al Plan Municipal de Desarrollo, por lo que deberá incluir tres temas básicos:

I. Gasto: el cual deberá estar aprobado por la Tesorería Municipal, y que fundamente al Presupuesto de Egresos Municipal.

II. Productos: acciones cuyo objetivo es dar cumplimiento a lo establecido en los planes y programas vigentes.

III. Cronograma: esquema conformado por la calendarización de las tareas tendientes a la realización de los productos; el tiempo en que se

2 0 0 8 - 2 0 1 1

llevarán a cabo, así como su futura evaluación.

Al realizar la alineación de las acciones de las dependencias y organismos del Ayuntamiento conforme a la estructura lógica secuencial del Plan Municipal de Desarrollo, se logra que el POA impacte directamente en la evaluación del desempeño de ambos.

Para lograr lo anterior, se requiere de la aplicación de técnicas de planeación táctica, operativa y de marco lógico, con procesos orientados a la acción y no a la reacción (proactivos), lo cual permite determinar los objetivos estratégicos para así conseguir una posición de competitividad y de calidad de vida a corto y mediano plazo.

Los Programas Operativos Anuales (POA) tienen un doble propósito: por un lado, articular las obras y acciones que se realizarán en el año con el Plan Municipal de Desarrollo; por el otro, hacer compatibles las decisiones de gasto público con las demandas ciudadanas captadas a través de medios, tales como audiencias públicas, consejos ciudadanos, foros de consulta, entre otros.

La suma de todos los POA deberá garantizar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, y éste será, a su vez, el instrumento rector que justificará su presupuesto anual.

Con la intención de alcanzar estos objetivos, se cuenta con un módulo para la captura, evaluación y seguimiento de los POA, en el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal, que permite dar homogeneidad a la información referente a la programación y evaluación, facilitando el manejo de la información por dependencia o a nivel global.

Para la elaboración de los POA se deberán consi-

derar los siguientes puntos:

- 1.** Definir el presupuesto requerido para la realización de las acciones establecidas en el POA; asimismo, establecer si existen recursos de la federación o el estado a través del acceso a programas federales y estatales.
- 2.** Definir cada una de las unidades administrativas responsables de la acción o producto.
- 3.** Establecer los indicadores, metas y unidades de medida, que serán útiles para poder evaluar el porcentaje de avance en el producto o la acción.

Es importante mencionar que al término de cada año se deberá realizar un análisis de la atención y cumplimiento de los objetivos y líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo conforme a lo establecido y reportado en los Programas Operativos Anuales, además de la evaluación del desempeño por dependencia.

Evaluación y control

Estas funciones son necesarias para retroalimentar el proceso de planeación y fortalecer su enfoque prospectivo, estratégico y participativo. Estas actividades suelen efectuarse al finalizar cada ejercicio; sin embargo, la ejecución del plan debe efectuarse simultáneamente con la puesta en operación de acciones de control y evaluación.

La evaluación

De acuerdo al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la medición del desempeño o evaluación de la gestión permite conocer si las actividades del quehacer diario están encaminadas para alcanzar los objetivos planeados, si existen amenazas que obstaculicen su logro, o ventajas que pueden ser aprovechadas. La medición es la herramienta

básica para dar dirección, establecer responsabilidades, definir roles, asignar recursos, monitorear y evaluar el desempeño, integrar los tres niveles de planificación y tomar acciones de mejoramiento.

Ante una manera tradicional de reportar las acciones de gobierno, es necesario establecer un sistema de evaluación que se enfoque al producto o resultado que se espera obtener de la instrumentación de dichas acciones.

La evaluación es legalmente obligatoria con las reformas al artículo seis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las cuales se establece que los municipios, como sujetos obligados, deberán publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. El artículo Tercero Transitorio de las reformas aludidas, las cuales entrarán en vigor en 2009, menciona que las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes cuenten con los sistemas electrónicos respectivos.

Adicionalmente se encuentran las nuevas disposiciones federales aplicables a estados y municipios para medir el gasto del Ramo 33, mediante indicadores de desempeño, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en vigencia a partir de abril del presente año.

Por tal motivo, mediante la evaluación del Plan, el Ayuntamiento busca mejorar su práctica y sus esquemas de reflexión y análisis, atendiendo a los siguientes puntos:

- Identificar, medir y evaluar el impacto que tienen las acciones emprendidas por la administración pública.
- Identificar áreas de oportunidad que permitan

una mejora continúa en la gestión municipal.

- Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas favoreciendo la utilización de los indicadores de resultados o impacto sobre los indicadores operativos.
- Optimizar la utilización de los recursos públicos.
- Facilitar a los servidores públicos la comprensión de sus objetivos, tareas y funciones diarias, así como su impacto en el bienestar de la población.

Un elemento fundamental en la gestión para resultados son los indicadores, los cuales permiten conocer el cumplimiento de las metas y el desempeño de una institución.

Desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos, los indicadores se dividen en:

- Insumos.
- Procesos o actividades.
- Productos.
- Impacto o resultados finales.

Desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones, los indicadores se dividen en las dimensiones siguientes:

- Economía.
- Eficiencia.
- Calidad.
- Eficacia.

Con fundamento en lo establecido en el Reglamento para la Planeación Democrática del Desarrollo Municipal en su artículo 13, el Ayuntamiento vigilará que los indicadores utilizados sean construidos tomando como base su utilidad, precisión, facilidad de cálculo, bajo costo de obtención de datos y sencillez. Asimismo los indicadores serán agrupados en dos categorías:

- Indicadores Estratégicos.
- Indicadores Operativos.

Los Indicadores Estratégicos evalúan el resultado o impacto de la actuación del gobierno municipal en su conjunto, nos dicen el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos generales del Plan Municipal de Desarrollo.

Los Indicadores Operativos evalúan la eficiencia, calidad y economía de las acciones reflejadas en el Programa Operativo Anual de las dependencias y organismos municipales.

El control de gestión para resultados

El propósito del control de gestión municipal para resultados es garantizar y maximizar el uso de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, a través del ejercicio eficaz y eficiente de los programas y presupuestos, su congruencia con el Plan y la detección de desviaciones, a fin de asegurar la coherencia entre plan y resultado.

El control de gestión para resultados proporciona información acerca de la calidad gerencial con que administra el ayuntamiento, apoya su vigencia y actualidad, detecta posibles problemas en su instrumentación, apoya la congruencia de las acciones con el marco jurídico y ofrece elementos para la evaluación.

Es indispensable en el municipio mejorar el control de gestión y orientarlo hacia una gestión para resultados, cuyo dinamismo esté basado en el control preventivo más que en el correctivo. Para ello, es urgente llevar a cabo las siguientes medidas:

- Revisar los sistemas de contabilidad gubernamental, a fin de adecuarlos a los requerimientos de los órganos de fiscalización externos, a las necesidades del proceso de programación

y presupuestación, así como al sistema de información municipal.

- Intensificar las tareas de supervisión y fiscalización de la obra pública.
- Vigilar el cumplimiento de las políticas, normas y lineamientos generales y particulares que rigen la operación de la organización y de los servidores públicos.
- Conferir a la función de control una adecuada jerarquía operativa, a fin de que sus observaciones, recomendaciones y previsiones sean aceptadas, mejoren la marcha administrativa y eliminen problemas en la ejecución de acciones.
- Capacitar en forma permanente al personal para sensibilizarlo en torno al impacto de su actuación frente a la población.
- Determinar los alcances del control y orientar esta función hacia acciones preventivas.
- Revisar y adecuar los instrumentos para el control, relativos a las normas físicas, contables, de costos, de egresos e ingresos, programática, presupuestal y de obra pública.
- Iniciar un estricto control del proceso de presupuesto por programas a fin de mejorar la administración de recursos en los rubros que detonen el desarrollo y generen riqueza.
- Llevar a cabo un programa ambicioso de auditoría preventiva, en su modalidad legal, administrativa, financiera y contable.

Sistema de Información Municipal

Bajo el enfoque que se sigue en el presente Plan, será estratégica la implementación de un sistema de información municipal que sustente la toma de decisiones y actualice las previsiones del proceso de planeación, el cual contará con un banco de datos estadísticos, geográficos, e indicadores de desempeño que permitirán monitorear y dar seguimiento a los programas, proyectos y acciones. Se plantea por ello incrementar la capacidad y desempeño de los sistemas de información y

comunicación, mediante la puesta en marcha de tres proyectos:

- Unificación de las bases de datos existentes para la recolección y procesamiento de la información municipal.
- Diseño y aplicación de un sistema de información estadística y geográfica.
- Fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM) en los siguientes rubros:
 - Seguimiento y evaluación a los Objetivos Generales del PMD a través de Indicadores Estratégicos.
 - Cumplimiento de los Programas del PMD, a través del seguimiento y evaluación de los Programas Operativos Anuales.
 - Fundamentación del Presupuesto de Egresos con los Programas Operativos Anuales.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Metodología para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo

Sistema Municipal de Planeación

La planeación es el más significativo ámbito de decisión del municipio libre en nuestro país. Además de ser una obligación constitucional, representa la formalización de una reflexión institucional, organizacional, administrativa y colectiva, a través de la cual se pondera el grado de madurez de las relaciones sociales que sustentan el desarrollo de una sociedad, el alcance del poder dispuesto para servir a los ciudadanos y la capacidad de fortalecer nuestra identidad.

Llevamos a cabo un ejercicio del cual resultó un documento que enmarca la responsabilidad pública del Ayuntamiento, nuestra situación metropolitana, la estructura del gasto público y las acciones de gobierno, que tienen como eje articulador a la participación ciudadana.

El Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 es la concreción de una manera de ver los problemas de la ciudad de Puebla, de entenderlos y delimitarlos en función de los recursos disponibles; es la síntesis de un diagnóstico que al poner énfasis

2 0 0 8 - 2 0 1 1

sis en los problemas, destaca las estrategias y las acciones, de las cuales depende el logro de los objetivos y el avance hacia la construcción de la ciudad que queremos.

Decidimos elaborar un Plan totalmente operable, que marca el rumbo de nuestra agenda de trabajo y que vincula el presupuesto con las actividades de programación, a fin de facilitar la armonía institucional y guiar el desempeño de las unidades administrativas.

Para garantizar el cumplimiento de este propósito, sistematizamos el Plan en un proceso que comunicara a los ciudadanos las razones de nuestras acciones, que les permitiera el acceso a la información para que conocieran lo que el gobierno municipal está haciendo y por qué lo hace; al mismo tiempo, un proceso que facilitara la coordinación de los esfuerzos técnicos, organizacionales e institucionales del sector público municipal y la población (véase figura 1)

Proceso de planeación y proceso de dirección y liderazgo

El Plan Municipal de Desarrollo está circunscrito

y es resultado de un sistema compuesto por dos procesos: el proceso de planeación y el proceso de dirección y liderazgo.

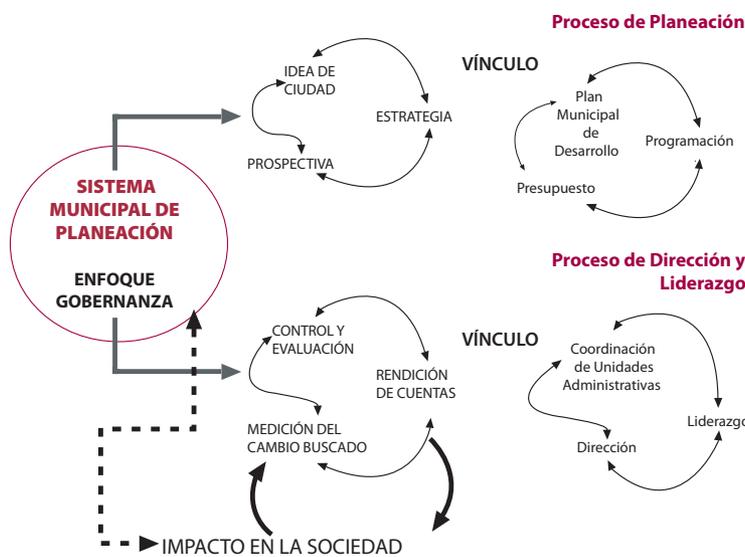
El proceso de planeación establece, por un lado, un puente lógico entre idea de ciudad, prospectiva y estrategia. Por otro lado, vincula estrategias y acciones con recursos presupuestales y plazos de ejecución.

Por su parte, el proceso de dirección y liderazgo es la instancia funcional que busca la coordinación de las unidades administrativas. El Plan se transforma así en punto de unión entre el proceso de planeación y la ejecución efectiva de programas y proyectos. Mediante este mecanismo, la autoridad municipal podrá desplegar una constante labor de control y evaluación, que respalde la clara rendición de cuentas y el informe oportuno acerca del sentido de los cambios que nos hemos propuesto impulsar.

La orientación sistémica de la planeación exige la utilización de un enfoque de gobernanza, a través del cual se supere la insensibilidad y la tecnocratización de la función pública y se tenga en cuenta que el objetivo final es el bienestar de la gente.

La planeación puede tener un impacto de mayor

Figura 1. Sistema Municipal de Planeación



transparencia hacia la sociedad, al orientarla hacia el perfil de la ciudad que queremos con las estrategias de gobierno y en torno a los temas de desarrollo social, economía, urbanismo, servicios públicos, seguridad y desempeño gubernamental. La idea de ciudad expresada en términos prospectivos, confiere proyección de futuro a las estrategias de gobierno y responsabilidad en el presente a múltiples acciones.

Asumimos que la transparencia es un factor clave que abre canales de comunicación, genera una participación cualitativamente distinta, consolida las bases democráticas de interacción social y comprende dimensiones estructurales, funcionales, relacionales y culturales, que fortalecen la competitividad, la confianza y la eficacia gubernamental.

Bajo el punto de vista del sistema de planeación, el Plan tiene sustento en una idea de ciudad y en la cuantía de los recursos públicos que sirven para el financiamiento del desarrollo.

La idea de ciudad resume la plataforma de gobierno resultante de la contienda electoral reciente y las propuestas de los foros de consulta. Mediante ambas vertientes, el sentido lógico de la idea de ciudad se traza en escenarios de futuro.

El escenario hacendario de mediano y corto plazos, es la base para la ponderación del alcance de nuestras acciones, el sentido del gasto público, las definiciones de prioridad y la importancia de las estrategias.

A partir del Plan, cada eje de gobierno está en sintonía con la idea de ciudad que queremos contribuir a edificar, con los problemas que el nuevo Gobierno pretende resolver y con las estrategias que es posible poner en práctica, como medios para solucionar los problemas.

Las estrategias ordenan y confieren sentido al

Plan, al estar conectadas a los problemas, a los temas destacados por el estudio prospectivo y a los recursos. De este modo, las estrategias organizan los objetivos y dan presencia a las líneas de política mediante programas y acciones.

El proceso de dirección y liderazgo también tiene en el Plan su despliegue funcional, puesto que la visión de gobierno conforma el sentido ético con base en el cual entendemos los problemas de la ciudad capital, los cuales, a su vez, son fundamento de los liderazgos sociales que buscamos impulsar y los resultados que queremos alcanzar mediante las acciones.

La dirección y el liderazgo son esenciales en la gestión para resultados, la cual enfatiza las estrategias, los indicadores y la información correspondiente, así como el sistema hacendario municipal y la planeación operativa, base de los proyectos municipales.

Con una gestión para resultados, directamente sustentada por las estrategias, buscamos que el Gobierno contribuya al desarrollo aportando un valor público a la sociedad, que fortalezca la competitividad de la sociedad, mejore los indicadores de bienestar social, eleve la calidad de los servicios públicos, la eficacia del Estado de Derecho y la capacidad transformadora de las instituciones gubernamentales.

Aspiramos a que la administración municipal sea el motor de una gestión que a través de sus resultados, produzca para los mercados, las instituciones y las personas, un valor público que haga crecer la visión solidaria, productiva e histórica de nuestra ciudad capital.

Niveles de planeación

En el diseño de un sistema municipal basado en los procesos de planeación y de dirección y liderazgo, la base se encuentra en la identificación de niveles de planeación (véase tabla 1).

El Plan Puebla hacia el 2031 es el instrumento de largo plazo que establece una visión con grandes directrices conformadas a través de foros de consulta ciudadana.

El Plan Municipal de Desarrollo está en el nivel global e integral, tiene una función normativa general y obligatoria para el sector público municipal.

Por su parte, los planes y programas institucionales y sectoriales responden a las diferentes estrategias del Plan y se asocian a los mandos superiores de la administración pública municipal. Responden también a las distintas instancias tácticas que se encuentran en los mandos medios, correspondientes a las direcciones y jefaturas de departamento.

Tabla 1. Niveles de Planeación

Plan Puebla hacia el 2031	Nivel Estratégico y participativo	Participación ciudadana	PLANEACIÓN DE LARGO PLAZO, GLOBAL E INTEGRAL, CIUDADANÍA Y SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL
Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011	Nivel Estratégico y táctico	Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal	PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO, GLOBAL E INTEGRAL, NORMATIVA Y OBLIGATORIA PARA EL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL
Programas Operativos Anuales (POA)	Nivel Operativo	Programa Operativo Anual, Programas de Inversión y Proyectos	PLANEACIÓN DE CORTO PLAZO, ESPECÍFICA Y TÉCNICA, DERIVADA DE LA PLANEACIÓN DE NIVEL GLOBAL NORMATIVO.

Los programas de trabajo, los expedientes técnicos, los programas de inversión y los proyectos, entre otros instrumentos, conforman el nivel de planeación operativa que alimenta, extiende y particulariza la planeación global, estratégica y táctica. Todos estos componentes forman parte del programa operativo anual.

Es esta arquitectura de la planeación del Ayuntamiento de Puebla, la que permite el uso de una metodología basada en el examen de los problemas, la vigencia de una lógica que moldea el Plan en torno a las estrategias y la definición de los

elementos programáticos que alimentan el presupuesto de egresos municipal.

Asimismo, se señala con precisión el tipo de actividad que corresponde a cada segmento de decisión del Ayuntamiento. Al Cabildo, a los regidores, al Síndico y a la Presidencia Municipal, corresponden las tareas de la planeación de largo y mediano plazos, de nivel global e integral, así como obligatoria para el sector público municipal en su conjunto.

Los titulares de dependencias y entidades de la administración pública tienen una clara preemi-

nencia en la planeación de mediano y corto plazos, intermedia y sectorial, derivada de la planeación de nivel global normativo.

Metodología

Etapas de elaboración

El Plan es el principal instrumento de gobierno que aglutina las prácticas de gestión para conseguir resultados, de acuerdo con estrategias y acciones definidas.

El Plan asegura que los recursos sean utilizados de manera óptima y canalizados hacia aquellos programas que más valor público aporten a la sociedad. En ambas tareas, el desempeño de los servidores públicos es determinante, pues éstos son los principales actores que aportan a las instituciones municipales su experiencia, capacidad y compromiso de cambio.

En el marco del sistema municipal de planeación, integramos las tareas de elaboración del Plan, sus características distintivas, la metodología usada en su construcción, así como su lógica y estructura.

Al marco jurídico de la planeación unimos los objetivos y la orientación metropolitana.

Al vincular el Plan con el presupuesto público y con las actividades de programación presupuestaria, se propone que sea la base de la armonía institucional y el vehículo de coherencia entre estrategias y una gestión para resultados.

En el Plan se conjugan los esfuerzos de descripción de escenarios futuros, los propósitos que buscamos alcanzar, las características de nuestra circunstancia espacial, los recursos, las estrategias, el papel que habrán de desempeñar los servidores públicos, y los resultados que estaremos aportando a la sociedad poblana a fin de enriquecer

sus perspectivas de desarrollo (véase la figura 2).

Desde la campaña política, sostuvimos con la población un intenso diálogo, a fin de identificar sus demandas y arribar a propuestas y definición de proyectos que perfilaran las soluciones a los problemas que fuimos identificando.

La gente realmente se expresó. Mediante diagnósticos generales y particulares integramos una plataforma de gobierno en los temas de sociedad, economía, desarrollo urbano, servicios públicos, seguridad y gobierno.

Presentamos hacia el final de la campaña política nuestra Agenda Puebla, en la que dimos a conocer la propuesta política y las prioridades de gobierno. En la Agenda adelantamos la plataforma de soluciones y proyectos que darían forma al Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011.

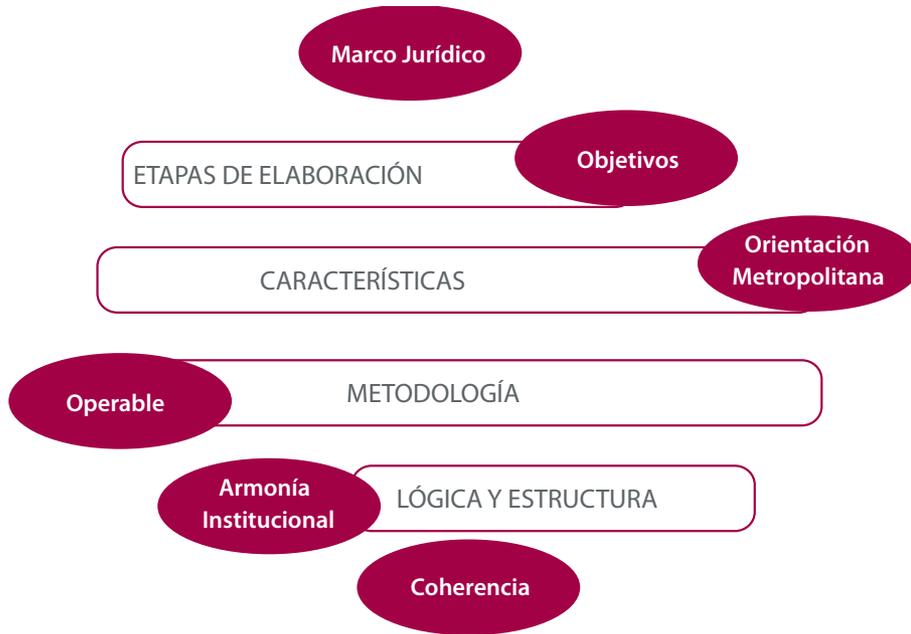
El proceso de consulta que organizamos, permitió llevar a cabo seis foros temáticos y cuatro asambleas ciudadanas de consulta, alrededor de los siguientes tópicos:

- Desarrollo Social Incluyente.
- Competitividad para el Desarrollo Económico.
- Desarrollo Urbano Sustentable.
- Ciudad Segura.
- Gobernanza e Innovación.

Además de los foros y las asambleas, se abrió una opción vía internet a través del Portal Web del Ayuntamiento, como mecanismo electrónico de participación a través de un formato para la presentación de la propuesta correspondiente.

También se estableció un buzón para captar propuestas escritas en sobre cerrado en un módulo de consulta pública y se abrió la opción de opinión telefónica a través del número 072.

Figura 2. Plan de Desarrollo Municipal



Los resultados de la consulta ciudadana se hicieron de forma abierta, incluyente y plural, con alto contenido académico, con la participación de 6 mil 16 personas, entre expertos en cada uno de los temas de este documento y ciudadanos en general.

La versión definitiva del Plan condensa la visión, misión y vínculos transversales, así como la descripción de los ejes, el análisis estratégico y las líneas de política. En esta versión incluimos los planteamientos, propuestas e inquietudes de la plataforma de gobierno, de la Agenda Puebla, de

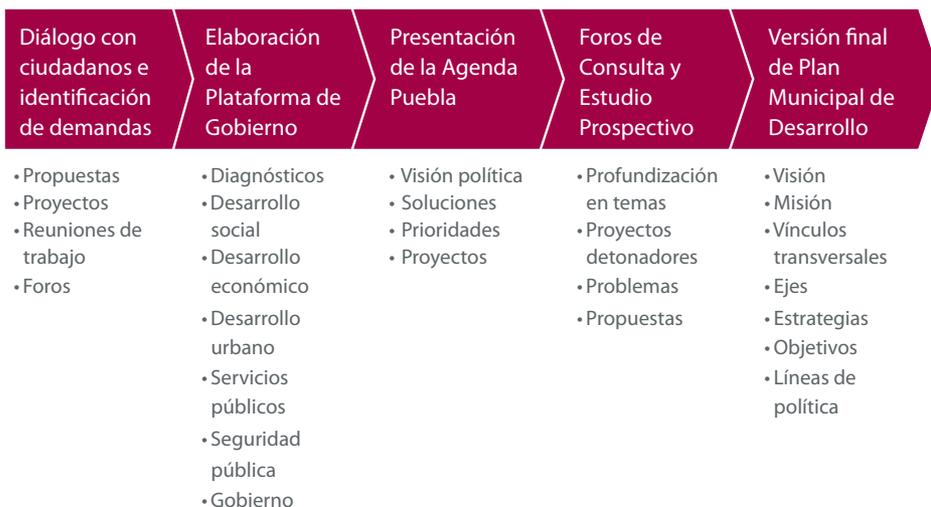
los foros y asambleas y del estudio prospectivo, en un ejercicio sintetizador ordenado alrededor de la idea de ciudad (véase figura 3).

Características

En la elaboración del Plan se combinan la prospectiva, la participación y la estrategia, elementos que le confieren sus características distintivas.

La prospectiva permitió idear con profundidad

Figura 3. Etapas de Elaboración



Para lograrlo, se hace necesaria la determinación minuciosa y pormenorizada de cada uno de los problemas considerados, construyendo para ello árboles de problemas, combinados con criterios de utilización de ciertos indicadores pertinentes.

Cada árbol de problemas acotará para cada problema un análisis particular, que asocia para cada causa considerada un efecto directo, en una correlación exacta que para la definición de un problema hace necesaria la alusión del conjunto de causas y efectos (véase figura 6).

Lo que se logra con esta manera de asociar causas y efectos, es que los objetivos responderán a problemas e indicadores específicos para su identificación y redacción. Las estrategias se ordenan así en función de los problemas y los objetivos tienen sentido sólo como expresiones resultantes de las estrategias.

Los objetivos también se estructuran de acuerdo con árboles para cada problema, lo que da como resultado una delimitación precisa de lo que se quiere hacer, confiando de este modo al Plan viabilidad técnica y operativa a partir de la correlación entre estrategia y objetivo (véase figura 7).

Los problemas considerados y los objetivos (una vez que se han utilizado en ambos casos los indicadores respectivos y adecuados) conformarán matrices de planteamientos que harán posible una lectura distinta del Plan, articulando la visión política de éste y las estrategias asociadas, concretadas en relaciones entre problemas y objetivos (véase figura 8).

La secuencia entre problemas y objetivos indica, a cada paso del análisis, la viabilidad de las acciones y el alcance de los resultados buscados (véase figura 9).

Figura 6. Árbol de problemas

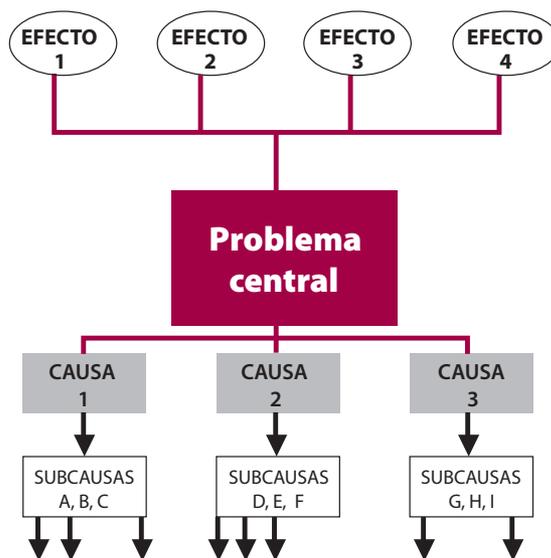


Figura 7. Árbol de objetivos



Estructura y lógica

Cada eje rector en que se estructura el plan, se divide en tres partes: planteamiento general, análisis estratégico y líneas de política.

Planteamiento general. En este apartado se desarrollan los aspectos conceptuales concernien-

tes a la visión de gobierno, la cual en cada caso expone la idea de ciudad mediante una interpretación que se tiene de cada tema sectorial.

Análisis Estratégico. Constituye la definición del problema, los datos que lo expresan y el enfoque del mismo.

En el problema se presentan los aspectos conceptuales que lo definen, referidos al ámbito municipal y su repercusión metropolitana. El Análisis estratégico del eje contiene datos, indicadores y referencias de información que se ordenan según el problema. El enfoque analiza la complejidad de los problemas y su delimitación se realiza en función de los recursos presupuestales de mediano plazo.

Líneas de política. Por su parte, las líneas de política son resultado de la enumeración de las acciones a llevar a cabo. Representan los objetivos, las estrategias y las guías que permiten aglutinar alrededor de programas los proyectos que habrán de ejecutarse.

El objetivo señala la situación determinada que se quiere lograr, en función de los recursos, el contexto metropolitano y el marco conceptual definido. El objetivo a su vez se establece con dos componentes: por un lado, el establecimiento de objetivos particulares, que presentan los resultados concretos y específicos que se busca alcanzar; por el otro, el objetivo general, que es la asociación de los diferentes objetivos identificados.

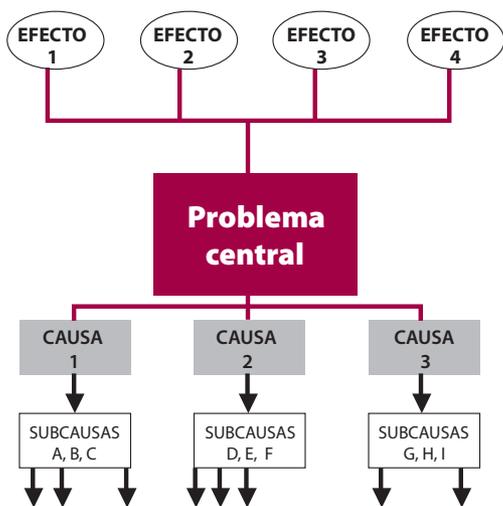
En la estrategia se encuentra desarrollada la organización de las acciones, recursos y vocación del gasto público municipal para un problema determinado. La estrategia está dividida en dos partes: la estrategia general, que es síntesis de las estrategias individuales que se derivan de un problema; y la estrategia particular, que presenta los instrumentos o mecanismos de solución específicos.

A cada estrategia general corresponde un objetivo del mismo alcance, que podrá concretarse al ir cumpliendo las acciones y objetivos identificados para cada eje. De esta manera, al integrar estrate-

Figura 8. Matriz dinámica de problemas y objetivos

ÁRBOL DE PROBLEMAS

Objetivos, estrategias y metas, considerados como planteamientos de problemas



ÁRBOL DE OBJETIVOS

Objetivos en forma matricial que responden a problemas específicos

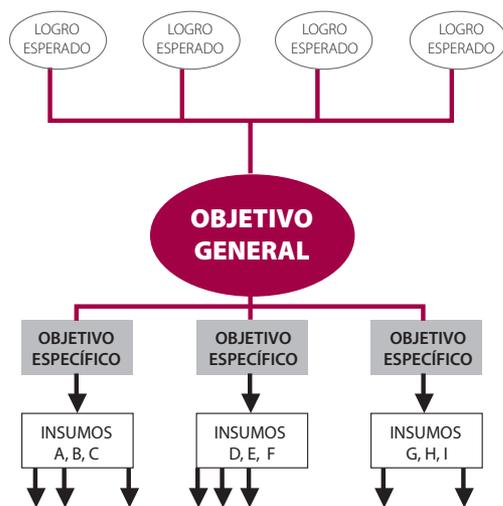
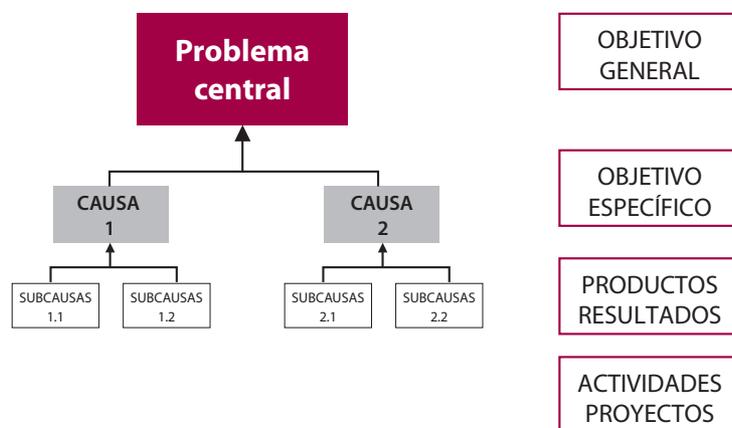


Figura 9. Secuencia, problema y objetivos



gias y objetivos en forma estructurada, se diseñan soluciones a las realidades existentes, que buscan modificarse desde una visión prospectiva considerando un proyecto de ciudad. Las estrategias tienen visión transformadora y constituyen los temas centrales para una programación presupuestaria que amalgama recursos y tiempos. Por estas razones, en la estructura de cada eje los objetivos y las estrategias son esquemas que conectan a su vez problemas, causas y efectos.

Bajo esta correlación entre visión y acción, el propósito es que cada estrategia sea un puente entre posibilidad y fuerza innovadora gubernamental, de modo tal que lleve al posicionamiento del Ayuntamiento en el actuar público con otros actores. Cada estrategia responde así a objetivos claros que como guías para la acción pública, permitan el desarrollo de esquemas de planeación intermedia a través de programas institucionales y proyectos.

Con independencia del eje correspondiente, cada programa está numerado de manera secuencial, a fin de ordenar de manera vertical la estructura de las acciones que se pretende ejecutar y vincular las acciones con el presupuesto de egresos. Los programas son los elementos que vinculan estrategias, objetivos y acciones con el presupuesto programático, de tal forma que las actividades de programación, de control y evaluación, así como

de fiscalización, puedan establecer los nexos necesarios para calificar el tipo de gestión efectuada y el grado de avance del Plan para un periodo determinado. Con este enfoque, se asegura que el Plan sea operable y, al mismo tiempo, que se establezcan mecanismos de evaluación, verificación y control.

En función de esta estructura, la lógica del Plan responde a una orientación en dos sentidos. Un primer plano, que va de lo general hacia las estrategias particulares y que responde así al estudio prospectivo, a través de los cinco ejes que sistematizan el Plan. Un segundo plano, caracterizado de lo particular hacia lo general, es decir, del ciudadano hacia las instituciones, y de éstas a las acciones, programas, líneas de política, objetivos, estrategias y el planteamiento general.

El Plan Municipal de Desarrollo parte del análisis de un presente complejo y conjuga estrategias con visión prospectiva que permita el desarrollo de acciones y programas generadores de valor público en favor de la población.

En suma, el Plan Municipal de Desarrollo asocia visión, estrategia de cambio y participación social, en un ejercicio de gobierno dirigido mediante una propuesta de gasto público y proyectos detonadores en los que se combinan recursos privados, sociales y públicos.

DIRECTORIO

Blanca Alcalá Ruíz

PRESIDENTA MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA

Román Lazcano Fernández

SÍNDICO MUNICIPAL

Jorge René Sánchez Juárez

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA DEL HONORABLE CABILDO

Lilia Vázquez Martínez

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPAL DEL HONORABLE CABILDO

María de los Ángeles Garfias López

MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS DEL HONORABLE CABILDO

Alejandro Contreras Durán

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS DEL HONORABLE CABILDO

María Isabel Ortiz Mantilla

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE DEL HONORABLE CABILDO

Humberto Vázquez Arroyo

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL HONORABLE CABILDO

Julián Haddad Ferez

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL HONORABLE CABILDO

Friné Soraya Córdoba Morán

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA DEL HONORABLE CABILDO

María Eugenia Carlota Mena Sánchez

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE SALUD DEL HONORABLE CABILDO

Roberto Juan López Torres

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL HONORABLE CABILDO

María Beatriz Fuente Velasco

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN MEDIA DEL HONORABLE CABILDO

Jaime Julián Cid Monjarraz

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ARTE Y CULTURA DEL HONORABLE CABILDO

María del Carmen Lanzagorta Bonilla

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE GRUPOS VULNERABLES DEL HONORABLE CABILDO

Miguel Ángel Dessavre Álvarez

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE JUVENTUD DEL HONORABLE CABILDO

Jovita Trejo Juárez

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS Y SOCIALES DEL HONORABLE CABILDO

Enrique Chávez Estudillo

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL HONORABLE CABILDO

Gerardo Mejía Ramírez

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DEL HONORABLE CABILDO

Rodolfo Pacheco Pulido

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TURISMO DEL HONORABLE CABILDO

María del Rosío García González

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DEL TRABAJO DEL HONORABLE CABILDO

Gonzalo Torres Chetla

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DEL TRANSPORTE Y VIALIDAD DEL HONORABLE CABILDO

Guillermina Petra Hernández Castro

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE ABASTOS Y MERCADOS DEL HONORABLE CABILDO

Lidia Felisa López Aguirre

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD Y GÉNERO DEL HONORABLE CABILDO

Pablo Montiel Solana

MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE LA PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPAL DEL HONORABLE CABILDO

César Pérez López

SECRETARIO DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO

Juan de Dios Bravo Jiménez

SECRETARIO DE GOBERNACIÓN MUNICIPAL

Guillermo Alberto Hidalgo Viguera

SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL

Mauro Uscanga Villalobos

CONTRALOR MUNICIPAL

Javier Ramírez Carranza

TESORERO MUNICIPAL

Blanca Lilia Ibarra Cadena

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN MUNICIPAL DE TRANSPARENCIA

Víctor Manuel Giorgana Jiménez

COORDINADOR DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Héctor Hernández Sosa

COORDINADOR EJECUTIVO DE LA PRESIDENCIA

Rafael Quiroz Corona

COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Sergio de la Luz Vergara Berdejo

SECRETARIO DE GESTIÓN URBANA Y OBRA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Fernando Ariza de la Fuente

SECRETARIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, TURISMO Y COMPETITIVIDAD

María Fernanda Diez Torres

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Gabriela García Maldonado

SECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Gabriela Alcalá Ruiz

PRESIDENTA DEL SISTEMA MUNICIPAL DIF

Salvador Sánchez Trujillo

DIRECTOR GENERAL DEL SISTEMA MUNICIPAL DIF

Héctor Sulaiman Safi

COORDINADOR GENERAL DEL ORGANISMO OPERADOR DEL SISTEMA DE LIMPIA

Pedro Ocejo Tarno

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE ARTE Y CULTURA

Edgar Chumacero Hernández

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE

Estructura del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 y dependencias responsables de su ejecución

Eje	Objetivo general	Estrategia general	Objetivos	Estrategias	Líneas de política	Entidades y dependencias responsables
EJE 1. DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE	Objetivo general 1. Mejorar los niveles de bienestar social de la población del municipio.	Estrategia general 1. Diseñar y aplicar una política de desarrollo social constituida por un conjunto de programas del ámbito municipal, estatal y federal que hagan efectivos los derechos sociales, promuevan la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, y permitan crear nuevas formas de relación gobierno-sociedad basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad.	Objetivo 1. Contribuir a la reducción de los niveles de marginación y pobreza de los hogares y las familias.	Estrategia 1. Llevar a cabo un intenso programa de inversiones en infraestructura para el desarrollo social, promover el aumento del gasto de inversión en la gente y coadyuvar en los programas de apoyo a la vivienda y crédito social.	Programa 1. Inversiones sociales y combate a la pobreza y a la marginación.	Secretaría de Desarrollo Social. Sistema Municipal DIF. Secretaría de Desarrollo, Turismo y Competitividad.
			Objetivo 2. Incorporar e institucionalizar el enfoque de género y la perspectiva transversal en programas, proyectos y acciones municipales.	Estrategia 2. Impulsar esquemas que permitan la inclusión social y el desarrollo de las mujeres.	Programa 2. Inclusión social y género.	Secretaría de Desarrollo Social. Sistema Municipal DIF.
			Objetivo 3. Revertir la tendencia negativa de los principales indicadores de bienestar social.	Estrategia 3. Fortalecer los espacios de seguridad económica, social y medioambiental en favor de la niñez, juventud, personas con discapacidad y población en condiciones de vulnerabilidad.	Programa 3. Seguridad protectora.	Secretaría de Desarrollo Social. Sistema Municipal DIF.
			Objetivo 4. Establecer programas y proyectos afines a las necesidades de extensión y difusión de la cultura, de la preservación y divulgación del patrimonio cultural y del arte urbano, para coadyuvar al fortalecimiento de la identidad poblana, así como la promoción del deporte.	Estrategia 4. Vincular estrategias de corresponsabilidad social, en los sectores público, privado y social, en las diversas acciones culturales, artísticas y deportivas, como actividades generadoras de desarrollo humano.	Programa 4. Causas y derechos ciudadanos a través de la cultura y el deporte.	Secretaría de Desarrollo Social. Instituto Municipal de Arte y Cultura. Instituto Municipal del Deporte.
			Objetivo 5. Impulsar políticas públicas para ampliar el abanico de oportunidades de la población.	Estrategia 5. Mejorar los esquemas de los programas sociales.	Programa 5. Oportunidades sociales.	Secretaría de Desarrollo Social. Sistema Municipal DIF. Oficina de la Presidencia de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental.
EJE 2. COMPETITIVIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO	Objetivo general 2. Contribuir al aumento de la competitividad de la ciudad de Puebla.	Estrategia general 2. Mejorar el marco institucional en el que se desempeña la economía para impulsar, motivar e incentivar a los actores económicos clave; efectuar mayores inversiones en infraestructura física; mejorar la dotación de servicios públicos; fortalecer el capital humano, la cultura emprendedora, el desarrollo empresarial; así como fomentar la innovación y la productividad.	Objetivo 6. Garantizar un entorno favorable que incentive la inversión, la creación de empleos y el desarrollo económico.	Estrategia 6. Realizar exhaustivas reformas del marco institucional para el crecimiento económico.	Programas 6. Marco institucional económico.	Secretaría de Desarrollo, Turismo y Competitividad.
			Objetivo 7. Crear y fortalecer un crecimiento económico sostenido, que garantice el bienestar de las generaciones actuales y futuras.	Estrategia 7. Fortalecer la promoción económica y la coordinación de actores clave de la economía, consolidar la especialización productiva y la vocación turística.	Programa 7. Promoción y coordinación económica.	Secretaría de Desarrollo, Turismo y Competitividad.
			Objetivo 8. Impulsar una adecuada infraestructura que impacte favorablemente en la estructura de costos de las empresas, la productividad de los factores, la conectividad y accesibilidad territorial y el bienestar general de la población.	Estrategia 8. Llevar a cabo un intenso programa de inversiones en la infraestructura física, servicios públicos y de apoyo a las empresas.	Programa 8. Infraestructura y servicios para la producción.	Secretaría de Desarrollo, Turismo y Competitividad. Secretaría de Gestión Urbana y Obra Pública para el Desarrollo Sustentable.
			Objetivo 9. Impulsar una economía basada en el conocimiento, con capital humano y empresarial competitivo.	Estrategia 9. Desarrollar el capital humano y empresarial, la formación de emprendedores, y promover la innovación tecnológica y productividad en las empresas.	Programa 9. Capital humano, emprendedores e innovación tecnológica.	Secretaría de Desarrollo, Turismo y Competitividad.
EJE 3. DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE Y SERVICIOS PÚBLICOS	Objetivo general 3. Retomar el control del proceso de urbanización de tendencias metropolitanas y reorientarlo hacia un aprovechamiento racional de largo plazo de los recursos naturales, capital territorial para el desarrollo sustentable del municipio.	Estrategia general 3. Aplicar un modelo de intervención de las acciones públicas sobre la base que programas y proyectos sustentables.	Objetivo 10. Armonizar las pautas del desarrollo urbano con las cualidades territoriales del municipio.	Estrategia 10. Diseñar y detonar proyectos urbanos y metropolitanos de alto impacto ordenador de acuerdo a las funciones y atribuciones del municipio.	Programa 10. Ordenamiento territorial de alcance metropolitano.	Secretaría de Gestión Urbana y Obra Pública para el Desarrollo Sustentable.
			Objetivo 11. Dar sustentabilidad al desarrollo urbano del municipio para garantizar que las acciones de gobierno a corto, mediano y largo plazo se dirijan a mejorar las oportunidades de vida de las generaciones presentes y futuras.	Estrategia 11. Actualizar y aplicar estrictamente la normatividad urbana y activar los planes parciales o especiales que la ciudad requiere para iniciar su reordenamiento urbano ambiental de forma integral.	Programa 11. Desarrollo urbano sustentable de calidad mundial.	Secretaría de Gestión Urbana y Obra Pública para el Desarrollo Sustentable.
			Objetivo 12. Ampliar la cobertura de los servicios públicos con calidad en el municipio para reducir las desigualdades sociales.	Estrategia 12. Modernizar los sistemas de servicios públicos con innovaciones tecnológicas e institucionales.	Programa 12. Servicios públicos operando a tiempo.	Secretaría de Gestión Urbana y Obra Pública para el Desarrollo Sustentable. Organismo Operador del Servicio de Limpia Oficina de la Presidencia de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental.

Estructura del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 y dependencias responsables de su ejecución

Eje	Objetivo general	Estrategia general	Objetivos	Estrategias	Líneas de política	Entidades y dependencias responsables
EJE 4. CIUDAD SEGURA	Objetivo general 4. Garantizar la seguridad pública y protección de los habitantes del municipio.	Estrategia general 4. Potenciar el desarrollo de los recursos humanos y tecnológicos mediante el empleo de información sistematizada, técnicas innovadoras en materia de seguridad pública y protección civil con la colaboración de la sociedad.	Objetivo 13. Ampliar la cobertura y capacidad de respuesta del servicio de seguridad pública y protección civil en la ciudad.	Estrategia 13. Actualizar los sistemas de información mediante la ampliación y modernización de la infraestructura tecnológica, en correlación con programas federales como Plataforma México, para intensificar la presencia preventiva policial y la respuesta inmediata.	Programa 13. Sistema de información para la seguridad pública y protección civil.	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. Secretaría de Gobernación Oficina de la Presidencia de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental.
			Objetivo 14. Profesionalizar al personal administrativo y operativo de las instituciones de seguridad pública, tránsito municipal, protección civil y actualizar el marco jurídico.	Estrategia 14. Mejorar las condiciones laborales y administrativas, establecer el servicio civil de carrera, modernizar el equipamiento de las fuerzas de seguridad pública y protección civil, reformar y actualizar el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla y crear el Reglamento Interior de la Secretaría.	Programa 14. Desarrollo profesional, equipamiento y actualización del marco jurídico.	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
			Objetivo 15. Fortalecer los sistemas de seguridad pública, protección civil y la coordinación interinstitucional.	Estrategia 15. Practicar una administración especializada que fusione las actividades de la institución y fortalezca la vinculación interinstitucional.	Programa 15. Administración especializada y coordinación interinstitucional.	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
			Objetivo 16. Fomentar la participación corresponsable de los ciudadanos en las actividades de la prevención y atención a víctimas del delito y protección civil.	Estrategia 16. Promover la participación social en las actividades de prevención y atención a víctimas del delito, fomentar una cultura de denuncia y observación de las tareas de seguridad pública y protección civil.	Programa 16. Corresponsabilidad social en la prevención de delito y la protección civil.	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. Secretaría de Gobernación. Oficina de la Presidencia de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental.
EJE 5. GOBERNANZA, INNOVACIÓN Y TRANSPARENCIA	Objetivo general 5. Mejorar las capacidades institucionales del Ayuntamiento con visión prospectiva, sistemas innovadores de gestión, transparencia y certeza jurídica, así como el fortalecimiento del sistema hacendario y el establecimiento de una relación más cercana con los ciudadanos.	Estrategia general 5. Aplicar la planeación prospectiva, estratégica y participativa para implementar un gobierno basado en la gobernanza, la capacidad innovadora y la sustentabilidad hacendaria del Ayuntamiento.	Objetivo 17. Impulsar una administración pública gerencial con enfoque de gobernanza, incorporando e institucionalizando procesos innovadores que incrementen la capacidad de respuesta gubernamental.	Estrategia 17. Implementar un sistema gerencial que permita una adecuada administración de los recursos; la mejora y rediseño de los procesos, la descentralización y prestación de servicios de calidad, así como impulsar procesos de aprendizaje organizacional, control, evaluación y fiscalización con medidas objetivas de desempeño.	Programa 17. Gobernanza e innovación.	Secretaría de Administración y Tecnologías de la Información. Contraloría Municipal. Oficina de la Presidencia de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental.
			Objetivo 18. Fortalecer el sistema hacendario con equilibrio y sustentabilidad.	Estrategia 18. Poner en práctica propuestas fiscales y financieras integrales, basadas en la operación de un plan hacendario y en la consideración de escenarios de corto plazo, que permitan disponer y desarrollar un sistema hacendario sustentable y de sano equilibrio entre gasto e ingreso.	Programa 18. Sistema hacendario y financiamiento para el desarrollo.	Tesorería Municipal.
			Objetivo 19. Dar certeza jurídica y promover acuerdos institucionales en la solución de demandas sociales y conflictos políticos.	Estrategia 19. Difundir y aplicar correctamente las normas y procedimientos administrativos así como generar consensos con los grupos sociales y políticos que demanden atención a sus necesidades.	Programa 19. Certeza jurídica y gestión política.	Sindicatura. Secretaría del H. Ayuntamiento. Secretaría de Gobernación Municipal.
			Objetivo 20. Establecer un gobierno transparente y con rendición de cuentas.	Estrategia 20. Desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas a través de la implementación de mecanismos electrónicos y presenciales así como diversos medios de información.	Programa 20. Transparencia y rendición de cuentas.	Contraloría Municipal. Tesorería Municipal. Comisión Municipal de Transparencia.