







**IMPLAN**

# Mensaje del Presidente

Cerca de 500 años atrás nace la Ciudad de los Ángeles, Puebla, una ciudad destinada a la grandeza. Nace con trazos perfectos, deseados y planificados para sentar las bases de su propio crecimiento y desarrollo.

Es así como Puebla se ve y entiende, desde su origen mismo, su futuro posible, un futuro en el que se garantizan el derecho a la ciudad y, en particular, los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de movilidad que cada habitante de esta gran urbe tiene.

El entramado político-administrativo nacional obligó por mucho tiempo a prescindir de la planeación de mediano y largo plazo, restringiendo la acción municipal a cortos plazos, determinados por los vaivenes electorales trienales.

De allí la necesidad de diseñar políticas públicas de tal calado y visión de futuro, que sólo pudiera ser lógico que las subsecuentes administraciones municipales adoptaran e hicieran propia esa visión y esa mística, que incluye conceptos como gobernanza, transparencia, inclusión, igualdad, legitimidad y representatividad, reconocimiento, pertenencia y participación; elementos que en conjunto alimentan efectivamente la auténtica democracia. En pocas palabras: trascendencia.

Las recientes reformas constitucionales que posibilitarán la reelección inmediata de Alcaldes potencian aún más las posibilidades para proyectar y construir los futuros posibles y en especial, el futuro posible de la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza.

En ese sentido, el Plan Estratégico Puebla 500, parte de una planeación estratégica que incluye un diagnóstico profundo y realista de sus dimensiones: económica, social, cultural, educativa, social, ambiental, de seguridad y de gobernanza, con base en las cuales es posible generar políticas públicas con visión de corto, mediano y largo plazos que no deban ser interrumpidas, sino a las que sea viable y deseable renovar e impulsar regularmente.

Se trata de políticas orientadas a hacer de nuestra ciudad patrimonial una urbe dinámica, policéntrica, incluyente, equitativa en derechos, sustentable, con seguridad e innovación constante, para potencializar sus recursos humanos, geográfico-territoriales, culturales, económicos, sociales, institucionales y de infraestructura, en beneficio de la calidad de vida de los poblanos de hoy y de mañana.

**Mtro. Eduardo Rivera Pérez**

*Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Puebla*



# Mensaje de Presentación

Encerrarnos en una visión nostálgica del pasado puede acarrear muchos problemas a las sociedades, enfocarse al futuro de manera desmedida puede sacar de balance al presente y propiciar muchas equivocaciones con altos costos, el querer vivir sólo en el presente genera en muchas ocasiones inmovilidad y conformismo, de ahí nuestro firme principio de vitalidad acompañado de virtud en cada una de las acciones que emprendemos a través del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).

Es un gusto y satisfacción para quienes tenemos el privilegio de trabajar desde distintas trincheras en la construcción diaria de un mejor entorno, coordinar la elaboración del presente documento “Plan Estratégico Puebla 500: Una Visión de Ciudad”. Esto sin duda, es un signo claro de que en Puebla hoy por hoy, miramos el presente y proyectamos el futuro bajo una óptica de visión compartida.

Desde el IMPLAN, nos hemos comprometido a maximizar la oportunidad que hoy, gracias al apoyo y colaboración de actores locales, nacionales e internacionales, así como de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) se presenta para la ciudad como un escenario único, en el que, se conjugan y comparten experiencias diversas a favor de la ciudad; ofrecemos a través del P.500 puntos de vista y recomendaciones para Puebla, su centro histórico y su zona metropolitana, con el fin de promover un mejor desarrollo sustentable y operacional bajo la implicación compartida de sus actores.

Y es en ese sentido precisamente, que el IMPLAN con apoyo decidido de su junta de gobierno asume la encomienda que le ha sido otorgada: construir en corresponsabilidad con los ciudadanos aquellas alternativas que se presenten como la mejor opción para ofrecer a los habitantes y a los visitantes de Puebla, una ciudad vibrante, ordenada, sustentable y digna, heredera de la majestuosidad que la acompaña desde su fundación.

Son ustedes, estimados lectores, y las valiosas aportaciones que realizaron diversos expertos, académicos, empresarios, líderes políticos, religiosos, autoridades locales y principalmente los ciudadanos que nos acompañaron en este intenso camino, quienes dejarán a Puebla un legado único y enriquecedor, compuesto por un mosaico de bagajes culturales tan distintos, pero al mismo tiempo tan iguales en la búsqueda de las mejores formas de hacer que las ciudades, nuestras ciudades, sean los mejores lugares para vivir, mediante la consolidación de políticas públicas articuladas que contribuyan a democratizar la ciudad y con ello, garantizar los derechos culturales, sociales, económicos y políticos que en su conjunto posibilitan hacer realidad lo “urbanamente posible y deseable”, logrando así un desarrollo ordenado, espacios públicos de calidad, un medio ambiente sustentable, una movilidad eficaz y una riqueza cultural que día a día nos ayude a lograr la Puebla en la que queremos vivir, de cara a los 500 años de su fundación.

Deseo el mejor de los éxitos a nuestra ciudad, Puebla.

**L.D Luis Armando Olmos Pineda**

*Coordinador General del IMPLAN*

# Junta de Gobierno

Instituto Municipal de Planeación

**Mtro. Eduardo Rivera Pérez**

Presidente Honorario

**Francisco Bada Sanz**

Presidente Suplente

**L.D. Luis Armando Olmos Pineda**

Secretario Técnico - Coordinador General  
del Instituto Municipal de Planeación

**Lic. Rubén Ezequiel Islas Contreras**

Vocal - Secretario del  
H. Ayuntamiento de Puebla

**Arq. José Felipe Velázquez Gutiérrez**

Vocal - Secretario de Desarrollo Urbano  
y Obras Públicas

**Lic. Pedro Ocejo Tarno**

Vocal - Secretario de Desarrollo Económico y Turismo

**Dr. Luis Alejandro Fabre Bandini**

Vocal - Secretario de Medio Ambiente  
y Servicios Públicos

**C. David Méndez Márquez**

Vocal - Regidor Presidente de la Comisión  
de Desarrollo Urbano y Obras

**C. Carlos Ibáñez Alcocer**

Vocal - Regidor Presidente de la Comisión  
de Asuntos Metropolitanos

**C. Cesar Marcelino León Ochoa**

Vocal - Regidor Presidente de la Comisión  
de Participación Ciudadana

**Dr. Rafael Campos Enríquez**

Vocal Ciudadano

**Mtra. Denise Costes Intriago**

Vocal Ciudadano

**Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego**

Vocal Ciudadano

**Ing. Juan Gerardo Quintana Moreno**

Vocal Ciudadano

**Arq. María de los Dolores Dib y Álvarez**

Vocal Ciudadano

**Arq. José Antonio Quintana Gómez**

Vocal Ciudadano

**Arq. Carlos Mastretta Cobel**

Vocal Ciudadano

## Agradecimientos Especiales

---

**Lic. Mario Riestra Piña**

Diputado del Congreso del Estado

**Lic. Jesús Saldivar Benavides**

Diputado del Congreso del Estado

**Carlos Arturo Ibañez Alcocer**

Regidor del Municipio de Puebla

Titular de la Comisión de Asuntos Metropolitanos

**David Méndez Márquez**

Regidor del Municipio de Puebla

Titular de la Comisión de Desarrollo Urbano

**Reg. Ana María Verónica**

**Mastretta Guzmán**

Regidora del Municipio de Puebla

Titular de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente

**Reg. María de Lourdes Dib y Álvarez**

Regidora del Municipio de Puebla

Titular de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente

**Reg. César Marcelino León Ochoa**

Regidor del Municipio de Puebla

Titular de la Comisión de Desarrollo Urbano

**Ricardo Pérez Güemez**

Presidente de la Cámara Mexicana  
de la Industria de la Construcción (Puebla)

**Alfredo Arizmendi Domínguez**

Presidente de la Cámara de Comercio (Puebla)

**Mtro. Pedro Ocejo Tarno**

Secretario de Desarrollo Económico y Turismo

**Arq. José Felipe Velázquez Gutiérrez**

Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

**Dr. Luis Alejandro Fabre Bandini**

Secretario de Medio Ambiente y Servicios Públicos

**Gerardo Maldonado Balvarena**

Presidente del Comité Directivo Municipal  
del Partido Acción Nacional

**Iván Galindo Castillejos**

Secretario del Comité Directivo Municipal  
del Partido Revolucionario Institucional

**Gregorio Gómez Planter**

Presidente del Comité Directivo Municipal  
del Partido Verde Ecologista de Puebla

**Lic. Denis del Carmen Costes Intriago**

Presidenta del Consejo Ciudadano de Turismo

**Dra. Natalia Sardá Cue**

Presidenta del Consejo Ciudadano  
para la Discapacidad

**Tec. David Silva Aguilar**

Presidente del Consejo Ciudadano de Ecología

**Lic. María de la Cruz Gómez de Alvear**

Presidenta del Consejo Ciudadano de Cultura

**Arq. Francisco Javier Tejeda**

Presidente del Consejo Ciudadano de Servicios Públicos

**Mtro. José Antonio Muñoz Leppe**

Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública

**M.Arq. Mónica Martínez Martínez**

Representante del Consejo Ciudadano  
del Centro Histórico

## Equipo de Investigación de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C. (IGLOM)

---

### Coordinadores

**Dr. Rodolfo García del Castillo**

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A)

**Mtro. David Pavel Gómez Granados**

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

### Investigadores

**Dra. Ady Patricia Carrera Hernández**

El Colegio Mexiquense

**Dr. Medardo Faustino Tapia Uribe**

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM-UNAM)

**Mtra. Esther Adelaida Ponce Adame**

Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID)

**Dr. Pablo Rojo Calzada**

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

### Asistentes de Investigación

**Mtro. Rubén Rojas Medellín**

**Mtro. Ramón Fernández Mejía**

**Lic. Catalina Reyes Sánchez**

## INTRODUCCIÓN

|  |    |
|--|----|
| Antecedentes                             | 26 |
| Alcance                                  | 28 |
| Objetivo General                         | 28 |
| Objetivos Particulares                   | 29 |
| Metodología                              | 29 |
| Fases de elaboración del Plan Puebla 500 | 33 |

## I. GOBERNANZA

|   |    |
|---|----|
| 1.1 Antecedentes  | 37 |
| 1.2 La planeación del desarrollo del municipio de Puebla en el marco de una gobernanza multinivel | 41 |
| 1.3 La gobernanza en los planes de desarrollo del municipio de Puebla (2002-2014)                 | 42 |
| 1.4 Retos   | 46 |
| 1.4.1 Participación ciudadana Participación ciudadana Participación ciudadana                     | 46 |
| 1.4.2 Gestión pública   | 53 |
| 1.4.3 Transparencia y rendición de cuentas  | 64 |
| 1.4.4 Marco jurídico  | 70 |
| 1.5 Diagnóstico de la información   | 76 |
| 1.5.1 Participación ciudadana   | 78 |
| 1.5.2 Gestión pública   | 79 |
| 1.5.3 Transparencia y rendición de cuentas  | 82 |
| 1.5.4 Marco jurídico  | 83 |
| 1.6 Escenarios  | 84 |
| 1.6.1 Participación ciudadana   | 84 |
| 1.6.2 Gestión pública   | 84 |
| 1.6.3 Transparencia y rendición de cuentas  | 86 |
| 1.6.4 Marco jurídico  | 87 |

## 2. DESARROLLO ECONÓMICO

|  |    |
|--|----|
| 2.1 Antecedentes   | 89 |
| 2.1.1 Retos  | 89 |
| 2.1.2 El Plan Estratégico 2031 (PEP2031)                           | 94 |
| 2.1.2 Los Planes Municipales de Desarrollo (2008-2011 y 2011-2014) | 94 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 2.2   | Proyectos                               | 98  |
| 2.3   | Evaluación de Metas ¿Qué lograr y cómo? | 105 |
| 2.4   | Indicadores                             | 106 |
| 2.4.1 | Indicadores de impacto                  | 106 |
| 2.5   | Línea de base                           | 108 |
| 2.6   | Diagnóstico de la información           | 108 |
| 2.7   | Escenarios                              | 109 |
| 2.7.1 | Prospectiva                             | 109 |
| 2.8   | Proyectos                               | 111 |
| 2.9   | Recomendaciones                         | 118 |

### 3. DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 3.1   | Antecedentes                           | 121 |
| 3.1.1 | Plan estratégico Puebla hacia el 2031  | 122 |
| 3.1.2 | Plan municipal de desarrollo 2005-2008 | 127 |
| 3.1.3 | Plan municipal de desarrollo 2008-2011 | 130 |
| 3.1.4 | Plan municipal de desarrollo 2011-2014 | 131 |
| 3.2   | Línea base                             | 133 |
| 3.2.1 | Ordenamiento territorial               | 137 |
| 3.2.2 | Movilidad                              | 148 |
| 3.2.3 | Espacio Público                        | 153 |
| 3.2.4 | Medio Ambiente                         | 155 |
| 3.2.5 | Servicios Públicos                     | 161 |
| 3.3   | Escenarios                             | 164 |
| 3.3.1 | Escenario Tendencial                   | 164 |
| 3.3.2 | Escenario Deseable                     | 164 |
| 3.4   | Proyectos                              | 164 |

### 4. SEGURIDAD PÚBLICA

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.1   | Antecedentes  | 173 |
| 4.1.1 | Retos   | 173 |
| 4.1.2 | Plan Puebla Hacia el 2031   | 173 |
| 4.1.3 | Planes Municipales de Desarrollo: 2002-2014 con relación al Plan Puebla Hacia el 2031: para una ciudad segura y solidaria | 174 |
| 4.2   | Evaluación de los logros 2002-2014  | 180 |
| 4.3   | Línea base  | 182 |
| 4.3.1 | Comunidad segura  | 182 |
| 4.3.2 | La familia, la violencia familiar   | 187 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 4.3.3 | Desempleo y pobreza en el Municipio                                | 189 |
| 4.3.4 | El problema del hambre, servicios básicos en viviendas y pobreza   | 192 |
| 4.3.5 | Educación  | 194 |
| 4.3.6 | Seguridad vial y control de tránsito                               | 197 |
| 4.3.7 | Protección Civil   | 198 |
| 4.4   | Escenarios   | 200 |
| 4.4.1 | Escenarios Prospectivos  | 201 |
| 4.5   | Líneas Estratégicas y Proyectos para Seguridad Pública y Ciudadana | 207 |
| 4.5.1 | Línea 1: Comunidad Segura con Gobernanza Ciudadana                 | 207 |
| 4.5.2 | Línea 2: Integra Familia: madres/padres, jóvenes y menores         | 210 |
| 4.5.3 | Línea 3: Tránsito y Vialidad Segura                                | 211 |
| 4.5.4 | Línea 4: Protección Civil  | 212 |
| 4.6   | Propuestas de Indicadores  | 213 |

### 5. DESARROLLO Y COHESIÓN SOCIAL

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 5.1   | Antecedentes  | 215 |
| 5.2   | Los tres enfoques para la construcción de la estrategia: Puebla con desarrollo inclusivo  | 219 |
| 5.2.1 | Indicadores de brecha o de distancia  | 223 |
| 5.2.2 | Indicadores de sentido de pertenencia   | 225 |
| 5.2.3 | Mecanismos institucionales de inclusión-exclusión   | 227 |
| 5.3   | Desarrollo social del municipio de Puebla en el marco programático y de planeación reciente   | 230 |
| 5.4   | Línea base: el estado actual en materia de desarrollo inclusivo del municipio de Puebla   | 244 |
| 5.4.1 | Dinámica demográfica  | 244 |
| 5.4.2 | Indicadores de bienestar económico o de distancia   | 255 |
| 5.5   | Modelo a futuro de la ciudad de Puebla: desarrollo inclusivo y sostenible   | 301 |
| 5.5.1 | Principios como elementos rectores y de construcción de una visión común y estratégica de Puebla capital como ciudad incluyente y con cohesión social | 301 |
| 5.6   | Objetivo general, específico y líneas de acción   | 306 |
| 5.6.1 | Recomendaciones y líneas de acción  | 306 |
| 5.7   | Proyectos   | 317 |
|       | Fuentes Consultadas   | 318 |

# INTRODUCCIÓN

En el marco del Taller Internacional de Urbanismo, Metropolización y Centro Histórico, realizado por Les Ateliers en el municipio de Puebla, se señalaba que los 500 años de vida de la ciudad están cada vez más próximos, por lo que hoy más que nunca es imperativo empezar a sentar nuevas bases de un mejor futuro, desde ahora imaginable.

En ese sentido, la proyección y la construcción de futuros posibles, es una necesidad apremiante para que se generen los procesos y las acciones de desarrollo que permitan en los años por venir mejorar las condiciones de vida de los poblanos y se salvaguarde el derecho a la ciudad y, en particular, se garanticen los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y de movilidad que cada habitante de esta gran urbe tiene. Esta construcción prospectiva de un desarrollo basado en derechos, requiere del diseño e implementación de políticas públicas que en las diversas dimensiones del mismo, conlleven a los futuribles deseados y viables y, al mismo tiempo estas políticas identifiquen y atiendan sus consecuencias.

La posibilidad para que tales políticas públicas locales sean sostenibles a corto, mediano y largo plazo depende en gran medida de su diseño, de los principios que las orientan, en tal caso, hemos identificado en este Plan aquellos aspectos que como norte programático y sostenible en el tiempo, habrá que procurar incluir en todo diseño y acción de gobierno: gobernanza, transparencia, inclusión, igualdad, legitimidad y representatividad, reconocimiento, pertenencia y participación.



Si bien la ciudad de Puebla y, en general, la zona conurbada que engloba a esta metrópoli se encuentra entre las regiones con mayores niveles de desarrollo del país, es un hecho como se observa a lo largo del presente Plan Estratégico Puebla 500 (P.500) que los avances son aún relativos y los logros requieren tanto de mayores esfuerzos financieros como de la voluntad política de los diversos actores para trabajar juntos; así como de una visión de futuro compartida que pueda marcar la ruta y orientar la agenda pública del desarrollo en los años por venir. Una visión de futuro que desde este Plan permita hacer de Puebla una ciudad policéntrica, inclusiva, incluyente, equitativa en derechos, sustentable, con seguridad humana y que inmersa en la sociedad del conocimiento genere las innovaciones pertinentes para potencializar sus recursos humanos, geográfico-territoriales, culturales, económicos, sociales, institucionales y de infraestructura para mejorar la calidad de vida de los poblanos.

Una visión de futuro que considere también y responda en consecuencia a las amenazas y escenarios adversos como la constante y creciente desigualdad social, el aumento de la crisis económica, financiera y social, la inseguridad pública y humana, el aumento en la precarización e informalidad del empleo, el poder creciente de los llamados poderes fácticos (transportistas, constructores, etc.), entre otros elementos, que no exentos de la realidad poblana abonan exponencialmente a la persistencia de graves problemas de exclusión social, de falta de recursos naturales como el agua, de contaminación ambiental, de resiliencia, de competitividad económica, de movilidad, de fragmentación socio-territorial, de ausencia de espacios públicos. Problemas todos, evidentes y visibles en la falta de acceso equitativo a las oportunidades del desarrollo y al derecho a la ciudad entre las mujeres y los hombres, los adultos mayores, los jóvenes, los niños, los neonatales, los discapacitados, los pobres y cada uno de los habitantes de esta metrópoli.

Ello coloca a la ciudad de Puebla y al municipio en su conjunto, en la imperiosa necesidad de generar las condiciones institucionales (normativas, administrativas, de coordinación, infraestructura, de financiamientos etc.), humanas y colectivas que permitan que los diversos agentes partícipes del desarrollo local y de cada uno de los territorios que comparten el carácter conurbado de Puebla puedan, ante escenarios tan adversos, efectivamente aprovechar las potencialidades de desarrollo, las capacidades humanas, sociales e institucionales, la infraestructura productiva, de conocimiento y el capital cultural, gastronómico y arquitectónico que hacen de Puebla una de las ciudades más representativas del país.



Cabe señalar que la construcción de un mejor futuro para el desarrollo inclusivo y con gobernanza de esta gran metrópoli, no es una tarea que dependa sólo de las acciones intelectuales (generación de información, análisis, diagnósticos, etc.) realizadas en los últimos trienios, ni tampoco radique únicamente en las acciones políticas (movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdos) que unilateralmente cada uno de los actores gesten a nivel municipal, sino también requiere, cada vez más, de la capacidad del gobierno y de los diversos actores inmersos en el territorio, para articular alianzas y procesos de concertación en los diversos planos de acción, influencia y afectación del municipio de Puebla y de generar espacios basados en la solidaridad y en la resolución de problemáticas comunes a nivel local.

El desafío justo del gobierno municipal y de los diversos agentes del desarrollo de Puebla demanda su capacidad para cooperar juntos, para generar sinergias y complementariedades y para co-construir una visión y una misión compartida de Puebla en el advenimiento de sus 500 años de vida, en todo caso, de una planeación estratégica que parta de la idea de gobernanza y que en materia de desarrollo es tan necesario generar iniciativas nuevas para potencializar los recursos del territorio como valorizar y recuperar aprendizajes, procesos y dinámicas puestas en marcha en el pasado remoto e inmediato.

Es decir, el P.500, parte de una planeación estratégica vista como una construcción de futuro que mira hacia atrás, identificando el estado actual del desarrollo de la ciudad en sus distintas dimensiones: económica, social, cultural, educativa, ambiental, de seguridad y de gobernanza; al tiempo que identifica aquellas experiencias, acciones, políticas o estrategias de gobierno que frente a la insuficiencia de voluntad política, de institucionalidad, de visibilidad, o de recursos financieros han carecido de impulso y continuidad suficientes para generar cambios y consolidarse y, por tanto, a los cuales valdría la pena apoyar en un corto, mediano y largo plazo.

Esta valoración del pasado y del presente, busca apreciar mejor donde está Puebla en términos de desarrollo, así como identificar procesos y dinámicas puestas en marcha gracias a una diversidad de acciones, esfuerzos y responsabilidades compartidas en el pasado. Es por ello que para la elaboración del P.500 hemos partido no sólo de la construcción de futuribles que forjen esa visión prospectiva y sostenible, sino también de la revisión del pasado más inmediato a partir del cual se recupera y revalora aquello que suma a la causa.

En este mismo sentido, como base de cualquier política de desarrollo que vea hacia futuro, se requiere de un análisis retrospectivo de la planeación existente, a fin de valorar y, en su caso, replantear lo propuesto en los ejercicios previos, en este caso, de los tres últimos trienios. Nuestra base fundamental, es identificar cómo en los Planes de desarrollo municipal correspondientes y el *Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031*<sup>1</sup> se ha incorporado las diversas variables que en términos de desarrollo económico, de seguridad pública, de desarrollo urbano y sustentable, como de gobernanza y cohesión social se han propuesto como acciones a poner en marcha y, en su caso, medir o cumplir.

Ello con el fin de divisar las problemáticas, acciones y proyectos que pueden ser perfectamente actuales en la construcción de una planeación a futuro del desarrollo urbano-metropolitano de Puebla.

En tal caso, el presente plan no pretende agotarse en el documento técnico, sino busca convertirse en una herramienta útil para orientar la toma de decisiones en el presente y en los años por venir y, por ello resulta un tanto sui generis en su presentación y la metodología pues además de presentar los posibles proyectos y líneas estratégicas de actuación de futuro, aborda de manera explícita las propuestas y acciones instrumentadas en el pasado inmediato y a mediano plazo.

Ahora bien, conscientes que se requiere de una capacidad municipal de trabajo permanente que trascienda los trienios administrativos del gobierno local, se propone como una de sus líneas transversales y metodológicas la gobernanza multinivel como una característica básica de la gestión intra e interorganizacional del gobierno local. Como se ha mencionado en otros ejercicios recientes realizados también en el municipio o para el municipio de Puebla, en este plan se propone a la gobernanza como un proceso participativo entre los actores del sector público, social y privado para llevar a cabo los objetivos, metas y acciones planteadas en el marco de este plan; así como la coordinación, colaboración y complementariedad con las diversas instancias relacionadas con el desarrollo municipal y que no necesariamente se encuentran al interior del municipio, sino que son parte de la administración estatal y federal y, en su caso, de actores internacionales, hablamos entonces de gobernanza multinivel.

La propuesta hacia un futuro con este tipo de gobernanza, pretende dar respuesta a uno de las principales problemáticas que se detectaron al momento de elaborar el diagnóstico y las diversas líneas base: el gran nivel de desconexión entre las diversas áreas de la administración municipal, como en su colaboración con los otros dos niveles de gobierno, situación que desde la literatura especializada se relaciona directamente con lo que Aguilar (2011) ha llamado la fragmentación en la gestión intra e interorganizacional.

Por ello una de las propuestas centrales del presente documento, es impulsar desde el inicio de su implementación o seguimiento, acciones o estrategias que permitan una vinculación directa de los diversos responsables de su operación al interior del gobierno municipal. Para lo cual, es factible que se requiera de la conformación de un grupo técnico encargado de impulsar la propuesta, así como garantice la participación coordinada de las diversas instancias y unidades administrativas del gobierno municipal, y de los otros actores y ámbitos territoriales directamente relacionados con el desarrollo del municipio de Puebla.

Dicho grupo técnico se recomienda esté incorporado o dependa directamente del Instituto Municipal de Planeación el cual tendría que contar con las facultades administrativas y de representación para realizar este tipo de tareas.

La intención del presente documento además de construir un plan que incentive la gobernanza multinivel en su ejecución, es aportar herramientas para su seguimiento y evaluación. Lo anterior no sólo porque es una necesidad básica para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos, sino también porque en el marco de la etapa de diagnóstico para la elaboración del P.500 se detectó la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación y de indicadores que permitan no sólo hacer más eficaz y eficiente la tarea de gobierno en el logro de las metas de desarrollo; sino que tal ausencia impide cumplir con una de las obligaciones y derechos del gobierno con respecto a la ciudadanía como es la rendición de cuentas y, en ese sentido, la transparencia y acceso a la información pública sobre los avances, tareas y pendientes en el cumplimiento de las metas de desarrollo.

<sup>1</sup> *Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031*: documento elaborado en el año 2003 durante la administración de Luis Paredes Moctezuma con la participación de actores estratégicos en materia empresarial, política y académica que estableció una serie de visiones de ciudad de cara a los quinientos años de su fundación, sirviendo como referente de planeación de largo plazo en la formulación de Planes Municipales de Desarrollo.





Para ello, las propuestas para la construcción de ese desarrollo deseable en el municipio de Puebla a sus 500 años de fundación, plantean una metodología de implementación progresiva, la cual implica avanzar hacia el cierre de las brechas de información existentes. Esto también como respuesta al problema detectado en la etapa del diagnóstico, relacionado directamente con la falta de información y de indicadores de medición y evaluación que permitan no sólo identificar mejoras en la gestión municipal de Puebla, sino principalmente generar canales de comunicación e información con la ciudadanía sobre los avances, retrocesos y retos en las políticas de desarrollo urbano cuyo fin último debiera ser garantizar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la ciudad, el bienestar económico, el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, el acceso a agua y un medio ambiente de calidad que en conjunto mejoren la calidad de vida de cada urbanita.

En ese sentido, resulta relevante avanzar hacia acciones que permitan contar con sistemas estadísticos y de información que aporten tanto a la producción de datos duros como contribuyan constantemente a la reelaboración y retroalimentación conceptual para una gestión eficaz, eficiente, pertinente, sostenible, sustentable, integral e incluyente en materia del desarrollo municipal.

Es por ello que en la identificación de acciones a seguir a futuro, partimos de una Línea Base que de alguna manera permita contribuir en la producción de indicadores que evalúen y den seguimiento a los avances, retrocesos, cambios, retos y oportunidades que en materia del sistema urbano-metropolitano de Puebla se están generando.

Recordemos que la Línea Base (base line), es una técnica que provee información como insumo para el diseño más eficaz de una política pública o programa de gobierno, ya que describe la situación que prevalece antes de que se intervenga en un asunto específico y, sirve en tal caso como punto de referencia para evaluar los avances o para hacer comparaciones a lo largo del tiempo (GTZ, 2010) de una política, programa o proyecto durante su implementación y cuando ha sido completado.

Para el caso de la identificación de rutas a futuro en materia de desarrollo, la Línea Base también es útil porque proporciona el panorama de las condiciones existentes de la población en materias específicas como es el caso del desarrollo humano, el nivel de bienestar y la satisfacción de derechos, la competitividad de la ciudad, las situaciones de mayor inseguridad pública y humana, el nivel de transparencia, la disponibilidad de servicios, espacios públicos, vivienda, etcétera. En concreto nos permite disponer de información para mejorar una política pública o un programa, como se plantea a lo largo del Plan.

Recordemos que no es razonable pedirle a la gente cooperar en la construcción de un mejor mañana sin contar con una imagen multifacética y bien sustentada de ello, que puede promover en la ciudadanía el cumplimiento de metas y programas imposibles. Un escenario prospectivo “es una historia [una descripción narrativa] que conecta una descripción de un futuro específico a realidades presentes en una serie de conexiones causales que ilustran decisiones y consecuencias... Un escenario no es una predicción, sino una descripción plausible de lo que podría ocurrir... en donde se vislumbren los problemas, los retos y las oportunidades que nuestro entorno presenta.” (Glenn and The Future Group International).

En tal caso, se reconoce la importancia del gobierno local como articulador de actores y generadores privilegiados de cursos de acción capaces de crear dinámicas sinérgicas que promuevan la construcción de un desarrollo inclusivo, sustentable y equitativo de Puebla, pero cuando esta acción de gobierno ha sido co-construida con la ciudadanía de manera pertinente con información y un análisis basado en la evidencia cualitativa y cuantitativa.

## Antecedentes

La Ciudad de Puebla es considerada históricamente una ciudad estratégica en el ámbito regional y nacional tanto por sus atractivos artísticos, históricos y culturales, como por las posibilidades de inversión y desarrollo económico vinculados a su privilegiada ubicación, destacando sus condiciones ventajosas climáticas y territoriales, así como las comunicaciones con otros estados. Las ventajas comparativas que muestra, favorecieron un incremento importante de su población, así como en la expansión de su suelo urbano, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, ubicándose como la ciudad mas importante de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), la cual ocupa el cuarto lugar en importancia a nivel nacional. Este crecimiento poblacional provocó un incremento en la demanda de equipamiento, infraestructura, transporte, servicios básicos, vivienda y empleo, lo cual implica un gran reto que podrá ser atendido si se cuenta con una visión clara a largo plazo por parte de la Administración Municipal.

El proceso de planificación de la ciudad inició en 2003 con la elaboración del Plan Estratégico Puebla hacia el 2031 (PEP2031), dicho documento está fundamentado en los planteamientos difundidos por el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) del cual la Ciudad de Puebla forma parte junto con otras ciudades importantes del país. En este sentido el PEP2031, refería a la elaboración de una estrategia de desarrollo de largo plazo, configurado fundamentalmente con la participación de algunos de los actores más representativos de la Ciudad, así como de la población en general. De esta forma, este primer ejercicio de planificación a largo plazo se concibió como un instrumento de acción y no como un estudio rigurosamente prospectivo que definiría las grandes variables del entorno de la ciudad y las respuestas posibles analizadas desde un punto de vista teórico. El resultado fue generar un documento con un objetivo central -al cual se denominó Visión 2031- y cuatro visiones parciales (social, urbana, económica, medio ambiente) que correspondían a líneas estratégicas y a su vez conformaron proyectos específicos a largo plazo que deberían guiar las acciones de las administraciones municipales posteriores. Sin embargo, la puesta en marcha de este Plan estuvo sujeta a la situación real en el escenario municipal que después de una década, expone que la concertación, concurrencia y continuidad propuestas en dicho planteamiento no han sido contempladas sustancialmente, dejando de lado la oportunidad de tener un rumbo concreto de mediano y largo plazos que guíen las acciones municipales a la resolución de problemas y a la construcción de un futuro próspero.

Bajo esta dinámica, las administraciones municipales siguieron formulando sus planes de desarrollo municipal sin considerar este ejercicio prospectivo como un referente en la planeación o mencionándolo únicamente como un ejercicio de largo plazo. En los últimos diez años, el municipio de Puebla ha tenido cuatro diferentes administraciones, cada una con un planteamiento estratégico particular, objetivos específicos y una vi-

sión rectora que se muestran renovadas en cada periodo de gestión. En el CUADRO 1 se exponen las visiones generales del PEP2031 y de las últimas administraciones municipales.

En este sentido se puede observar que la percepción con respecto al desarrollo ha cambiado a través de estos periodos administrativos, sin embargo aunque durante las dos últimas administraciones se plantearon esquemas de Planeación Estratégica, no se logró concretar una instrumentación que permitiera evaluar el desempeño de éstas y lograra dar continuidad a los programas y acciones, trascendiendo ideologías.

Cuadro 1. Visión del Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031 y de los Planes de Desarrollo Municipal 2005-2014

| PEP2031   | PMD 2005-2008  | PMD 2008-2011  | PMD 2011-2014   |
|---|--|--|---|
| Puebla ciudad de vanguardia; ciudad con mayor calidad de vida en el país; ciudad educadora, cultural, del saber y de las artes en América Latina; nodo innovador, humanista, científico y tecnológico, con desarrollo económico sustentable; ciudad competitiva en la globalización; ciudad bella, moderna y polinuclear; síntesis entre urbe y naturaleza. | Lograr que el municipio de Puebla fuese reconocido como un municipio de oportunidades y progresista, con un gobierno cercano a la gente que atendiera, entendiera y resolviera la problemática social en un clima de seguridad, orden y respeto, teniendo prioridad el desarrollo integral y la generación de una mejor calidad de vida para sus habitantes. | 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 un espacio metropolitano de significación nacional e influencia internacional. | Puebla como una de las ciudades con las mejores condiciones para el pleno desarrollo y calidad de vida de las personas en el país; líder regional en el desarrollo metropolitano sustentable; el gobierno de Puebla y sus habitantes conocen y resuelven de manera oportuna y participativa, mediante el diálogo y acuerdos basados en la legalidad los problemas de la ciudad; Puebla, una ciudad segura, modelo en servicios, cultura, valores humanistas y un gobierno que es el referente nacional e internacional. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031, Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2008-2011 y Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2011-2014.

La estructura de los planes de desarrollo municipal en este periodo reflejan los hallazgos mencionados en los diferentes diagnósticos que realizaron y aun teniendo un ejercicio prospectivo anterior las acciones se reinventaron cada gestión. En este caso, el CUADRO 2 muestra la conformación de ejes estratégicos en las últimas tres administraciones y sólo como punto de referencia se hace mención al PEP2031.

En todos los casos se hace mención al desarrollo social, servicios públicos, desarrollo urbano u ordenamiento, sustentabilidad, ciudad o comunidad segura. Sin embargo, la continuidad de programas y acciones es limitada, reflejándose en los diagnósticos realizados continuamente que permiten observar que las condiciones del municipio de Puebla se mantienen estables.

Cuadro 2. Ejes Estratégicos de los Planes de Desarrollo Municipal 2005-2014 y del Plan Estratégico Puebla 2031

| PEP2031               | PMD 2005-2008  | PMD 2008-2011                                      | PMD 2011-2014                                 |
|-----------------------|--|--|---|
| Educativo Cultural    | Puebla, Ciudad Segura y Ordenada.                          | Desarrollo Social Incluyente                       | Desarrollo urbano y metropolitano sustentable |
| Seguridad Social      | Puebla, Ciudad Competitiva y de Oportunidades.             | Competitividad para el Desarrollo                  | Comunidad segura                              |
| Económico             | Puebla, Ciudad con Servicios Públicos de Calidad.          | Desarrollo urbano sustentable y servicios públicos | Desarrollo económico integral                 |
| Urbano-medioambiental | Puebla con Desarrollo Social, Integral y Sustentable.      | Ciudad segura                                      | Desarrollo social incluyente                  |
|                       | Puebla con un Gobierno de Resultados y Cercano a la Gente. | Gobernanza, innovación y transparencia             | Mejores prácticas municipales                 |

**Fuente:** Elaboración Propia con base en Plan Estratégico Puebla hacia el 2031, tercer informe de gobierno de la administración 2005-2008, Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2008-2011 y Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2011-2014.

Como respuesta al déficit de concurrencia, continuidad y visión a mediano y largo plazos en la planeación del desarrollo en el municipio de Puebla, se propuso la formulación del P.500

## Alcance

El P.500 será un instrumento de organización administrativa-institucional que coadyuve en la planeación ordenada de la ciudad; elaborado de manera conjunta y corresponsable por el gobierno municipal y la sociedad, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de actores públicos-privados; proponiendo un plan de acción sustentando en la gestión estratégica del municipio, que nos permita lograr los objetivos trazados hacia el año 2031.

## Objetivo General

Contar con un instrumento de planeación y gestión estratégica que establezca a través de la construcción de líneas de acción puntuales, un proceso creativo de toma de decisiones, por medio de un marco eficaz y eficiente de organización público-privada en donde se identifiquen cursos de acción que permitan facilitar la obtención de objetivos y metas planteadas de cara a los 500 años de la fundación de la ciudad de manera planificada, ordenada, controlada y evaluada por medio de indicadores.

## Objetivos Particulares

- Establecer una Línea Base del Municipio de Puebla con visión metropolitana, que nos permita conocer de donde debemos partir hacia el logro de las metas trazadas.
- Realizar un análisis Retrospectivo y Prospectivo de la ciudad.
- Establecer objetivos, estrategias, líneas de acción y propuestas de proyectos estratégicos con base en el diagnóstico obtenido y de cara al cumplimiento de las metas planteadas en el año 2031.
- Proporcionar la información base para indicadores necesarios para la medición y evaluación de los objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos propuestos.

## Metodología

El proceso de construcción del P500 se propone a partir del modelo de planeación estratégica dirigida hacia el 2031, buscando transitar de una planeación operativa y táctica a una gestión estratégica y poder determinar el rumbo por el cual transitaremos en el sentido correcto. De esta forma, la elaboración del Plan tiene por objeto establecer los ejes que deberán orientar nuestro desarrollo, retomando la planeación estratégica establecida años atrás y la planificación estadística, permitiéndonos formular proyectos deseables y posibles que actúen como motores de la transformación, fijando así un compromiso ciudadano, público y privado para construir y monitorear de manera compartida el futuro de la ciudad.

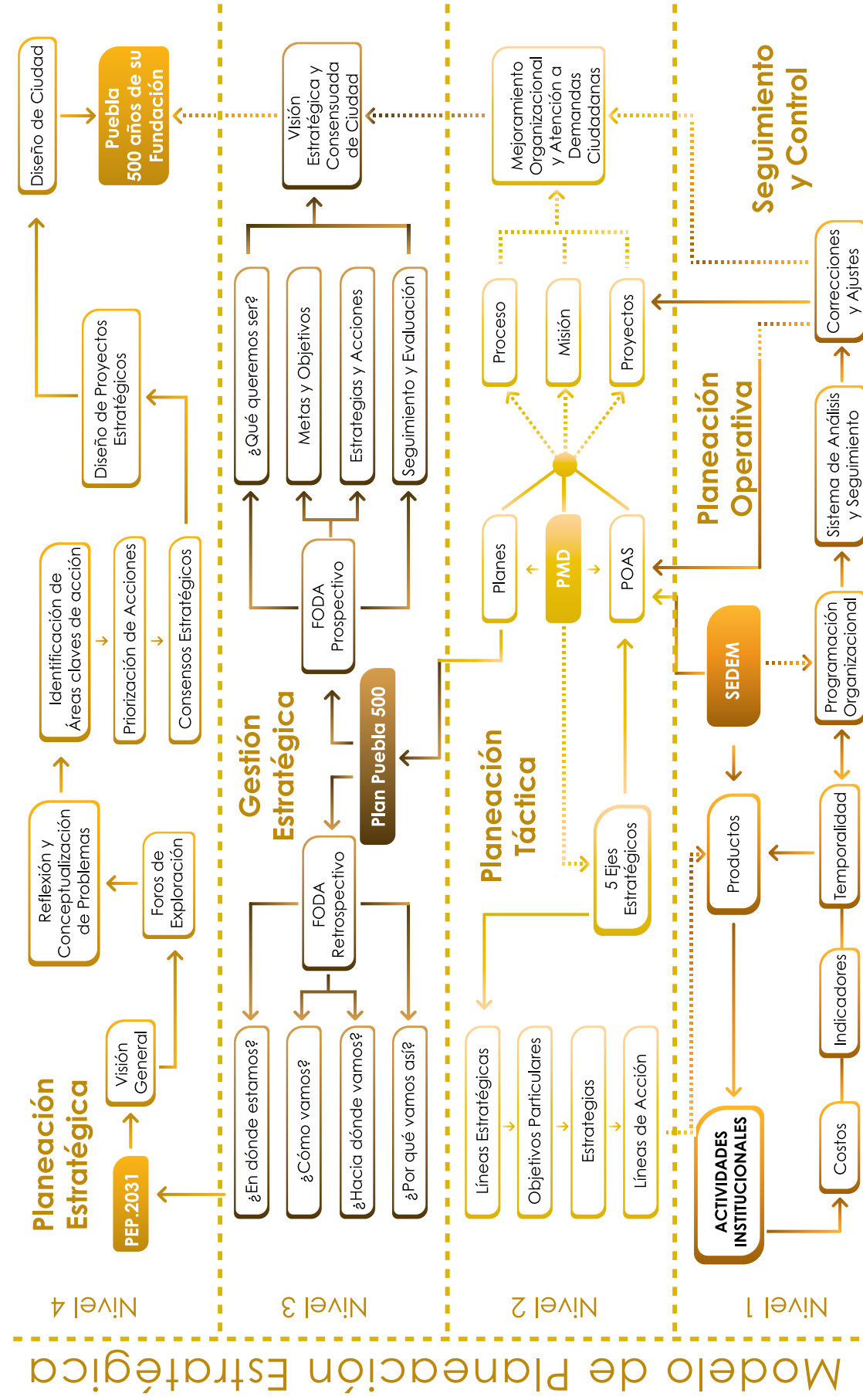
El Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) desde su creación elaboró un modelo de planeación estratégica de la ciudad que se muestra en el CUADRO 3, en el cual establece cuatro niveles de intervención, relacionándolos con corto, mediano y largo plazos que identifican cada uno de los componentes que interactúan en la gestión de la ciudad. En este modelo, se sientan las bases para la construcción del P500; sin embargo, es necesario complementarlo, por lo cual este planteamiento va acompañado de la planificación estadística para generar un proceso ordenado de organización de oferta y demanda de la información y de un enfoque de gobernanza multinivel entendido como una dinámica en la que se involucran gobiernos nacionales, regionales, locales, e incluso supranacionales. Asimismo, este complemento estadístico permite identificar relaciones entre las necesidades y producción de la información, basados en las necesidades de los usuarios y la incorporación de instrumentos estadísticos como censos, encuestas y registros administrativos disponibles (DANE, 2004).



En este sentido, se parte del establecimiento de una línea base generando un análisis que describe la situación que prevalece antes de que se intervenga en un asunto específico, apoyándose como punto de referencia para evaluar los avances o para hacer comparaciones a lo largo del tiempo (GTZ, 2010). Este tipo de investigación proporciona el panorama de las condiciones existentes en la población que es un momento determinado (Oury, s/f). Esta especie de “fotografía”, y el análisis de los cambios que se registran en ella a lo largo del tiempo, permiten disponer de información para mejorar una política pública o un programa. El uso de esta herramienta favorece el fortalecimiento de la cultura de uso y aprovechamiento de información en entidades públicas, también establece un vínculo entre la información disponible y organizada y el proceso de toma de decisiones, cumpliendo con tres funciones importantes:

- (i) agrupa y pone a disposición de los usuarios un conjunto de indicadores claves para la planeación y seguimiento de la gestión;
- (ii) permite un enfoque de análisis por eficiencia comparativa; y
- (iii) facilita la organización racional y la articulación de sistemas de información.

En este sentido, la línea base resuelve problemas frecuentes de la improvisación en la planeación y brinda elementos ciertos para una evaluación sistemática de las políticas públicas, porque define previamente indicadores estables en el tiempo, seleccionados en virtud de su importancia frente a las funciones de orientación y regulación de las políticas y establecer un año de referencia para resolver la evolución y el comportamiento de las acciones gubernamentales (DANE, 2004).



Sin embargo, muy frecuentemente se confunde el propósito de una línea base con el de un diagnóstico. Por lo general, el diagnóstico tiene objetivos múltiples y por lo tanto, hace mucho más que evaluar los indicadores de un programa o proyecto. El CUADRO 4 muestra la comparación de los objetivos que persiguen el diagnóstico y la línea base.

Cuadro 4. Diferencias de los objetivos del diagnóstico y línea base

| Diagnóstico   | Línea base  |
|---|---|
| i) Colectar y analizar datos contextuales cualitativos sobre factores sociales, culturales, económicos y políticos en el área donde se encuentra la población escogida.<br><br>ii) Aumentar la comprensión de los factores que tienen impacto en las condiciones en que se encuentra la población escogida con el fin de tener un mejor entendimiento con instituciones y la comunidad. | i) Establecer los valores de los indicadores elaborados para medir los resultados esperados, con base en los cuales se medirán los futuros cambios e impactos derivados de los programas y acciones emprendidas.<br><br>ii) Colectar y analizar información, que apoyará al persona involucrado en la política o programa, en el diseño o modificación de intervenciones, o para generar información para redefinir el plan de evaluación.<br><br>iii) Validar las necesidades y prioridades de la población o de las instituciones identificadas en la política o programa.<br><br>iv) Entrenar al personal y demás colaboradores en el uso y comprensión de los métodos asociados a la metodología línea base, y su subsecuente seguimiento y evaluación. |

Fuente: Elaboración propia con base en Caldwell, 2001.

Resumiendo, el estudio línea base cumple con un doble propósito: facilitar el seguimiento de la gestión pública -en la perspectiva de la regulación del comportamiento de agentes frente a objetivos de política-, y transformar la cultura de uso de la información y de análisis comparativos (DANE, 2004). De esta forma, su fin básico es proporcionar datos que puedan transformarse en información que sirva como herramienta para la evaluación, tanto ex ante como ex post de un plan, política o programa.

## Fases de elaboración del Plan Estratégico Puebla 500

### Fase I. Identificación de retos y oportunidades

1. *Identificación de actores clave para realización de entrevistas a profundidad.* Para este documento, se tomó en cuenta la opinión de diversos actores pertenecientes a universidades, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, colegios, observatorios, dependencias locales, regidores, diputados locales y federales, consejeros ciudadanos, entre otros. En estas entrevistas se enfocaron a recuperar información respecto a:

- I. Identificación de las principales problemáticas como las potencialidades para el desarrollo territorial.
- II. Percepción existente sobre el territorio.
- III. Determinación de temas y sectores que se consideran más importantes.
- IV. Valores de proyectos para dar respuesta a temas y sectores.
- V. Obtención de una visión general y cualitativa de la ciudad.

2. *Posteriormente, se realizó una revisión y cruce de información de PEP2031 y Planes municipales siguientes.* En esta etapa, se buscó:

- I. Valoración y/o replanteamiento del PEP2031 a partir de resultados de entrevistas y análisis de información documental.
- II. Identificación de ejes estratégicos preliminares.
- III. Aspectos transversales.

### Fase II. Línea base

1. Análisis de los factores determinantes para el desarrollo de la ciudad de acuerdo a los sectores estratégicos.
2. Análisis de las problemáticas, potencialidades y tendencias.
3. Situación de la ciudad con respecto a otros territorios, en busca de relaciones de complementariedad e identificando posibles valores diferenciales.
4. Determinación de la percepción existente sobre el territorio y su futuro.

### Fase III. Escenarios posibles y determinación del modelo a futuro

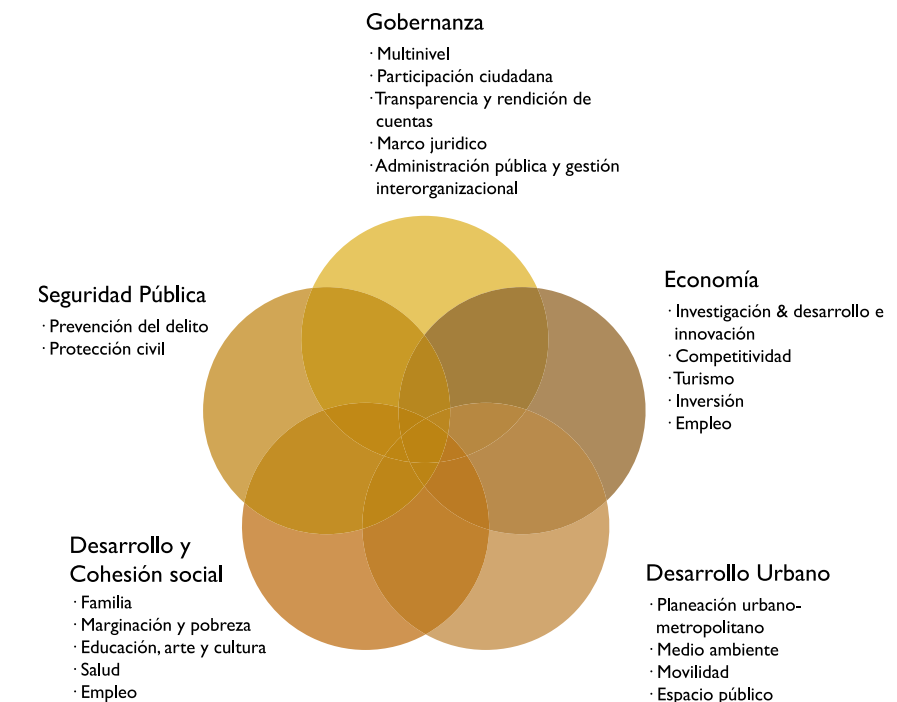
1. Identificación y definición de posibles alternativas de desarrollo.
2. Determinación de alternativas posibles y dónde hay que actuar y en qué proyectos.
3. Construcción de escenarios.
4. Presentación de resultados a actores clave y proceso de retroalimentación.
  - I. Escenario tendencial.
  - II. Escenario deseable.
5. Mapa de futuro de lineamientos y acciones estratégicas (desarrollo social, económico, urbano, institucional, cooperación para el desarrollo y acción exterior, etc.) oportunidades y capacidades.
6. Consensuar la opción de futuro.
  - I. Confección de visión de ciudad de acuerdo a los escenarios expuestos.

### Fase IV. Concreción de líneas de acción y cartera de proyectos

1. Identificar los ejes de actuación o estratégicos.
  - I. Definición de ejes estratégicos.
  - II. Identificación y presentación de las propuestas de proyectos.
  - III. Metodología participativa para la priorización de proyectos.
2. Lineamientos para su instrumentación.
3. Vinculación entre las líneas estratégicas, políticas públicas actuales y marco jurídico-programático.
4. Cruce entre políticas públicas, programas y normas actuales de acuerdo a corto, mediano y largo plazo.

Después de la revisión de antecedentes se determinó establecer cinco ejes rectores que guiarán el P500. La FIGURA 1 muestra los ejes estratégicos que se plantean, indicando que sus líneas concéntricas establecen asuntos de transversalidad en su diseño y ejecución. Desde esta perspectiva la gobernanza, desarrollo económico, desarrollo urbano y sustentable, desarrollo y cohesión social, y seguridad pública son los ejes rectores que se erigen para generar proyectos a mediano y largo plazos. Cada uno de los ejes plantean asuntos específicos en su desarrollo; sin embargo, su vinculación entre sí permite tener una visión de conjunto, permitiendo visualizar alianzas con diversos actores locales y externos que fomenten relaciones multinivel para el beneficio local mediante intercambios continuos.

Figura 1. Ejes estratégicos







# I. GOBERNANZA

## I.1 Antecedentes

Como ya se ha señalado, este ejercicio de planeación enfatiza la necesidad de que el desarrollo del municipio de Puebla esté basado en una perspectiva de gobernanza multinivel. Con el fin de comprender la importancia de dicho enfoque, resulta conveniente explicar en qué consiste. Su primer antecedente es el término gobernanza, cuya evolución refleja claramente los cambios que se han producido en la relación entre el gobierno y la sociedad en las últimas tres décadas. Los procesos de democratización impulsados a partir de la década de 1980, transformaron significativamente la forma en que la autoridad se ejercía; pasando de modelos autoritarios, centralizados con políticas que se imponían de arriba hacia abajo, a la búsqueda de nuevos arreglos más democráticos, incluyentes, descentralizados y con políticas inducidas de abajo hacia arriba (OCDE, 2001).

En este contexto, la gobernanza se refiere a la forma en que los gobiernos y otros actores sociales interactúan, cómo se relaciona la autoridad con sus ciudadanos y cómo se lleva a cabo la toma de decisiones. Es pues un proceso a través del cual las sociedades deciden sobre sus asuntos más importantes, definen quiénes pueden involucrarse en ese proceso y cómo rinden cuentas sobre el mismo (Graham et al., 2003). La gobernanza implica coordinación permanente y coherencia entre una gran variedad de actores que tienen distintos propósitos y objetivos, ello puede incluir tanto actores políticos, grupos de interés, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e incluso organizaciones internacionales (UN, 2006).

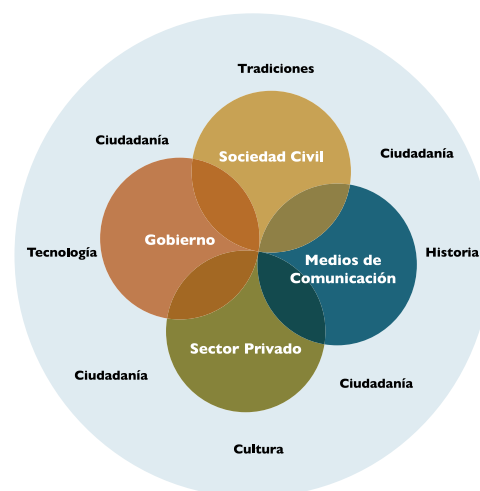


Resulta obvio que cada sociedad y país tiene una capacidad y condiciones distintas para llevar a cabo su proceso de gobernanza. Se asume que en los países con gobiernos democráticos, este proceso tendrá mayores posibilidades de incorporar a un mayor número de actores y que las decisiones que se tomen deberán beneficiar a la mayoría de la población. Por el contrario, en aquellos lugares donde los principios democráticos no son respetados, se encontrará un tipo de gobernanza en la cual sólo participen élites económicas y/o políticas, y los resultados de las decisiones beneficiarán exclusivamente a esas élites en detrimento del resto de la población. Por ello se afirma que la aspiración de las sociedades contemporáneas es avanzar en la consecución de un esquema de buena gobernanza; la cual implica (Simonins, 2004):

- Relaciones cooperativas y de apoyo mutuo entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.
- La creación y fortalecimiento de mecanismos que permitan hacer viable este tipo de relaciones.
- Participación.
- Transparencia en la toma de decisiones.
- Rendición de cuentas.
- Estado de derecho.

La FIGURA 2 muestra la forma en la que los diversos actores de una sociedad deben interactuar para la consecución de un esquema de buena gobernanza, la cual debe generar bienestar para la mayor parte de sus miembros. Como puede observarse, hay áreas que son exclusivas para cada uno de ellos, otras en las que participan dos o tres, y otras en las que todos deben actuar (Graham, et al., 2003). La idea central es la común dependencia que existe entre ellos de forma tal que lo que hace uno, o deja de hacer, afecta o beneficia a todos los demás.

Figura 2. Esquema de buena gobernanza



Fuente: Graham, et al., 2003:1

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que los elementos más importantes para lograr una buena gobernanza son<sup>2</sup>:

- Rendición de cuentas.* El gobierno debe mostrar con claridad la medida en que sus decisiones y acciones son consistentes con objetivos claramente definidos y acordados.
- Transparencia.* Las decisiones y acciones gubernamentales deben estar abiertas al escrutinio de todos los órganos de gobierno, sociedad civil e instancias fuera del propio gobierno.
- Eficiencia y efectividad.* El gobierno debe proveer resultados de calidad al mejor costo que aseguren los objetivos establecidos.
- Gobierno responsivo.* Con la capacidad y flexibilidad para responder a las expectativas de la sociedad civil, adaptarse a los cambios sociales y a examinar críticamente su propio rol.
- Visión a futuro.* El gobierno debe ser capaz de prever problemas futuros con base en datos y tendencias, y desarrollar políticas públicas que consideren costos futuros y cambios anticipados (demográficos, ambientales, etc.).
- Estado de derecho.* El gobierno debe hacer respetar la ley.

La buena gobernanza local puede definirse como un proceso de formulación y ejecución de acción colectiva, que lleva a cabo el ayuntamiento con actores del sector privado y social, por medio del uso de los recursos disponibles, con el fin de lograr objetivos y metas que promuevan el desarrollo municipal (Shah & Shah, 2006; Binder et al., 2007). La buena gobernanza local implica la preservación de la vida y libertad de la población, la creación de espacios para la participación democrática y el diálogo cívico, el apoyo a las instituciones del mercado y al desarrollo local sustentable, así como la procuración de resultados que mejoren la calidad de vida de la comunidad (Shah & Shah, 2006).

Pero en la actualidad, el proceso de globalización ha hecho que los distintos países, regiones y localidades del mundo sean cada vez más interdependientes, de forma tal que lo que ocurre en alguno de ellos, por pequeño que sea, puede beneficiar o perjudicar a los demás. Por ello, al interior de cada país, sus distintos ámbitos de gobierno cada vez requieren de mayor coordinación para llevar a cabo acciones eficaces que repercutan positivamente en el desarrollo de la población en un marco de sustentabilidad, al mismo tiempo que procuran

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/gov/principalelementsofgoodgovernance.htm> (10/11/2012)



que las influencias del contexto global apoyen dicho proceso. Esta compleja dinámica en la que se involucran gobiernos nacionales, regionales, locales, e incluso supranacionales, se ha definido como gobernanza multinivel. La gobernanza multinivel (Stein & Turkewitsch, 2008; Piattoni, 2009):

- Es un arreglo para la toma de decisiones entre diversos actores, políticamente independientes, aunque interdependientes en términos de sus acciones y resultados.
- Incluye una gran variedad y tipo de actores, tanto del sector público, en todos sus ámbitos de gobierno; del sector privado, como lo son empresarios y sindicatos; y de la sociedad civil, tales como organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales o asociaciones de vecinos.
- Sus actores provienen de distintas jurisdicciones territoriales y se involucran en un proceso de negociación/deliberación/implementación de políticas públicas más o menos continua, trayendo cada uno diferentes recursos cuyo uso de manera cooperativa beneficia a todos en su conjunto.
- Implica el cambio de un enfoque jerárquico, estatista y centralista, a una dinámica cooperativa entre pares basada en la subsidiariedad.

En un principio, el concepto de gobernanza multinivel se usó para explicar la creciente actividad de los gobiernos subnacionales en la Unión Europea, así como su influencia en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas en dicha región. Pero más recientemente, el término se ha adoptado para referirse al proceso mediante el cual la autoridad política se diluye en una estructura menos jerárquica, en una especie de red de toma de decisiones (Conzelmann, 2008).

Este proceso se caracteriza por el uso de forma de regulación flexible, acuerdos voluntarios, delegación hacia redes regulatorias y agencias, subsidiariedad hacia gobiernos subnacionales o actores privados así como la inclusión de actores que tradicionalmente no participaban en política pública pero cuyos intereses se han transformado y disponen de recursos (Ibíd.). Es pues, una forma de que todos los actores que influyen en la vida de una sociedad, interactúen de manera cooperativa y flexible en el proceso de política pública con el fin de procurar el bienestar de dicha comunidad.

Originalmente, la gobernanza multinivel hacía referencia a cuatro niveles de gobierno: la Unión Europea, el nacional, el regional y el local (Marks, 1993; Hooghe, 1996; citados en Trnski, 2004). Actualmente, el término se emplea para entender las relaciones entre los diversos actores que intervienen en el proceso de política pública que se genera

entre los municipios, los gobiernos regionales o intermedios y el nivel nacional; que independientemente de si forman parte de un estado unitario o federal, desarrollan una gran variedad de arreglos para coordinarse de manera tanto vertical como horizontal. En este contexto, las iniciativas locales pueden influenciar las nacionales o viceversa. La idea que anima estos arreglos es la combinación de ambos modelos de política pública, basados en el principio de subsidiariedad, a través de los cuales todos los actores colaboran para la resolución de problemas comunes (Corfee-Morlot et al., 2009).

De acuerdo con la OCDE, la interdependencia entre los distintos ámbitos de gobierno de un país, en el marco de un mundo globalizado, es cada vez más compleja y ello puede generar distintos tipos de brechas: i) de información, ii) de capacidad, iii) de financiamiento, iv) administrativas y v) de coherencia en políticas públicas. Para evitar estos problemas se requiere que los actores de todos los niveles se coordinen, contribuyan con recursos de distinto tipo, apoyen la construcción de capacidades y liderazgos. Lograr mejores resultados en las políticas públicas requiere de trabajo conjunto procurando equilibrar los diversos intereses, las capacidades y los objetivos de los distintos actores en todos los niveles<sup>3</sup>.

## 1.2 La planeación del desarrollo del municipio de Puebla en el marco de una gobernanza multinivel

La riqueza cultural, histórica, artística, económica y social del municipio de Puebla, aunada a su situación geográfica estratégica, le otorga un enorme potencial de desarrollo en las siguientes dos décadas. Sin embargo, para que ese potencial se materialice en un desarrollo inclusivo, integral y sustentable es necesario realizar cambios estructurales a la forma en que el gobierno municipal y los diversos grupos privados y sociales han interactuado entre ellos y con otros actores de los distintos niveles de gobierno de nuestro país. Considerando las reflexiones del apartado anterior, es indispensable adoptar un enfoque de gobernanza multinivel que permita al gobierno municipal lograr mejores resultados en sus políticas públicas a través de una mayor y mejor coordinación con los actores de su propia comunidad, de otros niveles de gobierno y del ámbito internacional.

Para ello, es necesario construir, fortalecer o consolidar mecanismos a través de los cuales esa cooperación pueda llevarse a cabo en un marco de buena gobernanza; la cual requiere de participación ciudadana efectiva, capacidad de respuesta por parte del gobierno a las demandas de la sociedad mediante resultados de calidad, con transparencia y rendición de cuentas, que incentiven un uso eficiente de los recursos en un marco de estricto respeto por la ley. En este contexto, el gobierno municipal deberá actuar en dos dimensiones: la horizontal y la vertical.

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/regional/ministerial/42410543.pdf> (04/11/2012)

*Gobernanza multinivel horizontal:*

- Al interior del propio territorio municipal (Juntas Auxiliares)
- En sus relaciones con otros municipios.

*Gobernanza multinivel vertical:*

- Con el gobierno del estado de Puebla.
- Con el gobierno federal.
- Con la comunidad internacional.

Como se explicará a continuación, este enfoque ha estado presente, en mayor o menor medida, en los planes que han sido la base para el desarrollo del municipio desde 2002 hasta la fecha. Sin embargo, los resultados obtenidos han sido limitados; por lo que resulta fundamental llevar a cabo acciones que permitan avanzar en una gestión basada en una mayor coordinación al interior del propio municipio y con los actores externos, tanto nacionales como internacionales.

### 1.3 La gobernanza en los planes de desarrollo del municipio (2002-2014)

El PEP2031, publicado en 2003, no utiliza el término gobernanza, aunque en su contenido se señala la necesidad de incorporar diversos sectores representativos de la sociedad en las propuestas de solución de problemas comunes y su implementación. Sus ejes estratégicos buscan integrar de manera coordinada diversidad de dependencias gubernamentales, federales, estatales y municipales, con entidades privadas y sociales que contribuyan a solucionar de manera corresponsable, las necesidades más apremiantes de la sociedad. En particular destaca la acción coordinada de los municipios conurbados con el de Puebla para llevar a cabo los proyectos de la línea estratégica Urbano-Medio Ambiental.

El Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008 tampoco incorpora el término de gobernanza, no obstante hace una clara referencia a dicho proceso al establecer la necesidad de coordinarse con las Juntas Auxiliares para la prevención y atención de delitos, auxiliándolos en el equipamiento y capacitación de su policía. En el mismo rubro de seguridad pública se enuncia el trabajo conjunto con los municipios conurbados así como para planear y regular el desarrollo urbano y regional sustentable, y la coordinación del Programa de Zonas Conurbadas. Este plan también señala la celebración de acuerdos de coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública, realización de obras de vialidad, mejoramiento de servicios públicos, proyectos productivos, medio ambiente y desarrollo económico.



Por lo que hace al trabajo con el sector privado y el social, el plan hace referencia al propósito de establecer convenios con la iniciativa privada para la construcción y/o mantenimiento de la infraestructura y servicios; con instituciones de educación superior para realizar investigaciones relacionadas a la prevención de la contaminación; y con ambos sectores para programas de mantenimiento, mejora de parques y jardines y fomento a la cultura.

El Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 emplea la visión de gobernanza estableciendo la necesidad de vincular estrategias de corresponsabilidad social con los sectores público, privado y social, así como para impulsar una administración pública gerencial. Enfatiza el enfoque metropolitano para impulsar a la ciudad en materia de desarrollo económico y social; atender problemas de seguridad pública; crear sistemas de gestión ambiental; planear el desarrollo sustentable mediante el ordenamiento territorial; operar esquemas de financiamiento de proyectos regionales; identificar proyectos de inversión en transporte público, disposición y manejo de residuos sólidos, agua, drenaje, alcantarillado y electrificación, mediante el uso del Fondo Metropolitano.

En el marco del enfoque metropolitano también se establece la coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno en materia de seguridad pública, vialidades y servicios públicos; en concurrencia con organismos internacionales. El trabajo del gobierno con sector privado y social se relaciona con el financiamiento del desarrollo, inversión en política social y diversas acciones culturales, artísticas y deportivas, como actividades generadoras de desarrollo humano a favor de grupos vulnerables.

Por su parte, el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014, ubica a la gobernanza de manera explícita en el eje estratégico 2. Comunidad segura, en su línea estratégica 3: Confianza, Estado de Derecho y Gobernanza para el Bienestar de la Población. No obstante, el enfoque de gobernanza se hace patente no sólo en dicho eje ya que lo convierte en la base para impulsar una gestión municipal de calidad a través de la promoción de una relación institucional y diálogo con los diversos actores políticos y sociales. Entre

ellos, se determina la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con las Juntas Auxiliares, para mejorar la administración y gobernabilidad; señalando que están bajo la jurisdicción del gobierno del municipio de Puebla y que están sujetas a dicho ayuntamiento. Asimismo, se enfatiza el rol de liderazgo que tiene el municipio en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), reconociendo la heterogeneidad que existe entre los municipios que la integran.

Este plan señala que existen acuerdos para el desarrollo metropolitano tanto con los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala, como con los principales municipios de la Zona Metropolitana por lo que se cuenta con las bases para llevar a cabo proyectos interestatales e intermunicipales relacionados con medio ambiente, seguridad pública, infraestructura, desarrollo urbano y normatividad. En este marco se reconoce la falta de coordinación en materia de asentamientos humanos y la necesidad de emplear el enfoque metropolitano para: la seguridad pública; homologar el marco jurídico en materia de tránsito; promover la planeación territorial urbana; adaptar y mitigar el cambio climático; aprovechar las economías de escala; incentivar la competitividad local y regional; atraer inversión que genere empleos; mejorar la estructura vial y el sistema de transporte; realizar obras de infraestructura; mejorar la prestación de servicios públicos; conservar y preservar el patrimonio arquitectónico; proteger los recursos naturales.

La coordinación con el gobierno del estado se propone para ampliar la calidad y cobertura de los servicios públicos y hacer más eficiente su gestión, principalmente en la periferia de la ciudad; participar en la implementación del sistema de Red Urbana de Transporte Articulado (RUTA); realizar proyectos de obra pública para vialidades y fortalecer los sistemas de coordinación con la Procuraduría de Justicia estatal para el intercambio de información. Por lo que hace al trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno, éste se enfoca para la ejecución de obra pública y la conservación de presas y desazolve de ríos. El plan propone impulsar un esquema participativo que involucre a los agentes públicos y privados, tres niveles de gobierno, universidades y centros de investigación, agrupaciones civiles, empresariales, y medioambientales para fortalecer el desarrollo económico.

A nivel internacional, el plan aspira a aprovechar las oportunidades que brinda la cooperación internacional para fomentar la inversión y el empleo en el municipio y proyectar a Puebla como capital mundial a través de estrategias de globalización.

Así pues, el enfoque de gobernanza multinivel ha estado presente, en mayor o menor medida, en todos los instrumentos de planeación del desarrollo del municipio de Puebla de 2002 a la fecha. Los elementos teóricos analizados y el contenido de los planes

permiten definir los elementos que es indispensable crear, fortalecer o consolidar para que el trabajo conjunto de todos los actores públicos, económicos y sociales del municipio genere desarrollo:

- a. *Participación ciudadana.* Esta es la base de la gobernanza, sin una sociedad participativa y corresponsable es imposible promover esquemas equitativos, integrales y sustentables de desarrollo.
- b. *Gestión pública.* El gobierno municipal tiene la responsabilidad de fungir como el órgano que incentive y de coherencia a la acción conjunta de los actores locales. Por ello, es necesario que la gestión municipal funcione con base en criterios de eficacia y eficiencia a fin de que la mayor parte de la población se beneficie de los resultados del desarrollo.
- c. *Transparencia y rendición de cuentas.* La gestión del gobierno municipal debe conducirse con base en la transparencia y rendición de cuentas como condición indispensable para reconstruir la confianza de la sociedad en sus autoridades políticas, así como para garantizar un desarrollo que mejore las condiciones de vida de la población, en especial de los grupos sociales más marginados.
- d. *Marco jurídico.* El gobierno municipal debe actuar con estricto apego a la normatividad, de ahí la necesidad de contar con un marco jurídico actualizado que responda a las necesidades de regulación que plantea una ciudad como Puebla. De igual forma, corresponde al ayuntamiento garantizar el cumplimiento del estado de derecho con el fin de que la población disponga de las condiciones para apoyar el proceso de desarrollo.

En las siguientes secciones, cada uno de estos elementos será analizado presentando primero sus antecedentes en los planes de desarrollo usados por los ayuntamientos de 2002 a la fecha; los proyectos y acciones que derivaron de esos instrumentos; y una línea base que permita ubicar la situación en la que se encuentra actualmente el municipio de Puebla en comparación con los municipios del país, los del estado, y/o otros municipios con un perfil similar.



## 1.4 Retos

### 1.4.1 Participación Ciudadana

#### 1.4.1.1 Planes Municipales de Desarrollo 2002-2014

El CUADRO 5 resume cómo el tema de participación ciudadana se ha incorporado en los planes de desarrollo del municipio de Puebla desde el año 2002 hasta el año 2014. En general, los planes consideran que la participación ciudadana es fundamental para lograr estrategias de desarrollo económico, urbano, humano y social. Destacan su importancia para lograr mejorar el sistema de seguridad pública y el de prevención de desastres. Desafortunadamente, también reconocen la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus autoridades políticas y en la capacidad de su gobierno para atender sus necesidades y demandas. También se admite que no se han podido desarrollar mecanismos eficaces para que la población participe de manera corresponsable con el gobierno en la solución de los problemas del municipio. De hecho, todos ellos consideran a la ciudadanía como apática y poco interesada en involucrarse en acciones colectivas de beneficio común.

Cuadro 5. La participación ciudadana en los planes municipales de desarrollo de Puebla (2002-2014)

| Plan "Puebla Hacia el 2031"   |  |  |
|---|--|--|
| Objetivo  | Diagnóstico  | Estrategias  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Los ciudadanos estarán comprometidos con su ciudad y participarán en la vida de su comunidad.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aunque la sociedad tiene profundos valores familiares, la inseguridad e impunidad la han hecho apática, excluyente y temerosa. Muestra poco compromiso con su ciudad.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conciencia familiar en el desarrollo de su responsabilidad social.</li> <li>Promoción de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.</li> <li>Fomento al compromiso ciudadano.</li> </ul>  |
| Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008  |  |  |
| Objetivo  | Diagnóstico  | Estrategias  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la participación ciudadana, fomentando la prevención del delito.</li> <li>Mejorar los mecanismos de recepción y atención de demandas ciudadanas, en el ámbito de competencia municipal.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperar la confianza de la ciudadanía requiere poder garantizar un ambiente de seguridad, orden y paz social. Esto es posible sólo si se cuenta con los mecanismos necesarios que logren incorporar a la ciudadanía misma.</li> <li>Es evidente la falta de participación de la sociedad civil en la transparencia del gasto. El gobierno municipal no cuenta con una verdadera sistematización de la captación de la demanda ciudadana.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la participación ciudadana para la prevención del delito.</li> <li>Propiciar la participación ciudadana en el desarrollo urbano.</li> <li>Fomentar los mecanismos de participación ciudadana en el tema de cultura.</li> <li>Promover la participación ciudadana para la definición de prioridades de desarrollo social, urbano, ambiental, y del empleo.</li> <li>Conocer el universo de las organizaciones sociales</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011   |  |   |
|--|--|---|
| Objetivo   | Diagnóstico  | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la participación corresponsable de los ciudadanos en las actividades de la prevención y atención a víctimas del delito y protección civil.</li> <li>Mejorar las capacidades institucionales del Ayuntamiento a través del establecimiento de una relación más cercana con los ciudadanos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>La inequidad y pobreza son los principales problemas del municipio. Por ello, la participación es un principio esencial en la política social.</li> <li>Las funciones de seguridad pública y protección civil se encuentran vinculadas a la participación social corresponsable.</li> <li>Asimismo, la participación ciudadana es necesaria para mejorar los instrumentos del municipio para actuar en caso de desastres naturales.</li> <li>Se pretende atender los problemas de la ciudad a través de esfuerzos compartidos y respuestas gestadas en el seno de la sociedad.</li> <li>Se identifica la necesidad de establecer nuevos mecanismos institucionales que permitan canalizar de manera ágil las propuestas de transformación y cambio que son formuladas por los ciudadanos, y construir políticas de gasto también con su participación.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar y aplicar una política de desarrollo social que promueva la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, y permita crear nuevas formas de relación gobierno-sociedad basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad.</li> <li>Promover la participación social en las actividades de seguridad pública y protección civil.</li> <li>Fortalecer los mecanismos e instancias de participación ciudadana.</li> <li>Impulsar una gestión institucional responsable con la participación de todos los actores.</li> <li>Abrir el gobierno municipal a la influencia de los proyectos de los ciudadanos; se procurará que la participación ciudadana sea un firme detonante de los presupuestos y de las obras de infraestructura social básica.</li> <li>Diseñar un modelo efectivo de corresponsabilidad ciudadana que fomente el respeto a la legalidad y promueva la cultura de denuncia.</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014   |   |  |
|--|---|--|
| Objetivo   | Diagnóstico   | Estrategias  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Generar una cultura de prevención del delito de manera corresponsable con la ciudadanía.</li> <li>Fortalecer la cultura democrática para promover la participación ciudadana y propiciar esquemas de corresponsabilidad en la construcción de una comunidad segura.</li> <li>Mejorar la infraestructura, equipamiento, espacio público y vivienda a través de la organización vecinal, la planeación participativa y la vida comunitaria.</li> <li>Impulsar mecanismos que promuevan la organización y participación social.</li> <li>Mejorar la comunicación del gobierno municipal con la ciudadanía.</li> <li>Promover la certeza jurídica y procuración de justicia municipal, la actualización y fortalecimiento del marco jurídico, con la participación responsable de la ciudadanía.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>La participación ciudadana es fundamental para formular una estrategia de desarrollo económico, urbano, humano y social con base en oportunidades construidas comunitariamente.</li> <li>Uno de los retos del municipio es que éste tenga un gobierno donde autoridades y ciudadanía vinculen sus trabajos para la solución de la problemática de manera oportuna, efectiva y participativa, mediante el diálogo y los acuerdos basados en la legalidad.</li> <li>La gobernanza participativa también es necesaria para la prevención de situaciones de riesgo.</li> <li>Aunque el gobierno municipal ya ha implementado esquemas de participación ciudadana, como el presupuesto participativo, es conveniente fortalecerlos para incrementar el capital social y el sentido de comunidad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover acciones, en corresponsabilidad con la sociedad, para evitar la venta y distribución de pornografía en las escuelas y centros educativos.</li> <li>Promover mecanismos de participación ciudadana que favorezcan el desarrollo de valores democráticos y la corresponsabilidad social en materia de seguridad pública.</li> <li>Incentivar la participación socialmente responsable, mediante comités de obra y vigilancia, en la implementación de programas de pavimentación de las calles, colonias y comunidades socialmente marginadas.</li> <li>Instalar el Observatorio del Consejo Ciudadano Acreditado de Seguridad Pública.</li> <li>Construir una política orientada al desarrollo integral, la participación comunitaria y reconocimiento de los derechos indígenas.</li> <li>Promover entre la población la participación ciudadana y vida comunitaria.</li> <li>Promover la participación ciudadana en unidades habitacionales y juntas auxiliares en la toma de decisiones sobre proyectos de mejoramiento, mediante esquemas de presupuesto participativo.</li> <li>Fomentar la participación ciudadana para vigilar la prestación de servicios.</li> <li>Promover la incorporación de los ciudadanos en los procesos de impartición de justicia municipal.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración Propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.

Por lo anterior, el principal objetivo que se proponen los planes es fomentar la participación ciudadana a través de la creación de mecanismos que permitan canalizarla de manera eficaz, incorporándola en la planeación y seguimiento de la gestión municipal. Las estrategias adoptadas se han enfocado en los temas de seguridad pública, prevención de desastres, desarrollo urbano y prestación de servicios públicos. Una estrategia que ha sido consistente desde 2005 hasta ahora, es la que se propone involucrar a la ciudadanía en la definición de prioridades de gasto; sobre todo del que se emplea para financiar obras de infraestructura social en las colonias y juntas auxiliares con mayor grado de marginación. El CUADRO 6 contiene los programas propuestos por los planes de desarrollo municipal en materia de participación ciudadana, así como los proyectos que se pusieron en marcha.

Cuadro 6. Programas y proyectos de participación ciudadana en los planes municipales de desarrollo de Puebla (2002-2014)

| Plan "Puebla Hacia el 2031"  |   |
|--|---|
| Programas o acciones   | Proyectos   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Contigo (regeneración de Unidades Habitacionales, Fraccionamientos y Colonias populares).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por la paz y los derechos humanos.</li> <li>• Alto al crimen.</li> <li>• Autonomía Ciudadana.</li> <li>• Ciudadanos que ayudan a los ciudadanos.</li> <li>• Confianza inmediata.</li> </ul>  |
| Plan Municipal del Desarrollo 2005-2008  |   |
| Programas o acciones   | Proyectos   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de difusión en materia de seguridad y vialidad.</li> <li>• Programa de Reforestación, Habilitación de Cauces de Ríos y -Barrancas, para la creación de cinturones verdes y parques urbanos.</li> <li>• Campañas que fomenten la participación e información a la población de los beneficios que las áreas verdes traen para el mejoramiento de la calidad de vida.</li> <li>• Reportes de medición y evaluación del desempeño del Ayuntamiento, así como de la percepción de la ciudadanía sobre el mismo.</li> <li>• Acuerdos para la participación de los testigos sociales en los procedimientos de adjudicación que lleve a cabo el Comité Municipal de Obra Pública y Servicios Relacionados.</li> <li>• Procesos para crear una base única de datos ciudadana.</li> <li>• Puntos estratégicos de la ciudad para buzones de sugerencias, opiniones, quejas, denuncias y propuestas hacia la administración municipal.</li> <li>• Definir mecanismos de atención vinculados al sistema integrador.</li> <li>• Convocatorias a la comunidad a presentar propuestas de mejora para el municipio.</li> <li>• Mecanismo que incorpore las opiniones de expertos en materia de seguridad pública municipal.</li> <li>• Facilitar a la población el acceso a los documentos y foros de ordenamiento territorial.</li> <li>• Fomentar la participación social, mediante la integración de los comités comunitarios que definan las acciones prioritarias para los habitantes de la localidad, incorporando las acciones en materia de salud, capacitación, organización social, equipamiento y mejoramiento urbano, conservación ambiental y de promoción al empleo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Vecino Vigilante (552 colonias formaron parte del 406 Comités, más de 1500 asociados).</li> <li>• Actualizar el Programa de Desarrollo Urbano Municipal.</li> <li>• Diagnóstico sobre organizaciones sociales, clasificándolas por sus características, tipo de apoyo social y objeto.</li> <li>• Concentrar las demandas ciudadanas en una oficina de atención y servicios al ciudadano, para su atención y respuesta.</li> <li>• Constituir el Consejo de Planeación Municipal (COPLAMUN); e integrar una base única de datos ciudadana.</li> <li>• Crear el Consejo de Participación Ciudadana en materia de Desempeño Gubernamental.</li> </ul> |

| Plan Municipal del Desarrollo 2008-2011   |   |
|---|---|
| Programas o acciones  | Proyectos   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucrar a los ciudadanos para la ejecución, seguimiento y conservación de las obras públicas de infraestructura social.</li> <li>• 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.</li> <li>• Promover la participación ciudadana en la cultura a través de la vinculación con los diferentes sectores de la sociedad.</li> <li>• Construir instancias de participación, deliberación y consulta empresarial para detectar áreas de oportunidad y generar crecimiento económico.</li> <li>• Diseñar programas de forestación, reforestación, protección del bosque y de la riqueza biótica mediante la coordinación institucional y la participación social.</li> <li>• Generar la ciudadanización de la planeación urbana sustentable del municipio.</li> <li>• 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.</li> <li>• Consolidar la educación vial y alentar la participación ciudadana, en calidad de observadores, en operativos de tránsito de vehículos.</li> <li>• 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.</li> <li>• Implementar programas de prevención del delito con la participación de la sociedad organizada en materia de información y cultura de denuncia.</li> <li>• Crear programas de recuperación y desarrollo de espacios seguros en coordinación con los comités vecinales.</li> <li>• Generar estrategias conjuntas entre la sociedad y autoridades para mantener una observación continua del desempeño de los elementos policiales.</li> <li>• Diseñar esquemas novedosos de contacto entre los elementos de seguridad pública y la sociedad civil.</li> <li>• Establecer un esquema de medición de la percepción de los ciudadanos sobre actividades de seguridad pública.</li> <li>• Implementar el programa de Comités Ciudadanos de Protección Civil.</li> <li>• Consolidar un sistema de evaluación integral del desempeño y resultados del gobierno municipal, con base en las prioridades de los ciudadanos.</li> <li>• Establecer nuevos espacios de atención ciudadana que permita gestionar los servicios del Ayuntamiento a los Habitantes de Juntas Auxiliares, Colonias y Unidades Habitacionales.</li> <li>• Crear centros de gestión y participación comunal en oficinas regionales.</li> <li>• Impulsar esquemas de presupuesto participativo.</li> <li>• Identificar nuevos liderazgos sociales a fin de promover la organización vecinal y popular.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes y programas estratégicos que involucren a los ciudadanos y a los prestadores de servicios, se incentive a la creación de una cultura ambiental.</li> <li>• Consejo Municipal de Desarrollo Económico con la participación de las distintas esferas de gobierno, empresarios, universidades, representantes sociales y sindicatos.</li> <li>• 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.</li> <li>• Mecanismos de Participación Infantil.</li> <li>• Programa Colono Alerta (179 Comités vecinales) 68 Comités de Seguridad.</li> <li>• Observatorio ciudadano para el seguimiento de la participación de las mujeres.</li> <li>• Fortalecimiento a Consejos de Participación Ciudadana.</li> <li>• Diseño e instauración de Presupuestos Participativos en el municipio.</li> </ul> |

| Plan Municipal del Desarrollo 2011-2014  |   |
|--|---|
| Programas o acciones   | Proyectos   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Programa Vecino Alerta.</li> <li>•Programa de Brigadistas Voluntarios.</li> <li>•Programa Construyamos Juntos, servicios públicos municipales priorizados por la comunidad.</li> <li>•Inspector Ciudadano.</li> <li>•Comités de obra y vigilancia en comunidades socialmente marginadas.</li> <li>•Contraloría Ciudadana.</li> <li>•Consejo Ciudadano de la Tesorería.</li> <li>•Red Municipal de Organizaciones Juveniles.</li> <li>•Mecanismos de Participación Infantil.</li> <li>•Instituciones de educación superior para capacitación en protección civil.</li> <li>•Cultura ambiental.</li> <li>•Protección al ambiente y equilibrio ecológico en el Consejo de Protección Civil.</li> <li>•Fortalecimiento a la Participación Ciudadana formal y no formal.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Observatorio del Consejo Ciudadano Acreditado de Seguridad Pública.</li> <li>•Observatorio Ciudadano en Procuración de Justicia Municipal.</li> <li>•Observatorio Ciudadano enfocado al Desarrollo Urbano.</li> <li>•Observatorio Juvenil.</li> <li>•Presupuesto participativo en unidades habitacionales y juntas auxiliares.</li> <li>•Creación del Instituto Municipal de Planeación (Consejos de Participación Ciudadana).</li> </ul> |

**Fuente:** Elaboración Propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.

#### 1.4.1.2 Línea base

Una buena formulación de política debe estar basada en evidencia que señale cuáles son las necesidades y cuál es la mejor forma de intervenir para satisfacerlas<sup>4</sup>. La evidencia, entendida como los datos e información cuantitativa y cualitativa con base en la cual se puede llegar a una conclusión o establecer un juicio, se ha convertido en uno de los insumos más importantes en la hechura de política pública. Existen diversas metodologías cuyo propósito es proveer de evidencia para apoyar la toma de decisiones a lo largo del proceso de política pública. Entre ellas destaca la línea de base (base line), de la cual hemos dicho es una técnica que provee información como insumo para el diseño más eficaz de una política o programa, y también sirve de referencia para evaluar sus avances y eficacia durante su implementación y cuando ha sido completada.

Hay temas de política pública en los que se cuenta con gran cantidad de información para establecer una línea base y en los cuales no resulta difícil determinar un indicador para llevar a cabo esta tarea. Por el contrario, existen otras áreas de la gestión pública donde resulta más complicado contar con datos que alimenten la línea base y lograr que ellos ofrezcan una medición adecuada del tema que se está tratando. Por su carácter cualitativo, la participación ciudadana pertenece a este segundo grupo. El reconocimiento de su importancia en la gestión pública es relativamente reciente y la información de que se dispone para analizarla sólo muestra aspectos parciales sobre ella. En el caso de los gobiernos municipales, la principal y más reciente fuente de in-

<sup>4</sup> <http://www.ofmdfmi.gov.uk/practical-guide-policy-making.pdf> (28/01/2012)

formación es la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal realizada en 2009 por el INEGI. Los CUADROS 7 AL 11 muestran la información disponible sobre la participación ciudadana en el municipio de Puebla comparándola con la media de los municipios del país, del estado y con el municipio de Guadalajara, el cual tiene un tamaño y perfil similar al de Puebla.

**Cuadro 7. Mecanismos para detectar necesidades e instancias de participación ciudadana 2009**

| Indicador                              | Agregado de los municipios del país      | Promedio de los municipios del estado    | Municipio de Puebla  |
|--|--|--|--|
| Mecanismos para detectar necesidades.  | Hasta 10 diferentes tipos de mecanismos. | Hasta 10 diferentes tipos de mecanismos. | Hasta 3 diferentes tipos de mecanismos.<br>•Consejos de Participación Ciudadana.<br>•PMD (Diagnóstico)<br>•Presupuesto Participativo |
| Instancias de participación ciudadana. | Hasta 10 diferentes tipos de instancias. | Hasta 10 diferentes tipos de instancias. | Hasta 3 diferentes tipos de instancias.<br>•COPLAMUN.<br>•Consejos de Participación Ciudadana.<br>•Consejo de Transparencia.         |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

**Cuadro 8. Actividades con participación ciudadana**

|  | Seguridad pública | Servicios públicos | Obra pública | Desarrollo económico | Desarrollo social | Evaluación y control |
|--|-------------------|--------------------|--------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| Promedio de los municipios del país.   | 16%               | 24%                | 29%          | 6%                   | 23%               | 2%                   |
| Promedio de los municipios del estado. | 15%               | 24%                | 33%          | 3%                   | 21%               | 3%                   |
| Municipio de Puebla.                   | 0%                | 33%                | 33%          | 0%                   | 33%               | 0%                   |
| Municipio de Guadalajara.              | 33%               | 33%                | 33%          | 0%                   | 0%                | 0%                   |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

**Cuadro 9. Medida de participación ciudadana**

|  | Muy amplia participación | Amplia participación | Regular participación | Poca participación | No participación | No sé |
|--|--------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|------------------|-------|
| Promedio de los municipios del país.   | 7.5%                     | 31%                  | 45%                   | 14.5%              | 1%               |       |
| Promedio de los municipios del estado. | 5.5%                     | 25.5%                | 50%                   | 18%                | 1%               |       |
| Municipio de Puebla.                   |                          |                      | X                     |                    |                  |       |
| Municipio de Guadalajara.              |                          |                      | X                     |                    |                  |       |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

Cuadro 10. Utilidad de la participación ciudadana

|  | Facilita las actividades | Algunas veces dificultan las actividades | La mayoría de las veces dificultan las actividades | No sé | No disponible |
|--|--------------------------|--|--|-------|---------------|
| Promedio de los municipios del país.   | 471                      | 796                                      | 74   | 33    | 82            |
| Promedio de los municipios del estado. | 114                      | 93                                       | 10   | 0     | 0             |
| Municipio de Puebla.                   |                          | ×  |  |       |               |
| Municipio de Guadalajara.              |                          | ×  |  |       |               |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

Cuadro 11. Participación ciudadana en el FSM

|  | Presentación de propuestas | Reuniones para priorizar acciones | En la toma de decisiones | Reuniones de evaluación de las acciones del municipio | Otra | No Participan |
|--|----------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---|------|---------------|
| Promedio de los municipios del país.   | 37.5%                      | 40.5%                             | 8.5%                     | 5.5%  | 1%   | 7%            |
| Promedio de los municipios del estado. | 36%                        | 39%                               | 18%                      | 5%  | 1%   | 11%           |
| Municipio de Puebla.                   |                            |                                   |                          |   |      | ×             |
| Municipio de Guadalajara.              |                            |                                   | ×                        |   |      |               |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

Un dato que vale la pena rescatar, es que independientemente de las áreas en donde los planes de desarrollo han logrado incluir de manera explícita la participación ciudadana, el IMPLAN es producto de un trabajo conjunto entre diversas dependencias municipales y sobre todo, de la inclusión de ciertos sectores sociales, pues el hecho de considerar dentro de su estructura orgánica a siete vocalías ciudadanas (el presidente del Consejo de Participación Ciudadana, dos provenientes de las universidades y cuatro de organizaciones de la sociedad civil), permite observar un cierto grado de compromiso por parte de las autoridades municipales para darles cabida en la discusión y toma de decisiones a los diversos actores de la sociedad poblana.

El reto que por delante permitirá visualizar el grado de consolidación de esta iniciativa, es la incorporación de sectores más representativos y diversos de la sociedad en temas cada vez más amplios y significativos de la vida pública, e incluso, que tengan incidencia en más etapas del proceso de política pública.

## 1.4.2 Gestión pública

### 1.4.2.1 Planes Municipales de Desarrollo 2002-2014

El CUADRO 12 contiene el resumen sobre la forma en que la gestión municipal de la ciudad de Puebla ha ido mejorando para que el gobierno pueda cumplir con su papel de impulsor de procesos de desarrollo humano y económico. Los diagnósticos han destacado las deficiencias que tienen los procesos y herramientas para brindar servicios más ágiles y eficaces a la población. Asimismo, se reconoce las limitaciones del sistema de personal, la falta de tecnología y la imperiosa necesidad de contar con mejores sistemas de información que alimenten el ciclo de política pública y que garanticen transparencia.

*Un problema de particular atención es la gran dependencia que tiene el ayuntamiento de los recursos federales para financiar sus actividades.* La inadecuada explotación de las fuentes de ingreso propio del municipio es una de las principales causas por las que se ha perdido autonomía fiscal, y por ende, capacidad para financiar sus propios programas. En el mismo sentido, se reconoce que existe un grave desequilibrio entre el gasto administrativo y el de inversión, en detrimento de este último.

Ello ha motivado a las distintas administraciones a mejorar cada vez más los sistemas y herramientas de que dispone el gobierno municipal. En tal caso, los objetivos permanentes han sido: hacer más eficiente la gestión pública; mejorar la administración de recursos humanos del Ayuntamiento; atender de manera más eficaz a la población; adoptar nuevas tecnologías que transparenten y mejoren los procesos administrativos y disminuyan la corrupción; e involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, particularmente la de gasto. Asimismo, a partir de 2005 se ha venido desarrollando un consistente esfuerzo por contar con indicadores que permitan monitorear y evaluar el desempeño del gobierno municipal. *En materia de finanzas, también desde 2005, se ha hecho claro el propósito de fortalecer la hacienda municipal en dos vertientes.* La primera en materia de ingreso, a través de una óptima explotación de las fuentes de ingreso propio municipal, como lo es el impuesto predial. La segunda está vinculada con el gasto, a fin de canalizar más recursos a proyectos prioritarios que sean decididos por la ciudadanía y que tengan un claro impacto en el desarrollo de la ciudad.

Las principales estrategias que se han tratado de implementar han sido la adopción de sistemas de indicadores de evaluación del desempeño; aplicación de la planeación prospectiva, estratégica y participativa; mejoras regulatorias y reingeniería de procesos; uso de nuevas tecnologías para mejorar la comunicación; puesta en marcha de mecanismos que promuevan la participación ciudadana en la planeación y seguimiento de planes y programas del gobierno municipal; e identificar y adaptar las mejores prácticas en materia de innovación gubernamental.



Cuadro 12. La gestión pública en los planes municipales de desarrollo de Puebla (2002-2014)

| Plan "Puebla Hacia el 2031"  |  |   |
|--|--|---|
| Objetivo   | Diagnóstico  | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos estarán comprometidos con su ciudad, confiarán en los organismos civiles y gubernamentales.</li> </ul>   | <p>En la ciudad de Puebla se observa disminución de confianza hacia las instituciones de salud, seguridad, gobierno, financieras, iglesias, etc.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La educación es el punto medular para que la población confíe en los organismos civiles y gubernamentales.</li> <li>• Promover la administración participativa en las organizaciones a través de conferencias y talleres impartidos en las dependencias gubernamentales, organismos empresariales, sindicatos y asociaciones de instituciones educativas.</li> <li>• Responsabilidad y efectividad en los organismos públicos.</li> <li>• Administración pública promotora de la economía.</li> </ul>  |
| Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008   |  |   |
| Objetivo   | Diagnóstico  | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la captación de ingresos propios municipales.</li> <li>• Mejorar la estructura del gasto con el fin de destinar mayores recursos a proyectos prioritarios.</li> <li>• Mejorar las condiciones para el desarrollo de la gestión municipal.</li> <li>• Mejorar la administración de recursos humanos del Ayuntamiento.</li> <li>• Desarrollar sistemas, tecnologías y procesos encaminados a hacer más eficiente la gestión municipal.</li> </ul> | <p>Es evidente la falta de programas o estrategias que fortalezcan la gestión municipal de manera integral, que consideren elementos como: sistemas de información, control de la discrecionalidad, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil en la transparencia del gasto.</p> <p>Se detectó una importante necesidad de agilizar los procesos de los diferentes trámites y servicios, así como hacer más eficiente el gasto y la aplicación de recursos en inversión para el desarrollo.</p> <p>Las herramientas administrativas básicas, como los manuales de inducción, organización y procedimientos se encuentran en estado inadecuado.</p> <p>En materia de recursos humanos, se cuenta con la deficiente aplicación de los sistemas de reclutamiento, los inadecuados perfiles de puestos, la inexistencia de un programa integral de capacitación y la falta de sistemas para la medición del desempeño.</p> <p>La estructura de los ingresos del municipio presenta un desequilibrio ya que la mayor parte del presupuesto proviene de recursos federales.</p> <p>Es necesario elevar la recaudación de ingresos propios, lo que permitirá mayores recursos para inversión pública y programas sociales.</p> <p>También es necesario mantener un equilibrio adecuado entre el gasto corriente y el gasto de inversión, para ello se requiere hacer más eficientes los procesos administrativos y aprovechar la tecnología disponible.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer y diversificar los ingresos propios municipales.</li> <li>• Eficientar la captación de ingresos municipales por concepto de pago de impuestos a través de la actualización del catastro municipal.</li> <li>• Concientizar a la ciudadanía de la importancia del pago de impuestos a través de campañas de difusión en medios de comunicación.</li> <li>• Consolidar una cultura de pago justo y a tiempo para proveerles servicios públicos en la cantidad y con la calidad que se demandan.</li> <li>• Ajustar el presupuesto de egresos para que esté acorde con los planes, metas y objetivos de racionalidad del gasto de la nueva Administración Municipal y la ley de ingresos.</li> <li>• Generar una estrategia de distribución efectiva de los recursos del municipio.</li> <li>• Diseñar e implementar mecanismos de flexibilidad en el proceso de adquisiciones para lograr un mejor rendimiento del gasto corriente.</li> <li>• Establecer mecanismos para diagnosticar las necesidades de capacitación.</li> <li>• Elaborar un diagnóstico del clima organizacional que permita detectar las áreas de oportunidad a atender.</li> <li>• Fortalecer la operatividad de la estructura administrativa.</li> <li>• Crear un sistema integral de administración municipal que mejore el nivel de los servicios que presta el Ayuntamiento.</li> <li>• Propiciar una administración eficiente mediante reingenierías de procesos en la administración pública municipal.</li> <li>• Establecer procedimientos y procesos técnicos y administrativos homogéneos.</li> <li>• Llevar a cabo una mejora regulatoria con el fin de modernizar y agilizar los procesos.</li> <li>• Canalizar mayores recursos para el desarrollo de sistemas y simplificación de procedimientos.</li> <li>• Desarrollar sistemas de información estadística para fortalecer la evaluación y seguimiento de la gestión municipal.</li> <li>• Establecer un sistema de evaluación por indicadores del cumplimiento de metas y del desempeño de los servidores públicos municipales.</li> <li>• Crear un solo sistema de control de la información generada por todas las dependencias municipales.</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011  |  |   |
|---|--|---|
| Objetivo  | Diagnóstico  | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Mejorar las capacidades institucionales del Ayuntamiento con visión prospectiva, sistemas innovadores de gestión, transparencia y certeza jurídica, así como el fortalecimiento del sistema hacendario.</li> <li>• Impulsar una administración pública gerencial con enfoque de gobernanza, incorporando e institucionalizando procesos innovadores que incrementen la capacidad de respuesta gubernamental.</li> <li>• Fortalecer el sistema hacendario con equilibrio y sustentabilidad.</li> <li>• Construir políticas de gasto con participación de los ciudadanos que generen beneficio social.</li> <li>• 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.</li> </ul>   | <p>En los últimos años, se identifica una disminución en la capacidad de respuesta a los problemas de la ciudad.</p> <p>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.</p> <p>El uso de herramientas como la gestión del conocimiento, permitirá al Ayuntamiento mejorar su eficiencia, eficacia, innovación y calidad.</p> <p>En materia de e-gobierno, los retos a solucionar son: crear la infraestructura que este tipo de política pública requiere para su aplicación, la simplificación de trámites, y el acercamiento de estos servicios al mayor número posible de ciudadanos.</p> <p>Los ingresos municipales se han incrementado en términos reales pero es por los recursos federales 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.</p> <p>La alta dependencia financiera del Ayuntamiento, indica una latente subordinación en la generación de obras y ampliación de servicios.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar la planeación prospectiva, estratégica y participativa para implementar un gobierno basado en la gobernanza, la capacidad innovadora y la sustentabilidad hacendaria del Ayuntamiento.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>  |
| Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014  |  |   |
| Objetivo  | Diagnóstico  | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar una gestión municipal de calidad haciendo uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la transparencia en el uso de los recursos así como el seguimiento y evaluación de los objetivos y metas propuestos.</li> <li>• Mejorar las prácticas del gobierno municipal en el manejo de sus ingresos y egresos, los servicios prestados, la vinculación entre el avance programático, ejercicio de recursos y eficacia respecto a metas planteadas.</li> <li>• Fortalecer las finanzas públicas municipales a partir del manejo eficiente de los ingresos, los egresos, el cumplimiento de los objetivos y metas.</li> <li>• Incrementar los ingresos del Municipio.</li> <li>• Mejorar de manera permanente los servicios y la atención a los usuarios internos y externos de la Tesorería.</li> <li>• Consolidar las bases institucionales para mejorar la gestión del gobierno municipal.</li> <li>• Fomentar el desarrollo pleno de los Servidores Públicos del Ayuntamiento.</li> <li>• Incorporar tecnologías de la información para establecer vínculos de comunicación directos y eficientes para los servicios internos del gobierno municipal.</li> <li>• Mejorar la atención del servicio y comunicación interna y externa del gobierno municipal, promoviendo el uso de herramientas tecnológicas.</li> <li>• Establecer una Agenda de Políticas Públicas Municipales mediante la Planeación Estratégica.</li> <li>• Fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación del desempeño del gobierno municipal.</li> <li>• Favorecer la coordinación interinstitucional para fortalecer las políticas públicas en el Municipio de Puebla.</li> </ul> | <p>Es necesario contar con una administración responsable y de calidad; estar asociado y vinculado; contar con sistemas profesionales de servidores públicos; ser un municipio participativo; fiscalmente responsable; líder en protección civil y promotor de esta cultura; tecnificado y con internet; jurídicamente ordenado; con vigencia del Estado de Derecho; con Transparencia; Finanzas Sanas y promotor de la Seguridad Pública.</p> <p>La creación del Instituto Municipal de Planeación corresponde a la visión del actual gobierno municipal de ser un gobierno transparente, con servicios públicos de calidad. El reto está en sentar las bases para mejorar la gestión municipal, ofrecer mejores servicios a la ciudadanía, optimizar la utilización de los recursos públicos y proporcionar información hacia el interior y hacia la ciudadanía sobre el manejo adecuado de los recursos, tiempos, capital humano y procesos.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer más eficiente la atención a los contribuyentes para fomentar la cultura de pago de contribuciones al Municipio.</li> <li>• Establecer diversos mecanismos para aumentar los ingresos propios del municipio, así como los provenientes del gobierno federal y estatal, instituciones multilaterales de desarrollo, fondos y programas internacionales.</li> <li>• Responder de manera eficiente y eficaz a las solicitudes de servicios prestados por la Tesorería.</li> <li>• Implementar un sistema de gestión de calidad en las Dependencias y Organismo.</li> <li>• Realizar las acciones y trámites necesarios para obtener el Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal (REFIM).</li> <li>• Promover un enfoque de equidad de género en los programas y acciones del Gobierno Municipal.</li> <li>• Promover el trabajo colaborativo con diferentes actores políticos y sociales.</li> <li>• Fomentar el desarrollo de infraestructura y nuevas tecnologías para mejorar la comunicación, el seguimiento de procesos y la simplificación de trámites internos y externos.</li> <li>• Fomentar el desarrollo del capital humano en los servidores públicos para el uso de tecnología.</li> <li>• Promover una visión de largo plazo a partir de la Planeación Estratégica en el desempeño del gobierno municipal.</li> <li>• Generar lineamientos y mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la gestión pública municipal.</li> <li>• Implementar mecanismos que promuevan la participación ciudadana en la planeación y seguimiento de planes y programas del gobierno municipal.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.



Con relación al erario, las estrategias se han orientado a hacer más eficiente la captación de impuestos a través de la actualización del catastro; concientizar a la ciudadanía de la importancia del pago, tratando de consolidar una cultura de pago justo y a tiempo; hacer más eficiente la aplicación del gasto y emplear más recursos para la inversión. El CUADRO 13 contiene los programas y proyectos que se han propuesto o puesto en funcionamiento para fortalecer la gestión municipal.

Cuadro 13. Programas y proyectos sobre gestión pública en los planes municipales de desarrollo de Puebla (2002-2014)

| Plan "Puebla Hacia el 2031"   |  |
|---|--|
| Programas o acciones  | Proyectos  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Línea Estratégica Social (Proyecto General por la Paz y los Derechos Humanos)</li> <li>•Línea Estratégica Económica</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Proyecto Alto al Crimen, Sin Miedo, Cuidate.</li> <li>•Proyecto Ciudad Digital.</li> </ul>   |
| Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008  |  |
| Programas o acciones  | Proyectos  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Implementar un programa de capacitación a las diferentes corporaciones.</li> <li>•Proponer un programa efectivo de adquisición de mobiliario.</li> <li>•Implementar el Programa de Simplificación de Trámites en Materia Empresarial, en los ámbitos industrial, comercial y de servicios.</li> <li>•Programa de Reconocimiento a Contribuyentes Cumplidos.</li> <li>-Elaborar un diagnóstico y una propuesta para mejorar la distribución de los espacios físicos con los que se cuenta para aprovecharlos al máximo.</li> <li>•Promover el establecimiento del servicio civil de carrera, a través del Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos.</li> <li>•Programa de pago de contribuciones por Internet, vía telefónica o en instituciones bancarias.</li> <li>•Presupuestos por programas anuales.</li> <li>-Programa para la reducción del gasto corriente.</li> <li>-Programas de mantenimiento correctivo y preventivo.</li> <li>-Establecer una vinculación directa con la sociedad a través de programas permanentes de prestación de servicio social y bolsa de trabajo, generando los convenios y controles estadísticos correspondientes.</li> <li>•Crear un banco de información de mejores prácticas municipales.</li> <li>•Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano.</li> <li>•Programa de Gestión de Calidad.</li> <li>•Participar en el Programa de Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Proyecto de mejoramiento de la infraestructura e instalaciones de la Policía Municipal.</li> <li>•Proyecto de mejora de las instalaciones de protección civil, que incluya áreas de atención al público y estacionamiento.</li> <li>•Proyecto de adquisiciones de cómputo portátil y sistema de monitoreo.</li> <li>•Modernización del Catastro Municipal.</li> <li>•Sistema de evaluación y priorización de proyectos.</li> <li>•Elaborar un proyecto de egresos ajustado.</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011   |  |
|--|--|
| Programas o acciones   | Proyectos  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•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.</li> <li>•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.</li> <li>•Implementar tecnologías de información y comunicación que permitan incrementar la eficacia gubernamental.</li> <li>•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.</li> <li>•Identificar y adaptar las mejores prácticas en materia de innovación gubernamental.</li> <li>•Actualizar y modernizar el sistema catastral del municipio.</li> <li>•Consolidar un sistema de evaluación integral del desempeño y resultados del gobierno municipal.</li> <li>•Elaborar políticas de ingresos, de gasto, de administración patrimonial y de financiamiento mediante principios de racionalidad, disciplina y austeridad.</li> <li>•Efectuar diversos estudios de costo de los servicios públicos para mejorar su operación.</li> <li>•Generar ahorros presupuestales de manera sostenida, a fin de aplicarlos a la inversión pública.</li> <li>•Operar esquemas de financiamiento de proyectos regionales metropolitanos a través de la coordinación con otros municipios.</li> <li>•Efectuar un ejercicio de planeación con visión prospectiva.</li> <li>•Operar procesos de corresponsabilidad en el financiamiento del desarrollo.</li> <li>•Orientar la administración hacia la construcción de una política fiscal y de gasto estratégica.</li> <li>•Orientar el Presupuesto de Egresos de acuerdo con los 5 ejes de gobierno.</li> <li>•Impulsar esquemas de presupuesto participativo.</li> <li>•Instalar nuevas tecnologías que transparenten y mejoren los procesos administrativos en materia de regulación de la actividad económica.</li> <li>•Mejorar la eficiencia de los sistemas operadores de los servicios públicos mediante la innovación tecnológica y la profesionalización de los funcionarios públicos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Proyecto "Conexión a Tiempo".</li> <li>•Gestionar financiamiento para proyectos detonadores de desarrollo, ante organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.</li> <li>•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.</li> <li>•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.</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014   |   |
|--|---|
| Programas o acciones   | Proyectos   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Fortalecer el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM).</li> <li>•Crear lineamientos y mecanismos que permitan dar seguimiento a los planes, políticas y programas sectoriales.</li> <li>•Dirigir y supervisar el registro de los Programas Operativos Anuales (POA's) de las Dependencias y Organismos.</li> <li>•Promover y coordinar la relación al interior de las dependencias y organismos para el fortalecimiento institucional.</li> <li>•Generar vínculos con instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales para fortalecer las políticas proyectos y planes propuestos.</li> <li>•Establecer las relaciones necesarias con instituciones encargadas de reconocer las prácticas municipales exitosas, para postular la labor desempeñada por el gobierno municipal.</li> <li>•Contar con elementos de análisis para la planeación, seguimiento y evaluación; además de ubicar el lugar en el que se encuentra el municipio en relación con otros municipios nacionales o internacionales.</li> <li>•Implementar un Programa de Planeación Financiera para incrementar el rendimiento de las inversiones del Gobierno Municipal.</li> <li>•Implementar un Programa de Notificaciones de Adeudos de impuestos y derechos.</li> <li>•Impulsar un Programa de Detección de Contribuyentes Omisos.</li> <li>•Verificar el cumplimiento de políticas y lineamientos para la optimización de recursos materiales y financieros.</li> <li>•Establecer políticas que permitan un proceso adecuado de planeación, seguimiento, evaluación y control.</li> <li>•Recertificar el Modelo de Equidad de Género que contribuya a transformar la cultura organizacional (MEG 2003).</li> <li>•Fortalecer el uso de la herramienta Sistemas, Aplicaciones y Productos para el Procesamiento de Datos (SAP).</li> <li>•Mejorar el Sistema Único de Administración Municipal (SUMA).</li> <li>•Proponer los lineamientos para la Planeación Operativa Anual, de las acciones que las dependencias y organismos municipales emprendan con base en los criterios establecidos por el Instituto Municipal de Planeación.</li> <li>•Impulsar y desarrollar el esquema operativo del Instituto Municipal de Planeación.</li> <li>•Generar los lineamientos para la formulación del Planes temáticos y programas en materia de Planeación Estratégica.</li> <li>•Diseñar un Modelo y Plan Estratégico que otorgue una visión de ciudad socialmente compartida.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Creación del SIMED.</li> <li>•Establecimiento de lineamientos operativos en POAS para cumplimiento de la Armonización Contable.</li> <li>•Establecimiento de las bases operativas, de programación y evaluación para la instauración efectiva del Presupuesto Basado en Resultados.</li> <li>•Eleva al grado más alto las variables de planeación en ICMA.</li> <li>•La creación del Instituto Municipal de Planeación.</li> <li>•Crear e instalar el Consejo Ciudadano de la Tesorería.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración Propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.

En el mismo sentido que en el subtema anterior, el IMPLAN, debido a la naturaleza y objetivos que permitieron su conformación, tiene la tarea de buscar la coordinación en la gestión pública de las dependencias municipales junto con los sectores de la sociedad civil, para encontrar coherencia en la acción conjunta de los actores locales; y sentar las bases para la coordinación con actores externos.

#### 1.4.2.2 Línea base

En el caso de la gestión pública, en el período 2002-2005, el gobierno del municipio de Puebla puso en marcha el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM), acompañado por el Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES), promovido por ICMA, el cual entonces contaba con 50 indicadores. En el período 2005-2008, este sistema aumentó a 1,140 indicadores; y en la administración 2008-2011 se redujeron a 974. La administración 2011-2014 fortaleció dicho sistema dando continuidad a una buena práctica, y registra un total de 947 indicadores. De ellos, 776 estaban reportados en el POA 2012 y 171 vinculados con los programas SINDES y REFIM.

En este sistema se han integrado los indicadores que evalúa el SINDES, el Programa de Reconocimiento al Fortalecimiento Municipal (REFIM), así como los que el municipio ha presentado para obtener el Certificado de Sistemas de Medición y Evaluación de Desempeño (SIMED), todos diseñados y evaluados por ICMA. Y es importante mencionar que dicho sistema ha sido una de las pocas prácticas municipales a la que se ha otorgado continuidad, permitiendo el diseño de herramientas para la evaluación de las acciones principalmente en el corto plazo, acompañadas por el diseño de una metodología que permite la construcción de indicadores estratégicos de gestión en el mediano y largo plazo, la cual no había sido posible implementar hasta contar con una herramienta como el P500.

En este sentido, con la conformación del Instituto Municipal de Planeación que alberga al SEDEM y SIMED, se fortaleció a los mismos a través de la creación de la dirección de planeación estratégica quien diseñó el modelo de planeación que sustenta el presente plan (ver página 21).

Aunado a ello, es importante considerar que el personal del municipio es el recurso más importante para el cumplimiento de sus objetivos y metas, los CUADROS 14 y 15 muestran información sobre dos aspectos fundamentales del personal de la administración municipal.

Cuadro 14. Personal de la administración municipal por género (2009)

|                                       | Hombres | Mujeres |
|---------------------------------------|---------|---------|
| Promedio de los municipios del país   | 71%     | 29%     |
| Promedio de los municipios del estado | 71%     | 29%     |
| Municipios de Puebla                  | 59%     | 41%     |
| Municipio de Guadalajara              | 70%     | 30%     |

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

Cuadro 15. Tipo de contrato del personal de la administración municipal (2009)

|  | Confianza | Base o sindicalizados | Eventual | Honorarios | Otro |
|--|-----------|-----------------------|----------|------------|------|
| Promedio de los municipios del país.   | 46%       | 33%                   | 14.5%    | 2%         | 4.5% |
| Promedio de los municipios del estado. | 69%       | 17%                   | 11%      | 1%         | 2%   |
| Municipio de Puebla.                   | 52%       | 48%                   | 0        | 0          | 0    |
| Municipio de Guadalajara.              | 59%       | 38%                   | 4%       | 0          | 0    |

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

Cuadro 16. Número de servidores públicos municipales por cada mil habitantes (2009)

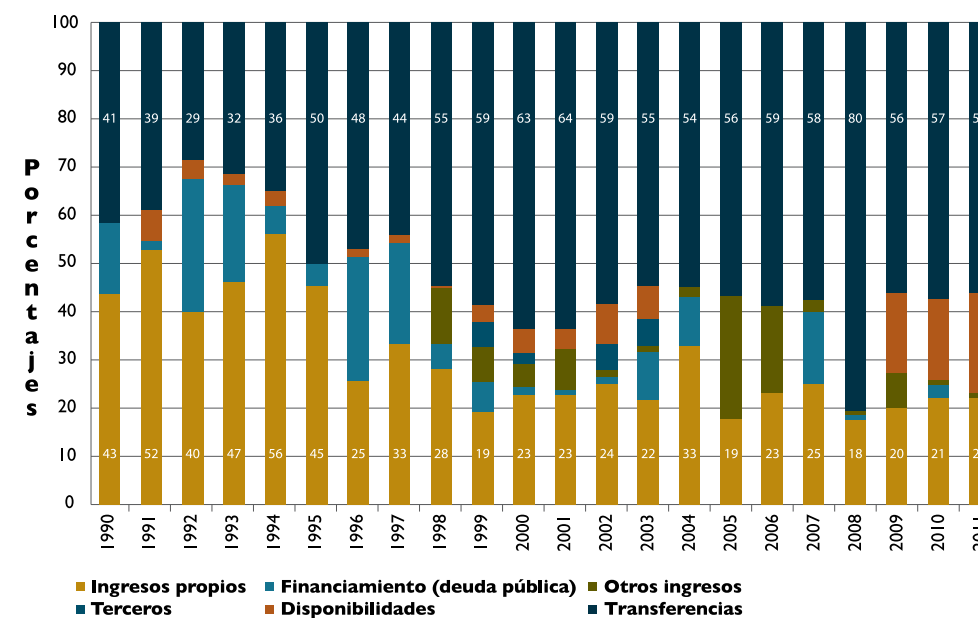
|  | Población total* | No. de servidores municipales** | No. de servidores municipales por cada mil habitantes |
|--|------------------|---------------------------------|---|
| Agregado de los municipios del estado. | 5'769,829        | 23,117                          | 4   |
| Municipio de Puebla.                   | 1'539,859        | 3,517                           | 2   |
| Municipio de Guadalajara.              | 1'494,135        | 14,477                          | 9   |

Fuente: Elaboración propia con base en \*INEGI, <http://www.censo2010.org.mx/> (01/12/2012)  
 \*\*Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#> (30/11/2012)

Respecto al número de empleados municipales por cada mil habitantes, el CUADRO 16 muestra que el municipio de Puebla pasó en el primer semestre de 2009, de contar con 3.31 empleados, a 2.98 en el segundo semestre de 2011; mientras que Guadalajara mostró un comportamiento positivo, al pasar de 7.70 empleados en el primer año de referencia, a 8.27 en el último.

En materia financiera, se han considerado dos líneas base, la primera relacionada con el ingreso. En la gráfica de abajo se muestra claramente la disminución del ingreso propio del municipio de Puebla a partir de 1996. Como se señaló, un objetivo en materia de gestión pública es fortalecer la recaudación del ingreso propio, El CUADRO 17 y la GRÁFICA 1 muestra la situación desfavorable del municipio de Puebla, comparándola con el municipio de Guadalajara.

Gráfica 1. Estructura porcentual de los ingresos del Municipio de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de finanzas públicas municipales del INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289> (15/11/2012)

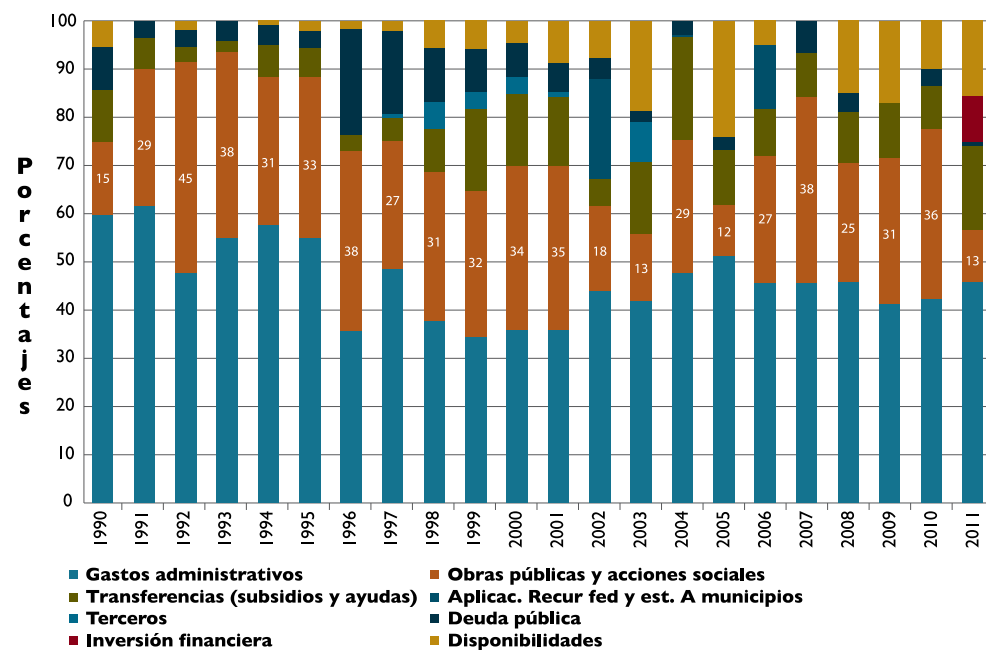
Cuadro 17. Proporción del ingreso propio en el total del ingreso municipal (2009)

| Promedio de los municipios del país | Promedio de los municipios del estado de Puebla | Ingreso propio del municipio de Puebla | Ingreso propio del municipio de Guadalajara |
|-------------------------------------|---|--|---|
| 20%                                 | 13%   | 20%                                    | 30.5  |

Fuente: Cálculo propio elaborado con base en las estadísticas de finanzas públicas municipales del INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289> (15/11/2012)

En materia de gasto, la GRÁFICA 2 presenta el desequilibrio que existe entre el gasto administrativo y el de inversión en el municipio de Puebla. El CUADRO 18 ubica la situación del municipio en un contexto nacional, estatal y en comparación con otro municipio de perfil similar.

Gráfica 2. Estructura porcentual de los egresos del Municipio de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de finanzas públicas municipales del INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289> (15/11/2012)

Cuadro 18. Proporción del gasto de inversión y el gasto administrativo en el total del egreso 2009

|                      | Promedio de los municipios del país | Promedio de los municipios del estado de Puebla | Municipio de Puebla | Municipio de Guadalajara |
|----------------------|-------------------------------------|---|---------------------|--------------------------|
| Gasto de inversión   | 32%                                 | 48%   | 31%                 | 9%                       |
| Gasto administrativo | 49%                                 | 35%   | 41%                 | 63%                      |

Fuente: Cálculo propio elaborado con base en las estadísticas de finanzas públicas municipales del INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289> (15/11/2012)

El contraste de los datos anteriores permite hacer las siguientes precisiones: la autonomía financiera del municipio de Puebla pasó de 28.20% en 2008, a 26.69% en 2011. Sin embargo, el dato no puede compararse con el municipio de Guadalajara debido a que este municipio solamente tienen datos disponibles de 2008 y 2009, los cuales reportaron un avance importante al pasar de 28.83% a 36.56%; mientras que el municipio Puebla lo hizo en forma negativa en el mismo periodo.

La autonomía financiera del municipio Puebla para cubrir el gasto corriente es de 49.06%, dato que en definitiva no se puede contrastar con Guadalajara por ausencia de los mismos (SINDES, 2010). Finalmente, la OCDE en su documento “Getting It Right (Una agenda estratégica para las reformas en México)”, propone cuatro puntos principales sobre los cuales se deben fortalecer las capacidades de gobernanza en todos los ámbitos de gobierno:

- Fortalecer el servicio profesional de carrera, concentrándose en la evaluación del desempeño.
- La incorporación de las tecnologías de información y comunicación TIC’S.
- El impacto regulatorio en funciones de los ámbitos de gobierno y dentro de éstas, las tareas de modernización y simplificación administrativa; y
- Fortalecer las fuentes de ingreso, sobre todo sub-nacionales.



### 1.4.3 Transparencia y rendición de cuentas

#### 1.4.3.1 Planes de Municipales de Desarrollo 2002-2014

El CUADRO 19 resume el contenido de los planes municipales de desarrollo de 2002 a 2014, en relación con el tema de transparencia y rendición de cuentas. Esta materia está muy relacionada con la de participación ciudadana, por eso ambas tienen elementos comunes en sus diagnósticos, los cuales indican que la población aún no confía plenamente ni en sus autoridades ni en su gestión. La transparencia y rendición de cuentas es un tema de reciente incorporación a la agenda de los gobiernos municipales, por lo que el de Puebla se ha propuesto poner en marcha sistemas de información, de evaluación del desempeño, de rendición de cuentas y de participación de la sociedad civil, sobre todo el ejercicio del gasto.

Los objetivos han sido desarrollar herramientas, acciones y procesos para transparentar la gestión municipal, y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública. Se ha otorgado particular relevancia al acceso y difusión de información sobre el manejo de las finanzas, así como al combate a la corrupción en el gobierno. Entre las principales estrategias destacan: transparentar la adjudicación de contratos de obras públicas y adquisiciones; cumplir con la publicación de información que señala la ley; difundir un código de ética entre los servidores públicos; promover la cultura de la transparencia entre la población así como satisfacer los requisitos de las ONG que evalúan el nivel de transparencia de los gobiernos municipales. El CUADRO 20 presenta los programas y proyectos que se han propuesto en esta materia.

Cuadro 19. La transparencia y rendición de cuentas en los planes municipales de desarrollo de Puebla

| Plan "Puebla Hacia el 2031"   |   |   |
|---|---|---|
| Objetivo  | Diagnóstico   | Estrategias                                   |
| -Los ciudadanos estarán comprometidos con su ciudad, confiarán en los organismos civiles y gubernamentales. | Disminución del nivel de confianza hacia las instituciones de salud, seguridad, gobierno, financieras, iglesias, etc. | • Responsabilidad en los organismos públicos. |

| Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008  |   |   |
|---|---|---|
| Objetivo  | Diagnóstico   | Estrategias   |
| • El objetivo será la democratización de la vida política que nuestro país requiere, como un paso inmediato en busca de gobiernos que funcionen, y esto se logra a través de funcionarios electos democráticamente que realicen su trabajo con transparencia y bajo un esquema de rendición de cuentas, lo que conlleva a que sean los ciudadanos los que con su participación en los asuntos públicos establezcan el sentido de las prioridades de la actividad municipal. | La percepción de la ciudadanía acerca de los servicios y la transparencia en el manejo de recursos, es de importancia fundamental para alcanzar un gobierno de resultados con el que la población se sienta identificada. En este sentido es evidente la falta de programas o estrategias que fortalezcan la gestión municipal de una manera integral, que consideren los elementos como: sistemas de información, control de la discrecionalidad, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil en la transparencia del gasto. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar sistemas de información al alcance del ciudadano para promover y difundir las acciones administrativas municipales.</li> <li>• Promover la rendición de cuentas.</li> <li>• Garantizar la eficacia y la transparencia en la adjudicación y contratación de adquisiciones, obras, arrendamientos y servicios a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011  |  |   |
|---|--|---|
| Objetivo  | Diagnóstico  | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Establecer un gobierno transparente y con rendición de cuentas.</li> </ul> | <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La transparencia implica, entre otros aspectos, facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública que generan las unidades administrativas municipales. Sin embargo, 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.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Establecer mecanismos sencillos y diversos para publicar información que mandata la ley.</li> <li>• Reglamentar el acceso a la información pública en el municipio, estableciendo claramente los derechos y obligaciones tanto del gobierno como de la sociedad.</li> <li>• Establecer instancias que fomenten la cultura de transparencia y rendición de cuentas, dotándolas de atribuciones y recursos necesarios para su correcto funcionamiento.</li> <li>• Transparentar los procesos públicos, en especial aquellos que suponen toma de decisiones, como son las Sesiones de Cabildo.</li> <li>• Capacitar a los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información pública.</li> <li>• Mejorar los canales tradicionales y electrónicos de denuncia ciudadana.</li> <li>• Difundir y promover el cumplimiento del código de ética para el desempeño de la función pública basado en valores.</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014   |   |   |
|--|---|---|
| Objetivo   | Diagnóstico   | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar una gestión municipal de calidad haciendo uso de la transparencia en el uso de los recursos y la observancia del Estado de Derecho.</li> <li>• Fomentar una cultura de transparencia mediante la difusión del desempeño gubernamental, el acceso a la información, el apego a la normatividad, manteniendo comunicación directa y cercana con la ciudadanía.</li> <li>• Promover la transparencia hacia el interior y el exterior de la gestión municipal.</li> <li>• Promover la transparencia en los procesos de adjudicación y ejecución de obras.</li> <li>• Proporcionar y difundir información sobre el manejo de los recursos.</li> <li>• Combatir la corrupción en las prácticas y acciones del gobierno municipal.</li> </ul> | <p>Con la creación del Instituto Municipal de Planeación y la visión del actual gobierno municipal de ser un gobierno transparente, con servicios públicos de calidad; el reto está en sentar las bases para mejorar la gestión municipal, ofrecer mejores servicios a la ciudadanía, optimizar la utilización de los recursos públicos y proporcionar información hacia el interior y hacia la ciudadanía sobre el manejo adecuado de los recursos, tiempos, capital humano y procesos, contribuyendo a la transparencia en la rendición de cuentas, la institucionalización de los procesos de planeación y evaluación.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de los mecanismos tecnológicos que den accesibilidad, agilidad y transparencia a procesos administrativos de los servicios urbanos en materia de desarrollo urbano y obra pública.</li> <li>• Promover la transparencia dentro del Ayuntamiento en las diferentes dependencias y organismos en todos los niveles.</li> <li>• Promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, a través del acceso a la información en corresponsabilidad social realizando actividades de difusión, formación y capacitación.</li> <li>• Dar seguimiento a los procesos de trámites sobre adjudicación y ejecución de obra pública.</li> <li>• Difundir e informar a la ciudadanía la aplicación de los recursos en obras y servicios.</li> <li>• Fomentar la participación ciudadana para vigilar la prestación de servicios.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.

Cuadro 20. Programas y proyectos sobre transparencia y rendición de cuentas en los planes municipales de desarrollo de Puebla (2002-2014)

| Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008   |   |
|--|---|
| Programas o acciones   | Proyectos   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario establecer mecanismos que articulen el quehacer de la administración municipal con las demandas de la ciudadanía.</li> <li>• Diseño y puesta en marcha de programas de difusión de las acciones administrativas del Ayuntamiento.</li> <li>• Realizar reportes de medición y evaluación del desempeño del Ayuntamiento, así como de la percepción de la ciudadanía sobre el mismo.</li> <li>• Capacitar a las Unidades Administrativas de enlace en cada una de las dependencias para garantizar el acceso a la información en tiempo y forma establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.</li> <li>• Publicar la información que exige la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.</li> <li>• Formular un programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios con carácter informativo, que no implique compromiso alguno de contratación, el cual deberá difundir y preferir la utilización de los bienes o servicios de empresas locales.</li> <li>• Planear y ejecutar la adquisición de compras consolidadas.</li> <li>• Diseñar y ejecutar un programa de actualización permanente para el personal dedicado a las contrataciones gubernamentales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concretar acuerdos para la participación de los testigos sociales en los procedimientos de adjudicación que lleve a cabo el Comité Municipal de Obra Pública y Servicios Relacionados.</li> <li>• Crear la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> <li>• Crear el Comité de Obra Pública y el Comité Municipal de Adjudicaciones.</li> </ul> |
| Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011   |   |
| Programas o acciones   | Proyectos   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas favoreciendo la utilización de los indicadores de resultados o impacto sobre los indicadores operativos.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Fortalecimiento del SEDEM.</li> <li>-Presupuesto Participativo.</li> <li>-Creación de Coordinación General de Transparencia.</li> </ul>   |

| Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014  |  |
|---|--|
| Programas o acciones  | Proyectos  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar un Programa de Transparencia Focalizada en cada uno de los procesos de las diferentes dependencias y organismos del Ayuntamiento.</li> <li>• Promover la capacitación de servidores públicos del Ayuntamiento en materia de transparencia y acceso a la información.</li> <li>• Llevar a cabo acciones para transparentar procesos de ejercicio presupuestal, revisión de cuentas públicas, inversión y adquisiciones.</li> <li>• Mantener enlazado el portal de transparencia al Sistema INFOMEX Federal y dar seguimiento a las recomendaciones de éste y otros organismos.</li> <li>• Responder con mayor asertividad reduciendo el tiempo de atención a las solicitudes de información formuladas a las dependencias y organismos del Ayuntamiento.</li> <li>• Promover la firma de convenios con instituciones y organismos para colaborar y avanzar en materia de transparencia.</li> <li>• Promover mecanismos electrónicos para que el ciudadano pueda solicitar información y reciba orientación para plantear sus sugerencias.</li> <li>• Realizar la Feria de la Transparencia y la Semana de la Transparencia.</li> <li>• Realizar y promover talleres y actividades de formación, capacitación y difusión dirigidas a la población infantil, juvenil y amas de casa, priorizando el tema de protección de datos personales.</li> <li>• Promover la declaración del Día Municipal de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información.</li> <li>• Coordinar actividades para la atención de solicitudes y publicación de información en el portal del Ayuntamiento.</li> <li>• Promover la transparencia sobre el desempeño de las Juntas Auxiliares.</li> <li>• Fortalecer el programa de control y auditorías de obra pública.</li> <li>• Auditar el proceso de planeación, programación, presupuestación y ejecución de la obra pública municipal.</li> <li>• Establecer un sistema de recuperación de la opinión del usuario en relación a la eficiencia en los trámites y servicios otorgados.</li> <li>• Difundir a través de la página institucional y otros medios, los presupuestos de ingresos y egresos, así como los estados financieros mensuales.</li> <li>• Actualizar y difundir entre las dependencias y entidades del Gobierno Municipal, la normatividad presupuestal para la autorización y ejercicio del Gasto Público.</li> <li>• Sistematizar los procesos de atención a los requerimientos de las instancias oficiales de fiscalización.</li> <li>• Verificar el apego a la normatividad en los procesos de adjudicación en materia de arrendamientos, adquisiciones, servicios, obra pública y suministros.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar campañas y proyectos de difusión de alto impacto para promover el derecho al acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Implementar un Plan Anticorrupción con estrategias para combatir malas prácticas entre los funcionarios y servidores públicos.</li> <li>• Instaurar vía cabildo el día municipal de la transparencia.</li> <li>• Conformar un Consejo de Participación Ciudadana en materia de transparencia.</li> <li>• Celebración de la semana de transparencia.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.

### 1.4.3.2 Línea base

El tema de la transparencia y rendición de cuentas, al igual que el de participación ciudadana, por su carácter cualitativo es de difícil medición; por lo que es necesario señalar que una línea base sólo reflejará parcialmente la situación sobre esta materia. A nivel nacional, el gobierno municipal de Puebla ha obtenido importantes reconocimientos a sus esfuerzos para desarrollar herramientas que transparenten su gestión. Uno de ellos ha sido la obtención del primer lugar en transparencia en los años 2010 y 2011 por parte de la organización civil Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). Asimismo, el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) le otorgó una calificación de 10 en el índice de transparencia presupuestal, reconociéndolo como uno de los dos municipios más transparentes de los 364 que participaron en la evaluación de 2012.

Respecto a los resultados de transparencia presupuestal (IMCO, 2012), es importante complementar los datos estadísticos respecto a los resultados generales, pues de los 364 municipios evaluados, 274 se ubicaron con resultados de entre 0 y 21% de cumplimiento, solamente cinco municipios obtuvieron una calificación aprobatoria mayor a 60% de cumplimiento y el promedio en ese año fue de 12%. Por otra parte, del total de municipios evaluados, solamente 15 asignan presupuesto a la transparencia. Finalmente, respecto al municipio con el que se ha venido realizando el ejercicio comparativo, se tiene que Guadalajara obtuvo solamente 41% de cumplimiento.

Con el fin de proporcionar un panorama más completo sobre el nivel de transparencia del gobierno municipal de Puebla, los CUADROS 21 al 24 presentan otras mediciones, poniéndolas en una perspectiva comparada.

Cuadro 21. Mecanismos y tipos de información pública 2009

| Indicador                   | Agregado de los municipios del país    | Promedio de los municipios del estado de Puebla | Municipio de Puebla   |
|-----------------------------|--|---|---|
| Mecanismos                  | Hasta 6 diferentes tipos de mecanismos | Hasta 6 diferentes tipos de mecanismos          | Hasta 5 diferentes tipos de mecanismos, más un programa de transparencia y anticorrupción |
| Tipo de información pública | Hasta 17 tipos de información          | Hasta 17 tipos de información                   | Hasta 16 tipos de información   |

**Fuente:** laboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/genera\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/genera_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776) (30/11/2012)

Cuadro 22. Disponibilidad de la información 2009.

|  | Sitios WEB | Medios impresos | Medios electrónicos | Otro |
|--|------------|-----------------|---------------------|------|
| Promedio de los municipios del país.   | 34%        | 40%             | 19%                 | 7%   |
| Promedio de los municipios del estado. | 23%        | 45%             | 14%                 | 7%   |
| Municipio de Puebla.                   | 33%        | 33%             | 33%                 | 0    |
| Municipio de Guadalajara.              | 33%        | 33%             | 33%                 | 0    |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776) (30/11/2012)

Cuadro 23. Periodicidad de la actualización de la información 2009

|  | Semanal | Quincenal | Mensual | Bimestral | Trimestral | Semestral | Anual |
|--|---------|-----------|---------|-----------|------------|-----------|-------|
| Promedio de los municipios del país.   | 10%     | 6%        | 35%     | 6%        | 18%        | 8%        | 6%    |
| Promedio de los municipios del estado. | 8%      | 7%        | 46%     | 9%        | 9%         | 10%       | 1%    |
| Municipio de Puebla.                   |         |           | X       |           |            |           |       |
| Municipio de Guadalajara.              | X       |           |         |           |            |           |       |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776) (30/11/2012)

Cuadro 24. Temas atendidos 2009

|  | Adquisiciones | Contratación de servicios | Obra pública | Arrendamientos | Servicios públicos | Seguridad pública | Ingresos municipales | Otro |
|--|---------------|---------------------------|--------------|----------------|--------------------|-------------------|----------------------|------|
| Promedio de los municipios del país.   | 15%           | 13%                       | 9%           | 8%             | 5%                 | 15%               | 15%                  | 1%   |
| Promedio de los municipios del estado. | 13%           | 13%                       | 9%           | 7%             | 5%                 | 16%               | 14%                  | 1%   |
| Municipio de Puebla.                   |               |                           |              |                | 50%                | 50%               |                      |      |
| Municipio de Guadalajara.              | 14%           | 14%                       | 14%          | 14%            | 14%                | 14%               | 14%                  |      |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=26776) (30/11/2012)

#### 1.4.4 Marco jurídico

##### 1.4.4.1 Planes Municipales de Desarrollo 2002-2014

El CUADRO 25 contiene un resumen sobre el tema del marco jurídico en los planes municipales de desarrollo. Como puede apreciarse, los diagnósticos coinciden en señalar las limitaciones del andamiaje legal sobre todo en relación con los problemas de tenencia de la tierra generados por el proceso de desarrollo urbano. Asimismo, enfatizan el problema de la excesiva regulación económica que desalienta la inversión. A partir de 2008, se incorporan dos nuevas prioridades: la adopción de instrumentos legales a fin de transparentar la gestión municipal, y la necesidad de homologar la reglamentación de los municipios que conforman el área conurbada, en particular, en materia de tránsito y desarrollo urbano.

En consecuencia, los objetivos que se han perseguido se enfocan en la actualización de la reglamentación en materia de desarrollo urbano; en la adecuación del marco jurídico para facilitar y simplificar los trámites que propicien un ambiente para la atracción de inversiones; y en la creación de normas que ayuden a transparentar la gestión municipal con la participación de la ciudadanía. Las estrategias adoptadas se han propuesto: actualizar la legislación, reglamentación, estructura organizacional y normatividad municipal; aplicar el marco normativo en materia de sanciones; generar mecanismos en materia de desregulación y mejorar los procedimientos que permitan brindar mejor atención a los empresarios; actualizar y aplicar estrictamente la normatividad urbana; elaborar el Código de Ética Interno; y promover la homologación de reglamentos municipales para favorecer acciones de desarrollo con enfoque metropolitano. El CUADRO 26 contiene los programas y proyectos sobre marco jurídico en los planes municipales de desarrollo de Puebla 2002-2014.

Cuadro 25. Marco jurídico en los planes municipales de desarrollo de Puebla 2002-2014

| Plan "Puebla Hacia el 2031"  |   |   |
|--|---|---|
| Objetivo   | Diagnóstico   | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cumplirá una moderna normatividad urbana.</li> </ul>   | <p>La disminución de la calidad de vida, ocasionada por la falta de respeto a la normatividad, reglamentos, planes y programas de desarrollo. Asimismo, la falta de procedimientos ágiles para la regulación de la tenencia de la tierra provoca malos e ilegales arreglos; inexistencia de un consistente sistema legal sobre el uso del suelo, manejo y explotación del agua y la tala.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas fiscal y legal eficientes.</li> <li>• Tenencia regulada, usos y destinos de la tierra.</li> </ul>   |
| Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008   |   |   |
| Objetivo   | Diagnóstico   | Estrategias   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con una normatividad que promueva la inversión en el municipio.</li> <li>• Actualizar el marco regulatorio en materia de desarrollo urbano.</li> </ul> | <p>A pesar de los avances en materia de regulación, aún no existen aquéllos que propicien la inversión, lo que promovería la creación, modernización y mejora de la planta productiva en el municipio.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar el marco jurídico y normativo para fortalecer la función policial.</li> <li>• Revisar y actualizar el Reglamento Interno de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.</li> <li>• Reglamentar la operación de los servicios de emergencia.</li> <li>• Actualizar la carta urbana.</li> <li>• Reglamentar el uso del suelo del centro histórico a favor de actividades correspondientes al conglomerado turístico-cultural.</li> <li>• Instrumentar mecanismos en materia de desregulación y mejorar los procedimientos que permitan brindar mejor atención a los empresarios.</li> <li>• Suscribir convenios en materia de desregulación con los diferentes órdenes de gobierno.</li> <li>• Aplicar de manera transparente la normatividad en materia de industria y de servicios, con criterios de prevención y no de corrección.</li> <li>• Aplicar, en el ámbito de la competencia municipal, la normatividad del transporte vigente.</li> <li>• Llevar a cabo el Programa de Regularización de Anuncios Comerciales y Espectaculares.</li> <li>• Aplicar de forma clara y transparente la normatividad para proteger e impulsar el centro histórico y participar en la elaboración de programas de restauración y revitalización en la zona de monumentos.</li> <li>• Difundir y hacer cumplir el Capítulo 19 del Código Reglamentario del Municipio de Puebla.</li> <li>• Fortalecer la operatividad de la estructura administrativa, mediante procedimientos que garanticen su correcto funcionamiento de acuerdo a las disposiciones legales de la materia.</li> <li>• Establecer un mecanismo de seguimiento para constatar aplicación de la normatividad que regula la actuación de la gestión municipal.</li> </ul> |



| Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011  |  |  |
|---|--|--|
| Objetivo  | Diagnóstico  | Estrategias  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Mejorar las capacidades institucionales del Ayuntamiento con visión prospectiva, sistemas innovadores de gestión, transparencia y certeza jurídica.</li> <li>•Dar certeza jurídica y promover acuerdos institucionales en la solución de demandas sociales y conflictos políticos.</li> </ul> | <p>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. 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. 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. 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.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•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.</li> <li>•Dotar de certidumbre a las inversiones erradicando la discrecionalidad del uso de suelo.</li> <li>•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.</li> <li>•Elaborar el Código de Ética Interno.</li> <li>•Proponer las modificaciones al Código Reglamentario para el Municipio de Puebla en materia de seguridad pública y tránsito.</li> <li>•Elaborar o en su caso modernizar el marco reglamentario de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.</li> <li>•Aplicar el marco normativo en materia de sanciones.</li> <li>•Difundir y aplicar correctamente las normas y procedimientos administrativos.</li> <li>•Analizar y actualizar la legislación, reglamentación, estructura organizacional y normatividad municipal.</li> <li>•Reglamentar el acceso a la información pública en el municipio, estableciendo claramente los derechos y obligaciones tanto del gobierno como de la sociedad.</li> <li>•Difundir y promover el cumplimiento del código de ética para el desempeño de la función pública basado en valores.</li> </ul> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014  |  |  |
|---|--|--|
| Objetivo  | Diagnóstico  | Estrategias  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Lograr una estructura normativa y administrativa eficiente para la creación de empleos.</li> <li>•Promover el cumplimiento al Marco Jurídico, que contribuya a fortalecer el estado de derecho en el municipio.</li> <li>•Facilitar y simplificar los trámites que propicien un ambiente municipal y metropolitano para la atracción de inversiones.</li> <li>•Fomentar una cultura de transparencia en apego a la normatividad.</li> <li>•Promover la certeza jurídica y procuración de justicia municipal, la actualización y fortalecimiento del marco jurídico, con la participación responsable de la ciudadanía.</li> </ul> | <p>El municipio de Puebla y los municipios que conforman su Zona Metropolitana, han padecido en los últimos años un crecimiento desordenado de su suelo urbano, generado por razones como las limitaciones legales de sus instrumentos de planeación urbana. Hay una ausencia de instrumentos de control y urbanos. Destaca la carencia de un Reglamento de Desarrollo Urbano.</p> <p>La colocación furtiva de anuncios de todo tipo en el Municipio de Puebla es un problema serio. La operación de regulación en la explotación publicitaria de los espacios públicos, producto de las modificaciones y adecuaciones del Código Reglamentario Municipal, se encuentra aún en una etapa inicial y por lo tanto en una fase perfectible.</p> <p>El gobierno municipal debe responder a las necesidades sociales mejorando las prácticas de la gestión municipal con base en un marco legal y operativo para la planeación, seguimiento y evaluación, con una visión de corto, mediano y largo plazo.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Generar instrumentos, estudios y proyectos, para el ordenamiento y la gestión territorial del Municipio, en coordinación con el IMPLAN.</li> <li>•Implementar Programa de Regularización y Control de Pendones.</li> <li>•Generar Norma Municipal que restrinja el uso y venta del poliestireno expandible.</li> <li>•Promover el respeto a las normas y leyes vigentes.</li> <li>•Formular el Código de Ética de la Sindicatura que brinde certeza en la función de los juzgados calificadoros.</li> <li>•Realizar jornadas de atención y vinculación jurídica con los ciudadanos.</li> <li>•Promover la homologación del Reglamento de Tránsito en los municipios en conurbación con el Municipio de Puebla.</li> <li>•Promover la homologación de reglamentos municipales, para favorecer acciones de desarrollo con enfoque metropolitano.</li> <li>•Establecer un marco legal amigo de la infancia.</li> <li>•Verificar el apego a la normatividad en los procesos de adjudicación en materia de arrendamientos, adquisiciones, servicios, obra pública y suministros.</li> <li>•Promover la actualización y aplicación de los instrumentos legales que permitan el fortalecimiento institucional municipal.</li> <li>•Revisar y, en su caso, modificar los ordenamientos jurídicos aplicables al Municipio de Puebla.</li> <li>•Difundir el Código de Ética de la Sindicatura y el Decálogo de Juzgados Calificadoros.</li> <li>•Proponer los lineamientos para la Planeación Operativa Anual, de las acciones que las dependencias y organismos municipales emprendan con base en los criterios establecidos por el Instituto Municipal de Planeación.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.

Cuadro 26. Programas y proyectos sobre marco jurídico en los planes municipales de desarrollo Puebla (2002-2014)

| Periodo Municipal 2002-2005   |  |
|---|--|
| Programas o acciones  | Proyectos  |
| •Código Reglamentario del Municipio de Puebla (Coremun)   | •Creación del Coremun  |
| Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008  |  |
| Programas o acciones  | Proyectos  |
| •Sistema de Apertura Rápida de Empresas<br>•Programa de Regularización de Anuncios Comerciales y Espectaculares.  | •Actualizar la carta urbana con el objeto de ubicar los diferentes usos de suelo del municipio.              |
| Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011  |  |
| Programas o acciones  | Proyectos  |
| •Desarrollo Profesional, equipamiento y actualización del marco jurídico.   | •Elaborar el Código de Ética Interno.  |
| Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014  |  |
| Programas o acciones  | Proyectos  |
| •Promover la actualización y aplicación de los instrumentos legales que permitan el fortalecimiento institucional municipal.<br>•Revisar, analizar y proponer reformas al marco jurídico.<br>•Homologación del Reglamento de Tránsito y de otras leyes y reglamentos con los municipios conurbados. | •Homologar el Reglamento de Tránsito en los municipios conurbados de Puebla y demás reglamentos municipales. |

Fuente: Elaboración propia con base en los planes municipales de desarrollo 2002-2014.

#### 1.4.4.2 Línea base

Los CUADROS 27 y 28 presentan datos que proporcionan ciertos parámetros sobre el marco jurídico del municipio de Puebla.

Cuadro 27. Municipios con disposiciones normativas en temas de regulación interna 2009

| Indicador                                      | Agregado de los municipios del país | Promedio de los municipios del estatal | Municipio de Puebla       |
|--|-------------------------------------|--|---------------------------|
| Temas (normatividades) con regulación interna. | Hasta 32 diferentes temas           | Hasta 32 diferentes temas              | Hasta 28 diferentes temas |

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27048](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27048) (30/11/2012)

Cuadro 28. Temas de trabajo del Plan de Desarrollo Municipal por orden de importancia 2009

| Indicador | Agregado de los municipios del país    | Promedio de los municipios del estado  | Municipio de Puebla  |
|-----------|--|--|--|
| Primero   | Agua potable, drenaje y alcantarillado | Agua potable, drenaje y alcantarillado | Seguridad pública  |
| Segundo   | Agua potable, drenaje y alcantarillado | Agua potable, drenaje y alcantarillado | Programas sociales   |
| Tercero   | Seguridad pública                      | Obras relacionadas con la educación    | Mejoras de la administración municipal (transparencia, gobierno eficiente) |

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=27048](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=27048) (30/11/2012)

El reconocimiento del Cuarto Grado de Institucionalización del Programa de Reconocimiento de Fortalecimiento Municipal en 2011 del SEDEM, permite al municipio de Puebla identificar medidas de desempeño en las áreas de planeación y marco jurídico (legal).

## 1.5 Diagnóstico de la información

La gobernanza multinivel es básicamente un proceso social y político, a través del cual un conjunto de actores de distintos sectores y áreas territoriales trabajan de manera coordinada y cooperativa para su mutuo beneficio. Avanzar en este proceso lleva tiempo y requiere de una gran variedad de condiciones, las cuales no son fáciles de generar. Esto es aún más complicado en una sociedad como la mexicana en la que ha prevalecido un sistema político centralizado, vertical y paternalista, caracterizado por una percepción hacia los gobiernos municipales de criaturas de los gobiernos estatal y federal, y un sistema en el cual la sociedad no está acostumbrada a ser corresponsable de las acciones de sus autoridades.

En el caso del municipio de Puebla, los planes municipales de desarrollo de 2002 a la fecha, incorporan claramente los principios y objetivos de la gobernanza multinivel; no obstante, dichos propósitos no han sido concretados en acciones que permitan que la gestión municipal cuente con la cooperación de todos los actores para que sus políticas públicas promuevan eficazmente el desarrollo. Ante ello la gobernanza debe fortalecerse en dos dimensiones:

### I. La dimensión horizontal.

a. *Al interior del propio municipio.* Es indispensable transformar tres elementos básicos:

- I. Los mecanismos de participación ciudadana: para hacer que tanto la sociedad civil como el sector privado incidan de manera efectiva en el mejoramiento de la gestión municipal, lo cual además contribuye a la cohesión social en los términos que han sido definidos en el presente informe.
- II. La relación entre el gobierno municipal y las Juntas Auxiliares: de forma tal que entre ambos se desarrolle una sinergia para la consecución de mejores resultados en las políticas públicas.
- III. El uso eficaz de los instrumentos de evaluación disponibles para orientar de manera clara y precisa todo el proceso de política pública con base en el establecimiento de metas, y coadyuvar al fortalecimiento de la coordinación entre todas las áreas de la gestión pública municipal; así como así como el fortalecimiento de su autonomía fiscal como medio para vigorizar su autonomía política y potenciar su capacidad de gestión.

b. *En sus relaciones con sus pares.* Es necesario avanzar en:

- I. La adopción de una visión metropolitana para la resolución de problemas comunes con los municipios que integran la zona metropolitana de Puebla; con especial énfasis en la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de infraestructura, como el único medio de apoyar el desarrollo integral de la zona de manera eficiente, eficaz y sustentable. En tal caso, generar procesos de intermunicipalidad para el beneficio del sistema urbano-metropolitano Puebla-Tlaxcala.
- II. El intercambio de experiencias con municipios que han desarrollado mejores prácticas a través de las cuales han optimizado recursos, logrado alianzas estratégicas y solucionado de manera eficaz los problemas públicos prioritarios de sus comunidades; las cuales pueden ser adaptadas al contexto de Puebla. Este intercambio de experiencias puede darse a nivel nacional y a nivel internacional.

### 2. La dimensión vertical.

- a. *Con el gobierno del estado de Puebla.* Deberá promoverse una relación de pares, es decir, como actores interdependientes y complementarios cuya acción concertada y coordinada repercutirá en el desarrollo de la entidad federativa.
- b. *Con el gobierno federal.* Disminuyendo la dependencia fiscal del municipio como premisa básica para el desarrollo de una relación más horizontal.
- c. *Con gobiernos y organizaciones extranjeros.* Con los cuales deberá ampliarse el intercambio de aprendizajes, el aprovechamiento de asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo económico y humano.

### 1.5.1 Participación ciudadana

La participación ciudadana se ubica en el ámbito horizontal de la gobernanza, al interior del propio municipio. Como se señaló, éste es un fenómeno difícil de medir y evaluar, y la información cuantitativa con la que se cuenta ofrece una visión muy limitada. La información cualitativa recopilada a través del análisis del marco jurídico y de las entrevistas realizadas, evidenciaron algunos problemas relacionados con la representatividad de los órganos de participación ciudadana, su capacidad de cumplir con las responsabilidades que la ley les atribuye y su capacidad de incidencia en el proceso de política pública.

En primer lugar, la normatividad es limitativa sobre quiénes pueden participar en los órganos que al día de hoy tienen mayor presencia ante el gobierno municipal, es decir, los Consejos Ciudadanos, otorgando la posibilidad, en el caso de ciudadanos independientes, sólo a aquéllos que tengan "... reconocido prestigio, experiencia y calificados conocimientos sobre el área". Otro problema importante es que en cada uno de los 18 consejos que actualmente existen se tienen condiciones heterogéneas en términos de capacidades para desarrollar sus funciones, con lo cual poco aportan al mejoramiento de la gestión municipal. Derivado de ello, la mayor parte de los consejos tiene nula incidencia en el proceso de política pública, limitándose a señalar problemas sin aportar diagnósticos y propuestas bien fundamentadas que puedan orientar la gestión municipal. De ahí que en términos reales, no los considera como una auténtica instancia de interlocución, limitándose, en la mayor parte de los casos, a informarles sobre las acciones que se ha decidido llevar a cabo.

El municipio cuenta con otros mecanismos de participación ciudadana tales como los consejos vecinales, los comités de obra y vigilancia o la contraloría ciudadana. Pero la información con la que se cuenta sobre sus actividades es muy escasa y por lo tanto, requiere de ser complementada; por ejemplo, un indicador de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana relacionado con la línea de acción Incentivar la participación socialmente responsable en las colonias y comunidades socialmente marginadas, es el número de comités de obra conformados pero no se dispone de información acerca de las acciones que han realizado esos comités. De la misma manera, un indicador de la presidencia municipal en la línea para promover la participación ciudadana en unidades habitacionales y juntas auxiliares mediante esquemas de presupuesto participativo, es el número de eventos realizados; pero no se determina el nivel de participación ni cómo se tradujo esto en acciones por parte del gobierno municipal.

En el apartado de seguridad pública se hace referencia la disminución del número de comités vecinales de 500 a 150, lo cual evidencia un retroceso, más allá de si estos órganos cumplen o no con las funciones para las que fueron creados. Otro dato

significativo al respecto es el que se presenta en la línea base sobre la participación ciudadana en el FISM en 2009, el cual revela que es nula. Llama la atención que en el Observatorio Ciudadano no exista ningún indicador sobre participación ciudadana, ni siquiera en lo relacionado con la seguridad pública.

Lo anterior coloca al municipio de Puebla en la misma situación que prevalece en la mayor parte de los municipios del país en donde los esquemas de participación ciudadana reflejan las características de una baja representatividad, ya sea por una dinámica deliberativa muy acotada, o bien por una dinámica consultiva, provocando un escaso involucramiento de los ciudadanos en las actividades de gestión (Díaz y Ortiz, 2011). Es pues necesario analizar el sistema de participación ciudadana con el que cuenta el municipio de Puebla y realizar cambios estructurales con el fin de que se convierta en un elemento de cooperación eficaz para la gestión municipal.

### 1.5.2 Gestión pública

Sin lugar a dudas, las distintas administraciones municipales han realizado un continuo esfuerzo por crear y mejorar herramientas que apoyen su trabajo. No obstante, como todo proceso, es indispensable que siga avanzado con el fin de consolidar un sistema de gestión eficiente y eficaz. En este sentido, un factor que es indispensable mejorar es la forma como el gobierno municipal trabaja con las Juntas Auxiliares, pues resulta evidente que la relación entre ellos no es cooperativa, y que por el contrario, para algunos actores públicos, se considera que las juntas constituyen un problema para la implementación de las políticas públicas. Esta relación se ha deteriorado con el paso de los años y es necesario llevar a cabo acciones concretas para mejorarla. El hecho es que las Juntas Auxiliares representan al día de hoy, la única posibilidad de mejorar la gestión municipal en áreas que requieren ser descentralizadas, como la participación ciudadana por ejemplo o la creación y conservación de espacios públicos..

En las Juntas Auxiliares se encuentra una importante proporción de la población con mayor nivel de marginación y pobreza del municipio y el gobierno municipal no dispone actualmente de indicadores precisos y actualizados acerca de la forma en que se está trabajando para mejorar las condiciones de vida de esas personas, lo cual repercute de forma directa en el objetivo de hacer del municipio de Puebla un espacio con desarrollo inclusivo y sostenible. Dos de los indicadores de la Secretaría de Gobernación se refieren a la relación con las Juntas Auxiliares, el primero de ellos se ubica en la línea para establecer mecanismos de colaboración con ellas con el fin de promover la gobernabilidad para prevenir y atender conflictos sociales, así como para fomentar el buen uso, aprovechamiento y cuidado del espacio público; y el indicador empleado es el porcentaje de solicitudes canalizadas a las instancias correspondientes; sin embargo, estos datos dicen muy poco acerca de cómo se está procurando mejorar el trabajo del ayuntamiento con las juntas.



La administración 2011-2014 posee un sofisticado sistema de evaluación del desempeño pero éste se compone de indicadores que aún no terminan por utilizarse para la evaluación de la gestión en el mediano y largo plazo. Al no existir metas claras y precisas acerca de lo que el gobierno municipal pretende lograr, así como los plazos en los cuales se propone hacerlo, esos indicadores no pueden determinar los avances obtenidos. Es pues necesario que se establezcan metas y períodos para alcanzarlas, de otra forma, el sistema de evaluación del desempeño no está realizando el principal objetivo para el que fue creado.

Por otra parte, en el sistema es necesario incluir indicadores estratégicos que den una idea clara sobre los avances en las áreas más importantes de la gestión municipal en el mediano y largo plazo. Una de ellas es la prestación de servicios públicos, como se analiza en los ejes estratégicos de desarrollo urbano y cohesión social más adelante, no se cuenta con información que permita determinar en qué medida se está mejorando la cobertura de los servicios públicos básicos en las áreas más marginadas del municipio. La Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos tiene un indicador sobre los servicios públicos brindados a los habitantes de las Juntas Auxiliares y Unidades Habitacionales de acuerdo a sus necesidades y el indicador que se emplea para medir esto es el número de juntas auxiliares y unidades atendidas. Estos datos no aportan nada para determinar si los recursos destinados a servicios públicos están ampliando su prestación y si lo están haciendo en las zonas más atrasadas y sobre todo cuál es la percepción de la población respecto a la calidad de estos servicios y si de alguna manera estos resultan satisfactorios para sus necesidades. Otra área sustantiva sobre la que no se genera información es la evaluación del desempeño de los servidores públicos, los indicadores con los que cuenta la Secretaría de Administración y Tecnologías de la Información sólo ofrece datos sobre capacitación pero ninguno sobre evaluación de su desempeño.

En la dimensión horizontal de gobernanza multinivel se encuentra el trabajo del municipio de Puebla en materia de metropolización. Aunque esta es una clara necesidad señalada en casi todos los planes de desarrollo analizados, lo cierto es que hasta el día de hoy no hay ningún resultado concreto al respecto. Como se señala en el eje estratégico de desarrollo urbano y sustentable, en lo que respecta a servicios públicos, el actual sistema de prestación dista de ser eficiente, eficaz y sustentable. La única alternativa para solucionar la mayor parte de los problemas en esta área es la coordinación con los municipios de la ZMPT, sin haber un avance concreto al respecto. La disposición de desechos sólidos es un claro ejemplo de ello, pues desde hace años, el relleno sanitario ha concluido su vida útil y por tanto, es necesario buscar un nuevo esquema de prestación que sea sustentable y financieramente viable, para lo cual se puede recurrir a la intermunicipalidad como una importante área de oportunidad.

La asociación entre municipios no sólo requiere de voluntad política por su parte, también de los estímulos que generen los gobiernos federal y estatal. En el caso del gobierno del estado de Puebla, no ha habido ninguna iniciativa para apoyar este tipo de proceso entre los municipios de la ZMPT a pesar de que dispone de los recursos para ello. El uso del Fondo Metropolitano en la ZMPT revela una falta de interés para usar esos recursos con el fin de apoyar la creación de esquemas cooperativos entre los municipios de la zona. Es importante destacar que las intermunicipalidades son uno de los mecanismos más eficaces para lograr el posicionamiento de los ayuntamientos como interlocutores de los gobiernos estatales y el federal en una relación de pares más que de subordinados. Por lo que en el futuro inmediato y a largo plazo es recomendable trabajar sobre esta línea para generarla y fortalecerla. Siendo importante dar continuidad a lo desarrollado por la administración 2011-2014 con la Agenda de Coordinación Metropolitana como una acción resultante de las conclusiones del Taller con “Les Ateliers”.

Con respecto a la gestión financiera, la información analizada muestra que a pesar de las acciones emprendidas por las diferentes administraciones, la explotación de los ingresos propios del municipio es aún muy deficiente. Ello, además de disminuir su autonomía política, impacta negativamente en su capacidad de financiar políticas públicas acordes con las demandas y necesidades de la población. Urge pues una revisión de las estrategias adoptadas, las cuales no han logrado aumentar el cumplimiento del pago del impuesto predial, por ejemplo, que se ubica en aproximadamente el 50% de su potencial. De la misma manera, el desequilibrio entre su gasto administrativo y el de inversión debe reducirse aún más. Dada la inequidad que caracteriza al municipio, es necesario que el porcentaje de recursos canalizados a la inversión se eleve, y que ello se realice con miras a nivelar la prestación de servicios públicos básicos en todo el territorio municipal que abonen a uno de los componentes centrales de la cohesión social en el desarrollo de Puebla.

### 1.5.3 Transparencia y rendición de cuentas

El gobierno municipal de Puebla cumple estrictamente con todas las obligaciones que le señala la normatividad en esta materia. Su labor se ha visto reconocida por organismos nacionales y extranjeros. Los datos de los que se disponen muestran que tiene un avance sustantivo en relación con el promedio de los municipios del país. Como ocurre con el tema de participación ciudadana –con el cual está estrechamente vinculado–, el de transparencia resulta difícil de medir y evaluar. En este sentido, la información derivada de las entrevistas arrojó evidencia sobre las limitaciones que tiene el municipio de Puebla en esta área.

Más allá de la utilidad de la información que genera el ayuntamiento, ésta debe ser considerada a partir de qué tanto es conocida por la mayor parte de la población y la propia administración municipal. El mejor ejemplo de ello es el Sistema de Evaluación del Desempeño cuyos antecedentes se remontan siete años atrás y donde, en las entrevistas realizadas para la elaboración de este trabajo se hizo evidente que los indicadores que lo componen, no son conocidos por el personal de áreas ajenas a las que los generan.

Por otra parte, en la información que se encuentra disponible hay algunas lagunas, por ejemplo, los criterios para asignar recursos a las Juntas Auxiliares. La transparencia en dicho criterio y, por ejemplo, en el uso que las Juntas dan a dicho recurso podría ser una de las primeras acciones a realizar en el futuro inmediato, pues serviría para generar procesos de conformación de ciudadanía a nivel micro local.

La Coordinación General de Transparencia cuenta con un indicador en la línea de acción para llevar a cabo acciones para transparentar procesos de ejercicio presupuestal, revisión de cuentas públicas, inversión y adquisiciones. El indicador mide el número de documentos actualizados en el portal de Internet, lo cual no arroja ninguna información sobre los criterios de asignación del gasto. Este tipo de información es la que mayor interés puede tener para sus potenciales usuarios, por lo tanto, es necesario recordar que la transparencia no sólo consiste en informar sobre las acciones realizadas, sino también en explicar la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, otra deficiencia importante es que al día de hoy el gobierno municipal carece de canales eficaces para que la población esté enterada de los resultados de su gestión. En primer lugar porque el sistema de evaluación del desempeño, al carecer de indicadores estratégicos, no permite evaluar los avances obtenidos en el mediano y largo plazo; y además porque el principal medio para hacer pública la información es el portal del Internet. Si se considera que en 2011, el 70% de las viviendas no tenía acceso a Internet y el 60% no tenía computadora, se hace evidente que el acceso a esta información está limitado a un segmento de la población. Ello sin considerar a los

habitantes analfabetas y/o que hablan una lengua indígena. Esto también es un factor que afecta considerablemente los objetivos que sobre cohesión social se proponen en el presente plan y evidentemente urgen acciones en la materia.

### 1.5.4 Marco jurídico

El marco jurídico del municipio de Puebla es sin lugar a dudas muy completo si se le compara con el que dispone el promedio de los municipios del país. Pero la evidencia parece apuntar hacia un cierto rezago en cuanto a las necesidades de un municipio que debe ser líder de una de las zonas metropolitanas más importantes de México. La complejidad de las actividades que se desarrollan en el municipio y en la ZMPT, requiere de un andamiaje jurídico en constante evolución. Casi todos los planes de desarrollo han enfatizado la importancia de que el marco legal del municipio se modifique para hacer más ágiles los trámites para el sector privado y para la regulación del desarrollo urbano. Si bien ambas materias tienen una importancia fundamental para el desarrollo, hay otras en donde los avances no sólo son necesarios, sino urgentes.

Ese es el caso de la reglamentación con enfoque metropolitano, aunque en los últimos años se ha señalado la necesidad de homologar los reglamentos de los municipios de la ZMPT, no ha habido avances concretos al respecto. Como ya se mencionó en los apartados anteriores, para llevar a cabo una tarea de este tipo se requiere de la suma de voluntades políticas y de un liderazgo comprometido en la materia; ambos aspectos deben ser fortalecidos en el caso del municipio de Puebla. La prestación de servicios públicos, el sistema de seguridad pública y el desarrollo urbano son los ejemplos más claros de que la carencia del acuerdo de los actores de la ZMPT ha derivado en graves problemas sociales, ambientales y económicos. Y esta situación tenderá a agravarse con el tiempo mientras los implicados no se pongan de acuerdo para trabajar de manera coordinada.

Otro problema grave relacionado con el marco jurídico es la debilidad en su aplicación. En materia de desarrollo urbano es evidente la falta de respeto por la normatividad para preservar áreas protegidas o la construcción de espacios habitacionales en lugares donde no se cuenta con las condiciones adecuadas para la prestación de servicios públicos. Los desarrolladores privados se limitan a construir viviendas y una vez comercializadas, el municipio se queda con el problema de proveer a esa población de servicios públicos. De acuerdo con datos de 2009, una de las áreas en las que el municipio no tenía regulación era la de fraccionamiento y municipalización. Dos de los temas donde la ausencia de sanciones es más reveladora, es el caso del relleno sanitario de Chiltepeque concesionado a una empresa privada y el incumplimiento en el pago del predial que tanto daña la capacidad del municipio para financiar el desarrollo.

## 1.6 Escenarios

### 1.6.1 Participación ciudadana

#### 1.6.1.1 Escenario inercial

La participación ciudadana seguirá canalizándose a través de mecanismos centralizados, poco representativos y de escasa incidencia en la gestión municipal, y por lo tanto poco eficaces para apoyar el proceso de desarrollo del municipio. Esto representará la mayor limitación para poder avanzar en el fortalecimiento de un esquema de desarrollo incluyente y sustentable.

#### 1.6.1.2 Escenario posible

Iniciar la transformación estructural del sistema de participación ciudadana con base en el mejoramiento de su marco jurídico, el establecimiento de un sistema descentralizado cuya capacidad de incidencia esté apoyada por el trabajo técnico del Implan, y cuyos resultados sean debidamente evaluados con el fin de procurar su constante mejora.

#### 1.6.1.3 Escenario óptimo

Contar con un sistema de participación ciudadana en el que los habitantes de todas las colonias y Juntas Auxiliares del municipio se encuentren representados, que tenga capacidad de interlocución e incidencia en las políticas públicas del ayuntamiento y que garantice que éstas últimas procuren un modelo de desarrollo incluyente y equitativo.

### 1.6.2 Gestión pública

#### 1.6.2.1 Escenario inercial

- a. Las juntas auxiliares seguirán siendo un obstáculo para la gestión del desarrollo del gobierno municipal de Puebla, caracterizándose por su falta de cooperación y transparencia. Ello significará una agudización de la brecha en los niveles de bienestar que existe al interior del territorio municipal con el consecuente impacto en materia de seguridad pública.
- b. La gestión municipal no dispondrá de bases para mejorar las políticas públicas que desarrolla ni determinar sus avances. El sistema de evaluación seguirá siendo un fin y no un medio, y sólo servirá para obtener certificaciones y reconocimientos

ante instancias académicas e internacionales pero su aportación para mejorar las condiciones de vida de la población del municipio será nulo.

- c. La mayor parte de los problemas más graves de la población en materia de prestación de servicios públicos y desarrollo urbano seguirán agudizándose ante la incapacidad de los ayuntamientos de la ZMPT para generar esquemas de asociación intermunicipal, con lo cual la calidad de vida de los habitantes tendrá un grave deterioro, imposibilitando el desarrollo integral de la zona.
- d. El gobierno municipal seguirá dependiendo de los recursos de la federación para llevar a cabo sus acciones, lo cual hará depender su capacidad de gestión del desarrollo de eventos que están fuera de su control, como puede ser una descenso en los precios internacionales del petróleo. Ello limitará su capacidad de respuesta a las necesidades de su población perdiendo legitimidad y apoyo político.
- e. El municipio seguirá priorizando el gasto administrativo sobre el de inversión, con lo cual no se canalizarán los recursos necesarios para procurar el desarrollo integral del municipio, lo cual repercutirá en su competitividad y en sus metas de desarrollo social.

#### 1.6.2.2 Escenario posible

- a. Empezar el proceso de transformar la relación con las juntas auxiliares mediante el diálogo, la participación y el uso de estímulos concretos.
- b. Definir metas claras para las distintas áreas de la gestión municipal, empleando indicadores de desempeño que arrojen información relevante y útil para mejorar las políticas públicas del gobierno.
- c. Formalizar la asociación con municipios de la ZMPT en torno a algunos de los problemas más apremiantes en materia de servicios públicos y desarrollo urbano.
- d. Adoptar estrategias eficaces para elevar la aportación del ingreso propio al total del ingreso municipal, así como hacer más eficiente el uso del gasto a fin de dedicar más recursos a la inversión con base en criterios de equidad.

### 1.6.2.3 Escenario óptimo

- a. Contar con autoridades auxiliares que potencien los resultados de las políticas públicas del gobierno municipal con base en la cooperación, transparencia, participación ciudadana y corresponsabilidad.
- b. Consolidar un sistema de indicadores que aporten la información necesaria para evaluar la gestión pública municipal, el cual se encuentre en permanente revisión por parte del gobierno y la ciudadanía con el fin de que también sirva como un mecanismo eficaz de rendición de cuentas.
- c. Las distintas acciones que requieren del trabajo coordinado de los municipios que integran la ZMPT se desarrollarán con base en esquemas de asociación, los cuales se llevarán con base en el cumplimiento de la ley, con eficiencia y eficacia. El gobierno del estado y el federal brindarán las condiciones políticas, legales y financieras necesarias para apoyarlos.
- d. El ingreso propio del municipio aportará una proporción casi equivalente a la de las transferencias federales al total del ingreso. Ello permitirá contar con más recursos de los que el gobierno municipal podrá disponer, con base en la participación de la ciudadanía, para invertir en obras y acciones que incidan en el desarrollo de la mayor parte de la población, privilegiando la atención a los grupos más marginados.

## 1.6.3 Transparencia y rendición de cuentas

### 1.6.3.1 Escenario inercial

Las acciones de transparencia del gobierno municipal de Puebla seguirán desarrollándose con estricto apego a la ley para informar, pero con debilidad como un canal eficaz para la rendición de cuentas de las autoridades ante su electorado. Las prioridades en materia de transparencia seguirán siendo definidas por las instituciones evaluadoras y no por la población; lo cual agudizará su apatía y falta de confianza en su gobierno, desincentivándose aún más la participación ciudadana y conservando las condiciones para la impunidad y corrupción.

### 1.6.3.2 Escenario posible

Transformación de los mecanismos de rendición de cuentas con el fin de que la mayor parte de la población pueda acceder a ellos, disponiendo de información actualizada, precisa y de interés con lo cual pueda exigir rendición de cuentas a su gobierno municipal.

### 1.6.3.3 Escenario óptimo

El municipio de Puebla contará con mecanismos de transparencia que ofrezcan información suficiente, veraz y actualizada para que la ciudadanía conozca y evalúe el trabajo de sus autoridades; la sociedad civil organizada participará de manera activa y permanente en el fortalecimiento y consolidación de dichos mecanismos como único medio para garantizar que la mayor parte de la población se beneficie del desarrollo del municipio.

## 1.6.4 Marco jurídico

### 1.6.4.1 Escenario inercial

La problemática inherente a una zona tan poblada e importante como lo es la ZMPT se agudizará en el corto plazo y la autoridad municipal carecerá de los instrumentos jurídicos para apoyar las acciones necesarias para responder a dichos problemas. La falta de sanciones a compañías, empresarios y particulares minará aún más la falta de confianza de la población en su autoridad y ello derivará en el deterioro de la gobernabilidad, la calidad y nivel de vida de todos los habitantes de la zona y del medio ambiente de la región.

### 1.6.4.2 Escenario posible

El gobierno municipal establecerá acuerdos en el corto plazo con los ayuntamientos conurbados a fin de avanzar en el diseño e implementación de reglamentación homogénea en los temas que se consideren más urgentes. Al mismo tiempo, se realizará un análisis exhaustivo de todo el marco jurídico municipal con el fin de actualizarlo de forma tal que responda a las necesidades de la gestión. El gobierno municipal tomará acciones para aplicar las sanciones que genere el incumplimiento de la ley en todos los ámbitos de su competencia.

### 1.6.4.3 Escenario óptimo

El marco jurídico del municipio de Puebla proporcionará las bases necesarias para que el gobierno disponga de las herramientas legales que le permitan regular con claridad, transparencia, eficacia y oportunidad las acciones necesarias para el desarrollo integral del municipio. Para ello se contará con un sistema jurídico homogéneo para todas las áreas de la gestión pública en las que sea necesario que concurran los gobiernos municipales de la ZMPT. Prevalecerá el respeto por el estado de derecho y la aplicación de la ley se realizará sin distinciones de cualquier tipo, tal y como más adelante se señala en eje estratégico sobre cohesión social.





## 2. DESARROLLO ECONÓMICO

### 2.1 Antecedentes

#### 2.1.1 Retos

El desarrollo económico no es una función dentro de los atributos del gobierno municipal. Aunque el artículo 115 constitucional menciona que el municipio deberá “participar en la formulación de planes de desarrollo regional”, no habla expresamente de las actividades que deberá realizar dentro de los mismos.

La realidad ha demostrado que la promoción del desarrollo local es una prioridad para las administraciones municipales. Como evidencia de ello, podemos revisar los registros de participación de programas municipales en el Premio Gobierno y Gestión Local (PGyGL). A lo largo de sus doce ediciones anuales se ha consolidado una base de datos de 4,404 experiencias que, a juzgar por las propias autoridades locales, han sido de alguna forma exitosas. El CUADRO 29 muestra una revisión de los programas exitosos que tocan el tema del desarrollo económico municipal encontrando un total de 514 registros que representan el 11.7% del total. Lo remarcable es que esta proporción está por encima del 7.3% que representa el total de experiencias relacionadas con servicios públicos y del 3.1% que representan los programas de planeación urbana, ambos temas son los principales mandatos constitucionales para los municipios.



Cuadro 29. Clasificación de experiencias exitosas del Premio Gobierno y Gestión Local

| Clasificación                     | Edición 2012 Programas | Total de Ediciones |            |
|-----------------------------------|------------------------|--------------------|------------|
|                                   |                        | Programas          | Porcentaje |
| Conservación Ecológica            | 19                     | 322                | 7.3%       |
| Desarrollo Municipal              | 38                     | 514                | 11.7%      |
| Educación                         | 35                     | 375                | 8.5%       |
| Infraestructura Municipal         | 60                     | 471                | 10.7%      |
| Modernización Administrativa      | 34                     | 583                | 13.2%      |
| Participación Ciudadana           | 13                     | 272                | 6.2%       |
| Planeación Urbana                 | 5                      | 135                | 3.1%       |
| Política Social                   | 54                     | 664                | 15.1%      |
| Rec. Esp. Fortalecimiento Mpal. * | 0                      | 49                 | 1.1%       |
| Salud Pública                     | 20                     | 305                | 6.9%       |
| Seguridad Pública                 | 21                     | 288                | 6.5%       |
| Servicios Públicos                | 22                     | 322                | 7.3%       |
| Transparencia y Rend. de Ctas.    | 9                      | 104                | 2.4%       |
| <b>Total Recibidos</b>            | 330                    | 4404               | 100.0%     |

\*El reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal se otorgó a gobiernos estatales que promovían el municipalismo. Sólo se entregó en 2003 y 2004.

Fuente: Elaboración propia con datos del PGyGL.

En materia de desarrollo y promoción económica, la federación es la instancia que más atribuciones y recursos tiene para lograrlo, los gobiernos estatales le siguen en capacidades. Por lo tanto, el primer reto de cualquier municipio en este tema es entonces lograr atraer las acciones y los recursos tanto de la federación como de su estado.

Al aprovechar que participa en la planeación regional entonces no es sólo un gestor sino que también puede tomar decisiones. Por lo tanto, los planes elaborados localmente son factibles de realizarse, pero necesariamente van a requerir de la participación y/o de los recursos federales y estatales.

El problema aquí es que las relaciones intergubernamentales en México no están ni totalmente definidas ni institucionalizadas. Es decir, a pesar de las atribuciones que la Constitución otorga a cada nivel de gobierno, los mecanismos para ejecutar las funciones concurrentes y coincidentes no son suficientemente claros. Generalmente, la federación etiqueta los recursos o pone las reglas del juego para el ejercicio de los recursos, como sucede, por ejemplo, con el ramo 33 o con los fondos PYMES. Lo que no queda definido es cómo estados y municipios van a complementar o apoyar con acciones propias a programas federales como los mencionados.

Esto provoca que las acciones municipales queden subordinadas a los lineamientos de los programas federales y estatales y difícilmente puedan ser las que lleven la iniciativa.

Proponer y posicionar temas decididos a nivel local, es uno de los más importantes retos que tiene un municipio en México que se avoca a la promoción del desarrollo económico. Obviamente, la estrategia es vincularse a los programas existentes e intentar incidir lo más posible en la definición de los temas y proyectos.

El otro reto inmediato es la coordinación metropolitana. El municipio de Puebla se encuentra en una gran área metropolitana conformada por 39 municipios pertenecientes a dos estados. En muchos de esos municipios se encuentran algunas de las empresas más importantes, universidades destacadas, sitios o atractivos turísticos y, desde luego, mucha de la mano de obra altamente capacitada de la zona. La necesidad de interacción con ellos no es sólo deseable sino indispensable. Sin embargo, no existe ningún mecanismo formal para que ésta se lleve a cabo al menos en forma muy básica<sup>5</sup>.

En México, la coordinación metropolitana se da de facto y, en buena medida, es realizada por el gobierno estatal. La prohibición constitucional para que existan autoridades intermedias entre el presidente municipal y el gobernador ha sido la limitante para la conformación de un nivel de gobierno o instancia que asuma la autoridad en las zonas metropolitanas conurbadas. El resultado es que, en todos los temas pero, en especial para el desarrollo económico, es indispensable que los municipios conurbados cuenten con mecanismos de coordinación que agilicen trámites, uniformen reglamentos y procedimientos, aprovechen las potencialidades de cada municipio y no dupliquen esfuerzos.

Para entender mejor este punto se puede tomar la información que ha generado el Índice de Competitividad de las Ciudades de México (ICCM) que ha realizado el CIDE en 2004, 2007 y 2011. El índice se calcula a partir de cuatro componentes: uno económico, uno institucional, uno socio-demográfico y uno urbano espacial. Cada componente se integra con diversas variables cuyos datos son oficiales y del dominio público.

<sup>5</sup> Durante la administración 2011-2014, el Instituto Municipal de Planeación dio el primer paso en la materia al diseñar y operar la Primer Agenda de Coordinación Metropolitana, misma que en una primera etapa se desarrolló con los municipios de la zona conurbada.

En el cálculo de 2004, se consideró a los 18 municipios de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala que corresponden al estado de Puebla. En el CUADRO 30 podemos observar que dicha zona se ubicó en el lugar 17 entre las sesenta ciudades más importantes del país. Para el nivel de población de la ciudad, la cuarta conurbación más importante, y para el tipo de industria que tiene instalada, es definitivamente un lugar bajo.

En el cálculo de 2007, la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala quedó ubicada en el lugar 20 es decir, cayó tres lugares respecto de 2004. Por la forma como está calculado el índice no quiere decir que Puebla necesariamente registró una menor competitividad respecto de la que tenía en 2004 pero, sí es claro que no la incrementó al igual que otras ciudades, de ahí la caída en la lista.

Cuadro 30. Índice de Competitividad de las Ciudades de México (ICCM), ciudad de Puebla

| Año              | Concepto         | Valor | Lugar |
|------------------|------------------|-------|-------|
| 2004             | Promedio         | 41    | 17    |
| 2004             | Económico        | 74    |       |
| 2004             | Institucional    | 27    |       |
| 2004             | SocioDemográfico | 14    |       |
| 2004             | Urbano           | 49    |       |
| 2007             | Promedio         | 63    | 20    |
| 2007             | Económico        | 74    |       |
| 2007             | Institucional    | 55    |       |
| 2007             | SocioDemográfico | 61    |       |
| 2007             | Urbano           | 62    |       |
| 2011 Actualizado | Promedio         | 63    | 22    |
| 2011 Actualizado | Económico        | 75    |       |
| 2011 Actualizado | Institucional    | 54    |       |
| 2011 Actualizado | SocioDemográfico | 64    |       |
| 2011 Actualizado | Urbano           | 58    |       |
| 2011 Nuevo       | Promedio         | 72    | 19    |
| 2011 Nuevo       | Económico        | 81    |       |
| 2011 Nuevo       | Institucional    | 81    |       |
| 2011 Nuevo       | SocioDemográfico | 73    |       |
| 2011 Nuevo       | Urbano           | 53    |       |

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Competitividad de las Ciudades de México (ICCM).

Para el último cálculo, el de 2011, Puebla se ubicó en el lugar 22 lo que vino a confirmar una tendencia decreciente de su ubicación respecto de otras ciudades del país. Es de destacar que precisamente el componente económico es el que en todos los casos ha salido más bajo y es por lo tanto el que más ha influido en el bajo posicionamiento de la ciudad. Una de las explicaciones de este resultado puede observarse en el CUADRO 31, mostrando el hecho de que algunos municipios de la zona metropolitana tienen muy buenos niveles de producción económica por persona pero muchos se encuentran en niveles muy bajos.

Cuadro 31. Producción bruta

| Municipio               | Población | Producción bruta. Total por persona ocupada (miles de pesos) |
|-------------------------|-----------|--|
| Amozoc                  | 100,895   | 176.5  |
| Coronango               | 34,056    | 169.8  |
| Cuatlancingo            | 7,807     | 2791.2   |
| Chiautzingo             | 18,744    | 26.5   |
| Domingo Arenas          | 694       | 29.3   |
| Huejotzingo             | 63,025    | 877  |
| Juan C. Bonilla         | 18,333    | 87   |
| Ocoyucan                | 25,387    | 100  |
| Puebla                  | 150,306   | 350.1  |
| San Andrés Cholula      | 99,134    | 371.8  |
| San Felipe Teotlancingo | 936       | 21.9   |
| San Gregorio Atzompa    | 8,068     | 161.1  |
| San Martín Texmelucan   | 140,638   | 320.9  |
| San Miguel Xoxtla       | 11,472    | 1323.5   |
| San Pedro Cholula       | 119,727   | 148.6  |
| San Salvador el Verde   | 28,395    | 64.5   |
| Tepatlaxco de Hidalgo   | 16,275    | 57.1   |
| Tlaltenango             | 6,209     | 25.7   |

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Competitividad de las Ciudades de México (ICCM).

Esto es muy importante ya que en el ejercicio de 2011 se hizo un nuevo cálculo con más variables que estuvieron disponibles y con una lista mayor de ciudades consideradas. Se pasó de 46 a 56 variables y de 60 a 74 ciudades. En esta nueva versión del índice ya se considera al municipio de Puebla dentro de la ZMPT. En este nuevo ejercicio dicha zona queda ubicada en el lugar 19 de 74, lo que le da un ligero repunte. Sin embargo, el componente económico sigue siendo el de más bajo desempeño.

Por otro lado, el estudio sobre competitividad del CIDE incluye un apartado que habla sobre los perfiles de competitividad de las ciudades. En este capítulo se pretende vislumbrar la vocación y modalidad productiva de las ciudades así como el impacto o la influencia que tienen a nivel regional. La ciudad de Puebla está incluida en el grupo de ciudades con perfil industrial, comercial y de servicios modernos, que es el grupo de las dieciséis ciudades más pujantes del país. En el mismo capítulo se considera a Puebla como una ciudad con liderazgo regional alto en la zona centro y sur.

En resumen, Puebla tiene una jerarquía poblacional y de producción industrial que deberían posicionarla como una de las ciudades más competitivas y ricas de México. Algunos indicadores muestran a Puebla en lugar notablemente inferior al que debiera tener. El municipio de Puebla debe entonces bien definir su vocación o áreas de mejor desempeño económico, debe lograr una integración metropolitana funcional y contar con mejores mecanismos de coordinación intergubernamental con los gobiernos estatal y federal.

### 2.1.2 El Plan Estratégico 2031 (PEP2031)

El PEP2031 no presenta un diagnóstico sobre el desempeño económico de la ciudad de Puebla muy detallado ni documentado. Sin embargo, es un buen ejercicio que busca una visión de mediano y largo plazos para la ciudad, resaltando muchas de las capacidades y potencialidades locales. El plan no hace énfasis ni es muy claro en cuanto a las acciones que cada nivel de gobierno debe asumir específicamente, ni cómo se van a coordinar entre ellos. El conjunto de proyectos que presenta es muy valioso. Aunque algunos rebasan las capacidades y atribuciones del municipio, todos tienen objetivos alcanzables y están acordes a la etapa de desarrollo que vive la ciudad. Con la idea de lograr continuidad en las acciones, en un apartado más adelante se retoman dichos proyectos y la forma en que pueden seguir siendo apalancados y proyectados en el futuro.

### 2.1.2 Los Planes Municipales de Desarrollo 2008-2011 y 2011-2014.

En cuanto al PMD 2008-2011 no se cuenta con un diagnóstico muy detallado. Sin embargo, posiciona a la inversión extranjera directa como uno de los ejes más importantes para el desarrollo y, en este sentido habla de disminuir “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 mejores herramientas para

atraer inversión extranjera directa no las tiene el municipio. En las acciones a seguir no se hace referencia a la coordinación con otros niveles de gobierno y no se propone programas específicos.

De igual manera, se menciona el destacado papel que tiene Puebla en educación superior: “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 política educativa tampoco es función municipal, aunque sí lo es el promover el establecimiento de vínculos más fuertes entre los centros de educación superior y las empresas. En este último sentido, se instauró el modelo de asociación gobierno-universidades a través de programa “Puebla, Capital Universitaria de México”.

Este PMD 2008-2011 reconoce que el turismo tiene un gran potencial para el municipio. “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 hotelera 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.” A pesar de tener claro el mercado turístico de la ciudad, el Plan no hace énfasis en acciones que promuevan el turismo cultural o de placer y menos aún el internacional.

Por otro lado, tiene un enfoque hacia la competitividad, “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”. Sin duda, es una buena visión pero no deja claro cómo el municipio puede involucrarse en tales tareas.

En resumen, el PMD 2008-2011 incluyó una serie de objetivos y estrategias muy generales. Los programas propuestos para lograrlos abarcan los siguientes campos:

- Marco institucional económico
- Promoción y coordinación económica
- Infraestructura y servicios para la producción
- Capital humano, emprendedores e innovación tecnológica.



Estos enuncian acciones definitivamente muy deseables pero, como suele ser común en programas de desarrollo municipales, carecen de un calendario concreto, responsables de la ejecución, recursos asignados para cada programa, elementos de interacción con otros gobiernos (municipales, estatal y federal) y, desde luego, no existe ningún tipo de indicadores para monitoreo y evaluación.

El Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014 es más específico en su diagnóstico y está mejor adaptado a la realidad del municipio. Parte de una visión histórica importante como la reducción de la importancia de las empresas textiles y del fortalecimiento de otras industrias: “fueron las grandes empresas de las ramas de la química (hierro y acero) y automotriz, todas ellas de capital foráneo, las que se constituyeron en las más dinámicas de la industria de la transformación de la entidad”. Es importante que se haga referencia a que las inversiones importantes fueron de capital extranjero, ya que ese hecho parece haber marcado a la ciudad en el sentido de, necesariamente, buscar inversiones extranjeras para potenciar el desarrollo.

El diagnóstico destaca que hacia finales del siglo pasado la economía poblana pasó a ser más comercial y de servicios que industrial. También considera como importante el fenómeno de la metropolización regional. En especial desde el punto de vista de que el municipio de Puebla no es el que concentra las actividades más importantes o con más dinamismo, ya que “En el 2010 el municipio de Puebla desciende su participación en la PEA al 59.8 %; por el contrario, los municipios de Amozoc, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, San Pablo del Monte y Zacatelco, elevan su participación.”

De igual forma, se visualiza a la zona metropolitana como un conjunto de municipios con distinta vocación y capacidades: “el índice de especialización económica, revela que el Municipio de Puebla tiene ventajas en los sectores de comercio, con un índice de 1.09, y el de servicios con índice de 1.16. En el sector industrial alcanza un índice de 0.87, el cual es superado por los municipios de: Amozoc (1.46), Coronango (1.38), Cuautlancingo (1.31), San Andrés Cholula y San Pedro Cholula con un índice de 1.0. Asimismo, el área tlaxcalteca tiene ventajas en el sector agropecuario (2.28) y en el sector industrial (1.34), estando por arriba del área poblana.”



Muy en especial se debe concretar la estrategia “Desarrollar un programa estratégico en materia de competitividad con enfoque metropolitano, a partir de un sistema de información e indicadores.”

En cuanto a turismo, el PMD 2011-2014 le da importancia al igual que el PMD del trienio anterior. “Es indudable que a partir del potencial turístico existente, Puebla puede posicionarse como una ciudad de la cultura y el conocimiento, gracias a su oferta en museos, centros prehispánicos, danzas y gastronomía.” No hace un análisis detallado del potencial pero algunas de las acciones propuestas están bien enfocadas como se verá más adelante.

En resumen, las líneas estratégicas y objetivos que se plantea en este plan son las siguientes:

- Infraestructura para el Abasto Popular
- Impulso a la Competitividad con Enfoque Metropolitano
- Emprendimiento y Creación de Empleo
- Impulso al Turismo

Las acciones específicas para cada uno de estos temas están mucho mejor definidas que en el Plan de desarrollo anterior. En especial es de destacarse la visión metropolitana y de coordinación con los otros niveles de gobierno. Sin embargo, al igual que el Plan anterior no presenta ni un calendario específico, ni responsables, ni recursos con los que se contará para lograr los objetivos.

## 2.2 Proyectos

El CUADRO 32 muestra los proyectos relacionados a los temas económicos que se plantearon en el PEP203 I.

Cuadro 32. Proyectos económicos PEP203 I

| Proyecto                | Descripción  |
|-------------------------|--|
| Capital Plus            | Fortalecer y crear nuevos centros, bien integrados a la sociedad, que incrementen y articulen la generación del conocimiento que promuevan la innovación y el desarrollo de la tecnología.   |
| Innovación y Tecnología | Mejorar a la Ciudad en el mercado de los negocios y el turismo. Puebla promoverá sus bienes y servicios a través de exposiciones que permitirán un acercamiento con otros países de tradiciones productivas diferentes, de tal manera que se logre un intercambio comercial y de servicios, complementándolo con Congresos que incluyan conferencias de talla internacional.   |
| Punto de encuentro      | Implantación de una red de fibra óptica y de banda ancha con acceso inalámbrica, utilizando las telecomunicaciones, que comunique a Puebla de una manera más eficiente con el país y el mundo. Capaz de integrar la tecnología, la sociedad y la calidad de vida en un circuito virtual de mejora continua. La ciudad será convertida en un centro proveedor de servicios financieros, industriales, comerciales, de apoyo, educativas y gubernamentales, así como de recursos humanos a través de la tecnología de la información.  |
| Ciudad Digital          | Acciones: Instalación de un consejo de vinculación entre Gobierno, empresas del sector Turístico e instituciones educativas; creación de una oficina para convenciones y visitantes, creación de un centro de capacitación y formación de prestadores de servicios del sector turístico, adecuación de la capacidad instalada con respecto a la demanda y calidad de los servicios turísticos en diversos rubros; fomentar al turismo vivencial de tal manera que el turista viva "la experiencia de visitar Puebla"; apoyar a mayoristas de agencias de viajes para que conformen productos turísticos; potencializar al gran número de estudiantes de turismo que se están preparando en Puebla para lograr el desarrollo de la Ciudad, mediante una asociación de Estudiantes de Turismo y Gastronomía. |
| Puebla turística        | Crear espacios de comercialización en lugares estratégicos de la República Mexicana para artesanías y productos poblanos.  |
| Puebla: Punto de Venta  | Mejorar a la Ciudad en el mercado de los negocios y el turismo. Puebla promoverá sus bienes y servicios a través de exposiciones que permitirán un acercamiento con otros países de tradiciones productivas diferentes, de tal manera que se logre un intercambio comercial y de servicios, complementándolo con Congresos que incluyan conferencias de talla internacional.   |

Fuente: Elaboración propia con base en los PEP203 I.

Por su parte, el PMD 2008-201 I presenta diversas acciones, sin embargo, sólo retomamos algunas que nos parecen remarcables y trascendentes para los temas abordados.

### a. 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.
- 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.
- 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.

### b. 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.
- 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.
- Implementar el Plan Estratégico de Turismo.
- 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.
- Inducir en los agentes económicos a una cultura de inclusión social y distribución de la riqueza.

### c. Infraestructura y servicios para la producción

- 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.
- Instrumentar políticas territoriales en congruencia con el Plan de Desarrollo Urbano para la dotación de suelo destinado a usos industriales y comerciales.

d. Capital humano, emprendedores e innovación tecnológica.

- Crear esquemas de vinculación efectiva entre los sectores productivos y el sector educativo para impulsar la productividad y competitividad en las empresas.
- Promover en los centros educativos de la zona metropolitana de la ciudad el desarrollo tecnológico y la innovación.
- 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.
- Promover proyectos productivos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de los barrios, unidades habitacionales y comunidades del municipio.
- 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.

En el caso del Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014 se presenta acciones específicas para los siguientes temas:

a. Infraestructura para el Abasto Popular.

- Mejorar las condiciones de funcionamiento interno de los mercados y la Central de Abasto con esquemas de corresponsabilidad, a través de acciones de sensibilización a locatarios sobre temas como: limpieza, seguridad, servicio al cliente y oportunidades de oferta diversificada.
- Mejorar las condiciones físicas y logísticas de la Central de Abasto mediante esquemas de financiamiento tripartito entre la Federación, el Estado y el Municipio, para impulsar la competitividad desde un esquema de corresponsabilidad de manera moderna y eficiente.
- Implementar las Jornadas Puebla Limpia en los mercados, promoviendo su certificación como Mercado Saludable.
- Incrementar el número de mercados con la Certificación de Mercado Saludable.
- Implementar la campaña de promoción y difusión sobre los beneficios de comprar en un Mercado Saludable.
- Profesionalizar la administración de los mercados municipales mediante la actualización y capacitación de los servidores públicos que se desempeñan en ellos.

- Capacitar a locatarios en procesos y técnicas de mercadeo, emprendurismo e innovación, para favorecer una mayor afluencia de consumidores a los mercados y espacios de comercialización.
- Propiciar la redistribución de la oferta y construcción de nuevos espacios de comercialización en zonas carentes de este servicio, adecuados a la demanda poblacional.
- Aprovechar la infraestructura existente mediante la redistribución interna, atendiendo las vocaciones de los mercados y las necesidades de cada zona.
- Modernizar y actualizar los procesos de adjudicación y asignación de locales.
- Actualizar el padrón de locatarios de los mercados municipales y de apoyo.
- Aprovechar la capacidad instalada de los mercados en coordinación con la Unidad de Normatividad y Regulación Comercial de la Tesorería.
- Implementar una campaña permanente de afiliación al seguro popular en coordinación con otras instancias municipales, estatales y federales, reforzando el compromiso social.
- Establecer esquemas que permitan la incorporación de nuevos locatarios en mercados, creando nuevas alternativas al comercio informal.
- Impulsar proyectos de remodelación en el área de operación del rastro, para llevar a cabo un sacrificio adecuado con las condiciones sanitarias establecidas, propiciando acciones con el Gobierno del Estado para la consolidación del proyecto "Rastro TIF".
- Remodelar las oficinas administrativas para mejorar la atención a proveedores, introductores, servidores públicos y ciudadanos que utilizan este servicio.
- Propiciar la reactivación de la planta de tratamiento de agua, para regenerar el agua ocupada en el proceso de sacrificio de ganado.
- Promover acciones destinadas a mejorar el manejo y destino final de los residuos sólidos, producidos por el proceso de sacrificio, para disminuir la contaminación ambiental que se produce.

b. Impulso a la Competitividad con Enfoque Metropolitano

- Generar un portal de negocios que ofrezca información relevante, contenga directorios de empresas, el inventario de capacidad instalada, promueva la compra-venta de empresas y ligue a bancos de datos, opciones de fondeo, foros y actividades de negocios.

- Coadyuvar con el Instituto Municipal de Planeación, en la generación del Sistema de Información Municipal facilitando la información referente al entorno económico-productivo del Municipio de Puebla.
- Crear y difundir la Revista Negocios Puebla.
- Promover la toma de decisiones de inversión y desarrollo, con el apoyo de estudios de mercado, de factibilidad, de vocaciones productivas, desarrollo de clusters, de capital social; que permita la promoción y el aprovechamiento de las ventajas competitivas del municipio.
- Generar un Sistema de Inteligencia de Negocios a partir del manejo de información e indicadores.
- Promover la coordinación intermunicipal, considerando el marco legal para impulsar acciones que mejoren la posición competitiva de la metrópoli.
- Promover la homologación de reglamentos municipales, para favorecer acciones de desarrollo con enfoque metropolitano.
- Implementar un esquema de mesas de trabajo estratégicas y operativas para determinar las necesidades de un nuevo sistema de apertura de empresas.
- Impulsar el Sistema Digital de Gestión para la apertura competitiva, rápida y transparente de empresas nuevas.
- Implementar una Ventanilla Única de Atención a las Empresas, que dé seguimiento a los asuntos presentados y permita diseñar procesos de mejora continua y acciones correctivas.

#### c. Innovación y Desarrollo Económico.

- Establecer programas que fomenten la adopción de procesos y modelos innovadores en los negocios de empresas en desarrollo, a través de incubadoras y aceleradoras de negocios, en coordinación con universidades, el gobierno estatal y federal.
- Apoyar la conformación de parques tecnológicos que vinculen por nivel de especialidad las diferentes universidades a los sectores económicos consolidados o con potencial de desarrollo, en coordinación con el gobierno estatal y federal.
- Realizar foros, talleres, seminarios y jornadas, con el tema de innovación y competitividad en coordinación con otros actores.

- Apoyar la difusión de casos de éxito de empresas poblanas que consideren factores de innovación en sus procesos.
- Impulsar el programa Puebla Ciudad Creativa.
- Crear plataformas para el desarrollo de industrias precursoras que permitan fortalecer cadenas productivas.
- Impulsar la creación de empresas de soporte para corporativos de transacciones electrónicas, el uso de las tecnologías de la información, multimedia y comunicación, con apoyos federales y estatales.

#### d. Emprendimiento y Creación de Empleo

- Diseñar un Sistema de Bolsa de Trabajo Digital en coordinación con las universidades, el sector emprendedor y empresarios dirigido a jóvenes del nivel medio superior y superior, así como a profesionistas entre los 20 y 50 años de edad.
- Mantener la realización de Ferias de Trabajo para la promoción de ofertas de empleo.
- Crear el Centro de Competitividad, Innovación y Empleo.
- Fomentar la ocupación de corto plazo, con oportunidades de solución diaria a las necesidades básicas de los desempleados y sus familias.
- Establecer programas que estimulen en los emprendedores el uso de modelos innovadores en sus procesos y promover la inversión en la ciudad, resaltando el avance de las empresas a través de experiencias reales.
- Apoyar la consultoría en: diagnóstico, diseño, implementación de procesos y/o planes de negocios, que promuevan los negocios de las familias y fomenten la innovación a través de incubadoras de negocios.
- Crear un portal de oportunidades para emprendedores.
- Promover entre los jóvenes el registro de ideas para obtener su patente.
- Detonar la generación de marcas poblanas vinculadas con los sectores estratégicos.
- Impulsar un Programa de Recopilación de Información, Análisis e Investigación de Mecanismos de Gestión de Recursos.
- Crear un Sistema de Control de Fondos para apoyar proyectos estratégicos para el municipio.



- Generar un esquema para vinculación de proyectos con diferentes fondos que posibilite su ejecución.
- Coadyuvar con el Instituto Municipal de Planeación en la creación de la Agenda de Relaciones Internacionales y Cooperación Descentralizada.
- Generar proyectos de inversión internacionales.
- Crear una campaña de atracción de capital humano y tecnológico a la ciudad.
- Promover a Puebla como sede de eventos nacionales e internacionales.
- Documentar experiencias internacionales de gestión pública desde lo local.
- Rediseñar la estrategia de “hermanamientos”, a partir de selección de ciudades que propicien inversión, capital y desarrollo para el Municipio de Puebla.

#### e. Impulso al Turismo

- Promover los diferentes productos y actividades del municipio para la atracción de visitantes y residentes (corredores turísticos temáticos, semana gastronómica y artesanal, etc).
- Impulsar una Campaña de Promoción del Patrimonio Turístico de Puebla, dirigido al sector de estudiantes foráneos que albergan nuestras universidades.
- Impulsar el programa Anfitriones Turísticos, en coordinación con la juventud poblana.
- Impulsar el programa de Módulos de Atención Turística.
- Crear una página web dedicada al turismo de Puebla.
- Implementar un Número telefónico gratuito de atención bilingüe.
- Facilitar información turística a los visitantes a través de materiales impresos.
- Crear campañas de promoción en medios de comunicación.
- Fortalecer el Observatorio Turístico para identificar el perfil del visitante y evaluar su comportamiento y tendencias.
- Participar activamente en las asambleas de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas Patrimonio.
- Colaborar en acciones que involucren a las ciudades patrimonio.
- Intercambiar experiencias para el mejoramiento de la ciudad en materia turística y cultural.

## 2.3 Evaluación de Metas ¿Qué lograr y cómo?

En el CUADRO 33 se resumen los proyectos propuestos en el PEP2031, el grado de avance que se ha reportado, algunas recomendaciones de cómo cumplir o acelerar los objetivos y la propuesta de indicadores para monitoreo y evaluación.

Cuadro 33. Avance y recomendaciones de proyectos económicos Plan Estratégico 2031

| Línea estratégica | Proyecto                               | Nivel de cumplimiento | Administración municipal<br>Acciones deseables            | Indicador de Monitoreo                             | Indicador de impacto                                    |
|-------------------|--|-----------------------|---|--|---|
| Económica         | Clave de competitividad                | Nulo                  | Vinculación Universidades-Empresas                        | Realización del estudio                            | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |
| Económica         | Empresas familiares                    | Nulo                  | SARE, Promoción tipo “Puro Potosino”                      | Acciones en capacitación o formación               | Crecimiento del PIB. Niveles de empleo bien remunerados |
| Económica         | Capital humano calificado              | Medio                 | Vinculación Universidades-Empresas, Programa de becas     | Avances en capacitación                            | Niveles de empleo bien remunerados                      |
| Económica         | Centro estratégico logístico-comercial | Nulo                  | Gestión ante gobierno estatal                             | Proyecto ejecutivo, Alternativas de financiamiento | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |
| Económica         | Capital plus                           | Medio                 | Instituto de la Innovación, Puebla Ciudad del diseño      | Nuevos negocios                                    | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |
| Económica         | Innovación y tecnología                | Nulo                  | Integración de cadenas productivas                        | Patentes locales                                   | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |
| Económica         | Punto de encuentro                     | Bajo                  | Mejora regulatoria. Intensificar vínculos internacionales | Vínculos internacionales                           | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |
| Económica         | Ciudad digital                         | Bajo                  | Consolidar programa                                       | Puntos de conexión, flujo de datos                 | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |
| Económica         | Puebla Turística                       | Bajo                  | Coordinación metropolitana, incentivos hoteles            | Crecimiento de cuartos de hotel                    | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |
| Económica         | Puebla: Punto de venta                 | Nulo                  | Promoción Comercial tipo “Puro Potosino”                  | Colocación de productos fuera del estado           | Crecimiento del PIB. Niveles de inversión               |

Fuente: Elaboración propia con base en los PEP2031.

Como se muestra en el CUADRO 33, las administraciones municipales pueden complementar varios de los proyectos propuestos en el PEP2031 que tienen pertinencia. Muchas de esas acciones ya se han emprendido pero es importante monitorearlas para tener una idea clara de la contribución que están haciendo al logro de los objetivos.

## 2.4 Indicadores

La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño gubernamental implica un compromiso de las diferentes partes involucradas en el programa, proyecto o acción. De igual forma, permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus principales objetivos, motiva adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública.

Una herramienta útil para el desarrollo de una gestión de calidad, es el monitoreo y evaluación del servicio o producto que provee cada unidad u organización, a través de un conjunto de indicadores clave. Los indicadores de gestión tienen entonces distinta jerarquía. Hay indicadores que están enfocados específicamente al monitoreo de acciones institucionales. Otros indicadores están diseñados para medir el impacto o la eficacia de los programas propuestos. Aunque no están desconectados unos de otros, sí son distintos y se calculan con diferente información.

Un indicador debe ser siempre un cociente, es decir, una razón que contrasta una magnitud con un parámetro de referencia. Un dato duro presentado solo puede ser un elemento valioso de información pero no es en sí un indicador. En este plan se presentan dos grupos de indicadores. El primero relacionado con los aspectos estratégicos de la gestión y el segundo se refiere a los elementos necesarios para el monitoreo de las acciones.

### 2.4.1 Indicadores de impacto

Se considerarán cinco indicadores de impacto que son los que, en última instancia, pueden constatar si el desarrollo económico se dio o no. Los CUADROS 34 y 35 muestran la conformación de los indicadores de impacto propuestos.

El primero de ellos corresponde al **nivel de producción respecto del total de la población**. A nivel nacional sería el Producto Interno Bruto por habitante (PIB/hab). Sin embargo a nivel municipal no se puede calcular ya que el INEGI no reporta el PIB municipal. El dato más cercano es el valor bruto de la producción local llamado Producto Bruto Total (PBT). Este dato se encuentra disponible para todos los municipios del país y tiene un desfase de dos años es decir, contamos con el dato de dos ejercicios anuales anteriores.

El segundo indicador es la **Tasa de Desempleo Local (TDL)** que se puede calcular a partir de los reportes del INEGI. La ventaja de usar ese indicador es que puede ser comparable con el desempleo a nivel nacional y con cualquier otro municipio o zona metropolitana.

El tercer indicador es el número de **Nuevas Empresas Anual (NE/A)** que representa el número de los nuevos negocios en el Municipio. La propuesta es considerar sólo el número (y de ser posible la inversión) que representan las PYMES ya que la inversión extranjera directa no siempre es reportada por la Secretaría de Economía a nivel de zona metropolitana.

El cuarto indicador son los **Visitantes Anuales a la Ciudad**. Es un indicador vinculado al turismo y que se puede calcular con los datos que reporta la Secretaría de Turismo Federal. Sin embargo, de contarse con un sistema adecuado, se podría calcular con información generada localmente.

El quinto indicador es la **Derrama Económica Anual por actividades Turísticas**. Este indicador se puede calcular con estimaciones locales.

Cuadro 34. Indicadores de impacto (a)

| Indicador                      | Interpretación   |
|--------------------------------|--|
| PBT /persona ocupada           | Muestra la dimensión de la generación de riqueza por persona ocupada a nivel local.          |
| Tasa de Desempleo Local        | Indica la cantidad de gente que no realiza frecuentemente una actividad remunerada.          |
| Número de Empresas/habitante   | Da una idea concreta de la capacidad local para generar nuevos negocios.                     |
| Visitantes anuales a la ciudad | Muestra el nivel de visitantes foráneos por año que visitan la ciudad por negocios o placer. |
| Derrama anual por turismo      | Permite dimensionar el volumen de la actividad turística anual como negocio.                 |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 35. Indicadores de impacto (b)

| Indicador  | Interpretación   |
|--|--|
| Tasa anual de crecimiento del PBT                                | Muestra el ritmo y el volumen de crecimiento anual de la economía.   |
| Crecimiento anual del número de PYMES                            | Describe el dinamismo de generación de nuevos negocios.  |
| Tasa anual de mortalidad de las PYMES                            | Pondera las condiciones de estabilidad del mercado y competitividad de los nuevos actores.                                 |
| Crecimiento anual de la inversión                                | Muestra el ritmo y el volumen de crecimiento de los nuevos proyectos.  |
| Crecimiento anual del número de visitantes                       | Muestra el incremento de los visitantes anuales a la ciudad.   |
| Posición en el Índice de Competitividad de las Ciudades del CIDE | Competitividad de la zona metropolitana respecto del resto de las ciudades del país.                                       |
| Otros  | El diseño de los demás indicadores estará vinculado a los programas y acciones mencionados que se consideren prioritarios. |

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los indicadores de monitoreo se proponen como indicadores anuales en razón de que la información disponible se encuentra con dicha periodicidad. Sin embargo, en los casos que sea factible, lo ideal es que sean estimaciones trimestrales como las que presenta el Banco de México o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## 2.5 Línea de base

La línea de base permite establecer una referencia a partir de la cual los programas, proyectos y acciones específicas deben tener una incidencia. El CUADROS 36 establece para el caso del desarrollo económico, un cálculo de línea base a partir de los indicadores estratégicos de impacto.

Cuadro 36. Línea base

| Indicador                            | Valor y unidad de medida          | Fuente / Año  |
|--------------------------------------|-----------------------------------|---|
| PBT /persona ocupada                 | 350,100 pesos por persona ocupada | INEGI 2008  |
| Tasa de Desempleo Local (TD)         | 4,8%                              | Sría. De Desarrollo Económico y Turismo Municipio, 2012 |
| Número de Empresas (NE/A)            | 2,463 empresas                    | Sría. De Desarrollo Económico y Turismo Municipio, 2012 |
| Visitantes anuales a la ciudad (V/A) | 4,405,863                         | Secretaría de Turismo Edo. Puebla 2010                  |
| Derrama anual por turismo (DAT)      | 4,531 millones de pesos           | Secretaría de Turismo Edo. Puebla 2010                  |

Fuente: Elaboración propia.

## 2.6 Diagnóstico de la información

La mayor parte de la información que se utilizó para la realización de este trabajo es información de fuentes federales. Sin embargo, tanto el estado de Puebla como el municipio generan mucha información que puede ser de gran utilidad tanto para afinar el diagnóstico como para el cálculo de los indicadores. En este sentido, una de las recomendaciones muy importantes a seguir es la de crear un sistema para la consolidación y depuración de las bases de datos del municipio. En la medida en que el municipio cuente con más y mejor información propia, generada localmente, podrá tomar mejores decisiones y tendrá mejores elementos de negociación con los demás gobiernos. En el apartado de gobernanza se mencionan algunas recomendaciones para el buen manejo interno de la información que genera el municipio.

## 2.7 Escenarios

### 2.7.1 Prospectiva.

En los últimos años, el municipio de Puebla ha realizado diversos proyectos que han buscado promover el desarrollo económico local. En apartados anteriores se hizo un listado exhaustivo de dichos proyectos. Sin embargo, no existe documentación que permita corroborar los impactos de los proyectos, ni siquiera de cómo se desarrollaron. Sólo ha quedado constancia de la evaluación que se hizo de los programas del PEP2031, cuyos resultados y avances en general son pobres. De esta forma, la falta de continuidad, recursos y articulación intergubernamental han impedido que dichos esfuerzos tengan el impacto que en su momento se previó o se deseó. Como se mencionó anteriormente, el desarrollo económico depende de muchos actores y factores. Debido a sus atribuciones y recursos, el papel que puede jugar el municipio no es el más relevante pero sí puede tener gran incidencia. En especial, el municipio puede ser la entidad coordinadora y operadora de la mayoría de las acciones enfocadas a la promoción económica independientemente de que sean iniciativas o proyectos apoyados con presupuesto estatal o federal.

#### 2.7.1.1 Escenario inercial.

De mantenerse los ritmos de crecimiento y comportamiento de la economía local como hasta ahora el pronóstico de desempeño a mediano plazo sería:

- Bajo crecimiento de la economía. Explicado por la baja aparición de nuevos negocios, que impacta en un bajo número de nuevos empleos formales y que mantiene estancado al mercado interno. A pesar de que se pudieran dar grandes inversiones en la zona metropolitana, el impacto para Puebla sería menor al no poder vincular a los productores locales con dichas inversiones.
- Competitividad estancada. La productividad por persona ocupada debe crecer y para ello es necesario que los nuevos negocios formales tengan cierto nivel de innovación. Es decir, se deben desarrollar sectores dinámicos que estén motivados a emplear nuevas tecnologías y se comprometan más con el desarrollo de su personal.
- Pocos empleos y no bien remunerados. La caída en la generación de nuevos empleos formales es un fenómeno presente a nivel nacional y que se repite en muchas de las grandes economías del mundo. Sin embargo, se deben buscar los mecanismos que incentiven a las micro y pequeñas empresas a formalizarse y acceder a nuevas tecnologías. En la economía del conocimiento es el ingenio lo que cuenta más que el capital.

- Crecimiento turístico desordenado o, incluso, depredador. El riesgo de que la industria turística crezca a partir de determinados atractivos, como un sitio arqueológico o un solo sector de la ciudad puede llevar a una sobreexplotación. La actividad, en general, puede resultar rentable pero, a la larga, puede llevar a un agotamiento o deterioro de las zonas sobreexplotadas.

### 2.7.1.2 El escenario deseable y posible.

El trabajo realizado por todas las administraciones se puede capitalizar por la vía de la institucionalización de prácticas, proyectos y programas que puedan desarrollar las capacidades locales. De igual forma, se debe tener siempre presente que la promoción económica debe verse como una actividad metropolitana que debe ir acompañada de actores estatales y federales. Las propuestas que más potencial y viabilidad han demostrado tener son programa como:

- Ciudad de industria automotriz
- Ciudad de industria textil y confección
- Ciudad Turística
- Ciudad de servicios educativos superiores
- Puebla Capital Mundial de Diseño

Estos programas deben retomarse, fortalecerse y complementarse. Es muy importante entonces quitarles el sello de pertenecer a alguna administración en particular. La recomendación es entonces presentarlos como programas de la ciudad. La oportunidad para presentarlos así, surge del hecho de que han sido una suma de esfuerzos y la sistematización de propuestas, por lo que queda claro que son actividad que han tenido continuidad y deben seguir teniéndola.

Por otro lado, es fundamental que en todos estos programas se constituyan consejos consultivos ciudadanos, comités de expertos o algún otro esquema de vinculación con la ciudadanía y con los grupos económicos y académicos más relevantes para cada tema. Esta vinculación es lo que asegurará la institucionalización de los programas y la retroalimentación necesaria para corregir y afinar el rumbo de cada estrategia.

De lograrse lo anterior, el CUADRO 37 muestra el comportamiento de los indicadores que debieran ubicarse en los siguientes rangos como metas de mediano y largo plazo:

Cuadro 37. Indicadores y su prospectiva

| Indicador                            | Valor y unidad de medida (2017)   | Valor y unidad de medida (2022)   |
|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| PBT /persona ocupada                 | 450,000 pesos por persona ocupada | 550,000 pesos por persona ocupada |
| Tasa de Desempleo Local (TD)         | 3.9%                              | 3.1%                              |
| Número de Empresas (NE/A)            | 4,000 empresas                    | 5,500 empresas                    |
| Visitantes anuales a la ciudad (V/A) | 7,000,000                         | 11,000,000                        |
| Derrama anual por turismo (DAT)      | 9,000 millones de pesos           | 12,000 millones de pesos          |

Fuente: Elaboración propia.

## 2.8 Proyectos

Los proyectos que se recomiendan para complementar a los ya existentes, están basados en casos exitosos municipales y metropolitanos. Estos casos han sido detectados gracias al Premio Gobierno y Gestión Local, una iniciativa ciudadana coordinada por el CIDE para reconocer lo mejor de la gestión local de todo el país. El certamen cuenta ya con doce ediciones anuales de manera ininterrumpida desde 2001 y se ha convertido en un referente obligado de consulta sobre las mejores prácticas municipales.

El primer proyecto propuesto es la promoción económica estilo “Puro Potosino”, para las pequeñas empresas que requieren apoyos para ingresar al mercado local pero a través de los grandes supermercados y al mercado extranjero.

El programa Puro Potosino, desarrollado en el municipio de San Luís Potosí, S.L.P., partió de una encuesta aplicada por el gobierno municipal, en donde se detectó que el segundo tema de mayor preocupación entre la población era la falta de oportunidades laborales. Debido a esta situación, el municipio decidió implementar el programa para contribuir al crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. A la fecha, este grupo de empresas representa el 95% de las entidades económicas y son la principal fuente de empleo, respondiendo por el 75% de la ocupación en el municipio.

Desde su creación a principios del 2004, el programa ha buscado lograr la articulación productiva regional y sectorial para el desarrollo de proveedores potosinos de calidad, promocionar y detonar oportunidades de negocio para las empresas potosinas mediante la vinculación con las grandes cadenas comerciales y de servicios a nivel nacional e internacional. Además de incentivar a la población local a consumir productos desarrollados promovidos por el programa.





Dentro de las acciones emprendidas se encuentran: la comercialización de productos y servicios locales; organización y gestión de foros de negocios y ferias de proveedores potosinos, donde las empresas locales pueden promover sus productos a grandes comercializadores como las tiendas de la asociación nacional de tiendas de autoservicio y departamentales, y del grupo Wal-Mart; realización de actividades de capacitación a los empresarios; publicidad y difusión a través de los diferentes medios de comunicación locales; asesorías en financiamiento; Incubadora de negocios así como exhortar a los beneficiarios a exportar sus productos.

Este programa es de bajo presupuesto y puede complementar al de “Empresas Familiares” o “Puebla: punto de venta”, por lo que no requeriría de una estructura burocrática adicional, el mismo equipo puede hacerse cargo de los tres.

En segundo lugar y de manera complementaria al anterior, puede desarrollarse una comercializadora y marca estilo Guachochi, Chihuahua, que es un esquema de marca local apoyado por una comercializadora que garantiza volúmenes y mínimos de calidad a un gran conjunto de pequeños productores.

Esta iniciativa del Ayuntamiento de Guachochi tuvo por objetivo apoyar integralmente a los pequeños y medianos productores agropecuarios de la zona. Con participación de instancias tales como el gobierno del estado; la Secretaría de Desarrollo Social y la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; el Fondo de Desastres Naturales; el Sistema de Apoyos económicos a la movilidad laboral al interior (SAEMLI); Reconversión productiva; y el Fondo de Infraestructura social municipal; se han establecido 6 subprogramas: 1) Cosecha de agua; 2) mecanización agrícola; 3) equipamiento rural;

4) forrajes alternativos; 5) capacitación y 6) el centro de acopio y comercialización de los productores del campo, para distribuir productos agropecuarios y piscícolas con la marca “La Troja”. Estas dos últimas actividades son las que se recomiendan ya que se realizó un censo de productores locales a partir del cual se pudo hacer una estimación de la capacidad municipal para producir productos comercializables dentro y fuera del municipio. Se concertó con los comerciantes locales para que se comprometieran a comprar a los productores locales. El apoyo financiero y logístico lo dio la comercializadora que además dio capacitación para que los productores pudieran presentar productos con calidad uniforme y coordinarse para generar las entregas en tiempo y forma de los volúmenes que los comerciantes requerían. La comercializadora impulsó a la marca local de manera que los productores del municipio lograron colocar muchos de sus productos en ciudades muy alejadas que, individualmente, hubiera sido imposible lograr.

Este programa se puede aplicar en el municipio de Puebla pero también en varios de los que conforman la zona conurbada que conservan áreas rurales productivas.

El tercero, es la creación de un Foro de Secretarios Municipales Metropolitanos de Desarrollo Económico como se hizo en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco. Es un grupo de trabajo que ha venido reuniéndose desde el trienio anterior y que permite conocer y coordinarse en los diferentes proyectos económicos y de inversión de la zona metropolitana. Surgió como respuesta y complemento al CESJAL, Consejo Económico y Social de Jalisco, que es un órgano ciudadano, colegiado y autónomo que se creó para ser consultado por las autoridades del estado de Jalisco y sus municipios, a quienes les emite recomendaciones u opiniones, sobre proyectos de leyes, decretos o propuestas de programas, así como sobre elaboración de políticas públicas; para impulsar el desarrollo económico y social de Jalisco. En el CESJAL participan 21 organizaciones civiles del sector empresarial, social y académico-asistencial; que son de las más representativas de la sociedad y reconocidas a nivel local e incluso nacional.

Este Consejo permite la interlocución entre sociedad y gobierno con el fin de profesionalizar las propuestas ciudadanas, asegurando su gestión y seguimiento en proyectos, independientemente de las personas que los impulsen. Lo anterior para favorecer el diálogo entre los tres poderes y con los sectores empresarial, social y académico. Esto se puede realizar en Puebla con base en los acuerdos establecidos dentro del Taller internacional de Les “Ateliers”, tal y como lo ha empezado a realizar el IMPLAN con la Agenda de Coordinación Metropolitana.

Una medida urgente es la Asociación Municipal para el Relleno Sanitario Metropolitano, diversas experiencias en zonas metropolitanas han dejado constancia que la asociación es el más eficiente mecanismo para resolver regionalmente el problema de la disposición final de desechos sólidos. El caso modelo, por el atinado diseño que

tuvo, es el de Pungarabato, Guerrero. Este proyecto trata de resolver el problema de los tiraderos de basura a cielo abierto que tienen los ayuntamientos vecinos. Para dar solución a esta problemática, nueve municipios suscribieron un convenio de asociación intermunicipal para la prestación del servicio público del manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos, mediante un acuerdo formal de ayuntamientos para constituir la “Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente” (previo un estudio de los rellenos sanitarios). Se partió del hecho de que es alarmante el manejo inadecuado de los residuos sólidos, porque ocasiona graves daños a la salud humana y al entorno ambiental.

Con la asociación se obtuvieron resultados significativos, resolviendo no únicamente el problema de saneamiento básico como lo es el de la limpieza, recolección y disposición final de los residuos sólidos municipales, que requieren asesoría legal, asistencia técnica, financiamiento, participación social y visión empresarial. También, se sentaron las bases para seguir resolviendo la problemática de los servicios públicos básicos como son el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, mercados y centrales de abasto, rastros, seguridad pública entre otros, que trascienden el paradigma de la asociación de municipios con los proyectos productivos intermunicipales en la incubación de empresas sociales en el sector rural, los cuales han despertado interés de llevarse a la práctica con productores orgánicos de albahaca, papaya maradol y limón persa en los municipios de Petatlán y Teniente José Azueta de la Costa Grande del Estado de Guerrero.

Además, se logró estimular la participación, la acción colectiva de la ciudadanía, la coordinación interinstitucional (de los tres órdenes de gobierno y en particular el intercambio de experiencias de los alcaldes en un trato de pares, sin importar su filiación política-partidista, su tipología y grado de desarrollo municipal) y cumplir con la obligación de las Normas Oficiales Mexicanas. Con estas acciones, se está beneficiando directamente a toda la población de la región de manera incluyente y plural en la prestación de los servicios públicos municipales, pero también en proyectos de infraestructura carretera de la región y con alto potencial en proyectos productivos de la región, al generar empleo y bienestar social. Dentro de las evidencias exitosas más claras está el programa de Intermunicipalidad con Visión Territorial, creado con la finalidad de poder realizar obras y servicios públicos multianuales, que difícilmente un solo municipio pudiera realizar, inclusive una sola obra en todo su periodo de gobierno, por las limitaciones financieras con las que se enfrentan los municipios de México.

Por su parte, el fortalecimiento de las finanzas públicas en el rubro ingresos propios directos, puede realizarse como se hizo la modernización del Catastro tipo Mérida y el cobro ágil del impuesto predial. El programa tuvo como objetivos el mejorar y modernizar el sistema de cobro del impuesto predial, brindar atención especial a segmentos de la población como adultos mayores o personas con cierta discapacidad

que tienen dificultad para realizar su pago en los módulos del Ayuntamiento. El cobro se realiza a domicilio. Para concretar este programa se realizaron las siguientes actividades: a) Gestión ante las instituciones bancarias para promover su participación en el proyecto. b) Integración del equipo de trabajo entre personal de la institución bancaria y el ayuntamiento de Mérida. c) Diseño y desarrollo de sistemas como TPV, sistema BackOffice y sistemas institucionales. d) Realización de pruebas integrales de los sistemas bancarios con los sistemas del ayuntamiento de Mérida. e) Capacitación en el uso del sistema al personal administrativo y operativo.

El sistema opera mediante dos tipos de usuarios: el administrador, quien es el encargado de asignar a cada operador la lista de predios a visitar y el operador, quien ingresa al sistema a través de su dispositivo móvil TPV y realiza operaciones como consultar la lista de predios a visitar, notificar e imprimir estados de cuenta, reprogramar fecha de visita, realizar el cobro total o parcial del impuesto mediante tarjeta de crédito o débito, consultar o cobrar el impuesto de cualquier otro predio del ciudadano si así lo solicita. Asimismo, se encarga de capturar la información de referencia adicional para cada predio.

El programa ha beneficiado también a personas que por razones físicas o laborales, tiene dificultades para trasladarse a los módulos de pago en el ayuntamiento. El comprobante de pago que se le otorga al ciudadano es el mismo que se otorga en ventanillas. La seguridad en las transacciones de cobro se garantiza con equipos móviles TPV certificados por BBVA Bancomer. Este sistema ha demostrado mayor eficiencia en la recaudación que el Sistema de Pago por Internet, en el mismo periodo de tiempo.

En cuestión del alumbrado público, se propone la revisión del programa de Recuperación del Derecho de Alumbrado Público como lo realizó el municipio de Hermosillo. Este programa tuvo como objetivo principal establecer un control sobre la facturación del servicio de alumbrado público, que permita un análisis de los servicios que se tienen contratados con Comisión Federal de Electricidad (CFE). En este programa participó Alumbrado Público de Hermosillo, en coordinación con el gobierno municipal de Hermosillo a través de la junta de gobierno y un consejo consultivo formado por CFE y organizaciones no gubernamentales. Para iniciar se creó el organismo descentralizado de la Administración Municipal con personalidad jurídica y patrimonio propio “Alumbrado Público de Hermosillo”. Luego se celebró un convenio de recaudación con CFE, al mismo tiempo que se gestionó ante dicha Comisión la recuperación de los recursos económicos derivados del diferencial del derecho de alumbrado público y servicio de alumbrado público. Para ello se hizo un levantamiento del censo de contribuyentes en coordinación con CFE. Posteriormente se realizó un análisis del Derecho de Alumbrado Público (DAP) y Servicio de Alumbrado Público (SAP) a través de la creación de un sistema de facturación, capacitando personal para su operación.

Con este programa se alcanzó la cobertura del 98% del servicio de alumbrado público en colonias regularizadas. De igual forma, se logró la recuperación neta del diferencial del DAP y el SAP por \$12'001,430.11. Con dicha recuperación pudo hacer una inversión en modernización del alumbrado público en parques y plazas por más de \$2'000,000.00, además del proyecto de iluminación de 5.2 kms de alumbrado público en Periférico Poniente, en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. El saldo remanente quedó en inversión disponible para futuras obras.

En este tema es deseable la sustitución de luminarias como lo hizo el municipio de Aguascalientes, Ags., ya que en los últimos 25 años la zona urbana casi ha triplicado su extensión, por lo que el consumo de energía ha crecido impactando en la sustentabilidad del crecimiento de la ciudad. En el año 1998 Aguascalientes recibió por primera vez el Premio Nacional de Ahorro de Energía, en Diciembre de 2005 se integró al programa Promoviendo un Sector Público Energéticamente Eficiente (PEPS) de ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad.

Las acciones se centraron en dos ejes que son la eficiencia energética y el ahorro en la red de alumbrado público mediante la sustitución de lámparas y luminarias, así como la instalación de atenuadores; un convenio de autoabastecimiento de energía limpia con una hidroeléctrica. A través de ésta, se suministra el 50% de la energía limpia consumida para el alumbrado público, generando el ahorro de 11% en baja tensión y 18% en media tensión en la tarifa 5ª. Otra fuente se tiene por la captura y aprovechamiento del biogás del relleno sanitario, en este rubro, de enero a junio de 2011 se han destruido 3,569,249 metros cúbicos de biogás en el relleno sanitario San Nicolás y en mayo de 2010 se recibieron 206,733 euros por venta de bonos de carbono, además se tiene el compromiso de iniciar la generación de 2.7 MW de energía eléctrica por la quema del biogás.

Los recursos económicos alcanzados permiten hacer inversiones de electrificación en zonas rurales o comunidades aledañas, además de continuamente mejorar la infraestructura de la red de alumbrado público, teniendo una cobertura de casi el 100% en los niveles de electrificación y en la red de alumbrado público. Se tiene un ahorro en el consumo energético interno promedio del 14.18% en el alumbrado público mensual, con lo que se contribuye a mitigar los efectos del cambio climático.

Finalmente, puede ser interesante la promoción económica tipo los "Huertos urbanos" de Mérida, Yucatán. Es una estrategia para las colonias periféricas deprimidas con capacidad productiva agrícola o aviaría en pequeños lotes. El Proyecto inició actividades en su primera etapa en el año de 2004 con el establecimiento de 206 huertos familiares de traspatio en 13 colonias y 3 comisarías marginadas del municipio con los cuales se capacitó al mismo número de familias en condiciones de pobreza extrema para desempeñar labores que redunden en el aprovechamiento ecológico de

los recursos inmediatos del entorno familiar (traspatios). El proyecto incorporó a la vida productiva y económica a todos los miembros de la familia con el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias que son los componentes incluidos en el mismo, así como el aprovechamiento del material orgánico que se genera de residuos y material vegetativo del traspatio para la elaboración de composta. Ésta se utiliza para mejorar el suelo de modo que albergue cultivos de todo tipo. Cada una de estas microempresas familiares generó productos que, después de un primer ciclo, generaron ingresos de venta adicionales para el sostén familiar y contribuyeron, además, a la unificación del seno familiar. De igual manera, los beneficiados obtuvieron los conocimientos y la experiencia necesaria para continuar con las actividades por su cuenta.

En el 2005, en una segunda etapa del proyecto, fueron seleccionadas y beneficiadas 300 familias de 12 colonias y una comisaría en iguales condiciones que las del ciclo anterior. Como innovación se establecieron especies que por usos y costumbres de la comunidad apoyan la dieta alimenticia de los integrantes de las familias, así como especies forrajeras que contribuyen a disminuir el consumo de alimento balanceado de las aves, consecuentemente, se incrementaron los ahorros en el proceso de producción y los ingresos económicos.



## 2.9 Recomendaciones

Lo más importante para lograr el éxito de los programas, proyectos y acciones propuestos es realizarlos bajo un sistema de gobernanza, en los términos en que se menciona en el eje estratégico anterior. Como se ha venido insistiendo en este apartado, las atribuciones y recursos del municipio en México limitan notablemente sus capacidades para detonar, promover e impulsar el desarrollo económico. Sin embargo, la agenda de gobierno local obliga a asumir este tema como uno de los principales de cualquier administración. En este sentido, hemos presentado evidencias de cómo un gobierno municipal puede ser el principal promotor del desarrollo económico local.

Para ello es indispensable un buen manejo de las relaciones intergubernamentales. En primer lugar, a nivel horizontal. Para el municipio de Puebla resulta imperativo desarrollar esquemas de colaboración y coordinación con todos los municipios de la zona metropolitana. Hemos visto también que algunos de estos municipios tienen un dinamismo superior al de Puebla o, al menos, tienen instaladas unidades económicas y académicas de muy alto desempeño. El liderazgo del municipio de Puebla es fundamental para el desarrollo de toda la metrópoli pero, debe de insistirse en que cada municipio haga sus respectivas aportaciones y asuma las responsabilidades que le corresponden. Algunos de los programas propuestos tienen mayor aplicación para los municipios más pequeños y con áreas rurales productivas.

De igual forma, las relaciones con el gobierno estatal y federal son estratégicas para lograr un adecuado desempeño de los programas. En especial para la aplicación de recursos que no tiene el municipio. Pero, de igual forma, la coordinación debe evitar caer en la duplicidad de funciones o, peor aún, bloqueo de acciones con los otros niveles de gobierno.

Como se mencionó, la toma de decisiones es confiable cuando se cuenta con información adecuada, depurada, actualizada y fácilmente accesible. Es por ello que los mecanismos para generar y sistematizar información son indispensables. Para ello se debe partir de la estandarización de bases de datos y sistemas para compartir información a nivel interno. Pero, lo más importante, es contar con los mecanismos adecuados para captar información de manera permanente y bajo criterios claros. Sin información es imposible monitorear ni evaluar. La mejor defensa de los programas es mostrar a través de un sistema de monitoreo el buen rumbo que llevan las acciones emprendidas.

Por otra parte, es necesario definir y formalizar los mecanismos para la toma de decisiones y para la celebración de acuerdos interinstitucionales. La dinámica económica gira alrededor de la confianza y la certidumbre. Para sumar actores se debe de contar con reglas claras de operación. Los actores económicos, mientras más importantes son, suelen ser más adversos al riesgo. Si el municipio pretende actuar con liderazgo y credibilidad, necesita contar con consejos consultivos, con transparencia en sus procesos y con una lógica clara para la colocación de recursos y dedicación de esfuerzos. En este sentido también debe contarse con información clara y bien procesada que permita medir las carencias, oportunidades, niveles de marginación, niveles de rentabilidad, niveles de inversión, niveles de integración de cadenas productivas y demás parámetros que sirvan para valorar el impacto esperado de cada programa.

En el caso de los acuerdos interinstitucionales cobra sentido el contar con esquemas para la replicación de los programas en otros municipios de la zona metropolitana. Lo anterior se puede lograr vía la asociación municipal o simplemente con un convenio de colaboración. Es importante la formalización de la cooperación para que los programas trabajen realmente en red y no como acciones parecidas pero aisladas en cada municipio.

Finalmente, se debe tener en cuenta el diseño de mecanismos para la institucionalización de los procesos. El desarrollo económico es un proceso de largo plazo. Aunque las administraciones municipales duran sólo tres años, los programas de promoción y desarrollo económico deben ser de largo plazo. Si no son vistos así ni por la población en general ni por los actores clave que deben participar en ellos, su impacto será muy reducido. Los sistemas de monitoreo deben producir la retroalimentación necesaria para corregir y afinar el rumbo de cada programa. Las acciones que, en el corto plazo, demuestren tener buenos resultados o que apunten hacia ellos, deben de apoyarse con los instrumentos legales y con los recursos necesarios para poder alcanzar las metas propuestas. La estrategia es entonces contar con un buen sistema de comunicación para difundir los primeros resultados positivos que se van alcanzando y corregir las áreas en que las primeras metas no se hayan logrado. La institucionalización de los programas municipales depende mucho de la apropiación que la población en general haga de ellos. El proceso de apropiación también toma tiempo y está ligado por un lado, a los buenos resultados en el corto plazo y, por otro lado, a las expectativas realistas la población beneficiaria o involucrada haga de los programas.

Más allá de lograr la canalización de muchos recursos en los programas que se decida emprender, el impacto en el desarrollo económico se dará a partir de la motivación que se despierte entre los principales actores; el liderazgo y la credibilidad que el municipio adquiera con la buena conducción de los programas y las condiciones de certidumbre y confianza que, colectivamente se puedan generar.





## 3. DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

### 3.1 Antecedentes

La planeación de la ciudad realizada desde su fundación continúa vigente en algunas zonas, ésta es visible en la traza de las calles del primer cuadro. Su contenido histórico establece un patrimonio reconocido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que es conservado por diversas instituciones locales para el disfrute de los residentes y visitantes. Esta situación durante muchos años permitió tener una guía para el crecimiento de la ciudad; sin embargo, el acelerado aumento de población no respetó la traza original y fue asentándose como mejor se le facilitaba o mayor beneficio tenía, ocasionando que la ciudad fuera perdiendo el orden y se desbordara en la atención de los ciudadanos.

La evolución del crecimiento de los asentamientos humanos en el país toma relevancia en la medida que sobrepasa la capacidad instalada de la oferta de servicios. En Puebla el crecimiento de la población ha generado que exista una gran cantidad de asentamientos irregulares que ejercen en su conjunto una fuerte presión sobre los servicios públicos, mostrando en algunos un agotamiento y en otros, congestión en su forma de prestación, teniendo que buscar mecanismos que fortalezcan y contribuyan a tener una cobertura proporcional al crecimiento de la ciudad. Aunque baste mencionar que, no es solo el tema de servicios, también se suscitan problemas con el deterioro del medio ambiente amenazando seriamente los recursos naturales como el agua, aire y áreas verdes. Otros van relacionados con una imagen urbana que facilita las conductas antisociales porque no generan espacios públicos que permitan la interacción de



las personas en su tránsito y en otros los puntos de encuentro no concentran a los habitantes; además presentan calles angostas prevaleciendo una cultura del uso del automóvil para el traslado y dejando de lado infraestructura para promover y facilitar la movilidad no motorizada.

Al paso de los años el asunto del desarrollo urbano en Puebla ha venido modificándose en el discurso, teniendo diferentes formas de comprenderlo y plasmarlo en los planes municipales de desarrollo que se formularon después del Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031, no porque este fuera un punto de partida sino porque el contexto así lo requería. En este sentido hacemos una revisión del tema en la planeación local a través de sus instrumentos con la finalidad de establecer los antecedentes y mostrar los cambios más relevantes.

### 3.1.1 Plan estratégico Puebla hacia el 2031

El desarrollo urbano del municipio tiene una evolución a partir de la formulación del Plan Estratégico: Puebla Hacia el 2031 (PEP2031), mostrando en este ejercicio de planeación de mediano y largo plazos un elemento participativo e incluyente importante. Las propuestas desarrolladas en éste Plan se pensaron en un inicio que deberían incorporarse en los Planes Municipales de Desarrollo en diferentes periodos (2005-2008, 2008-2011, 2011-2014). Sin embargo, en cada uno de estos planes se establecieron diagnósticos del desarrollo urbano, identificado problemas, proyectos y retos en los que se inscriben diferentes acciones y realidades a lo largo del tiempo pero no necesariamente fueron asociadas a los proyectos que se plantearon en este, dejando de lado la continuidad e inclusión de todos aquellos actores que participaron en su elaboración.

El PEP2031 estableció el Aula Angelopolitana (A.A.) y mediante el Liceo Urbanista y el Liceo Medio Ambiente realizaron un análisis de la ciudad y establecieron propuestas, asociadas a los actores relevantes que deberían de participar para concretar las acciones presentadas y; como punto general se estableció una visión a largo plazo. Esta visión conformada, destaca en lo urbano el progreso, lo sustentable, su posición geográfica, el impulso del desarrollo regional, así como la movilidad. Respecto al medio ambiente, hace énfasis en la recuperación y conservación del entorno natural mediante la sensibilización de los ciudadanos. También resalta el manejo de los residuos y la reducción de la contaminación. Este instrumento determinó que la atención y revitalización del Centro Histórico debería ser incorporado en la línea estratégica educativa cultural.

El proceso de construcción estuvo guiado por un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), donde recuperaron conjuntamente los principales problemas de la ciudad:

- a. Aislamiento del Centro Histórico de Puebla del resto de la ciudad en la elaboración de planes de desarrollo.
- b. La destrucción del patrimonio arquitectónico.
- c. Los accesos inadecuados al Aeropuerto Hermanos Serdán.
- d. La falta de planeación a largo plazo
- e. Un crecimiento desordenado de los asentamientos.
- f. Escasez de áreas verdes.
- g. Retraso en la actualización de infraestructura urbana.
- h. Desequilibrio en equipamiento e infraestructura urbana.
- i. Regulación de la tenencia de la tierra.
- j. El agotamiento de reservas territoriales, de los 210 km<sup>2</sup> que existían, solo quedan 20 km<sup>2</sup>.
- k. La ineficiencia del transporte urbano de la ciudad de Puebla. Mal servicio, costo elevado a los usuarios, mala distribución de rutas, alto índice de accidentes y mal estado de sus unidades.

A través de este ejercicio, se realizó la construcción de dos visiones, una relacionada con el aspecto urbano y otra con el medio ambiental. Con su formación, se estableció la línea estratégica urbano-medioambiental, teniendo como fin reordenar la ciudad de Puebla con base en lo derechos ciudadanos, la sustentabilidad, la calidad de vida, la belleza y la movilidad (Plan Estratégico, 2003: 86). Esta línea determinaría diecinueve áreas clave con catorce proyectos a realizar en un futuro. Las áreas clave estaban relacionadas con el ordenamiento territorial, movilidad, recuperación del espacio público, desarrollo metropolitano, densificación del centro histórico, vivienda, equipamiento, conservación del medio ambiente, preservación de las reservas territoriales y ecológicas, manejo integral de residuos, disminución de la contaminación y utilización de energías renovables.

Los proyectos planteados en este Plan tratarían de establecer un horizonte de trabajo en las administraciones posteriores pero desde su inicio causó posturas encontradas que se plasman en la falta de acciones para su consecución posterior. La relación de los proyectos y acciones que se realizaron —aunque no estén desarrolladas dentro del mismo proyecto planteado— pueden observarse en el CUADRO 38. Proyectos como Intermodal, Interconexión, Estadio de Calidad Mundial, Eco-calles, Innova-R y Energías Alternas muestran un avance nulo o difícil de cuantificar por las escasas acciones realizadas relacionadas con estos. Malla 2031, Tierra 1 y Movilidad y accesibilidad circular tienen algunos avances que no necesariamente están asociados al proyecto

solo se realizaron acciones que pueden vincularse al proyecto pero que de acuerdo a cada administración posterior tomaron la bandera de la gestión en turno, aunque en el caso del último generaron externalidades negativas al fomentar el incremento de la mancha urbana no planificada en los alrededores de algunas vías.

**Cuadro 38. Relación de proyectos y acciones realizadas en los distintos ejercicios de planeación del Municipio de Puebla (2002-2011)**

| Proyecto                           | Descripción  | Acciones realizadas  |  |  |
|------------------------------------|--|--|--|--|
|                                    |  | Administración 2002-2005   | Administración 2005-2008   | Administración 2008-2011   |
| Malla 2031                         | Planificar urbanísticamente la extensión progresiva de la malla urbana del Centro Histórico a toda la Ciudad y en especial de los nuevos conjuntos urbanos al propiciar un desarrollo equitativo de todo el territorio, facilitando la polivalencia de usos de suelo y la complejidad de los espacios a partir de la diversidad de la composición humana, así como de la polinuclearidad, elaborando un Plan de Desarrollo Urbano para la Ciudad que incluya todas las áreas clave de la Línea Estratégica Urbana y Medio Ambiental. |  | Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable (y Carta Urbana)   |  |
| Tierra I                           | Gestionar el territorio mediante el fortalecimiento de los programas de seguridad jurídica y el mantenimiento de los sistemas catastrales, así como la actualización de la carta urbana. El levantamiento deberá ser tanto a nivel informático como catastral para controlar inmediatamente el crecimiento de la ciudad y signar usos de suelo de una manera más armónica.   | Digitalización de la Cartografía del Municipio, Programa de Actualización Catastral en el Municipio de BANOBRAS - Gobierno de Navarra España |  | Esquema de Mejora de Calidad de la Información Catastral en el Municipio (depuración y vinculación de 343 mil 470 predios) |
| Movilidad y accesibilidad circular | Fortalecimiento de la movilidad circular de la ciudad, mediante la consolidación del sistema de anillos radiales que permitan conectar diferentes puntos de la misma entre sí. De este modo se provocará la accesibilidad a los distintos núcleos de la ciudad y se disminuirá el tránsito vehicular de larga trayectoria y en el Centro Histórico.  | Distribuidor Vial Juárez-Serdán  | Programa de Vialidad para las Juntas Auxiliares, Corredores de transporte municipal, 10 puentes vehiculares (100 colonias beneficiadas), 13 obras en cruces peligrosos | Construcción de la Avenida Rosendo Márquez (conexión con el circuito interior)   |
| Intermodal                         | Implantación de una reingeniería del transporte público centrado en 7 puntos principales: a) vehículos, b) rutas, c) perfiles de los conductores, d) sistemas de cobro, e) sistemas de transporte colectivo en el centro de la Ciudad, f) señalización horizontal y vertical, g) sistemas de combustible   |  |  |  |

|                             |  |  |  |  |
|-----------------------------|--|--|--|--|
| Interconexión               | Creación de un sistema de transporte rápido, seguro, ecológico y económico, con la capacidad para trasladar un gran número de pasajeros. Creación de un tren ligero y/o metro bus. Posteriormente se reconstruirá un sistema de transporte interoceánico de carga y pasajeros con la ruta Acapulco-Puebla-Veracruz y se llevará a cabo un estudio para potenciar un sistema de transporte ferroviario.   |  |  |  |
| Corredores Deportivos       | Crear espacios públicos deportivos para toda la población, que cuenten con canchas de fútbol, basquetbol, vóleybol, albercas y pistas para patinar; con entrenadores capacitados para que la práctica deportiva sea supervisada y se produzcan avances en los usuarios.  |  |  | Rescate y Construcción de 28 espacios deportivos, Construcción de 2 espacios deportivos (Loma Bella y Agua Santa) Construcción de 11 instalaciones deportivas, Unidad Deportiva La Margarita |
| Estadio de calidad mundial  | Insertar a Puebla en el mundo deportivo internacional a través de la construcción de un estadio de calidad mundial con instalaciones funcionales y modernas que le permitan a la ciudad ser sede de competencias nacionales e internacionales.   |  |  |  |
| Hogar                       | Facilitar la inversión público privada en el desarrollo de la vivienda social, subsidiando la demanda en lugar de la oferta; el gobierno otorgará a los familiares un crédito para la compra de sus viviendas, promoviendo la participación de los constructores que responderán a la demanda. Este nuevo proceso termina con las licitaciones y propicia el acceso al mercado de la oferta de las nuevas viviendas.   |  | Construcción de 308 viviendas en la Junta Auxiliar de San Miguel Canoa (Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas) | Acuerdo General para el Fomento de la Vivienda en el Estado de Puebla, Convenio de Colaboración suscrito con el Instituto Poblano de la Vivienda (IPV)                                       |
| Agua                        | Para garantizar el abastecimiento de agua a la población "en cantidad y calidad", disminuyendo el riesgo de comprometer su existencia futura, bajo las siguientes acciones: 1. Separación de drenajes de la nueva infraestructura, 2. Creación de un sistema de captación de aguas pluviales, 3. Rehabilitación, conservación y mantenimiento e la redes de distribución. 4. Optimización del sistema de saneamiento de los drenajes. 5. Ampliación, instalación y modernización de las plantas de tratamiento de agua, incrementando su número y modernizando las existentes. |  |  | Construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales   |
| Patrimonio urbano ambiental | Con base en el manejo del ordenamiento urbano, se revitalizará y conservará el patrimonio urbano-ambiental existente por medio de la reforestación y la limpieza de los cuerpos acuáticos. Para la reactivación de estos lugares la iniciativa privada tendrá un papel determinante.   |  |  | Programa Integral de saneamiento y rescate de la Laguna de Chapulco  |

|                     |  |   |   |  |
|---------------------|--|---|---|--|
| Eco-calles          | Hacer de Puebla una Ciudad verde, mediante la creación de nuevos espacios para jardines y siembra en las calles, de plantas y árboles nativos de la región, que impacten en la conservación del medio ambiente, así como en la imagen urbana. Se intercalaran las especies de la flora de tal manera que se evite su destrucción masiva por plagas. Por otro lado se seleccionaran las calles que tengan mayor contaminación acústica para recubrirlos de una pavimentación fono-absorbente. |   |   |  |
| Innovar             | Creación de centros receptores de basura lucrativos de alta tecnología, las cuales deberán de tener un sistema de que permita separar los productos de acuerdo a su utilidad, así como contar con dispositivos para el tratamiento de desechos orgánicos con el fin de crear productos utilizables, tales como fertilizantes orgánicos y gas.  |   |   |  |
| Energías alternas   | Utilizar energías alternas en el parque vehicular estatal y municipal, así como en los edificios públicos, utilizando el uso de los energéticos tradicionales combatiendo con eso, la carencia de los mismos. Los gobierno serán ejemplo en la implantación de medidas ecológicas y ahorro de energías.  |   |   |  |
| Confianza Inmediata | Dignificar las zonas de asentamientos humanos a través de las siguientes acciones: Arreglo de banquetas, pintura de guarniciones, arreglo de luminarias, colocación de jardineras, basureros y contenedores, limpieza de ríos e instalación de ciclistas.  | Programa Contigo (regeneración de Unidades Habitacionales, Fraccionamientos y Colonias populares) | Programa Hábitat (40 millones de pesos), 1042 Jornadas de limpieza en colonias, parques y Juntas Auxiliares | Catorce acciones de ampliación de electrificación, agua potable y alcantarillado en Juntas Auxiliares, 252 Jornadas de Manos a la Obra, 351 Jornadas de Puebla Limpia, 5 Limpiaiones, Rehabilitación de 5 plazas cívicas en Juntas Auxiliares, Intervención de aéreas verdes en Unidades Habitacionales, 542 obras de guarniciones y banquetas, Fondo de Mejoramiento Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH), Proyecto Ecoturístico "La Panga". |

Fuente: Elaboración propia con base en el PEP2031.

### 3.1.2 Plan municipal de desarrollo 2005-2008

Después de la formulación del Plan Estratégico Puebla hacia el 2031, las administraciones municipales no tomaron a éste como guía del desarrollo local, dejando de lado a los proyectos propuestos de sus acciones de gobierno. En el caso del tema urbano-ambiental, el período de 2005-2008 realizó un Plan Municipal de Desarrollo con el objeto de “promover acciones encaminadas a renovar y eficientar la gestión pública municipal y mejorar la calidad de los servicios, para hacer de la ciudad un mejor lugar para vivir” (Plan Municipal de Desarrollo, 2005: xiii). Los temas urbanos y ambientales formaron a los ejes 3 Puebla, ciudad con servicios públicos de calidad y 4 Puebla con desarrollo social, integral y sustentable. En este se planteó, por una parte, atender la cobertura de los servicios y, por otra, establece un panorama transversal integrando el desarrollo urbano, social y la sustentabilidad. Teniendo como avance más relevante en el Plan identificar a las dependencias responsables de las acciones de cada eje rector pero no necesariamente se realizaron las acciones más precisas para desarrollar acciones de mediano y largo plazos.

En este Plan se pensaba que un “adecuado desarrollo urbano, permite crear condiciones de bienestar en los habitantes, ampliando las oportunidades de participación activa de los diversos sectores que nos ayuden a potenciar esfuerzos y realizar acciones conjuntas de beneficio comunitario, obteniendo una mejora económica, social y ambiental” (Plan Municipal, 2005: 61,62). Sin embargo, el diagnóstico realizado no plantea grandes cambios del Plan 2031 pues confirma el mismo panorama, y únicamente se centra en la principal responsabilidad de los municipios que es la prestación de servicios públicos. Sobre el particular, se mencionan los siguientes problemas.

1. El acelerado crecimiento rebasó la capacidad de respuesta de la autoridad municipal en cuanto a la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.
2. Déficit de cobertura de los servicios de agua potable y drenaje en los asentamientos humanos de la periferia urbana.
3. Sobreexplotación, contaminación de las fuentes de abastecimiento y escasez de agua.
4. Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP) en crisis financiera.
5. Saturación de vialidades y altos índices de accidentes
6. En el rastro las condiciones de salubridad e higiene no son las óptimas y carecen de instalaciones inadecuadas y técnicas apropiadas de sacrificio de animales.
7. Daño de la imagen urbana, contaminación visual, inadecuado mobiliario urbano, exceso de cableado aéreo en el Centro Histórico.



8. 100 inmuebles en riesgo en el Centro Histórico
9. Contaminación del aire y del suelo
10. Expansión de la mancha urbana, concentrándose el crecimiento en el sur del municipio con 180 asentamientos humanos irregulares y estableciendo conurbaciones.
11. Falta de un sistema de información geográfica municipal, que permita la homologación y actualización de la información
12. Aislamiento de algunas Juntas Auxiliares que no permite proporcionarles los servicios públicos.
13. Mal estado de la infraestructura educativa.
14. Falta de infraestructura de salud en la periferia.
15. Deterioro y falta de instalaciones deportivas y espacios abiertos para esparcimiento.

El tratamiento de estos asuntos en casi ningún aspecto estuvieron asociados a los proyectos derivados del Plan 2031, pues en la mayoría de los casos sólo atendieron a acciones de corto plazo sin vincularse totalmente a la visión que se propuso en el Plan Estratégico. Sin embargo, en este periodo se tuvo un avance importante en materia de servicios públicos, principalmente por la elaboración en 2007 del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla y la Carta Urbana. Este Programa se realizó para “garantizar la viabilidad del Municipio de Puebla al equilibrar el crecimiento económico, la calidad de vida de sus pobladores y la conservación de los recursos naturales en la transición hacia el desarrollo sustentable” (Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, 2007, Tomo I: 7). Asimismo, el CUADRO 39 muestra otros avances en estos ejes rectores.

Cuadro 39. Avances de los ejes rectores del desarrollo urbano sustentable de Puebla (Plan Municipal 2005-2008)

| Eje Rector   | Línea estratégica   | Acciones   |  |
|--|---|--|--|
| Puebla, Ciudad con Servicios Públicos de Calidad           | Vialidad, carreteras y transporte público   | Se construyeron 220 vialidades con una superficie de 500 mil m <sup>2</sup> , 10 puentes vehiculares, 113 vialidades rehabilitadas durante la administración con una superficie de un millón 226 mil 78 m <sup>2</sup> , se apoyó con acciones de rastreo de caminos en 1,457,138m <sup>2</sup> de calles en las juntas auxiliares y colonias periféricas que aún no cuentan con pavimentación; Señalización en más de 600,000 metros lineales en 45 vialidades; e realizaron 13 obras en cruces peligrosos, destacando en 2007 la remodelación y adecuación geométrica del entronque denominado “China Poblana” |  |
|  | Mantenimiento y ampliación de la infraestructura urbana y de servicio                           | Se colocaron cerca de 60 mil metros de tubería, en coordinación con el Gobierno del Estado   |  |
|  | Imagen urbana   | Dignificación de los portales Morelos, Juárez e Hidalgo  |  |
|  |   | Rehabilitación de la plancha del zócalo  |  |
| Colocación de dispositivos señaléticos “ciudad legible”    |   |  |  |
| Recuperación de la ruta viacrucis y del Barrio de Santiago |   |  |  |
|  | Renovación del sistema de alumbrado público de la Av. Juárez (cableado subterráneo)             |  |  |
|  | Servicios Públicos concesionados  | En la Industrial de abastos se continuo con la operación de la planta de tratamiento de aguas residuales, reforestación de áreas verdes y se aplicaron programas destinados a alcanzar la certificación TIF.<br>El Organismo Operador del Servicio de Limpia realizó tareas de aseo aproximadamente de 682,539 kms., además de 1,042 jornadas de limpieza; el Cabildo aprobó la prórroga de las concesiones de recolección y transportación de residuos sólidos urbanos, a las empresas: Servicios Urbanos de Puebla, S.A. de C.V. y Promotora Ambiental del Centro, S.A. de C.V.                                |  |
| Puebla con Desarrollo Social, Integral y Sustentable       | Planeación ordenada del territorio  | Se instrumentó el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable y la Carta Urbana, se reconocieron tres mil siete predios, en un total de 11 colonias  |  |
|  | Desarrollo Integral de la Familia   | Se implementó el Programa de Rescate de Espacios Públicos dignificando espacios deportivos en San Ramón, San Sebastián de Aparicio, Unidad Habitacional San Jorge, San Baltazar Campeche y en la colonia Humboldt.   |  |
|  |   | Se instrumentó el Programa de Infraestructura Social Básica dignificando 308 viviendas en la Junta Auxiliar de San Miguel Canoa, construcción del pozo profundo de la Junta Auxiliar de la Resurrección.   |  |
| Medio Ambiente y Ecología                                  | Se ha conformado y coordinado el Subcomité de Medio Ambiente y Ecología en la Agenda Local XXI. |  |  |
|  | Forestación urbana con siembra de 35,318 árboles y plantas de ornato                            |  |  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008.

Estas acciones administraron ciertos problemas por este periodo de gobierno sin que se resolvieran del todo, en otros casos generaron impactos negativos que aceleraron procesos de crecimiento urbano y presión sobre los servicios públicos. Aunque, como señalamos arriba la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano Sustentable marcó el inicio de un proceso de ordenamiento territorial, caracterizando de una forma adecuada al municipio y sus necesidades.

### 3.1.3 Plan municipal de desarrollo 2008-2011

La construcción de este instrumento implicó un cambio de interpretación del municipio, mostrando una perspectiva de trabajo sobre la gestión metropolitana, reconociendo la necesidad de trabajar en acuerdos con los municipios conurbados del municipio de Puebla y a su vez con los municipios que se integran a la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. En dicho ejercicio, podríamos ver antecedentes de acciones que conlleven a la intermunicipalidad, como se anota en el eje estratégico sobre gobernanza.

Bajo este enfoque se construyeron desafíos para la administración, destacando en el cuarto un emplazamiento urbano ordenado y eficiente. La conformación del Plan Municipal dividido en cinco ejes rectores marcan la pauta de un ejercicio de planeación diferente a los anteriores, principalmente por el viraje a una visión metropolitana y por el reconocimiento de que “la solución 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” (Plan Municipal de Desarrollo, 2008:vi).

Este enfoque de integración territorial incorporando las diversas escalas territoriales (regional-metropolitano, nacional e internacional) corresponde, en parte al modelo a futuro que el municipio de Puebla puede establecer por sus características y la importancia económica que a nivel regional y nacional tiene.

Ahora bien, para el abordaje de los problemas que rebasan la escala territorial del municipio, en dicho periodo de gobierno se estableció el eje de Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos, tratando de generar un orden en el crecimiento urbano y lograr sustentabilidad ambiental. Aquí se mostraba una clara preocupación por el desequilibrio existente entre el crecimiento de la población (en los últimos 30 años la superficie urbana se ha incrementado diez veces), la oferta de servicios básicos, equipamiento y el deterioro ambiental. La expansión urbana generó problemas de saturación vial, accesibilidad, deterioro de pavimentos, servicio de agua potable y alcantarillado insuficiente, contaminación del aire y suelos, deterioro y déficit de la pavimentación, excesiva generación de residuos sólidos y de manejo especial sin una gestión adecuada; contribuyendo a la degradación ambiental, consumiendo así la mayor parte de la tierra apta para el cultivo.

Por su parte, el Centro Histórico por la importancia que tiene en el desarrollo urbano de Puebla presentaba una problemática propia. Subutilización y abandono de la vivienda, deterioro y destrucción del patrimonio edificado, carencia de estacionamiento, abandono de barrios, saturación de las vialidades son cuestiones que caracterizan este perímetro.

El diagnóstico que presenta este Plan, determinó la utilización de una metodología de marco lógico para abordar los problemas y establecer matrices para identificar soluciones concretas a situaciones específicas. El CUADRO 40 muestra como en el tema urbano se determinó la formulación de tres estrategias y programas (10, 11, 12) destinados al ordenamiento territorial, sustentabilidad de los recursos y a la cobertura de los servicios públicos. Sin embargo, la incidencia del Ayuntamiento en algunos asuntos rebasa su competencia, dejando de lado la rectoría de atención para su solución o tratamiento y sin incorporar estrategias para el diálogo y la interlocución con los otros niveles de gobierno que tenían la responsabilidad sobre ciertos temas, tal y como ahora se propone en el presente Plan.

Cuadro 40. Programas municipales (Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011)

| Eje Rector   | Objetivo   | Estrategia  | Programa  | Acciones   |
|--|--|---|---|--|
| Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos | <b>Objetivo 10</b><br>Armonizar las pautas del desarrollo urbano con las cualidades territoriales del municipio.   | <b>Estrategia 10</b><br>Diseñar y detonar proyectos urbanos y metropolitanos de alto impacto ordenador de acuerdo a las funciones y atribuciones del municipio.   | <b>Programa 10</b><br>Ordenamiento territorial de alcance metropolitano | Creación del Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH)  |
|  | <b>Objetivo 11</b><br>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. | <b>Estrategia 11</b><br>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. | <b>Programa 11</b><br>Desarrollo urbano sustentable de calidad mundial. | Puebla Sistema Verde. Programa Integral de Saneamiento Ecológico de la Laguna de Chapulco  |
|  | <b>Objetivo 12</b><br>Ampliar la cobertura de los servicios públicos con calidad en el municipio para reducir las desigualdades sociales.  | <b>Estrategia 12</b><br>Modernizar los sistemas de servicios públicos con innovaciones tecnológicas e institucionales.  | <b>Programa 12</b><br>Servicios públicos operando a tiempo.             | 697,500 m <sup>2</sup> de pavimento; 12 km de tubería de la red de alcantarillado de las Juntas Auxiliares Zacachimalpa, Canoa y Azumiatla. Reparación de aproximadamente 140,000 baches |

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011.

### 3.1.4 Plan municipal de desarrollo 2011-2014

En la administración 2011-2014 la perspectiva de la ciudad en el discurso del Plan escaló la dimensión de metrópoli a megalópolis incorporándose a la que se genera por la Ciudad de México. Esta situación no es menor, porque integra los flujos que se producen en esta zona a las problemáticas locales; en este sentido, rebasan la actuación de los municipios, colocándolos en una dinámica más regional. De esta forma, se establece el eje I Desarrollo urbano y metropolitano sustentable, el cual presenta una división de las temáticas más importantes a atender en este periodo, como es el caso de las siguientes: Expansión del suelo urbano, zona central del municipio (centro histórico), estructura vial, medio ambiente, y servicios e infraestructura públicos son los grandes temas que representan este eje.



Cada uno de estos manifiesta problemáticas específicas derivadas de un diagnóstico previo y complementado por las demandas ciudadanas. Algunos de los problemas identificados tienen presencia continua a lo largo de los años y por la falta de atención prioritaria se han agravado; es el caso del crecimiento urbano y sus consecuencias que son visibles con la proliferación de asentamientos irregulares, “limitaciones técnicas y legales de sus instrumentos de planeación urbana, ausencia de instrumentos de gestión, control y evaluación urbano, carencia de un reglamento de desarrollo urbano, desmesurada generación de nuevos fraccionamientos de interés social y medio, en la periferia del suelo urbano del municipio y en sus zonas conurbadas, falta de coordinación metropolitana en materia de asentamientos humanos” (Plan Municipal de Desarrollo, 2011:42).

Respecto al centro histórico, al inicio del 2011 se observó el abandono y deterioro del patrimonio, contaminación visual, subutilización del equipamiento e infraestructura urbana, y la inseguridad nocturna.

La estructura vial contaba con cuestiones contradictorias, por un lado, la construcción del periférico ecológico conectó municipios conurbados y, por otro, generó un crecimiento desmedido de asentamientos a su alrededor además de continuos accidentes viales, congestión de las vialidades, deterioro y déficit de las pavimentaciones (cuatro millones de metros cuadrados de calles sin pavimentar en el municipio), aunado a contaminación ambiental. En el medio ambiente, el Plan basa su diagnóstico en las áreas verdes y se compara con otras ciudades a través del Índice de Ciudades Verdes Latin American Green City Index (LAGCI), los hallazgos determinan un déficit de áreas verdes en el área urbana, además de carecer de planes de manejo para las áreas protegidas, lo cual también incide de manera directa en la calidad de vida de las personas y en espacios de esparcimiento para los diferentes grupos poblacionales del municipio.

En servicios públicos lo relacionado al servicio de agua potable previó que “la región enfrentaría escasez severa de agua para el 2016, esto debido a tener limitada capacidad de almacenamiento; existencia de tomas clandestinas; fugas de agua en la red; agua con problemas de dureza y servicio discontinuo en gran parte de la ciudad” (Plan Municipal de Desarrollo, 2011:46). En el servicio de drenaje, se registró un déficit de cobertura, la infraestructura cumplió su vida útil, las instalaciones de la ciudad no permiten el tratamiento de aguas residuales, afectando de manera importante la operación del sistema de drenaje y alcantarillado, además de generar contaminación por su inadecuado tratamiento.

Los residuos sólidos del municipio habían saturado el relleno sanitario del municipio; este asunto al igual que la composición de los residuos afecta seriamente el medio ambiente del territorio. A esto se suma el inadecuado manejo de los desechos principalmente por la escasa educación ambiental por parte de los ciudadanos y la empresa responsable del servicio. Otro servicio es el rastro, el cual carece de certificaciones de calidad lo que pone en riesgo su permanencia y salubridad. Los panteones se encontraban rezagados en su inventario y procesos de cremación. Este panorama pone en una encrucijada para el futuro al municipio, principalmente por el incremento de la demanda de servicios y la baja respuesta por el gobierno municipal. Por estos motivos, fue preciso iniciar un proceso de identificación de áreas de trabajo a corto, mediano y largo plazos para atender aspectos estratégicos en la dinámica de la ciudad y avanzar a escenarios posibles y deseables.

### 3.2 Línea base

Después de la revisión de los Planes Municipales de Desarrollo de las administraciones inmediatas es posible observar coincidencias en la identificación y tratamiento de asuntos que han prevalecido a lo largo del tiempo. Estos hechos constituyeron las líneas de acción de los Planes formulados pero esto no aseguró su atención prioritaria y mucho menos su solución. En este sentido, podemos observar acciones que deben ser atendidas a corto, mediano y largo plazos para controlar el rumbo de la dinámica local.

El caso del Centro Histórico a lo largo del tiempo ha representado una dicotomía, por una parte, debido a su nombramiento como Patrimonio Mundial, atrae grandes flujos de capital a través del turismo, modificando en los últimos años la dinámica del espacio, la imagen, actividades económicas y la vocación del lugar. Por otro lado, esa atracción generó una fuerte presión a los servicios públicos y a la autoridad local por atender esa concentración de flujos vehiculares y humanos continuos. Esta situación tiene gran impacto en servicios como el agua potable, limpia, recolección de residuos, seguridad pública, pavimentación, parques y jardines, tránsito y vialidad; también la



contaminación visual y auditiva que se incrementó paulatinamente contribuyendo a expulsar a los pobladores del primer cuadro de la ciudad, deteriorando la calidad de vida de los que aun habitan, subutilizando el equipamiento e infraestructura urbana y deteriorando constantemente el patrimonio histórico edificado.

El crecimiento de la población y la expansión urbana es otro problema que prevalece en la agenda local, pues existen lagunas en la legislación referente al ordenamiento territorial que ha impedido ordenar los asentamientos humanos. Aunado a ello, acciones como la construcción del periférico ecológico favoreció la instalación de nuevos asentamientos humanos alrededor de esta vialidad aumentando la presión de los servicios y limitando la planificación del territorio. Además su expansión disminuyó las reservas territoriales, las áreas verdes, y al integrar algunas Juntas Auxiliares a la mancha urbana se generaron conurbaciones no planificadas sin además realizar acuerdos con los municipios colindantes. Esta nueva caracterización de Puebla tomó un fuerte rol dentro de la denominada ZMPT al tener a este municipio como centro de muchas actividades; sin embargo, no se formularon instrumentos de planificación adecuada del territorio que permitiera establecer líneas de acción a largo plazo para amortiguar el impacto de las conurbaciones y la nueva dinámica reconocida.

Este fenómeno aumentó los aforos vehiculares año con año, saturando las vialidades constantemente, dejando de lado políticas conjuntas de transporte público eficiente y movilidad no motorizada para el desplazamiento de la población, siendo estas acciones fundamentales si queremos hacer del municipio de Puebla un municipio cohesionado socialmente con la interacción de los diversos grupos sociales y poblacionales que lo habitan. Al contrario, el fomento del uso del vehículo se hace presente con el incremento de las vialidades, disminución del espacio peatonal y descuido del transporte colectivo y una priorización de lo individual afectando la idea de hacer ciudad.

Cabe recordar que el incremento de la movilidad motorizada desde hace años empieza a tomar un papel más relevante en torno al medio ambiente por la concentración de emisiones de contaminantes que se agrava con las acciones continuas a impermeabilizar la ciudad con pavimento en las calles que conforman el municipio, a dichos factores de contaminación ambiental se suman el aumento de publicidad y ruido, provocando una contaminación ambiental integral.

Otro asunto importante, es el acceso y provisión de los servicios públicos. El servicio de agua potable a cargo del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP) continuamente muestra situaciones que generan malestar en la población. En algunos casos se establece por la falta de cobertura, otros por la escasa continuidad, unos más por la calidad del líquido y por el cobro del mismo.



Por su parte, la recolección de residuos a cargo del Organismo Operador del Servicio de Limpia y disposición final en el relleno sanitario exige su fortalecimiento, mediante una gestión integral de los residuos sólidos que permitan su tratamiento desde su desecho, reutilizando, reciclando. Ello a fin de evitar contaminación ambiental como un latente riesgo de salud pues también se almacenan residuos peligrosos. Esta situación se convierte en un tema que afecta directamente la gobernanza, tal y como se menciona en el eje estratégico correspondiente de este documento.

Dos temas más que no son abordados con gran relevancia en los Planes son en primera instancia, la función, gestión y planificación de las Juntas Auxiliares en el desarrollo urbano y sustentable del municipio. En segunda instancia, la porción rural del municipio no es visible en las acciones ni problemas considerados para el desarrollo local; sin embargo, aún quedan espacios rurales dentro que deben ser considerados, esto abre la oportunidad de generar alternativas locales de atención, tal vez incorporando estrategias relacionadas con sistemas urbano-rurales.

El CUADRO 41 resume los principales problemas que se mencionan en los diagnósticos de los Planes municipales de desarrollo en el periodo comprendido de 2005 a 2014 y del PEP2031. Esta recapitulación sienta las bases para establecer una línea base y una agenda de acciones a realizar en el mediano y largo plazos en el municipio.



Cuadro 41. Problemas mencionados en los instrumentos de planeación

| P2031  | Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008   | Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011   | Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014   |
|--|--|--|--|
| Aislamiento del Centro Histórico de Puebla del resto de la ciudad en la elaboración de planes de desarrollo. La destrucción del patrimonio arquitectónico. | Daño de la imagen urbana, contaminación visual, inadecuado mobiliario urbano, exceso de cableado aéreo en el Centro Histórico. 100 inmuebles en riesgo en el Centro Histórico.   | Subutilización y abandono de la vivienda, deterioro y destrucción del patrimonio edificado, carencia de estacionamiento, abandono de barrios, saturación de las vialidades.                        | Abandono y deterioro del patrimonio, contaminación visual, subutilización del equipamiento e infraestructura urbana, y la inseguridad nocturna.  |
| Los accesos inadecuados al Aeropuerto Hermanos Serdán.   | Los accesos inadecuados al Aeropuerto Hermanos Serdán.   | Deterioro y déficit de la pavimentación  | Ausencia de instrumentos de gestión, control y evaluación urbanos, carencia de un reglamento de desarrollo urbano  |
| La falta de planeación a largo plazo   | Déficit de cobertura de los servicios de agua potable y drenaje en los asentamientos humanos de la periferia urbana. Acelerado crecimiento rebasó la capacidad de respuesta de la autoridad municipal en cuanto a la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento. | Excesiva generación de residuos sólidos y de manejo especial sin una gestión adecuada; contribuyendo a la degradación ambiental, consumiendo así la mayor parte de la tierra apta para el cultivo. | Escasez severa de agua para el 2016, esto debido a tener limitada capacidad de almacenamiento; existencia de tomas clandestinas; fugas de agua en la red; agua con problemas de dureza y servicio discontinuo en gran parte de la ciudad |
| Un crecimiento desordenado de los asentamientos.   | En el rastro las condiciones de salubridad e higiene no son las óptimas y carecen de instalaciones inadecuadas y técnicas apropiadas de sacrificio de animales.  | Saturación vial, accesibilidad, deterioro de pavimentos  | En el servicio de drenaje, se tiene un déficit de cobertura, la infraestructura cumplió su vida útil, las instalaciones de la ciudad no permiten el tratamiento de aguas residuales.   |
| Falta de áreas verdes.   | Deterioro y falta de instalaciones deportivas y espacios abiertos para esparcimiento.  | Contaminación del aire y suelos  | Falta de coordinación metropolitana en materia de asentamientos humanos  |
| Retraso en la actualización de infraestructura urbana.   | Aislamiento de algunas Juntas Auxiliares que no permite proporcionarles los servicios públicos.  | Expansión de la mancha urbana  | Déficit de áreas verdes en el área urbana, además de carecer de planes de manejo para las áreas protegidas.  |
| Desequilibrio en equipamiento e infraestructura urbana.  | Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP) en crisis financiera.   | Servicio de agua potable y alcantarillado insuficiente   | Continuos accidentes viales, congestión de las vialidades, deterioro y déficit de las pavimentaciones.   |
| Regulación de la tenencia de la tierra.  | Falta de un sistema de información geográfica municipal, que permita la homologación y actualización de la información.  |  | Llimitaciones técnicas y legales de sus instrumentos de planeación urbana  |
| El agotamiento de reservas territoriales   | Expansión de la mancha urbana, concentrándose el crecimiento en el sur del municipio con 180 asentamientos humanos irregulares y estableciendo conurbaciones.  |  | Desmesurada generación de nuevos fraccionamientos de interés social y medio, en la periferia del suelo urbano del municipio y en sus zonas conurbadas.   |
| La ineficiencia del transporte urbano  | Saturación de vialidades y altos índices de accidentes   |  | Contaminación ambiental  |
|  | Mal estado de la infraestructura educativa. Falta de infraestructura de salud en la periferia  |  | Proliferación de asentamientos irregulares   |
|  | Contaminación del aire y del suelo.  |  |  |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Planes y programas municipales de desarrollo

Bajo esta perspectiva, el establecimiento de la línea base se agrupará en cinco apartados, tendientes a generar indicadores que permitan considerar evidencia para avanzar en diferentes temas que se insertan en ellos. El primero relacionado con el ordenamiento territorial; el segundo movilidad; el tercero espacio público; el cuarto medio ambiente; el quinto servicios públicos.

### 3.2.1 Ordenamiento territorial

De acuerdo al Consejo de Europa el ordenamiento territorial se considera como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (Consejo de Europa, 1993). La Secretaría de Desarrollo Social durante el sexenio 2006-2012 concibe el ordenamiento territorial como “un proceso y estrategia de planificación, de carácter técnico-político, sustentada en la efectiva participación de la sociedad civil, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, culturales y ecológicos)” (Sedesol, 2010:8). Bajo esta perspectiva, y como también se retoma en el eje estratégico sobre desarrollo y cohesión social, el ordenamiento territorial puede establecer un punto de partida a través de:

Aquí se observa el incremento de escuelas en los diferentes niveles educativos, siendo

- Instrumentos de planeación. Esta referido a la existencia del Programa de Desarrollo Urbano y Sustentable del municipio de Puebla y su oportuna actualización. En este sentido en 2007 se formuló el programa y está vigente aunque es preciso actualizarlo continuamente, en lapsos máximos de 5 años.
- Tenencia de la tierra. El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el Censo de Población y Vivienda del año 2010 establece la propiedad de las viviendas habitadas, situación legal o de hecho en virtud de la cual los ocupantes habitan la vivienda. Se considera únicamente la propiedad de la vivienda sin importar la del terreno. Se clasifica en Propia (pagándose, totalmente pagada o en otra situación) y No propia (rentada, prestada o en otra situación). Sin embargo, esta información no tuvo continuidad en los siguientes ejercicios, por lo cual será relevante ir actualizándola.

- c. Densidad de población. Este parámetro permite establecer la dispersión de la población en el territorio, facilitando la identificación de la concentración de los habitantes en espacios determinados. El CUADRO 42 permite comparar la densidad de población que existe entre el municipio de Puebla con Guadalajara y Monterrey que se acercan con un rango de población mayor a un millón, siendo Puebla la más poblada para 2010. Sin embargo, Guadalajara posee una mayor densidad de población por encima de Aguascalientes y Monterrey, estableciendo que este municipio representa una ciudad más compacta. En cambio Puebla tiene una densidad baja, solo apenas por encima de Querétaro, mostrando una ciudad más dispersa en sus habitantes. Esta situación es importante revisarla para evitar contribuir a una atomización de la sociedad local y buscar mecanismos para generar concentraciones de población, facilitando la provisión de servicios por parte del municipio.

Cuadro 42. Densidad de población territorial en el Municipio de Puebla 2005 y 2010

| Municipio      | Territorio (Ha) | Habitantes |           | Densidad de Población (Hab/Ha) |       |
|----------------|-----------------|------------|-----------|--------------------------------|-------|
|                |                 | 2005       | 2010      | 2005                           | 2010  |
| Puebla         | 54431           | 1,485,941  | 1,539,819 | 27.30                          | 28.29 |
| Guadalajara    | 151601          | ,600,940   | 1,495,189 | 105.609                        | 8.63  |
| Monterrey      | 325431          | ,133,814   | 1,135,550 | 34.84                          | 34.89 |
| Aguascalientes | 118147          | 23,043     | 797,010   | 61.20                          | 67.46 |
| Querétaro      | 685927          | 34,139     | 801,940   | 10.70                          | 11.69 |

Fuente: Sedesol – Microrregiones, disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/>

- d. Área urbana. La expansión urbana puede revisarse a través de su evolución en el tiempo y observar su incremento en los últimos años, así como la tendencia de crecimiento en el territorio. Este aspecto toma relevancia por la interacción que va generando su expansión continua e incorpora zonas rurales a la dinámica urbana. De esta forma, el CUADRO 43 y la GRÁFICA 3 muestran la evolución urbana del municipio, así lo no urbanizado en la demarcación ocupa el 57.5% del total de su extensión para el año 2011 y siguiendo este parámetro las cuestiones rurales del espacio deben ser atendidas y ordenadas. Un porcentaje todavía tan alto de

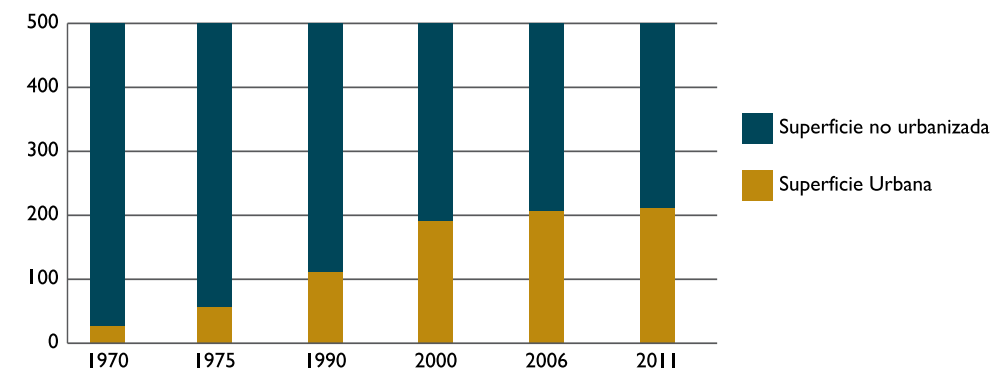
superficie no urbanizada abre también oportunidades para impulsar procesos de conexión entre ambos espacios mediante la distribución de los productos agrícolas generados en las áreas todavía no urbanizadas, tal vez impulsando proyectos similares al de la ciudad de México utilizando mecanismos de economía solidaria para el intercambio de productos reciclados por producción orgánica de las zonas de Milpa Alta, Xochimilco, y Cuajimalpa.

Cuadro 43. Superficie urbana del municipio de Puebla 1970-2011

| Año  | Superficie del municipio (km <sup>2</sup> ) | Superficie urbana           |                | Superficie no urbanizada    |                |
|------|---|-----------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|
|      |   | Cantidad (km <sup>2</sup> ) | Porcentaje (%) | Cantidad (km <sup>2</sup> ) | Porcentaje (%) |
| 1970 | 524.31                                      | 21.34                       | 4.07           | 502.97                      | 95.93          |
| 1975 |   | 56.94                       | 10.86          | 467.37                      | 89.14          |
| 1990 |   | 101.19                      | 19.30          | 423.12                      | 80.70          |
| 2000 |   | 195.67                      | 37.32          | 328.64                      | 62.68          |
| 2006 |   | 208.99                      | 39.86          | 315.32                      | 60.14          |
| 2011 |   | 222.83                      | 42.50          | 301.48                      | 57.50          |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Superficie urbana del municipio de Puebla 1970-2011



Fuente: Elaboración propia.

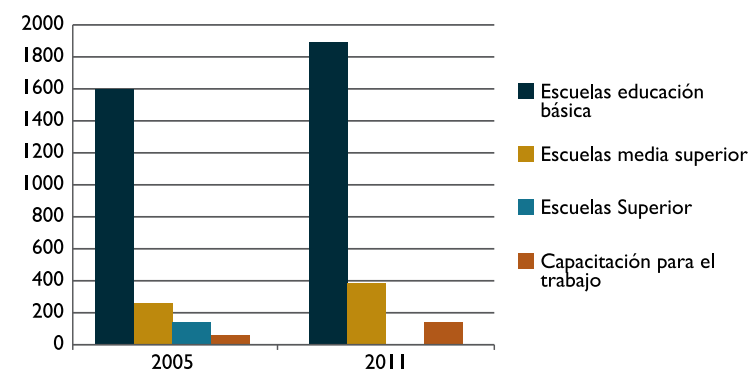
e. Equipamiento urbano. La identificación del equipamiento favorece el ordenamiento en la medida que esté asociado a normas establecidas como el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol, pero también en la medida que dicho equipamiento sea distribuido en el municipio y la atención que da a ciertos grupos nos marca parámetros del carácter inclusivo del desarrollo urbano, tal y como se señala más adelante en eje de desarrollo y cohesión social. Bajo esta premisa el CUADRO 44 y la GRÁFICA 4 muestran la conformación del subcomponente de educación en el municipio.

Cuadro 44. Infraestructura en escuelas del municipio de Puebla en los diferentes niveles

| Año  | Escuelas educación básica | Escuelas media superior | Escuelas superior | Capacitación para el trabajo |
|------|---------------------------|-------------------------|-------------------|------------------------------|
| 1970 | 1599                      | 263                     | ND                | 65                           |
| 2011 | 1902                      | 370                     | 131               | 99                           |

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol.

Gráfica 4: Infraestructura educativa en el municipio de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol

el aumento más representativo en los niveles de educación básica y medio superior con un incremento de 302 y 107 escuelas respectivamente entre los años de 2005 a 2011. El CUADRO 45 y la GRÁFICA 5 muestran el comparativo del municipio de Puebla con otros como Aguascalientes, Guadalajara, Monterrey y Querétaro observando que Puebla tiene mayor oferta educativa casi en todos los niveles educativos respecto a los demás municipios, solo en lo referente a la capacitación para el trabajo Guadalajara tiene un mayor número de equipamiento educativo. Esto coloca a Puebla como un municipio con capacidades competitivas a nivel de educación que como señala en el eje estratégico sobre desarrollo económico, podría ser un potencial en el desarrollo económico, si dichas capacidades se vinculan a partir de una serie de estrategias y políticas con el sector productivo.

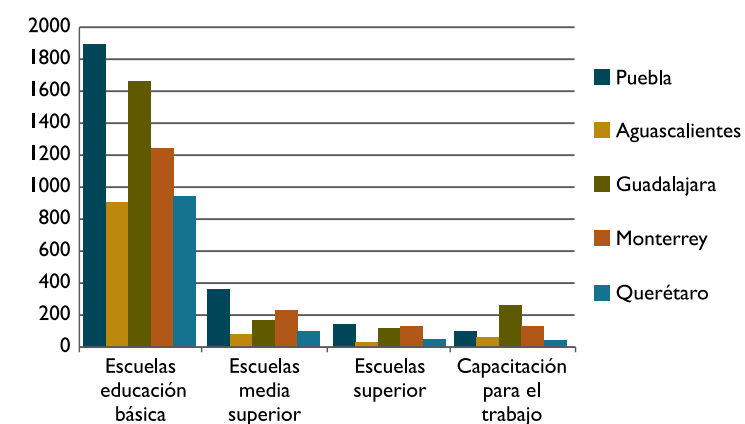
En el subcomponente de cultura es posible observar que cuenta con un gran equipa-

Cuadro 45. Comparativo de número de escuelas de Puebla con respecto a otras ciudades

| Municipio      | Escuelas educación básica | Escuelas media superior | Escuelas superior | Capacitación para el trabajo | Total |
|----------------|---------------------------|-------------------------|-------------------|------------------------------|-------|
| Puebla         | 1902                      | 370                     | 131               | 99                           | 2502  |
| Aguascalientes | 912                       | 105                     | 37                | 62                           | 1116  |
| Guadalajara    | 1684                      | 162                     | 114               | 302                          | 2262  |
| Monterrey      | 1272                      | 215                     | 126               | 121                          | 1734  |
| Querétaro      | 918                       | 109                     | 55                | 52                           | 1134  |

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol.

Gráfica 5: Infraestructura educativa en el municipio de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol.

miento cultural y de 2007 a 2012 se registró un aumento en el número de teatros, bibliotecas, festivales culturales, centros culturales, galerías, revistas, casas de artesanías, fototecas, así como diversos fondos culturales. En contraste, los auditorios, instituciones de CONACULTA, museos y centros de investigación artística, disminuyeron en el mismo periodo. El CUADRO 46 y la GRÁFICA 6 resumen el equipamiento cultural existente en Puebla capital.

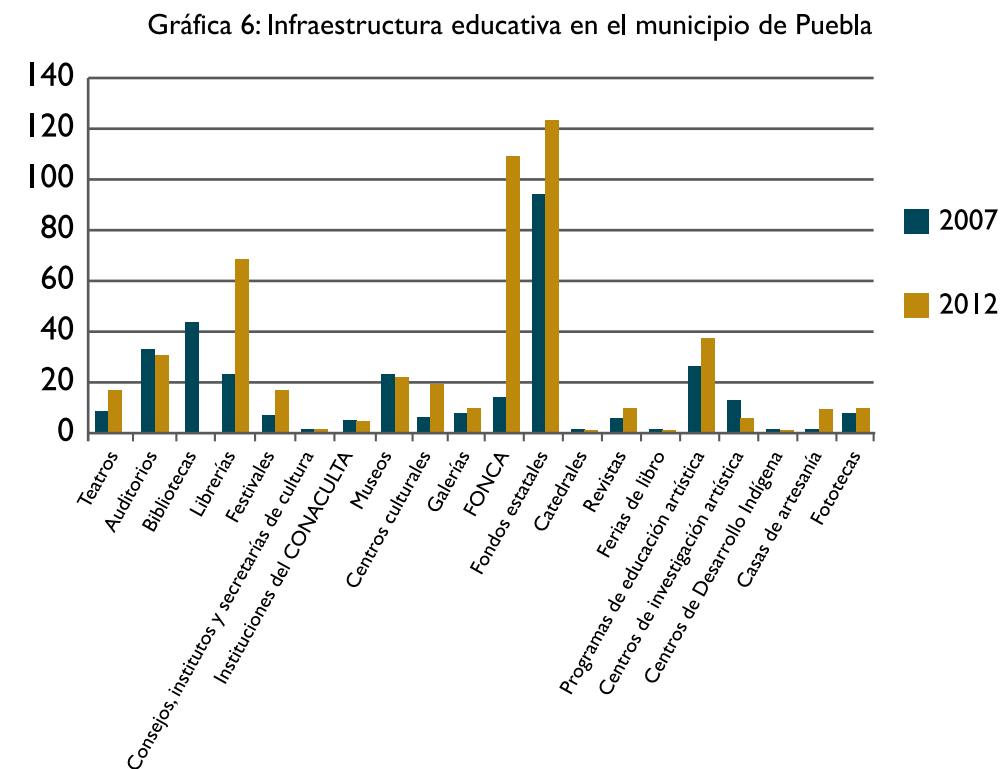
En equipamiento cultural, el CUADRO 47 y la GRÁFICA 7 muestran la comparación de

Cuadro 46. Equipamiento cultural Puebla 2007-2012

| Infraestructura Cultural                      | 2007 | 2012 |
|---|------|------|
| Teatros                                       | 10   | 15   |
| Auditorios                                    | 33   | 28   |
| Bibliotecas                                   | 45   | 207  |
| Librerías*                                    | 25   | 70   |
| Festivales                                    | 7    | 18   |
| Consejos, institutos y secretarías de cultura | 1    | 1    |
| Instituciones del CONACULTA                   | 5    | 4    |
| Museos  | 25   | 24   |
| Centros culturales                            | 7    | 19   |
| Galerías                                      | 7    | 9    |
| FONCA   | 16   | 109  |
| Fondos estatales                              | 93   | 121  |
| Catedrales                                    | 1    | 1    |
| Revistas                                      | 3    | 7    |
| Ferías de libro                               | 1    | 1    |
| Programas de educación artística              | 25   | 39   |
| Centros de investigación artística            | 7    | 3    |
| Centros de Desarrollo Indígena                | 1    | 1    |
| Casas de artesanía                            | 1    | 8    |
| Fototecas                                     | 5    | 6    |
| Fondos editoriales                            | 43   | 369  |

\* Se tomó en cuenta la red de bibliotecas (36) y otras bibliotecas (171)

Fuente: Sistema de Información Cultural. Conaculta. Disponible en: [http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?estado\\_id=21&municipio\\_id=114&table=sala\\_cine&disciplina=](http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?estado_id=21&municipio_id=114&table=sala_cine&disciplina=)



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol.

Puebla capital con municipios como Guadalajara, Monterrey, Aguascalientes y Querétaro; destaca que Puebla va al frente en el número de auditorios, bibliotecas, librerías, museos, centros de investigación artística, casas de artesanías, fototecas y fondos editoriales. En teatros, instituciones de CONACULTA, centros culturales, revistas y centros de desarrollo indígena se encuentran atrás de otros municipios que lideran en este tipo de infraestructura. Empero, los rezagos en equipamiento cultural respecto a los otros municipios están relacionados con los festivales, galerías y fondos estatales y FONCA.



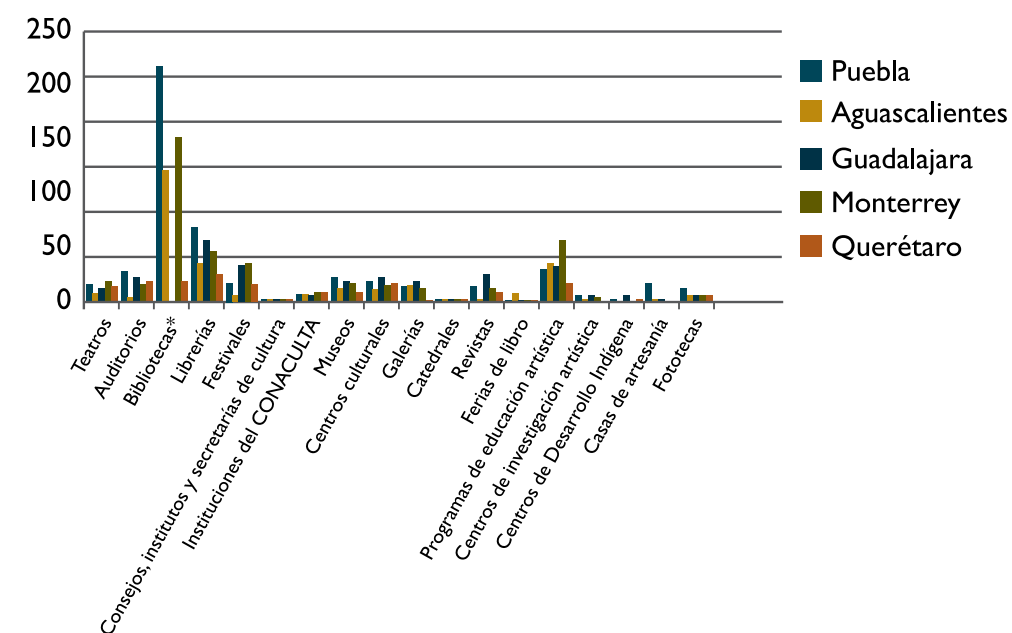
Cuadro 47. Equipamiento cultural 2012, comparativo Puebla respecto a otras ciudades

| Infraestructura Cultural                      | Puebla | Aguascalientes | Guadalajara | Monterrey | Querétaro |
|---|--------|----------------|-------------|-----------|-----------|
| Teatros                                       | 15     | 8              | 12          | 17        | 11        |
| Auditorios                                    | 28     | 3              | 19          | 13        | 15        |
| Bibliotecas*                                  | 207    | 99             | ND          | 127       | 16        |
| Librerías                                     | 70     | 34             | 61          | 53        | 27        |
| Festivales                                    | 18     | 5              | 30          | 31        | 17        |
| Consejos, institutos y secretarías de cultura | 1      | 1              | 1           | 1         | 1         |
| Instituciones del CONACULTA                   | 4      | 4              | 3           | 5         | 5         |
| Museos  | 24     | 9              | 19          | 16        | 7         |
| Centros culturales                            | 19     | 10             | 22          | 13        | 14        |
| Galerías                                      | 9      | 10             | 14          | 7         | 1         |
| Catedrales                                    | 1      | 1              | 1           | 1         | 1         |
| Revistas                                      | 7      | 1              | 20          | 7         | 5         |
| Ferias de libro                               | 1      | 4              | 1           | 1         | 1         |
| Programas de educación artística              | 39     | 46             | 39          | 59        | 26        |
| Centros de investigación artística            | 3      | 1              | 3           | 2         | ND        |
| Centros de Desarrollo Indígena                | 1      | ND             | 3           | ND        | 1         |
| Casas de artesanía                            | 8      | 1              | 1           | ND        | ND        |
| Fototecas                                     | 6      | 2              | 2           | 2         | 3         |
| Fondos editoriales                            | 369    | 126            | 183         | 233       | 146       |
| FONCA   | 109    | 31             | 236         | 153       | 124       |
| Fondos estatales                              | 121    | 191            | 229         | 46        | 74        |

\*\* Se tomo en cuenta la red de bibliotecas (36) y otras bibliotecas (171)

**Fuente:** Sistema de Información Cultural. Conaculta. Disponible en: [http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?estado\\_id=21&municipio\\_id=114&table=sala\\_cine&disciplina=](http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?estado_id=21&municipio_id=114&table=sala_cine&disciplina=)

Gráfica 7: Equipamiento cultural 2012



**Fuente:** elaboración propia con base en el Sistema de Información Cultural. Conaculta. Disponible en [http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?estado\\_id=21&municipio\\_id=114&table=sala\\_cine&disciplina=](http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?estado_id=21&municipio_id=114&table=sala_cine&disciplina=)

En el equipamiento de salud, el CUADRO 48 muestra que el municipio de Puebla cuenta con 225 instituciones de los diferentes niveles de gobierno, del sector privado, universitario y de asistencia pública que prestan servicios de salud. En este sentido, los servicios médicos privados son los que más destacan con 115 unidades de atención, seguido de la secretaría de salud y en menor medida el Instituto Mexicano del Seguro Social con 62 y 17 respectivamente.

Cuadro 48. Instituciones de salud en el municipio de Puebla

| Institución  | Nº         |
|--|------------|
| Servicios Médicos Privados   | 115        |
| Secretaría de Salud  | 62         |
| Instituto Mexicano del Seguro Social   | 17         |
| Servicios Médicos Estatales  | 12         |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado | 9          |
| Instituto Mexicano del Seguro Social. Régimen Oportunidades                  | 3          |
| Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia                   | 3          |
| Hospitales Universitarios  | 1          |
| Petróleos Mexicanos  | 1          |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes                                   | 1          |
| Secretaría de la Defensa Nacional  | 1          |
| <b>Total</b>   | <b>225</b> |

**Fuente:** Secretaría de Salud

El CUADRO 49 indica que el grado de especialización es alto, teniendo 124 unidades que cuentan con hospitalización, 90 solo son de consulta externa, de asistencia social 4 y 7 unidades de apoyo.

Cuadro 49. Tipo de unidad de instituciones de salud en el municipio de Puebla

| Tipo de Unidad                       |     |
|--------------------------------------|-----|
| Establecimiento de Apoyo             | 7   |
| Establecimiento de Asistencia Social | 4   |
| Unidad de Consulta Externa           | 90  |
| Unidad de Hospitalización            | 124 |

Fuente: Secretaría de Salud

En contraste, el CUADRO 50 muestra el comparativo con municipios como Guadalajara, Monterrey y Aguascalientes, Puebla tiene mayor número de instituciones que prestan servicios de salud seguido de Monterrey, Guadalajara y Aguascalientes. Sin embargo, el que tiene mayores instituciones privadas es Puebla, que representan más del 50% de la prestación de este servicio. En cambio, Monterrey a través de la Secretaría de Salud intensifica la atención en materia de salud, como se verá más adelante este es un factor que incide en la cohesión social del desarrollo del municipio. Esta situación establece una ventaja competitiva respecto de los demás municipios principalmente por su infraestructura médica y la diversidad de instituciones de salud.

Cuadro 50. Instituciones de salud comparativo de Puebla con otras ciudades con similar nivel de desarrollo

| Institución  | Puebla     | Guadalajara | Monterrey  | Aguascalientes |
|--|------------|-------------|------------|----------------|
| Servicios Médicos Privados   | 115        | 52          | 51         | 20             |
| Secretaría de Salud  | 62         | 36          | 69         | 47             |
| Instituto Mexicano del Seguro Social   | 17         | 27          | 23         | 9              |
| Servicios Médicos Estatales  | 12         | 0           | 3          | 0              |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado | 9          | 13          | 8          | 3              |
| Instituto Mexicano del Seguro Social. Régimen Oportunidades                  | 3          | 0           | 0          | 0              |
| Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia                   | 3          | 3           | 6          | 2              |
| Hospitales Universitarios  | 1          | 0           | 2          | 1              |
| Petróleos Mexicanos  | 1          | 0           | 1          | 0              |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes                                   | 1          | 0           | 1          | 1              |
| Secretaría de la Defensa Nacional  | 1          | 2           | 1          | 0              |
| Cruz Roja Mexicana   | 0          | 1           | 1          | 0              |
| Servicios Médicos Municipales  | 0          | 0           | 18         | 0              |
| <b>Total</b>   | <b>225</b> | <b>134</b>  | <b>184</b> | <b>83</b>      |

Fuente: Secretaría de Salud

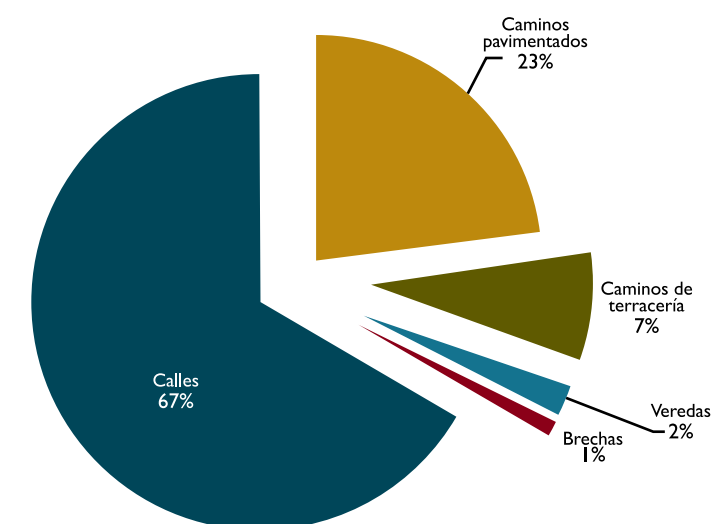
El equipamiento en torno a las vialidades, se muestra en el CUADRO 51 y la GRÁFICA 8 registrando un total de 285.649 km. de longitud de los cuales el 66.6% son calles, 22.7% caminos pavimentados, 7.4% caminos de terracería, 2% veredas, y 1.1 % brechas. Comparando la infraestructura vial de otros municipios, la GRÁFICA 9 muestra que Aguascalientes tiene más kilómetros de longitud de vialidades seguido de Puebla, Guadalajara y Monterrey; sin embargo, la mayoría tiene sus caminos pavimentados. Por su parte, la GRÁFICA 10 muestra que Puebla es el municipio que presenta mayor avance en las calles con 190.362 kilómetros por encima de Guadalajara, Aguascalientes y Monterrey. Esta situación favorece a la conexión de los diferentes puntos de las ciudades, además de beneficiar la movilidad motorizada y la disminución en algunos casos del tiempo de traslado. Sin embargo, esta tabla no establece la calidad de las vialidades, lo cual puede ser algo difícil de medir y comparar dado la complejidad de establecer parámetros de calidad en este tema.

Cuadro 51. Infraestructura vial construida para la movilidad urbana comparativo de Puebla con otros municipios de similar nivel de desarrollo

| Tipo de vialidad       | Puebla         |              | Monterrey      |             | Guadalajara    |              | Aguascalientes |             |
|------------------------|----------------|--------------|----------------|-------------|----------------|--------------|----------------|-------------|
|                        | Longitud (Km.) | % Municipal  | Longitud (Km.) | % Municipal | Longitud (Km.) | % Municipal  | Longitud (Km.) | % Municipal |
| Caminos pavimentados   | 65.046         | 22.77        | 2.518          | 2.18        | 0.532          | 0.35         | 242.217        | 48.02       |
| Caminos de terracería  | 21.255         | 7.44         | 6.349          | 5.49        | 2.604          | 1.73         | 78.441         | 15.55       |
| Veredas                | 5.749          | 2.01         | 0              | 0           | 0              | 0            | 19.948         | 3.95        |
| Brechas                | 3.237          | 1.13         | 0              | 0           | 1.279          | 0.85         | 46.501         | 9.22        |
| Calles                 | 190.362        | 66.64        | 106.68         | 92.33       | 145.956        | 97.06        | 117.34         | 23.26       |
| <b>Total municipal</b> | <b>285.649</b> | <b>99.99</b> | <b>115.547</b> | <b>100</b>  | <b>150.371</b> | <b>99.99</b> | <b>504.447</b> | <b>10</b>   |

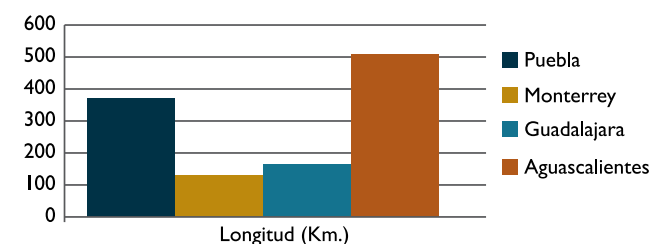
Fuente: Elaboración propia a partir de Carta topográfica Escala 1:250,000 e INEGI (2010). Marco Geoestadístico Municipal, Versión 4.2

Gráfica 8: Tipo de vialidad Municipio de Puebla



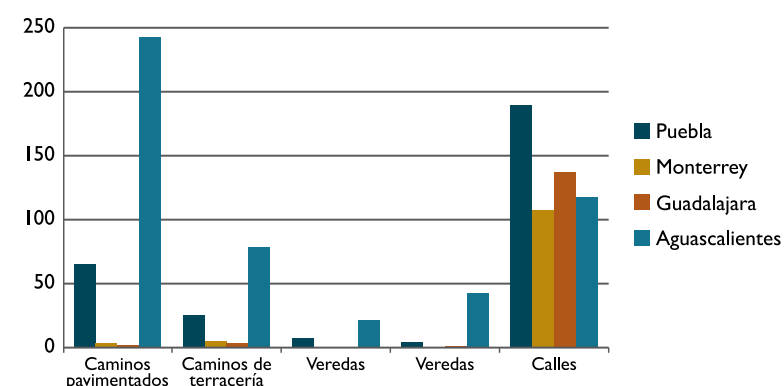
Fuente: Elaboración propia a partir de Carta topográfica Escala 1:250,000 e INEGI (2010). Marco Geoestadístico Municipal, Versión 4.2

Gráfica 9: Longitud de la infraestructura vial



Fuente: Elaboración propia con base en Carta topográfica Escala 1:250,000 e INEGI (2010). Marco Geoestadístico Municipal, Versión 4.2

Gráfica 10: Infraestructura educativa en el municipio de Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en Carta topográfica Escala 1:250,000 e INEGI (2010). Marco Geoestadístico Municipal, Versión 4.2

### 3.2.2 Movilidad

Entendida como “una estrategia que utilizan las personas para organizar su actividad diaria y que tiene como objetivo principal conseguir la mayor eficiencia en el uso de las distintas infraestructuras del transporte” (Casa Madrid, 2010). La movilidad podrá establecer su línea base a partir de la revisión de tiempo de traslado, número de viajes, motivo de viajes, metros lineales de ciclovías, metros lineales de senderos peatonales, número de vehículos motorizados.

- Tiempo de traslado. Referido a identificar el tiempo de desplazamiento en los diferentes puntos de la ciudad con la finalidad de observar cuales son las rutas o vialidades con mayor congestionamiento. En Puebla, el Plan de Movilidad Urbana Sustentable (2012) en relación con el Plan de Regeneración y/o Redensificación Urbana de la Zona de Monumentos y su entorno muestran un estudio acerca de la movilidad en el Centro Histórico, estableciendo como modalidades para trasladarse a

pie, bicicleta y transporte público. El CUADRO 52 resume algunas evidencias en las que este estudio identifica con claridad la relación distancia (km) de recorrido y el tiempo (min) de traslado en las tres modalidades de transporte. Este avance permite observar la diversidad y conectividad de transporte que existe en el municipio; sin embargo, aún queda pendiente el tema de la calidad del mismo. En cuanto al transporte público aunque está a cargo del gobierno del estado, el municipio tiene gran incidencia en la reglamentación de tránsito así como el direccionamiento de las vialidades, teniendo como mecanismos de acción las actualizaciones al reglamento de tránsito, y por otra parte, las adecuaciones viales correspondientes.

Cuadro 52. Movilidad de origen-destino externo al polígono del Centro Histórico

| Destino                                      | Km   | A pie    | Bicicleta | Transporte |
|--|------|----------|-----------|------------|
| Aeropuerto                                   | 31.8 |          | 159 min.  | 48 min.*   |
| Central de abastos                           | 4.07 | 41 min.  | 20 min.   | 12 min.    |
| Capu   | 2.81 | 28 min.  | 14 min.   | 8 min.     |
| Zona industrial - VW, FIMS y BRALEMEX        | 9.98 | 100 min. | 50 min.   | 15 min.*   |
| Zona industrial - Puebla 2000 y resurrección | 5.75 | 58 min.  | 29 min.   | 9 min.     |
| Universidad BUAP                             | 3.35 | 34 min.  | 17 min.   | 10 min.    |
| Universidad UDLAP                            | 7.58 | 76 min.  | 38 min.   | 23 min.    |
| Universidad IBERO                            | 4.06 | 40 min.  | 20 min.   | 12 min.    |
| Universidad Tec de Monterrey                 | 6.18 | 62 min.  | 31 min.   | 18 min.    |
| Universidad Tecnológico de Puebla            | 2.3  | 23 min.  | 11 min.   | 7 min.     |

\* Se consideró 1.5 min./Km. Porque la movilidad es en parte a través de la autopista

Fuente: Plan de Regeneración y/o Redensificación Urbana de la Zona de Monumentos y su entorno. SDUOP/ Agosto 2011

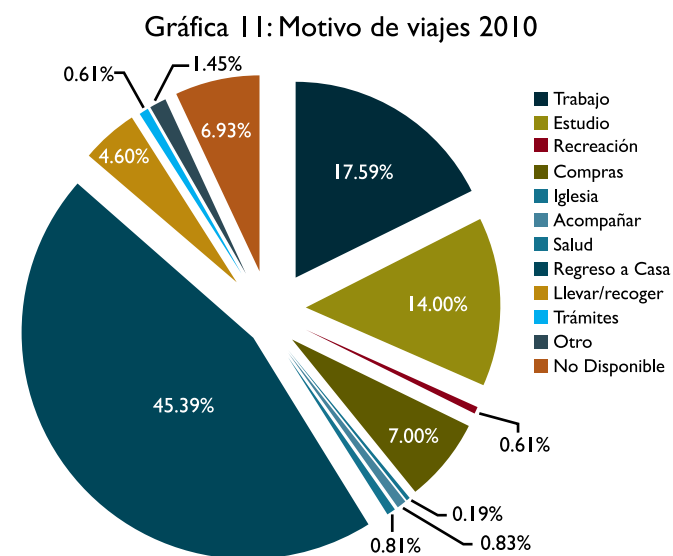
- Viajes. El CUADRO 53 resume los resultados de las encuestas origen-destino de 1994 y 2010, donde los principales desplazamientos se realizan a pie, estos representaban en 1994 el 26.44% y en 2010 el 34.04%, teniendo un incremento de casi diez puntos porcentuales. La segunda modalidad de viaje en 1994 era en Van con 24.94% y en 2010 fue en microbús con 21.53% seguido muy cerca de autobús urbano con 20.38%. Modalidades como Van y Automóvil conductor tuvieron un descenso significativo de una encuesta a otra, en el caso de la Van poco más de veinte puntos porcentuales y en el Automóvil conductor casi cinco puntos. Este tipo de datos muestran la necesidad de impulsar políticas a futuro que mejoren el sistema de transporte, cuya buena calidad y accesibilidad contribuye a procesos de cohesión social. En cambio la bicicleta como medio de transporte se mantuvo estable. Estas cifras revelan la oportunidad de privilegiar en un primer momento la movilidad no motorizada, en su modalidad de A Pie, y en un segundo momento el transporte público.

Cuadro 53. Modalidad de Viajes 1994-2010

| Modalidad             | Viajes 1994      | %              | Viajes 2010      | %              |
|-----------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| A pie                 | 594,983          | 26.44%         | 1,212,378        | 34.04%         |
| Automóvil conductor   | 283,023          | 12.58%         | 276,962          | 7.78%          |
| Automóvil pasajero    | 162,600          | 7.23%          | 148,551          | 4.17%          |
| Auto utilitario       | 5,161            | 0.23%          | 10,383           | 0.29%          |
| Motocicleta           | 2,742            | 0.12%          | 11,314           | 0.32%          |
| Camioneta conductor   | 29,774           | 1.32%          | 28,200           | 0.79%          |
| Camioneta pasajera    |                  |                | 14,815           | 0.42%          |
| Camión de carga       | 34,669           | 1.54%          | 2,450            | 0.07%          |
| Otro                  | 9,011            | 0.40%          | 12,718           | 0.36%          |
| Bicicleta             | 34,076           | 1.51%          | 67,088           | 1.88%          |
| Bus escolar           |                  |                | 22,238           | 0.62%          |
| Taxi libre            | 28,880           | 1.28%          | 37,956           | 1.07%          |
| Transporte de trabajo | 23,192           | 1.03%          | 57,983           | 1.63%          |
| Autobús urbano        | 91,565           | 4.07%          | 725,773          | 20.38%         |
| Microbús              | 389,142          | 17.29%         | 766,674          | 21.53%         |
| Van                   | 561,257          | 24.94%         | 165,831          | 4.66%          |
| <b>Total</b>          | <b>2,250,075</b> | <b>100.00%</b> | <b>3,561,314</b> | <b>100.00%</b> |

Fuente: Plan de Movilidad Urbana Sustentable del Municipio de Puebla 2012.

c. Motivo de viajes. La GRÁFICA 11 muestra el propósito del desplazamiento, identificando las actividades que desarrolla la población y los espacios de su concentración. En este caso para 2010 el principal motivo fue el regreso a casa (45.39%), el segundo por trabajo (17.59%), tercero por estudio (14%), seguido de compras con 7%. Para este caso es necesario en establecer rangos de edad para mejorar la incidencia de la estadística y establecer acciones referentes a grupos etarios y económicos específicos.



Fuente: Plan de Movilidad Urbana del Municipio de Puebla 2012

d. Metros lineales de ciclovías. Como un mecanismo alternativo de movilidad se establece infraestructura adecuada para generar incentivos de movilidad no motorizada, es el caso del uso de la bicicleta. En lugares como Bogotá en Colombia el uso de la bicicleta favorece los desplazamientos, se tienen 290 km de camino destinado exclusivamente para el tránsito de bicicletas, en cambio en México, el caso más avanzado es el Distrito Federal con 42 km de ciclovías. Puebla muestra poco avance en comparación de otras ciudades, apenas con 5.88 km de esta infraestructura. Construir más infraestructura para el traslado de los poblados en bicicleta puede ser una buena alternativa y una respuesta a más de la mitad de la población que se traslada a pie a sus lugares de destino, además de la contribución a la dimensión de desarrollo sustentable en el desarrollo urbano de la ciudad.

e. M2 de senderos peatonales. La movilidad peatonal es una estrategia que basa su funcionamiento en un proceso de transformación de las calles vehiculares. Estos cambios colaboran en la circulación de personas en ambientes más sanos, promueve la convivencia vecinal y la recuperación del tejido social. Un caso relevante en nuestro país es la transformación de algunas calles principales en el centro histórico del Distrito Federal. Madero, Regina, Talavera, Topacio-Alhóndiga, y últimamente Moneda se convirtieron en calles peatonales teniendo una distancia de 5.8 km de estas vías en la capital del país. Puebla a su vez, CUADRO 54 -se indica en el Plan de Movilidad Urbana Sustentable- muestra que tiene cinco calles peatonales que resultan ser de las más representativas del municipio de acuerdo a su ubicación estratégica en el primer cuadro de la ciudad. Estas calles, relacionándolas con las modalidades de viaje que presenta la encuesta origen-destino 2010 hace necesario incrementarlas para favorecer este tipo de movilidad.

f. Vehículos motorizados. El incremento constante del parque vehicular complicó

Cuadro 54. Calles peatonales municipio de Puebla

| Nº | Calles Peatonales Municipio de Puebla  |
|----|--|
| 1  | Calle 5 de Mayo, Tramos: Av. Reforma – Av. 14 Oriente  |
| 2  | Av. 3 Oriente, Tramo de la 4 a la 6 sur y Tramo Calle 2 Sur – Calle 16 de Septiembre                       |
| 3  | Calle 4 Sur, Tramo Av. Juan de Palafox y M. – Av. 3 Oriente  |
| 4  | Calle 6 Sur, Tramos: Av. 5 Oriente – 7 Oriente; Av. 6 Oriente – Av. 8 Oriente y Av. 10 Oriente – 8 Oriente |
| 5  | Calle 3 Oriente, Tramos: 16 de Septiembre – 2 Sur.   |

Fuente: Plan de Movilidad Urbana del Municipio de Puebla 2012