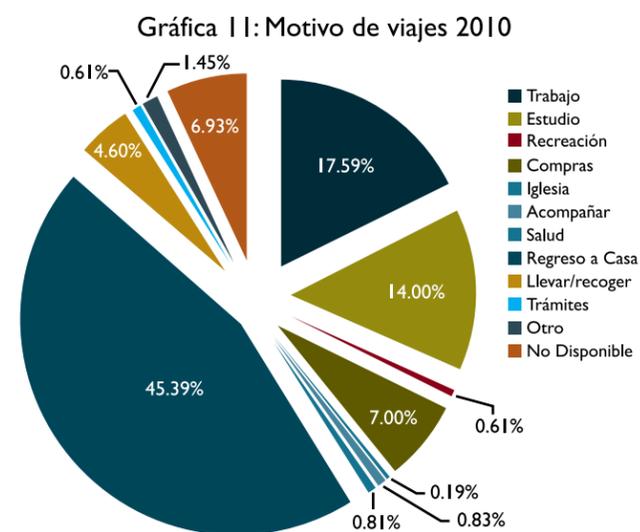


Cuadro 53. Modalidad de Viajes 1994-2010

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%
Total	2,250,075	100.00%	3,561,314	100.00%

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

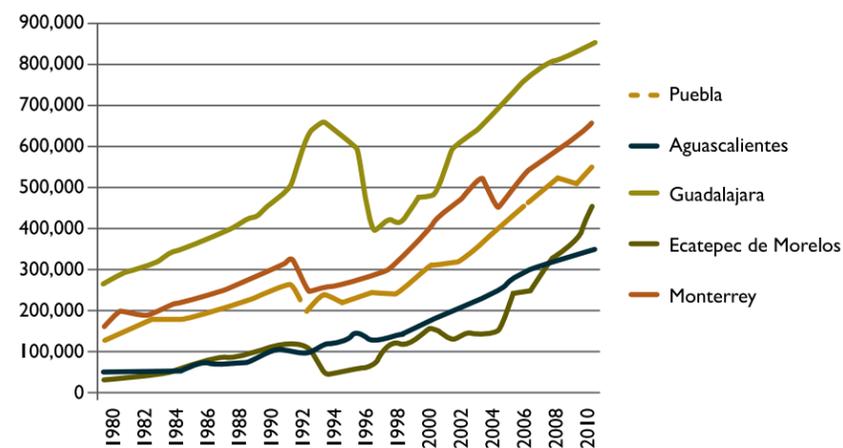
Nº	Calles Peatonales Municipio de Puebla
1	Calle 5 de Mayo, Tramos: Av. Reforma – Av. 14 Oriente
2	Av. 3 Oriente, Tramo de la 4 a la 6 sur y Tramo Calle 2 Sur – Calle 16 de Septiembre
3	Calle 4 Sur, Tramo Av. Juan de Palafox y M. – Av. 3 Oriente
4	Calle 6 Sur, Tramos: Av. 5 Oriente – 7 Oriente; Av. 6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

las vialidades en la ciudad, aumentó el tiempo de desplazamiento en los traslados, deterioró la calidad del aire y del medio ambiente. Además de que dicho aumento no respondía a una demanda de un gran porcentaje de la población que más bien se desplaza por otros medios de transporte. Esto se ve reflejado en el aumento de la movilidad motorizada y de las vialidades destinadas al uso de estos vehículos que durante mucho tiempo se ha privilegiado por encima de otras formas de movilidad más sustentable y menos costosa. La GRÁFICA 12 muestra como el INEGI registra el número de vehículos en cada entidad y municipio y permite observar la evolución del total de vehículos, así como un desglose de particulares, transporte, carga y motocicletas.

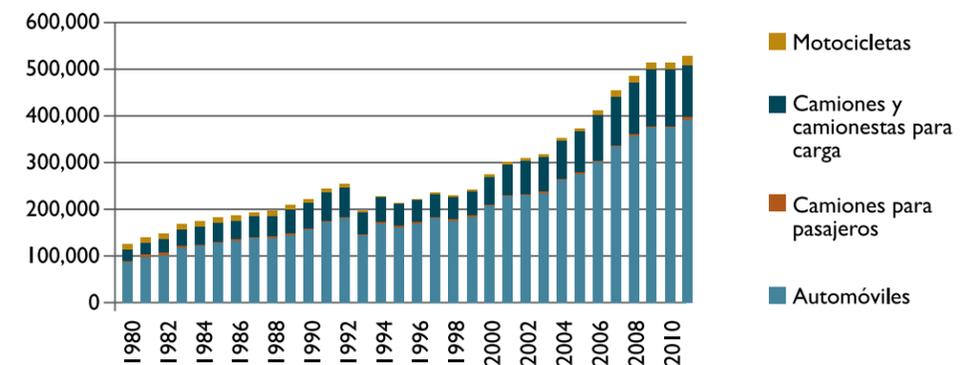
En este caso, Guadalajara es el municipio que tiene el mayor número de vehículos con 853,660, seguido de Monterrey con 656,997 y en tercer lugar Puebla con 508,671, logrando en la última década casi duplicar su parque vehicular, ya que en el 2000 contaba con 259,867. Ahora bien, en la GRÁFICA 13 para 2011 en el municipio de Puebla prevalecen los autos particulares que ocupan aproximadamente el 72.37% de la flota, seguido del transporte de carga con un 20.33%, las motocicletas con un 3.64% que en los últimos cinco años tuvieron un repunte importante y el transporte de pasajeros con 1.5%.

Gráfica 12: Parque vehicular 1980-2011



Fuente: INEGI 2012

Gráfica 13: Parque vehicular municipio de Puebla 1980-2011



Fuente: P.M.V.S

3.2.3 Espacio Público

La vida de las ciudades se desarrolla en esos territorios de encuentro, los cuales toman mayor relevancia en la medida de que puedan ofrecer las condiciones necesarias para que las personas que hacen uso del espacio público puedan construir ciudadanía, reconozcan y acepten la diversidad y construyan lazos colaborativos buscando establecer relaciones sociales de calidad e intensidad ayudando a establecer escenarios que favorezcan “la capacidad de mezclar grupos y comportamientos, de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural” (Borja, 2001). Así que podríamos decir que “el espacio público urbano sigue siendo el lugar privilegiado de ejercicio de la ciudadanía y de expresión de los derechos civiles” (López, 2000), así como el lugar en donde los diversos grupos poblacionales por condición social, etaria, de género y étnica se encuentran.

Bajo estas condiciones podemos identificar espacios que logran contribuir a tener una base de partida en la conformación del espacio público y sus funciones. Así, el primer asunto es lo concerniente a la identificación de parques, jardines, explanadas, plazas, plazuelas, espacios deportivos, espacios abiertos. El segundo, es referente a las áreas verdes que existen en el municipio y su relación con los habitantes.

- Parques y jardines. Estos sitios cumplen con diversas funciones al interior de la ciudad, convirtiéndose en el espacio del encuentro e intercambio, enriquece las prácticas urbanas, alienta la participación de los ciudadanos y su interés por las cuestiones comunitarias. Su identificación se basa en la información de los usos de suelo y el destino del espacio. El CUADRO 55 muestra la evolución que se tiene de parques y jardines en el municipio.

Cuadro 55. Parques y jardines en el Municipio de Puebla

	Parques		Jardines		Explanadas	
	90s	2006	90s	2006	90s	2006
Predios	123	140	484	490	118	118
Superficie total (Ha)	98.6	98.6	94.5	117.5	73.2	73.2

Fuente: Plan de Gestión Ambiental del M P

- b. Áreas verdes. Estas áreas cumplen como espacios reguladores del medio ambiente en las zonas urbanas, además cumplen con diversas funciones: Social al generar sitios destinados al esparcimiento. Paisajística al disminuir el impacto visual de las construcciones incorporando aspectos urbanos. Ecológica al regular el microclima urbano: fija el óxido de carbono y el polvo contenido en el aire, tiene un importante rol en la depuración microbiana y la regulación térmica y puede contribuir a la regulación hídrica. Los árboles disminuyen la velocidad del viento y pueden servir de pantalla sonora llegando a reducir los ruidos (Perahia, 2007). En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece un rango de áreas verdes por habitante, donde el mínimo es 9 m². Los gobiernos locales en los últimos años han buscado ampliar estos espacios mediante diferentes acciones. El CUADRO 58 muestra que Puebla presenta un déficit bastante considerable de áreas verdes por habitante, aún con la incorporación de áreas verdes en calles y camellones, y áreas naturales protegidas sólo logra tener 3.01 m² por habitante, muy por debajo de lo que menciona la OMS. Otros casos como Querétaro muestran un avance importante con 8 m², Toronto 7 m², Guadalajara 4.5 m² y Monterrey 3.9 m². Este panorama hace importante avanzar en este tema, sobre todo por los beneficios que se generan al apoyar la disminución del impacto de la contaminación del aire y contener el ruido en cierta medida, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

Cuadro 56. Áreas Verdes

Parques	M ² /hab
Querétaro	8
Toronto	7
Paris	6
Bogotá	5.9
Tokio	5
Guadalajara	4.5
Monterrey	3.9
Puebla	3.1

Fuente: P.G.A.M

3.2.4 Medio Ambiente

Los recursos naturales y los creados por el hombre –agua limpia, aire puro, bosques, praderas, recursos marinos y ecosistemas agrícolas– proporcionan sustento y una base para el desarrollo social y económico. Para hacer una revisión del medio ambiente en Puebla se identifican los principales problemas en la materia, en tal caso se observan indicadores relacionados con la contaminación del aire, el tratamiento del agua, contaminación auditiva, y lo relacionado a los residuos sólidos urbanos.

La contaminación del aire en los últimos años se ha convertido en un tema importante por las emisiones que principalmente los vehículos hacen a la atmosfera. Estos contaminantes son monitoreados constantemente, en su caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) estableció un monitoreo por varios años que permite comparar Puebla con zonas metropolitanas como la del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. A través del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA) se tiene un parámetro de comparación, en este se miden los contaminantes de la atmosfera como el Ozono (O₃), Monóxido de carbono (CO), Bióxido de azufre (SO₂), Bióxido de nitrógeno (NO₂), Partículas suspendidas menores a 10 micras (PSM10).

Con estas mediciones encontramos en el CUADRO 57 y las GRÁFICAS 14, 15, 16, 17 que Puebla en Monóxido de carbono (CO) para el año 2000 era la que más emisiones producía por encima de la ZMVCM y en los últimos años, éstas bajaron y para 2007 se encontraba por debajo de las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México. En Bióxido de nitrógeno (NO₂) se ha mantenido por debajo de las otras ciudades sólo en 2006 tuvo un incremento considerable que hizo rebasar a Monterrey pero en 2007 recuperó sus niveles bajos.

El Ozono (O₃) para el año 2000 se encontraba casi al mismo nivel que la zona de Guadalajara y por encima de Monterrey pero en 2004 tuvo un descenso importante; sin embargo a partir de 2006 se volvió a incrementar su presencia en el aire llegando a los niveles anteriores por encima de Monterrey. El Bióxido de nitrógeno (NO₂) se mantiene por debajo de las demás ciudades, solo en algunos años ha logrado pasar a Monterrey pero en la mayor parte del tiempo se mantiene por debajo. Si bien la calidad del aire en Puebla aún no se convierte en un problema mayor, la importancia de monitorearla y establecer medidas preventivas para que no siga aumentando es un aspecto que debe considerarse en el presente.

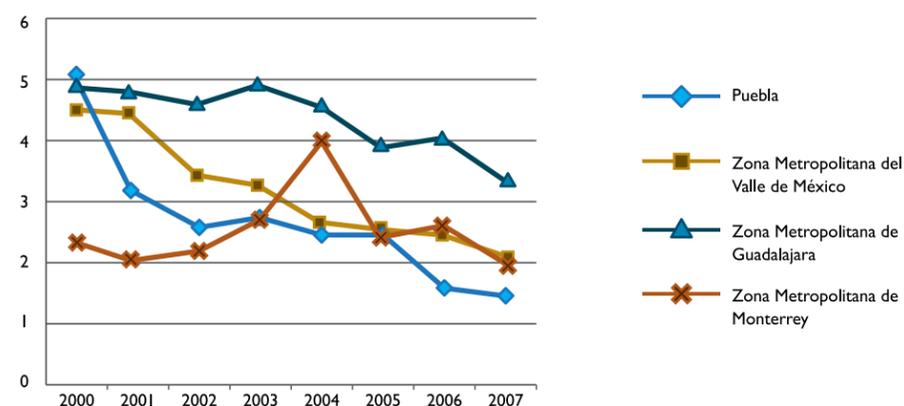
Cuadro 57. Promedio anual de concentraciones máximas diarias de contaminantes atmosféricos

	Puebla						Zona Metropolitana del Valle de México					
	CO (ppm)	NO2 (ppm)	O3 (ppm)	SO2 (ppm)	PM10 (µg/m³)	PM2.5 (µg/m³)	CO (ppm)	NO2 (ppm)	O3 (ppm)	SO2 (ppm)	PM10 (µg/m³)	PM2.5 (µg/m³)
2000	5.08	0.05	0.077	0.013	-	-	4.392	0.097	0.15	0.038	73	-
2001	3.201	0.052	0.072	0.013	56.722	-	4.322	0.078	0.125	0.039	62	-
2002	2.586	0.055	0.07	0.014	-	-	3.489	0.088	0.137	0.024	62	-
2003	2.758	0.048	0.071	0.012	44.66	-	3.269	0.094	0.119	0.022	67	-
2004	2.5	0.044	0.055	0.009	41.805	-	2.772	0.084	0.107	0.021	56	24
2005	2.5	0.038	0.062	0.01	-	-	2.7	0.085	0.112	0.02	56	25
2006	1.6	0.069	0.076	0.008	-	-	2.6	0.08	0.109	0.013	53	22
2007	1.5	0.033	0.076	0.007	-	-	2.1	0.078	0.104	0.012	47	21

	Zona Metropolitana de Guadalajara						Zona Metropolitana de Monterrey					
	CO (ppm)	NO2 (ppm)	O3 (ppm)	SO2 (ppm)	PM10 (µg/m³)	PM2.5 (µg/m³)	CO (ppm)	NO2 (ppm)	O3 (ppm)	SO2 (ppm)	PM10 (µg/m³)	PM2.5 (µg/m³)
2000	4.859	0.112	0.079	0.015	58	-	2.169	0.052	0.06	0.02	59	-
2001	4.742	0.102	0.075	0.015	56.246	-	2.043	0.053	0.058	0.017	-	-
2002	4.626	0.115	0.084	0.018	54.994	-	2.147	0.036	0.063	0.017	87.391	-
2003	4.911	0.097	0.078	0.017	50.028	-	2.748	0.031	0.063	0.012	86.362	-
2004	4.596	0.081	0.078	0.021	50	-	4	0.039	0.07	0.014	80.477	-
2005	3.9	0.102	0.08	0.02	59.245	-	2.4	0.044	0.07	0.013	87.749	-
2006	4	0.096	0.086	0.014	44	-	2.8	0.05	0.072	0.01	86	-
2007	3.4	0.108	0.088	0.013	41	-	2	0.052	0.066	0.006	80	-

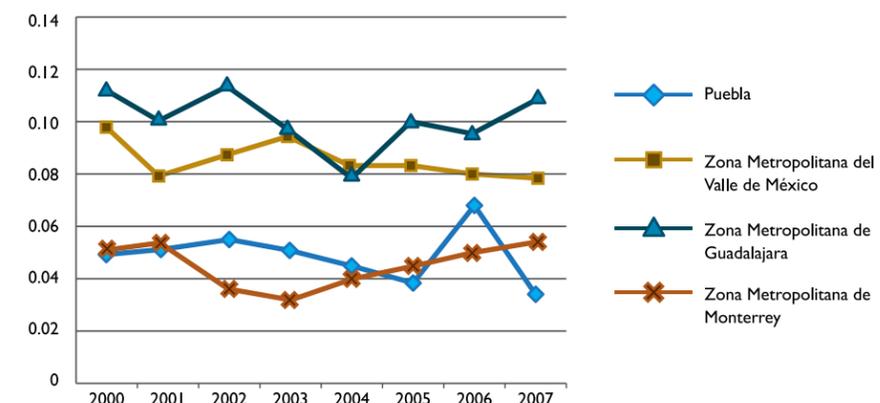
Fuente: Elaboración propia con datos de SEMARNAT: Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (imeca)

Gráfica 14: Promedio anual de concentraciones máx. diarias de contaminantes atmosféricos CO (ppm)



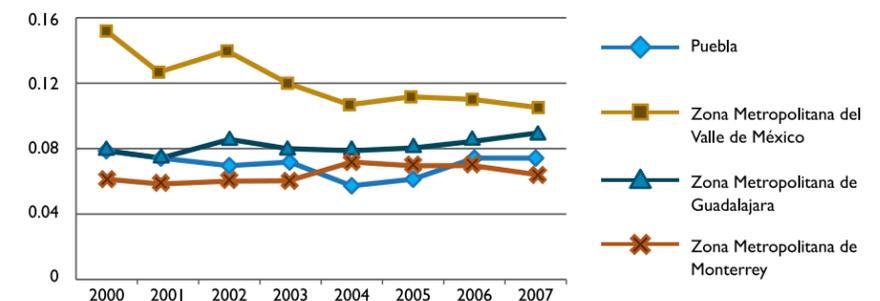
Fuente: Elaboración propia con datos de SEMARNAT: Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (imeca)

Gráfica 15: Promedio anual de concentraciones máx. diarias de contaminantes atmosféricos NO (ppm)



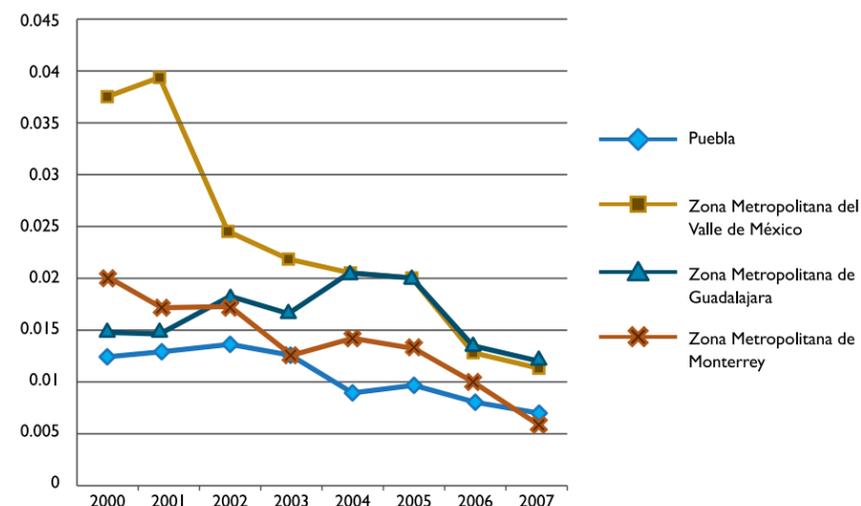
Fuente: Elaboración propia con datos de SEMARNAT: Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (imeca)

Gráfica 16: Promedio anual de concentraciones máx. diarias de contaminantes atmosféricos O3 (ppm)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEMARNAT: Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (imeca)

Gráfica 17: Promedio anual de concentraciones máx. diarias de contaminantes atmosféricos SO₂ (ppm)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEMARNAT: Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (imeca)

Otro aspecto a considerar es la calidad de agua, principalmente la cuestión de las descargas y el tratamiento de las aguas residuales. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) tiene un inventario de plantas potabilizadoras y de tratamiento de aguas residuales. En este inventario se estiman los litros por segundo de la capacidad instalada de las plantas y el caudal de agua residual que se trata en los municipios. En el caso de Puebla el CUADRO 58 muestra que se tienen 5 plantas de tratamiento que tratan 2060 l/s. Sin embargo, es necesario conocer el caudal de agua que se vierte a la red pública para estimar el porcentaje de agua tratada y tener una referencia de la cantidad que se reutiliza como medida de cuidado del agua en el municipio.

Cuadro 58. Plantas de tratamiento de aguas residuales

Capacidad instalada (l/s)	Caudal tratado (l/s)
400	200
80	80
700	500
340	180
1100	1100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAGUA: inventario de plantas potabilizadoras y de tratamiento.

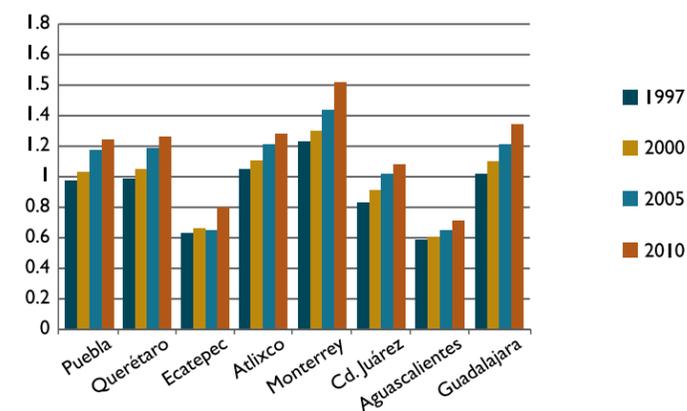
Los residuos sólidos urbanos son un tema que se mantiene en la agenda local, su producción diaria por las actividades humanas hace cada vez es más difícil su gestión, principalmente por su acumulación y disposición final. El Instituto Nacional de Ecología realizó un estudio acerca de la generación de residuos sólidos urbanos municipales. El CUADRO 59 y las GRÁFICAS 18, 19 muestran que Puebla se coloca en 1997 como el segundo municipio que genera más residuos en un año, solo por debajo de Monterrey; en el 2000 Guadalajara aumentó su producción rebasando a Puebla. En 2010 mantuvo la tercera posición por debajo de Monterrey y Querétaro.

Cuadro 59. Comparativo de generación de residuos sólidos urbanos per cápita

Localidad	1997		2000		2005		2010	
	Generación total (ton/año)	Generación per cápita (kg/hab/día)	Generación total (ton/año)	Generación per cápita (kg/hab/día)	Generación total (ton/año)	Generación per cápita (kg/hab/día)	Generación total (ton/año)	Generación per cápita (kg/hab/día)
Puebla	473,969	0.9495	543,671	1.0483	684,611	1.1574	856,062	1.2779
Querétaro	221,266	0.9787	255,375	1.0805	324,050	1.193	405,527	1.3172
Ecatepec	340,402	0.6318	385,594	0.6678	408,821	0.6373	575,321	0.814
Atlixco	46,545	1.0689	51,699	1.1228	61,985	1.2246	74,297	1.3356
Monterrey	572,651	1.273	641,351	1.3462	778,246	1.4863	942,003	1.641
Cd. Juárez	301,686	0.8762	339,986	0.9263	415,137	1.0227	504,014	1.1292
Aguascalientes	130,940	0.5626	150,237	0.5943	188,361	0.6561	233,956	0.7244
Guadalajara	707,941	1.0408	791,251	1.1008	957,926	1.2153	1,158,158	1.3418

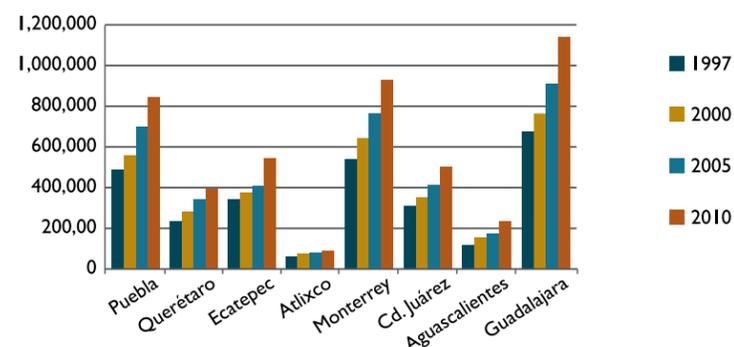
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del estudio de residuos sólidos integrado por el Instituto Nacional de Ecología.

Gráfica 18: Generación per cápita de residuos sólidos urbanos (kg/hab/día) 1997-2010



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del estudio de residuos sólidos integrado por el Instituto Nacional de Ecología.

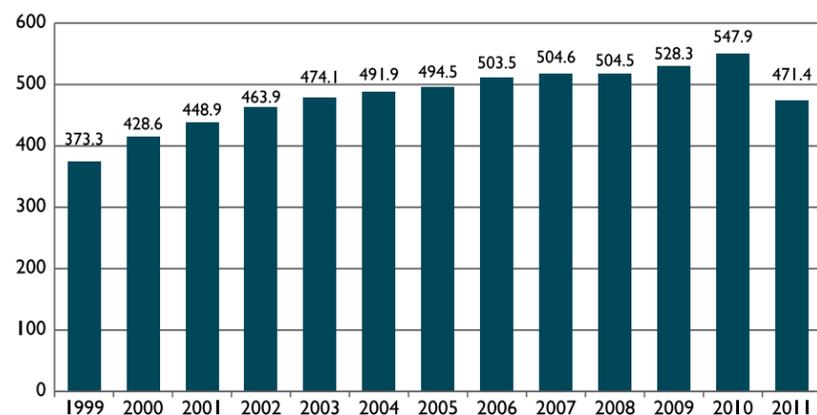
Gráfica 19: Generación total de residuos sólidos urbanos



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del estudio de residuos sólidos integrado por el Instituto Nacional de Ecología.

El municipio de Puebla a través del Organismo Operador del Servicio de Limpia presenta las estadísticas de los RSU que se llevan al relleno sanitario, mostrando en la GRÁFICA 20 un incremento hasta 2010 y una disminución en 2011. En este sentido, las campañas de reciclaje en los últimos años han tenido impacto en la separación y reutilización de los residuos, ya que su disposición final disminuyó. Por otra parte, es importante mencionar que la administración 2011-2014 diseñó el proyecto para iniciar un proceso de generación de energías alternativa como resultado de la acumulación de residuos sólidos y la producción de gas, así como el intercambio de bonos de carbono.

Gráfica 20. Ingreso de RSU 1999-2011



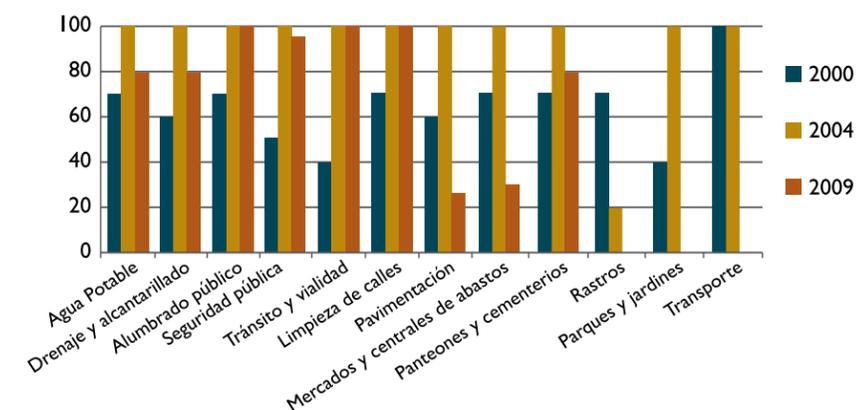
Fuente: Organismo O.S.L

3.2.5 Servicios Públicos

Una de las principales obligaciones de los municipios es la prestación de los servicios públicos que el artículo 115 constitucional señala. Agua potable y alcantarillado, panteones, alumbrado público, rastro, limpia y recolección de basura, calles, parques y jardines, mercados y centrales de abasto, seguridad pública y tránsito. El INEGI en los últimos años realizó un censo municipal con la intención de tener una aproximación a la realidad municipal, así el tema de los servicios públicos toma relevancia en la cuestión de la cobertura en el municipio, teniendo en consideración la diferencia que existe entre la cabecera municipal y el resto del territorio. De esta forma podemos establecer porcentajes de cobertura de los servicios.

En Puebla, la cobertura de servicios en la cabecera municipal es casi completa. La GRÁFICA 21 muestra que en 2009 agua potable, drenaje y alcantarillado, seguridad pública, pavimentación, mercados y central de abastos, panteones y cementerios muestran un déficit de coberturas.

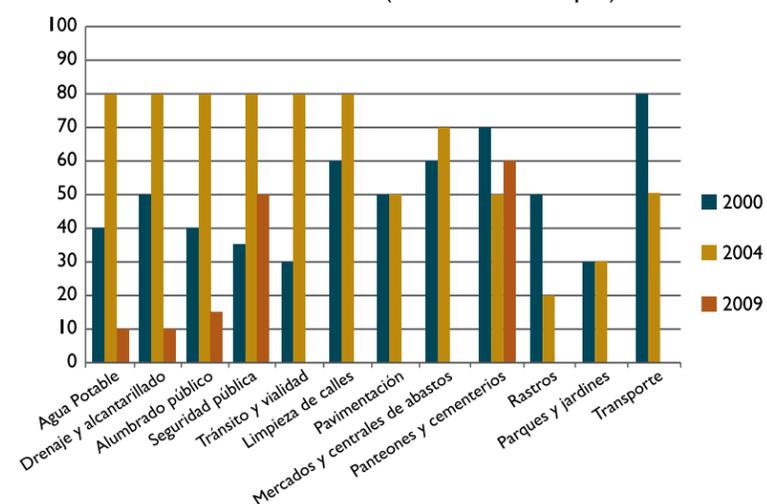
Gráfica 21: Cobertura de servicios cabecera Municipal 2000-2009



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del estudio de residuos sólidos integrado por el Instituto Nacional de Ecología.

En el resto del municipio las condiciones son muy diferentes, las coberturas de los servicios disminuyen considerablemente. La GRÁFICAS 22 muestra que ninguno de los servicios tienen una cobertura por encima del 80%. Panteones y cementerios en 2009 se presenta como el servicio de mayor cobertura, seguido de seguridad pública. El caso de agua potable es preocupante por su baja cobertura y la importancia del líquido.

Gráfica 22: Cobertura de servicios públicos en el Municipio de Puebla 2000-2009 (resto del municipio)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del estudio de residuos sólidos integrado por el Instituto Nacional de Ecología.

Después de esta revisión es preciso establecer un punto de comparación y partida en el municipio. El CUADRO 60 muestra los principales temas que se revisaron para generar una línea base en el desarrollo urbano sustentable del municipio, así como indicadores, variables, fuentes y el año de actualización. Esto permitirá al municipio monitorear los grandes temas que se mencionan y generar acciones relacionadas a afinar los asuntos estratégicos que se mencionan más adelante como proyectos a realizar. Por otra parte es importante iniciar un proceso de construcción y sistematización de información confiable que permita establecer indicadores ad hoc al proceso de desarrollo en el cual se insertará el municipio en los próximos años.

Cuadro 60. Indicadores Línea base

Tema	Indicador	VARIABLES	Fuente	Año
Ordenamiento Territorial	Instrumentos de Planeación	Programa de desarrollo urbano y Sustentable	Municipio de Puebla	2007
	Tenencia de la tierra	Propia o no propia	INEGI	2000
	Densidad de población	Habitantes / Hectárea	Sedesol/Microrregiones	2010
	Área urbana	Km2 de áreas urbanas	Sedesol/Microrregiones	2010
	Equipamiento educativo	Número de escuelas por nivel educativo	SEP	2011
	Equipamiento cultural	Infraestructura cultural	CONACULTA	2012
	Equipamiento salud	Número de Instituciones de salud y tipo de unidades	Secretaría de Salud	2012
	Equipamiento vial	Kms. de vialidades y tipo de vialidades	Sedesol/Microrregiones	2010
Movilidad	Tiempo de traslado	Tiempo utilizado en determinada distancia (Kms.)	IMPLAN	2010
	Viajes	Número de viajes de la población por modalidad	IMPLAN	2010
	Motivo de viaje	Número de viajes de la población para desarrollar sus actividades	IMPLAN	2010
	Ciclovías	metros lineales de ciclovías	IMPLAN	2011
	Calles peatonales	metros lineales de senderos peatonales	IMPLAN	2011
	Vehículos motorizados	Número de vehículos motorizados y por tipo de vehículo	IMPLAN	2011
	Vehículos motorizados	Número de vehículos motorizados y por tipo de vehículo	IMPLAN	2011
Espacio Público	Áreas verdes	M2 de áreas verdes por habitante	SAMAS	
	Espacios	Numero de parques, plazas, explanadas	Municipio de Puebla	2007
Medio Ambiente	Contaminación del aire	IMECA	SEMARNAT	2007
	Tratamiento de aguas residuales	Caudal l/s	CONAGUA	2011
	Residuos Sólidos Urbanos	Generación total y per cápita (ton/año)	INEGI	2010
Servicios Públicos	Cobertura de servicios	Cabecera municipal, resto del municipio	INEGI	2009

3.3 Escenarios

3.3.1 Escenario Tendencial

En los próximos años, Puebla avanzará en su dinámica de dispersión de los asentamientos humanos de una forma desordenada e irregular, aumentando los problemas de escasez de agua, contaminación, saturación vial, movilidad urbana, deterioro de la infraestructura urbana y el patrimonio histórico, reducidos e insuficientes parques y jardines como áreas verdes. Este panorama vislumbra además relacionados por una parte, a la intermitencia del agua potable en los domicilios de algunas zonas del municipio, por otra, en los usos de suelo y la depredación de los terrenos ejidales por los desarrolladores inmobiliarios; por último, los residuos sólidos generaran problemas de salud pública por el desbordamiento de la capacidad de almacenamiento.

3.3.2 Escenario Deseable

De cara a los 500 años de su fundación, la ciudad de Puebla logrará convertirse en una ciudad incluyente, garante del patrimonio histórico local, proveedora eficaz de servicios públicos, ordenada territorialmente generando equilibrios del medio ambiente con el crecimiento poblacional, urbano y rural, local-metropolitano-global; ofreciendo espacios públicos de calidad, temáticos, inclusivos e interconectados con modalidades de movilidad –motorizada y no motorizada como circuitos de ciclovías- apropiadas para los ciudadanos y visitantes que recorran la ciudad y perciban la belleza arquitectónica e histórica de Puebla capital.

3.4 Proyectos

Siguiendo un proceso de continuidad y atendiendo las iniciativas anteriores de establecer una planeación a largo plazo, recuperamos algunos proyectos que se plasmaron en el PEP2031 y que pueden considerarse para el futuro de la ciudad. En algunos casos es necesario hacer algunas adecuaciones para una mejor adaptación al contexto actual y de futuro que se plantea. A continuación se mencionan los principales proyectos que se recuperan.

- a. Tierra I (2031).- 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. En este caso, en el eje de Desarrollo Económico se mencionó un caso del municipio de Mérida. Asimismo, otros avances importantes tiene el municipio de Zapopan, Jal. y el Gobierno del Distrito Federal. Este último ha avanzado en la modernización del catastro mediante la generación de una clave única para obtener información de catastro, Sistema de Aguas y del Registro Público de la Propiedad; además, se han tomado más de ocho mil fotografías aéreas de alta definición, octagonales y digitales de la ciudad para con esto realizar un modelo en 3D de los inmuebles de la ciudad de México y permitir actualizar el catastro. Estas actualizaciones permitirían al municipio tener un mayor y mejor monitoreo de la ciudad, así como un ajuste en el cobro del predial.

- b. Confianza inmediata (2031).- 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. Este proyecto debe ser permanente, ya que se mencionan acciones que deben de realizar constantemente como un plan de mantenimiento de la ciudad, equipamiento urbano y mejora de la imagen urbana; sin embargo, su planificación debe de ir acompañada de cooperación de la ciudadanía como una medida de cuidado y apropiación de los elementos urbanos. En este sentido, campañas, jornadas, programas que permitan la interacción de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresas y gobierno favorecen la implementación y aceptación.
- c. Intermodal (2031).- 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. Este proyecto continua vigente y primordial para modificar los hábitos del transporte público, mejorar la calidad del aire, disminuir los accidentes, tiempos de traslado y en general ofrecer un transporte público de calidad que favorezca su uso. La incorporación de la Red Urbana de Transporte Articulado (RUTA) favorece la mejora del transporte público; sin embargo, no sólo debe basarse en esto lo multimodal del transporte, sino de igual forma a la incorporación de otros modos de transporte, siendo necesario generar programas de sustitución de unidades de transporte, capacitación constante de los operadores, así como considerar los aspectos fundamentales de accesibilidad entre otras. Estas acciones deben coordinarse con el gobierno del estado debido a que es tarea de este orden de gobierno el transporte. Algunas experiencias importantes en el país podemos observarlas en la Zona Metropolitana de Guadalajara con la creación de la Red Panamericana de Transporte público temporal para transportar a la gente en los juegos panamericanos. En esta Red se integraron Tren Ligero/ Metro (LRT), Macrobus (BRT) y Autobuses Pre-Tren con 9 rutas, horario de las 6

a 23 hrs. y un costo de \$6 pesos por viaje. Otro caso es el Distrito Federal, que ha incorporado una Red con Tren Ligero/Metro (LRT), Metrobús (BRT), Trolebús, Tren Suburbano y unificaron la forma de pago con una tarjeta multimodal. Por su parte el gobierno municipal no tiene un incidencia directa en el transporte pero su intervención para lograr un transporte modal deben estar destinada a:

- I. Crear, mantener o mejorar centros de transferencia modal donde confluyan diversos modos de transporte terrestre de pasajeros (individual, colectivo y masivo) con la finalidad de facilitar el cruce de personas de un modo a otro, considerando los principios fundamentales de la accesibilidad.
- II. Generar manuales informativos de mapas de rutas de transporte.
- III. Crear una red de transporte urbano individual a través de circuitos, como Ecobici en el Distrito Federal o Querétaro se mueve en bici implementado en el Centro Histórico de Querétaro.
- IV. Realizar campañas para fomentar la movilidad no motorizada y construir accesos para otro tipo de transporte.

d. Eco-calles (2031).- 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. En este caso, es importante dar continuidad a la colocación de la pavimentación que el gobierno municipal en coordinación con el estado a realizado a través de concreto hidráulico. Aunado a:

- I. Por una parte debe iniciar un proceso de identificación de parques, jardines, plazas, plazuelas, camellones, banquetas, terrenos baldíos, escuelas públicas, otros espacios susceptibles a generar áreas verdes.
- II. Generar invernaderos urbanos.
- III. Campañas de reforestación urbana.
- IV. Establecer acciones tendientes a generar naturación urbana.

e. Agua (2031).- 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. En

este caso, un aspecto primordial sería establecer plantas de tratamiento de aguas residuales con mecanismos de desarrollo limpio (MLD) y que estuvieran enfocadas a generar Certificados de Reducción de Emisiones (CER).

Por otra parte, existen acciones que deben considerarse a futuro para mejorar la calidad de vida de las personas y generar un municipio que garantice el derecho a la ciudad. Esta perspectiva plantea el establecer la siguiente ruta:

a. Actualización del marco jurídico-programático.- El proceso de mejoramiento de la ciudad debe de ir acompañado de la actualización del marco normativo del municipio e ir adecuando otros procesos para actuar de forma proactiva los avances que se realicen, buscando generar procesos compartidos con los diversos actores para la solución de problemas, sentar las bases y avanzar en el desarrollo local. En este sentido es necesario avanzar en:

- I. Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. En este aspecto, es necesario trabajar en los usos de suelo como una medida de contención del crecimiento urbano evitando tener mayor dispersión de la población y buscando generar una ciudad compacta a través de la mezcla de usos de suelo (mixtos, habitacionales, comerciales) en zonas de menor densidad. Estas medidas deben estar encaminadas a que el municipio oriente el crecimiento de la ciudad, evitando que los asentamientos irregulares proliferen. Por otra parte, es imperativo incorporar más elementos encaminados a generar sustentabilidad en el municipio, buscando establecer un equilibrio entre el medio ambiente y el desarrollo urbano. Esta consideración podría derivar en generar planes específicos para la protección de zonas de reserva ecológica, como Valsequillo.
- II. Programa Parcial del Centro Histórico. Además de esta actualización, deberá vincularse a la creación del Plan de Manejo del Centro Histórico así como a la búsqueda de una figura que colabore en la gestión de este territorio para mejorar la atención de este perímetro. Existen algunos casos como la creación de la autoridad del Centro Histórico en el Distrito Federal que avanzaron en estos términos coordinándose con otras instancias y formulando un Plan de Manejo -sin dejar de lado el Programa Parcial que existe- en el cual establecieron los proyectos a realizar en esta zona en un largo plazo. Otro caso es el municipio de Querétaro, el cual tiene una Delegación de Centro Histórico y junto con el IMPLAN gestionan el Centro. En este caso también se cuenta con un Plan Parcial y se elaboró un Plan de Manejo con recursos del Programa Hábitat de la Sedesol.

- III. COREMUN. Seguridad vial y tránsito municipal.- Adecuarlo para incorporar de una forma más precisa la interacción de la movilidad no motorizada, sus vías, formas, modos, a fin de generar una integralidad en la movilidad.
 - IV. Plan Integral de Movilidad. Formular un Plan de Movilidad acorde a las necesidades del municipio y su relación con la zona metropolitana en la que se inscribe. Asimismo, se deberá de actualizar constantemente mediante el levantamiento de ejercicios de origen-destino.
 - V. Movilidad no-motorizada: garantizar jurídicamente las condiciones para garantizar los recorridos peatonales, así como el uso de la bicicleta a través de la creación de circuitos de ciclovías que crezcan progresivamente de cara a los 500 años de la ciudad.
- b. Ordenamiento territorial.- Establecer un reordenamiento del territorio basados en el Sistema Normativo de Equipamiento desarrollado por la SEDESOL, ubicando los doce subsistemas que proponen (educación, cultura, salud, asistencia social, comercio, abasto, comunicaciones, transporte, recreación, deporte, administración pública, servicios urbanos). Una experiencia asociada a procesos de reordenamientos podemos encontrarla en el municipio de Nogales, Son. que estableció desde 2011 un trabajo continuo basado en los estudios técnicos que el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Nogales (IMIP) realizaron. Sus hallazgos estuvieron vinculados al gobierno municipal para avanzar en esta intervención integral en el municipio. El municipio recibió apoyo federal a través del Programa Hábitat y de Rescate de Espacios Públicos con lo cual avanzaron en la construcción de Centros de Desarrollo Comunitario, plazas, plazuelas, jardines, casa de cultura, biblioteca, unidades deportivas, unidades básicas médicas y de rehabilitación, entre otras. Sin duda, este trabajo de ordenamiento ayudó a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en un entorno de asentamiento humanos irregulares. En este mismo sentido, y basados en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla “artículo III.- De conformidad con la realidad social, económica, política y tomando en consideración las necesidades y requerimientos del Municipio en su conjunto, el Ayuntamiento solicitará al Congreso del Estado, la supresión e incorporación de las Juntas Auxiliares mencionadas en el artículo anterior, con la naturaleza de colonias pertenecientes a la Ciudad de Puebla”.
- Es necesario repensar la conformación de las Juntas Auxiliares que ya fueron ocupadas por la mancha urbana, pensando en modificar las funciones que desempeñan estas autoridades. De esta forma, será necesario crear algún modelo de autoridad descentralizada que pueda tomar las atribuciones que venían desempeñando las Juntas para ser eficaces en las acciones públicas.**

- c. Ciudad compacta.- La expansión urbana en el municipio ha generado una dispersión de las personas, servicios y recursos necesarios para generar intercambios entre estos. La baja densidad poblacional de Puebla tiene efectos relacionados con la red de movilidad, separación de funciones, degradación urbana, separación espacial de grupos segregados, consumo y desperdicio del suelo, energía y recursos naturales, sobreexplotación de los ecosistemas locales para mantener la organización y la complejidad de la ciudad. En este sentido, es necesario repensar el modelo de ciudad, buscando establecer una ciudad compacta para el ahorro de energía, mejorar el trazado de la ciudad y su estética, el uso de la tierra, aumentar la densidad de la población, colocar el mínimo de la existencia del equipamiento urbano y aumentar la cobertura y calidad de los servicios públicos. Estas condiciones fortalecerán la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos de modo que aumente la calidad de vida con la interacción de las personas, la generación de identidad y apropiación de los espacios públicos. Los caminos por avanzar se centran en una modificación de los usos de suelo para permitir generar vivienda vertical, remozamiento de predios abandonados, baldíos, regeneración de viviendas abandonadas, seguridad en la tenencia de la tierra. Uno de los proyectos que se deben apoyar y buscar su replicabilidad en otros espacios de la ciudad es el Plan de Regeneración y/o Redensificación Urbana de la zona de monumentos y su entorno en la Ciudad de Puebla.
- d. Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN). Se propone crear una instancia encargada del desarrollo urbano de la zona metropolitana de Puebla, basándose en acuerdos de colaboración entre los municipios que la integran a fin de establecer un desarrollo común, haciendo uso de los recursos del Fondo Metropolitano para elaborar proyectos en los diferentes municipio y prestando asistencia técnica para la elaboración de proyectos locales y regionales. En este sentido, el crecimiento del IMPLAN de Puebla podría ser la instancia rectora; sin embargo, es necesario avanzar en los acuerdos intermunicipales para desarrollar acciones metropolitanas.
- e. Gestión integral de residuos sólidos. Mejorar el proceso del tratamiento de los residuos sólidos urbanos desde su generación hasta su depósito final. En este proceso podemos encontrar como experiencias adecuadas a los municipios de Querétaro y Aguascalientes. El primero ha establecido toda una agenda ambiental relacionada con los residuos sólidos; en el segundo como se mencionó en el eje de desarrollo económico, avanzó en el proceso de disposición final de residuos, de tal forma que logran vender bonos de carbono. En este sentido, a pesar de la concesión del servicio de recolección de basura y del relleno sanitario, es posible establecer un programa de este tipo. Así, es importante identificar la composición de los residuos, realizar campañas de educación ambiental, separación de residuos, reciclaje, establecer días de recolección de residuos orgá-

nicos e inorgánicos, papeleras diferenciadas, entre otras. También se tendrá que establecer un programa con los residuos peligrosos mediante planes de manejo. Como se mencionó en los ejes estratégico de gobernanza y desarrollo económico, debe ser una prioridad aumentar el tamaño y construir otro relleno sanitario. Así, la propuesta de un nuevo sitio será que tenga un carácter regional o intermunicipal que facilite la reducción de emisiones y forme parte de proyectos generadores de bonos de carbono, a través de la captura de gas metano.

- f. Mejoramiento urbano y equipamiento comunitario. Intervenciones locales en asentamientos humanos precarios e irregulares, con la finalidad de integrar estos asentamientos a la formalidad de la ciudad, teniendo en cuenta que los proyectos estarán destinados a mejorar el equipamiento urbano mediante el consenso de los habitantes, realizando obras basadas en un fondo que permita construir centros comunitarios, casas de cultura, parques, áreas recreativas y deportivas, mejoramiento de la imagen urbana, museos de sitio, proyectos ecológicos, pistas de patinetas y bicicletas, obras de servicios, ampliación o mejoramiento de obras ya existentes, diseño urbano, accesibilidad, transporte y conectividad, regulación de la tenencia de la tierra. Programas de mejoramiento barrial tienen un gran impacto en las comunidades y asentamientos irregulares, casos como el Distrito Federal con el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Brasil a través del programa Favela-Bairro de Rio de Janeiro, Colombia con los PUI (Proyectos Urbanos Integrales) de Medellín, el MIB (Mejoramiento Integral de Barrios) en Bogotá, y en Chile desde el programa Chile Barrio.

- g. Corredores de espacios públicos. Establecer una estrategia de crear corredores productivos mediante la conformación de espacios públicos que recuperen la identidad y vocación de la ciudad y del espacio. En algunos casos se propone construir parques lineales, sendas peatonales, parques o plazas temáticas que muestren la cultura de la ciudad. En otros, teatros al aire libre, centros comunitarios, unidades deportivas, museos. En Puebla, se tiene el antecedente de las sendas del centro histórico; en Durango se creó un sistema de parques urbanos; y en Aguascalientes se realizó un parque lineal de 15 km que integra elementos deportivos, recreativos y culturales.
- h. Preservación de zonas. Destinado a generar el cuidado de zonas de conservación mediante la identificación de los espacios en peligro, y en la elaboración del programa de manejo como el instrumento rector de planeación y regulación de las actividades. Por otra parte, deberán buscar la reconversión de algunos terrenos agrícolas que permitan la implementación de esquemas para el Pago de Servicios Ambientales.



4. SEGURIDAD PÚBLICA

4.1 Antecedentes

4.1.1 Retos

El reto de seguridad pública para el municipio de Puebla ha sido planteado desde el Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031 (PEP2031) y sucesivamente en los Planes Municipales de Desarrollo de Puebla de las subsecuentes administraciones, pudiendo concretar el mismo en: hacer de Puebla una ciudad segura y un municipio para vivir y convivir, más humana y de mayor libertad, sustentada en la solidaridad y la cohesión social. A esta última nos referimos al final del presente documento como otro de los ejes estratégicos a seguir en una planeación prospectiva del desarrollo municipal de Puebla.

4.1.2 Plan Puebla Hacia el 2031

El capital social, cultural y educativo heredado del municipio plantea que logremos esta aspiración y visión a través de una cultura solidaria de inclusión; de oportunidades educativas permanentes para todos y para toda la vida; especialmente para quienes no pudieron acceder a oportunidades de desarrollo, de trabajo, de educación y de protección social. En la visión ética del PEP2031, esto tiene que ver con construir una cultura de la solidaridad y la seguridad de manera corresponsable entre el gobierno y la sociedad poblana a través de programas de atención de las necesidades más básicas, como la alimentación, y oportunidades educativas, de trabajo y desarrollo a familias, jóvenes, niños/as, mujeres, adultos mayores y en plenitud, así como a ciudadana/os que han carecido de esta atención y estas oportunidades.

4.1.3 Planes Municipales de Desarrollo: 2002–2014 con relación al Plan Puebla Hacia el 2031: para una ciudad segura y solidaria.

Durante los últimos tres gobiernos municipales (2002-2005, 2005-2008, 2008-2011) y la administración (2011-2014) se plantearon diversas estrategias para responder con acciones a esta visión de una ciudad segura, solidaria y humana contenida en estos planes de desarrollo municipal.

Como se puede observar en el CUADRO 61 se establecieron diez proyectos. Dos de estos —1 y 3— consideran una Carta de Derechos y Deberes Ciudadanos para la Ciudad de Puebla y un Centro Integral de Atención a Víctimas del Delito, pero no lograron concretarse en acciones.

Otros tres proyectos —2, 5 y 6— se enfocaron a convocar a los ciudadanos para participar y organizarse para prevenir el delito, las adicciones y el pandillerismo. Como resultado se constituyeron inicialmente 552 Comités Vecinales. Estos comités trabajaron junto con 68 Comités de Seguridad y con un Comité Municipal Contra las Adicciones.

Aunado a ello, tres proyectos más —7, 8 y 9—, desde una perspectiva de desarrollo social, se enfocaron a atender a niños, adultos mayores y personas con discapacidad mediante guarderías, casas de día, ludotecas móviles, campamentos infantiles y un centro de capacitación productiva para discapacitados y adultos mayores.

Finalmente, dos proyectos —proyecto 4 y 10— se enfocaron, uno a ampliar la infraestructura y a realizar diversas campañas para la atención de la salud de la población; el otro a convocar y contribuir a que se coordinaran los esfuerzos de diversas asociaciones que ayudan a grupos vulnerables.

Cuadro 61. Proyectos para conformar una comunidad segura desde los diversos planes municipales de desarrollo vinculados hacia el Plan Puebla Hacia el 2031

Puebla 2031: Hacer de Puebla una ciudad segura, fundada en la solidaridad y la cohesión social*	2002-2005	2005-2008	2008-2011	2011-2014 (véase Cuadro 62)*
Por la Paz y los Derechos Humanos: material educativos para niños (1)				C, A y B
Alto al Crimen: Policía de Barrio y Vecino Atento (2)	Centro Integral de Control (vinculación de los juzgados calificadoros con el 060)	552 colonias en Vecino Vigilante	Colono Alerta con 179 c. vecinales y 68 c. de seguridad	C, A y B
Sin Miedo: Atención policial y social a víctimas del delito (3)				C, A y B
Vida Saludable: prevención y atención oportuna de "enfermedades peligrosas: diabetes, cáncer, problemas cardíacos" (4)	Jornadas de asistencia y servicio social Clínicas DIF Municipal.	U. Médica Integral U.Tec. Educativa	Ampliación y construcción de 6 centros de salud, 2 u. médicas móviles, 29 campañas de salud y vacunación; 417 brigadas integrales, creación Comité de salud municipal.	
Cuídate: educación preventiva contra las drogas (5)			Previvir (giras) Escenificación para prevención de adicciones	
Autonomía: Programas de desarrollo integral a personas con adicciones (6)	Creación Comité Municipal Prevención de Adicciones; 2 programas prevención adicciones, delincuencia y pandillerismo.		Comité Municipal contra las Adicciones	C
Estancias para niños: centros educativos y recreativos para niños (7)		Centro de Desarrollo Infantil, Guarderías Participativas, Mi Casa es el Juego	Ludotecas Móviles, La Ciudad de los Héroes, Campamento Infantil de Verano.	B y C
Incorpórate: capacitación a personas sin empleo (8)			Escuela de Capacitación Productiva para Discapacitados y Adultos Mayores (ECP)	C
Da Vida a los Años: puntos de encuentro para adultos mayores (9)		Hogar de los Papás Grandes	ECP Dr. Vergara, Casa del Adulto Mayor.	
Ciudadanos que Ayuden a los Ciudadanos: Coord. Asocs. de Ayuda a Grupos Vulnerables (10)			Portafolio de Inversión Social (Coord. Asocs. de Ayuda a Grupos Vulnerables)	B y C

*Nota: Se le llamó en PEP2031: "Seguridad Social" (p. 132). Seguridad vial y Protección Civil no estuvieron contemplados dentro del programa de Seguridad Social.

Un nuevo Plan Municipal de Desarrollo y un nuevo diagnóstico del gobierno municipal 2011-2014 definió el problema de seguridad pública del municipio de manera distinta de sus predecesores. El CUADRO 62 resume los nuevos posibles generadores de la inseguridad y nuevas estrategias que se plantearon; aunque también se dio continuidad a ciertas acciones de administraciones municipales previas, con lo cual se constituyeron tendencias en estrategias, acciones y resultados en materia de seguridad pública y atención de la violencia en el municipio de Puebla.

El gobierno municipal 2011-2014, para enfrentar el reto de lograr una ciudad segura y solidaria plantea un eje de gobierno: Comunidad Segura que toma como núcleo principal a la familia poblana. Este programa comprende cuatro líneas estratégicas: Comunidad Segura para la Familia (véase “C”, CUADRO 62), Infraestructura, Capacitación y Profesionalización al Cuerpo de Seguridad Pública para Vivir en Paz (véase “A”, CUADRO 62); Confianza, Estado de Derecho y Gobernanza para el Bienestar de la Población (véase “B”, CUADRO 62), así como Protección Civil y Patrimonial (véase “E”, CUADRO 62).

Cuadro 62. Plan, proyectos, estrategias y línea base en seguridad pública 2011-2014

Diagnóstico	Ejes	Estrategias	Línea Base
Seguridad Pública: <ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y Rendición de Cuentas. • Desconfianza en cuerpos de vigilancia y seguridad. • Corrupción e ineficiencia en impartición de justicia. • Difusión en medios. 	A. Infraestructura, Capacitación y Profesionalización al Cuerpo de Seguridad Pública para Vivir en Paz. B. Confianza, Estado de Derecho y Gobernanza para el Bienestar de la Población.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación y mejoramiento de infraestructura policiaca y de seguridad pública. • Programas de capacitación y profesionalización a los cuerpos de seguridad municipales con las universidades. • Generar confianza ciudadana mediante coordinación multi-nivel y acercamiento a la sociedad. • Instalar Consejo Ciudadano Acreditado de Seguridad Pública. • Ampliación y modernización de la plataforma de videovigilancia Inteligencia en el CERL. • Ampliación de parque vehicular. 	Poca o Nada de confianza de los ciudadanos en la policía: <ul style="list-style-type: none"> • En la Ciudad: 84.7%, 2011 • En el Estado: 81.0%, 2011 • En Ciudad Juárez: 91%, 2010 • En Cuernavaca: 86.1%, 2010 • En Mexicali: 69.9%, 2010 Policias operativos de seguridad pública x c/1000 hab. <ul style="list-style-type: none"> • Puebla Municipio: 0.60, 1er. Sem. 20126 • Nacional: 3.54, 2010 (Incluye todo tipo de policías, preventiva, estatal, ministerial, bancarias y aux.)⁷

Fuente: http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/11552/2/indica_seguridad12_1.pdf
 Fuente: Juan Salgado, 2012: 343.

Diagnóstico	Ejes	Estrategias	Línea Base
Razones de origen de los Delitos: <ul style="list-style-type: none"> • Desempleo. • Educación y desintegración familiar. • Fragmentación y resentimiento social. • Condiciones Físicas del Entorno. • Corrupción. • Adicciones y recursos para satisfacerlas. • Pérdida de Valores. • Atención y respuesta más eficiente y eficaz. • Difusión en medios. 	C. Comunidad Segura para la Familia.	<ul style="list-style-type: none"> • Formación en valores y derechos humanos. • Condiciones de fisonomía urbana y espacio público. • Programas corresponsables de prevención del delito y desaliento consumo de drogas. • Mecanismos de Participación ciudadana. • Escuela Segura. • Brigadas Urbanas (jóvenes) • Plan Municipal de Prevención de la Delincuencia. • Operativo de Blindaje contra la Delincuencia Organizada. 	Violencia Familiar: <ul style="list-style-type: none"> • 75.9 en 2009 Municipal. No creció entre 2005 y 2009 • 48.4 Estatal. Creció 47.4% entre 2005 y 2009 Homicidios de Mujeres Municipio: <ul style="list-style-type: none"> • 38.5 en 2010, casi el doble de 2007, pero casi igual que 2006. Robo 2009: <ul style="list-style-type: none"> • Municipal: 859.59 • Estatal: 404.1 • Nacional: 605.8 Homicidios 2010: <ul style="list-style-type: none"> • Municipal: 21 • Nacional: 31.2 Privación de la Libertad: <ul style="list-style-type: none"> • Municipal: 9.5 • Estado: 5.2 • Nacional: 1.0

Diagnóstico	Ejes	Estrategias	Línea Base
Seguridad Vial y Control de Tránsito: <ul style="list-style-type: none"> • Construcción y traza vial y seguridad vial y peatonal. • Equipamiento, uso de suelo y servicios. • Accidentes fatales. 	D. Seguridad Vial y Control de Tránsito.	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de seguridad vial y accesibilidad municipal. • Educación vial, señalización y campañas de seguridad vial. 	Accidentes de Colisión con peatón 2009: <ul style="list-style-type: none"> • Municipio: 19.4 (creció entre 2000 y 2009) • Estatal: 5.9 • Nacional: 15.9 (Disminuyó entre 2000 y 2009) Número de. Infracciones/Parque Vehicular <ul style="list-style-type: none"> • Municipio: .06, .11, .05 (Semestres 2011 y 2012) Accidentes viales por cada 1000 vehículos: <ul style="list-style-type: none"> • Municipio: 5.91, 5.18 y 5.94 (1º y 2º Sem. 2011 y 1º. 2012) % Accidentes viales con Transporte Urbano: <ul style="list-style-type: none"> • Municipal: 15.6, 23.8, 14.3% (2011 y 2012 por semestres)
Diagnóstico	Proyectos/Ejes	Estrategias	Línea de Base
Protección Civil: <ul style="list-style-type: none"> • Registro de zonas de riesgo. • Asentamientos irregulares. • Exposición a fenómenos naturales y químico ambientales. • Capacidad de prevención y atención. 	E. Protección Civil y Patrimonial.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una cultura de protección civil en la prevención de desastres, riesgos y contingencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puebla firmó el 8 de septiembre de 2010 y presentó el lanzamiento del proyecto "Municipio Seguro Resistente a los Desastres". • El municipio es certificado como Comunidad Segura en el mes de Febrero del año 2012. • El municipio cuenta con un Atlas de Riesgos de Peligros Naturales actualizado (2012).

Este planteamiento da continuidad a la participación de la sociedad para prevenir la violencia y lograr una seguridad pública ciudadana mediante los programas que fomentan la participación organizada de la ciudadanía mediante comités vecinales. Sin embargo, introduce cambios importantes en esta participación mediante la creación del Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública del Municipio de Puebla —referido también como Observatorio Ciudadano en Procuración de Justicia Municipal (1er I. G. M. 2011-2014: 78) que da seguimiento y evalúa los resultados en seguridad pública municipal— así como un convenio con juntas auxiliares que da seguimiento a la cobertura de los servicios de seguridad del municipio.

A las acciones de participación ciudadana se sumaron planteamientos para instalar un Consejo Ciudadano Acreditado de Seguridad Pública, atinada y ambiciosamente orientado también a atender los problemas de rendición de cuentas y la desconfianza ciudadana en las autoridades de seguridad pública.

Finalmente, se planteó descentralizar el papel de las autoridades y convocar a la participación de la comunidad para prevenir situaciones de riesgo y para la gestión de la seguridad; hacer más eficiente la respuesta a los problemas de seguridad; desalentar el consumo de drogas entre adolescentes a través de los medios de comunicación; convocar a asumir una corresponsabilidad mediante la constitución de Redes de Participación Social; así como la identificación de espacios propicios para el delito.

Dentro de este eje de gobierno para lograr una Comunidad Segura también se planteó prevenir, como se conoce de manera especializada, situacionalmente el delito mediante la mejora de la calidad de vida de los habitantes —En Curitiba, Brasil, se planteaba que la calidad de vida empieza en las calles—.

Finalmente, para que la ciudadanía recuperara la confianza en los cuerpos de seguridad y en las entidades responsables de la impartición de justicia se propuso una colaboración entre comunidad, escuelas, autoridades y familias.

Una de las diferencias importantes para prevenir y atender la seguridad pública del municipio de Puebla ha sido colocar en el centro de atención a la familia, además de presentar de manera específica proyectos/líneas estratégicas sobre Seguridad Vial y Protección Civil (véase “D”, CUADRO 62) destacando que existen otros programas explícitamente vinculados a la prevención de la violencia, colocados en los Ejes de gobierno de Desarrollo Social Incluyente (Eje 4), Desarrollo Económico Integral (Eje 3), Desarrollo Urbano y Metropolitano Sustentable (Eje 1).

Estos programas contribuyen a la prevención de la generación del delito y deben de evaluarse como programas transversales o de manera integral, que es una de las perspectivas sobre las que se propone el presente plan.

El Gobierno Municipal 2011-2014, en contraste con administraciones anteriores, implementó diversas acciones de atención a la familia, la violencia de género y la desintegración familiar mediante programas, como el de Mujer Segura y la línea estratégica “Familia, fortaleza poblana, en eje del desarrollo social incluyente”; el fortalecimiento de redes solidarias de género, vecinales y familiares; actividades festivas, deportivas y educativas, como en las “caravanas por la familia”, realizada principalmente en unidades habitacionales del municipio, y en torno a los bebés, niños, las mamás, las madres solteras, los papás, los adultos mayores y los lazos afectivos entre ellos.

Con la línea base anterior, habrá que dar seguimiento a los logros de estas estrategias y programas, en la prevención y atención de la desintegración familiar, la violencia de género y la violencia familiar.



Bajo este enfoque integral y transversal de atender los problemas de las familias, con el propósito de mejorar las condiciones de vida y de ingreso, así como el desarrollo de economías locales y la construcción de capital social, se emprendió el Programa Municipal de Capacitación en el cual se ofrecieron diplomados de Desarrollo Vecinal, Desarrollo Social, Administración Pública y Violencia Escolar; asimismo se crearon Centros de Emprendimiento Colectivo CoEmprende en los que se generaron diversos proyectos productivos colectivos.

Finalmente, teniendo también como foco de atención a la familia y el desarrollo humano, se ofrecieron servicios de prevención de la violencia y de atención jurídica dentro de Jornadas de Desarrollo Integral que se ofrecieron en Juntas Auxiliares, Unidades Habitacionales y Zonas de Atención Prioritaria.

En este mismo tenor de atender los problemas desde una estrategia integral para enfrentar y prevenir la vulnerabilidad y la generación de la violencia familiar se trabajó con los niños dentro del Eje de Gobierno Desarrollo Social Incluyente con una línea estratégica, Puebla Ciudad Amiga de la Infancia, en torno a la creación de: una Red Municipal de Difusores Infantiles con niñas y niños que promueven sus derechos en sus escuelas; un Consejo Municipal Puebla Amiga de la Infancia con niñas y niños que impulsan el ejercicio de los derechos de los niños; un estudio que presenta las necesidades de niñas y niños del municipio, así como las instituciones que les brindan atención; un Centro de Día que cobijó a niños, niñas y adolescentes en Situación de Calle en cuanto a un censo municipal en materia de alimentación, educación, capacitación, así como servicios de dormitorio y salud, que incluyó también a otras personas socialmente vulnerables.

En cuanto Seguridad Vial y Control de Tránsito (véase “D”, CUADRO 62), la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Puebla implementó un programa permanente de visita y educación a escuelas en el que participaron alumnos, profesores y padres de familia; también se instalaron señales restrictivas, preventivas e informativas; asimismo, se firmaron convenios con empresarios para el fomento del turismo y el reordenamiento de espacios de estacionamiento en la vía pública.

Para prevenir accidentes de tránsito, se partió de considerar que “una de las principales causas de los accidentes viales es el consumo de alcohol, particularmente entre menores y jóvenes,” lo cual impulsó la instalación del Alcohómetro Colegiado con la presencia de ciudadanos como observadores; también se trabajó en la prevención de accidentes con el Programa de la Mano por la Vida a través del DIF y de cuentas en Facebook y Twitter. Se ha promovido también mayor vigilancia de los conductores para cumplir con el Reglamento de Tránsito del Municipio.

En cuanto a salarios y prestaciones, se firmó un convenio con el Infonavit de tal forma que el 100% de los policías municipales cuentan con esta prestación, asimismo se otorgaron becas para que los hijos de los policías operativos puedan seguir estudiando.

Con base en lo anterior, es oportuno mencionar que los retos a vencer en estos programas los planteamos y precisamos en la línea de base con una propuesta de indicadores de seguridad pública para el municipio de Puebla.

Posteriormente, en la parte final vinculamos estos esfuerzos de acciones municipales a propuestas de proyectos que dan continuidad a algunos de los realizados, pero que se amplíen y se hagan más específicos para ciertos grupos de la sociedad, como el de jóvenes en mayor riesgo, sustentados en prácticas que han mostrado ser exitosas en México, Latinoamérica y en otras partes del mundo.

4.2 Evaluación de los logros 2002-2014

En suma, una evaluación inicial de las estrategias y acciones planteadas en los planes municipales de desarrollo en los periodos que comprenden de los años 2002-2014 y PEP2031 permite observar que, a faltado mayor integralidad y más focalización territorial, así como relación en cuanto a sectores y grupos de la sociedad de familias, jóvenes y menores.

Aunque se planteó como eje de gobierno, atender a las familias en Comunidad Segura y transversalmente en cuanto a sus condiciones económicas y sociales, el enfoque de atención integral a las familias se hizo apenas en la administración 2011-2014, pero nunca

se planteó atender “familias completas”, es decir, padres, madres, jóvenes y menores de una misma familia, como se ha establecido en mejores prácticas de otros países; tampoco se focalizó y delimitó para atender a zonas y grupos de mayor riesgo y vulnerabilidad. Además, no se han trazado metas ni líneas base para poder evaluar el impacto.

Tampoco hubo algún programa enfocado al grupo social que estadísticamente aporta más a víctimas y perpetradores de la violencia como parte integrante de una familia, a saber, los jóvenes.

Aunque se identifican programas que transversalmente articulan el eje familiar y los objetivos de seguridad pública, no se atiende, como veremos posteriormente en la línea base los problemas tan urgentes de pobreza y carencia de alimentos. En torno a ellos, trazamos una línea base sobre la seguridad del municipio y las metas de atención, protección social y oportunidades para la prevención de la violencia y la construcción de la cohesión social y la solidaridad.

Históricamente, no se observa tampoco ninguna acción con continuidad para atender el problema de la violencia familiar, una de las situaciones básicas desde cualquier política de seguridad ciudadana, dado su carácter crítico y sus posibles repercusiones en otros escenarios de violencia.

La seguridad pública con gobernanza a través de la organización ciudadana de comités vecinales, como en otros lugares del país, se ha quedado estancada, como lo muestra la disminución de estos comités. Aunque debe de reconocerse lo acertado de la creación del Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública del municipio, es muy pronto para evaluar sus resultados en la prevención y reducción de la violencia. Además no se observa, una línea base clara para evaluar sus logros, a pesar de la gran cantidad de indicadores que cumplen lo señalado en las reglas de operación de Subsemun.

Finalmente, en el plan estratégico de largo plazo PEP2031 no se considera seguridad vial y protección civil, además de referir al problema de seguridad ciudadana, como “seguridad social”.

Es claro también que los planes y acciones municipales de los periodos 2002-2014 carecen de integración y también contaban con muy poca posibilidad de medir su impacto en la prevención y reducción de la violencia.

4.3 Línea base

4.3.1 Comunidad segura

La primera línea base la marcamos en el CUADRO 63 para los delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes del municipio de Puebla en el primer cuatrimestre de 2012. Estos delitos aumentaron más de un 20% en el primer cuatrimestre de 2012 respecto del promedio cuatrimestral del 2011 siendo así que los incrementos específicos para cada uno de este tipo de delitos fueron los siguientes:

Cuadro 63. Incremento en % entre delitos del 1er. Cuatrimestre de 2011 y 2012

Delito	Incremento	Delito	Incremento
Fraude	26.40%	Robo a negocio con violencia	92.60%
Despojo sin violencia	20.30%	Robo a transeúntes con violencia	91.70%
Violación	31.00%	Robo de vehículos a particular con violencia	112.30%
Lesiones culposas	30.00%	Otros robos con violencia	91.80%
Amenazas	153.00%	Robos a casa habitación sin violencia	22.80%
Estupro	57.10%	Robo a negocios sin violencia	20.50%
Otros delitos sexuales	68.70%	Robo a transportistas sin violencia	237.10%
Restos de delitos de otros delitos	102.80%	Otros robos sin violencia	75%

Fuente: Observatorio ciudadano de seguridad pública del Municipio de Puebla.

Esta primera línea base del primer cuatrimestre de 2012 se complementa con el análisis de este tipo de delitos del fuero común entre 2005 y 2010, según lo permitieron los datos disponibles.

Lo anterior tiene tres propósitos: plantear el punto de partida para los gobiernos municipales próximos; establecer exclusivamente metas y escenarios prospectivos posibles/deseables, -toda vez que en materia de inseguridad partimos de no aceptar la existencia de un escenario tendencial por la gravedad del tema-; e ir, periódicamente, evaluando los logros mediante el diseño de indicadores estratégicos.

Se han seleccionado a la familia, al desempleo y la pobreza en el municipio, así como el problema del hambre y los servicios básicos de los hogares de las familias poblanas, la educación y la comunidad segura para el trazado de la línea base en cuanto a atención y prevención de la violencia. Finalmente, se tratan por separado las líneas base de la seguridad vial y la protección civil del municipio de Puebla.

Construimos esta línea base de Comunidad Segura con atención a una comparación de indicadores de denuncias ante el Ministerio Público de incidencia delictiva entre 2005 y 2009, así como de los indicadores que nos ofrece el Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública Puebla para el primer cuatrimestre 2012 y para todo el año de 2011.

Así, la línea base de la seguridad pública para 2009 indica, en primer lugar, que en general la tasa total de delitos del fuero común del municipio es casi del doble de la entidad y también es muy superior al promedio nacional; y en particular que la tasa de robos por cada 100 mil Habitantes en el municipio de Puebla es más del doble del estado y también muy superior que el promedio nacional. **En suma, el reto a vencer en delitos del fuero común es la reducción y prevención del robo, en particular cómo constataremos posteriormente, el robo a transeúnte, de vehículos y de comercios con violencia.**

En cuanto a la comparación entre la tasa de delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes y los promedios nacionales para este mismo año de 2009, encontramos que en general los promedios del municipio son superiores, destacando que la tasa de delitos sexuales del municipio es más del triple del promedio nacional y la tasa de privación de la libertad nueve veces mayor. Sin embargo, la tasa de homicidios es inferior a la tasa nacional en siete puntos. **El reto a vencer, como veremos posteriormente, es el de delitos sexuales en el municipio, junto con el de violación.**

Los CUADROS 64, 65, 66 y las GRÁFICAS 23, 24 muestran que el único delito del fuero común que creció mucho en el municipio de Puebla fue el fraude, 136.3%, mientras que sólo lo hizo muy poco a nivel nacional. El robo en el municipio creció entre 2005 y 2009, sólo un 1.3%, lo mismo que el delito de privación de la libertad, 5.9% en este mismo periodo, aunque este porcentaje fue mucho menor que el incremento nacional y menor también que el incremento en el estado de Puebla.

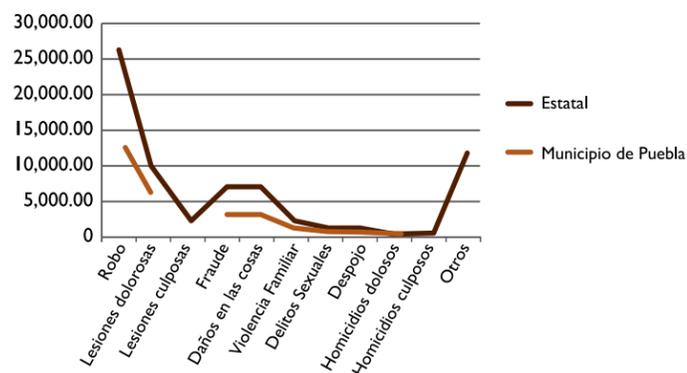
Cuadro 64. Delitos registrados en averiguaciones previas, 2010

Área temática: Delitos del fuero común
 Indicador: Delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del Fuero Común, 2010
 Sin algoritmo - son datos tabulados

	Total	Robo	Lesiones dolosas/ Lesiones culposas		Fraude	Daños en las cosas	Violencia Familiar	Delitos Sexuales	Despojo	Homicidios dolosos	Homicidios culposos	Otros
EUM	1,673,023	7,272.70	226,655		68,033	ND	ND	14,437	ND	35,053		450,550
Estatal	69,346	25,503	10,128	3,107	6,836	6,586	2,826	1,492	1,569	412	696	11,299
Municipio de Puebla	32,630	12,773	6,590		3,710	3,563	1,166	631	519	324		3,678

Fuente: Plan municipal de Puebla, Puebla. COESPO –IMPLAN- PUEBLA.
Observaciones: Los datos de los delitos del Fuero Común a nivel municipal son del año 2009.

Gráfica 23: Delitos registrados por averiguaciones previas, 2010



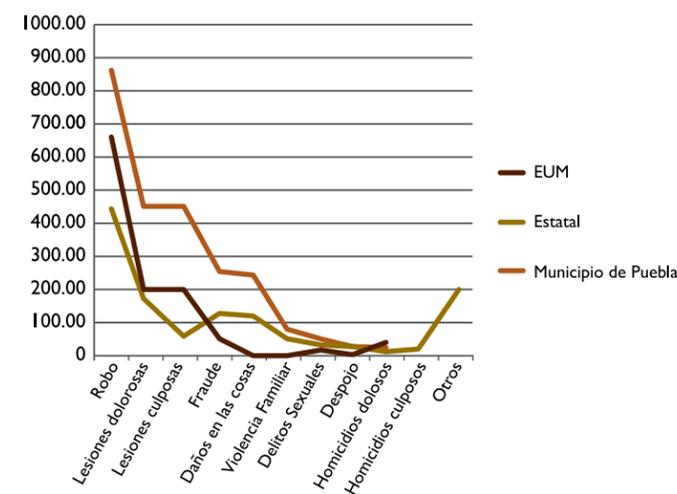
Cuadro 65. Tasa de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del ministerio público del fuero común por cada 100,000 habitantes, 2010

Área temática: Delitos del Fuero Común
 Indicador: Delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del Fuero Común, 2010
 por cada 100,000 habitantes.
 Número de delitos/ Población Total * 100,000

	Población 2010	Total	Robo	Lesiones Dolosas	Lesiones Culposas	Fraude	Daños en las cosas	Violencia Familiar	Delitos Sexuales	Despojo	Homicidios Dolosos	Homicidios Culposos	Otros
EUM	249.78	1,489.30	647.40	201.76	201.76	60.56	ND	ND	12.85	ND	31.20		401.07
Estatal	5,779,829	1,199.79	441.24	175.23	53.76	118.27	113.95	48.89	25.81	27.15	7.13	12.04	195.49
Municipio de Puebla	1,539,819	2,195.91	859.59	443.49	443.49	249.78	239.78	78.47	42.46	34.93	21.80		247.52

Fuente: Plan municipal de Puebla, Puebla. COESPO – IMPLAN-PUEBLA.
Observaciones: Los datos de los delitos del Fuero Común a nivel municipal son del año 2009.

Gráfica 24: Tasa de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del ministerio público del fuero común por cada 100,000 habitantes, 2010



Cuadro 66. Evolución de principales delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del MP del fuero común nacional, el estado y el municipio de Puebla entre 2005 y 2009

	Total	Robo	Lesiones	Dolosas	Culposas	Fraude	Daño en las cosas	Violencia Familiar	Delitos Sexuales	Despojo	Homicidio	Privación de la Libertad
Nacional	1478.4	605.8	217.8	201.8	109.9	57.4	133.5	ND	13.2	ND	28.1	1.0
Edo. Puebla	1191.5	404.1		161.1	60.6	152.0	118.0	48.4	28.1	27.4	20.3	5.2
Municipio Puebla	2119.1	829.5		224.4	145.1	240.9	231.4	75.7	41.0	33.7	21.0	9.5
% Incremento 2005/2009 Nacional	7.8	21.3	-6.0			4.3	-10.3		0.7		12.5	228.9
% Incremento 2005/2009 Estado Puebla	14.7	16.0		-18.8		170.7	6.7	47.9	7.5	-3.6	-1.7	8.2
Municipio Puebla	-1.2	1.3		-42.2		136.2	-2.9	-0.1	0.5	-15.5	-20.2	5.9

Fuente: Cálculos propios en base a Anuarios Estadísticos de INEGI y del gobierno de Puebla.

Asimismo, se habían identificado en el diagnóstico del PMD 2011-2014 como problemas la inexistencia de alianza necesaria entre las autoridades municipales y ciudadanos de Puebla para enfrentar la violencia social y el delito. Sin embargo, los ciudadanos de Puebla tienen menor confianza en la policía que, por ejemplo, Mexicali.

La línea base marca el reto a vencer sobre la confianza que tienen los ciudadanos del municipio de Puebla en su policía, pues el 84.9% de los ciudadanos de la ciudad confía poco o nada en este cuerpo de seguridad. Sin embargo, habrá que destacar que este es un problema no sólo del municipio de Puebla, es un problema nacional, pues también se presenta a nivel estatal y en diversas ciudades y municipios del país. Por ejemplo, en Ciudad Juárez, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE), el 91% de sus ciudadanos confía poco o nada en su policía; en Guadalajara este porcentaje es 82.2; en Cuernavaca es 86.1, en Cuicacán es 80.2 y en Mexicali es 69.9%. Para esto reiteramos que se organice e integre al actual cuerpo policial una policía de proximidad comunitaria y que en alianza de los comités vecinales se coordinen con el Observatorio y el consejo ciudadano de seguridad pública del municipio.

En contraste, el municipio de Puebla muestra un porcentaje alto en la confianza que los ciudadanos tienen respecto a sus vecinos con un total de 59% aunque en otros municipios del país, aun en mayores condiciones de violencia presentan mayores niveles de confianza vecinal. Ciudad Juárez, por ejemplo, tiene un porcentaje superior en esa confianza vecinal, 72.1%.

Otro problema sobre el cual se han desarrollado diversas acciones es la prevención de las adicciones. Debe destacarse a este respecto que la investigación sobre este tema ha concluido que la criminalidad y el tráfico de drogas están altamente asociados y en la Encuesta Nacional sobre Victimización y Prevención de la Violencia 2012 (ENVIPE), la ciudadanía considera que es una de las tres causas de la violencia nacional al igual que los ciudadanos de Puebla.

El Gobierno Municipal 2011-2014 implementó una serie de programas educativos y de difusión en torno a este problema de seguridad pública, destacando principalmente la instauración del primer Comité Municipal contra las Adicciones. En este sentido, se plantea un programa integral dirigido a las familias y a los jóvenes que atiende el problema de adicciones con alternativas de desarrollo en educación, empleo y atención de grupos en riesgo de integrarse a las adicciones y a las redes de violencia.

La comparación entre el primer cuatrimestre de 2012 y las tasas de 2011, divididas por cuatrimestres, confirma lo que habíamos encontrado del análisis entre el indicador de 2005 y 2009, que el homicidio doloso se ha seguido conteniendo, pues disminuyó un 3.8% lo mismo que el secuestro con una disminución del 100%. Sin embargo, lo anterior sin considerar la cifra negra que la ENVIPE 2011 estima con respecto al porcentaje de delitos que no se denuncian que, en el caso del municipio de Puebla es de un 92%, es decir, sólo ocho de cada 100 delitos que se cometen se denuncian.

o

4.3.2 La familia, la violencia familiar

Una de las manifestaciones de la violencia se presenta en las familias, como uno de los núcleos básicos de la comunidad, aunque existen diversos problemas de registro de este tipo de violencia, trazaremos la línea base con los datos disponibles.

El CUADRO 67 muestra que los divorcios en el municipio de Puebla se han incrementado casi el doble entre el año 2000 y el 2010, aunque en el país, los divorcios crecieron también el doble. En el municipio de Puebla la tasa de divorcios para 2010 era de 24.9% del total de matrimonios, casi 10 puntos porcentuales sobre el indicador nacional, que era de 15.3%. Entre los municipios vecinos, San Pedro Cholula es el municipio con los más altos índices de divorcio; en 2000 este era del 15.6% y creció hasta 18.6 en 2010, aunque estuvo lejos de duplicarse como en el municipio de Puebla.

A esta situación de desintegración familiar debe agregarse la contribución de la violencia familiar. El municipio de Puebla tenía para 2010 un índice mucho mayor de violencia familiar, 75.7 por cada 100 mil habitantes, que el promedio estatal, 48.4. Aunque este indicador de violencia familiar estatal creció casi 50%, mientras que el del municipio no creció entre 2005 y 2010.

Cuadro 67. Porcentaje de matrimonios y divorcios en el Municipio de Puebla, zona metropolitana, estatal y nacional.

Municipio	Población			Divorcios			Matrimonios			% Divorcios		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Total nacional	97,483,412.00	103,263,388.00	112,336,538.00	52,358.00	70,184.00	86,042.00	707,422.00	595,713.00	558,913.00	7.40	11.78	15.39
Total estatal	1,669,605.00	1,867,152.00	2,002,633.00	1,652.00	1,899.00	2,342.00	28,906.00	20,922.00	21,378.00	5.72	9.08	10.96
Amozoc	64,315.00	78,452.00	100,964.00	3.00	8.00		471.00	264.00	389.00	0.64	3.03	
Cuatlanchán	7,086.00	7,720.00	9,538.00		1.00		33.00	51.00	31.00		1.96	
Cuatlancingo	46,729.00	55,456.00	79,153.00		1.00	2.00	312.00	321.00	325.00		0.31	0.62
Ocoyucan	23,619.00	21,185.00	25,720.00			1.00	162.00	95.00	140.00			0.71
Puebla	1,346,916.00	1,485,941.00	1,539,819.00	1,025.00	1,316.00	1,529.00	8,227.00	6,319.00	6,140.00	12.46	20.83	24.90
San Andrés Cholula	56,066.00	80,118.00	100,439.00	1.00	2.00	4.00	486.00	490.00	473.00	0.21	0.41	0.85
San Pedro Cholula	99,794.00	113,436.00	120,459.00	103.00	93.00	95.00	659.00	498.00	504.00	15.63	18.67	18.85
Teopantlán	4,840.00	4,220.00	4,024.00				32.00	17.00	10.00			
Tepatlxco de Hidalgo	14,055.00	14,866.00	16,275.00				72.00	51.00	46.00			
Tzicatlacoyan	6,185.00	5,758.00	6,242.00				17.00	13.00	31.00			

Fuente: INEGI 2010

Finalmente, el CUADRO 68 muestra que en cuanto a homicidios de mujeres en el municipio, aumentó la tasa de homicidios por 100 mil mujeres entre 2001 y 2010, aunque se contuvo a un nivel poco menor que en 2006. Este indicador es un poco menos de la mitad de la de Tehuacán. Debe destacarse también, que la tasa de violación por cada 100 mil habitantes del municipio de Puebla aumentó 31% en el primer trimestre de 2012 en comparación con el promedio trimestral de 2011. Recuérdese que los delitos sexuales eran además uno de los retos a atender porque el indicador entre 2005 y 2009 era el triple del promedio nacional.

Esta es la línea base y punto de partida de la violencia familiar para dar seguimiento a las estrategias planteadas por el gobierno municipal actual.

Cuadro 68. Mortalidad por homicidios en mujeres en el municipio de Puebla y otros municipios del estado 2001-2010

Municipio	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Puebla	7.9	9.7	6.8	4.4	4.0	9.3	0.8	2.0	1.0	8.5
Zacatlán		48.1	89.6	26.5		26.8				50.5
Tehuacán		9.4		09.9		6.8	9.1	6		5.7

Fuente: Florinda Riquer y Roberto Castro, 2012: 253-2

4.3.3 Desempleo y pobreza en el Municipio

La falta de oportunidades laborales para la población del municipio de Puebla son otro de los factores que además de afectar la cohesión social, se ha considerado pueden influir en la generación de la violencia. El CUADRO 69 y FIGURA 3 muestra que en 2010 la población desocupada - uno de los indicadores más típicos del desempleo- se localizaba principalmente en las colonias y localidades sombreadas con color amarillo en el mapa, que corresponden a un nivel medio porque rebasan el promedio municipal, y algunas muy pocas con rojo, de nivel alto porque rebasan en casi más de 20 puntos porcentuales ese promedio municipal de población desocupada. Es hacia estas colonias y comunidades donde debe dirigirse principalmente las acciones del ayuntamiento mediante programas de empleo. Estas colonias y localidades tienen un porcentaje de población desocupada superior al promedio del municipio y esa es la línea base propuesta para emprender los programas de esta índole.

En las últimas administraciones municipales, se han atendido este tipo de colonias en comunidades rurales, a través, por ejemplo del programa Manos a la Obra; con el programa de Empleo Temporal dirigido a personas en situación de calle, con el programa de empleo para personas discapacitadas; con el Plan Estratégico de Turismo; con la primera Agencia Municipal de Colocación de Empleo; con el Fondo Idea Puebla para apoyar el acceso al financiamiento para emprendedores de las empresas micro, pequeñas y medianas; así como con un programa de estímulos fiscales para empresas que hayan generado empleos.

En ese sentido, la propuesta en este plan estratégico es focalizar las acciones de manera más específica en aquellas colonias y localidades en donde tenemos la mayor cantidad de población desocupada del municipio de Puebla, además de enfocarla con programas para jóvenes, mujeres y madres de familia para atender las carencias de alimentación y de pobreza que señalamos más adelante, en los que inesperadamente y, en contraste, con otros indicadores, el municipio de Puebla rebasa los promedios nacionales de esta carencia.

Cuadro 69. Población económicamente activa, 2011

Área temática: Población Económicamente Activa, 2011													
Indicador: Porcentaje de la PEA, PEAO y PNEA, 2011													
Algoritmo: Sin algoritmo- son datos tabulados													
Trimestre: Abril-Junio 2011 (Cifras preliminares)		(ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)											
Grupos de edad	Población de 14 años y más	Población económicamente activa (PEA)						Población no económicamente activa (PNEA)					
		Total	%	Ocupada	%	Desocupada	%	Total	%	Disponible	%	No Disponible	%
EUM	83,698,315	48,919,801	58.4	45,430,178	92.9	3,489,623	7.1	34,778,514	41.6	14,529.00	41.8	20,249,514	58.2
Puebla	4,115,738	2,466,932	59.9	2,340,984	94.9	125,948	5.1	1,648,806	40.1	381,724	23.2	1,267.08	76.8
14 a 64 años	3,739,584	2,349,117	62.8	2,223,804	94.7	125,313	5.3	1,390,467	37.2	312,118	22.4	1,078,349	77.6
65 años y más	374,453	117,595	31.4	116,960	99.5	635	0.5	256,858	68.6	69,606	27.1	187,252	72.9
No especificado	1,701	220	12.9	220	100	0	0	1,481	87.1	0	0	1,481	100

Fuente: Elaborado por el Consejo Estatal de Población (COESPO-Puebla), con base en: ENOE, Abril-Junio, cifras preliminares, 2011.

Última actualización: Trimestre: Abril-Junio 2011

Fuente: COESPO - PUEBLA / INEGI

Los datos absolutos de las encuestas en hogares se ajustan siempre a proyecciones demográficas, no sólo con la finalidad de tener un referente poblacional en períodos intercensales, sino también para eliminar las fluctuaciones en los datos estimados que son inherentes a los esquemas de muestreo probabilístico propios de estas encuestas, lo que facilita la comparación en el tiempo. Las proyecciones se actualizan una vez que se tienen nuevos datos de población; en este contexto, el Censo de Población y Vivienda 2010, al proporcionar información nueva sobre la magnitud y la distribución de la población en el país, obliga a que el Consejo Nacional de Población reelabore las proyecciones demográficas oficiales para el país, proceso que está en marcha. Ante esta situación, y con el propósito de que los usuarios de la información de la ENOE dispongan de resultados en cifras absolutas, el INEGI elaboró una estimación poblacional interna que ajusta los resultados de la encuesta a los del censo. Por lo anterior, los datos de la ENOE que ahora se presentan a nivel nacional, por entidad federativa y para cuatro tamaños de localidad tienen carácter preliminar y serán sustituidas una vez que se dispongan de las nuevas proyecciones oficiales de la población del país.

Observaciones

Fuente: INEGI - COESPO - ENOE

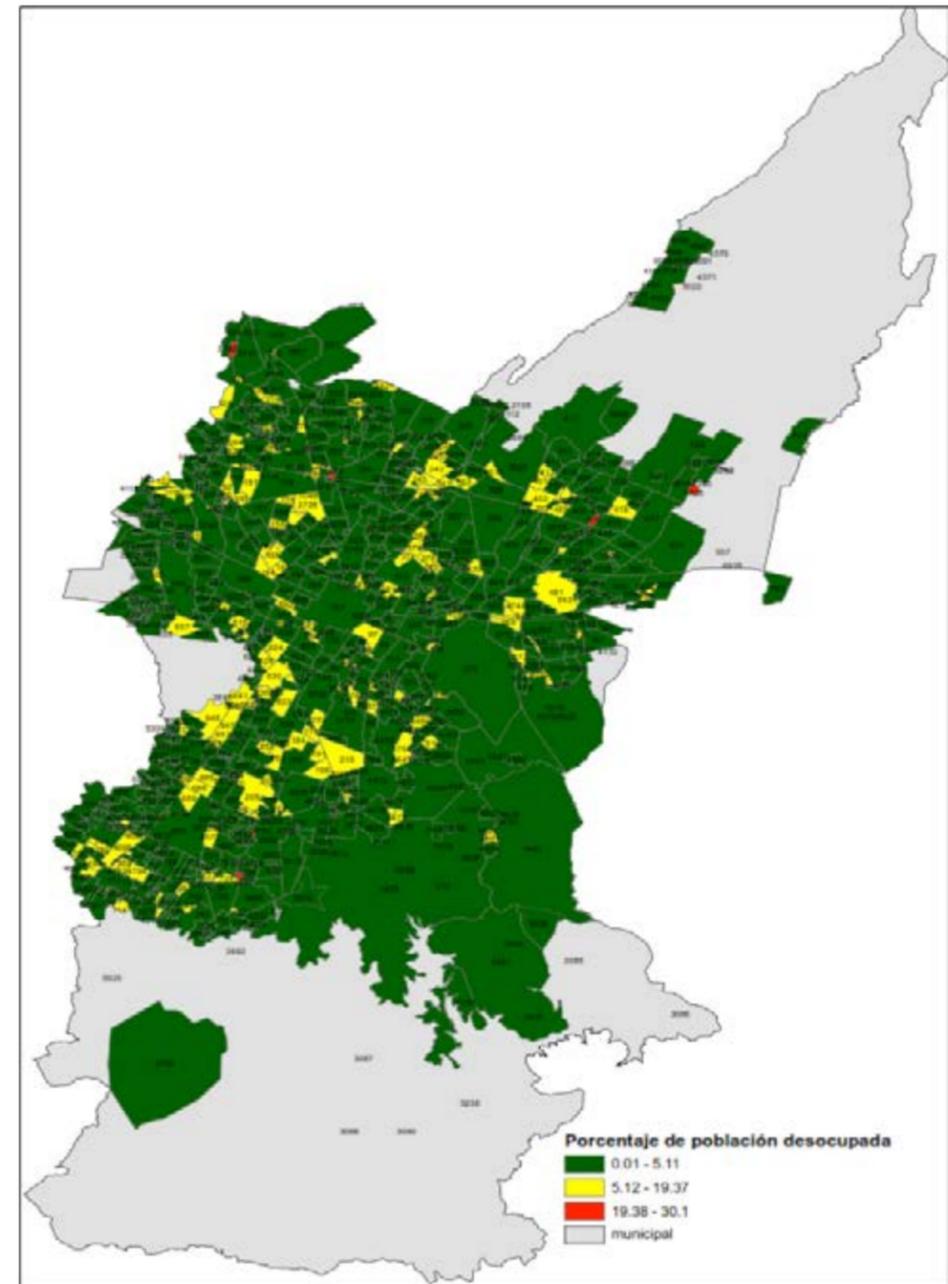


Figura 3. Índice de población desocupada por colonia en el Municipio de Puebla, 2010

Fuente: INEGI - SCINCE.

4.3.4 El problema del hambre, servicios básicos en viviendas y pobreza

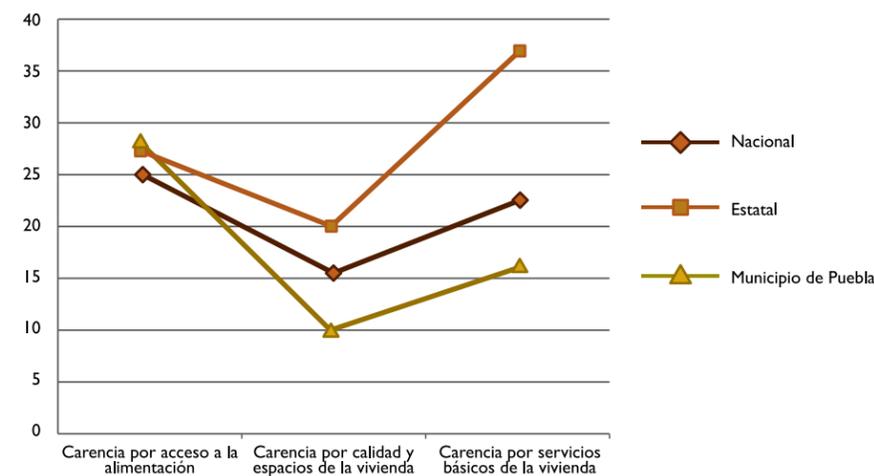
Dentro de las condiciones sociales precarias de las familias que las hacen más vulnerables y pueden convertirse en posibles generadoras de la violencia, encontramos que para 2010 la alimentación era el problema más urgente de atender en el municipio de Puebla.

El CUADRO 69 y las GRÁFICAS 25, 26, 27 muestran que el porcentaje de la población con esta carencia, era de 28.2, superior al promedio estatal y al nacional. Aunque los porcentajes de la población del municipio que carece de los servicios básicos y de acceso a vivienda de calidad —16.5 y el 11.1 respectivamente— son inferiores a los promedios estatal y nacional necesitan por supuesto atenderse.

Se requiere de especial atención en las viviendas con piso de tierra y el acceso a agua de la red pública. El porcentaje de viviendas con piso de tierra en el municipio es prácticamente el mismo que el nacional —6.19 y 6.20 respectivamente— y la carencia de acceso a agua de la red pública es el indicador más alto entre los servicios básicos de los que carecen las viviendas del municipio de Puebla, 9.9%, aunque sea inferior que el por ciento estatal, 17.7, y el nacional, 13.2.

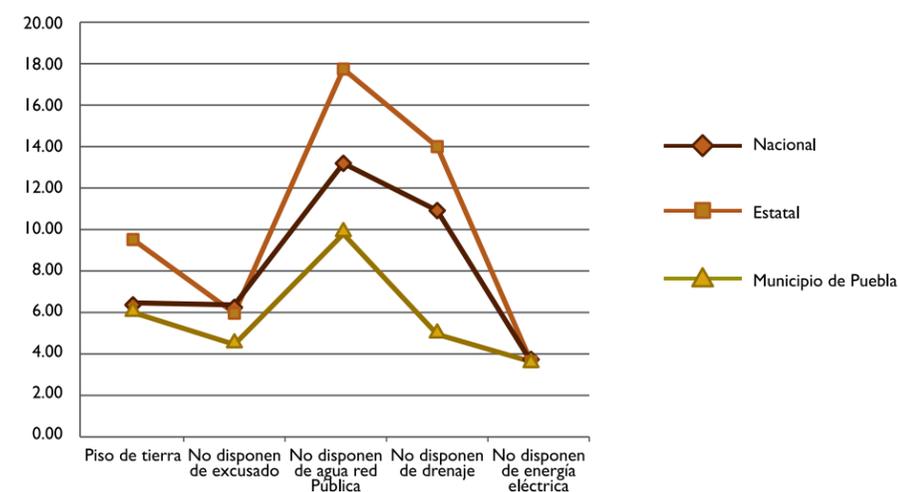
Lo que estos indicadores destacan de manera general es que hay que atender a casi el 40 por ciento de la población del municipio de Puebla que se encuentra en condiciones de pobreza porque es un indicador cercano al promedio nacional (46.2%). Esta es la línea base y punto de partida para evaluar las acciones que se tomen a este respecto para prevenir la vulnerabilidad de ciudadanos y familias del municipio de Puebla frente a la violencia. Además, en el análisis realizado en este P.500 sobre la tendencia que ha tenido la atención a estas necesidades de las familias del municipio de Puebla en los últimos treinta años si bien han mejorado notablemente, confirma que el acceso a agua, seguido de la carencia de material de techo son las necesidades más importantes a cubrir.

Gráfica 25: Rezago social nacional, estatal y del municipio de Puebla 2010



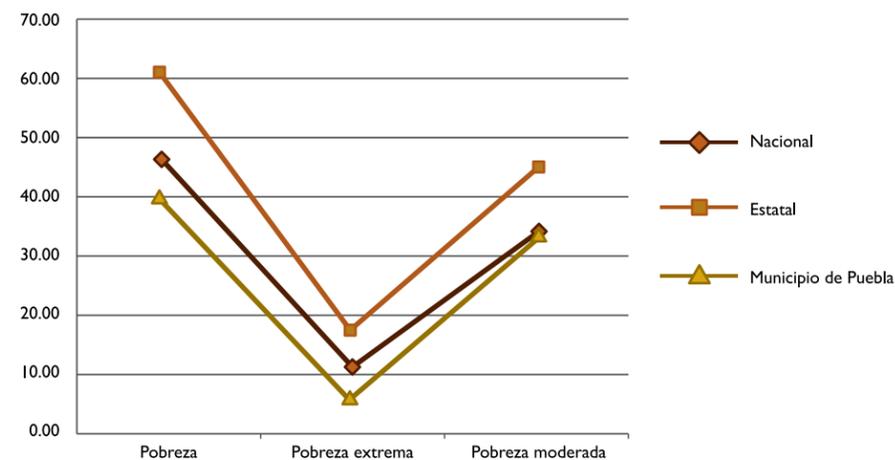
Fuente: : COESPO - PUEBLA

Gráfica 26: Distribución de viviendas habitadas por carencia de servicios a nivel nacional, estatal y municipal de Puebla, 2010



Fuente: : COESPO - PUEBLA

Gráfica 27: Pobreza de acuerdo a CONEVAL



Fuente: CONEVAL.

4.3.5 Educación

Finalmente, en cuanto a oportunidades educativas que les permitan a los jóvenes, mujeres y ciudadanos ser menos vulnerables frente a la prevención y atención de la violencia, se nos permite identificar las colonias y comunidades que tienen menos acceso a la escuela entre la población de niños, adolescentes y jóvenes del municipio de Puebla. Las FIGURAS 4 Y 5 muestran los porcentajes de estas colonias que son nuestra línea base sobre la que tenemos que plantearnos las metas de nuestros programas de oportunidades educativas.

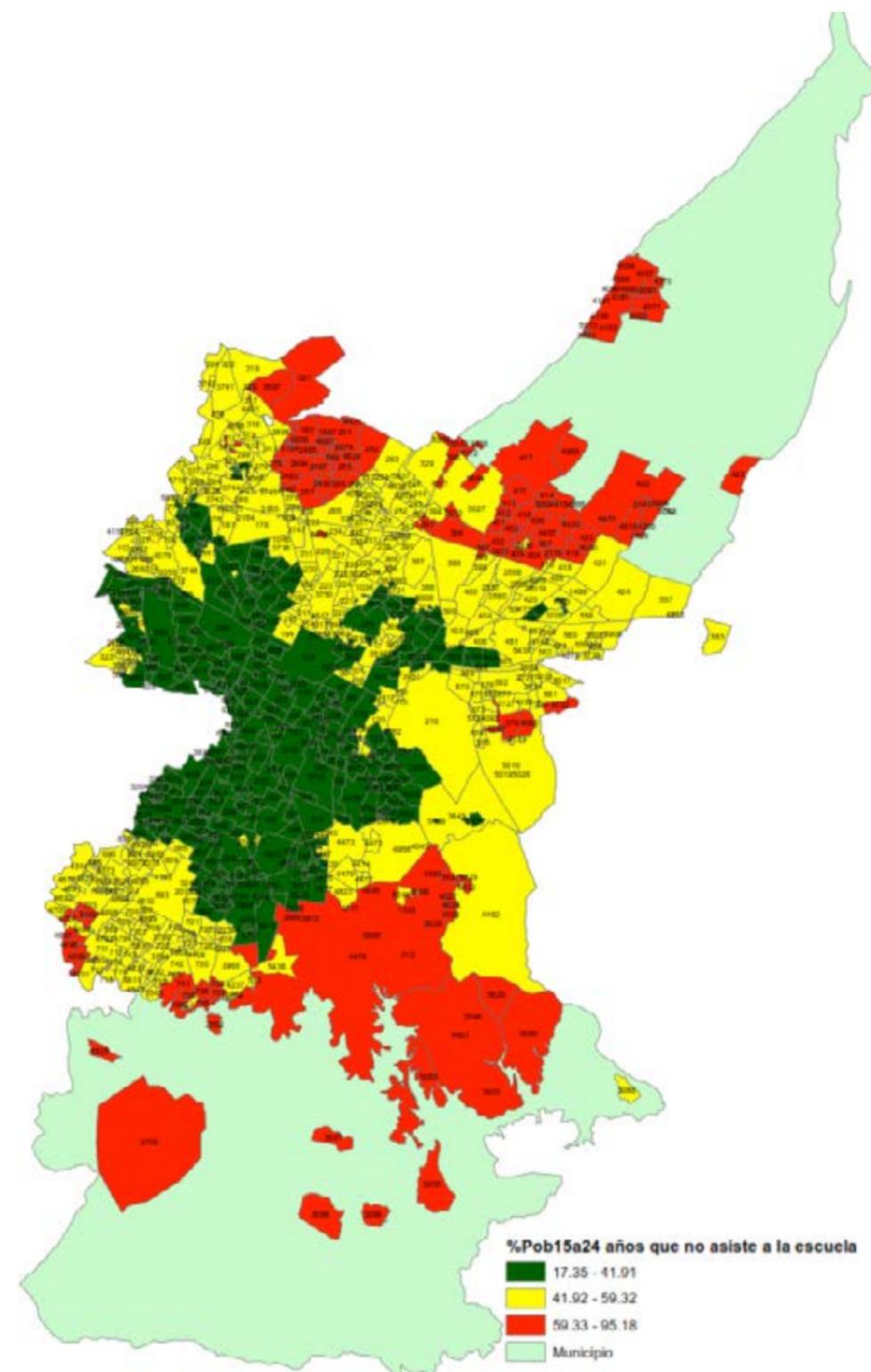


Figura 4. Porcentaje de Población de 15 a 24 años en el Municipio de Puebla que no asiste a la escuela 2010

Fuente: Elaboración propia con base en Mapa Digital de México, INEGI.

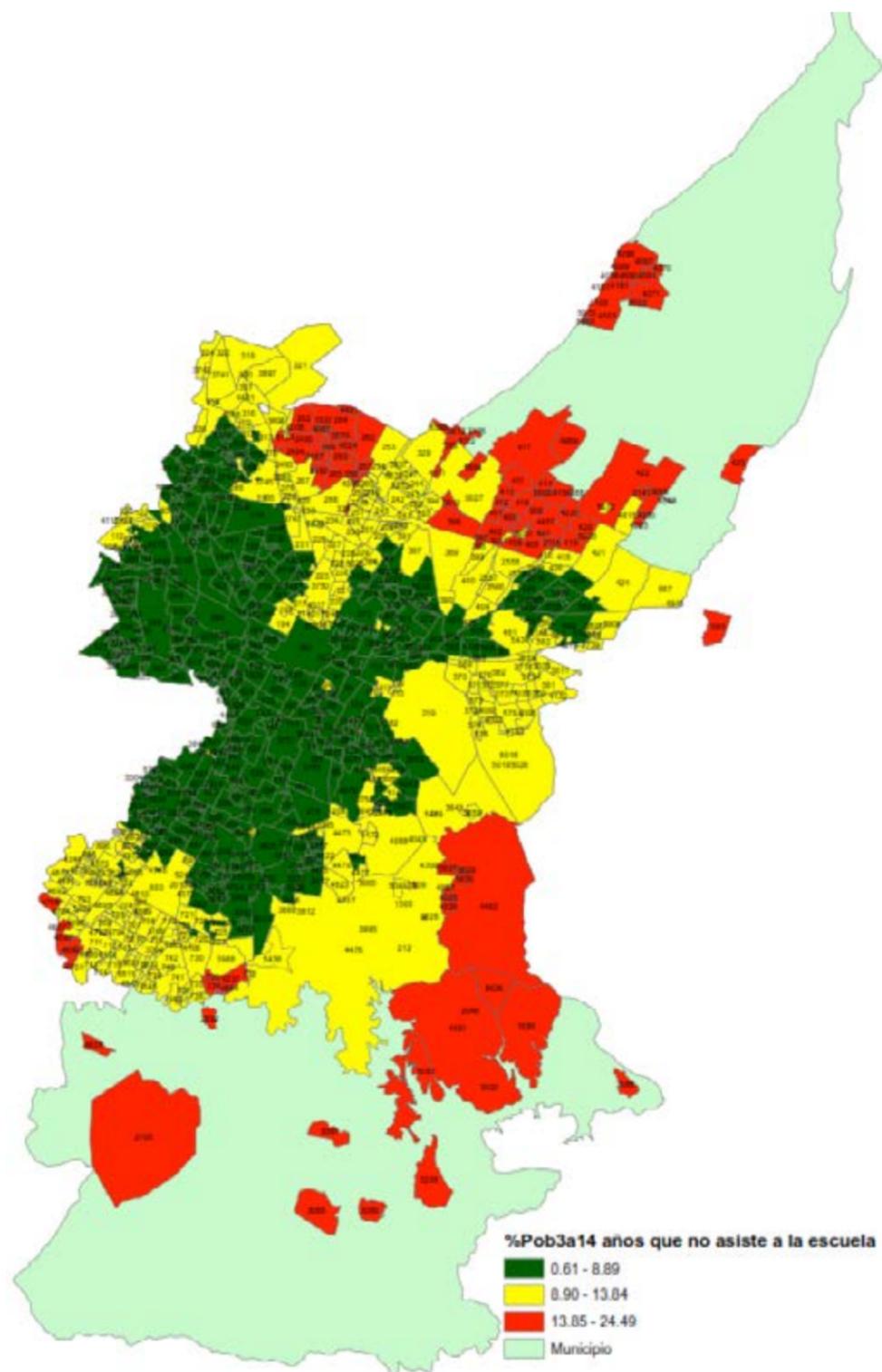


Figura 5. Porcentaje de Población de 3 a 14 años en el Municipio de Puebla que no asiste a la escuela 2010

Fuente: Elaboración propia con base en Mapa Digital de México, INEGI.

4.3.6 Seguridad vial y control de tránsito

La línea base en términos de seguridad vial muestra en el CUADRO 70 que la tasa de accidentes por “colisión con peatón” creció notablemente entre 2000 y 2005, de 15.2 a 23.8 por cada 100 mil habitantes, aunque disminuyeron entre 2005 y 2009 a 19.4, esta última tasa es mayor que la de año 2000. En contraste, la tasa nacional de accidentes por “colisión con peatón”, ha disminuido a cerca de la mitad en esos mismos periodos y la del año 2009 es menor que la del municipio de Puebla. Asimismo, la tasa de este tipo de accidentes en el municipio es mayor que el promedio estatal y que las otras zonas suburbanas del municipio, excepto por la de San Andrés Cholula. El número de infracciones por cada 1000 habitantes del municipio de Puebla en el primer cuatrimestre de 2012 es de seis y el número de infracciones de hombres por cada una de las infracciones que cometen las mujeres es de 15. Siendo estas cifras el punto de partida y línea base en términos de seguridad vial para el municipio.

Cuadro 70. Accidentes de tránsito por colisión con peatón: Municipio de Puebla, zonas suburbanas, estado de Puebla y nacional

Municipio	Población			Accidentes			Tasa por cada 100 mil		
	2000	2005	2010	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Total nacional	97,483,412.00	103,263,388.00	112,336,538.00	27,004	24,491	17,967	27.70	23.72	16
Total estatal	1,669,605.00	1,867,152.00	5,779,829.00	228	365	344	13.66	19.55	5.95
Amozoc	64,315.00	78,452.00	100,964.00	2	5		3.11	6.37	
Cuatinchán	7,086.00	7,720.00	9,538.00						
Cuatlancingo	46,729.00	55,456.00	79,153.00			12			15.16
Ocoyucan	23,619.00	21,185.00	25,720.00			1		4.72	
Puebla	1,346,916.00	1,485,941.00	1,539,819.00	205.00	354.00	299.00	15.22	23.82	19.42
San Andrés Cholula	56,066.00	80,118.00	100,439.00	10	4	22	17.84	4.99	21.9
San Pedro Cholula	99,794.00	113,436.00	120,459.00	11	1	11	11.02	0.88	9.13
Teopantlán	4,840.00	4,220.00	4,024.00						
Tepatlaxco de Hidalgo	14,055.00	14,866.00	16,275.00						
Tzicatlacoyan	6,185.00	5,758.00	6,242.00						

4.3.7 Protección Civil

En cuanto a Protección Civil, el municipio de Puebla trabaja con brigadistas voluntarios y ha implementado un programa de Atención Inmediata. Dichos brigadistas han sido capacitados y acreditados para saber qué hacer antes y después de un siniestro en Juntas Auxiliares, escuelas y zonas de riesgo. Desde 2010 se firmó y presentó el programa Municipio Seguro Resistente a los Desastres. Sin embargo, fue apenas a inicios de este año 2013 que se presentó el atlas de riesgos del municipio, "Atlas de Peligros Naturales", elaborado por el Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales. Este Atlas describe con mucha precisión que existen cientos de colonias del municipio que tienen riesgo alto y muy alto "por hundimientos y asentamientos diferenciales." Si examinamos los escenarios por peligros hidrometeorológicos encontramos que existen antecedentes de inundaciones en la ciudad y municipio de Puebla.

El CUADRO 71 muestra los puntos de inundación de la Ciudad de Puebla reportadas por la Comisión Nacional del Agua y Protección Civil Municipal, ilustrando la presencia real de ese tipo de riesgos. Estos lugares son parte de la zona urbana de la ciudad de Puebla y las riberas de los ríos Atoyac y Alseseca; nos dice el Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales (CUPREDER), son las que presentan el mayor número de sitios de inundaciones. En este sentido, se identifican de igual forma Puentes y alcantarillas, como el puente de la autopista México-Veracruz conocido como Amalucan y las alcantarillas del ferrocarril, del mercado Amalucan, Ribera Anaya, la de la carretera a Tehuacán y la del Puente Joaquín Colombres # 1; así como la alcantarilla del Tecnológico, la de la Pepsi, la del seminario, la del Puente Joaquín Colombres # 2.

Cuadro 71. Puntos de Inundación en el municipio de Puebla

Sistema	Sector	Secciones	Puntos de Inundación	
			CNA	PROT. CIVIL
Malinche	Nororiental	Tlanixahuatl	2	2
		San Diego	1	1
		Río Alseseca	7	8
Centro Urbano	Norte	Barranca Honda	1	2
		Puente Negro	4	4
		Barranca del Conde	3	6
Atoyac	Poniente		13	18
suma			31	41

La recomendación internacional y de especialistas es estar prevenido y anticipar estos riesgos, más que actuar de manera reactiva. Por eso la recomendación es generar un plan preventivo de mediano y largo plazo que anticipe estas situaciones.

En este sentido, la FIGURA 6 muestra un mapa de zonificación del municipio de Puebla sujeto a procesos de hundimientos evidenciando las zonas de mayor riesgo. Existen más de cien colonias en la ciudad "en peligro potencial por flujos y deslizamientos".

También existen peligros potenciales por industrias asentadas en el municipio de Puebla por peligrosidad de inflamable, de materiales corrosivos, y de los ductos de PEMEX. Cada año se presentan a nivel nacional un promedio de 550 emergencias ambientales asociadas con materiales y sustancias químicas peligrosas.

Finalmente, vale la pena destacar que la mayoría de las sustancias peligrosas se transportan por la autopista México-Puebla-Orizaba y la Avenida Independencia.

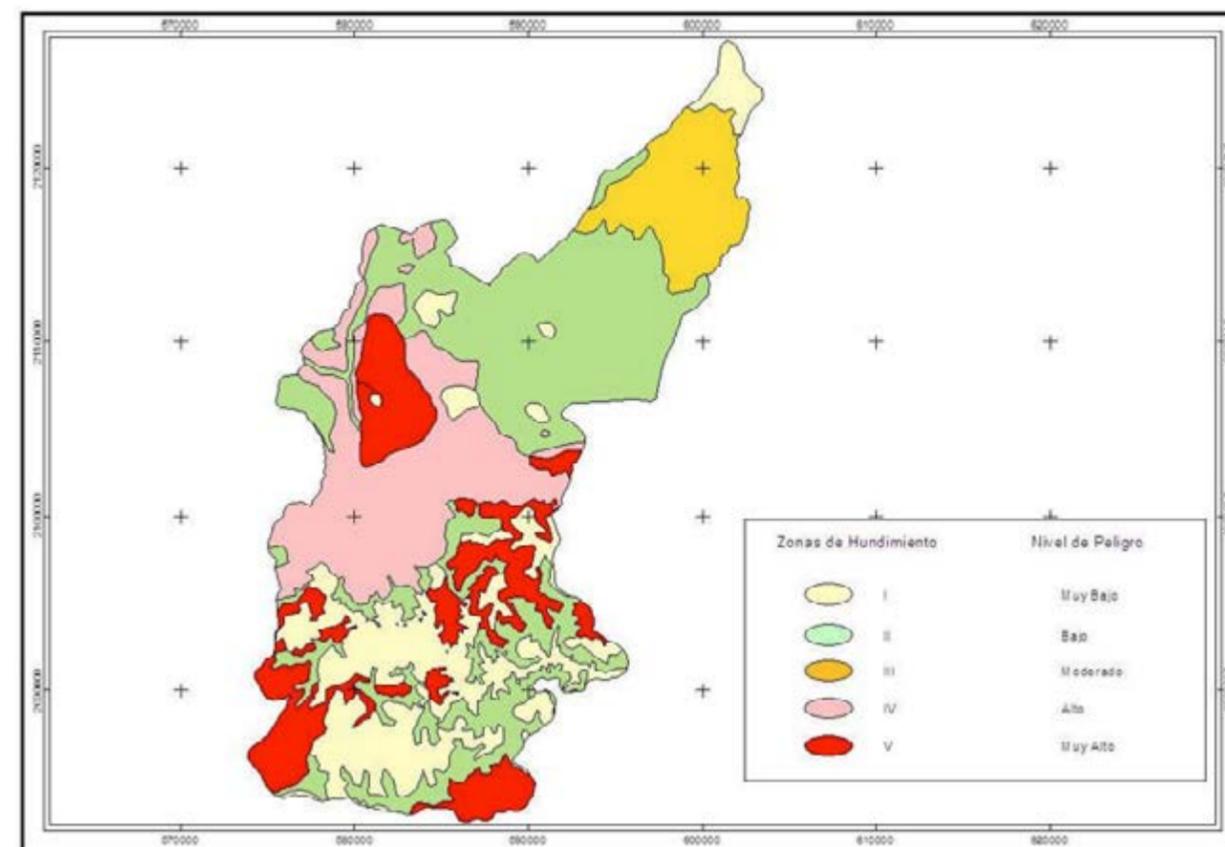


Figura 6. Zonificación del municipio de Puebla en riesgo de procesos de hundimientos

Fuente: Elaboración CUPREDER

La propuesta en Protección Civil para el municipio de Puebla es consolidar el mapa de riesgos para plantear una propuesta preventiva, más que una reactiva. El gran reto es anticipar y prevenir desastres por tres tipos de peligros: sísmicos, hidrológicos e industriales.

4.4 Escenarios

El término escenario prospectivo fue introducido en la investigación y análisis de política pública y planeación desde la década de 1950. El desarrollo de escenarios se utilizó más y más conforme la planeación se iba complejizando. El estudio prospectivo es el estudio del cambio potencial mediante la construcción de escenarios futuros, especialmente alternativos, puntualmente si los escenarios inerciales son críticos y no deseables, como se ha observado en las diversas líneas base que hemos trazado en la prevención, la manifestación y atención de la violencia del municipio de Puebla. La planeación estratégica prospectiva de la seguridad pública no tiene como propósito pronosticar el futuro, pero sí conocer un rango de escenarios posibles de las tendencias que hemos detectado para plantearnos la construcción de futuros deseables y posibles. La probabilidad de eventos de la situación de seguridad pública en el municipio de Puebla puede ser modificada por el diseño e implementación de política pública, así como metas de estas políticas y su evaluación.

No es razonable pedirle a la gente cooperar en la construcción de un mejor mañana sin compartir una imagen convincente y multifacética en la seguridad pública y con cohesión social de la ciudad y el municipio de Puebla. Hacerlo así puede movilizar a la sociedad en direcciones 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.”

Esto es lo que hemos hecho en el análisis de la seguridad pública y las condiciones sociales que pueden contribuir a la generación, manifestación y contención de la violencia. Como están de acuerdo los especialistas en planeación prospectiva que el futuro no se puede saber, se rechaza la idea de que la planeación debe de ser conducida en contra de una sola y “más probable” imagen del futuro, sino con un conjunto de escenarios de planeación para generar políticas de largo plazo, estrategias y planes que pueden ayudarnos a conseguir el futuro deseado y contribuir a la posibilidad de que se alineen las circunstancias.

4.4.1 Escenarios Prospectivos

Hemos considerado y analizado dos tipos de tendencias inerciales para hacer un planteamiento prospectivo alternativo sobre la seguridad pública del municipio de Puebla. Una primera tendencia está marcada por los problemas de seguridad pública que ha vivido el municipio de Puebla; también por diversas condiciones sociales que se han asociado a la generación de la violencia y, finalmente, por los programas de acción que diversas administraciones municipales han implementado y asumido desde el Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031, elaborado en 2003, así como los diversos planes de las administraciones municipales, 2002-2014.

Un balance de estas tendencias con las que hemos venido trazando la línea base indican principalmente que los delitos del fuero común en lo general se contuvieron en el municipio de Puebla entre 2005 y 2009, pues disminuyeron hasta en 1.1%. En contraste, este tipo de delitos crecieron en este mismo nivel general hasta en un 14.7% en el estado de Puebla y en un 8.3% a nivel nacional. Todos ellos medidos en cuanto a la tasa por cada 100 mil habitantes y en función de las averiguaciones previas iniciadas por las agencias del ministerio público del fuero común.

Sin embargo, estos resultados muestran también que los delitos de lesiones, fraude, secuestro y en mucho menor grado el robo no mantuvieron esta tendencia, es decir no se contuvieron. El delito de lesiones creció 10.2%, el de fraude creció en 136.2% y el de robo en 1.3%.

Además, un análisis del primer cuatrimestre de 2012 nos muestra incrementos en estas tendencias de incidencia delictiva en el municipio, especialmente, en cuanto a los diversos indicadores municipales de robo con violencia; pues varios tipos de ella crecieron exponencialmente. El robo con violencia —a negocio, a transeúntes, de vehículo particular— crecieron cerca de un 100% en el primer cuatrimestre de 2012 cuando se comparan con los indicadores de 2011, según datos del Observatorio ciudadano de seguridad pública del municipio.

El delito de violencia familiar en el municipio de Puebla, por su parte, se ha contenido entre 2005 y 2009, cuando en contraste el promedio estatal ha crecido hasta cerca de un 50%, pero desafortunadamente no se cuenta con un indicador nacional comparable; además los delitos sexuales entre 2005 y 2009 son el triple del promedio nacional y las violaciones se han incrementado en el primer cuatrimestre de 2012 en un 31% respecto de 2011; la tasa de homicidio de mujeres había crecido entre 2001 y 2010.

Un análisis de los accidentes de tránsito muestra que el indicador de personas atropelladas (“colisión con peatón”) creció entre 2000 y 2009; pero se han contenido entre 2011 y 2012; el número de infracciones por el parque vehicular (.05), el número de accidentes viales por cada 1,000 vehículos (5.9) y ha disminuido ligeramente el porcentaje de accidentes viales con transporte urbano (14.3).

De las tendencias que pueden contribuir a la generación de la violencia destaca el problema de la pobreza por carencia de acceso a la alimentación (28.2% que supera en cuatro puntos al promedio nacional), la carencia por techo en la vivienda (1.8%) y el acceso a agua entubada de la red municipal (8.3%) y por piso de tierra en la vivienda (6.2%). Estos indicadores superan o se encuentran cerca de los promedios nacionales, a pesar de que han mejorado entre 1990 y 2010.

Finalmente, hemos seleccionado los indicadores de desempleo, PEA desocupada, y la asistencia a la escuela de la población entre 15 y 24 años de edad en colonias donde este porcentaje supera al 41.9%.

El escenario de seguridad pública establecido en el Plan Puebla Hacia el 2031—una ciudad para convivir, más unida, más humana, más solidaria y con libertad— fue planteado como deseable, pero no como posible dentro de las tendencias crecientes de la manifestación de la violencia en el municipio de Puebla y las acciones de gobierno y sociedad. Esto a pesar que se ha logrado contener el crecimiento del homicidio y el secuestro.

La tendencia en las acciones de gobierno municipales entre 2002 y 2014 se concentró en impulsar la participación ciudadana que se concretó en la organización de más de 500 comités vecinales para prevención de la violencia —que disminuyó a 150 en 2011— y en atender niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como a convocar a la coordinación entre organizaciones ciudadanas que atienden a grupos vulnerables. **No existieron en realidad apoyos integrales a las familias, ni al problema de alimentación y pobreza; tampoco a jóvenes ni en particular a las mujeres ni a la violencia familiar; tampoco programas de apoyo laboral ni educativo focalizado en las colonias de mayores carencias. Esta fue la tendencia de estas administraciones.**

La administración 2011-2014 colocó a la familia en el centro de sus programas preventivos y de seguridad pública, llamó así a uno de los dos principales programas para atender y prevenir la delincuencia, Comunidad Segura para la Familia; también en varios programas transversales desde los ejes de gobierno de desarrollo social y desarrollo económico. Sin embargo, tenemos ahí las líneas base de pobreza, de carencia de alimentos, de servicios básicos, educativos y oportunidades laborales para familias, jóvenes, mujeres y violencia como retos y metas a enfrentar y lograr; también debemos considerar la participación ciudadana organizada con una tendencia decreciente en materia de seguridad pública.

El escenario posible para este tipo de futuro requiere de fortalecer e intensificar algunas buenas prácticas de gobierno, como las de atender a la familia de manera integral —es decir, considerando alimentación, empleo, educación a madres, jóvenes y menores en las mismas familias y en las comunidades de mayores carencias— o de participación ciudadana vecinal y aquella de rendición de cuentas concretada en el Observatorio ciudadano de seguridad pública; asimismo, sumar otras estrategias de gobierno y de mayor gobernanza para enfrentar los retos de estas tendencias. Otra de ellas es plantear una reforma policial con orientación comunitaria que fortalezca la participación de la comunidad y con la integración de la unidad de inteligencia enfocada a los delitos que han crecido más y aquellos que se han podido contener que atinadamente se ha comenzado a implementar.

En cuanto a protección civil se plantea actualizar el mapa de riesgos y construir una cultura de protección civil en base a actividades y material educativo para la máxima prevención e incluir en esta precisión aquellos de vulnerabilidad social e inseguridad ciudadana más críticos según se describen en el atlas de riesgos. A futuro vemos una ciudadanía poblana preparada para estos tres tipos de eventualidades en coordinación con el gobierno municipal estatal y federal.

Puebla requiere de mayor participación ciudadana, como la planteada en el observatorio ciudadano, pero articulada con las autoridades de seguridad pública. La autonomía con la que se señala en sus estatutos es importante, pero necesita articularse con la gestión de seguridad que hace policía y tránsito de Puebla.

La participación ciudadana, en relación al tema de seguridad pública, ha seguido una tendencia descendente por razones comprensibles. Así ha ocurrido en otras partes del país y las encuestas nacionales muestran el reto que significa lograr que sea mayor. Necesita fortalecerse su participación con una policía de orientación comunitaria y con otros de los programas que desde otros ejes de gobierno, como el de desarrollo social y el de desarrollo económico.

Al establecer las líneas base en seguridad, educación, arte y cultura, se han identificado variables e indicadores que muestran los distintos problemas que tiene la ciudad de Puebla; al cruzarlos con el eje rector de seguridad, educación, arte y cultura, así como las líneas estratégicas y proyectos en los planes municipales de las últimas administraciones y PEP2031, se puede inferir lo siguiente:

a. **Ámbito de Seguridad.**

1. Falta establecer de manera integral los ejes, proyectos y acciones que permitan atender el problema de seguridad en la ciudad, pues nos existen los criterios de evaluación y seguimiento de las acciones y su incidencia directa o indirecta en indicadores que muestren una disminución de delitos del fuero común, violencia familiar, homicidios, entre otros. Por lo que no es posible tener certeza que las acciones tenga impactos positivos en la atención y prevención de la seguridad y la violencia; si bien se hace hincapié en la necesidad de atender la problemática de forma integral ésta no necesariamente obedece a los fines últimos, por ejemplo, no hay relación entre los programas y la disminución de la tasa de divorcios, la disminución de la violencia contra la mujer o la disminución gradual de la tasa de homicidios; tampoco existen acciones para asegurar un mayor acceso a oportunidades de empleo y menos aún existen acciones que disminuyan las carencias, por ende, los proyectos no resolverán los problemas de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema, de hecho, los diversos planes, programas y proyectos no atienden las causas estructurales de la violencia y la inseguridad.
2. Si bien existen diversos proyectos, estos son iniciativas aisladas que no se articulan en un todo, aunado a que en algunos casos, no están correlacionados con las diversas instituciones y posiblemente no haya relación con el presupuesto municipal, lo que los deja literalmente sin recursos para su ejecución.
3. Los proyectos en particular no hacen referencia al marco institucional que será el responsable de dar cumplimiento y entregar cuentas de los resultados obtenidos,

además que no existe evidencia del marco legal que garantiza que los proyectos sean blindados jurídicamente y por ende tengan la certeza legal que se requiere para su instrumentación.

4. No existe una estrategia global que articule el nivel de relación entre el gobierno municipal, estatal y federal. En los documentos revisados no se hace mención de un trabajo coordinado con las otras instancias de poder, lo que infiere que las estrategias y líneas de acción puedan ser atomizadas, generando un efecto de desgaste y un uso inadecuado o poco eficaz de los recursos humanos, financieros y materiales.
5. De mantener la actual forma de planeación, líneas estratégicas y objetivos particulares es posible inferir que las tasas delictivas, de violencia familiar, de homicidios, carencias e índices de pobreza pudieran crecer en los próximos años, creando escenarios de conflictos pues no habrá cohesión, solidaridad social y se mantendrá la incredulidad de la ciudadanía al quehacer del gobierno municipal, que como veremos en el eje de cohesión social, es un aspecto básico para mantener el tejido social y las diversas interacciones entre los actores del municipio que permitan construir procesos de desarrollo incluyentes y a largo plazo.

b. **Ámbito de Educación, Arte y Cultura.**

1. No hay alineación de los ejes, proyectos y acciones que permitan atender el problema de la educación, arte y cultura en la ciudad, pues no existen los criterios de evaluación y seguimiento de las acciones y su incidencia directa o indirecta en indicadores que muestren un mayor acceso a oportunidades educativas, así como la incidencia que tendrá para consolidar a la ciudad de Puebla como una ciudad educadora y centro angelopolitano del saber, con una sociedad con capacidades culturales por encima de la media nacional en música, arte y otras expresiones.
2. En el CUADRO 72 se reportan con cumplimiento bajo o nulo en su mayoría aquellos proyectos establecidos en el PEP2031, al realizar una matriz de consistencia se identificó que las distintas administraciones municipales y la elaboración de PEP2031, no están articulados con las instituciones.

Cuadro 72. Proyectos de Educación, arte y cultura

Educación, arte y cultura	Proyecto	Cumplimiento
Educativa Cultural	Ciudad Educadora	Bajo
Educativa Cultural	Centros Angelopolitanos del Saber	Bajo
Educativa Cultural	Cátedra Universidad Ciudad	Bajo
Educativa Cultural	Barrios por la música	Nulo
Educativa Cultural	Exposición Internacional del Arte	Medio
Educativa Cultural	Revitalización del Centro Histórico	Medio
Educativa Cultural	Opera Angelopolitana	Nulo

Fuente: Elaboración propia con base en PEP2031

- Los proyectos no están soportados con procesos y procedimientos, en particular no hacen referencia al marco institucional que será el responsable de dar cumplimiento y entregar cuentas de los resultados obtenidos, además que no existe evidencia del marco legal que garantiza que los proyectos sean blindados por el marco jurídico y no tengan la certeza legal que se requiere para su instrumentación.
- Historicamente no ha existido una estrategia global que articule el nivel de relación entre el gobierno municipal, estatal y federal, al no definir los ámbitos de competencia se impacta en la desarticulación de las acciones.
- De mantener la actual forma de planeación, fundamentada exclusivamente en los 3 años de duración de la administración municipal, es posible inferir que se mantendrán los rezagos educativos intralocalidades, creando escenarios de desigualdad de desarrollo de capacidades y falta de acceso a oportunidades, ampliando la brecha educativa de los habitantes de la ciudad de Puebla.

Con base a estas tendencias de los problemas y las acciones del gobierno municipal planteamos una serie de líneas estratégicas y de propuestas de proyectos. Estas estrategias son una primera propuesta sustentada en las mejores prácticas del gobierno municipal de Puebla, pero también de otras experiencias nacionales e internacionales para enfrentar las tendencias más problemáticas, capitalizar las buenas prácticas y crear nuevas.

Varios de los problemas, según las tendencias son urgentes de atender por la situación crítica que presentan, como el del robo con violencia, la violencia familiar o el simple descuido de los adolescentes y niños en casa, o quizás el problema de carencia de alimentos; y otros que manteniendo las mismas estrategias no parece que se puedan obtener resultados eficaces. Dichos proyectos, se presentan de manera esquemática para ser diseñadas por el gobierno municipal de Puebla.

4.5 Líneas Estratégicas y propuesta de Proyectos para Seguridad Pública y Ciudadana

Se plantean cinco líneas estratégicas de acción pública municipal para construir una ciudad y un municipio seguro, solidario y de mayor libertad. Estas líneas estratégicas de acción dan continuidad a algunas que se han implementado en las administraciones municipales (2002-2014). Sin embargo, se proponen nuevos proyectos y una focalización precisa territorial y poblacionalmente.

4.5.1 Línea 1: Comunidad Segura con Gobernanza Ciudadana

La construcción de una comunidad segura del municipio de Puebla se hará en torno a cinco ejes y proyectos: policía comunitaria y participación ciudadana; rendición de cuentas mediante observatorio ciudadano y consejo ciudadano de seguridad ciudadana; escuela segura y unidades tácticas contra los delitos que más han crecido y de más impacto en la sociedad.

El programa de policía comunitaria es crear una policía de proximidad a la ciudadanía que atienda los problemas de seguridad más sentidos por la población y la construcción de confianza sobre su policía —actualmente es aproximadamente sólo de 20% de la población— para impulsar la participación ciudadana vecinal, como con el programa de Colono Alerta y los más de 150 comités vecinales.

Las policías comunitarias, observatorios y consejos ciudadanos se han establecido exitosamente en Guatemala, Bogotá, Sao Paulo y Belo Horizonte en Brasil. Una policía comunitaria se orienta a la resolución de los problemas concretos que más afectan a los vecinos y más a la prevención que a la reacción, aunque esta también es indispensable. Existe cierto consenso en torno a los elementos de una policía comunitaria: 1) la actividad policial de tipo preventivo enfocada en un área geográfica muy reducida; 2) el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad que faciliten la consulta en forma permanente a los ciudadanos a fin de asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones (Sherman, 1995: 327-348); 3) los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas y 4) una iniciativa concertada para involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas.

El observatorio ciudadano de seguridad instalado, deberá de articularse al funcionamiento de diversos Consejos Ciudadanos de Seguridad, para hacer seguimiento y evaluación del desempeño de las autoridades de seguridad pública y ciudadana, pero también con decisiones vinculantes para mejorar ese desempeño, la construcción de confianza hacia las autoridades y la lucha contra la corrupción.

4.5.1.1 Propuesta de Proyectos.

1. Proyecto de Prevención con Comités Vecinales, Observatorio y Consejos Ciudadanos de Seguridad, vinculado al programa de policía comunitaria, la rendición de cuentas de las incidencias delictivas, decisiones vinculantes de los diversos consejos ciudadanos y el incremento de la confianza en las autoridades de seguridad pública y el fortalecimiento de la participación ciudadana.
2. Proyecto Policía de Proximidad Comunitaria que sea cercana cotidianamente a los ciudadanos y atienda sus necesidades de seguridad más sentidas; asimismo fortalecimiento de prestaciones económicas al cuerpo de policía, como crédito para vivienda, seguro de vida, becas para la escuela de sus hijos, así como profesionalización y capacitación .
3. Proyecto de Prevención Situacional: aplicado en el diseño amigable de calles, espacios públicos y apoyado por video vigilancia en coordinación con comités vecinales, observatorio, consejos ciudadanos y de escuela segura.
4. Unidades Tácticas de Prevención y Atención de Robo con Violencia a Transeúntes, Negocios y de Automóviles.
5. Unidades tácticas de coordinación multinivel con policías federales y estatales para prevención y atención de delitos de alto impacto de presencia latente en la comunidad, como homicidio doloso y secuestro.

4.5.1.2 Mecanismos de Evaluación.

- a. Porcentaje de reducción trimestral, semestral y anual en la tasa de delitos del fuero común por colonia, por comunidad y del municipio.
- b. Porcentaje de reducción trimestral, semestral y anual en tasa de delitos federales y de alto impacto por colonia, por comunidad y del municipio.
- c. Porcentaje de confianza en policía comunitaria y cuerpos de seguridad del municipio.
- d. Porcentaje de reducción en número de llamadas de emergencia por colonia, por comunidad y del municipio
- e. Número de decisiones y acuerdos tomados sobre el total de reuniones de comités vecinales, de escuela segura y consejos ciudadanos de seguridad.
- f. Número de reuniones de comités vecinales, de escuela segura y de consejos ciudadanos de seguridad.
- g. Porcentaje de reducción sobre problemas de pandillerismo, alcoholismo y drogadicción en la colonia, comunidad y municipio.

- h. Porcentaje en el grado de percepción de la violencia por colonia, comunidad y municipio.
- i. Porcentaje de reducción de llamadas de emergencia de violencia familiar del total de llamadas de emergencia por colonia, comunidad y municipio.
- j. Porcentaje de reducción de delitos de robo con violencia: a transeúntes, negocios y de automóvil.
- k. Porcentaje de reducción de delitos sexuales y violaciones.
- l. Porcentaje de reducción de jóvenes entre 15 y 29 años de edad que no asisten a la escuela
- m. Porcentaje de personas atendidas con educación o con un empleo del total de jóvenes entre 15 a 29 años de edad desempleados.
- n. Porcentaje de jóvenes desempleados y que no asisten a la escuela con beca para asistir a la escuela y emprender proyectos productivos y culturales.
- o. Número de proyectos culturales emprendidos por jóvenes y madres de familia de las colonias y comunidades más vulnerables económicamente y de espacios públicos atendidos.
- p. Número de manifestaciones de violencia atendidas por reporte de videovigilancia.
- q. Porcentaje de casos atendidos por las unidades tácticas de robo con violencia, homicidio doloso, secuestro y otros delitos de alto impacto del total de delitos del fuero común y federales.
- r. Porcentaje de jóvenes atendidos educativa y productivamente de pandillas o que hayan delinquido del total de jóvenes entre 15 y 29 años de edad por colonia, comunidad y del municipio.
- s. Porcentaje de jóvenes atendidos con proyectos educativos y productivos en casas de día del total de jóvenes entre 15 y 29 años por colonia, comunidad y del municipio.
- t. Porcentaje de personas atendidas por violencia familiar del total de llamadas de emergencia por violencia familiar.

4.5.2 Línea 2: *Integra Familia: madres/padres, jóvenes y menores*

Para atender estos problemas de desintegración familiar, violencia familiar y alimentación se plantea un proyecto de atención a familias, niños y jóvenes de manera integral que responda al problema de pobreza, la alimentación de la familia, la desnutrición en niños y oportunidades educativas, de capacitación, de uso de tiempo libre y de empleo para madres, padres y jóvenes.

Los proyectos de esta línea de acción se proponen aumentar las capacidades y oportunidades de las familias mediante una garantía de ingreso monetario, el mejoramiento del acceso a servicios públicos, la inclusión productiva y mejorar la convivencia familiar.

Los resultados de varios programas enfocados a las familias en varios países—Brasil (Bolsa Escolar y para la erradicación del trabajo infantil), Colombia (Familias en Acción), Nicaragua (Red de protección social) y México (Oportunidades) concluyen que es necesaria una intervención integral, que deben atenderse simultáneamente diversas dimensiones del capital humano y abarquen a la familia completa.

Con los proyectos de esta línea de acción se atenderá también los problemas de “Desempleo y pobreza en el municipio”, los problemas de “Hambre y servicios básicos de los hogares” y los problemas de oportunidades educativas para madres, padres, niños y jóvenes.

4.5.2.1 *Propuesta de Proyectos.*

1. Proyecto de Atención de Familias Completas: garantía de ingreso, alimentación y protección de menores y prevención de violencia familiar mediante proyectos productivos, identificación de situaciones de violencia para su prevención y atención personal, psicológica y jurídica.
2. Proyecto de Atención de Jóvenes: alternativas educativas atractivas especializadas, de empleo con becas y otro tipo de apoyos económicos para su desarrollo personal sin adicciones y sin violencia. Por ejemplo, una buena práctica desarrollada en municipios del norte del país y en Venezuela es un Proyecto de Formación Musical para Jóvenes de las colonias más vulnerables y formación técnica especializada para adolescentes y jóvenes que abandonan la escuela; una de ellas para la formación técnico y artística y trabajo para la creciente demanda que se generará de construcción de instrumentos musicales que se ha generado con la formación musical especializada.

3. Proyecto de Atención de Servicios Básicos a hogares y comunidades, incluidas casas de día para menores, jóvenes y adultos mayores: Una de las mayores causas de la violencia en contra de menores y adolescentes es el descuido, del que se han generado otros problemas de asociación y cultivo de otros tipos de violencia.

4.5.2.2 *Mecanismos de Evaluación.*

Se propone una evaluación periódica de los proyectos en cuanto a sus metas y estrategias a través de los indicadores señalados anteriormente.

4.5.3 Línea 3: *Tránsito y Vialidad Segura*

Se proponen varios proyectos para la prevención y reducción de accidentes viales, como lo ha recomendado la CEPAL. Hacer cumplir el reglamento vigente de tránsito en cuanto a los principales factores de riesgo, con programas como el alcoholímetro y base a una campaña permanente de difusión. Este tipo acciones han mostrado su eficacia en otras partes de América Latina en cuanto a: conducción en estado de ebriedad, velocidad inadecuada, no utilizar el cinturón de seguridad, conducción de motocicletas sin casco, no utilizar dispositivos protectores para niños, infraestructura inadecuada para usuarios vulnerables, peatones, ciclistas, motociclistas y usuarios de transporte público. La aplicación del “Alcoholímetro” con presencia ciudadana del gobierno municipal de Puebla ha sido un gran acierto.

4.5.3.1 *Proyectos.*

1. Proyecto para la difusión ciudadana del reglamento de tránsito y su efectivo cumplimiento.
2. Alcoholímetro Colegiado.
3. Fortalecimiento del cuerpo de tránsito en cuanto a prestaciones y estímulos.
4. Coordinación con Observatorio, Consejos Ciudadanos y Escuela Segura.

4.5.3.2 Mecanismos de Evaluación.

Se propone una evaluación periódica de los proyectos en cuanto a sus metas y estrategias a través de los indicadores siguientes:

- a. Porcentaje de accidentes por alcohol entre el número de total de conductores a quienes se les practicó la prueba del alcoholímetro.
- b. Porcentaje de reducción de accidentes respecto de periodos sin alcoholímetro y los programas de cumplimiento del reglamento de tránsito, límite de velocidad, cinturón de seguridad y asientos para bebés.

4.5.4 Línea 4: Protección Civil

La propuesta en Protección Civil para el municipio de Puebla es consolidar el mapa de riesgos y formular un manual de prevención para autoridades y ciudadanos. Este programa de protección civil debe de plantearse de acuerdo con el actual mapa de riesgos “prevenir, reducir y eliminar la vulnerabilidad vinculada a los desastres del municipio. El gran reto es anticipar y prevenir desastres por estos tres tipos de peligros:

- I. Anticipar riesgos por fenómenos sísmicos, deslizamientos y hundimientos
- II. Anticipación de riesgos hidrológicos
- III. Anticipación de riesgos por sustancias químicas peligrosas

4.5.4.1 Proyectos.

1. Programa de difusión del Atlas de Riesgos Naturales.
2. Programa de difusión e instrucción básica en protección civil para la formación de brigadistas voluntarios.

4.5.4.2 Mecanismos de Evaluación.

Se propone una evaluación periódica de los proyectos en cuanto a sus metas y estrategias a través de los indicadores siguientes:

- a. Número de personas informadas en escuelas, comités vecinales y consejos ciudadanos de seguridad sobre los riesgos sísmicos, hidrológicos y por sustancias químicas peligrosas en las colonias y sectores de mayor riesgo en la ciudad entre el número total de habitantes.
- b. Difusión sobre la prevención de riesgos sísmicos, hidrológicos y de sustancias químicas peligrosas.
- c. Número de simulacros de prevención y acción realizadas en escuelas, colonias y comunidades de mayor riesgo.

4.6 Propuesta de Indicadores

Después de establecer una línea base, analizar las variables del contexto y hacer algunas propuestas de proyectos estratégicos en el municipio, se establece una serie de indicadores para dar seguimiento a los avances del Plan y sobretodo de la disminución de la violencia en el municipio. En este caso, el CUADRO 73 muestra una propuesta de indicadores para dar monitorear los avances.

Cuadro 73. Propuesta de indicadores

Indicador 1.	Aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía sobre la policía
Indicador 2.	Disminuir la tasa de violencia familiar en el municipio de Puebla
Indicador 3.	Disminuir la tasa de desempleo en colonias donde se presentan más agudamente el problema
Indicador 4.	Reducir la tasa de homicidios a nivel municipal
Indicador 5.	Reducir la tasa de secuestros a nivel municipal
Indicador 6.	Reducir los accidentes por colisión con peatones en el municipio
Indicador 7.	Disminuir la tasa de accidentes viales en el municipio
Indicador 8.	Reducir la tasa de delitos del fuero común
Indicador 9.	Aumentar la tasa de absorción de niños y jóvenes por nivel educativo en colonias con nivel socioeconómico bajo
Indicador 10.	Disminuir gradualmente la tasa de divorcios
Indicador 11.	Disminuir el porcentaje de pobreza en el municipio



5. DESARROLLO Y COHESIÓN SOCIAL

5.1 Antecedentes

En Puebla se han dado algunos avances en materia de desarrollo social, sin embargo, es importante encarar problemas que, pese a los avances logrados en los últimos años aún perduran, como es la pobreza, seguridad alimentaria, acceso a la protección social, a servicios de salud de calidad, extrema desigualdad, diversas formas de discriminación y exclusión social. Estos son problemas que requieren de elementos que proporcionen valores y satisfactores materiales que permitan que cada ciudadano sea parte integral de la ciudad.

Una de las respuestas más recientes a este tipo de problemáticas se encuentra en los dos enfoques que en México analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar y el enfoque de derechos. Respecto al primero, nos dice el (CONEVAL, 2010, p. 27)⁸ se circunscribe a las necesidades básicas insatisfechas, de activos, de capacidades, entre otras; el segundo está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes. Desde dicha perspectiva, la falta de acceso en derechos fundamentales como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda digna, la recreación, el empleo, entre otros, o la inequidad en su titularidad, constituye en sí misma una negación para el disfrute pleno de aquellos derechos que cualquier individuo - independientemente de su condición etaria, étnica, social y de género -, tiene que gozar para desarrollarse libre y absolutamente y cumplir con sus objetivos personales y los de carácter colectivo.

⁸ Esto de acuerdo a autores como Attanasio y Székely, 2001 y 1999; Grupo Río, 2006; Ravallion, 1998; Sen, 1992, 1980

A estos enfoques de bienestar económico y de derechos se suma el de cohesión social, que está más basado en una dimensión territorial del desarrollo, donde son factores atendibles y medibles aspectos como el papel de las instituciones formales y no formales y el sentido de pertenencia que individual y colectivamente se tiene en una sociedad tanto por el bienestar alcanzado como por la satisfacción integral de los derechos sociales, económicos y culturales. Particularmente, este enfoque hace referencia a valores que se ubican más en el terreno de lo subjetivo, pero cuya medición mediante diversos tipos de indicadores pueden darle el sentido de objetividad requerido para actuar en consecuencia desde las políticas públicas y la gestión del gobierno local.

El enfoque de cohesión social se ha convertido en un horizonte o en un objetivo político que se asocia indistintamente con diversos y abigarrados aspectos del desarrollo social (CEPAL, 2007: pág. 9). Un concepto cuyo carácter multifacético, multidimensional e integral, exige echar a andar acciones en los ámbitos económico, político e institucional que, como veremos más adelante, inciden en la viabilidad a futuro del desarrollo urbano inclusivo.

La cohesión social se configura como un campo de política pública y social más amplio que el establecido en el pasado cuando se hablaba de desarrollo social o, como en la década y media reciente en el marco de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mismos que han orientado el diseño e instrumentación de diversos programas nacionales y de cooperación internacional en los últimos años. En ese sentido, desde la propuesta elaborada por organismos internacionales como la CEPAL, se señala que las políticas sociales requieren avanzar hacia una visión más sistémica del desarrollo, integrando dimensiones usualmente no consideradas.

Los mecanismos institucionales de inclusión-exclusión y aquellos referentes al sentido de pertenencia son un caso de este tipo de dimensiones, cuyo nivel subjetivo y objetivo; cualitativo y cuantitativo otorga un grado mayor de profundidad y relevancia al análisis.

Asimismo, se analizan las causas subyacentes de su ausencia para diseñar y poner en práctica políticas afines, y para avanzar en la consolidación de acuerdos en torno a su logro. Entre dichas causas encontramos situaciones diversas que apuntan a una perspectiva multifacética de atención al problema, en este caso, de una visión integral y en diversos aspectos de carácter transversal que apuntan a la inclusión socioeconómica, el reconocimiento de la diversidad, el perfeccionamiento de las instituciones de sanción y fiscalización, y al refuerzo de la cultura cívica y de la solidaridad (CEPAL, 2007).

Considerando que este plan responde a una característica territorial que le da su propio sentido: el carácter de lo urbano, en la propuesta también hemos incluido aquellos elementos en su momento sugeridos en la Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial (SEDESOL S. d., 2010, p. 11) para



la superación de la pobreza urbana, que refieren a la generación de bienes y servicios para el fortalecimiento de las capacidades de la población; así como la creación de oportunidades de acceso a infraestructura, servicios públicos y vivienda.

Dentro de este esquema también se resalta el mejoramiento de la conectividad e infraestructura vial entre las zonas con marginación o pobreza y las zonas más desarrolladas.

De manera similar a la propuesta de la CEPAL y a lo que se viene haciendo en México, particularmente desde el CONEVAL, en este Plan Estratégico Puebla 500 las propuestas hacia un desarrollo inclusivo y sostenible se plantean con una metodología de implementación progresiva, la cual implica avanzar hacia el cierre de las brechas de información existentes. El municipio de Puebla no es la excepción. Tal y como se comenta en la introducción del presente Plan, un problema detectado en la etapa del diagnóstico es 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 el bienestar económico, el acceso a sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que en conjunto mejoren la calidad de vida de cada urbanita.

En ese sentido, resulta relevante tanto para este eje estratégico como las estrategias expuestas a lo largo del presente Plan, avanzar hacia acciones que permitan contar con sistemas estadísticos y de información (observatorios ciudadanos u otro tipo

de acciones) 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 al igual que en las otras líneas estratégicas, en la actual referente al Desarrollo social inclusivo y sostenible, 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 dando.

Para ello, el presente apartado expone el marco conceptual y las tendencias que en cohesión social se dan en el plano internacional, regional-internacional y nacional. Discusión que de alguna manera se busca aporte al análisis de la situación actual del municipio de Puebla para construir un desarrollo con bienestar económico y enfoque de derechos y de cohesión social.

En la elaboración de dicho análisis, se parte de una exposición similar a la de los otros ejes estratégicos del P500 pues en un primer apartado se identifican el estado de situación respecto a los objetivos que se busca alcanzar, al comparar los objetivos, líneas de acción, los proyectos y los logros alcanzados en materia de desarrollo social de acuerdo a lo propuesto, diseñado y, en algunos casos, instrumentado en el marco de los Planes municipales de desarrollo de los últimos tres trienios y el Plan Estratégico: Puebla Hacia el 2031. A partir de dicho análisis se elabora una línea base, y se confeccionan prospectivamente los escenarios con los cuales se configura el modelo a futuro y a manera de recomendaciones, se plantea la estrategia, acompañada de objetivos, líneas de acción y proyectos.

5.2 Los tres enfoques para la construcción de la estrategia: Puebla con desarrollo inclusivo

Existen diversas razones que explican la relevancia que la cohesión social, vista como fin y como medio, adquiere en las políticas de desarrollo en las diversas ciudades, entre dichas razones se encuentra, como se señala en el Tercer Diálogo URBsocial (AgendaURBsociALBogotá2012, 24, 25 y 26 de octubre) el incremento constante en las desigualdades sociales frente al aumento de la crisis económica, financiera y social que han afectado de forma directa a las ciudades del mundo como de la región latinoamericana. Por supuesto, a pesar de las cifras macroeconómicas ciertamente optimistas en nuestro país, problemas como la inseguridad, la persistente y la creciente desigualdad social, el aumento en la precarización e informalidad del empleo, el poder creciente de los llamados poderes fácticos, entre otros elementos, abonan exponencialmente a la persistencia de graves problemas de exclusión social que se hace evidente y visible en la calidad de vida de los pobladores de las diversas ciudades del país.

La manifestación territorial a nivel urbano de dichos problemas, si bien representa una amenaza constante en el logro de metas de desarrollo urbano de carácter incluyente y sostenible, también es cierto que, como se acepta cada vez más a nivel internacional y nacional, son justo los territorios locales, en este caso, las ciudades, los espacios plenamente reconocidos para la superación de muchos de estos problemas o, por lo menos, como espacios de proximidad al ciudadano, donde los logros se pueden hacer más rápidamente evidentes y visibles. En tal sentido, se reconoce la importancia de los gobiernos locales como articuladores de actores y generadores privilegiados de cursos de acción capaces de crear dinámicas sinérgicas que promuevan el desarrollo inclusivo económico y social de los territorios (AgendaURBsociALBogotá2012), por lo que se continúa constatando el impacto positivo de la gestión pública municipal cuando ésta ha sido diseñada pertinentemente, teniendo un efecto directo sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

En América Latina se ha reconocido la importancia de la cohesión social en un contexto de la economía del conocimiento marcada por procesos contradictorios en los cuales se están demandando niveles de competitividad creciente y, al mismo tiempo, se generan nuevas modalidades de exclusión social, de alta vulnerabilidad, de altos niveles de desprotección social y problemas de legitimidad de las instituciones democráticas que pueden erosionar las bases del contrato social y que imposibilitan la equidad y la gobernabilidad.

En tal caso, la cohesión social se entiende como un fin y como un medio. Como fin es objeto de las políticas públicas, en la medida en que estas apuntan a incrementar los niveles de bienestar y que todos los integrantes de la sociedad aporten y se beneficien del desarrollo. Es también debido a que las sociedades más cohesionadas proporcionan

un marco institucional más adecuado para el crecimiento y para la conformación de un pacto social que da legitimidad a las políticas de inclusión social que se requieren (CEPAL, 2007, enero). Asimismo, señala la CEPAL (CEPAL, 2007) es proceso y resultado. El primero porque toma en cuenta las dinámicas y mecanismos de inclusión-exclusión que afianza o erosionan la cohesión social; y, resultado en la medida en que se considera el estado de situación de factores críticos para la cohesión en un momento determinado de tiempo.

Según el Consejo de Europa, la cohesión social consiste en la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización. Para lo cual impulsa:

- Reducción de la pobreza y de la exclusión social.
- Igualdad de género.
- Mejoramiento de los sistemas de seguridad social con enfoque en sistemas de salud y de jubilación.
- Promoción de empleo, de estándares sociales y de educación vocacional.

En el caso de América Latina, la CEPAL señala que la cohesión social puede entenderse como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión-exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. En este caso, la inclusión-exclusión desde la CEPAL se expresa en las relaciones entre grupos sociales que están en la misma situación asimétrica con respecto al acceso a bienes materiales y simbólicos, mientras que la cohesión social tiene que ver con las relaciones entre los elementos de un grupo que se encuentran en un nivel comparable, como los ciudadanos de un municipio como Puebla, que son iguales en cuanto a un conjunto de derechos.

Entendiendo la diferencia entre inclusión-exclusión y cohesión social, la CEPAL identifica las siguientes dimensiones y componentes que se muestran en el CUADRO 74, en las cuales se requiere progreso notable para construirla.

Cuadro 74. Componentes y dimensiones de la cohesión social

Componente	Distancia	Instituciones (Mecanismos institucionales de inclusión-exclusión)	Sentido de pertenencia
Dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> a. Pobreza e ingresos b. Empleo c. Acceso a la protección social d. Consumo de bienes y acceso a servicios básicos e. Acceso a la educación f. Acceso a la salud g. Acceso a nuevas tecnologías 	<ul style="list-style-type: none"> a. Funcionamiento de la democracia <ul style="list-style-type: none"> • Lucha anticorrupción • Justicia y seguridad humana • Estado de derecho b. Instituciones del Estado <ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas c. Instituciones del mercado d. Familia 	<ul style="list-style-type: none"> a. Multiculturalismo y no discriminación b. Capital social y participación c. Valores prosociales y solidaridad d. Expectativas de futuro y de movilidad social e. Sentido de integración y afiliación social

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Juan Carlos Feres y Carlos Vergara "Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto", Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria en algunas de sus dimensiones. Andres Uthoff y Ana Sojo (comps.) Santiago de Chile, CEPAL-SIDA-Fundación Konrad Adenauer, 2007.

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está sustentado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos. Estos, son la "expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos" (Kurzyn y Gutiérrez, 2009: 3-4 en (CONEVAL, 2010, p. 27)

El propósito de este enfoque es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho. El CUADRO 75 muestra como lo anterior contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para ejercer su ciudadanía y participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.

Cuadro 75. Atributos fundamentales de un enfoque basado en derechos humanos

Los derechos humanos como un fin	De acuerdo a los diversos organismos y agencias del Sistema de Naciones Unidas cuando se formulan las políticas y los programas de desarrollo, el fin deberá ser la realización de los derechos humanos.
Un sistema de salvaguarda y exigibilidad de derechos para la construcción de ciudadanía	<p>Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.</p> <p>Las distintas definiciones de ciudadanía enfatizan que se trata de un proceso de doble vía que involucra obligaciones y derechos. En tal sentido, el tratamiento en conjunto de los derechos civiles, políticos y sociales como un estatuto social que determina el sentido de pertenencia a la comunidad nacional y favorece la participación en la vida social.</p> <p>De tal forma, la ciudadanía no sólo se define por la titularidad de derechos sino también por mecanismos de pertenencia, por la capacidad de interlocución en el diálogo público y, cada vez más, por las prácticas de consumo simbólico (de información, conocimiento y comunicación), que brindan una amplia oportunidad a los gobiernos para hacer partícipes a los ciudadanos comunicándoles, informándoles.</p>

Fuente: Elaboración propia

Tomando en cuenta lo dicho, el CONEVAL retoma este enfoque en la conceptualización de la pobreza sustentada en los derechos humanos. En ese sentido, se basa en la premisa de que todo ser humano debe contar con una serie de garantías que son indispensables para la dignidad humana que, al ser adoptadas por los marcos nacionales o al ser ratificados mediante firma de instrumentos internacionales se convierten en una obligación para los gobiernos, que de acuerdo a lo que corresponda en dicha titularidad de deberes, tendrá que generar los mecanismos que permitan, progresivamente, el acceso pleno a los derechos humanos. En el caso de México se reconocen, el derecho a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda digna, y al empleo.

De tal forma, tanto el enfoque de derechos como el de bienestar convergen, pues en este último se propone condiciones que todo individuo debe tener garantizadas para desenvolverse de manera adecuada en su entorno social. En estos términos, nos dice el (CONEVAL, 2010, p. 28), que el cumplimiento de derechos deviene en condiciones requeridas para brindar a todo individuo las opciones mínimas aceptables a partir de sus preferencias para desenvolverse igual y equitativamente en la sociedad. Una forma esquemática de la metodología del CONEVAL puede observarse en el CUADRO 76.

Cuadro 76. Medición de la pobreza multidimensional, CONEVAL

Pobreza multidimensional	<p>Los indicadores de pobreza e ingreso es una medición clásica de la desigualdad, que considerada antes y después de las transferencias es muy útil para registrar la eficacia de las políticas públicas con efectos redistributivos.</p> <p>De acuerdo al CONEVAL, la medición de pobreza (CONEVAL, 2010) se clasifica de la siguiente forma.</p> <p>Pobres multidimensionales: Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social. De acuerdo con el CONEVAL una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social; y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. (CONEVAL, 2010, p. 38)</p> <p>Vulnerable por carencias sociales: Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar;</p> <p>Vulnerables por ingresos: Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar;</p> <p>No pobre multidimensional y no vulnerable: Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.</p> <p>Asimismo, el CONEVAL en sus mediciones registra el porcentaje de población o el grupo de población específico que padece algún tipo de carencia económica (en el espacio de bienestar económico) o social (acceso a derechos sociales). En tal caso se cuenta con los siguientes trece indicadores de incidencia de pobreza multidimensional, de bienestar o de carencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Población con ingreso inferior a la línea de bienestar • Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo • Carencia por rezago educativo • Carencia de acceso a los servicios de salud • Carencia de acceso a la seguridad social • Carencia por la calidad y espacios de la vivienda • Carencia por servicios básicos en la vivienda • Carencia de acceso a la alimentación • Población con una o más carencias sociales • Población con una o tres carencias sociales • Población en pobreza multidimensional • Población en pobreza multidimensional extrema • Población en pobreza multidimensional moderada <p>En el caso, de la intensidad de la pobreza multidimensional, el CONEVAL la define como el producto de la medida de incidencia de la pobreza multidimensional y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional.</p> <p>La intensidad de la pobreza multidimensional extrema, se define como el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema.</p> <p>Con dicha clasificación se pretende reflejar la realidad la problemática de la pobreza en México, y la forma diferenciada de atender el problema desde las políticas y la acción pública.</p>
--------------------------	--

Fuente: Elaboración propia de acuerdo (CONEVAL, 2010)

5.2.1 Indicadores de brecha o de distancia

Respecto a los indicadores de brecha o de distancia, la información básica tiene que ver con los resultados de acceso, en este caso y como se decía en la línea estratégica de gobernanza, los temas de estos indicadores son temas con respecto a los cuales se cuenta con gran cantidad de información para establecer una línea base y sobre los cuales de hecho ya hay establecidos indicadores; por lo cual resulta mucho más fácil determinar simplemente las acciones para alimentarlos y actualizarlos permanentemente a fin que den muestras de los avances, retrocesos y retos en la tarea de gobierno para su atención. En tal caso, como se dice en la página web del CONEVAL, lo que se mide se puede mejorar.

Dichos indicadores de distancia son las herramientas usualmente empleados para señalar los avances en materia de desarrollo y política social a nivel nacional, estatal

y municipal en México. En nuestro caso, sirven en nuestra línea base para señalar los avances en la materia y como parte también fundamental de las estrategias, acciones y proyectos que se proponen más adelante.

En tal caso, en el CUADRO 77 se señala qué queremos reflejar en cada uno de estos indicadores, lógicamente partiendo de la propuesta de CEPAL (CEPAL, 2007) (CEPAL, 2007, enero) como también hemos retomado las propuestas conceptuales y de medición que se realizan en México, particularmente de CONEVAL y sobre las cuales se genera la información cuantitativa que recuperamos en la línea base.

Cuadro 77. Interpretación de indicadores de cohesión social, acceso a derechos y bienestar CEPAL y CONEVAL

Indicador Pobreza e ingresos	Interpretación
Empleo	<p>En este sentido se refleja mediante indicadores de desempleo abierto por ejemplo las dificultades de las personas para contar con los ingresos que les permitan adquirir en el mercado los bienes y servicios que se necesitan. Otra medida útil para completar este indicador es la tasa de desempleo de larga duración (con doce meses o más).</p> <p>En cuanto a las tasas de subempleo y/o en sectores de baja productividad que en el caso de México en general y de Puebla en particular incorpora también al sector informal, da cuenta de la proporción de trabajadores cuyo horizonte de ingresos, por el tipo de trabajo que desarrollan, tiende a provocar inseguridad en el trabajo y una sensación de movilidad descendente.</p> <p>Mediante el empleo y la remuneración del mismo se generan otros derechos, pues las personas participan en el mercado, como consumidores y, mediante él mismo puedan tener procesos de movilidad social. La falta de trabajo, o la precariedad del mismo además de no tener la disponibilidad para acceder a bienes y servicios del mercado, causa frustración e inseguridad.</p>
Acceso a protección social	<p>El porcentaje de personas que cotizan mensualmente en algún sistema de previsión social respecto del total de trabajadores activos es una medida de acceso y cobertura que da cuenta de la proyección de pobreza relativa futura de quienes están fuera del sistema en la actualidad, además frente a la inversión de la pirámide de edad, también obliga a políticas futuras que incorporen a esta población excluida a sistemas de protección en su condición de vejez y envejecimiento.</p> <p>En tal caso, se puede considerar también el porcentaje de hogares cuyo principal sustento es una persona jubilada, incluidos los hogares unipersonales. Esto es una medida importante pues en el caso de México, según datos del Instituto Nacional de los Adultos Mayores y Adultos en Plenitud, 20% de los hogares dependen del ingreso de proveniente de este sector. Dicho ingreso tanto de pensiones como de otro tipo de remuneraciones que perciben. De hecho, también el porcentaje de adultos mayores y en plenitud que continúan trabajando tanto para mejorar sus ingresos, como por la falta de una pensión sigue siendo importante.</p> <p>Asimismo, tenemos el caso de los jóvenes en edad de trabajar; pues un porcentaje considerable de esta población labora en las grandes ciudades en el mercado informal, lo cual los excluye de este derecho.</p>
Acceso a servicios básicos	<p>Un indicador adecuado para ello es el porcentaje de población con acceso a sistemas mejorados de saneamiento (agua potable, alcantarillado y electricidad) cuyos efectos sobre la salud infantil son más conocidos.</p>
Acceso a la salud	<p>Los indicadores de salud, que evalúan la esperanza de vida al nacer; ello permite señalar las condiciones generales de salud de una sociedad. Los indicadores de mortalidad constituyen también una buena medida que sintetiza las condiciones generales de salud de la población, entre dichos indicadores, es adecuado considerar la mortalidad infantil.</p> <p>Si bien la CEPAL propone como otro indicador a tomar en cuenta en este rubro la proporción de niños menores de un año de edad inmunizados, por ejemplo, contra las enfermedades más relevantes para el país, en el caso de una estrategia para un municipio como Puebla con un nivel de desarrollo humano alto, lo ideal es tomar también en consideración las principales causas de enfermedad y mortalidad en los diferentes grupos poblacionales que permita en todo caso impulsar acciones y políticas de prevención en los centros de salud y en las diferentes instituciones como los centros comunitarios, sociales y los DIF municipales para educar, realizar chequeos periódicos y dar atención preventiva a la población en general.</p>
Acceso a nuevas tecnologías	<p>El acceso de niños y jóvenes a un computador o a internet en el hogar y en la escuela es un indicador importante, ya que el acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones tiende a reproducir, cuando no aumentar las desigualdades que provienen del seno familiar y del sistema escolar.</p>

5.2.2 Indicadores de sentido de pertenencia

Por otra parte, en la propuesta de medición que hace la CEPAL (CEPAL, 2007) de la cohesión social, y sobre la cual tomamos varios aspectos para la elaboración de este Plan, se encuentran aquellos indicadores llamados de pertenencia (sentido de pertenencia) que tienen que ver con un componente más de carácter subjetivo y cualitativo y no objetivo y cuantitativo como los indicadores de brecha o de distancia que se expusieron arriba. Estos indicadores de sentido de pertenencia incluye aquellas expresiones psicosociales y culturales que dan cuenta de los grados de vinculación e identificación ciudadana con respecto a la sociedad mayor como a los grupos que la integran y al mismo tiempo inciden en la reacción de las personas respecto a los diferentes mecanismos de inclusión-exclusión. En tal caso, pueden ser identificados a partir de estudios y sondeos específicos, por ejemplo, sobre discriminación que citamos más adelante y que se realiza en México, o encuestas de opinión como el Latinobarómetro. También hacemos referencia más adelante a mediciones como las del World Economic Forum (WEF) del 2012.

Respecto a estos valores de pertenencia, se ubica el multiculturalismo relacionado con el reconocimiento jurídico y, en todo caso, sobre la existencia de diferentes identidades culturales. Si bien, la CEPAL hace referencia en este caso a los pueblos indígenas, hemos adaptado también este término para incorporar aquellas manifestaciones con particularidades identitarias que a nivel urbano manifiestan algunos grupos poblacionales (principalmente en los jóvenes) con ciertos códigos de conducta y valores similares, ya sea por su condición etaria, social, territorial, etcétera. La incorporación de estas particularidades de identidad son fundamentales para trabajar la cohesión social a nivel urbano, pues en las grandes ciudades como Puebla hay una tendencia al no reconocimiento del otro o la discriminación de sectores poblacionales por manifestaciones culturales que no responden a los estándares tradicionales.

La confianza es el otro valor de pertenencia, la cual puede afectar de manera determinante en la forma cómo la sociedad se percibe como cohesionada o no, en tal caso, tiene que ver con la forma como las personas tienen confianza en las instituciones básicas de los sistemas políticos como puede ser el gobierno, el poder legislativo, el judicial, los partidos políticos, los medios de comunicación, las fuerzas armadas, la policía, etcétera, pero también mide el nivel de confianza que se tiene con aquellos otros con quienes se comparte cierta vecindad, o en las estructuras sociales más cercanas donde se realiza la labor cotidiana, como el trabajo, la escuela, la familia, etcétera.

Participación es el otro nivel con el cual se considera que entre más participativa es una sociedad más cohesionada. Dicha participación puede ser medida en la participación electoral; la participación social sobre la que nos referimos en la línea estratégica sobre seguridad, y que está relacionada con la participación en alguna organización

comunitaria o social, como clubes deportivos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos. La participación con organizaciones funcionales como pueden ser los sindicatos, mesas directivas, etc. y finalmente la participación ciudadana (sobre la cual también nos referimos en el apartado sobre seguridad) cuya efectividad y puesta en práctica debiera ser la constante en sistemas que incorporen la gobernanza como un valor de la gestión pública. En el caso de la ciudad de Puebla esta participación ciudadana estaría representada por ejemplo en los consejos vecinales.

Otro elemento en el sentido de pertenencia que nos puede ayudar a medir la cohesión social, está relacionado con las expectativas que sobre el futuro tienen los ciudadanos, pues ello influye enormemente en los niveles de bienestar subjetivo, cada vez más ampliamente valorados en las mediciones sobre desarrollo humano.

El primer indicador de estos son las expectativas que en términos económicos tiene la población sobre el país y, en el caso, de este Plan, del estado y del municipio. Incorporar una medición como ésta puede resultar interesante para identificar también el nivel de descontento o de confianza que el poblano tiene con el municipio, el estado y la federación y, en tal caso, identificar si hay buenas expectativas con respecto a lo que cada escala territorial está haciendo. En un contexto de crisis económica, con importantes manifestaciones a nivel urbano, conocer esta percepción se vuelve muy importante porque ello de alguna manera también influye en la forma como la gente está dispuesta o no a participar en estrategias o acciones de gobierno que busquen enfrentar estas crisis, por ejemplo con reformas fiscales que puedan atender de mejor forma el pacto social.

Otro indicador importante respecto a las expectativas sobre futuro se encuentra en el de movilidad social, en ciudades como las mexicanas esto es un problema, pues hay una tendencia a una movilidad social descendente ante el aumento y persistencia de los altos porcentajes de empleo informal, actualmente representa el 60% de la ocupación laboral en el país, como veremos más adelante la ciudad de Puebla no está muy lejos de estos porcentajes, a pesar de ser una ciudad que en los distintos ejercicios de planeación se concibe como una ciudad competitiva y con una importante dinámica empresarial tanto en la industria de la transformación como en el sector servicios.

La solidaridad es el otro valor importante en esta medición sobre la percepción, porque implica un proyecto común, en tal caso, una priorización del bien colectivo sobre el individual, éste último ha determinado a las sociedades de consumo y afectado enormemente el valor del trabajo colectivo, en muchos casos fundamental para la generación de un tejido social que permita procesos de desarrollo económico local; pero también para la aceptación de ciertas medidas o acciones de política pública que pueden tener afectaciones a nivel individual pero que son necesarias para el bien público, o colectivo.

5.2.3 Mecanismos institucionales de inclusión-exclusión

Respecto al componente mecanismos institucionales de inclusión-exclusión, (CEPAL, 2007) que se señala en el CUADRO 74, éste corresponde a las acciones ejecutadas por los distintos actores institucionales que pueden repercutir en la estructura de oportunidades, en la acumulación de ventajas y desventajas y en los procesos y resultados de inclusión-exclusión. En este caso, podemos encontrar las iniciativas que desde los gobiernos en sus distintos niveles están orientadas a promover la inclusión-exclusión como podemos observar en los ejemplos que mencionamos en el apartado de esta misma línea estratégica sobre los diversos programas y planes que en la materia se realizan.

Asimismo, la CEPAL considera aquellas dimensiones que tienen que ver con el funcionamiento del sistema democrático y del estado de derecho como la lucha contra la corrupción, equidad en la administración de justicia, políticas y programas de seguridad humana, como los que se han venido implementando en México en las últimas tres décadas.

En tal caso, cuando hablamos de sistemas democráticos pretendemos ir más allá, incorporando por ejemplo el valor de la gobernanza al que nos hemos referido a lo largo de este Plan. Cada vez más es un imperativo que las políticas incluyan la participación de los ciudadanos, en ese sentido, hablamos de la gobernanza por políticas (Aguilar, 2011), que muestren que en términos, por ejemplo de desarrollo social, tienen un impacto mayor y más sostenido que una gobernanza pensada en planes centrales por gobiernos dominantes. Según Aguilar (Ibíd) la gobernanza se convierte así en un valor que tiende a ir más allá de la democracia, en el sentido, que implica que en la acción pública son corresponsables gobierno y sociedad. Por ello más adelante, proponemos acciones que van encaminadas a lo que (Cabreró, 2005) ha llamado acción pública local.

Debido a que este Plan busca incidir o tener un papel importante en la gestión pública del gobierno municipal actual y en los siguientes, nos interesa también apuntar la relación que existe entre regímenes democráticos y la contribución que las políticas públicas con sus objetivos y métodos tienen en crear las condiciones que la democracia requiere para estar en aptitud de gobernar, pues las políticas públicas como señala nuevamente Aguilar (Ibíd) buscan asegurar la naturaleza pública y la calidad técnica-económica-administrativa de las decisiones de gobierno.

En ese sentido, si bien observamos para el caso mexicano en general, pero para el municipio de Puebla en particular, procesos recientes de transición democrática, es relevante que dichos procesos democráticos se traduzcan en bienestar real para la gente, en tal caso desde la visión de este P.500, las políticas públicas del gobierno mu-

nicipal requieren justo prestar atención al momento gubernativo de la democracia, en el cual si bien interesa un gobierno representativo y legal (en los términos estrictos de la democracia electoral) se requiere mostrar al gobierno también competente y eficaz.

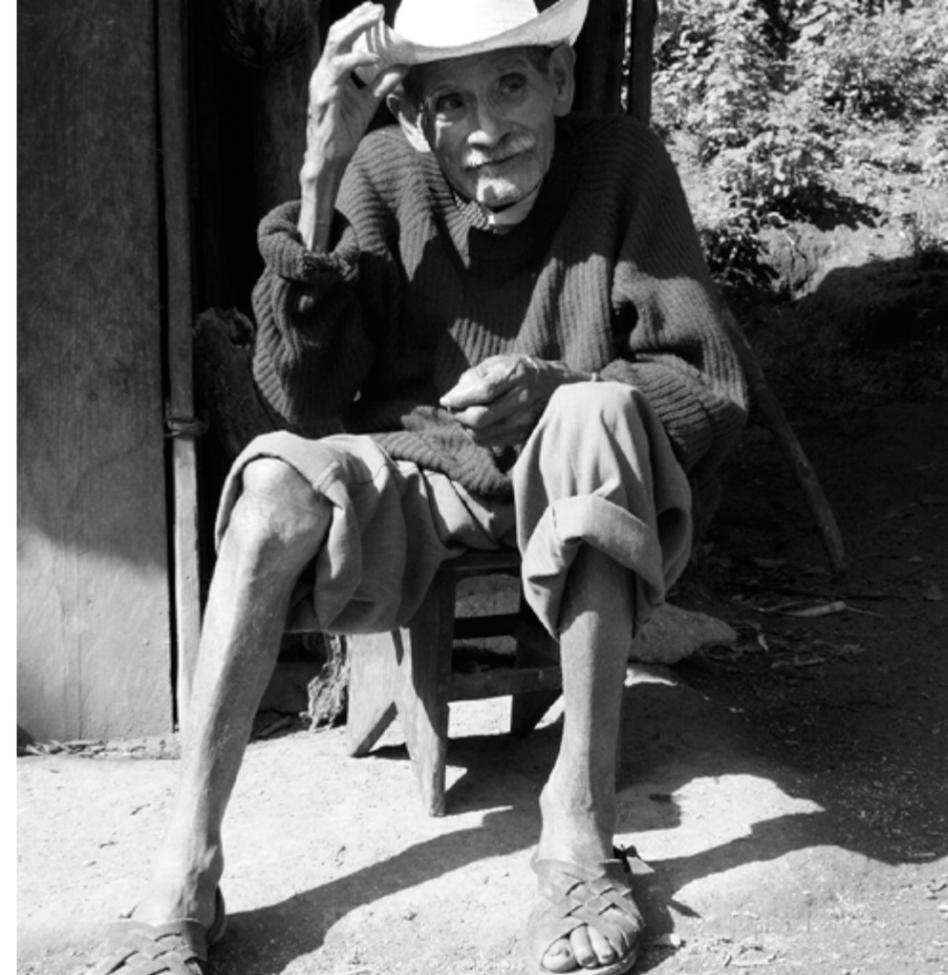
En este caso, una planeación estratégica como la que se propone en el presente documento busca que la acción gubernamental parta no de la decisión-acción del gobierno, sino de la decisión-acción pública, o de lo que se llamaría gobernanza que es la capacidad colectiva para realizar la acción de gobierno en aras de resolver los problemas públicos (Subirats, 2012).

No toda política gubernamental es pública o tienen naturaleza y sentido público a menos que reúna los siguientes requisitos: obedezca la ley (sin arbitrariedades y discriminaciones), gaste responsablemente los recursos públicos (sin corrupciones e ineficiencias), incorpore la opinión, participación y la corresponsabilidad del público ciudadano, sea transparente y rinda cuentas de sus acciones y resultados al público ciudadano, e incansablemente mire por el interés y el beneficio públicos, evitando ser capturada por poderosos grupos de interés, políticos o económicos, o en el caso de la acción exterior, responda a intereses de unos cuantos o corresponda a la visión de un grupo en específico que pueden ser las agencias de cooperación o el sector privado, y no al interés general.

Estos principios nos conectan justo también con las dimensiones que desde el componente institucional, la CEPAL (CEPAL, 2007, enero) ha señalado en aras de trabajar por la cohesión social en los procesos de desarrollo y, que en todo caso, se refieren al funcionamiento del estado de derecho: el impacto de la ley y la aplicación de reglas justas y transparentes para todos, minimizar las situaciones de corrupción, abuso de recursos públicos y clientelismo y asegurar el mantenimiento de la seguridad y el orden público sin violentar los derechos humanos básicos.

En general, estos son todos problemas que enfrentan diversas democracias locales en México y de no ser atendidas y resueltas de manera eficiente y eficaz, pueden generar problemas de cohesión social. Por ello, el municipio de Puebla, como se señala más adelante debe dar una atención permanente a la corrupción, a la equidad en la administración de justicia y a la eficacia de las políticas sobre la seguridad humana (ingreso, educación, salud, vivienda digna, empleo, pobreza, igualdad, etc.). Componentes que de no ser atendidos debidamente erosionan la confianza de la población en las instituciones y disminuyen el compromiso de la gente con los proyectos colectivos y socavan en mucho cualquier visión a futuro que se quiera construir consensuada y participativamente.

Para el caso que nos ocupa, tener en cuenta las dimensiones y componentes que sobre la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL, 2010) y la propuesta elaborada por la (CEPAL, 2007) en cohesión social resulta fundamental para generar



una estrategia que permita avanzar hacia metas concretas en materia de un desarrollo social inclusivo y sostenible del municipio de Puebla, a través de la identificación y medición permanente del estado de dicho desarrollo, la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas, así como prácticas institucionales que mejoran el acceso a la calidad de los servicios básicos, de los programas públicos en el sector social generando las condiciones efectivas para la titularidad de derechos y deberes que hagan que todo ciudadano en el municipio cuente con las condiciones materiales e inmateriales para tener una vida digna y decidir libremente sin perjuicio de otros su destino individual y social.

Ello coloca al municipio de Puebla 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 urbano-metropolitano efectivamente puedan hacer uso de las capacidades y de la evolución favorable que en términos macroeconómicos ha tenido el país y la tendencia muy reciente de Puebla a colocarse como una ciudad competitiva.

Esta tarea, depende ya no sólo de las acciones intelectuales (generación de información, análisis, cálculo, crítica, etc.) y políticas (movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdos) que a nivel municipal se gesten, sino también y cada vez más de la capacidad que el gobierno y cada uno de los actores inmersos en el territorio tengan para articular alianzas en el plano local, estatal, nacional e internacional y de generar espacios basados en la solidaridad y en la resolución de problemáticas comunes a nivel local.

En tal caso y tomando en cuenta las dimensiones y componentes que sobre la cohesión social propone la CEPAL, URBSoCiAL y el CONEVAL presentamos el estado actual del municipio de Puebla para constituirse en efecto en un municipio inclusivo, con cohesión social, así como el marco de planeación sobre el cual se han establecido los objetivos, metas y acciones que en términos de desarrollo social se han echado a andar en los últimos tres trienios.

5.3 Desarrollo social del municipio de Puebla en el marco programático y de planeación reciente

Los objetivos para lograr una ciudad inclusiva, requieren entre otras cosas de evitar partir de visiones y, en tal caso, del diseño e instrumentación de acciones y políticas cortoplacistas, por lo que el camino del desarrollo requiere adoptar una visión de mediano y largo plazo, que no sólo vaya hacia el futuro sino también “hacia atrás” como se señala en la (AgendaURBsociALBogotá2012, 24, 25 y 26 de octubre), permitiéndose con ello valorar mejor donde estamos, 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 presente Plan 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 social que vea hacia futuro, se requiere de una planeación que estimule su generación y su difusión. Uno de los principales resultados de dicha planeación son las líneas estratégicas, de acción, los programas y proyectos que de ella resultan. Para los fines del presente Plan, hemos hecho un análisis retrospectivo de dicho ejercicio, a fin de valorar y, en su caso, replantear lo propuesto en los ejercicios de planeación de los tres últimos trienios. Nuestra base fundamental, es identificar cómo en los Planes municipales de desarrollo correspondientes y el Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031 se ha incorporado aspectos que, en términos del CONEVAL y la CEPAL corresponden al enfoque de bienestar (ingreso, rezago educativo, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación), al enfoque de derechos (indicadores de carencia) y, por supuesto, a la variable territorial, es decir, el entorno en el cual se fortalecen, debilitan o inhiben condiciones de inclusividad del desarrollo, esto es la cohesión social.

Esto, mediante la tipificación de las diversas dimensiones, componentes y principios que corresponden al ideal del desarrollo inclusivo y los cuales han sido expuestos en el primer apartado de este eje estratégico. En tal caso, el trabajo realizado en esta parte, es identificar los principios, objetivos, acciones y programas que corresponden a objetivos o acciones de cohesión social, de acceso pleno a derechos y de bienestar económico.

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.

Hay que decir que, en general los tres enfoques sobre los que basamos el análisis y la propuesta para este Plan, no está enteramente presentes en estas fases de planeación precedentes, a excepción tal vez del Plan Puebla Hacia el 2031.

Nuestro interés de incorporar estos enfoques para la construcción del modelo a futuro de Puebla, está directamente relacionado con las principales problemáticas que identificamos en la etapa del diagnóstico y que a grandes rasgos tienen que ver con la percepción de encontrar una ciudad segmentada, hasta cierto punto fragmentada en clases, una ciudadanía poco participativa, una falta de coordinación interinstitucional, formas de comunicación entre el gobierno y la sociedad tradicionales desde una visión poco cooperativa, colaborativa y de co-construcción y que poco o nada abona a la construcción de ciudadanía, una ciudad que a nivel de infraestructura no facilita la movilidad y la interacción entre los diversos grupos sociales, una ciudadanía desconfiada de sus instituciones carente de espacios para la difusión de las diversas manifestaciones culturales y artísticas, entre otras.

Problemas, muchos de ellos, que parecen ser la constante por lo menos desde la elaboración del Plan Puebla Hacia el 2031, se muestran en el CUADRO 78 y, que tal vez han sido poco atendidos, o las acciones o proyectos que se han diseñado para su atención no han sido pertinentes o no han tenido los resultados deseados.

Cuadro 78. FODA Social Puebla Hacia el 2031

Foda: social	Fortalezas	Oportunidades
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> Centros importantes de investigación científica con reconocimiento nacional e internacional. Riqueza histórica, cultural, arquitectónica, pictórica, documental y bibliográfica; con tradiciones culinarias y festividades cívico-religiosas. La ciudad de Puebla está situada en una región rodeada por importantes zonas arqueológicas. Existe intercambio cultural en la ciudad debido a presencia de colonias de origen extranjero (libanesa, española y alemana) y grupos indígenas. La promoción de intercambios académicos por parte de las universidades. Baja tasa de analfabetismo El conjunto de características que tiene la ciudad de Puebla la hacen atractiva para vivir en ella. 	<ul style="list-style-type: none"> La declaración de la UNESCO que hace que la ciudad de Puebla sea Patrimonio Cultural de la Humanidad, favorece la promoción de la misma como un centro de investigación en el ámbito social y cultural. El acervo cultural del municipio de Puebla permite un mayor intercambio sociocultural con diferentes ciudades del país y del mundo. A través de la realización de eventos universitarios, coloquios, congresos y similares, en el ámbito nacional e internacional, se ampliaría el intercambio cultural. La riqueza arquitectónica cultural e histórica de la ciudad de Puebla, ofrece la oportunidad de crear empresas orientadas al turismo cultural.
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> Las personas que emigran del campo a la ciudad generan la creación de asentamientos irregulares, cinturones de miseria y problemas de indigencia. En Puebla, como en muchas otras ciudades, existe inseguridad e impunidad, lo cual genera sociedades apáticas, excluyentes y temerosas. El cambio de la vocación real de las universidades, de centros educativos a la comercialización de la educación, conlleva a una disminución de la calidad educativa. La pérdida de nuestro patrimonio por el tráfico del arte sacro y prehispánico, a través de ventas ilegales, robos directos y apropiaciones indebidas. 	<ul style="list-style-type: none"> Disminución del nivel de confianza hacia las instituciones de salud, seguridad, gobierno, financieras, iglesias, etc. La ciudadanía ha mostrado falta de compromiso con su ciudad. Carencia de espacios suficientes de expresión cultural y artística, y mecanismos efectivos de difusión. Existencia de grupos vulnerables: niños de la calle, ancianos e indigentes No se ha desarrollado un plan integral de educación hasta la fecha, el cual vincule las necesidades de la ciudad con el sector productivo y académico. El incremento de la mancha urbana provoca que la cobertura e infraestructura de las áreas médica, social así como en general la provisión de servicios, sean insuficientes.

Como hemos visto en las páginas iniciales de este eje estratégico, la identificación de carencias ligadas a la medición de bienestar, como el enfoque de derechos y de cohesión social de alguna manera permite dar las pautas para la elaboración e implementación de políticas públicas que atiendan este tipo de problemáticas.

En tal caso, el Plan Estratégico Puebla Hacia el 2031 tuvo como finalidad elaborar un plan de acción consensado con diversos actores influyentes del municipio. Dicho plan incluye aspectos económicos, sociales, culturales, educativos y asociativos, los cuales son tomados como líneas estratégicas fundamentales que requieren de propuestas focalizadas para que el municipio de Puebla se convierta en una localidad líder a los 500 años de su fundación. En esta visión a futuro, la línea social del PEP2031 funge como punto de revisión y comparación dentro del desarrollo del municipio de Puebla, como se de alguna manera queda asentado en su visión 2031:

Puebla ciudad de vanguardia, una de las ciudades con mayor calidad de vida en el país. Se destacará como la ciudad educadora, cultural, del saber y de las artes en América Latina.

Será un nodo innovador, humanista, científico y tecnológico, con desarrollo económico sustentable, competitivo en la globalización.

Podemos resaltar que, de acuerdo a la visión global del plan se destaca el deseo de convertir a la ciudad de Puebla en una ciudad educadora, la cual tiene como principales características según la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras el compromiso político que ha de asumir, en primer lugar, el gobierno municipal, como instancia política representativa de los ciudadanos y que les es más próxima; pero ha de ser necesariamente compartida con la sociedad civil. Significa la incorporación de la educación como medio y como camino hacia la consecución de una ciudadanía más culta, más solidaria y más feliz.

Dicho compromiso reposa sobre tres premisas básicas: información comprensible (necesariamente discriminada) hacia la ciudadanía, participación de esta ciudadanía desde una perspectiva crítica y corresponsable, además de la evaluación de necesidades, propuestas y acciones⁹.

En tal caso, al incorporar a la educación como una de las variables centrales del Plan, se identifica de alguna manera uno de los elementos básicos en los procesos de integración social, económica y cultural, pues la educación es el medio fundamental para desarrollar y potenciar las habilidades, conocimientos y valores éticos de las personas; además, representa un mecanismo básico de transmisión y reproducción del conocimientos, actitudes y valores fundamentales (CONEVAL, 2010).

Asimismo, la carencia en la educación afecta uno de los derechos fundamentales del ser humano pues una persona que es incapaz de leer, escribir o realizar las operaciones matemáticas básicas, o incluso no tener uno de los niveles de escolaridad que la sociedad considera básico¹⁰, limita las perspectivas culturales y económicas, lo que restringe su capacidad para interactuar, tomar decisiones y funcionar activamente (CONEVAL, 2010) en su entorno social, en tal caso, como mencionamos más arriba sentirse participe e incluido en la sociedad de la cual forma parte.

De manera más particular la visión específica de la línea social en el PEP2031 planteaba lo siguiente:

Puebla será una ciudad que incrementará su riqueza cultural, con reconocidos centros de investigación y educación. Será una ciudad libre, segura, respetuosa y solidaria, los ciudadanos estarán comprometidos con su ciudad, confirmarán en los organismos civiles y gubernamentales y participarán en la vida de su comunidad.

En ese sentido, se hacía también referencia a uno de los componentes centrales de la

⁹ http://www.bcn.es/edcities/aice/estaticos/espanyollsec_educating.html, última consulta: 2011/1/2012

¹⁰ En el caso de México, se considera ya como un derecho y, por tanto, una obligación del Estado de proveerla hasta el nivel bachillerato, de acuerdo a la reforma reciente que se hizo al Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las reformas a la Ley General de Educación.

dimensión sobre mecanismos institucionales que veíamos en el CUADRO 76, referente a la solidaridad, traducido en la medición multidimensional de la pobreza elaborada por el CONEVAL, se hablaría de las redes sociales¹¹.

Para lograr los objetivos planteados se definieron áreas clave que particularizarán las estrategias: hacer de Puebla una ciudad segura, cuyas bases sean la libertad, la cohesión social y la solidaridad, así mismo hacer de Puebla una ciudad educadora, de proyección cultural, patrimonial y vanguardista de América Latina.

A continuación, en el CUADRO 79 se enuncian dichas áreas clave y su relación con los proyectos propuestos para lograrlos.

Cuadro 79. Áreas clave y proyectos del Plan Puebla Hacia el 2031

	Áreas clave	Proyectos
Línea Estratégica: educativa/cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Educación permanente y a lo largo de toda la vida. • Accesibilidad de la educación a toda la población. • Optimización de la educación básica, media y media superior. • Fortalecimiento de las instituciones de educación superior. • Difusión de la educación y de los valores humanos a través de los medio masivos de comunicación • Promoción y difusión de la cultura de Puebla (tradiciones, costumbres, creencias, valores y manifestaciones artísticas) • Participación del arte en el mercado global. • Enriquecimiento del patrimonio cultural propio (edificado, documental y artístico) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad educadora. Una ciudad organizada por la educación • Centros Angelopolitanos del saber: Red de centros integradores de información en los barrios • Cátedra universidad ciudad. Estudio del potencial de la ciudad de Puebla en las universidades. • Barrios por la música. Escuelas de música en los barrios. • Exposición internacional de arte. Exposiciones internacionales periódicas y programadas de arte en Puebla. • Revitalización del Centro Histórico. Aumento de las actividades y de la población en el Centro Histórico, así como la rehabilitación del patrimonio monumental. • Ópera Angelopolitana. Símbolo del arte y la cultura en Puebla a través de un recinto multimodal
Línea Estratégica: Social	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la cultura de la seguridad individual y colectiva (salud, delito, catástrofes) • Desarrollo de la seguridad en prevención protección e integración social. • Conciencia familiar en el desarrollo de su responsabilidad social. • Priorización de políticas sociales integradoras sobre las sectoriales • Promoción de los derechos y obligaciones de los ciudadanos • Responsabilidad y efectividad en los organismos públicos • Fomento al compromiso ciudadano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por la paz y los derechos humanos. Utilización de material educativo que fortalezca la cultura en los niños y jóvenes por la paz y los derechos humanos • Alto al crimen. Creación de una policía de barrio y un programa de vecino atento para que se combinen la prevención y la protección. • Sin miedo. Centros de atención policial y social a las víctimas del delito • Vida saludable. Implantación de medidas y servicios para la prevención y detección oportuna de las enfermedades más peligrosas y comunes (diabetes, cáncer, problemas cardíacos, entre otros). • Cuídate. Programas de educación preventivas contra las drogas • Autonomía. Fortalecimiento de los programas de desarrollo integral de las personas con problemas de adicciones. • Estancias para niños. Centros educativos recreativos y sociales para niños • Incorpórate. Capacitación a personas sin empleo para que tengan mayores oportunidades de incorporarse en el mercado laboral. • Dar vida a los años. Puntos de encuentro para adultos mayores. • Ciudadanos que ayuda a ciudadanos. • Creación de un organismo que coordine y promueva las instituciones que brinden servicios sociales.

Si bien las áreas clave que se señalan en el Plan para impulsar la línea estratégica que atiende justo uno de los principales componentes de la cohesión social, como es el acceso a la educación y, por supuesto, su calidad, lo cierto es que en dichas áreas si bien se enuncian una serie de proyectos a instrumentar, algunos de ellos en realidad no atienden de manera directa el problema y no se toma en cuenta como una acción (proyecto) prioritaria la forma cómo el gobierno municipal sin tener una responsabilidad y una atribución directa en la educación básica, media y superior, puede trabajar coordinadamente con los otros dos niveles de gobierno y las escuelas de educación superior públicas y privadas, en quienes recae directamente la responsabilidad para mejorar las condiciones en estas áreas en temas de cobertura, calidad, incorporación de la cultura y la identidad de Puebla, etcétera.

Ahora bien, observamos que aspectos relacionados directamente con la cohesión social como la creación de ciudadanía, la solidaridad, el fortalecimiento de la identidad, estado de derecho y acceso equitativo a la justicia, se encuentran ya enunciados como parte de las líneas estratégicas y los proyectos a impulsar. En construcción de ciudadanía, por ejemplo identificamos Promoción de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y Fomento al compromiso ciudadano. En materia de solidaridad, se refleja con el área de Conciencia familiar en el desarrollo de su responsabilidad social, y respecto a la responsabilidad que en un estado de derecho y de buen funcionamiento del gobierno corresponde a los titulares de deberes, se cumple de alguna manera con el área clave sobre Responsabilidad y efectividad en los organismos públicos.

Una de las estrategias que habrá de rescatar en una planeación a futuro es la incorporación de los objetivos y acciones en materia de seguridad en la línea social, lo cual conlleva a una solución del problema desde una perspectiva más de tipo transversal e integral; además como vimos, uno de los aspectos centrales para impulsar o, en su caso, fortalecer la cohesión social en nuestras sociedades es justo la percepción que la ciudadanía tenga en su seguridad, lo cual también implica acciones en el efectivo ejercicio del estado de derecho en materia de justicia.

Como se muestra en el CUADRO 80, la línea social al igual que la línea educativa/cultural no retoma los conceptos de pobreza, empleo, protección social, salud, igualdad, etcétera que como veíamos arriba son componentes fundamentales para un desarrollo inclusivo.

Asimismo, el PEP2031 no se plantea ningún proyecto que se enfoque a combatir la pobreza en cualquiera de sus vertientes, la desigualdad de género o ingresos, el desempleo, etcétera. Dándole mayor énfasis a estrategias y acciones de seguridad y educación que si bien son también prioritarias para el desarrollo social, la no inclusión de otros componentes le resta el carácter de integralidad que un plan de este tipo requiere tener.

¹¹ En México de acuerdo a la medición que realiza el CONEVAL sobre la multidimensionalidad de la pobreza, se incorpora el enfoque de cohesión social propuesto por la CEPAL, realizando dicha medición de acuerdo al grado de cohesión social en el espacio del territorio (estatal o municipal) es decir desde una dimensión territorial tomándose en cuenta cuatro indicadores: la desigualdad económica (coeficiente Gini); la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; la polarización social y las redes sociales, este último indicador el CONEVAL sólo lo calcula a nivel estatal. Para mayor información véase (CONEVAL, 2010, págs. 62-63)

Cuadro 80. Principales Estrategias del Plan Puebla Hacia el 2031

Línea Social	Línea Educativa/Cultural
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la cultura por la paz y los derechos humanos. 2. Policía de barrio. 3. Atención a víctimas del delito. 4. Prevención contra las adicciones. 5. Centros educativos para niños. 6. Capacitación a personas sin empleo. 7. Puntos de encuentro para adultos mayores. 8. Organismo coordinador de instituciones sociales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación de calidad para toda la población a lo largo de toda la vida. 2. Promoción y difusión de la cultura. 3. Impulsar el arte en el mercado global 4. Enriquecimiento del patrimonio cultural.

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Puebla Hacia el 2031

En cuanto a los ejercicios de planeación correspondientes a los trienios de gobierno más recientes, en el CUADRO 81 observamos aún una vinculación entre los temas de desarrollo social, educación y cultura, principalmente en el Plan de Desarrollo Municipal del 2005-2008 y a diferencia del ejercicio de planeación estratégica PEP2031 en estos, identificamos de manera particular la atención a los llamados grupos vulnerables, así como la incorporación de la perspectiva de género y la atención especial por ejemplo a la niñez y a los adultos mayores y en plenitud.

Respecto al Plan 2011-2014, en el CUADRO 81, también observamos una importante incorporación integral del desarrollo social, al señalar objetivos que, por una parte, pretenden incidir en garantizar los derechos de los ciudadanos y de cohesión social, mediante el impulso a procesos de recuperación y generación de espacios públicos en particular en los barrios y colonias de las Juntas Auxiliares y Unidades habitacionales; asimismo, atiende a un proceso central en la materia que es la generación y fortalecimiento de capacidades para que los ciudadanos tengan las oportunidades de realizar una vida plena esto, por medio de la creación de espacios culturales, artísticos y deportivos. La incorporación también de un elemento como la planeación participativa además de contribuir al fortalecimiento de ciudadanía, también permite el impulso de una gestión municipal que permita diseñar la acción de gobierno mediante un principio básico de gobernanza.

De tal forma, en el diseño del presente Plan Estratégico Puebla 500 se considera la vigencia de algunas de las áreas clave, líneas de acción y objetivos general y específico que se han señalado en la planeación de estos últimos tres trienios y sobre los que se ha realizado ya algún tipo de avance. Ello con el fin de recuperar todo aquello que es plausible y vigente.

Así mismo los objetivos que sólo se manejan en el plan 2011-2014 son de enfoque más ampliado y específico como es el equipamiento del espacio público, el impulso del desarrollo de economías locales, participación ciudadana.

Cuadro 81. Componentes y dimensiones de la cohesión social

Plan Municipal de Desarrollo	2008-2011	2011-2014	Observaciones
Eje	Eje I. Desarrollo Social Incluyente	Eje 4: Desarrollo Social Incluyente	
Objetivo general	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los niveles de bienestar social de la población del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo acciones que permitan el desarrollo pleno de la población en general, a través de la mejora de los servicios básicos de sus viviendas, espacio público, deportivo, cultural, artístico y educativo que promueva la vida comunitaria, el desarrollo de las capacidades y aumente la cohesión social, manejando los recursos de manera transparente e integrando a los ciudadanos en procesos de planeación participativa. 	El objetivo tanto del PMD 2008-2011 y 2011-2014 en el eje de Desarrollo Social se da énfasis en el impulso para la mejora del bienestar social de la población. Si bien en el plan 2008-2011 es muy escueto y no refiere las propuestas y objetivos más específicos, el objetivo general tiene la misma finalidad.
Objetivos particulares	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la reducción de los niveles de marginación y pobreza de los hogares y las familias. • Incorporar e institucionalizar el enfoque de género y la perspectiva transversal en programas, proyectos y acciones municipales. • Revertir la tendencia negativa de los principales indicadores de bienestar social. • Establecer programas y proyectos afines a las necesidades de extensión y difusión de la cultura, de la preservación y divulgación del patrimonio cultural y del arte urbano, para coadyuvar al fortalecimiento de la identidad poblana, así como la promoción del deporte. • Impulsar políticas públicas para ampliar el abanico de oportunidades de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la infraestructura, equipamiento, espacio público y vivienda en unidades habitacionales, colonias populares y juntas auxiliares, a través de la organización vecinal, la planeación participativa y la vida comunitaria. • Asumir a la Familia como núcleo de convivencia y cohesión social. • Reconocer la dignidad de las niñas, los niños y los adolescentes, y su igualdad como persona ante los adultos en concordancia con el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). • Impulsar el desarrollo de economías locales, a través de acciones y prácticas inspiradas en la economía social, fortaleciendo la solidaridad y el desarrollo de capital social en la comunidad. • Desarrollar una política social que promueva la atención a las principales demandas de los ciudadanos. • Fortalecer las capacidades y acceso a oportunidades para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. • Impulsar mecanismos que promuevan la organización y participación social. 	Los objetivos que siguen vigentes dentro del plan (2011-2014) son: la importancia del rol que juega la familia en la cohesión social, la incorporación del enfoque de género y el desarrollo cultural y artístico. Los objetivos que sólo se manejaron en el plan 2008-2011 tienen un enfoque estadístico el cual tiene como objetivo revertir los indicadores con tendencia negativa de bienestar social. Así mismo los objetivos que sólo se manejan en el plan 2011-2014 son de enfoque más ampliado y específico como es el equipamiento del espacio público, el impulso del desarrollo de economías locales, participación ciudadana.

Asimismo, en las estrategias que se señalaron en los planes de los dos últimos trienios encontramos su factibilidad de inclusión en un modelo a futuro, por los elementos que incorporan de cohesión social, enfoque de derechos y bienestar económico como un todo que permita generar las condiciones de inclusión y cohesión que la sociedad del municipio de Puebla requiere para mejorar la forma como se ha dado el desarrollo. En tal caso, uno de las estrategias a rescatar del Plan municipal de desarrollo 2008-2011, es la referente a la intención de diseñar y aplicar una política de desarrollo social que incorpore los diversos programas federales, estatales y municipales que inciden en este, fundamentalmente en aquellos aspectos relacionados con los derechos sociales y la creación de ciudadanía. Entre las acciones que más adelante se proponen en esta línea

se rescata esta idea, pues de alguna manera apunta hacia el logro de metas que vayan a la coordinación y complementariedad interinstitucional en los tres niveles de gobierno; así como se logre una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En este mismo tenor, en el CUADRO 82 podemos observar que se incorpora la estrategia que impulsa la corresponsabilidad social, que en los términos del P500 propuesto en este documento, hablaríamos más bien de gobernanza, o acción pública local, al generarse acciones que promuevan el trabajo conjunto y corresponsable entre el sector privado, público y social en campos específicos como el cultural, artístico y deportivo.

Uno de los elementos también importantes es la mención a los diversos grupos etarios, lo cual ya habla, por lo menos en la letra de una visión inclusiva del desarrollo de acuerdo a las necesidades de cada grupo poblacional por sus condiciones de edad. En este mismo sentido, la niñez es un tema que preocupa en ambos planes incorporándose una línea estratégica específica en la materia, de hecho, una cuestión que habrá que recuperar en nuestro modelo a futuro de ciudad, es justo hacer de Puebla ciudad amiga de la infancia tal y como se coloca en el Plan municipal de desarrollo 2011-2014.

Otro de los problemas más relevantes en Puebla en materia de derechos humanos y, por tanto, estrictamente relacionado con esta línea sobre desarrollo inclusivo, es la violencia intrafamiliar que como veíamos en la línea estratégica de seguridad afecta, principalmente, a las mujeres, por ello, en un modelo a futuro de ciudad, en el corto, mediano y largo plazo se debe identificar, mediante un ejercicio de evaluación, los logros que se han alcanzado en la materia a partir de los objetivos y acciones planteadas durante los últimos tres trienios de gobierno y, de ahí, generar nuevos objetivos y proyectos que trabajen, sobre todo a largo plazo, lo que implica impulsar acciones que atiendan el problema estructural de la violencia entre géneros tanto a nivel del espacio público como del privado, esto es al interior de los hogares, justo mediante mecanismos que promuevan la equidad entre los géneros, como se menciona en el Plan 2011-2014.

Y, finalmente, un punto relevante a trabajar es el tema del capital social, que en una ciudad con las características de Puebla, hay que impulsar acciones dirigidas tanto a la producción de los incentivos para que la gente fortalezca su capacidad de trabajar colectivamente en aras de un bien común como en el desarrollo de capacidades en las diversas organizaciones de la sociedad civil en incidencia de políticas públicas; así como acciones de encuentro entre los diversos grupos sociales que actúan en Puebla (empresarios, académicos, miembros de organizaciones de vecinos, no gubernamentales, y funcionarios), a fin que se puedan impulsar acciones conjuntas de desarrollo en algunas de las diversas dimensiones que en este Plan se mencionan y que ayudarían a provocar mejores condiciones de cohesión social, mediante el fomento de redes sociales.

Cuadro 82. Componentes y dimensiones de la cohesión social

Plan Municipal de Desarrollo	2008-2011	2008-2011
Eje	Eje I. Desarrollo Social Incluyente	Eje I. Desarrollo Social Incluyente
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar y aplicar una política de desarrollo social constituida por un conjunto de programas del ámbito municipal, estatal y federal que hagan efectivos los derechos sociales, promuevan la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, y permitan crear nuevas formas de relación gobierno-sociedad basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad. Intenso programa de inversiones en infraestructura para el desarrollo social, promover el aumento del gasto de inversión en la gente y coadyuvar en los programas de apoyo a la vivienda y crédito social. Impulsar esquemas que permitan la inclusión social y el desarrollo de las mujeres. Fortalecer los espacios de seguridad económica, social y medioambiental en favor de la niñez, juventud, personas con discapacidad y población en condiciones de vulnerabilidad. Vincular estrategias de corresponsabilidad social, en los sectores público, privado y social, en las diversas acciones culturales, artísticas y deportivas, como actividades generadoras de desarrollo humano. 	<p>LÍNEA ESTRATÉGICA: Servicios Básicos para el Bienestar Social</p> <ul style="list-style-type: none"> Estrategia 1: Promover el Desarrollo Social Integral a través de la mejora de infraestructura urbana y servicios públicos. Estrategia 2: Mejorar las condiciones de vivienda en colonias populares y unidades habitacionales. Estrategia 3: Identificar Micro-Zonas de Atención Prioritaria en materia de pobreza y marginación. <p>LÍNEA ESTRATÉGICA: Familia Fortaleza Poblana</p> <ul style="list-style-type: none"> Estrategia 1: Promover acciones que beneficien a la Familia y reconocerla como fortaleza y principal activo para el desarrollo social. <p>LÍNEA ESTRATÉGICA: Puebla con Perspectiva de Género</p> <ul style="list-style-type: none"> Estrategia 1: Impulsar mecanismos que promuevan la equidad de género, contribuyan a disminuir la violencia familiar e impulsen el empleo femenino. <p>LÍNEA ESTRATÉGICA: Puebla Ciudad Amiga de la Infancia</p> <ul style="list-style-type: none"> Estrategia 1: Promover la obtención del reconocimiento de Puebla ante la UNICEF como Ciudad Amiga de la Infancia. Estrategia 2: Promover acciones que permitan avanzar en la protección de los Derechos de la Infancia planteados por Naciones Unidas (UNICEF) en la Convención sobre los Derechos del Niño. <p>LÍNEA ESTRATÉGICA: Construcción de Capital Social</p> <ul style="list-style-type: none"> Estrategia 1: Fortalecer el capital social, particularmente en comunidades y grupos vulnerables o en situación de riesgo. Estrategia 2: Promover a través de la perspectiva de economía social, la generación de oportunidades de ocupación en esquemas asociativos.

Ahora bien, otro aspecto que es importante tomar en cuenta para identificar el estado actual del municipio de Puebla y avanzar hacia una estrategia de desarrollo con carácter inclusivo, desde un enfoque de derechos, tiene que ver con la necesidad de medir y generar políticas que en cada variable identifique la situación por grupo etario (primera infancia, niñez -6-12 años-, jóvenes -12-29 años-, adultos mayores y en plenitud 60 años en adelante), por su condición de género (hombre o mujer) y por el lugar donde habitan. Esta última variable territorial es fundamental para generar políticas urbanas de cohesión social, pues justo por el lugar donde un individuo habita puede sufrir condición de exclusión o inclusión, o una percepción en cualquiera de estos dos sentidos.

El CUADRO 83 muestra que las mujeres equivalen al 52.3 % de la población total del municipio de Puebla, según el INEGI, los niños a un 20.8%, los jóvenes 30.7%, las personas de la tercera edad 31.7%. En tal sentido, los grupos poblacionales en los cuales se puede presentar una mayor condición de vulnerabilidad abarcan la mayoría de la población del municipio, por lo que se requiere establecer proyectos que beneficien a estos grupos. Dichos grupos poblacionales han sido, en alguna medida, incorporados en los planes de desarrollo municipal y en el PEP2031, principalmente en este último con proyectos dirigidos a niños, jóvenes y adultos mayores.

Como veremos más adelante, en un ejercicio de planeación estratégico como el actual, si bien se recuperan y proponen acciones de corto plazo para la atención de estos grupos, es un hecho, que de acuerdo a las tendencias en el envejecimiento de la población habrá que adoptar medidas que permitan la construcción de infraestructura urbana en sus diversos tipos (espacios públicos, avenidas, movilidad, etc.) que atiendan las diversas necesidades de dichos grupos poblacionales, asimismo, se requerirán modificaciones en la estructura productiva y de educación para una mejor atención a las cambiantes necesidades de niños en primera infancia, de 6-12 años y de los jóvenes, como lógicamente de los adultos mayores que llegarán a ser el mayor porcentaje de la población poblana. Uno de los grupos etarios cuyos derechos a un desarrollo pleno no había sido visibilizado y, por tanto, con la producción de una serie de políticas dirigidas para hacer efectiva su titularidad de derechos, son los niños en primera infancia, de 0 a 5 años, en tal caso, habrá que trabajar más desde el municipio en guarderías que atiendan de forma segura y efectiva dichos derechos y en la procuración de espacios públicos donde las necesidades de este sector poblacional en cuanto a seguridad, diversión y esparcimiento, esté también considerado. Ello, mediante espacios generados para tal fin en los centros de salud, comunitarios, guarderías, etcétera.

Cuadro 83. Grupos poblacionales vulnerables y estrategias de los planes de desarrollo municipal

Grupo poblacional	Detalles	Población 2010	% con respecto a la población total	Puebla 2031	Plan Municipal de Desarrollo (2005-2008)	Plan Municipal de Desarrollo (2008-2011)	Plan Municipal de Desarrollo (2011-2014)
Mujeres		805,467	52.3%		Política de desarrollo social integral (instrumentar programas de atención para la mujer)	Programa 2. Inclusión social y género, Programa 5. Oportunidades Sociales	Puebla con Perspectiva de Género
Niños	1era infancia (0 a 4 años)	126,874	20.8%	Barrios por la música, Cuidate, Estancias para niños.	Desarrollo integral de la familia (Desarrollo integral de la niñez, mejoramiento de la nutrición en la población vulnerable), Política de desarrollo social integral.	Programa 2. Inclusión social y género, Programa 5. Oportunidades Sociales	Puebla Ciudad Amiga de la Infancia
	2da infancia (6 a 11 años)	194,127					
Jóvenes	12 a 29 años	488,616	31.7%	Cátedra Universidad Ciudad, Barrios por la música, Cuidate, Incorporate, Autonomía.	Política de desarrollo social integral (programas de atención para los jóvenes)	Programa 2. Inclusión social y género, Programa 5. Oportunidades Sociales	Desarrollo Humano y Educativo
Tercera edad	60 años y más	135,217	8.8%	Da vida a los años.	Desarrollo integral de la familia (Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores)	Programa 2. Inclusión social y género	Desarrollo Humano y Educativo
Familias	Hogares censales	394,155			Desarrollo integral de la familia, Política de desarrollo social integral.	Programa 2. Inclusión social y género, Programa 5. Oportunidades Sociales	Familia, fortaleza poblana
Población Total		1,539,819	100%				

Fuente: Elaboración propia con información de Planes Municipales de Desarrollo e INEGI 2010

Finalmente para terminar, en el CUADRO 84 exponemos los proyectos originalmente planteados en el PEP2031, el cual nos servirá para identificar cuáles han sido las acciones y áreas clave que se han convertido en procesos fundamentales en la dinámica de desarrollo que ha tenido Puebla en los últimos años.

Cuadro 84. Avance de proyectos estratégicos Plan Puebla 2031

Línea Estratégica	Proyecto	Descripción del Proyecto	Administración 2002-2005	Administración 2005-2008	Administración 2008-2011	Nivel de Cumplimiento
Educativa Cultural	Ciudad Educadora	Convertir a Puebla en una Ciudad Educadora en la ciencia, la tecnología y la cultura.			51 paseos y recorridos por el Centro Histórico (Programa Ciudad Educadora)	Bajo
Educativa Cultural	Centros Angelopolitanos del Saber	Crear un modelo de Bibliotecas que sean parte esencial en el sistema de recursos de aprendizaje, investigación y difusión del conocimiento y que coadyuve a la valoración, promoción y conservación óptima de los archivos históricos de la ciudad, mediante la construcción de un nodo integrado por una biblioteca central y terminales de consulta por internet.		Digitalización de 1500 imágenes de documentos históricos La Guía General del Archivo Histórico Municipal	Restauración del Volumen Tres de la Serie Documental Actas del Cabildo del Siglo XVI	Bajo
Educativa Cultural	Cátedra Universidad Ciudad	Fomentar en las universidades el estudio de las diferentes potencialidades del desarrollo de la ciudad de Puebla, de tal manera que los estudiantes elaboren proyectos relacionados con estas, haciendo propuestas innovadoras que, al mismo tiempo que desarrollan su potencial intelectual, colaboren en el progreso de la ciudad.			Convenio Puebla Capital Universitaria	Bajo
Educativa Cultural	Barrios por la música	Crear y/o acondicionar espacios en diferentes sitios de la ciudad para que los niños y jóvenes de los barrios aprendan a tocar instrumentos musicales, realizándose un programa planeado y profesional, cuyo objetivo sea la promoción y difusión de la cultura a través de la música y el uso constructivo del tiempo libre de los jóvenes. Las personas que sepan tocar algún instrumento serán maestros. Dentro de las actividades se realizarán conciertos musicales que se formen en esas escuelas, lo cual conformará el "Coro de las 100 Voces de la Ciudad"				Nulo
Educativa Cultural	Exposición Internacional del Arte	Se realizará en Puebla de forma periódica exposiciones sobre arte, con especial énfasis en lo característico de cada región, sirviendo de encuentro para el intercambio de obras entre los principales actores de estas obras, lo que colocará a la Ciudad en un lugar destacado en el mercado internacional del arte.	Centro Histórico Vivo Puebla Cultura Viva Festival Internacional Festus Novus Show acuático en el Zócalo de la Ciudad Semana de la Charrería Semana Indígena Noches Poblanas.	4853 actividades artístico-culturales 1796 actividades académicas, artísticas y culturales (festival 475) 76 exposiciones y exhibiciones, 80 talleres artísticos de expresión 677 representaciones artísticas (Programa Puebla en la Cultura) Festival de Jazz.	Festival Festeja Puebla (477 Aniversario de la fundación de la Ciudad) Festival Barroquismo, Festival Los Fuertes de Puebla, Festivales y Días Conmemorativos de las artes, Festival Mucha Música Festival Internacional de Cine, Festival Internacional de Jazz, Festival Internacional del Cine Inedit Puebla, 193 actividades (Puebla en la Cultura), 82 exposiciones temporales.	Medio

Educativa Cultural	Revitalización del Centro Histórico	Habilitar los puntos estratégicos del Centro Histórico, mediante un conjunto de acciones que generen y promuevan la vivienda, las actividades comerciales de servicios avanzados a la economía y el reordenamiento de sistema de transporte público. Se implantaran medidas que propicien la conservación donde las antiguas casonas, revitalizando con actividades artísticas los patios, claustros y plazuelas.	Programa Integral de Mejoramiento en el Centro Histórico	Mantenimiento 153 metros Cuadrados vialidad adoquinada Recuperación Arquitectónica Cultural de Crucis en Pl Recuperación imagen urbana Barrio de Santiago, Mejoramiento al Plan Ignacio Zaragoza, Dignificación Portales de Juárez e Hic Rehabilitación plancha del Centro (Hábitat), Inter de un polígono cuatro cuadras Centro Histórico (programa "C Legible", Renovación modernización 7407 lámparas
Educativa Cultural	Opera Angelopolitana	Crear un símbolo del arte y la cultura en Puebla, a través de un recinto multimodal que albergue un teatro, escuelas de música, librerías, sala de exposiciones y diferentes espacios para el desarrollo del arte, mediante el uso de nuevas tecnologías arquitectónicas, visuales acústicas y de distancia. Para la elaboración del proyecto se recomienda un concurso internacional, lo cual colocara a Puebla a la vanguardia de la arquitectura y la promocionará a nivel internacional.		Compañía de del IMACPC, Ca artista, Gal Siempre viva, C de Palacio Mu

Social (Ciudad Segura)	Sin miedo	Crear Centros Integrales de atención a víctimas del delito, en donde se les brinde asesoría legal, apoyo psicológico y social así como seguimiento durante el proceso de procuración e impartición de justicia de sus casos. Los centros estarán situados en estratégicamente en la ciudad y sean atendidos y controlados conjuntamente por gobierno y organizaciones no gubernamentales.					Nulo
Social (Ciudad Segura)	Vida saludable	Implantar un nuevo modelo comunitario de servicios para la detección y prevención de enfermedades, integrada por campañas masivas de concientización, implantación de una red de clínicas, creación de centros de investigación médica y campañas de vacunación para la prevención de enfermedades	Programa de Jornadas de Asistencia y Servicio Social Clínica DIF Municipal	Unidad Médica Integral, Unidad Tecnológica Educativa, 69 Jornadas de salud	Ampliación de 4 Centros de Salud, Construcción de 2 Centros de Salud, Adquisición de 2 Unidades Médicas Móviles, 24 campañas de salud, 5 campañas de vacunación, 417 Brigadas Integrales de atención, Creación del Comité de Salud Municipal.		Medio
Social (Ciudad Segura)	Cuidate	Implantar el programa Internacional "Educación para resistir el uso de las drogas" (DARE) en las escuelas. Consiste en desarrollar en los niños y jóvenes habilidades que los ayuden a reconocer y resistir las presiones directas e indirectas que los conducen a usar las drogas, identificando alternativas positivas contra su consumo. También los ayuda a elevar su autoestima a manejar la tensión y prever las consecuencias de su comportamiento.			Giras Prevenir (Promover la prevención de adicciones mediante la escenificación)		Bajo
Social (Ciudad Segura)	Autonomía	Reunir a las asociaciones, hospitales y centros de apoyo para la atención de las adicciones, tanto del sector público como privado del municipio de Puebla, para que se logren acciones articuladas y coordinadas, para su tratamiento, rehabilitación y erradicación.	Creación del Comité Municipal contra las Adicciones (COMCA) y su reglamento, Programa Que onda con las Drogas en Puebla, Programa para la Prevención de la Drogadicción, Delincuencia y Pandillerismo		Creación del Comité Municipal contra las Adicciones		Bajo
Social (Ciudad Segura)	Estancias para niños	Crear y/o acondicionar estancias públicas para niños donde se fomente la práctica de las artes, el estudio de la historia tanto de la ciudad como del país, la habilidad para hacer manualidades y actividades físicas. Deben ser manejados por personas profesionales que les incluyan el amor a la patria, al medio ambiente a sus semejantes y al estudio. Los centros se ubicaran en zonas industriales y en las Unidades Habitacionales donde hay muchos niños hacinados.		Centro de Desarrollo Infantil, Guarderías Participativas, Mi casa es el Juego.	Creación de Ludotecas Móviles, La Ciudad de los Héroes Zona Reforma, Campamento Infantil de Verano.		Bajo
Social (Ciudad Segura)	Incorpórate	Fortalecer los programas para incorporar al tejido productivo del municipio a jóvenes, adultos y discapacitados sin empleo. De esta manera se satisface la demanda de la utilización de mano de obra calificada, o bien se desarrollan las habilidades necesarias para el autoempleo a través de cursos. Adicionalmente se deberá crear una oficina pública que dé asesoría a los pequeños negocios.			Escuela de Capacitación Dr. Varlos Vergara Soto		Bajo
Social (Ciudad Segura)	Da vida a los años	Crear espacios de encuentros dirigidos a todos los adultos mayores en donde los que lo necesitan puedan recibir servicios especiales, dependiendo el caso, tales como atención médica. Tendrán todos la oportunidad de recibir capacitación en computación, redacción, literatura y música, así como de ofrecer sus conocimientos. Se brindará a todos el servicio de comedor y guardería para apoyar a los familiares que tengan un adulto mayor en su domicilio y deban ausentarse del mismo para dar sustento diario.		Hogar de los papás Grandes	Reubicación apertura de la Casa del Adulto Mayor Tercera Edad Activa, Escuela de Capacitación Carlos Vergara Soto (capacitación a adultos mayores para autoempleo), Jardín de la Sabiduría.		Medio
Social (Ciudad Segura)	Ciudadanos que ayuden a los ciudadanos	Crear un organismo privado que agrupe y coordine a las asociaciones que brindan servicios sociales, de tal manera de que se unan esfuerzos y se fortalezcan las áreas carentes de servicios y, de esta manera, se incorporen eficientemente a los grupos vulnerables a la sociedad.			Portafolio de Inversión Social		Bajo

5.4 Línea base: el estado actual en materia de desarrollo inclusivo del municipio de Puebla

En la elaboración de nuestra línea base sobre el estado actual para un desarrollo inclusivo en el municipio de Puebla, partimos de las propuestas de CEPAL en materia de cohesión social, del CONEVAL en su metodología de medición de la pobreza multidimensional y de las metodologías empleadas para el ordenamiento territorial diseñadas por la SEDESOL, así como recuperamos experiencias que otras ciudades han tenido en la materia como la medición que hace la ciudad de México, principalmente desde Evalúa D.F. o como experiencias de otras ciudades en América Latina y Europa que incorporan indicadores de cohesión social como acceso a equipamientos y servicios básicos.

Atendiendo lo anterior, un primer indicador a tener en cuenta desde el ordenamiento territorial de un municipio y a partir de un principio básico de cohesión social y enfoque de derechos es la dinámica demográfica que determina cierta tendencia en los procesos sociales y la construcción de futuribles sobre el particular.

5.4.1 Dinámica demográfica

En la Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial (SEDESOL, 2010) uno de los aspectos básicos que se señalan para su elaboración es considerar cierta información de conjunto sobre las características de la dinámica demográfica del municipio vinculada directamente a la población total y por localidad, la tasa de crecimiento, la equidad entre géneros y la proporción de inmigrantes. La importancia de tomar en cuenta prospectivamente estos elementos, es considerar las tendencias sobre los ritmos de crecimiento para el diseño de políticas públicas oportuno, de carácter precautorio, cuya finalidad tendría que ser hacer de estos ritmos de crecimiento áreas de oportunidad para la planeación inclusiva del desarrollo del municipio.

Así, sin detenernos demasiado en este punto, pues ha sido abordado en el Diagnóstico preliminar del Plan estratégico Puebla 500 (IMPLAN, 2012), los datos sobre esta dinámica demográfica son:

- Una población total de 1, 539, 819 habitantes, lo cual lo ubica entre los cuatros municipios más poblados del país, después de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.
- Una tasa de crecimiento anual y un porcentaje de crecimiento de población superior al del estado de Puebla en el periodo 2000-2010, representando el

26% de la población total del estado, lo siguen con porcentajes mucho menores, Tehuacán (4.8%), San Martín Texmelucan (2.4%) y Atlixco (2.2%), de acuerdo a estas cifras observamos la relevancia que el municipio de Puebla tiene a nivel estatal y, tal vez, con ello se explique en parte la participación considerable que el gobierno del estado tiene en políticas como transporte, imagen urbana y otro tipo de acciones que, más bien son de responsabilidad municipal.

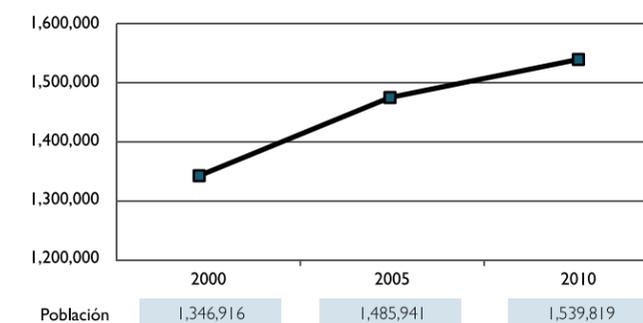
- Con dicho crecimiento y el que se ha tenido en los últimos años, se prevé que para el aniversario de los 500 años de su fundación (2031), el municipio cuente con aproximadamente entre 1,850, 000 y 1, 945, 509 habitantes (IMPLAN, 2012).

Las tendencias apuntan a que si la población continúa creciendo al ritmo actual, tal y como se encuentra, es posible determinar que se caracteriza por un ritmo de crecimiento que ha venido disminuyendo en los últimos años, como se puede ver en el CUADRO 85 y la GRÁFICA 28 donde se muestra la disminución considerable en la Tasa de Crecimiento Poblacional (TCP)¹² del 2005 al 2010.

Cuadro 85. Tasa de Crecimiento Poblacional (TCP)

Año	Población	TCP (%)
2000	1,346,916	
2005	1,485,941	10.32%
2010	1,539,819	3.63%

Gráfica 28: Crecimiento Poblacional del municipio de Puebla 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

¹² La TCP, indica la velocidad o ritmo de cambio de los efectivos de una población en un periodo determinado.

Mientras tanto, el crecimiento social determinado por la diferencia entre población emigrante menos los inmigrantes en un año determinado, no es un factor que incida directamente en el aumento demográfico de este municipio (95% son originarios de la entidad), como ha sucedido en las tres ciudades que en número de habitantes anteceden a la ciudad de Puebla.

En ese sentido, no es un factor que en los últimos años sea relevante, sin embargo, como señalábamos en la línea estratégica de desarrollo urbano, se debe de considerar, prospectivamente, la infraestructura para la producción y comercialización de bienes y servicios (carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos desarrollos industriales, parques tecnológicos) que pudiera influir en la distribución de la población y sus actividades económicas, así como el uso y disposición de los recursos naturales. Por ejemplo, frente al inicio de construcción y de operaciones de la nueva planta de Audi, el gobierno municipal de Puebla requiere tomar en cuenta la presencia de la misma, su efecto en el corto, mediano y largo plazo, a fin de cuantificar, por un lado, el posible crecimiento de la población y ubicar físicamente el carácter de las potenciales afectaciones. Algunas de las afectaciones pueden ser la especulación inmobiliaria, la venta ilegal de terrenos, cambio de uso de suelo, crecimiento acelerado por inmigración y una serie de requerimientos en servicios públicos, o también la externalidad negativa que dicha planta puede tener en la disminución de la competitividad del municipio de Puebla por no estar ubicada en su territorio.

Otro de los elementos a considerar en la definición de nuestra línea base es la estructura demográfica de acuerdo a la clasificación de la población por sexo y edad. Ello con la intención de identificar necesidades específicas y atenderlas en un marco de igualdad de acuerdo a la condición etaria y por género en temas como educación, empleo, salud, recreación y esparcimiento, movilidad, asistencia social infantil o para adultos mayores, entre otras.

De acuerdo con los CUADROS 86, 87 y la GRÁFICA 29 el panorama en el municipio de Puebla de acuerdo a la tasa de feminidad¹³, es de un mayor número de mujeres con un 1.10 de Tfem (805, 467), con respecto a la tasa de masculinidad¹⁴ que es de 0.91 en el 2010 (734, 352 hombres).

Cuadro 86. Índice de Feminidad (Tfem)

Año	Población Total	Hombres	Mujeres	(Tfem)
2000	1,346,916	644,480	702,436	1.09
2005	1,485,941	710,356	775,585	1.09
2010	1,539,819	734,352	805,467	1.10

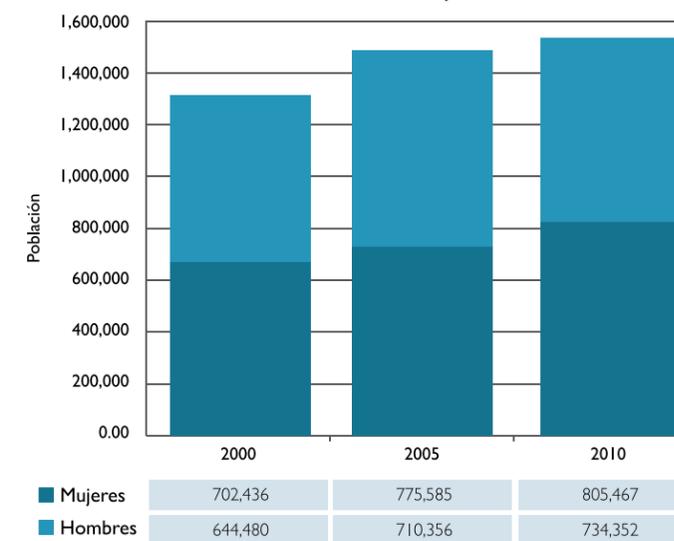
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

Cuadro 87. Índice de Masculinidad (Tmasc)

Año	Población Total	Hombres	Mujeres	(Tfem)
2000	1,346,916	644,480	702,436	0.92
2005	1,485,941	710,356	775,585	0.92
2010	1,539,819	734,352	805,467	0.91

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI

Gráfica 29: Población por Género

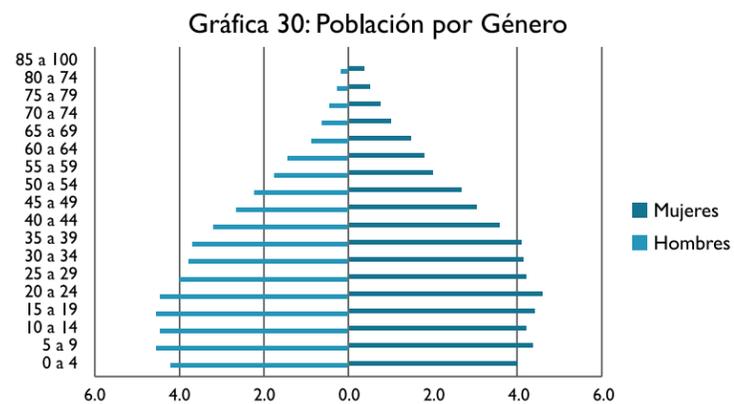


Diferencia que como se ve en el CUADRO 87 y la GRÁFICA 29 es similar en cada una de las etapas de la vida y similar a la situación que se tiene a nivel nacional.

Cuadro 88. Población en el municipio de Puebla por sexo y edad, 2010

Grupos de edad	Total (H+M)	Hombres	Mujeres
0-4	126,874	64,625	62,249
5-9	139,235	70,535	68,700
10-14	134,119	68,121	65,998
15-19	140,744	69,993	70,751
20-24	140,589	68,311	72,278
25-29	128,056	60,616	67,440
30-34	122,420	56,484	65,936
35-39	119,784	55,493	64,291
40-44	100,876	46,305	54,571
45-49	84,564	38,727	45,837
50-54	73,961	33,278	40,683
55-59	56,174	25,365	30,809
60-64	45,194	20,007	25,187
65-69	30,840	13,623	17,217
70-74	23,497	10,020	13,477
75-79	15,957	6,679	9,278
80-84	10,631	4,140	6,491
85-100	9,098	3,406	5,692
No especificado	37,206	18,624	18,582
Total	1,539,819	734,352	805,467

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI



Cabe señalar que, el género como expresión cultural de la diferencia sexual, simboliza lo que se entiende como propio de las mujeres y de los hombres en una forma tal que estructura creencias y prácticas en múltiples jerarquías, que discriminan a las mujeres en el acceso y en igualdad de derechos como lo veremos en cada uno de los diversos aspectos relacionados a esta línea base.

Como se observa, más adelante, el municipio de Puebla ha disminuido los niveles de mortalidad, hay un aumento de la esperanza de vida de la población, y la disminución de las tasas de fecundidad, todo ello derivado de los cambios sociales y culturales (IMPLAN, 2012) de la población y de los resultados exponenciales y positivos que en términos de acceso a derechos como la salud se han dado en las últimas décadas, principalmente, en la cobertura a necesidades básicas como la vacunación universal y la prevención de enfermedades perfectamente tratables y evitables.

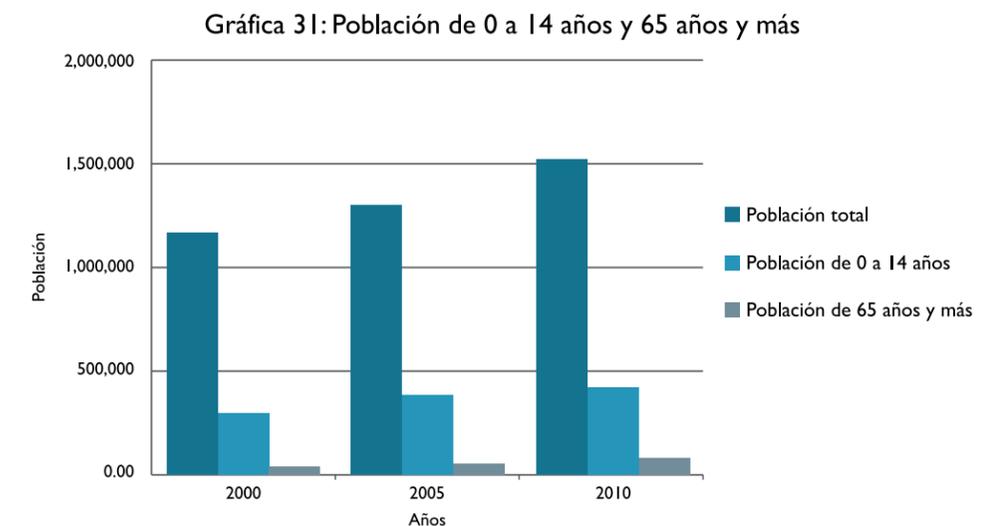
De acuerdo a dichos cambios, observamos transformaciones en la estructura poblacional que nos marcan ya las tendencias sobre las modificaciones en los grupos etarios, modificaciones que desde un enfoque prospectivo deberán ser atendidas en el presente para evitar que se conviertan en un problema de cohesión social y desarrollo inclusivo en el futuro.

En tal caso, en el diagnóstico elaborado por el IMPLAN, se señala que de acuerdo a los dos últimos censos de población (2000 y 2010) se refleja que si bien el 52.4% de la población es de menos de 30 años, hay una disminución de la misma en los últimos 10 años que permiten marcar la tendencia sobre el envejecimiento progresivo de la población poblana como se observa en el CUADRO 89 y la GRÁFICA 31 se distingue el aumento acelerado entre el 2000, 2005 y 2010 de la población de 65 años y más.

Cuadro 89. Índice de Envejecimiento (Ie)¹⁵

Año	Población Total	población de 0 a 14 años	Población de 65 años y más	(Ie)
2000	1,346,916	386,972	62,834	0.16
2005	1,485,941	400,367	75,749	0.19
2010	1,539,819	400,228	90,023	0.22

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.



¹⁵ Definición. Relación entre la población mayor de 64 años y la población menor de 15 años (cuantas personas hay 65 años o más por cada persona de 0 a 14 años). Fórmula. Se calcula haciendo la razón entre personas de 65 años y más, con respecto a las personas menores de 15 años, por cien ((Personas de 65 años o más/ Personas de 15 años o menos)*100). Fuente de datos: Bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Esta medida es similar a lo que se vive a nivel nacional donde de 1970 a 2010 este grupo etario casi duplicó su participación relativa en el crecimiento demográfico, pues paso de 3.7% en 1970 a 6.2% en 2010; mientras que la población infantil disminuye en casi 17 puntos porcentuales (CONAPO, 2012:3).

En cuanto al porcentaje de población en esta etapa de la vida, el estado de Puebla como entidad federativa aparece arriba de la media nacional (6.2%) con un 6.4% (CONAPO, 2012:4). Asimismo, como observamos en el CUADRO 90, a nivel nacional el porcentaje de mujeres es mayor, toda vez que ellas tienen una esperanza de vida 78 años, mientras que para hombres es de 73. Lo cual obliga a instrumentar medidas que permitan que desde los programas de gobiernos se dé la atención para que la condición de viudez de las mujeres sea vivida de una forma digna.

Cuadro 90. Distribución porcentual de la población envejecida por grupos de edad y sexo, según tipo de pensión, 2009

Situación conyugal	Hombres			
	Edad			
	65-69	70-74	75-79	80 y más
Retiro y vejez	37.9	37.6	34.5	35.3
Jubilación	54.4	54.8	57.3	58.2
Viudez	0.3	0.4	0.4	0.0
Otra	7.4	6.8	7.4	6.3
Situación conyugal	Mujeres			
	Edad			
	65-69	70-74	75-79	80 y más
Retiro y vejez	16.7	11.1	9.3	10.9
Jubilación	37.8	32.7	18.1	20.1
Viudez	41.8	52.0	63.7	67.7
Otra	3.7	4.3	8.9	1.5

Fuente: Situación demográfica del envejecimiento en México, CONAPO.

Ahora bien como se señala en el diagnóstico preliminar (IMPLAN, 2012, p. 15) la distribución por grupos de edad en el municipio requiere generar estrategias que garanticen que la población que se encuentra entre los 15 y 34 años de edad, gocen en su etapa de vejez del bienestar económico, los derechos y la inclusión en el desarrollo de la ciudad, para evitar un problema que podría ser considerable si se toma en cuenta que dicha población actualmente equivale al 61% del total. En tal sentido, es importante trabajar para que a futuro se cuente con las fuentes de empleo formales, acceso a la seguridad social, vivienda digna y acondicionada para esta etapa de la vida, equipamiento e infraestructura urbana para el esparcimiento y la recreación, y espacios e infraestructura acondicionada a una población que según CONAPO en el CUADRO 91 se muestra que la mayor limitación física es caminar.

Cuadro 91. Porcentaje de población envejecida por grupos de edad según tipo de limitación en la actividad, 2010

Tipo de limitación	Por grupo de edad			
	65-69	70-74	75-79	80 y más
Caminar	66.7	69	70.4	72.4
Ver	29.4	27.5	26.7	27.1
Escuchar	10.4	13.1	16	22.4
Atender cuidado personal	3.6	4.1	5.1	9.8
Hablar	3.2	3.3	3.5	4.7
Mental	2.9	2.7	3	3.8
Otras	1.5	1.7	2	3.6

Fuente: Situación demográfica del envejecimiento en México, CONAPO.

Otro dato por sector de población de acuerdo a su condición etaria que tenemos que incorporar en nuestra línea base es el índice de juventud¹⁶. En el CUADRO 92 se observa que en el municipio de Puebla, dicho índice también ha bajado en los últimos años, de acuerdo a las tendencias ya mencionadas sobre el envejecimiento de la población.

Cuadro 92. Índice de Juventud (Ij)

Año	Población Total	población de 0 a 14 años	Población de 65 años y más	(Ij)
2000	1,346,916	386,972	62,834	6.16
2005	1,485,941	400,367	75,749	5.29
2010	1,539,819	400,228	90,023	4.45

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Si bien, como hemos señalado antes, el municipio de Puebla está en un proceso de envejecimiento, lo cierto es que la inercia demográfica del pasado le ha legado un contingente histórico de jóvenes que en el presente como en varios años más, conforman el llamado "bono demográfico". Sin embargo, el impacto de este dividendo poblacional depende estrechamente del esfuerzo que se emprenda en torno a crear oportunidades para que los jóvenes de ahora y del futuro realicen aquellas actividades que, por principio satisfagan sus propias aspiraciones personales y, además les permitan aplicar sus capacidades y talentos en consecución de objetivos individuales y colectivos (CONAPO, 2010). Para que ello ocurra, es necesario identificar las áreas de oportunidad sobre las cuales los gobiernos como titulares de deberes y, por tanto, del bienestar de la población, pueden incidir para promover el acceso equitativo de cada uno de los jóvenes del municipio a los beneficios del desarrollo.

Prospectivamente, en el 2030 la población joven del país se reducirá a 13.6% (6.9 adolescentes y 6.7% adultos jóvenes) como la de Puebla, lo cual implica una serie de medidas a tomar en cuenta desde el presente, pues es justo la actual década la que marca la pauta del decrecimiento de la población joven. De hecho, en el 2011 se

¹⁶ Relación entre la población menor de 15 años y la población mayor de 64 años. (cuantas personas hay de 0 a 14 años por cada persona de 65 años o más)



registra el máximo histórico en el porcentaje de esta población respecto al total con 20.2%, mientras que para el 2030 esta cifra será de 16.4%. Esta tendencia corresponde con lo que ha venido sucediendo desde 1970 cuando el ritmo de crecimiento de la población joven en el municipio era francamente alto y acelerado, 3.9% con respecto a 3.0% que se registraba a nivel nacional.

De tal forma, en la década del 2030, la población joven continuará reduciendo su participación con respecto al total, observándose según tendencias, que la población de 25 a 64 años representará poco más de la mitad del total, lo cual equivale a un área de oportunidad sin precedente, pues prácticamente duplicará a la población económicamente dependiente (0 a 14 años y de 64 años y más), esto es habrá dos personas económicamente activas por una dependiente. Para el 2050, dicha situación irá a la baja al registrarse una tendencia por cada persona en edad productiva por 0.6 de aquella que estará en edad no laboral (CONAPO, 2010). Estas cifras obligan establecer las condiciones socioeconómicas necesarias para integrar adecuadamente a los jóvenes, tanto en el sistema educativo y laboral como en las diversas dinámicas sociales; de lo contrario, el efecto de su excedente poblacional puede significar una amenaza ante el riesgo de que se agudicen los problemas de una población envejecida, con un perfil educativo aún insuficiente, oportunidades laborales precarias y complejos cuadros epidemiológicos. (CONAPO, 2010)

Para ello, se requiere que desde el municipio se identifiquen las necesidades específicas de este grupo etario teniendo en cuenta que no se trata de un grupo poblacional homogéneo, sino con diferencias de acuerdo a su condición de género, generación, origen étnico, estratificación sociodemográfica.

Las características demográficas del municipio y del estado respecto a esta población, lo colocan por arriba del promedio nacional, pues los jóvenes equivalen al 19.6% del total de la población poblana mientras que el promedio a nivel nacional es de 18.7%. Lo mismo sucede respecto a las tasas de crecimiento de la población joven, ya que de acuerdo a datos de CONAPO, Puebla se encuentra por arriba del promedio nacional con un 0.54% que todavía lo coloca en una tendencia positiva, con respecto al promedio nacional de 0.08 y muy por arriba del Distrito Federal con una tasa más bien negativa (-1.78).

Asimismo, respecto al porcentaje de población joven indígena, el CUADRO 93 muestra que Puebla se encuentra por arriba del promedio nacional con un 21.9% del total versus a nivel país de un porcentaje de 18.7%. Este 21.9% se divide en 11.3% de jóvenes en edades de 15-19 años y un 10.6% de jóvenes con una edad de 20-24 años.

Cuadro 93. Índice de Juventud (Ij)

Año	Millones	Porcentaje
1974	10.8	18.9
2010	20.2	18.7
2030	16.4	13.6

Fuente: Consejo Nacional de la Población, La situación actual de los jóvenes en México, 2010.

Otro grupo poblacional que recientemente comenzó a ser visible en las políticas de desarrollo social, fue la población que se encuentra entre los 0 y los 5 años de edad correspondiente a lo se ha denominado primera infancia¹⁷. En el municipio de Puebla, esta población representa poco más del 4% de la población total. Porcentaje no menor si se considera necesario para generar las mejores condiciones para que este grupo etario se desarrolle en las mejores condiciones tiene que ser una prioridad de los gobiernos, ya que esta etapa de la vida es decisiva en el desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales y emotivas de cada niño y niña, y es la etapa más vulnerable del crecimiento del ser humano, pues es la fase en la cual se forman las capacidades y las condiciones esenciales para la vida, la mayor parte del cerebro y sus conexiones. Mediante el amor y la estimulación intelectual se logra que los niños y niñas en esta etapa de su vida desarrollen la seguridad y autoestima necesarias para su vida adelante. En tal caso, la buena salud y alimentación, y la educación maternal como la preescolar pueden ser una herramienta eficaz para combatir desigualdades futuras o heredadas (UNICEF). En tal caso, es fundamental que se generen las condiciones para una salvaguarda de los derechos económicos y sociales de este sector de la población, a manera que cuente no sólo con la garantía del acceso a la salud, la alimentación, la vivienda digna, la educación preescolar y la educación no formal, sino también con el equipamiento y la infraestructura para su esparcimiento y estimulación.

¹⁷ Un hecho trágico que motivó la procuración y salvaguarda de los derechos de esta población, fue el incendio de la guardería ABC en Hermosillo, Sonora, pues en parte evidenció las condiciones inseguras y no oportunas para el proceso de desarrollo y estimulación que esta etapa temprana de la vida requiere.

En México, la población entre 0 y 5 años de edad es de 11.6 millones en 2009, de los cuales 5.9 millones son niños y 5.7 son niñas. El 61.2% de ellos se encuentra en condiciones de pobreza patrimonial y el 27.4% en condiciones de pobreza alimentaria (UNICEF).

Otro criterio en la estructura demográfica de la población desde un enfoque de derechos, cohesión social y bienestar económico es el porcentaje de población indígena y sus necesidades. Si bien esta medición es parte de los componentes que la CEPAL considera en la dimensión de percepción, concretamente cuando habla de multiculturalismo, hemos decidido incorporarla en este apartado de acuerdo a la propuesta de la Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial (SEDESOL, 2010), en la cual se señala que este tipo de grupos sufren de marginación y aislamiento, además de tener un acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos monetarios, también se ven excluidos por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, aspiraciones y modos de vida, lo que refuerza la segmentación y la desigualdad social.

En este caso, la negación del otro constituye un problema para la cohesión social que, por ejemplo, va ligada a la persistente negación de plenos derechos a grupos marcados por la diferencia racial, étnica y cultural, en el caso de la sociedad de Puebla, los grupos indígenas sufren distintas formas de discriminación o exclusión.

Por ello, en la línea base a partir de la cual se construye el Plan Puebla 500, es importante considerar en esta estructura demográfica, el porcentaje de indígenas que viven en el municipio, donde habitan y que tipo de trabajo realizan.

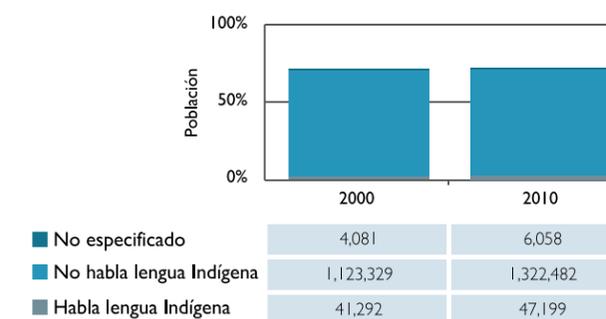
En el CUADRO 94 y la GRÁFICA 32 se observa que en el municipio de Puebla este sector de la población corresponde al 3.07% del porcentaje total de la población y está distribuido por edad y sexo de la siguiente manera.

Cuadro 94. Índice de Juventud (Ij)

Año	Población Total	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	No especificado	% de Población con habla indígena
2000	1,346,916	41,292	1,123,329	4,081	3.07%
2010	1,539,819	47,199	1,322,482	6,058	3.07%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 32: Población de habla indígena en el municipio de Puebla



5.4.2 Indicadores de bienestar económico o de distancia

Es posible señalar que en Puebla ha habido importantes mejoras en los indicadores básicos de bienestar económico, en aquellos que desde la CEPAL se han denominado de distancia y que desde la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL tienen que ver con el acceso a los servicios y derechos básicos, en tal caso, el CUADRO 95 muestra un aumento en la esperanza de vida al nacer, una disminución creciente en la mortalidad infantil y de menores de cinco años.

Cuadro 95. Indicadores socioeconómicos básicos, Municipio de Puebla

Variables demográficas básicas	
Tasa de crecimiento de la población anual (2000-2010)	1.43
Tasa de nacimientos (2010)	2.3
Población menor de 15 años (%)	28.73
Población mayor de 65 años y más (%)	4.67
Esperanza de vida al nacer (2000-2007)	M: 76 a 78 años H: 71 a 72 años
Indicadores Sociales	
Índice de desarrollo humano (PNUD), (2005)	0.8897
Tasa de mortalidad infantil* (2010)	26.09
Tasa de alfabetización de adultos (2010)	38,947
Viviendas con acceso a agua (%)	92.8
Índice de desarrollo por género (2005)	0.8864
Coficiente Gini	
Variables relacionadas con la pobreza	
Grado de rezago social (2010)	Muy bajo
Índice de rezago social (2010)	-1.27995
Toneladas de basura (toneladas por día) (2012)	1,600

Fuente: INEGI, CONEVAL, PNUD, OCDE, BM.

* Por 1,000 habitantes

** por millón de habitantes

Sin embargo, algo preocupante aún y sobre lo que ya nos hemos referido en el apartado sobre seguridad pública del presente Plan son los problemas de seguridad alimentaria que se registran en el municipio de Puebla y que nos hablan de la necesidad imperiosa de atender en el corto, mediano y largo plazo como uno de los derechos humanos fundamentales.

Territorialmente, también se presupone hay un problema, pues el municipio de Puebla conformado por 103 localidades, 18 se encuentran en un grado muy alto de marginación, 56 en un grado alto de marginación, 12 en un grado medio y 12 en grado bajo, y sólo 5 localidades se encuentran consideradas en un grado muy bajo de marginación (IMPLAN, 2012). Si bien a nivel per cápita ello no es grave (1,400, 534 habitantes en un nivel muy bajo de marginación versus 1,226 en un nivel muy alto), sí en la distribución territorial de la misma.

5.4.2.1 Pobreza urbana

Es un hecho que el proceso de urbanización en nuestro país, se ha visto acompañado de un proceso de aumento en la pobreza urbana, pues según datos del último censo del 2010, es en las ciudades donde se concentra la mayor parte de las personas en condición de pobreza en sus distintas caracterizaciones.

En su momento el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 (SEDESOL S. d., 2010, p. 11), señalaba que los retos para la superación de la misma se centran en la generación de bienes y servicios para el fortalecimiento de las capacidades de la población; así como la generación de oportunidades de acceso a infraestructura, servicios públicos y vivienda. Dentro de este esquema también se resalta el mejoramiento de la conectividad e infraestructura vial entre las zonas con marginación o pobreza y las zonas más desarrolladas. Es por ello que en nuestra línea base hemos incorporado también estas variables.

El municipio de Puebla, se enfrenta a problemas similares que otros municipios del país, con un nivel de desarrollo más o menos alto, pero con un nivel alto de desigualdad en la distribución del ingreso y una mayor vulnerabilidad por la inestabilidad del ingreso en los hogares. Esto en conjunto genera un efecto negativo en la cohesión social, pues como señala la CEPAL ser pobre no solo es una condición socioeconómica sino una privación de ciudadanía, por cuanto remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo (CEPAL, 2007:23).

En tal caso y de acuerdo al índice de medición de la pobreza multidimensional¹⁸ del (CONEVAL, 2010, p. 38), una persona es pobre si presenta por lo menos una privación en los seis indicadores de carencia social señalados en el artículo 36 de la Ley General

de Desarrollo Social y que atentan contra la libertad y la dignidad de las personas: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

El CUADRO 96 muestra la situación de la pobreza en Puebla nos refleja el grado de polarización social en el municipio, pues el porcentaje de población con algún tipo de carencia y, por tanto, en una de las variables de pobreza, es realmente mayor que la población no pobre y no vulnerable, que según datos del 2010 registra sólo el 23.3% del total. Un dato también alarmante es el porcentaje muy alto de personas con al menos una carencia social (67.5%).

Cuadro 96. Avance de proyectos estratégicos Plan Puebla 2031

Indicadores	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
Pobreza			
Población en situación de pobreza	39.9	732,154	2.7
Población en situación de pobreza moderada	33.9	622,143	2.5
Población en situación de pobreza extrema	6	110,012	3.9
Población vulnerable por carencias sociales	27.6	506,708	2.1
Población vulnerable por ingresos	9.2	168,620	0
Población no pobre y no vulnerable	23.3	427,448	0
Privación social			
Población con al menos una carencia social	67.5	1,238,862	2.4
Población con al menos tres carencias sociales	26.8	491,610	3.7
Carencia Social			
Rezago educativo	16.3	299,621	3.2
Acceso a los servicios de salud	38.8	711,224	3
Acceso a la seguridad social	53.7	984,512	2.7
Calidad y espacios de la vivienda	11.1	202,960	3.8
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	16.5	303,395	3.5
Acceso a la alimentación	28.2	517,593	3.3
Bienestar económico			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo*	11.1	202,792	2.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar**	49.1	900,774	2.2

Fuente: CONEVAL, 2010

* De acuerdo al CONEVAL, la línea de bienestar se determina de acuerdo a la canasta básica, en tal caso la línea de bienestar mínimo equivale al costo de la canasta alimentaria.

** Mientras esta línea es el equivalente a la suma de costos de la canasta alimentaria y no alimentaria.

Si los datos sobre pobreza los comparamos a nivel nacional y estatal en nuestra línea base, observamos en el CUADRO 97 un dato de llamar la atención para el diseño e implementación de políticas que en el plazo inmediato y a largo plazo atiendan uno de los problemas más graves desde un enfoque de derechos y es justo el porcentaje de población en el indicador de carencia por acceso a la alimentación con 28.2% ubicando al municipio de Puebla por arriba del promedio nacional (24.9%) y del estatal (27.4%).

Ello representa una de las violaciones más graves al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas, pues según la Declaración de Roma de 1996 sobre Seguridad Alimentaria Mundial reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.

Con una tendencia mundial y nacional del aumento del problema en garantizar la seguridad alimentaria¹⁹ de la población, tendrán que generarse las acciones que desde los diferentes niveles de gobierno busquen reducir el riesgo de que aumente el porcentaje de la población con esta carencia, al tiempo de trabajar por disminuir el porcentaje de personas con este problema en el municipio.

Ahora bien, en el CUADRO 98 se muestra en otros indicadores que el municipio se ubica por encima del promedio nacional y estatal, o con gran proximidad, lo cual demuestra el nivel de desarrollo alto en que se encuentra. Los retos para un desarrollo realmente inclusivo son aún muchos, sin embargo, aún cifras que hablan de grandes niveles de polarización y desigualdad como el porcentaje de población no pobre y no vulnerable (23.3%), lo cierto es que este mismo porcentaje al compararlo con el promedio nacional y estatal 19.3% y 11.3% respectivamente, demuestra que el municipio de Puebla tiene mejores condiciones de cohesión social.

Cuadro 97. Medición de la pobreza por carencias sociales a nivel municipal, estatal y federal, 2010

Demarcación	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios en la vivienda	Carencia por servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación	Población con al menos una carencia	Población con al menos tres carencias	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	
Nacional	México	60.7	15.2	23	24.9	75	28.7	52	19.4
Estado	Puebla	71.9	19.4	36.8	27.4	83.2	40.5	66.7	27.3
Municipio	Puebla	53.7	11.1	16.5	28.2	67.5	26.8	49.1	11.1

Fuente: CONEVAL, medición municipal de la pobreza 2010

Cuadro 98. Comparativo nacional, estatal y municipal de los niveles de pobreza, 2010

Ámbito	Población total	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable por carencia social	Vulnerable por ingreso	No pobre y no vulnerable	Carencia por rezago educativo	Carencia por acceso a la salud	
Nacional	México	112,590,130	46.3	11.4	34.9	28.8	5.7	19.3	20.6	31.8
Estado	Puebla	5,794,763	61.2	16.7	44.5	22	5.5	11.3	25	41.8
Municipio	Puebla	1,834,930	39.9	6	33.9	27.6	9.2	23.3	16.3	38.8

Fuente: CONEVAL, medición municipal de la pobreza 2010

5.4.2.2 Rezago educativo

Es aceptado que la educación es el principal medio para desarrollar y potenciar las habilidades, conocimientos y valores éticos de las personas, además representa un mecanismo básico de transmisión y reproducción del conocimiento, actitudes y valores fundamentales en los procesos de integración social, económica y cultural (CONEVAL, 2010), que son fundamentales para generar dinámicas efectivas hacia un desarrollo con mayor cohesión social, pero también se vuelve un factor de competitividad económica que en mucho pudiera contribuir al desarrollo.

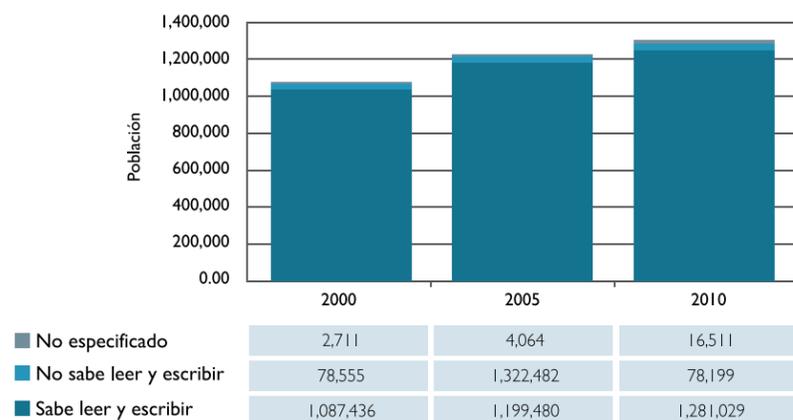
En el caso del municipio de Puebla si bien observamos en los CUADROS 99, 100 y la GRÁFICA 33 que las tasas de alfabetización y de escolarización primaria son superiores al promedio nacional (6.9%) y del estado de Puebla con 10.4% cuando se mide el acceso a la educación terciaria dicho promedio baja considerablemente ubicándose en 17.8% levemente abajo del promedio nacional (19.3%) y del estado de Puebla de (16.2%).

Cuadro 99. Tasa de Analfabetismo

Año	Población total	Sabe leer y escribir	No sabe leer y escribir	No especificado	% de Población Analfabeta
2000	1,346,916	1,087,436	78,555	2,711	5.83%
2005	1,485,941	1,199,480	81,865	4,064	5.51%
2010	1,539,819	1,281,029	78,199	16,511	5.08%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

Gráfica 33: Tasa de analfabetismo en la entidad de 2000 a 2010



Cuadro 100. Población y nivel de escolaridad por edades, 2010

Grupos de edad	Total por edad	Sin escolaridad	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	No especificado
0-4	126,874	0	0	0	0	0
5-9	139,235	3,089	134,992	0	0	1,154
10-14	134,119	684	132,752	0	0	683
15-19	140,744	990	68,422	60,575	10,093	664
20-24	140,589	1,489	41,750	36,515	59,652	1,183
25-29	128,056	1,922	47,672	26,043	51,703	716
30-34	122,420	2,347	52,809	25,509	41,147	608
35-39	119,784	2,502	53,615	25,665	37,463	539
40-44	100,876	2,885	44,682	21,439	31,555	315
45-49	84,564	3,216	39,541	15,300	26,224	283
50-54	73,961	3,471	38,180	11,034	21,068	208
55-59	56,174	3,393	31,338	7,329	13,971	143
60-64	45,194	3,822	26,237	5,114	9,874	147
65-69	30,840	3,630	18,567	3,074	5,497	72
70-74	23,497	3,747	14,279	1,946	3,448	77
75-79	15,957	3,039	9,988	1,142	1,744	44
80-84	10,631	2,455	6,454	718	962	42
85-100	9,098	2,515	5,364	458	717	44
No especificado	37,206	0	0	0	0	0
Total	1,539,819	45,196	241,861	241,861	315,118	6,922

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

De hecho en el CUADRO 100, a nivel de municipio nos muestra que hay una tendencia a que la educación opere como un embudo: es amplio en la entrada, en los niveles iniciales, y crecientemente excluyente y reducido en los niveles superiores". Lo anterior, se explica en el CUADRO 101 por la aplicación de políticas que han tendido a tener una cobertura del 99% en educación básica, 61% en media superior y 29.7% en el nivel superior (Ramírez, H., 2012, pág. 91).

Cuadro 101. Dinámica del sistema educativo mexicano (Generación escolar 1992)

1992-1998	Del 100% de alumnos inscritos en primaria	2,487,308 (Ire. Ingreso) 2,059,487 (egreso)
1998-2001	Secundaria	1,808,079 (Ire. Ingreso) (1,358,546 (egreso)
2001-2004	Media superior	1,267,277 (Ire. Ingreso) 755,139 (egreso)
2004-2009	Licenciatura	555,374 (Ire. Ingreso) 383,736 (egreso)
2009	Posgrado	37,309 (Ire. Ingreso)

Fuente: Calva, José Luis (2012) con información de la SEP, Pronosep y SEP; "Indicadores de flujo escolar de la República mexicana" al año de 2009.

A esto hay que añadir que según datos de la OCDE (2008), a nivel nacional los graduados en educación terciaria representan el 17.5% del total de empleados en México, lo cual también puede indicarnos que un gran porcentaje de esta población etaria labora en el mercado informal, o bien como se menciona en el mismo estudio de la OCDE, un porcentaje importante de estos graduados emigra a otros países, en particular a Estados Unidos, lo cual coloca a México en el octavo lugar con mayores tasas de migración de recursos humanos altamente calificados.

En el caso del municipio de Puebla, la situación es un poco más prometedora pues como se señala en el Diagnóstico del IMPLAN (2012), resalta el hecho que el 33.3% de la Población Económicamente Activa (PEA) cuenta con estudios superiores duplicando casi el porcentaje del estado que es de 17.9%. Asimismo, a nivel de la educación terciaria que veíamos a escala nacional el porcentaje se ubica levemente arriba con un porcentaje 20.8%, también superior al estado de Puebla que es de 15.27%, cifra menor a la nacional.

Dichas cifras se explican por la oferta amplia en educación media y superior en la ciudad de Puebla, sin embargo por la oferta que hay y una importante vocación industrial de la ciudad, como de otros sectores económicos, las metas a futuro deberán ser ampliar considerablemente estos porcentajes, mediante acciones y políticas enfocadas a la creación de empleos para dicha población, tanto por la tendencia del aumento en la población de 15 a 29 años, que obliga necesariamente a ampliar la oferta educativa en los niveles Medio y Superior y a generar los empleos correspondientes. De otra manera, se incrementará la tendencia a que gran parte del porcentaje de estos jóvenes

se empleen en el sector informal, como veíamos en la línea de seguridad pública, esto es muy grave no sólo en términos de competitividad, sino en el logro de objetivos para un desarrollo inclusivo que salvaguarde los derechos sociales y económicos de dicha población.

Otro dato relevante que veíamos en los indicadores de brecha de la CEPAL respecto a la educación, era el porcentaje de personas mayores de 15 años que no han cursado toda la escuela primaria, pues dicha situación se convierte en un obstáculo de primer orden para la inserción productiva en los mercados de trabajo y, por tanto, genera un estado de exclusión social. En el caso del municipio de Puebla, observamos que según cifras del 2010, 41,423 personas de 15 años y más no habían cursado la escuela primaria, ello equivale al 2.69% de la población total del municipio.

En cuanto a los jóvenes entre los 15 y 19 años que no asiste a la escuela, el porcentaje es también alto de 30.76%, aquí se da un aumento considerable si comparamos con lo que sucede en la población de 10 a 14 en la cual el porcentaje es de 4.48%. Asimismo, podemos observar en el CUADRO 102 que si hablamos de la población entre los 20 y los 24 años, el porcentaje de no asistencia a la escuela se amplía a más del doble, 63.3%. En este mismo sentido, una medición fundamental para generar estrategias a futuro en una ciudad que como Puebla busca tener un desarrollo inclusivo, es la atención al porcentaje de jóvenes entre 20 y 25 años que se encuentran en la educación terciaria.

Cuadro 102. Población por edades y asistencia a la escuela, 2010

Grupos de edad	Total por edad	Asiste a la escuela	% Asistencia a la escuela	No asiste a la escuela	% No asiste a la escuela	No especificado
5-9	139,235	133,805	96.10%	4,582	3.29%	848
10-14	134,119	127,690	95.21%	6,015	4.48%	414
15-19	140,744	97,096	68.99%	43,290	30.76%	358
20-24	140,589	50,319	35.79%	89,439	63.62%	831
25-29	128,056	11,443	8.94%	115,298	90.04%	1,315
30-34	122,420	4,093	3.34%	116,961	95.54%	1,366
35-39	119,784	2,813	2.35%	115,565	96.48%	1,406
40-44	100,876	1,902	1.89%	97,774	96.92%	1,200
45-49	84,564	1,414	1.67%	82,153	97.15%	997
50-54	73,961	949	1.28%	72,128	97.52%	884
55-59	56,174	635	1.13%	54,915	97.76%	624
60-64	45,194	379	0.84%	44,284	97.99%	531
65-69	30,840	203	0.66%	30,274	98.16%	363
70-74	23,497	155	0.66%	23,074	98.20%	268
75-79	15,957	93	0.58%	15,656	98.11%	208
80-84	10,631	46	0.43%	10,429	98.10%	156
85 y más	9,098	57	0.63%	8,931	98.16%	110
Total	1,539,819	433,092		930,768		11,879

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

A los resultados anteriores, hay que agregar que la universalización en la educación secundaria y ahora la educación media superior, se enfrenta a una reducción importante en la calidad de dicha educación y en su adecuación a las necesidades del mercado productivo y a los propios cambios psicosociales que ha sufrido la juventud en los últimos años. Todo ello implica que si bien hay un mayor acceso a la educación, éste no se ha traducido en mejoras en la distribución del ingreso, pues el nivel de educación no necesariamente garantiza la posibilidad de emplearse y mucho menos da las condiciones para insertarse en un mercado productivo de alto valor agregado que permita un mejor nivel de ingreso. En aras de revertir dicha situación o provocar un escenario más optimista, la función del Estado, traducido en los diferentes niveles de gobierno, es fundamental.

En tal caso, desde un enfoque de cohesión social y acceso a derechos en el ámbito de la educación, una cuestión fundamental a tener en cuenta es el gasto por alumno que realiza el Estado en la educación pública comparada con el gasto por alumno que hacen las familias de clase media-alta, pues esta medida puede registrar las disparidades en la calidad de la educación que reciben los niños y niñas según el estrato social del cual provienen, aunque una medición de este tipo puede ser relativa en cuanto a que no todas las escuelas privadas ofrecen una educación de calidad. Al respecto, observamos en el CUADRO 103 que en promedio el porcentaje de escuelas privadas supera en 18 puntos porcentuales a las escuelas públicas en todos los niveles de educación, a excepción de la oferta en educación especial en la cual del total de 50 escuelas que prestan este servicio, 46 son públicas y sólo 4 son privadas. Una cuestión a resaltar es que entre mayor es el nivel de educación, la distancia entre la oferta pública y privada aumenta exponencialmente, de tal forma, que a nivel de la educación media superior observamos que el 68% de las escuelas son privadas contra el 32% pública y a nivel superior la cifra aumenta en 11 puntos porcentuales pues el 79% es privada y sólo el 21% es pública, además de la diferencia también considerable en las escuelas de capacitación para el trabajo, en la cual el 81% corresponde a la escuela privada y el 19% a la pública. Ahora bien, habrá que relativizar estas cifras con respecto a la matrícula que cada una de estas escuelas tiene, aun así la diferencia es importante, siendo un factor que nos está marcando un problema de equidad e igualdad, principalmente, afectando a la población joven, en uno de los derechos humanos fundamentales que es el acceso a una educación accesible y de calidad que les permita ejercer plenamente su ciudadanía, obtener las destrezas y capacidades para tener un empleo bien remunerado, tener las capacidades para adaptarse a los cambios productivos a lo largo de su vida, entre otras.

Cuadro 103. Tipo de escuelas por cada nivel escolar del municipio de Puebla

	Educación Básica	%	Educación Especial	%	Educación media superior	%	Capacitación para el trabajo	%	Educación superior	%	Total de Escuelas	%
Privada	1,346,916	52%	4	8%	260	68%	79	81%	383	68%	1693	59%
Pública	1,485,941	48%	46	92%	124	32%	19	19%	101	32%	1195	41%
Total	1,539,819	100%	50	100%	384	100%	98	100%	484	100%	2888	100%

Fuente: SEP - Sistema nacional de información de escuelas.

Otro grupo poblacional a considerar en las mediciones de educación con un enfoque de acceso a derechos, es justo la tasa neta de educación preescolar, que a pesar de ser considerado un derecho en nuestro país, pocas estadísticas registran el estado en el cual se encuentra dicha población. Recordemos que una educación preescolar universal y de calidad es una herramienta eficaz para combatir desigualdades futuras o heredadas.

En este ámbito, se registraron avances importantes a nivel nacional, debido sobre todo al hecho de que se decretó su obligatoriedad a partir del ciclo escolar 2005-2006, para las edades de 4 y 5. Para los niños y niñas de 3 años de edad es obligatoria también a partir del ciclo escolar 2008-2009. La tasa de matriculación para los niños y niñas de 5 años llegó a 93.9% en el ciclo escolar 2008,-2009 y para los de 4 años a 83.2%, mientras que para los niños y niñas de 3 años fue de 32.1% en el mismo ciclo (UNICEF).

De acuerdo, a últimas cifras del (INEGI, 2011) a nivel nacional tenemos una población total de 6,535,234 niños y niñas en este nivel, correspondiendo a 3,316,316 niños y 3,218,918 a niñas. A nivel municipal y estatal no tenemos cifras, sería un buen avance que desde el municipio de Puebla se registre dicha información, a fin de generar las acciones convenientes para salvaguardar el derecho a la educación de este grupo poblacional.

Otra medida para incorporar al grupo de edad de la primera infancia es aquella que procura los derechos de los niños de los 0 a los 3 años, en tal caso, en el ámbito de la educación una posible línea de partida son los espacios de cuidado y atención con los que dicha población cuenta. Dichos espacios tiene que ser espacios con calidad y bien diseñados para la estimulación y el buen desarrollo de dicha población. Una única cifra que podemos considerar sobre el particular son las instancias infantiles, pues si bien es cada vez más común que las escuelas con nivel preescolar ofrezcan el servicio de maternal, al no estar reconocido dicho nivel la información al respecto no está registrada.

En tal caso, la información con la que contamos son el número de estancias infantiles de acuerdo a datos de SEDESOL y que se muestran en el CUADRO 104. Tener información sobre la cobertura que en términos de estimulación y desarrollo está dando el Estado a este tipo de población etaria es una condición necesaria desde un enfoque de acceso a derechos pero también de cohesión social, con la doble condicionante de inclusión y exclusión.

Cuadro 104. Estancias infantiles en el municipio de acuerdo a datos Sedesol

Nacional	Estatal	Municipal
9492	449	196

Fuente: Consejo Nacional de la Población, La situación actual de los jóvenes en México, 2010.

Respecto a la población de la primera infancia en edad preescolar que sería de los 3 a los 5 años, en el CUADRO 105 también observamos la misma situación de los otros niveles escolares donde el número de escuelas privadas es mayor que las escuelas públicas, en este caso el porcentaje es de 60% contra un 40%, respectivamente. Nuevamente como señalábamos, si bien este dato hay que tomarlo con cuidado por la diferencia en número de matrícula ofrecida, sí es un hecho que desde hace 25 años aproximadamente ha habido la tendencia a nivel nacional de que cierto sector social de la población con un mayor nivel de ingresos busca la opción de la educación privada en los primeros niveles, mucho también por la disminución en la calidad de la educación pública. Esto termina siendo un problema para avanzar hacia sociedades con mayores niveles de inclusión y cohesión social.

Cuadro 105. Escuelas de educación preescolar

Pública	%	Privada	%	Total
368	40%	542	60%	910

Fuente: Sedesol, 2012

En este mismo terreno de la equidad y la igualdad, no podemos dejar de mencionar el rezago educativo por género en el municipio que se muestra en el CUADRO 106, donde las mujeres siguen presentado una diferencia negativa con respecto a los hombres, aun cuando hay una tendencia a su disminución de forma relativamente rápida, se requiere que desde una estrategia de inclusión social y salvaguarda de los derechos sociales, culturales y económicos de las mujeres se continúen estrategias proigualdad y equidad en este ámbito, dichas estrategias podrían focalizarse por condición etaria, pues de acuerdo a cifras nacionales que se muestran en el CUADRO 107, hay una constante en que las mujeres superen levemente a los hombres en escolaridad a nivel primaria, pero a nivel secundaria es lo opuesto y en el nivel medio superior nuevamente las mujeres superan a los hombres, sin embargo después de dicho nivel (superior y de posgrado) las cifras se revierten, por tanto, habría que impulsar procesos de cambio cultural a nivel de las familias y de la sociedad en general que revaloricen igual y equitativamente el rol que hombres y mujeres desempeñan en la sociedad, por ejemplo, compartiendo igualdad de tareas en el hogar; asimismo, se requiere que los gobiernos trabajen por incentivar cambios de carácter estructural, por ejemplo, en el ámbito laboral produciendo reglamentación o modificaciones a la existente para cambiar horarios laborales que permitan que hombres y mujeres puedan combinar profesionalmente su vida familiar con su condición de género. Estas son tareas difíciles de impulsar pero hay experiencias referenciales que pueden dar idea de cómo ir paulatinamente incorporando dichos cambios.

Cuadro 106. Rezago educativo por género en el Municipio de Puebla 2005-2010

Género	2005	2010
Rezago educativo en hombres	28.5	27.3
Rezago educativo en mujeres	34.0	32.3

Fuente: Observatorio ciudadano de Puebla con datos de INMUJERES

Cuadro 107. Nivel de escolaridad por género a nivel nacional y estatal, datos 2010

	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Media superior	Superior
Total porcentual de población del país	7.2	12.6	16.0	5.2	22.3	19.3	16.5
Hombres	6.2	12.4	15.5	5.8	22.7	19.3	17.2
Mujeres	8.1	12.7	16.5	4.6	21.9	19.3	15.9
Total porcentual a nivel estatal	9.6	15.4	19.3	4.7	19.6	16.2	14.6
Hombres	7.6	15.2	19.1	5.4	20.7	16.5	15.0
Mujeres	11.4	15.5	19.4	4.1	18.7	16.0	14.2

Fuente: INEGI, 2011

Es curioso observar que a nivel nacional las cifras de número de hombres y mujeres adscritos en el nivel preescolar también afectan negativamente a las mujeres, por ejemplo, en el CUADRO 108 según datos del INEGI, en 2010 había 3,316,316 niños en este nivel, mientras las niñas eran un total de 3,218,918. De 2000 a 2010, la tendencia ha sido similar como observamos en la tabla de abajo. A la fecha no contamos con esta información a nivel del municipio de Puebla, la cual sería importante tener, a fin de observar si esta misma situación se repite, o bien por su condición de ciudad-metropolitana las cifras son distintas, cualquiera de los dos escenarios obliga a tomar acciones ya sea para fortalecer o incorporar acciones proigualdad para las niñas en edad preescolar, sino continuar fortaleciendo o avanzando en el mismo sentido.

Cuadro 108. Hombres y mujeres cursando educación preescolar 2000-2010 (nivel nacional)

Año	Total de población	Hombres	Mujeres
2000	6,696,125	3,394,484	3,301,641
2005	6,506,759	3,302,950	3,203,809
2010	6,535,234	3,316,316	3,218,918

Fuente: INEGI

Tomando en cuenta lo expuesto, es urgente tomar la propuesta que en el diagnóstico preliminar al Plan Puebla 500 se señala sobre consolidar el servicio educativo como un elemento estructurante del territorio, a fin de crear ambientes escolares de unión y de inclusión social (IMPLAN, 2012) y a ello habría que agregarle un sistema educativo que vaya hacia esta tendencia. Lo cierto es que en el logro de una meta de este tipo el municipio poco tiene de intervención, lo cual lo obliga a generar estrategias de complementariedad y coordinación con los otros dos niveles de gobierno y con los diversos actores que actúan en el sector educativo, es decir mecanismos de gobernanza multinivel. No es una tarea fácil, pero a largo plazo es factible, más con el sello de identidad de Puebla como ciudad educadora.

Hemos visto casos representativos en México, uno de ellos es la creación de la Preparatoria Municipal en Nogales, Sonora, cuyo objetivo fue incorporar al sector educativo a la población joven que no estudiaba ni trabajaba y que según cifras del mismo municipio era la población más afectada por la violencia, ya sea como víctima o victimaria. Asimismo, programas como PrepaSí, impulsado por el gobierno de la ciudad de México, han demostrado su utilidad para incentivar el acceso y la permanencia de los jóvenes en la educación media superior; o bien programas que desde el ámbito Federal y algunos gobiernos locales han llevado a cabo para la capacitación al trabajo, como el promovido por la Secretaría de Educación Pública en el sexenio pasado (2006-2012) que permitió que en los últimos cinco años se entregarán casi 600 mil becas de capacitación para el trabajo y en el sector educativo se atendió directamente a un millón 345 mil alumnos (Tuirán & Ávila, 2012).



5.4.2.3. Acceso a la salud

La salud física y mental es uno de los derechos humanos fundamentales, al ser el elemento fundamental para que hombres y mujeres en distintas etapas de su vida forjen su autonomía, concreten sus aspiraciones y desarrollen su potencial. En ese sentido, los gobiernos en los distintos niveles y de acuerdo a sus responsabilidades, son los titulares de deberes en la consecución de dicho derecho y, por tanto, garantes fundamentales de su cumplimiento, para ello, entre sus funciones, se encuentra la provisión de bienes públicos básicos, realizar la vigilancia sanitaria, regular el sistema de salud y la vigilancia y control de brotes epidémicos, entre otras medidas. Para cumplir con estos retos, se han puesto en marcha políticas públicas y programas, entre las que destacan, la política de universalizar el derecho a la protección de la salud y con esto contribuir con el mandato constitucional del artículo 4° de la Carta magna, como las diversas acciones que en materia de prevención, mejoramiento de calidad de los servicios y atención focalizada por condición etaria se ha venido haciendo en los diversos estados y ciudades del país.

Como veremos en los siguientes párrafos en Puebla estado y en Puebla capital se han tenido también avances en la protección y acceso a este derecho, sin embargo aún hay grandes retos que atender en el futuro, mismos que requieren ante todo, de la

información sobre el estado actual en el cual se encuentra la población del municipio, tomando en cuenta su condición etaria y de género. Desde un enfoque de cohesión social, sería ideal también contar con información territorializada, como un aspecto central a incorporar en la generación, sistematización y compilación de datos e información que el IMPLAN y las otras instancias correspondientes hagan en el futuro para dar seguimiento a las metas planteadas para la conmemoración de los 500 años de fundación de la ciudad de Puebla.

En el caso de una estrategia para un municipio como Puebla con un nivel de desarrollo humano alto, lo ideal es tomar también en consideración las principales causas de enfermedad y mortalidad en los diferentes grupos poblacionales que permita impulsar acciones y políticas de prevención en los centros de salud y en las diferentes instituciones como los centros comunitarios, sociales y el DIF municipal para educar, realizar chequeos periódicos y dar atención preventiva a la población en general.

Es por ello, que para nuestra línea base en este derecho nos hemos centrado sobre dichas causas en los diferentes grupos poblacionales y por género, siguiendo con ello nuestro enfoque de equidad e igualdad en el acceso a derechos.

Como se ha comentado anteriormente, la mayor parte de la población del municipio de Puebla está conformada por niños y jóvenes, por lo que será importante analizar los principales riesgos que aquejan a estos grupos de población, no sólo para atender sus necesidades de hoy, sino ante la tendencia progresiva hacia el envejecimiento de la población, determinar acciones preventivas que hagan que el envejecimiento de esta población se dé en las mejores condiciones de salud, permitiéndoles tener a estos niños, adolescentes y jóvenes de hoy una vejez con una mayor calidad de vida y con menor vulnerabilidad y dependencia, al tiempo que también reduce los costos de los gobiernos para la atención de problemas que pueden prevenirse.

En este grupo poblacional es prioritaria la atención a la salud de la población en la primera infancia e infancia, que por las repercusiones en la vida adulta es ya una preocupación central en la agenda global. De acuerdo a cifras recientes de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ESANUT) se registran en el país un total de 10,921,929 niños de entre los 0 y los 4 años de edad de los cuales 50.8% son hombres y 49.2% son mujeres. La población de 5 a 9 años fue de 11,469,013, de los cuales 50.7% son hombres y 49.3% mujeres. Esto representa 18.5% y 17.9% del total de individuos en los hogares estimados.

Señalamos anteriormente que el derecho a la protección de la salud tiene diversas formas de ser medido, una de las medidas básicas es que identifica las condiciones generales de salud de una sociedad mediante los indicadores de esperanza de vida al nacer, en el caso de Puebla, ya mostramos este indicador cuando nos referimos a los niveles de desarrollo humano del municipio y los indicadores de mortalidad constituyen

también una buena medida que sintetiza las condiciones generales de salud de la población, entre dichos indicadores, es adecuado considerar la mortalidad infantil. Sobre el particular, el municipio de Puebla ha presentado también una evolución, pues de 27.42 niños fallecidos menores de cinco años por cada mil nacidos vivos en el 2000 se logró bajar un punto porcentual en diez años con un total de 26.09 (IMPLAN, 2012, p. 77). Sin embargo, comparando a Puebla con lo que sucede a nivel nacional, se ha rezagado casi 10 puntos por abajo, pues a nivel país se registran 17.3 niños fallecidos menores de cinco años por cada mil nacidos vivos en el 2010. Un dato poco más positivo es la disminución de niños menores de cinco años fallecidos de 14.2 (2000) a 9.3% en 2010. Con estas cifras Puebla, continúa colocándose a la par de las ciudades con mayor nivel de desarrollo del país, pues según datos del Informe sobre Desarrollo Humano de México, la Tasa de mortalidad infantil en los municipios con mayores ingresos va de 3 a 8.

La enfermedad diarreica aguda e infecciones respiratorias son las causas de mayor enfermedad y mortalidad en los niños /as menores de cinco años, según se reporta en la ESANUT 2012. En ese sentido, el estado de Puebla presenta sólo el 9.0% de la población con dicho padecimiento colocando satisfactoriamente en un nivel por debajo en casi nueve puntos del estado que presenta un mayor porcentaje que es Tabasco con 18.9% y dos puntos arriba del estado que presenta menos porcentaje que es Hidalgo con 7.0%. Si bien hay una tendencia positiva del estado y del municipio en estas cifras habrá que continuar haciendo esfuerzos para disminuir estos padecimientos en salvaguarda del derecho a la salud de este grupo poblacional (Ibidem, pág. 65). Una de las acciones preventivas es incentivar la alimentación exclusiva al pecho materno en los primeros seis meses de vida, pues según datos de esta misma encuesta el promedio nacional es de 78.03% de lactancia a niños /as de entre 0 y 4 meses y 5 años que fueron amamantados al menos hasta los 4 meses.

En cuanto a las infecciones respiratorias hay una gran variación a nivel nacional; Puebla con un 39.3% registra en un nivel óptimo y se encuentra muy cerca de Querétaro que registra a nivel nacional una incidencia de 34.3%, siendo considerado como el mejor ubicado a nivel nacional en contraste con Colima que presenta un 59.7%. (ESANUT, 2012, p. 68)

Los accidentes en niños/as de uno a cuatro años se sitúan dentro de las primeras causas de muerte, según lo reporta la ESANUT 2012, además de otros problemas que causan como la pérdida de las actividades cotidianas y las secuelas muchas veces incapacitantes de por vida. Como se observa en el CUADRO 109, un 5.3% de la población entre los 0 y 9 años de edad registra por lo menos un accidente; asimismo, observamos que el porcentaje más alto se presenta en los 6 años con un 6.4%, lo cual podría explicarse porque justo en esta edad se da la explosión del movimiento que los lleva a poner a prueba su capacidad motora.

En cuanto a la atención del niño y la niña en su etapa neonatal encontramos que a

Cuadro 109. Hombres y mujeres cursando educación preescolar 2000-2010 (nivel nacional)

Edad	Hombres	Mujeres	Total
0	1.4%	1.4%	1.4%
1	4.5%	2.4%	3.5%
2	5.5%	3.7%	4.6%
3	5.9%	3.2%	4.5%
4	5.7%	4.6%	5.2%
5	5.7%	3.9%	4.7%
6	6.4%	3.8%	5.1%
7	5.1%	3.4%	4.3%
8	5.8%	3.5%	4.6%
9	6.6%	4.0%	5.3%
Total	5.3%	3.4%	4.4%

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012

nivel nacional al 90.2% de los niños menores de un año se les realizó la toma de tamiz neonatal y tamiz neonatal auditiva que entre otros problemas de salud, previene la sordera congénita la cual es una de las discapacidades neurosensoriales más comunes en los recién nacidos.

La mayor prevalencia de la anemia²⁰ se observó en los niños de 12 a 23 meses de edad (38%, IC95% 34.9-41.8), en comparación con los grupos de mayor edad, como por ejemplo el de cuatro años de edad (13.7%, IC95% 11.5-16.3), aunque según la (ESANUT, 2012) ha habido una disminución de 16.6 puntos porcentuales y en 8.3 puntos porcentuales en preescolares con respecto a 1999, cuando se aplicó la primera encuesta de nutrición. Pero también es cierto que aún se detectan prevalencias que indican un riesgo elevado y la necesidad de reforzar acciones de manera urgente.

En esta medición sobre el rezago a la salud, la CEPAL propone como otro indicador a tomar en cuenta la proporción de niños menores de un año de edad inmunizados, por ejemplo, contra las enfermedades más relevantes para el país, al respecto, a nivel nacional se alcanzó una cobertura de 60.7% y aumenta cuando se considera el esquema de las cuatro vacunas a 74.2%. En el estado de Puebla dicha cobertura es de 71.1% y 70.8%, respectivamente, colocando a la entidad como una de las más altas en este rubro (ESANUT, 2012, p. 60). Es importante decir, que en México en general ha habido avances en la cobertura de esquemas inmunización por edad, por ello, las vacunas en esta etapa de la vida corresponden a BCG, Hepatitis, pentavalente, neumocócica, rotavirus, SRP, mientras que para niños de 5 a 6 años se valora la cobertura de la vacuna contra la difteria, tosferina y tétanos (DPT) y la SRP. Hay que decir, sin embargo, que ha habido una baja de 6% en la cobertura de 2006 a 2012.

²⁰ La anemia tiene efectos deletéreos sobre el desarrollo de la capacidad del pensamiento abstracto, matemáticas, resolución de problemas y el desarrollo del lenguaje cuando se presenta en niños menores de dos años. De no ser prevenida y atendida en este periodo, los efectos adversos resultan irreversibles.

La adolescencia y la juventud se caracteriza por ser un periodo favorable respecto al estado de salud, pues es la fase de particular vigor y entereza física, pero como se señala en un estudio reciente del CONEVAL, también, paradójicamente, es una de las etapas de la vida en la que existe una mayor exposición a diversos riesgos derivados de la naturaleza curiosa, ávida de experimentación y afirmación entre adolescentes y jóvenes, aspectos que serán distintos de acuerdo a la época y a la sociedad donde se desarrollan (CONAPO, La situación actual de los jóvenes en México, 2010).

Si bien la población joven actual goza de mejores condiciones de salud que sus pares de generación previas, lo cierto es que también en la actualidad sufren de grandes riesgos que pueden vulnerar su salud y poner en peligro su vida. Los comportamientos de riesgo naturales en esta etapa y sus consecuencias son aspectos clave a considerar en la salvaguarda de su derecho a la salud como es el caso de los accidentes, consumo de sustancias adictivas, violencia, inicio temprano de actividad sexual, prácticas sexuales sin protección, infecciones de transmisión sexual, entre otras (ESANUT, 2012). De acuerdo al INEGI, los jóvenes de 15 a 29 años son los que corren más riesgos, siendo a nivel nacional y en el estado de Puebla, los accidentes la principal causa de muerte (IMJUVE, 2010).

De acuerdo con el CUADRO 110 en el grupo etario que va de 10 a 19 años, son los adolescentes de 10 a 12 años que mayor reporte de accidentes registró.

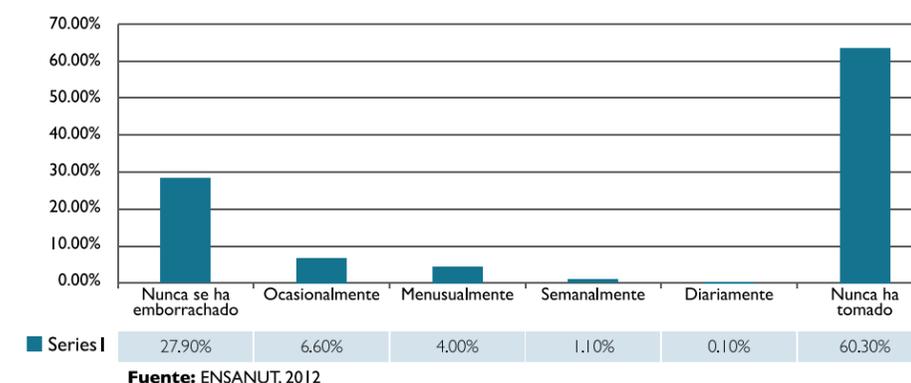
Cuadro 110. Distribución de la población de 10 a 19 años de edad que sufrió daños a su salud por algún accidente en el último año, por grupo de edad y sexo.

Edad	Hombres	Mujeres	Total
10 a 12	11.5%	7.2%	9.4%
13 a 15	9.3%	5.1%	7.2%
16 a 19	11.0%	5.3%	8.1%
Total	10.7%	5.8%	8.3%

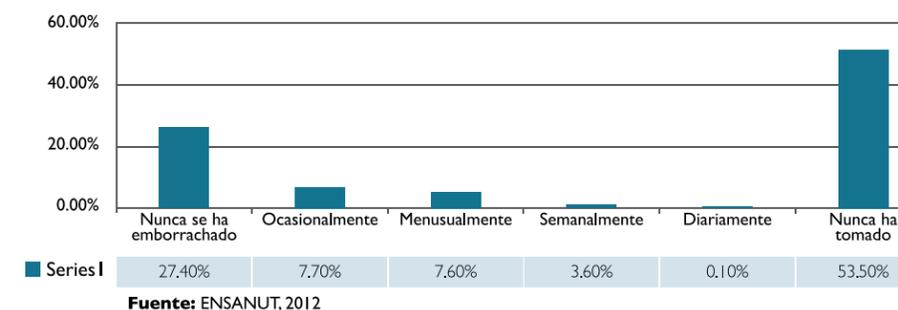
Fuente: Cuestionario de adolescentes, ENSANUT, 2012

Otro de los aspectos de salud pública a tomar en cuenta en este grupo poblacional es el consumo del tabaco y el alcohol por las afectaciones que a futuro puede tener en su salud y, en la respuesta, que tendría que hacer el Estado en su tratamiento. En tal caso, es notoria la tendencia a nivel nacional que, habría que estimar después a nivel estatal y municipal, sobre la disminución en el consumo del tabaco en la población adolescente, pues el promedio de cigarros/día bajó de 4.8 en 2000 a 3.7 en 2012. Otro aspecto a considerar es el consumo de alcohol, teniendo en cuenta que una de las causas principales de accidentes está relacionada con dicho consumo. En las GRÁFICAS 34, 35 observamos el estado actual de dicho consumo en los adolescentes y jóvenes de 10 a 19 años, con datos desagregados en género.

Gráfica 34: Abuso en el consumo del alcohol en la población mujeres de 10 a 19 años



Gráfica 35: Abuso en el consumo del alcohol en la población hombres de 10 a 19 años



La salud sexual y reproductiva se considera como el estado completo de bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de enfermedad en cuestiones relacionadas al aparato reproductor y sus funciones y procesos. Las necesidades de salud en esta etapa de la vida son distintas a las de la edad adulta, al tiempo que la equidad entre los géneros se vuelve un componente imprescindible en garantizar este derecho. Por ello, es importante identificar el cuidado que las y los adolescentes tienen respecto a su salud reproductiva y de los métodos anticonceptivos. La tendencia al respecto es alentadora a nivel nacional pues según la ESANUT 2012 el 90% de la población adolescente conocía o había escuchado algún método para no embarazarse contra el 68.7% del 2000 y el 81.8% del 2006. El estado de Puebla, es una de las entidades con mayor crecimiento en este indicador en los últimos 17 años, sin embargo, ocupa el lugar 24 de las 32 entidades federativas en el nivel de prevalencia en el uso de métodos anticonceptivo, siendo cerca del 70% de las mujeres (unidas o en cualquier situación conyugal) en edad reproductiva o sus parejas, las que usaron algún método anticonceptivo, ubicándose ligeramente menor que la media nacional de 72.5%. (IMPLAN, 2012, p. 80)

La prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos tiene que ver con razones de disponibilidad, información y calidad de los servicios, en ese sentido, Puebla se ubica en la posición 6ta en cuanto a la demanda insatisfecha de uso de métodos anticonceptivos. Cabe señalar que a nivel nacional hay una tendencia a la baja respecto a las cifras de adolescentes que iniciaron su vida sexual sin protección, disminuyendo en el caso de las mujeres de 79.1% en 2000 a 32.9% en 2012 y en los hombres de 47.5% en 2000 y 14.4% en 2012. Esto ha sido simultáneo al incremento en porcentaje de las adolescentes que iniciaron su vida sexual antes de 16% en 2000 a 20.9% en 2012 y de los adolescentes de 17.5 a 26.2%, respectivamente. Sin embargo, habrá que tomar en cuenta en el modelo a futuro de ciudad la tendencia a un aumento de la tasa de fecundidad de las mujeres de 12 a 19 años que paso de 30.0 en 2005 a 37.0 en 2012. (ESANUT, 2012, p. 90)

La violencia es la otra causa que afecta la salud de las personas en la etapa de adolescencia y juventud, por ello habrá que tener en cuenta cuál es la condición y la situación que enfrentan en el municipio los y las jóvenes y adolescentes. Debido a que nos hemos referido ya a esta problemática en la línea estratégica sobre seguridad pública, aquí solo mencionamos los resultados a nivel nacional que la ESANUT reporta y que nos sirven para identificar las tendencias que a futuro pueden estar marcando la pauta de hacia dónde conducir ciertas políticas preventivas.

Es un hecho que ha habido un incremento considerable en los daños a la salud por violencia, el CUADRO III muestra la distribución de adolescentes que sufrieron daños a su salud por violencia durante el 2012, lo más grave de esta situación y donde urge que los gobiernos locales generen respuestas y acciones claras y contundentes es en los espacios donde se está dando el mayor porcentaje de violencia: las escuelas (29.8%) y la vía pública (46.0%).

Como observamos, obliga esto a seguir instrumentando acciones que atiendan desde la educación y la sensibilización, el cambio de valores y cultura hacia una igualdad de derechos entre los géneros.

Las políticas públicas a nivel local pueden ser un buen punto de partida por la proximidad que se tiene con los diferentes grupos poblacionales. Asimismo, se requiere instrumentar medidas que incidan tanto en el espacio de lo público, de lo social, pero también de lo privado, es decir de los hogares, donde el porcentaje de violencia intrafamiliar en el municipio de Puebla continúa siendo alto, tal y como lo vimos en el eje estratégico de seguridad pública.

Hacer de la ciudad un espacio accesible y seguro para cada individuo sin importar su condición etaria, de género, social o cultural es una de las responsabilidades incuestionables de los gobiernos municipales, por lo que a este nivel de gobierno le corresponde

asumir acciones, en coordinación, cooperación o complementariedad con los otros niveles de gobierno para disminuir las causas de esta violación a los derechos humanos de las y los adolescentes y jóvenes.

Cuadro III. Distribución de adolescentes de 10 a 19 años que sufrieron daños a su salud por algún tipo de violencia en el último año según variables seleccionadas y por sexo

Tipo de violencia	Hombres	Mujeres	Total
Agresiones con sustancias	0.4%	0.8%	0.6%
Sofocación, estrangulamiento, ahogamiento	1.1%	2.8%	1.8%
Arma de fuego	1.5%	0.6%	1.1%
Objetos cortantes	4.1%	4.4%	4.2%
Empujón desde lugar elevado	1.6%	1.2%	1.4%
Golpes, patadas, puñetazos	66.6%	36.4%	53.6%
Agresión sexual	0.0%	10.3%	4.4%
Agresiones verbales	33.0%	36.8%	34.6%
Otras agresiones o maltrato	5.7%	11.8%	8.3%
Otro	7.5%	16.1%	11.2%
Lugar de la agresión o violencia			
Hogar	5.8%	18.6%	11.3%
Escuela	29.4%	30.4%	29.8%
Trabajo	1.1%	1.1%	1.1%
Transporte público	3.5%	9.3%	6.0%
Vía pública	54.0%	35.3%	46.0%
Campo	1.4%	0.0%	0.8%
Lugar de recreo o deportivo	2.7%	1.2%	2.0%
Centro nocturno	0.5%	0.1%	0.3%
Establecimiento comercial	0.7%	1.8%	1.2%
Otro	0.8%	1.3%	1.0%

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012, p. 87)

Por otra parte, debe considerarse el aumento de muertes por lesiones autoinflingidas intencionalmente (suicidio) en el municipio, pues también a nivel nacional se muestra la misma tendencia, pues según datos del ESANUT 2012, a temprana edad se manifiesta una conducta de intento de suicidio con 3.5% de las y los adolescentes entre 13 y 15 años, a diferencia de las cifras registradas en la ESANUT 2006, donde el porcentaje más alto se registraba entre adolescentes de 16 a 19 años de edad con 1.9%. La tendencia apunta también a una dimensión de género a considerar en la atención al problema siendo más marcado en hombres que en mujeres (6.3% contra 1.4%), pero también obliga a focalizar el problema en los y las adolescentes que no están en la escuela

pues la tendencia apunta a un porcentaje de 4.0%. En las y los adolescentes casados también hay un factor de género a atender en este problema del suicidio, el resultado es de 9.8% en mujeres y 4.1 en hombres, lo mismo sucede con los que consumen alcohol con 8.7 y 1.2%, respectivamente y en los que sufrieron algún tipo de violencia en los últimos 12 meses de aplicación de la Encuesta, donde la diferencia porcentual es extremadamente alta con 23% mujeres contra 3.6% de los hombres. Este último dato nos muestra nuevamente que desde un enfoque de derechos de las mujeres se requiere poner especial atención a la variable de violencia, como la causa principal de suicidio en las mujeres en esta edad.

Por otro lado, es importante resaltar la importancia de promover campañas para que los jóvenes conozcan la importancia de las revisiones periódicas, ya que tan sólo del año 2005 al 2006, el porcentaje de defunciones por tumores de mama pasó de 5.4% a 9.0% y el mayor porcentaje de muertes por tumores malignos fueron por cáncer de próstata, cuello de útero, hígado y vías biliares y estómago.

Uno de los principales retos a nivel municipal es atender el aumento de población infantil con sobrepeso y obesidad, sobre todo bajo el entendido de que el mayor porcentaje de defunciones del estado y el municipio es por diabetes mellitus.

La ESANUT de 2012 señala que además de la prevalencia de la obesidad y el sobrepeso en menores de cinco años se ha registrado un ligero ascenso a lo largo del tiempo, pues en 1988 el porcentaje era de 7.8% mientras que en el 2012 representó el 9.7%. El problema se agrava en niños entre 5 y 11 años de edad con cifras de 19.8% para sobrepeso y 14.6% en obesidad; siendo menor en las niñas con un porcentaje de 32% y en los niños de 36.9%.

Lo anterior, indica un reto muy importante para el sector en términos de promoción de estilos de vida saludables en la población y desarrollo de políticas públicas para revertir el entorno obesigénico, caracterizado por mayor acceso a alimentos con alta densidad energética y bebidas con aporte calórico, mayor tamaño de porción de alimentos, vida sedentaria y un ambiente de constante promoción del consumo de productos no saludables (ESANUT, 2012, p. Resultados nacionales).

De acuerdo al INEGI, en el año 2006, el 13.5% de la población de 5 a 11 años del estado de Puebla se consideraba como baja talla, mientras que el 15.2% se ubicaba con sobrepeso, el 7.4% con obesidad. Mientras en la población adulta predominan los problemas de sobrepeso y obesidad abdominal, y en la población infantil se traduce en desnutrición, tanto en zonas urbanas como en las rurales. La obesidad abdominal es padecida por más del 80% de las mujeres adultas de 20 años y más, porcentaje significativamente mayor que el de los hombres.



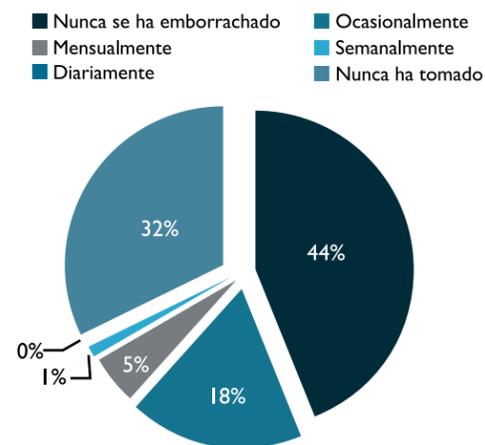
Si bien es cierto que la obesidad y el sobrepeso tiene que ser un problema que debe ser atendido en las estrategias y acciones que sobre el tema correspondan al municipio, es un hecho también, que las tendencias nacionales apuntan a que se ha logrado una desaceleración en la tendencia sobre la alza en la prevalencia del peso excesivo (obesidad y sobrepeso) en niños y adolescentes, debido a que se han modificado los factores de riesgo como actividad física por acciones gubernamentales de regulación, educación e incentivos como la generación de espacios; aumento de una conciencia colectiva sobre los efectos adversos de la obesidad en la salud, etcétera (ESANUT, 2012, p. 153). En el impulso a estas medidas y en la generación de nuevas acciones de este tipo, los gobiernos municipales y, en concreto, el de la ciudad de Puebla desempeña y tienen que desempeñar un papel más relevante.

Como señalábamos, un estilo de vida sedentario y una insuficiente alimentación, o sobrealimentación, ha producido diversos problemas de salud pública debido a que la obesidad y el sobrepeso inciden de manera negativa sobre las enfermedades potencializando su riesgo, tratamiento y rehabilitación; tal es el caso de los padecimientos cardiovasculares y diabetes mellitus que en la entidad como en el municipio se presentan como una de las causas principales también de enfermedad en jóvenes, lo cual está en sintonía con lo que sucede a nivel nacional, donde según datos de la ESANUT 2012, este tipo de padecimientos crónicos empiezan a notarse ya desde la adolescencia, por ejemplo, 1.8% de esta población presentó un diagnóstico de hipertensión arterial que alcanzó el 4% entre las mujeres de 16 a 19 años, por lo que se deben fortalecer las estrategias de prevención temprana, para revertir esta tendencia de padecimientos que eran usualmente de la edad adulta y la vejez.

En cuanto a los adultos, considerando tanto a los jóvenes de 20 a 29 años, que usualmente se ubican en el grupo etario de jóvenes y a la población de 30 años y más, que ocupan actualmente el 61.9% del total de la población del país en 2012, según datos de la ESANUT, encontramos entre los principales aspectos de salud pública, el tabaquismo que ha presentado una reducción ligera de 22.3% del 2000 a 19.9% del 2012. Esto centralmente en los hombres. En las mujeres fue estable el porcentaje (10.2% en 2000 y 9.9% en 2012). La edad de consumo promedio es de 17.8 años (hombres 16.9 años y mujeres 19.5 años). El 11.8% consume tabaco diario esto es menor a lo reportado en el 2000 con 12.4%.

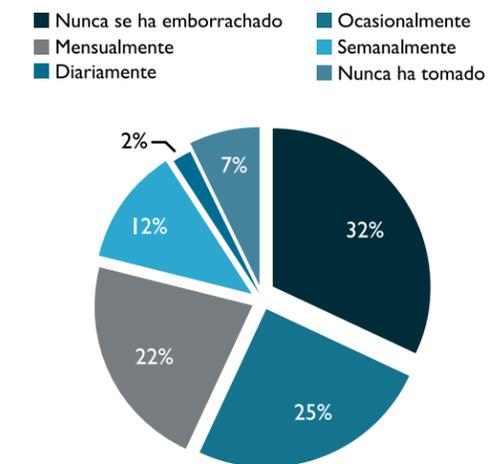
A diferencia de la disminución ligera en el consumo del tabaco, el consumo del alcohol sí aumentó en lo registrado por la ESANUT en el 2012, pues pasó de 39.7% a 53.9%, lo cual es estadísticamente significativo. En las GRÁFICAS 36, 37 sobre el abuso en el consumo del alcohol que esta misma encuesta registro entre hombres y mujeres de 20 años o más.

Gráfica 36: Abuso en el consumo de alcohol. Mujeres de 20 años o más



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012, p. 96)

Gráfica 37: Abuso en el consumo de alcohol. Hombres de 20 años o más



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012, p. 96)

La frecuencia en accidentes en adultos también es una tendencia que continúa presente, por lo que habrá que seguir considerándola en una planeación prospectiva, sobre todo si como se ha señalado reiteradamente por distintas fuentes, gran parte de dichos accidentes están ligados al abuso del alcohol al momento de conducir. La frecuencia fue de 5.8%, más alta en hombres que en mujeres (7.1% y 4.7%, respectivamente). Los daños a la salud debidos a accidentes fueron más frecuentes en grupos de edad extremos entre 20 y 29 años y 80 o más años.

En cuanto a la violencia como un factor exponencial en México en su afectación a la salud de las personas. En el CUADRO 112 sobresale que 51.7% de los hombres sufrió golpes, patadas y puñetazos contra 25.7% de las mujeres. Mientras las mujeres sufrieron más agresiones verbales con 55.1% que los hombres con un 35.5%. Dichas cifras corresponden con el lugar donde se está presentando más usualmente la agresión: el hogar y la vía pública; por ello, el alto porcentaje de agresiones verbales reportado por las mujeres es factible que el dato nos esté mostrando un problema grave de violencia intrafamiliar.

Cuadro 112. Distribución de población adulta mayor de 20 años que sufrió daños a la salud por alguna violencia en el último año, según variables seleccionadas

Tipo de violencia	Hombres	Mujeres	Total
Agresiones con sustancias	1.5%	0.5%	1.0%
Sofocación, estrangulamiento, ahogamiento	1.2%	0.3%	0.8%
Arma de fuego	1.4%	2.0%	1.6%
Objetos cortantes	8.4%	3.8%	6.3%
Empujón desde lugar elevado	1.3%	1.8%	1.5%
Golpes, patadas, puñetazos	51.7%	25.7%	40.1%
Agresión sexual	0.6%	5.3%	2.7%
Envenenamiento u obstrucción de las vías respiratorias	0.1%	0.3	0.1%
Agresiones verbales	35.5%	55.1%	44.3%
Otras agresiones o maltrato	9.9%	12.7%	11.1%
Otro	11.4%	13.9%	12.5%
Lugar de la agresión o violencia			
Hogar	13.0%	38.0%	24.2%
Escuela	1.1%	0.4%	0.8%
Trabajo	7.6%	5.9%	6.8%
Transporte público	10.4%	13.7%	11.9%
Vía pública	60.0%	34.9%	48.7%
Campo	0.6%	0.3%	0.5%
Lugar de recreo o deportivo	1.4%	0.2%	0.8%
Centro nocturno	0.8%	0.0%	0.4%
Establecimiento comercial	1.5%	1.9%	1.7%
Otro	3.6%	4.4%	3.9%
Total	3.5%	2.5%	3.0%

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012, p. 98)

En cuanto a la salud reproductiva en este grupo de edad, observamos que a nivel de país, de entidad federativa y del municipio de Puebla ha mejorado de forma importante la atención en el embarazo y el nacimiento. Por ejemplo, para el 2010, 84.3% de las mujeres embarazadas de 20 a 49 años inició atención prenatal, durante el primer trimestre del embarazo y casi la totalidad de los nacimientos fueron atendidos por un médico; de hecho, en Puebla el 98.8% de las mujeres entre los 20 y 49 años fueron atendidas por personal de salud en su último parto. Lo interesante a resaltar es la tendencia a incrementarse la atención de nacimientos entre los servicios ofrecidos por el Seguro popular y la reducción de los que ocurren en el sector privado y en la seguridad social.

En cuanto a nuestra variable de género, un dato relevante a mencionar es la mortalidad materna que como se señala en el documento Informe de Avances 2010 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, abatir la causa de mortalidad materna

relacionadas con el periodo prenatal, el parto y el puerperio ha sido muy complicado y una de las metas más difíciles de cumplir, pues la meta era llegar a 22.3 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 2015 y al 2010 tenemos una cifra de 53 defunciones. En el caso del municipio de Puebla, además de esta dificultad observamos un problema mayor, pues dichas defunciones han aumentado del 2000 al 2010 (IMPLAN, 2012, p. 79) de 37 registradas en el 2000 a 45 en el 2010. En la entidad también ha habido un aumento al pasar de 79 en el 2000 a 81 en el 2010, pero dicho incremento como se ve es mucho menor al registrado a nivel municipal. Esto prende los focos de alarma, pues en sólo 10 años el incremento en la mortalidad materna en el municipio aumentó considerablemente. Ello obliga a conocer exactamente las causas de dicha tendencia, y generar las medidas preventivas a corto, mediano y largo plazo, entre las cuales, la participación de las instancias municipales es crucial, por las acciones preventivas que se pueden establecer en cada localidad mediante los centros comunitarios, DIF y hospitales del sector público. La condición de edad, social y de educación son variables obligadas a atender en una estrategia de este tipo, pues también puede estar señalándonos un problema ya generalizado en el país de embarazos no deseados a muy corta edad, en jóvenes de bajos ingresos y con niveles de educación básicos.

En la ESANUT 2012, tanto hombres como mujeres tuvieron un incremento importante en el proporción de haber sido diagnosticados con diabetes en el CUADRO 113 se observa que el grupo de 50 a 59 años similar en ambos sexos, mujeres 19.4% y hombres 19.1%. Para los grupos de 60 a 69 años se observó una prevalencia ligeramente mayor en mujeres que en hombres (26.3% y 24.1%, respectivamente) y se acentuó en el grupo de 70 a 79 años (27.4% y 21.5%, respectivamente).

De las complicaciones presentadas por los pacientes diabéticos y que se puede convertir en un problema de discapacidad son visión disminuida (47.6%), daño de la retina (13.9%) y pérdida de vista (6.6%).

Cuadro 113. Porcentaje de adultos que reportan haber recibido un diagnóstico médico de diabetes

Grupos de edad (años)	Hombres %	Mujeres %	Total %
20-29	0.6	1.1	0.8
30-39	2.5	3.1	2.9
40-49	8.4	9.4	8.9
50-59	19.1	19.4	19.2
60-69	24.1	26.3	25.3
70-79	21.5	27.4	24.7
80 y más	18.9	20.8	19.9
Total	8.6	9.7	9.2

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012, p. 109)

Uno de los resultados positivos es que ha habido un aumento considerable en la atención de la diabetes mellitus, con un incremento en el porcentaje de pacientes con control adecuado pasando en tan sólo seis años de 5.9% (2006) a 24.5% (2012). De acuerdo a la ESANUT esta mejoría en el control se asocia igualmente con un diagnóstico más temprano y con un incremento en el uso de insulina para el tratamiento, lo que ha ocurrido en mayor medida en los servicios financiados por el Seguro Popular.

La hipertensión arterial es el otro padecimiento presente principalmente en la edad adulta, los resultados al respecto se señalan en el CUADRO 114.

Cuadro 114. Distribución de los casos de hipertensión arterial por grupo de edad

Grupos de edad (años)	Hallazgo en la ENSANUT 2012 (%)	Diagnóstico médico previo (%)
20-29	9.6	4.0
30-39	10.2	7.2
40-49	17.3	16.7
50-59	19.8	26.1
60-69	20.4	40.2
70-79	25.1	38.4
80 y más	18.4	37.5
Total	14.9	16.6

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012, p. 113)

La hipercolesterolemia (colesterol elevado) también es un problema de salud que se acentúa con la edad, a nivel nacional los resultados son los siguientes, el 13% del total de población tiene colesterol elevado, sienten el intervalo de 3.6 a 24.7% en los grupos de 20-29 años y de 60-69 años de edad, respectivamente; el 14.1% de las mujeres y el 11.7% de los hombres el 11.7% tienen el colesterol elevado, y por grupo de edad dicho porcentaje fluctuó entre 27.8 y 46.8% en los grupos de 20-29 años y de 80 años y más, respectivamente (Ibídem).

El envejecimiento acelerado de la población representa un reto para una política de salud de carácter inclusiva, pues en concomitancia a este crecimiento exponencial aumenta la demanda de atención a la salud y el aumento del gasto en este rubro; al mismo tiempo, por las consecuencias de las enfermedades crónico degenerativas que afectan la capacidad funcional de esta población para realizar las actividades básicas de la vida diaria u otros tipo de necesidades, se requiere de un modelo de atención específico desde los servicios asistenciales como residenciales (ESANUT, 2012).

Entre los padecimientos que afectan la salud de los adultos mayores y, que deben ser identificados en nuestro punto de partida para una planeación a futuro, tenemos las caídas, el deterioro visual y auditivo, demencia y deterioro cognitivo. Padecimientos

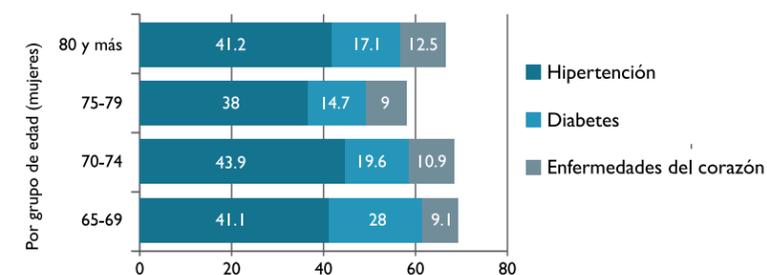
que por la afectación que tienen en la capacidad del individuo para comunicarse le puede provocar una sensación de exclusión, de soledad en el entorno social y familiar; por tanto son aspectos clave a identificar para un desarrollo inclusivo.

Las caídas contribuyen significativamente a la morbilidad y mortalidad de los adultos mayores. La ESANUT 2012, reporta que uno de cada tres adultos mayores sufrió una caída en los últimos 12 meses, lo cual equivale al 34.9%.

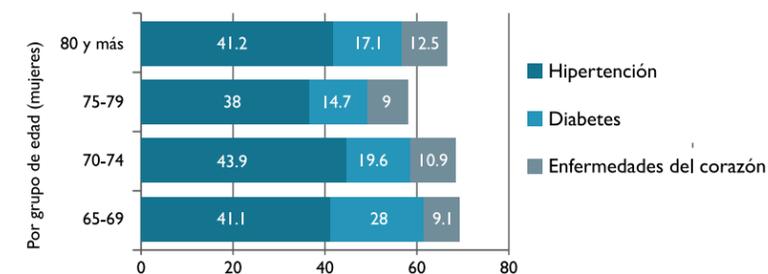
El deterioro visual y auditivo limita la capacidad funcional de los adultos mayores. 9.5% informó padecer algún tipo de deterioro auditivo (3.5% de deterioro auditivo en el grupo de 60-64 años y 25.7% en los de 80 años o más) y 11.5% algún grado de deterioro visual, mientras el 3.7% padece ambas. En cuanto al deterioro visual es de 7.2% en el grupo 60-64 años y 21.5% en los de 80 años o más. La demencia y el deterioro cognitivo se presentan en el 7.9% de los adultos mayores.

Ahora bien, la prevalencia de enfermedades crónicas en la población envejecida podemos apreciarla en las GRÁFICAS 38, 39, donde observamos que es la hipertensión, seguida por la diabetes las dos principales causas. Ambos padecimientos se manifiestan durante los distintos grupos de edad.

Gráfica 38: Prevalencia de enfermedades crónicas en mujeres adultas mayores por grupos de edad



Gráfica 38: Prevalencia de enfermedades crónicas en mujeres adultas mayores por grupos de edad



A nivel municipal, si bien la responsabilidad en esta titularidad es menor que lo que representa a nivel federal y estatal, sí es un hecho que los gobiernos municipales tienen un rol fundamental en la prevención mediante acciones de educación e información y en el impulso a acciones que de alguna manera contribuyan a disminuir las principales causas de muerte y enfermedad como puede ser la generación de espacios para el deporte y los incentivos para un aumento en su práctica. En diversas partes del país observamos experiencias interesantes sobre el particular que podrían servir a la ciudad de Puebla, el mismo gobierno municipal cuenta con mejores prácticas como los gimnasios al aire libre y otro tipo de prácticas deportivas con éxito en la ciudad. Asimismo, un rol representativo que han tenido los municipios en diversas partes es la generación de programas y políticas de atención en centros y clínicas de primer nivel y en servicios hospitalarios, un caso representativo es la ciudad de México, que si bien su papel en el sistema federal puede ser comparado al de una entidad federativa, es representativa por la inversión en gasto público que ha hecho en el derecho a la salud, mejorando considerablemente la calidad de los diversos centros de salud y hospitales.

5.4.2.4 Discapacidad

Teniendo en cuenta que la discapacidad se ubica como uno de los principales problemas de exclusión social, hemos decidido abordarlo de manera aparte, por supuesto incorporando siempre sus características y afectaciones por variable de género y por condición etaria.

De acuerdo a la ESANUT 2012, para la población de seis años o más, los tres tipos de discapacidad (consecuencia de la deficiencia en la persona afectada) que tuvieron las prevalencias más fuertes son: dificultad para caminar, moverse, subir o bajar (4.9% en hombres y 5.8% en mujeres), dificultad para ver aun usando lentes (3.3% en hombres y 3.7% en mujeres) y problemas para oír aun usando un aparato auditivo (1.5% hombres y 1.3% mujeres). Lógicamente la prevalencia de estos males es mayor en la medida que aumenta la edad (excepto en las adolescentes, quienes tienen una menor prevalencia que las niñas para caminar, subir o bajar), por lo que las prevalencias más altas en estos males se encuentran en la población de adultos de 20 años o más. Considerando el total de la población, las dos causas más probables de estas formas de discapacidad se asocia a enfermedades, en tal caso, 3.4% en hombres y 4.3% en mujeres y a la edad avanzada con 2.5% en hombres y 3.0% en mujeres (ESANUT, 2012, p. 40).

En grupos de edad de 6 a 9 años y los adolescentes de 10 a 19 años la principal causa es un mal congénito (2.4% en niños y 1.5% en niñas y 1.9% en hombres y 1.5% en mujeres); y entre los adultos de 20 o más años, las principales causas son la enfermedad (4.7% en hombres y 5.9% en mujeres); después la edad avanzada (3.8% en hombres y 4.4% en mujeres) y en tercer lugar accidentes (2.6% en hombres y 1.8% en mujeres).

Por lo que observamos que hay una cuestión de género a atender en la prevención de estas formas de discapacidad, pues la causa principal en las mujeres es la enfermedad y la edad avanzada y en los hombres son los accidentes. Ello requiere de políticas focalizadas a la prevención de programas como los que actualmente se llevan a cabo en Puebla como el programa Conduce por la vida instrumentado por el gobierno municipal.

El CUADRO 115, muestra que de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2010, en Puebla el porcentaje de personas con alguna discapacidad creció de 1.49% a 3.05% del 2000 al 2010, lo cual habla de una cuestión a atender prospectivamente, sobre todo, si como se ha visto más arriba dichas causas tienen que ver fundamentalmente con el envejecimiento de la población y con la variable de accidentes en los jóvenes.

Tomando en cuenta como lo vemos más adelante en este mismo rubro, se deben generar las condiciones de equipamiento y movilidad que permitan que el espacio urbano sea accesible a los diversos grupos poblacionales, en este caso, a los discapacitados, previendo que hay una tendencia fuerte a que la mayor discapacidad, esté relacionada con caminar y ver se deben generar acciones similares a las realizadas en el centro histórico con rampas e infraestructura adecuada para personas invidentes, débiles visuales, inválidos o con problemas para caminar.

Cuadro 115. Total de personas con discapacidad

Año	Población Total	Sin discapacidad	Con alguna discapacidad	No especificado	% de Población discapacitada
2000	1,346,916	1,277,466	20,044	49,406	1.49%
2010	1,539,819	1,446,682	46,977	46,160	3.05%

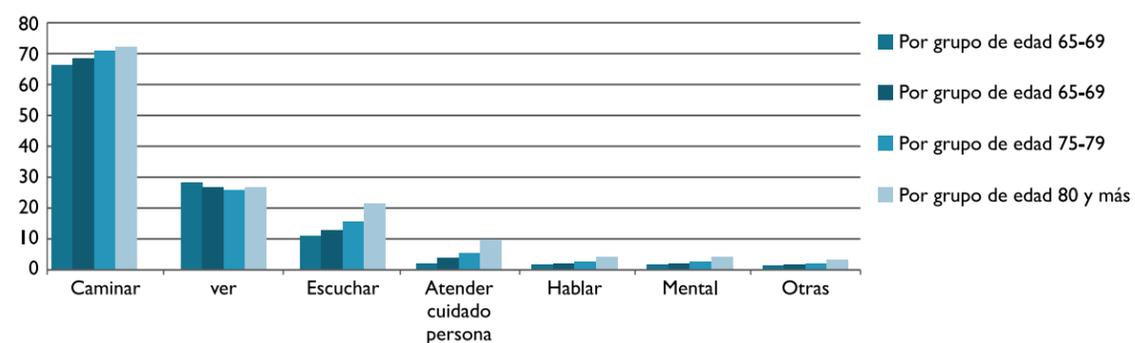
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Es importante identificar en los problemas de discapacidad, aquellos que atañen de forma directa a la capacidad funcional que tienen los adultos mayores para realizar actividades básicas de la vida diaria, en la cual se incluyen las capacidades de autocuidado más elementales como comer, usar el retrete, contener esfínteres, entre otras, y los inmediatamente superiores como asearse, vestirse, caminar. Asimismo, se consideran las capacidades para las actividades instrumentales de vida diaria que, en términos de una política de inclusión social, su identificación se vuelve fundamental, ya que son estas capacidades las que les permiten adaptarse a su entorno, mantener su independencia y no sentirse excluido, algunas de ellas son usar el teléfono, hacer compras, cocinar, limpiar la casa, utilizar transportes, administrar adecuadamente los medicamentos, etcétera.

Según la ESANUT 2012, es justo en estas últimas donde ubicamos los mayores problemas de los adultos mayores para ser autónomos, pues el 9.6% contestó que no puede hacer compras; el 13.1% no puede cocinar; el 3.5% dice no poder manejar dinero, mientras en las actividades funcionales no se reflejan dificultades.

La GRÁFICA 40 muestra que a nivel nacional, los adultos mayores tienen las principales limitaciones en caminar y ver que representan más del 90% de las limitaciones en todos los grupos de edad pertenecientes a esta condición etaria. Considerando la transición demográfica de Puebla hacia un mayor envejecimiento, se requiere planear y construir infraestructura que considere estas limitaciones, a fin que además de atender el derecho a la movilidad de la actual generación, se prevea cumplir con los derechos de los futuros adultos mayores.

Gráfica 40: Porcentaje de población envejecida por grupos de edad según tipo de limitación en la actividad, 2010



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el Censo de Población y Vivienda 2010

A nivel nacional, el estado de Puebla se ubica poco menos que la media con 31.1% de adultos mayores con al menos una discapacidad. La media es de 31.6%, esto la coloca entre las once entidades federativas con un porcentaje menor al estimado a nivel nacional de personas de 65 años y más con al menos una discapacidad. Siendo Nuevo León el estado con menor porcentaje con un total de 26.4% y Yucatán el estado que se encuentra más elevado con 40.0%. El Distrito Federal tiene un porcentaje de 27.3%. Estas cifras son más o menos coincidentes con las presentadas por la ESANUT 2012, pues en esta encuesta se refleja que el 26.9% de los adultos mayores presentan algún grado de discapacidad, es decir, tienen una dificultad para realizar al menos una de las siguientes actividades: caminar, bañarse, acostarse o levantarse de la cama y vestirse.

5.4.2.5 Acceso los servicios de salud y protección social

Como se señala en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ESANUT), una de las prerrogativas para cumplir con el derecho a la protección a la salud es la accesibilidad que se tenga a los servicios de salud (ESANUT, 2012) y, en este marco, una función del gasto público es reducir las desigualdades en el acceso y calidad de los servicios de salud, en el financiamiento y en los estados de salud (PNUD, 2012). Una proyección a futuro de un desarrollo inclusivo en Puebla requiere reducir dichas desigualdades, para lo cual, requerimos saber cuál es la población que cuenta y la que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos (condición de aseguramiento) de alguna institución que lo presta; es decir, si cuenta con el servicio de instituciones públicas de seguridad social como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) federal o estatal, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) o el Sistema de Protección Social en Salud (mejor conocido como el Seguro Popular).

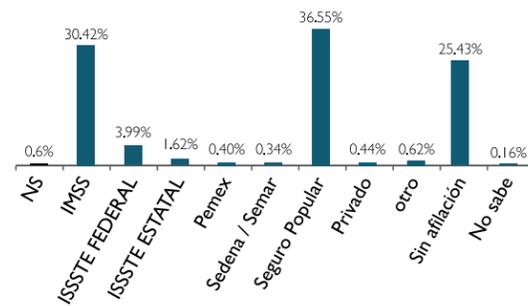
Según datos recientes de la ESANUT 2012 a nivel nacional se ha alcanzado la cobertura de protección a la salud para prácticamente toda la población del país, la GRÁFICA 41 muestra que de los 115 millones de mexicanos, 51.1 millones se encontraban afiliados al Seguro Popular, 43.4 millones reportados por el IMSS como derechohabientes adscritos a Unidades de Medicina Familiar, 8.3 millones cubiertos por el ISSSTE, 1.2 millones entre SEDENA y SEMAR y 0.8 millones en PEMEX.

De acuerdo a estas cifras y considerando a los que reportan un seguro privado, habría alrededor de 9 millones de mexicanos (8% aproximadamente) sin protección a la salud. Este 8% podría estar distribuido entre el decil más alto de ingresos y el más bajo, además de corresponder a un porcentaje importante de jóvenes que por sentirse en buen estado de salud podría no decidir afiliarse a ningún sistema (ESANUT, 2012, p. 33). De hecho, según también datos del ESANUT²¹ se identifican cerca de 15% de los

²¹ La afiliación reportada en la ENSANUT 2012 considera como cubiertos a la esposa o esposo y cónyuges, hijos de 15 años o menos, hijos de entre 16 y 25 años que estudian, y padres que vivan en el mismo hogar (todos en relación con el jefe del hogar)

adolescentes de 16 años, y poco más de 20% de los jóvenes de 19 años en hogares con seguridad social que no estudian ni trabajan lo que los sitúa en un estatus de no asegurados. Este panorama muestra el carácter progresivo del seguro popular, y la importancia que tiene avanzar hacia un esquema de universalización de este derecho, el cual aún se ve afectado negativamente por cuestiones como calidad, accesibilidad, disponibilidad y oportunidad.

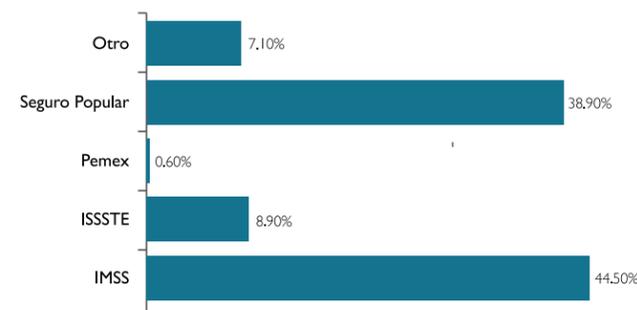
Gráfica 41: Distribución de la población según institución de protección salud de acuerdo con el autoreporte del informante de hogar México, ENSANUT 2012



Fuente: ENSANUT, 2012, pág. 34.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de la Juventud del 2010, la GRÁFICA 42 muestra que más de 26 millones y medio de jóvenes reportaron tener algún servicio de salud, con dicha cifra dicha encuesta se alcanza un aumento de 23.3 puntos porcentuales con respecto a la ENJ del 2005. Según esta misma encuesta, el Seguro Popular se ubica en la segunda posición después del IMSS para este sector de la población.

Gráfica 42: Jóvenes entre 12 y 29 años con acceso a servicios de salud pública



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010 (IMJUVE, 2010, p. 15), pregunta realizada al 66.4% de los jóvenes

Respecto a los niños en la primera infancia, desde el 1° de diciembre de 2006, entra en vigor el Seguro Médico para una Nueva Generación, el cual da cobertura a todos los niños de cinco años o menos que no se hayan reportado como afiliados a ningún

servicio de salud. A través de esta iniciativa todos los niños y niñas tienen ahora el derecho a un seguro médico que cubra el 100% de los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos.

Respecto a los Adultos mayores existen mecanismos derivados de la seguridad social como los programas de pensiones para población de sesenta y cinco años o más que han puesto en operación diversos gobiernos estatales y que recientemente también comenzará a operar un Programa federal para adultos de 70 y más. Ahora bien, estos programas no brindan el acceso completo a la seguridad social y sólo permiten asegurar los medios de subsistencia de la población. Sin embargo, el acierto del primer antecedente de este programa que fue el operado en la ciudad de México fue visibilizar a un sector de la población que poco era considerado tanto en el espacio de lo privado como en el espacio público. Es decir que más allá de la remuneración o los servicios que reciban a partir de este tipo de acciones, hay una dimensión de derechos.

En el caso de Puebla encontramos que a nivel estatal el 54.5% de los hombres del total de la población se encuentra afiliado a algún servicio de salud, esto muy por debajo del promedio nacional que es de 72.7% y del 89.9% de Nuevo León que es el estado más alto. El porcentaje es similar de las adultas mayores poblanas, pues solo el 56.6% del total de esta población se encuentra afiliada a algún servicio de salud, colocándose muy por debajo de la media nacional que es de 73.8% y del rango estatal más alto que es de 90.3 del estado de Colima.

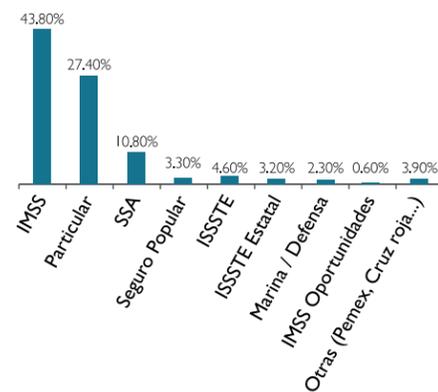
En cuanto a la institución a la que pertenecen, en las GRÁFICAS 43, 44 ubicamos que a nivel urbano en el país, el porcentaje mayor pertenece al IMSS, mientras que a nivel rural es la atención proporcionada por la Secretaría de Salud.

Gráfica 43: Institución a la que pertenece el personal médico que atendió al adulto/a mayor en consulta ambulatoria, lesión o accidente por lugar de residencia rural 2006



Fuente: INSP, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2006, (CONAPO, Situación sociodemográfica del envejecimiento en México, consultado 4/XI/ 2012)

Gráfica 44: Institución a la que pertenece el personal médico que atendió al adulto /a mayor en consulta ambulatoria, lesión o accidente por lugar de residencia urbana 2006



Fuente: INSP, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2006, (CONAPO, Situación sociodemográfica del envejecimiento en México, consultado 4/XI/ 2012)

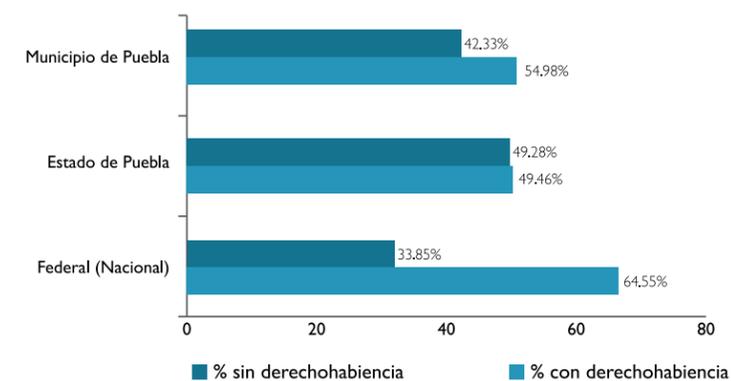
El municipio de Puebla tiene retos muy importantes en materia de protección a la salud que respondan al proceso de envejecimiento de la población. De acuerdo al CUADROS 116 y la GRÁFICA 45 se ilustra que el municipio muestra importantes rezagos en materia de salud, ya que el 55% de la población no cuenta con derechohabencia a ningún servicio de salud, esto es que 846,591 personas se encuentran en situación de vulnerabilidad (IMPLAN, 2012, p. 76). Esto coloca al municipio por debajo del promedio nacional.

Cuadro 116. Población con derechohabencia, 2010, comparativo nacional, estatal y municipal

Entidad	Población Total	Con derechohabencia	% Con derechohabencia	Sin derechohabencia	% Sin derechohabencia	No especificado
Federal (Nacional)	112,336,538	72,514,513	64.55%	38,020,372	33.85%	1,801,653
Estado de Puebla	5,779,829	2,858,894	49.46%	2,848,420	49.28%	72,515
Municipio de Puebla	1,539,819	846,591	54.98%	651,814	42.33%	41,414

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 45: Población con derechohabencia comparativo nacional, estatal y municipal



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

Ahora bien, una cuestión que debemos tomar en cuenta al momento de hablar de desarrollo inclusivo para Puebla, es que el derecho a la salud debe incluir un sistema de acceso que sea disponible, accesible, aceptable y de calidad, lo cual implica entre otras cosas considerar la distancia a la clínica o unidad hospitalaria más cercana como un elemento clave para recibir atención médica oportuna, además del tipo de transporte que sería utilizado o las intervenciones que pueden ser proporcionadas por cada unidad de salud (CONEVAL, 2010, p. 55). Esta es una tarea que puede corresponder plenamente al municipio en su planeación y en su sistema de coordinación con los otros niveles de gobierno.

Como hemos visto hasta ahora, la complejidad de los retos en materia del derecho a la protección y acceso a la salud es aún mayúscula, más si los mismos requieren desde un desarrollo inclusivo enfrentarse y focalizarse considerando la dimensión de género y etaria para su atención. Ello implica una serie de acciones que desde el municipio se pueden hacer tanto en materia de educación para la prevención, como en la mejora de la calidad de los servicios ambulatorios, la generación de información georeferencial que además permita una mejor planificación del desarrollo de la vivienda para facilitar el acceso a los servicios de salud, habilitación de espacios para la salud preventiva como se ha venido haciendo en diversos municipios del país en los centros comunitarios o en los DIF; mejorando la conectividad, accesibilidad e infraestructura, el levantamiento de encuestas sobre la percepción en la calidad, servicio, accesibilidad, etcétera que los diversos grupos poblacionales de acuerdo a su condición etaria, social, de género y por el lugar donde habitan. El levantamiento de información que se ha hecho vía programas como el Observatorio ciudadano puede ser un buen referente y una buena plataforma para impulsar estas acciones desde el IMPLAN o la instancia municipal encargada.

Ahora bien, los propios diagnósticos hechos por en el estado y otras fuentes de información revelan logros de las políticas públicas con una mayor atención médica e importantes inversiones en infraestructura básica, en la dotación de servicios básicos como el agua potable y, en general, en la mejora de las condiciones de vida de los poblanos. A dichos logros habrá que sumar acciones para enfrentar los retos mediante la construcción del modelo futuro de ciudad que queremos en materia de salud y que tendrá que comprender los diversos tipos de padecimientos y problemas que afectan la salud de los y las poblanas en los distintos modelos de su vida, poniendo especial atención a grupos que no han sido visibilizados de forma clara en los diferentes ejercicios de planeación que se han realizado del 2003 a la fecha, en concreto, nos referimos a los niños y niñas que se encuentran en la primera infancia.

5.4.2.6 Ingresos y empleo

El espacio del bienestar económico que incorpora el CONEVAL en su medición multidimensional de la pobreza, es analizado justo a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente, el ingreso corriente, el cual representa los flujos de entrada que no necesariamente tiene que ver con ingresos monetarios, pues puede incluir otro tipo de productos recibidos o disponibles en especie. Esta línea de bienestar nos permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). Para el caso del municipio de Puebla observamos en el CUADRO 117 que de acuerdo a esta medición, hay un 49.2% que vive en con un ingreso inferior a la línea de bienestar económico, mientras que un 11.1% vive con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, ello significa que ni siquiera tiene los ingresos suficientes para cubrir su canasta alimentaria. Ello nos habla de un problema al que ya nos hemos referido antes que es el de seguridad alimentaria; cuando observamos el índice por carencia social, también el municipio se ubica con poco más de 53% de la población, ello también nos habla de un problema donde tal vez la gente cuente con empleo pero él mismo no está cubriendo los derechos sociales básicos.

Cuadro 117. Indicadores relacionados con la variable de ingreso en el municipio de Puebla

Indicadores	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
Pobreza			
Población vulnerable por carencias sociales	27.6	506,708	2.1
Población vulnerable por ingresos	9.2	168,620	0.0
Indicadores de carencia social			
Acceso a la seguridad social	53.7	984,512	2.7
Bienestar económico			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	11.1	202,792	2.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.1	900,774	2.2

Fuente: CONEVAL, 2010

Ahora bien, si estas cifras las comparamos a nivel nacional y estatal, en el CUADROS 118 nos percatamos que el municipio de Puebla se encuentra en mucho mejor en el indicador sobre ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, con un 19.4% nacional y un 27.3% a nivel del estado; la diferencia ya no es tan alta cuando comparamos el indicador del ingreso inferior a la línea de bienestar, separándolo únicamente tres puntos porcentuales de la escala nacional, comparándolo con el estado la distancia es de más de 16 puntos porcentuales.

Cuadro 118. Indicadores de Pobreza

Demarcación	Población total	Carencia por acceso a la seguridad social	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Vulnerable por carencia social	Vulnerable por ingreso
Nacional México	112,590,130	60.7	52	19.4	28.8	5.7
Estado Puebla	5,794,763	71.9	66.7	27.3	22	5.5
Municipio Puebla	1,834,930	53.7	49.1	11.1	27.6	9.2

Fuente: CONEVAL, 2010

Otro dato que salta en la revisión de estas cifras es el indicador Vulnerable por ingresos, en el cual el municipio de Puebla nuevamente se coloca por arriba del promedio nacional (5.7%) y del estatal (5.5%). Recordemos que con este indicador se muestra a la población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. Esto es, que si bien sus derechos sociales están cubiertos, de alguna manera no accede al bienestar económico mediante el trabajo remunerativo o algún otro tipo de ingreso, lo cual obliga a identificar exactamente cuál es la población que está determinando dicho indicador, es decir, si se trata de población en edad productiva (15-64 años de edad), para generar las medidas precautorias que eviten una situación muy grave a futuro.

Lo importante de considerar este indicador tiene que ver justo que es considerado el empleo un derecho humano, pero también porque mediante el empleo y la remuneración del mismo se generan otros derechos, pues las personas participan en el mercado, como consumidores y, mediante él mismo puedan tener procesos de movilidad social. La falta de trabajo, o la precariedad del mismo además de no tener la disponibilidad para acceder a bienes y servicios del mercado, causa frustración e inseguridad.

En tal caso, se puede considerar también el porcentaje de hogares cuyo principal sustento es una persona jubilada, incluidos los hogares unipersonales. Esto es una medida importante pues en el caso de México, según datos del Instituto Nacional de los Adultos Mayores y Adultos en Plenitud, 20% de los hogares dependen del ingreso de proveniente de este sector. Dicho ingreso tanto proveniente de pensiones como de otro tipo de remuneraciones que perciben. De hecho, también el porcentaje de adultos mayores y en plenitud que continúan trabajando tanto para mejorar sus ingresos, como por la falta de una pensión sigue siendo importante.

Otro dato que habrá de considerar, es la tendencia de las mujeres mayores en plenitud dependan más de recursos provenientes de remesas, ayuda de familiares en el país que de programas de gobierno, jubilación o retiro. El CUADRO 119 plantea la necesidad de diseñar e implementar programas a futuro proigualdad que permitan que los gobiernos en sus tres niveles impulsen cambios estructurales y programas sociales, a fin que las adultas mayores y en plenitud dependan menos de la ayuda de familiares, disminuyéndose su condición de vulnerabilidad.

Cuadro 119. Porcentaje de población de 65 años y más por grupo de edad y sexo, según fuente de ingresos 2010

Por tipo de ingresos	Hombres			
	Edad			
	65-69	70-74	75-79	80 y más
Jubilación y pensión	34.1	38.7	38.0	34.8
Ayuda de familiares en otro país	3.9	4.8	6.2	6.1
Ayuda familiares en el país	4.8	6.3	8.7	6.1
Programas de gobierno	17.7	44.9	53.8	56.3
Otros	2.3	2.2	2.8	3.4
Por tipo de ingresos	Mujeres			
	Edad			
	65-69	70-74	75-79	80 y más
Jubilación y pensión	14.4	16.0	19.3	21.4
Ayuda de familiares en otro país	35.9	41.7	43.0	48.8
Ayuda familiares en el país	25.4	20.7	2.4	15.1
Programas de gobierno	10.5	7.4	7.3	6.7
Otros	13.7	14.2	9.9	8.0

Fuente: Situación demográfica del envejecimiento en México, CONAPO.

En este sentido se refleja mediante indicadores de desempleo abierto por ejemplo las dificultades de las personas para contar con los ingresos que les permitan adquirir en el mercado los bienes y servicios que se necesitan. Otra medida útil para completar este indicador es la tasa de desempleo de larga duración (con doce meses o más).

En cuanto a las tasas de subempleo en sectores de baja productividad que en el caso de México en general y de Puebla en particular incorpora también al sector informal, da cuenta de la proporción de trabajadores cuyo horizonte de ingresos, por el tipo de trabajo que desarrollan, tiende a provocar inseguridad en el trabajo y una sensación de movilidad descendente

Asimismo, en el CUADRO 120 tenemos el caso de los jóvenes en edad de trabajar, pues un porcentaje considerable de esta población labora en las grandes ciudades en el mercado informal, lo cual los excluye de este derecho.

Cuadro 120. Población en actividad económica por sexo y grupos de edades en el municipio de Puebla, 2010

Actividad	Total (H+M)	Hombre	% Hombre	Jóvenes (12 a 29 años)	Adultos (30 a 59 años)	Adultos Mayores (60 años y más)	Mujer	% Mujer	Jóvenes (12 a 29 años)	Adultos (30 a 59 años)	Adultos Mayores (60 años y más)
Económicamente Activa	652,756	399,853	61.26%	147,578	245,521	27,600	252,903	38.74%	87,588	162,552	12,658
No Económicamente Activa	523,999	150,228	28.67%	111,641	785,868	29,493	373,771	71.33%	171,112	1,471,886	2,832,131

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

5.4.2.7 Infraestructura y equipamiento

La percepción de injusticia social, como señala la CEPAL (2007, p. 18) junto con la frustración de las expectativas de movilidad social y acceso a los recursos y al consumo, deterioran la confianza sistémica, exacerbando los conflictos sociales y no abonan, por ejemplo, en el fortalecimiento del tejido social. En tal caso si bien como hemos visto en la línea estratégica sobre desarrollo económico y en párrafos arriba, en el municipio de Puebla ha habido un mayor bienestar económico que en conjunto con el mayor acceso a la información y las comunicaciones genera expectativas de mayor bienestar en la población que, a su vez chocan con la concentración de la riqueza.

En el ámbito del trabajo como una de las variables centrales a atender en toda política de desarrollo que tenga como uno de sus fines la cohesión social, se requiere tomar en cuenta las serias restricciones en el mundo del trabajo. En ese sentido, el municipio de Puebla, históricamente, ha enfrentado un problema de heterogeneidad estructural atribuida a la segmentación histórica a la inserción productiva. A ello se añade, cambios que se han dado en general en el mundo del trabajo, como el creciente desempleo, la acentuación en la brecha salarial, la expansión de la informalidad y las distintas formas de precarización. Lo cual contrasta con una economía con un fuerte potencial pro-

ductivo por el número de empresas que se ubican en el territorio y la amplia oferta educativa a nivel de educación terciaria y superior, y con el papel que en tal sentido podría tener el trabajo como un eje de integración social.

Un tercer problema en el ámbito de la cohesión social está relacionado con la disociación que existe entre activos simbólicos y materiales. Por ejemplo, respecto a los primeros observamos que el mayor acceso a educación y a las redes de comunicación a distancia (acceso a internet) vemos en la siguiente tabla, se traduciría según la CEPAL (CEPAL, 2007, p. 19) en un incremento exponencial de activos simbólicos para el grueso de la población mediante información, imágenes, símbolos, estimulación de aspiraciones; mientras que observamos que la falta de crecimiento, o los mínimos incrementos en él mismo que veíamos en otro apartado de este documento, la desigualdad en el ingreso y los problemas para el acceso al empleo, dificultan el acceso a activos materiales.

Desde un plan estratégico esta situación debe atenderse en el corto, mediano y largo plazo, a fin de evitar que conflictos posibles derivados del acceso desigual a bienes materiales, o en otras disimetrías como hay más educación pero menos oportunidades empleo; hay más expectativas de autonomía pero menos opciones productivas para materializarlas; hay un mayor acceso a la información pero un menor acceso al poder o a las instancias decisorias, hay una mayor difusión de los derechos civiles y políticos mediante el fortalecimiento de la democracia que no necesariamente se traduce en gobiernos eficaces y competentes y en la mayor titularidad efectiva de los derechos económicos y sociales que veremos adelante como un área de oportunidad. En este caso, las políticas públicas requieren para su instrumentación no de la acción de gobierno, sino de la decisión-acción pública.

Otro indicador en la percepción, pero también desde el enfoque de derechos, es la brecha entre de jure y de facto, que se refleja en el nivel de confianza o desconfianza del ciudadano poblano hacia sus instituciones, aquéllas que provienen del gobierno. Por ejemplo, en el eje estratégico sobre seguridad pública vemos el bajo nivel de confianza que la población de Puebla tiene en la policía y en sistema de justicia. Dicha desconfianza de alguna manera nos marca la distancia que existe aún en la sociedad población entre la igualdad jurídica y la desigualdad social, o lo que se ha señalado en diversos textos desde un enfoque de derechos, la distancia entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o la falta de eficacia de las políticas públicas o de los titulares de deberes (funcionarios, servidores públicos) para garantizar la titularidad efectiva.

En tal sentido, como observamos en el caso de eje estratégico de seguridad pública, el bajo nivel de denuncia por ejemplo de delitos en el municipio podría ser atribuible a esta percepción de inequidad donde el sistema de justicia parecería discriminar a favor de la población con mayores redes, participe en el proceso de decisiones, o con

un nivel socioeconómico alto por encima de la gente que no tiene acceso a este tipo de opciones. En los hechos, nos habla que existen ciudadanos de distintas categorías.

Esta falta de confianza en el sistema judicial por ejemplo, pero que en general se puede traducir a otras instituciones de la gestión municipal, estatal y nacional, socava la cohesión social en el municipio porque el ciudadano percibe la falta de reglas del juego y que no es efectiva la reciprocidad en materia de derechos y compromisos.

Asimismo, a esto hay que añadir, el proceso de desarticulación y disolución que los niveles de inseguridad han provocado en el tejido social de diversos territorios del país, lo cual por supuesto también ha afectado el nivel de competitividad de México, situándose en el lugar 137 según el World Economic Forum (WEF) del 2012.

Por ello, es menester señalar en este punto, los efectos negativos que lo anterior puede tener en los procesos de generación de redes y mecanismos de gobernanza tan necesarios en la instrumentación y fortalecimiento de procesos de desarrollo con cohesión social que implican la convergencia de múltiples actores y la creación de espacios institucionales para la interlocución. En tal sentido, recordemos que uno de los ingredientes centrales para lograr dicha interlocución y trabajo colaborativo e interinstitucional es la confianza, por lo que si ésta se muestra ausente o debilitada, el tejido social que permite tal círculo virtuoso es inexistente.

Ahora bien, desde un análisis FODA también desde las instituciones, se detecta un punto que puede ser un área de oportunidad a futuro para la generación de procesos de desarrollo local y es el nivel de confianza que sí existe por ejemplo respecto a los vecinos. Ello de alguna manera puede retribuir. En este caso, el CUADRO 121 muestra un ejercicio FODA sobre el desarrollo social del municipio.

Cuadro 121. FODA : desarrollo social incluyente y con igualdad

Fortalezas	Oportunidades
Se ha avanzado en el tema de planeación con la creación del IMPLAN, donde se busca una visión de largo plazo y metropolitana, ello permite tener la base institucional para generar los diagnósticos y los sistemas de seguimiento y evaluación en políticas sociales.	No existe una vinculación entre universidades, sector productivo y el municipio, que permita generar un sistema de innovación regional con repercusiones directas en el mejoramiento de las condiciones económicas y de empleo para el 33% de jóvenes con nivel superior y aquellos con capacidades productivas.
Se ha incrementado el flujo de turistas y la inversión en el Centro Histórico y se han creado atractivos turísticos (los fuertes, la rueda, el teleférico), que se convierten en áreas de oportunidad para ampliar las oportunidades de formación, empleo y manifestaciones culturales de jóvenes. Asimismo, se fortalecen procesos de identidad.	Ausencia de una política pública de combate a la inequidad en el ingreso y desigualdad geográfica (crecimiento en zonas particulares, especialmente en el poniente de la ciudad)
Se crean nuevos espacios para el arte y la cultura que pueden colocar a Puebla en un referente nacional e internacional como el Festival internacional de teatro y el Festival 5 de mayo.	Falta de liderazgo y de voluntad política para hacer los cambios necesarios en materia social por las diferencias políticas.
Se generan nuevas acciones de carácter colectivo que contribuyen a impulsar procesos de cohesión social mediante la apropiación de los espacios y vías urbanas como es el caso de la Ruta ciclista de los domingos y la creación de los llamados gimnasios de bolsillo, estos principalmente en zonas con importantes niveles de marginación.	Una mala relación entre los demás municipios conurbados y nula homogenización de normas entre ellos que permitiera generar esquemas de intermunicipalidad para el desarrollo metropolitano con un enfoque de competitividad territorial (capital humano, natural-físico, capital económico, capital social e institucional, etc.)
Se ha diseñado e instrumentado una política deportiva que a decir de los entrevistados ha sido integral y fructífera y puede tomarse como una de las mejores prácticas a nivel municipal con importantes resultados de inclusión de los diversos grupos etarios, principalmente de jóvenes y niños y la generación de espacios públicos para mejorar la condición física de las personas.	Una comunicación acotada entre el gobierno municipal y el gobierno del Estado y entre los diferentes actores políticos del municipio (Diputados, secretarios, regidores) que impide estrategias de coordinación y concertación política para el impulso de acciones que permitan disminuir las condiciones de fragmentación territorial y de desigualdad a nivel etario, social y económico.
	Reducida inversión en infraestructura educativa (de 35 millones de pesos en la administración anterior a 4 o 5 millones de pesos anuales en los años que lleva la actual administración)
	Diferencia considerable entre la oferta educativa que en los diversos niveles de educación se ofrece en el sector privado con respecto a la ofrecida por el sector público lo cual impide procesos de cohesión social entre los diversos individuos y grupos poblacionales, y afecta negativamente procesos y acciones de inclusión social de los grupos con mayor vulnerabilidad por su condición económica, territorial, social y etaria. La diferencia promedio entre ambas ofertas es de 18 puntos porcentuales que se incrementa conforme aumenta el nivel escolar; siendo el porcentaje más alto el correspondiente al nivel superior con 79% de la oferta privada y sólo 21% de la pública, lo mismo sucede en la capacitación para el trabajo con 81% y 19%, respectivamente.
	Visión limitada para que innovaciones institucionales como la cooperación descentralizada y para el desarrollo, como el proceso de internacionalización de la ciudad se conviertan en una herramienta potencial para el desarrollo del municipio en materia de cohesión e inclusión social.
La ciudad es concéntrica, y no cuenta con pendientes pronunciadas, lo que facilita la movilidad no motorizada.	Puebla cuenta con 1,000 puntos territoriales entendidos como unidades habitacionales, barrios, colonias, juntas auxiliares y no cuenta con los recursos públicos de la federación necesarios para su atención.

Fortalezas	Debilidades
El municipio de Puebla ha disminuido los niveles de mortalidad, hay un aumento de la esperanza de vida de la población, y la disminución de las tasas de fecundidad, todo ello derivado de los cambios sociales y culturales.	Hay una falta de continuidad de las acciones de gobierno, entre otras causas por una falta de visión de largo plazo y desde un ámbito más operativo porque la entrega-recepción de las últimas administraciones ha sido conflictiva.
El 33.3% de la Población Económicamente Activa (PEA) cuenta con estudios superiores duplicando casi el porcentaje del estado que es de 17.9%.	Existe una desconcentración de la mancha urbana, un proceso de dispersión territorial, conllevando a menos habitantes por kilómetro cuadrado, pero menos habitantes con acceso a servicios públicos de calidad, principalmente en la zona sur de la ciudad.
A nivel de educación terciaria el porcentaje de la ciudad de Puebla se ubica levemente arriba de la media nacional con un 20.8% también superior al del estado que es de 15.27%.	Crecimiento desordenado de la ciudad, que ante la construcción y desarrollo de complejos urbanísticos como Angelópolis han significado serios problemas en materia de cohesión social, impulsándose procesos de fragmentación social con manifestaciones territoriales evidentes y generando límites para el crecimiento de la ciudad hacia norte, oriente y poniente, pues por dichos desarrollos estas zonas han quedado rebasada en términos de planeación a futuro.
El acervo cultural, artístico, gastronómico y tradicional del Municipio de Puebla.	El transporte público y la infraestructura vial para la movilidad urbana es para beneficio único de los concesionarios del transporte público.
Se cuenta con una integración heterogénea del cabildo municipal, debido a la diversidad de composición que enriquece la toma de decisiones, ello en la letra debiera permitir mayor representatividad y acciones de gobierno con los suficientes contrapesos y controles.	Un transporte público además ineficiente con poca flota y que no facilita el derecho de los poblanos en su acceso a los diferentes puntos de la ciudad en cuanto a tiempo, distancia, costo, buena calidad.
Se han revitalizado calles en zonas donde no se habían atendido y donde era una demanda permanente desde hace más de 15 años, ello permite que la gente cuente con la infraestructura adecuada y segura en las colonias donde habita (Programa 1000 calles).	El municipio no participa de forma directa en la planeación y la implementación de acciones del transporte público, a pesar de ser una función que atañe a su responsabilidad.
Se cuenta con un Instituto Municipal de la Mujer, que ha tenido buenos resultados principalmente en la incorporación de la perspectiva de igualdad y equidad de género en la administración municipal.	Incongruente infraestructura urbana para discapacitados (rampas en lugares inadecuados, obras inconclusas y mal planeadas)
Alberca semi olímpica (construida dentro de un fraccionamiento)	Venta ilegal de terrenos, cambio de uso de suelo, crecimiento acelerado por inmigración y una serie de requerimientos insatisfechos en servicios públicos.
Paseo ciclista dominical, que fomenta la cohesión social (préstamo gratuito de bicicletas).	Territorialmente, también se presupone hay un problema, pues el municipio de Puebla conformado por 103 localidades, 18 se encuentran en un grado muy alto de marginación, 56 en un grado alto de marginación, 12 en un grado medio y 12 en grado bajo, y sólo 5 localidades se encuentran consideradas en un grado muy bajo de marginación.

Oportunidades	Amenazas
Existencia de un marco normativo nacional que crea las disposiciones legales para adoptar una medición de la pobreza con carácter multidimensional.	La zona metropolitana Puebla-Tlaxcala es una de las metrópolis del país que recibe menos recursos a nivel nacional.
Este marco normativo nos habla del reconocimiento de un vínculo social contractual que garantiza el acceso de toda población al desarrollo social y humano como medio para que los derechos sociales y de bienestar hagan de la libertad individual un principio universal e inalienable.	Hay una tendencia real al aumento de la pobreza, pues a pesar de los avances en política social, la pobreza ha aumentado en México y en el municipio de Puebla a nivel nacional la pobreza pasó de 35 al 46% (2006-2010) y la pobreza relativa es de 21%; según últimos datos de la OCDE a quien más afectó es a los adultos mayores (75 años y más), representando este grupo el 30% del total de la población en esta condición, lo que representa una tasa de 1.5 veces superior al promedio.
Se cuenta con una metodología que permita la medición de la pobreza desde el espacio del bienestar, de los derechos y del contexto territorial lo cual le permite a municipios como Puebla disponer de una herramienta para la evaluación de los objetivos de su política social urbana.	El aumento en la condición de pobreza en la tercera edad representa un riesgo a futuro por el proceso de envejecimiento
La inversión en la nueva planta de Audi y la necesidad de recursos humanos con altos niveles de especialización y capacitación.	El gobierno del Estado no toma en cuenta la participación de la ciudadanía, ni toman en cuenta al presidente municipal.
La necesidad de una reconversión de la política económica de Puebla hacia hacer efectivo su potencial educativo y de investigación, con esquemas reales de vinculación entre sector privado y academia que permitan la generación de una economía local centrada en el conocimiento.	Gran cantidad de escuelas privadas, sin reconocimiento oficial, que sólo buscan lucrar con la actividad educativa. (disminución de la calidad)
Los análisis prospectivos que apuntan a que México con las reformas necesarias puede efectivamente apuntarse como una potencia regional y afianzar su papel de economía emergente. Ello puede beneficiar directamente a ciudades como Puebla si se impulsan políticas de competitividad territorial, donde el capital económico y humano de Puebla los coloca con buenas posibilidades de establecer estrategias en esta dirección.	Elevada tasa de empleo informal, superior a la media nacional.
Ser Patrimonio Cultural de la Humanidad y pertenecer a la Red de ciudades patrimonio que le permitiría acceder a buenas prácticas en planes de manejo y procesos de inclusión y cohesión social.	Incremento constante en las desigualdades sociales frente al aumento de la crisis económica, financiera y social. Asimismo, amenaza la sostenibilidad de mejoras sociales.
	La población de tercera edad casi duplicó su participación relativa en el crecimiento demográfico, pues paso de 3.7% en 1970 a 6.2% en 2010; mientras que la población infantil disminuye en casi 17 puntos porcentuales
	la educación opera como un embudo: es amplio en la entrada, en los niveles iniciales, y crecientemente excluyente y reducido en los niveles superiores
	El municipio muestra importantes rezagos en materia de salud, ya que el 55% de la población no cuenta con derechohabencia a ningún servicio de salud, esto es que 846,591 personas se encuentran en situación de vulnerabilidad
	Desconfianza en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía.

5.5 Modelo a futuro de la ciudad de Puebla: desarrollo inclusivo y sostenible

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

a. Transversalidad de los principios básicos para avanzar hacia un desarrollo inclusivo

Para que el fortalecimiento de la cohesión social se traduzca en políticas públicas y prácticas institucionales que mejoren el acceso y calidad de los servicios básicos y de los programas públicos sociales a nivel local, el Observatorio de la cooperación descentralizada de Barcelona ha propuesto los siguientes principios para incorporarlos transversalmente en el diseño e instrumentación de las políticas públicas de las ciudades, en este caso, nosotros los retomamos para el caso del municipio de Puebla. Estos principios para fines instrumentales se identifican también en la noción de enfoque de derechos y cohesión social que hemos revisado anteriormente:

- Inclusión
- Igualdad (hablando más bien de ciudadanía compartida)
- Legitimidad
- Participación (ciudadanización de la acción pública)
- Reconocimiento
- Pertinencia

Cabe señalar que para este Plan Puebla 500 resulta recomendable y prioritaria la aplicación transversal de dichos principios tanto en la etapa de diseño como de instrumentación de las diferentes acciones y fases del proyecto. Esto se considera indispensable ante los desafíos de seguridad pública, desarrollo económico, desarrollo urbano sustentable, gobernanza, y aquellos que comprenden objetivos en las áreas educativa y cultural cuyo estado de situación implica, en algunos casos, un riesgo tanto para lograr un desarrollo inclusivo e igual para todos como para la conformación de un modelo integrado participativo y de gestión y coordinación intergubernamental (gobernanza multinivel) que se proponen a lo largo del presente documento.

b. Inclusión.

Si bien la inclusión en las políticas públicas estaba tradicionalmente relacionada con el pleno empleo y la protección social básica, dada la realidad de nuestras sociedades actuales y donde el municipio de Puebla no es la excepción no podemos dejar de considerar también aquellos otros factores de carácter social, conductual, institucional (reglas, normas, conductas y comportamientos sociales) y político que generan inequidad y pueden ser poderosas fuentes de marginación de ciertos grupos y/o individuos, ya sea por su condición étnica, etaria o de género, o por su pertenencia a un grupo social y/o político, o por el lugar donde viven. Esta inequidad también se produce por motivos de dispersión territorial o, por una condición mono lingüística, usualmente esto último relacionado con las comunidades indígenas.

Puebla es un municipio que tiene este problema en los dos sentidos, si bien no tiene una gran dispersión territorial como otros municipios del estado, si es un hecho que la distancia y falta de coordinación con las Juntas Auxiliares genera o puede generar, situaciones de exclusión social de la población asentada en dichas juntas; asimismo, si bien no cuenta con un porcentaje importante de población indígena, debe ser tomada en cuenta.

Por ello, desde este Plan se concibe que la inclusión necesariamente conlleva a tomar en cuenta aquellas otras causas (sociales, políticas, étnicas, ambientales, geográficas, lingüísticas, etarias, de costumbre o de género) por las cuales las personas o ciertos grupos no pueden obtener las condiciones de vida material o inmaterial que les posibilite participar plenamente e integrarse como miembros de una sociedad.

Tomando en cuenta este principio, en nuestra línea base hemos incorporado mediciones por condición etaria, de género, por condición de vulnerabilidad relacionada con una condición de discapacidad o de carácter étnico-lingüístico.

c. Igualdad o mejor dicho de ciudadanía compartida.

La cohesión social supone un compromiso extendido y sistémico con la justicia distributiva, la equidad y la inclusión. Una sociedad que no garantiza igualdad de derechos a todos sus ciudadanos y ciudadanas genera dinámicas de distanciamiento social y de capacidades diferenciadas que erosionan e imposibilitan su cohesión e integración social y, por tanto, coloca en grave riesgo la existencia de ese tejido social (capital social) que se requiere para impulsar procesos de desarrollo local.

En ese sentido, consideramos que la igualdad tiene que ser considerada como el conjunto de diversos factores (sociales, culturales, económicos, políticos, etarios, étnicos y de género) que permiten a cualquier individuo participar y ampliar el campo de sus

derechos y responsabilidades. Esto implica que desde la instrumentación del Plan, se requiere de acciones que permitan avanzar hacia la igualdad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo y también hacia una justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva.

d. Legitimidad y representatividad

La cohesión social es una construcción colectiva; no se reduce a una sumatoria de individuos yuxtapuestos. En esta dimensión se reconoce la acción estratégica de las instituciones (formales e informales²², públicas, privadas, comunitarias) en tanto, mecanismos o espacios de intermediación que aseguren las “conexiones” y las interrelaciones activas y constructivas entre los individuos.

Por tanto, fortalecer la cohesión social depende de desarrollar las capacidades incluyentes, participativas, de trabajo en red y de formación de consensos de dichas instituciones que les brinde un alto grado de representatividad y legitimidad.

Legitimidad/ representatividad que también estará presente mientras dichas instituciones (reglas, normas o códigos interpretativos) cumplan eficazmente sus funciones, o continúen siendo el marco de referencia orientador, permisible, pertinente, vigente de los comportamientos y acciones de los individuos y los grupos sociales, cuando esto deja de ser así, las instituciones pierden representatividad y confianza.

Por ello, es importante que parte de las estrategias que se proponen para este plan se encaucen a trabajar participativamente por la legitimación de las diversas instancias de participación, diseño, gestión y operación. Al tiempo de facilitar las herramientas para formar individuos con una cultura de trabajo en red y de confianza mutua. En tal caso, se proponen acciones que vayan hacia el fortalecimiento de capacidades justo en esta dirección.

²² Cuando nos referimos a instituciones formales e informales estamos recurriendo a los enfoques neoinstitucionales que definen a las instituciones como las reglas formales (constituciones, leyes, contratos, reglamentos, etc.) e informales (normas, tradiciones, códigos de conducta, valores, costumbres no reguladas, etc.) que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones (públicas, privadas, comunitarias, sociales), al establecer rutinas y marcos de referencia que reducen la incertidumbre en los procesos de interacción humana al interior de los sistemas social, político y económico. Los mecanismos de cumplimiento de esas reglas y las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio entre los componentes del sistema, también pueden ser consideradas instituciones. Estas reglas del juego no permanecen invariables a lo largo del tiempo, no adquieren tampoco un carácter universal que permita su aplicación en cualquier territorio de manera indiferente. Cada sociedad, en función de sus características y del proceso histórico de construcción que ha seguido, generará su propia matriz institucional, matriz que irá adaptando a lo largo del tiempo en función de nuevas necesidades y de cambios externos e internos que incidan sobre su territorio. La adaptación y ajuste del marco institucional de referencia (cambio institucional) se realizará a través de un doble proceso basado en el aprendizaje continuo y en la transmisión del conocimiento acumulado por dicha sociedad en el transcurso de su historia.

No obstante, el contexto institucional puede convertirse también en un obstáculo que impida o retrase el cambio institucional. La resistencia a este cambio también tiene que ver con la compleja naturaleza de las instituciones, las cuales están constituidas por los siguientes tres niveles diversos e interrelacionados de la realidad social, que orienta la acción de los individuos y de los grupos sociales. Esos tres niveles serían las reglas, las normas y los códigos interpretativos. Normas y códigos son entonces elementos interiorizados por los individuos y los grupos, mientras que las reglas son los elementos externos a ellos. En este sentido, el proceso de cambio institucional tendrían lugar cuando las instituciones que durante un periodo de tiempo han sido reproducidas por individuos y grupos sociales al servirles como marco de referencia orientador de sus comportamientos y acciones, dejan de cumplir eficazmente sus funciones y pierden así su legitimidad.

Si ese proceso de cambio se limita a una mera transformación del nivel visible de las instituciones, es decir, de las reglas formales, o suponen la imposición de nuevas reglas que no considerasen los valores y códigos históricamente asumidos por una sociedad, tendrían lugar resistencias y oposiciones al cambio, ya que los niveles ocultos de las instituciones (normas y códigos) están incrustados en la sociedad a través de un proceso histórico de construcción. De ello deriva que el proceso de cambio institucional que se propone no puede ser el producto de una ruptura brusca con la trayectoria institucional histórica seguida por una sociedad sino que se trata ante todo de un proceso progresivo e incremental en el cual las instituciones del pasado siguen influyendo en la construcción de nuevas instituciones. Esto supone, por otra parte, que las transformaciones de las normas y de los códigos de una sociedad requiere de un tiempo más prolongado que el que necesitan las reglas formales.

e. Reconocimiento.

Esta dimensión atañe a la mediación positiva de las diferencias identitarias, religiosas, culturales, políticas, étnicas, de valores y de cualquier otro tipo por las que se caracteriza la sociedad.

Los ciudadanos que perciben que los otros los aceptan y reconocen, contribuyen a la cohesión social. Por el contrario, ésta se ve amenazada, por las diversas prácticas de rechazo e intolerancia, así como por esfuerzos excesivos por la unanimidad o la homogeneidad sociales.

Durante la etapa de entrevistas, se detectó cierta tendencia de la sociedad poblana a la segmentación y a un sentido fuerte de clases sociales, por lo que se requiere entonces generar acciones que fomenten o partan del reconocimiento del otro y del derecho igual que cada individuo y grupo poblacional tiene en el uso colectivo de los bienes y servicios urbanos y en la definición de estrategias y acciones claves para el desarrollo del municipio.

En ese sentido, se propone incorporar un mapeo de alianzas con respecto a cada uno de los grupos poblacionales y sociales para las diversas acciones a instrumentar que permita el reconocimiento del otro a partir de la definición de su papel en el territorio, de sus ventajas comparativas y su potencial de complementarse con otros que conllevan a crear relaciones de confianza. Recordemos que la confianza actúa como el elemento que unifica a los distintos integrantes de un grupo, de una comunidad, o de una red, y aunque su generación puede presentar dificultades y su consolidación es lenta, cuando se produce facilita la comprensión mutua, así como la identificación de todos los agentes con un proyecto común.

f. Pertenencia.

De acuerdo con CEPAL (CEPAL, 2007, enero) uno de los elementos fundamentales de la cohesión social es el sentido de pertenencia, que recientemente se vuelve una preocupación por los procesos de modernización, urbanización, industrialización y la globalización, que conllevan tendencias a la erosión de las identidades tradicionales correspondientes por ejemplo al Estado nación. En tal caso, esta dimensión se relaciona con el despliegue de un sentido de “conectividad social” en cuyo marco los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos.

Esta conectividad social se hace mucho más evidente desde un enfoque territorial, donde el territorio se relaciona con el espacio vivido, es decir el lugar de los valores psico-sociales que los individuos y los grupos sociales establecen con sus espacios de vida, generando vínculos inmateriales que los unen a ellos, en definitiva, generando identidad mediante un proceso de construcción que, basado en la yuxtaposición, la

intersección y en la articulación de múltiples relaciones sociales se desarrolla y evoluciona a lo largo del tiempo. La construcción, generación y recuperación de espacios públicos puede ser una buena estrategia para generar ese espacio de conectividad social y de reconocimiento de la otra edad, tan importante en sociedades segmentadas como la sociedad poblana.

Por ejemplo, estos mismos espacios pueden de alguna forma dar una respuesta a ese sentimiento de aislamiento o de vulnerabilidad que bajo ciertas circunstancias puede generarse entre algunos individuos y grupos sociales en la ciudad. En la medida en que los actores se sientan parte de la sociedad es más probable que participen en los asuntos públicos; inversamente, en una sociedad en la que el sentido de pertenencia sea débil, lo más plausible es que los actores respondan a los distintos mecanismos de inclusión-exclusión con el individualismo, la falta de confianza en las instituciones y la carencia de solidaridad, que hemos visto párrafos arriba y que dañan en mucho la tarea de gobierno.

De tal modo, la titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y goce del bienestar que este desarrollo promueve, en tal caso, se requiere atender las desigualdades económicas, la disminución paulatina del poder de algunos grupos (poderes fácticos) y supone también un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico o localización geográfica.

Ello nos coloca necesariamente en uno de los dos grandes enfoques que establecidos en los ordenamientos de la Ley General de Desarrollo Social analizan el carácter multidimensional de la pobreza en México: el enfoque de derechos, el otro es el enfoque de bienestar.

g. Participación, a la cual entendemos como ciudadanización de la acción pública

La cohesión social supone la implicación amplia de los ciudadanos en las cuestiones públicas. Pero lo público no se refiere sólo a los asuntos gubernamentales sino aquéllos que tienen que ver también con el bien común de la comunidad.

La falta de incentivos y de causas para la participación ciudadana (este concepto se comenta en la línea estratégica sobre seguridad pública de este documento) suele considerarse una amenaza a la cohesión social.

En tal caso, en este Plan Puebla 500 se propone trabajar en la formación de capacidades de los actores gubernamentales y los no gubernamentales (sociedad civil organizada y diferentes grupos y formas de representación colectiva, comunitaria y social, empresarios, en algunos casos universidades, etc.) orientado a la incorporación del principio de gobernanza como un estilo de gobierno que le dé sustento y objetivos claros a la participación ciudadana en la construcción de la acción pública para el desarrollo local.

5.6 Objetivo general, específico y líneas de acción

Generar la institucionalidad, el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades que permitan que la inclusión social y la creación de esquemas que conlleven a la cohesión social en el desarrollo de Puebla tiene que ser una prioridad política, lo cual requiere de la generación o fortalecimiento de instituciones (formales y no formales) que garanticen el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, atendiendo las diferencias por condición etaria, de género, social, cultural y territorial.

Desarrollar o, en caso, fortalecer las capacidades institucionales y humanas que permitan fortalecer los liderazgos políticos y sociales comprometidos con la cohesión social y garantice el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de la ciudadanía poblana.

En tal caso, estos objetivos se basan en la incorporación de la dimensión territorial como una propuesta para que se generen los indicadores pertinentes en el municipio de Puebla, permite la creación de mecanismos de integración y cooperación social, así como la búsqueda de un desarrollo sustentable y respetuoso con el medio ambiente.

Asimismo, propone un esquema de medición que incorpore los distintos grupos poblacionales por condición etaria, de género, etno-lingüística, cultural y social permite identificar la existencia de grupos diferenciados con necesidades específicas, heterogéneas y de distinta magnitud.

Un modelo que no debe renunciar a la visión de una ciudad orgullosa de su patrimonio histórico y cultural como elemento que cohesionan y reencuentra a los distintos grupos poblacionales.

4.6.1 Recomendaciones y líneas de acción

- I. La innovación en todos los ámbitos de actuación del gobierno municipal punto de la ciudad, etcétera.
 - a. Se requiere ampliar los avances que hasta el momento se han tenido en materia social, para ello se requiere de la renovación de políticas, enfoques, ideas, productos, instrumentos de gestión y servicios, que procuren directa o transversalmente los diversos principios de cohesión e inclusión social en el desarrollo del municipio de Puebla.
 - b. Para ello, es factible de allegarse de experiencias referenciales en innovación social que se han realizado en otros municipios del país como de América Latina y a las cuales nos hemos referido y nos referimos más adelante: presupuestos participativos, planificación urbana como algunas experiencias realizadas en el marco del cideu,

atención a la seguridad pública desde enfoques de desarrollo social, acciones que responden al derecho al peatón, recuperación de espacios públicos, desarrollo de nuevo transporte público amigable con el medio ambiente y conecta a los diversos punto de la ciudad, etcétera.

- c. Hacer de la innovación una actuación del gobierno municipal que conlleve a cumplir como titular de deberes con la mejora en la gestión pública, la prestación y atención de los servicios públicos a la ciudadanía poblana.

II. La cooperación descentralizada y la acción exterior: instrumento para hacer de Puebla un municipio incluyente partiendo de su diversidad

- a. La cooperación descentralizada como una herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales, intercambio de experiencias para mejora en la gestión pública, utilización eficaz, eficiente y pertinente en los recurso públicos, acceso a asistencias técnicas y otros tipo de acciones para complementar procesos ya en marcha; identificación de lecciones aprendidas que permiten lograr mejores impactos y resultados y, en su caso, eficientar los recursos humanos, financieros, técnicos e institucionales.
- b. Una ciudad global que permita allegarse de experiencias referenciales, de los recursos de la cooperación en sus distintas vertientes y modalidades y aproveche a desde la cooperación y una estrategia de internacionalización sus capacidades en recursos humanos, en ciencia, tecnología e innovación e industriales a favor de su desarrollo.

III. Una ciudad inter e intraconectada hacia adentro que permita la movilidad urbana con una idea de cohesionar y no fragmentar el desarrollo

- a. Provocar acciones económicas, culturales y sociales a partir de las características sociales y geográfico-ambientales del espacio /os urbanos del municipio y la puesta en valor y movilización de los recursos productivos, naturales y humanos de Puebla.
- b. Partir de la visión estratégica de Puebla como una ciudad cuyo desarrollo incluye y cohesionan socialmente a partir de la diversidad individual y colectiva y, de acuerdo con las características sociales y ambientales que hacen del municipio de Puebla un lugar único.
- c. Favorecer la accesibilidad espacial a los servicios de salud, educativos, culturales, sociales y de esparcimiento, a todos los ciudadanos del municipio, sin que sean excluidos por razones económicas, de distancia, de tiempo, de calidad, de discapacidad, de género, o por cualquier otra causa.

- d. Realizar una planeación urbana que en el mediano y largo plazo permita hacer de Puebla un municipio con distancias cortas, en la cual los servicios de salud, educación, culturales, sociales y de esparcimiento sean accesibles espacialmente en tiempo, distancia y calidad y que por su costo económico sean también accesibles a todas la ciudadanía, por supuesto considerando a toda a aquella población que por razones de discapacidad, ingreso económico, o condición étnico-lingüística, o cualquier otra causa.
- e. Por tanto, realizar una planeación urbana que tome en cuenta el índice per cápita a beneficiar, la distancia, el tiempo, el medio de transporte (a pie, en vehículo privado, transporte público, bicicleta) y el costo para llegar al mercado, a la tienda de autoservicio, al centro comercial, a los centros de salud, comunitario, a los centros sociales o comunitarios, a la casa para adultos mayores, a la biblioteca y centros culturales, a la escuela en cualquiera de sus niveles, al espacio deportivo, a un espacio público para el ocio, a las oficinas de atención ciudadana, de seguridad pública, etcétera.
- f. Priorizar la mejora en la movilidad urbana e interurbana como con los diversos municipios colindantes, como un elemento central que cumple con el derecho que todo urbanita tiene en la ciudad y como un factor que influye directamente en la calidad de vida de la ciudadanía del municipio. En tal caso, dicha movilidad urbana debe garantizar el acceso al espacio público, la seguridad vial, la seguridad pública y un entorno paisajístico agradable y de carácter sustentable.
- g. Crear sinergias con las diversas universidades y agrupaciones de arquitectos, ingenieros, diseñadores industriales y empresarios en general, para impulsar proyectos de diseño urbano de carácter endógeno e innovador tanto para el mobiliario urbano, diseño arquitectónico de vivienda, industria y paisaje como la reinención de espacios naturales de acuerdo a las necesidades de los diversos grupos poblacionales y una identidad poblana centrada en la dignificación de su patrimonio cultural e histórico como un elemento que comprende la diversidad de la Puebla de hoy y cohesionada.

IV. Una política de vivienda que fomente la cohesión y la inclusión social

- a. Favorecer la mezcla de tipos de vivienda de acuerdo a costo (vivienda social, de renta media, residencial, multifamiliar) por condición etaria, tipo de familia (monoparental, familias numerosas, solteros, vivienda compartida, vivienda para estudiantes, jóvenes y, en su caso, adultos mayores)
- b. Atender la necesidad de vivienda de los grupos poblacionales y familiares que no disponen de los recursos económicos, de prestación o de crédito para acceder a ella, atendiendo centralmente a la población joven, a los adultos mayores y sus familias, a las personas con discapacidad y sus familias, compradores que acceden por primera vez a la adquisición o renta de vivienda, a las familias monoparentales y los diversos individuos y familias en situación de vulnerabilidad.
- c. Promover la cohesión social entre diversos grupos poblacionales, para ello se requiere generar a corto, mediano y largo plazo planes de desarrollo urbano que permitan la mezcla de tipo de viviendas que permitan formas de tolerancia, encuentro con la otredad, empatía respecto a las necesidades, aceptación de la diversidad.

V. Desarrollo incluyente partiendo de la diversidad

- a. En cualquier diseño e implementación de políticas públicas con carácter incluyente en el municipio de Puebla, se requiere reconocer que las carencias y necesidades son distintas para diferentes segmentos y grupos poblacionales de la sociedad poblana; al tiempo de reconocer que algunos individuos, grupos y Juntas Auxiliares, o colonias requieren de una atención en el plazo inmediato debido a sus condiciones de extrema vulnerabilidad, por ejemplo, por reducido ingreso, carencias sociales, violencia intrafamiliar, invisibilidad de sus necesidades, etc.
- b. Impulsar una política cultural rejuvenecida e innovadora, aprovechando el potencial de jóvenes en el municipio. Ello implica el aprovechamiento de los diversos espacios para la promoción de nuevas expresiones artístico-culturales que incorporen la diversidad de la población joven del municipio.

VI. Diseño, implementación y evaluación de políticas que integren a los diversos grupos etarios

- a. El crecimiento elevado de adultos mayores, planteará enormes desafíos para las políticas sociales que deberán emprender un giro sustancial de su enfoque en la atención de la problemática propia del envejecimiento.



- b. El Consejo Nacional de Población (CONAPO), ubica que la concentración de población en edad productiva representa una “ventana de oportunidad” en la que el bono demográfico, va vinculado a la capacidad de creación de puestos de trabajo remunerados de calidad, que podría transformarse si no se aprovecha en pagaré demográfico, cobrando sus dividendos mediante el incremento del subempleo y el desempleo en una sociedad en pleno envejecimiento. Si a esto se le agrega la dependencia económica que representan los grupos de niños y adultos mayores con respecto a la población en edad productiva, las oportunidades de empleo son un asunto no sólo de desarrollo económico, sino de supervivencia y estabilidad social.
- c. Una ciudad incluyente de los adultos mayores, fomentando políticas sociales que permitan la relación intergeneracional. Políticas sociales dirigidas a este sector de la población, que sean co-construidas con dicho grupo etario.
- d. Implementar programas dirigidos a adultos mayores relacionados con el desarrollo de actividades que los mantengan sanos y activos.
- e. Promover el acceso de adultos mayores a actividades recreativas y educativas.
- f. Promover opciones de productividad y autoempleo para adultos mayores.
- g. Fomentar la creación de estancias de día para el Adulto Mayor, en donde tengan acceso a los programas dirigidos hacia ellos.

VII. Posicionar el bienestar de los niños, adolescentes y jóvenes en la agenda pública y privada

- a. Generar un conjunto articulado de políticas de protección social, pues como veíamos en la revisión elaborada en este documento, este es un sector que carece de acceso a servicios de salud por ejemplo, y de ingreso. Se requiere también de políticas de ampliación de capacidades y de generación de oportunidades. Dichas políticas deben tener un conjunto de políticas transversales que atiendan la diversidad cultural de este grupo y la equidad e igualdad entre géneros (Tuirán & Ávila, 2012).
- b. En prospectiva se deben fortalecer políticas de protección, priorizando la atención a grupos en situación de vulnerabilidad: en la niñez con acciones de nutrición y de salud, de estimulación por ejemplo en la primera infancia, apoyos alimentarios y escuelas para padres y madres. En la etapa de juventud, como veíamos en los resultados a nivel de salud se requiere de acciones en salud sexual y reproductiva, programas para evitar el consumo principalmente de alcohol y drogas y estrategias de prevención de la violencia en el hogar, la escuela y la comunidad. Asimismo, se requiere de acciones que faciliten la inserción y reinserción social.
- c. Respecto al sector de la educación, el municipio de Puebla requiere participar en acciones que permitan que los niños y niñas, futuros jóvenes del mañana tengan las mejores condiciones para recibir una educación básica de calidad, ampliar las becas para aquella población infantil en gran vulnerabilidad, fomentar la asistencia a la escuela y prevenir el abandono escolar, todo ello mediante acciones de prevención como talleres para padres y madres, estímulos económicos y/o en especie.
- d. Impulsar asimismo acciones de educación no formal que permitan que los niños y jóvenes cuenten con opciones extraclases que acompañen su formación, esto a través de fortalecer los programas de talleres culturales y artísticos, como deportivos.
- e. En jóvenes, puede generar campañas y talleres con docentes y demás personal involucrado en la educación media y superior para diversificar y ampliar las oportunidades educativas de acuerdo, por ejemplo, a la vocación productiva, económica y turística de Puebla. Los incentivos económicos ha tenido buenos resultados en la ciudad de México con programas como PrepaSí.
- f. Teniendo en cuenta que las mujeres son las que disminuyen considerablemente su participación en la educación superior, es importante que el municipio trabaje porque en el mediano y largo plazo se amplíen los programas de becas focalizados a madres jóvenes y otros apoyos como guarderías, instancias infantiles.

- g. Urgente que desde el municipio se trabaje ya sea coordinadamente con los otros niveles de gobierno o, por cuenta propia, en la generación de oportunidades de empleo y autoempleo para los jóvenes; impulsar el emprendimiento juvenil y la formación de negocios, un sector donde pueden instrumentarse este tipo de estrategias con muchas posibilidades a futuro son las industrias culturales y de diseño, como digital, aprovechando la infraestructura de Puebla a nivel educativo y cultural.
- h. Promover legislación laboral que esté a favor de los jóvenes desde su primer empleo.

VIII. Sistema de evaluación e información de la política social del municipio

- a. laborar de diagnósticos, estados situacionales, y sistemas de medición e información.
- b. A fin de lograr que Puebla en sus 500 años de fundación, sea considerada una ciudad con desarrollo incluyente, requiere avanzar en la generación de sus propios sistemas de indicadores sociales, que además de considerar las mediciones nacionales sobre Pobreza multidimensional y aquellas internacionales enfocadas al desarrollo humano sustentable (PNUD) y de cohesión social (CEPAL) requiere incorporar los diversos aspectos aquí planteados a manera de indicadores. Dichos indicadores, tendrán que medir los avances, retos, retrocesos y tendencias en el cumplimiento de la totalidad de los derechos sociales, económicos y culturales y de derecho a la ciudad, a fin que desde el municipio se puedan tomar las medidas políticas (negociación, liderazgo, diálogo, coordinación, voluntad política) para el diseño de mejores políticas públicas que realmente impacten en mejorar las condiciones en el ejercicio pleno de su libertad individual y con conciencia colectiva y de pertenencia de cada individuo actuando sólo y colectivamente.
- c. Pero para que ello ocurra, es importante que desde instancias como el IMPLAN, Puebla trabaje por elaborar diagnósticos de mayor profundidad de las problemáticas existentes, principalmente teniendo en cuenta la dimensión territorial, por género, condición etaria, social, cultural y etnolingüística, con el objetivo de conocer sus causas y permitir la generación de propuestas para avanzar en dicho objetivo.

IX. Gobierno municipal facilitador y articulador de acciones y políticas

- a. Estamos visualizando entonces un proceso, cuya finalidad es el fortalecimiento de la cohesión social pero fundamentalmente el objetivo de hacer de Puebla un municipio con desarrollo inclusivo y sostenible a futuro, para lo cual consideramos pertinente y útil la incorporación en el diagnóstico, diseño e implementación de los seis principios y los componentes y dimensiones que sobre el enfoque de bienestar, derechos y cohesión social determinaron la conformación de la línea base presentada en el apartado correspondiente.
- b. Es importante mencionar que la incorporación de estos principios como de los indicadores expuestos en el Plan Puebla 500, no sólo permite mejorar el acceso y la calidad de los servicios y programas públicos sociales en Puebla, sino también, enfrenta los desafíos identificados en la línea base y los retos que sobre el particular se evidencian. Y, en ese sentido, facilitan o, en su caso, potencializan aquellos factores y elementos necesarios para el establecimiento y funcionamiento de un modelo de desarrollo municipal que sea de carácter integral y transversal en valores como la cohesión social y la gobernanza.
- c. En aras de lograr esto, concebimos al gobierno municipal de Puebla como un facilitador para co-construir con los distintos grupos poblacionales y ciudadanos las herramientas y los instrumentos (técnicos, normativos, reglamentarios, conductuales, administrativos, participativos, sociales, económicos) necesarios para avanzar hacia la co-edificación de ese modelo que basado en la gobernanza multinivel permita una gestión asociativa del territorio que le dé orientación a la acción pública para el desarrollo con cohesión social.
- d. La arquitectura de este modelo parte del enfoque de gobernanza multinivel considerando que muchos de los retos y responsabilidades en materia de desarrollo social inclusivo no dependen del municipio, sino que requieren ser atendidos por los otros dos niveles de gobierno en un marco de comunicación, colaboración y coordinación permanente con el gobierno municipal. Sobre dicho marco de coordinación ya nos hemos referido en la línea estratégica sobre gobernanza. En tal caso, las principales características de la gobernanza permiten atender los desafíos centrales que pueden obstaculizar, inhibir y/o retrasar el desarrollo del municipio de Puebla.

X. Gestión municipal con enfoque de gobernanza multinivel

- a. Además de incorporar las seis dimensiones básicas que se identifican a la noción de cohesión social y los enfoques de bienestar económico y de derechos utilizados por el CONEVAL, en este Plan estratégico se considera que por tratarse de un proyecto a intervenir desde un gobierno comprometido con un modelo participativo en la gestión y conducción del desarrollo local es importante incorporar enfoques que permitan dar cuenta de las formas de interacción entre los actores gubernamentales, los no gubernamentales y los colectivos, de los mecanismos de regulación y de los entramados institucionales en su relación en un espacio delimitado.
- b. Para lo cual, se agrega al modelo la acción pública local (Cabrerero, 2005)²³ que va más allá de un enfoque basado únicamente en las políticas públicas al plantearse la relación existente entre la acción gubernamental local, la intergubernamental que se refiere a las relaciones verticales y horizontales entre las diversas instancias municipales, estatales y federales de gobierno en un espacio social y territorial específico y la acción colectiva (ciudadana) que habla de los diversos actores sociales locales y los grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses (en Puebla puede ir desde los comités vecinales ya institucionalizados, las cámaras empresariales, los empresarios, miembros de agrupaciones sociales, comunitarias, políticas, líderes por condición etaria, política, social, universidades, cooperación internacional, etc.)
- c. En ese sentido, la relación conjunta y convergencia de intereses entre la acción gubernamental local, la intergubernamental y la colectiva es capaz de incidir o de impulsar procesos de desarrollo local auto sostenibles.
- d. Para el caso de Puebla, se trata de entender primero y, posteriormente, facilitar las transformaciones sobre la relación entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales, en acciones concretas para impulsar el desarrollo local.

XI. Fortalecer procesos proigualdad entre géneros en el bienestar económico y acceso a derechos sociales de los hombres y mujeres considerando su condición etaria

- a. Avanzar en la creación de ciudadanía con enfoque de género
- b. Desde este enfoque, la construcción de ciudadanía plena en la agencia del desarrollo exige superar la relación tutelar que históricamente los distintos gobiernos establece con las mujeres y su tratamiento como beneficiarias de servicios y prestadoras de todos aquellos que éste no asume.

- c. Es importante revisar el concepto de hombre proveedor y la valorización del trabajo femenino remunerado y no remunerado. Impone también un reconocimiento social de la maternidad y la paternidad y, en general, una revalorización de las actividades en el ámbito de la reproducción social y de las dificultades existentes para armonizar la esfera pública y privada. Las respuestas a estas demandas llevan al estado a promover mayores niveles de equidad, a la vez que los cambios en el papel del Estado deben favorecer una construcción jurídica, institucional y simbólica que rompa con el conjunto de valores, procedimientos, rituales y prácticas que privilegian lo masculino y hacen de la ciudadanía femenina, un predicado de la del varón.
- d. Como se vio en la construcción de la línea de base para este plan, son diversas las problemáticas presentes y futuras que las mujeres enfrentan para gozar plenamente de sus derechos sociales y económicos. En ese sentido, en este Plan se plantea que en los diversos proyectos propuestos la participación de las mujeres se vuelva piedra angular en su diseño y operación; se recurra a la aplicación de encuestas que permitan identificar de manera directa las necesidades, percepciones, propuestas y principales problemáticas a atender con enfoque de género en cuestiones como salud reproductiva, violencia intrafamiliar, violencia en la vía pública, en las escuelas, estereotipos culturales de lo que significa ser mujer en el municipio de Puebla, etc.

XII. Avanzar hacia un enfoque de derechos para un desarrollo inclusivo en Puebla

- a. Incorporar transversalmente el enfoque de derechos en las políticas públicas del municipio
- b. Frente a un contexto de desigualdades sociales, entre géneros, grupos poblacionales, etarios y territorios con el correspondiente impacto negativo en la cohesión social, en la presente propuesta se incorpora el enfoque de derechos como un elemento transversal en el diseño
- c. Por ello, consideramos que se plantea para actualizar e introducir nuevos elementos reglamentarios del marco jurídico estatal y municipal para orientar los cambios o, lo que desde los estudios de género, se conoce como acciones afirmativas. De alguna manera, son un excelente instrumento para acelerar cambios y para lograr la internalización de valores y principios que lleve a los individuos y a sus instituciones a partir del territorio como el primer eslabón en el proceso del desarrollo.

XIII. Hacia la internalización y comprensión del Plan Puebla 500 sobre el modelo de desarrollo inclusivo

- a. En seguimiento a la transversalidad del enfoque de derechos y de continua información a la ciudadanía capacitación para asegurar la aplicación tanto a los titulares de derechos como aquellos titulares de deberes, de las diferentes leyes, reglamentos, etcétera que salvaguardan y garantizan los derechos sociales y económicos de los poblanos.
- b. Esto es importante porque como parte de las lecciones aprendidas en distintos contextos sobre procesos de planificación estratégica encontramos que la falta de apropiación y cumplimiento de estos marcos programáticos tiene entre otras razones el no entendimiento del lenguaje técnico que contienen ni para los titulares de derechos ni para los titulares de los deberes. Por ello es importante este proceso de difusión y de acompañamiento en su aplicación e internalización de sus principios a partir de la capacitación.
- c. Con ello se trata de evitar la existencia de una especie de elefante blanco programático, sino que realmente cumpla su función como el instrumento.

5.7 Proyectos

A partir del análisis de la línea base y la identificación de áreas de oportunidad, el CUADRO 122 recupera líneas de acción y estrategias de algunas experiencias exitosas relacionadas con el tema, estableciendo evidencia para generar proyectos similares en el contexto del municipio de Puebla.

Cuadro 122. Proyectos y mejores prácticas propuestos para cumplimiento de líneas de acción

Línea de acción	Lugar	Política Social (estrategia)	Descripción	Enlace
Fortalecer procesos proigualdad entre géneros en el bienestar económico y acceso a derechos sociales de los hombres y mujeres considerando su condición etaria.	Oaxaca de Juárez-Oaxaca	Programa municipal para la igualdad entre mujeres y hombres para el municipio de Oaxaca de Juárez	El programa cuenta con dos estrategias: la primera es la protección a mujeres y hombres en situación de violencia y la segunda impulsa la igualdad de género (campañas informativas y talleres de sensibilización; combate al acoso laboral; resguardo de mujeres, hombres, hijas e hijos con apoyo psicológico, médico y legal, etc.)	http://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/not/2012/septiembre/120912_2.html
Gobierno municipal facilitador y articulador de acciones y políticas.	Zapopan - Jalisco	Zapopan Ciudad Digital	Tiene como misión crear una ciudad que conecta ciudadanos, gobiernos, servicios públicos, negocios y organizaciones al cambiar la tecnología con aplicaciones y procesos para incrementar la eficiencia y efectividad del gobierno, transformar la educación y la salud, incrementar la seguridad pública y promover la inclusión digital en ciudadanos y empresas logrando catalizar y habilitar el desarrollo económico y social.	http://ciudadigitalzapopan-gob.mx/
Gestión municipal con enfoque de gobernanza multinivel	León - Guanajuato	León: Un gobierno con Mejora Reguladora	Este programa comprende acciones jurídico-administrativas que tienen por objeto eficientar el marco jurídico y los trámites administrativos para elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la población; facilitar la apertura, operación y competencia de las empresas; fomentar la inversión y generación de empleos; y lograr la transparencia, consulta y justificación de las decisiones regulatorias en aras de la competitividad.	www.mejorarregulatoria.org.mx/.../reglamento-de-mejora-regulatoria
Sistema de evaluación e información de la política social de municipio	D.F.	Evalúa D.F.	Es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tienen a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y los Programas Sociales que ésta ejecuta.	http://www.evaluadfgob.mx/
Posicionar el bienestar de los niños, adolescentes y jóvenes en la agenda pública y privada	Zapopan - Jalisco	Construyendo una comunidad amiga de la infancia	Objetivos específicos: 1. Generar conciencia sobre la importancia del respeto de los derechos de la infancia. 2. Identificar las condiciones en las cuales viven los niños y niñas. 3. Reconocer de manera colectiva las prioridades de la comunidad bajo el principio de respeto de los derechos de la infancia. 4. Involucrar a la niñez y al respeto en un movimiento activo que asegure el cumplimiento de sus derechos.	www.childfriendlycities.org/documents/view/id/267/lang/en
Diseño, implementación y evaluación de políticas que integren a los diversos grupos.	Irapuato - Guanajuato	Abuelos en acción	El busca desarrollar distintas actividades: involucrar a la ciudadanía mediante comités de participación ciudadana; programas de sensibilización sobre las habilidades, experiencias y virtudes de los adultos mayores; organización de talleres recreativos, ocupacionales, deportivos que coadyuven a potencializar autoestima y proyección del adulto mayor, entre otras.	http://implanirapuato-gob.mx/presidenciamunicipal/dsh/abuelosenaccion.html
	Benito Juárez - D.F.	Universidad de la Tercera Edad	Se busca generar vínculos interinstitucionales que permitan obtener grados académicos, intercambios culturales, visitas guiadas y prácticas de campo, con el fin de lograr la continuidad de los conocimientos adquiridos en las aulas; proporcionar herramientas e incrementar las capacidades y conocimientos de nuestros alumnos, permitiéndoles incursionar en ámbitos laborales y económicos.	http://delegacionbenitojuarez-gob.mx/universidad-de-la-tercera-edad

Fuentes Consultadas

- Cabrero, E. (2005). Acción pública y desarrollo local. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL. (2007). Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, AECID y SEGIB.
- CEPAL, S. (2007, enero). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/ G. 23335/ Rev.1). Santiago de Chile: CEPAL / SEGIB.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas y Eurosocial, Europeaid.
- Constitución Política del Estado de Puebla. (2004). Constitución Política del Estado de Puebla. Constitución Política del Estado de Puebla . Puebla, Puebla, México.
- Consejo de evaluación del desarrollo social del Distrito Federal. (2012). Lineamientos para la evaluación interna 2012 de los programas sociales. Gaceta Oficial del Distrito Federal , 102-107.
- CONAPO. (2010). La situación actual de los jóvenes en México. Consejo Nacional de Población. México: CONAPO.
- CONAPO. (consultado 4/XI/ 2012). Situación sociodemográfica del envejecimiento en México. Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población. Ciudad de México: CONAPO.
- CONEVAL. (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). México: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf.
- Subirats, J. (2012). XVII Congreso . Cartagena de Indias.
- SEDESOL. (2010). Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial. Secretaría de Desarrollo Social. México: SEDESOL.
- SEDESOL, S. d. (2010). Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial. México, D.F.: SEDESOL.
- UNICEF. (n.d.). UNICEF MÉXICO. (F. d. Infancia, Producer) Retrieved 10 de Enero de 2013 from <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html>
- UNICEF y Gobierno del Estado de Oaxaca. (2011). Todos por los niños y niñas de Oaxaca. Retrieved 21 de Marzo de 2013 from Todos por los niños y niñas de Oaxaca: www.cedna.oaxaca.gob.mx/pdf/conveniounicef/quees.pdf
- Tuirán, R., & Ávila , J. (2012). Jóvenes que no estudian ni trabaja: ¿Cuántos son?, ¿quiénes son?, ¿qué hacer? Este País (251).
- Avendaño, O. R. (23 de junio de 2011). UNICEF firma convenio Pro ninez en Oaaca. El Universal .
- Aguilar, L. F. (2011). Políticas públicas y transversalidad. In J. M. Ramos, J. F. Sosa, & F. Acosta, La evaluación de las políticas públicas en México (pp. 23-41). México D.F.: El Colegio de la Frontera Norte e INAP.
- AgendaURBsociALBogotá2012. (24, 25 y 26 de octubre). Bogotá: urbsocial- urb-al III, Diputación Barcelone, Regione Toscana, OICS, Alcaldía Mayor de Bogotá, Municipalidad de San José, Gobierno de Santa Fé Argentina, FIIAPP Cooperación española.
- ENSANUT. (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Secretar. México: Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud.
- <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do, & jsessionid=2c5f2496df40098b412955f69fb1a5ce4bae25a844f647e235810fb3ac72d294.e34QaN4LaxeOa40Qaxf0>.
- http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. (1996). Retrieved 27 de Diciembre de 2012 from http://www.fao.org/WFS/INDEX_es.htm.
- Gómez Sánchez, I., & Alarcón Flores, L. (Mayo de 2009). Retrieved 21 de Marzo de 2013 from <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=90411687008>
- IMJUVE. (2010). Encuesta Nacional de la Juventud 2010. Encuesta nacional, Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- IMPLAN. (2012). Diagnóstico preliminar Plan estratégico Puebla 500. Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Puebla. Puebla de los Ángeles: IMPLAN.
- Institut de Drets Humans de Catalunya. (2011). El derecho a la ciudad. Barcelona: Observatori DESC.
- INEGI. (3 de Marzo de 2011). <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=medu01&s=est&c=21778>. Retrieved 8 de Enero de 2013 from Instituto Nacional de Estadística, Geografía.
- Matte, R. K. (2002). Ministerio Chileno de Desarrollo Social . Retrieved 21 de Marzo de 2013 from <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/SENAMA.pdf>
- Ministerio Argentino de Desarrollo Social. (21 de Marzo de 2013). Ministerio Argentino de Desarrollo Social. Retrieved 21 de Marzo de 2013 from Ministerio Argentino de Desarrollo Social: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
- PNUD. (2012). Informe de Desarrollo Humano en México 2012. Informe , Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- ONU Hábitat. (2004). Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Barcelona/Quito: -.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (Septiembre de 2012). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Retrieved 21 de Marzo de 2013 from <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>

Dirección de Planeación Estratégica
Departamento de Diseño de Políticas Públicas
Instituto Municipal de Planeación