



GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA

**PLAN ESTATAL DE DESARROLLO**

**2011 - 2016**

# I. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ESTADO DE DERECHO

## 1. Gobierno Cercano a la Gente, de Calidad y Transparente

### I. DIAGNÓSTICO

En el estado de Tlaxcala reconocemos que la democracia es una condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo a partir de la concepción que la define como un sistema político, económico y social que tiene como propósito fundamental el constante mejoramiento del bienestar de la sociedad. Su consolidación y perfeccionamiento debe sustentarse en una abierta y decidida relación entre los órdenes de gobierno y las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales del estado.

La democracia sólo puede ser efectiva con instituciones políticas firmes que garanticen el funcionamiento adecuado de nuestro Estado Social y de Derecho, con pleno respeto a las libertades que consagran las leyes y con la fortaleza necesaria para atender en forma eficaz las demandas sociales. La democracia exige también una axiología para el ejercicio de la política. Toda conducta pública y social debe estar regida por valores democráticos que implican el fomento de la democracia participativa.

En los últimos años se han registrado transformaciones importantes en la vida política de nuestro estado. Se ha intensificado el proceso de pluralismo político y se ha dado la alternancia en el ejercicio del gobierno.

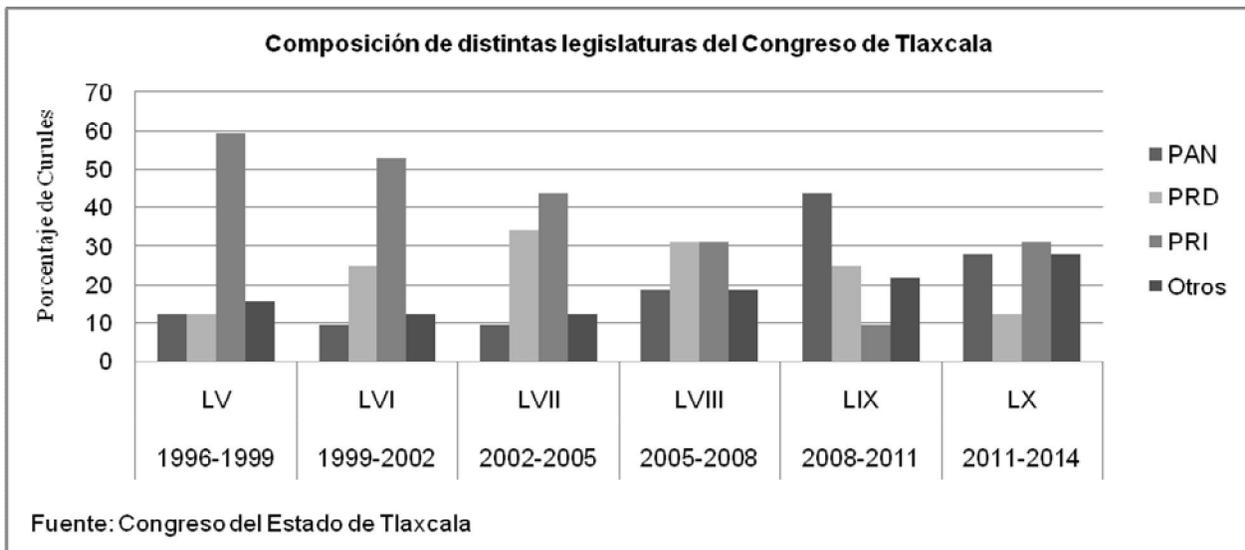
El Poder Ejecutivo estatal ha sido presidido por las principales fuerzas políticas sin que ningún partido haya ligado dos administraciones consecutivas después de 1992.

Porcentaje de votos recibidos por partidos ganadores de la gubernatura del estado de Tlaxcala

Año	Partido ganador	Porcentaje de votos
1986	PRI	92.9
1992	PRI	85.7
1998	PRD	46.5
2004	PAN	34.9
2010	PRI	46.5

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala.

En el Poder Legislativo más de diez partidos (nacionales y locales) han ganado espacios en el Congreso del Estado, lo cual refleja una pluralidad alta, consolidada a lo largo de los años.

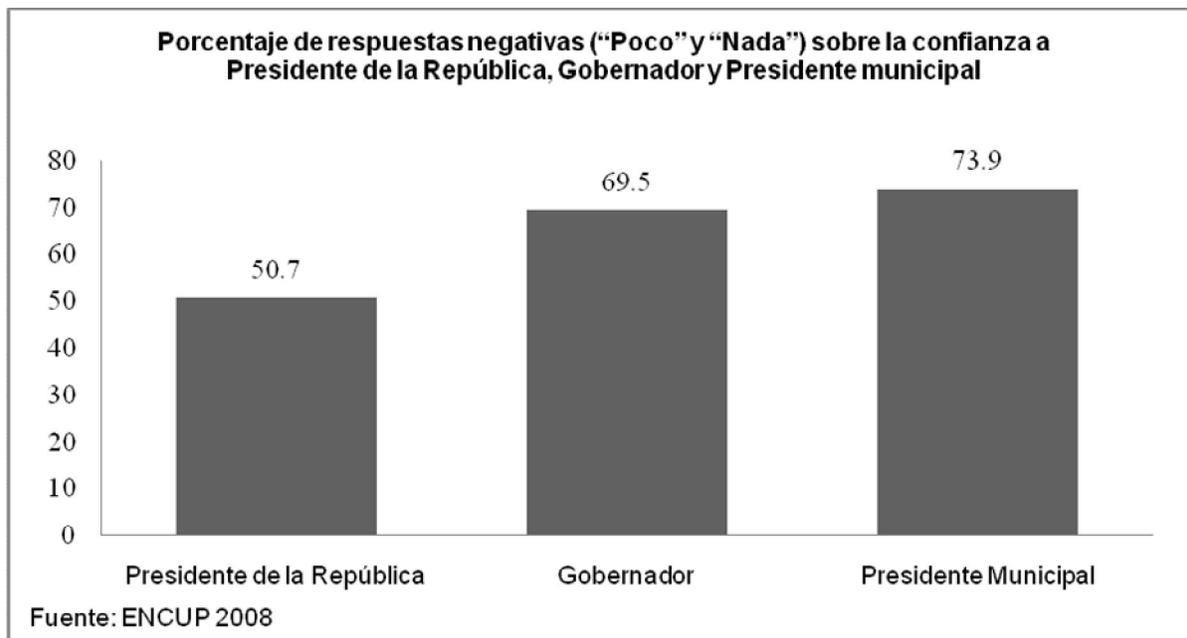


En la legislatura actual hay nueve partidos, entre los cuales se reparten las 32 curules.

En los últimos años la sociedad no ha percibido avances significativos en su bienestar. Por el contrario, expresan desencanto con sus instituciones políticas. Algunos estudios de opinión muestran que la insatisfacción con la democracia, la situación económica, la inseguridad y la percepción de corrupción son los mayores focos amarillos del malestar ciudadano.

Más de la mitad de la población en Tlaxcala cree que en México se vive en una democracia, pero esa misma proporción está insatisfecha con ella.

Por otro lado, la evaluación de las figuras del Poder Ejecutivo (Presidente de la República, Gobernador y Presidentes Municipales), muestran que mientras más local es el funcionario peor es su evaluación, lo que reflejaría mayor insatisfacción con las autoridades locales.



Por ello debemos aprovechar esta nueva circunstancia política, para renovar la vida institucional y buscar la unidad en la diversidad, con objeto de lograr los acuerdos necesarios para impulsar el desarrollo del estado.

Un gobierno democrático, eficiente y efectivo logra mayores impactos positivos en la ciudadanía mediante sus políticas y programas públicos. Tanto la eficiencia como la efectividad están estrechamente relacionadas con la rendición de cuentas, la transparencia y el derecho al acceso a la información pública.

En el caso de Tlaxcala, la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de su gobierno estatal, muestran debilidades muy importantes en términos comparativos con el resto del país. Lo anterior, ha limitado la competitividad de la entidad.

En este sentido, de acuerdo a diversos índices especializados, la situación en la entidad es la siguiente:

- El Índice de Gobierno Eficiente del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), ubica a Tlaxcala en la vigesimoquinta posición nacional.
- El Índice de Eficiencia Gubernamental del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey muestra que la posición relativa del estado ha caído entre 1999 y 2010, desde el segundo hasta el decimonoveno lugar.
- Tlaxcala es percibido como uno de los gobiernos menos efectivos de acuerdo al Índice de Opinión Empresarial sobre el Marco Regulatorio del IMCO, colocándolo como el cuarto estado con la menor efectividad del marco regulatorio.
- El Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana (INCBG), muestra que Tlaxcala está en la posición 30 nacional cuando en 2001 estaba en el lugar 14.
- De acuerdo al reporte Doing Business in Mexico 2009, Tlaxcala se sitúa en la posición 23 en cuanto a la facilidad para hacer negocios en la capital del estado, en el lugar 16 en relación con el tiempo que se demora el registro de propiedades, en el 15 con respecto a la apertura de un negocio, en el lugar 14 en el manejo de permisos de construcción, y en cuanto a cumplimiento de contratos, se ubica en la última posición nacional.

Una de las condiciones para tener un gobierno cercano a la gente consiste en lograr que la administración pública brinde respuestas efectivas y expeditas a las demandas ciudadanas. Para lograr esto se requiere atender las áreas de oportunidad dentro del aparato gubernamental de Tlaxcala.

En Tlaxcala, el funcionamiento real del sistema de transparencia no corresponde con las bases normativas que reciben calificaciones positivas. Por un lado, la evaluación normativa revela que la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales está relativamente bien posicionada en comparación con las legislaciones de otros estados, de acuerdo al Índice de Acceso a la Información en México (IDAIM), desarrollado por FUNDAR (se ubica en el quinto lugar nacional). Entre las áreas de oportunidad normativa destacan:

- La necesidad de incluir más sujetos obligados y más información a publicarse sin que medie una solicitud.
- Las reglas para la publicación de las obligaciones de transparencia y la clasificación de la información pública.
- Los deberes de los sujetos obligados.
- Las facultades de verificación y las obligaciones de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Caipitlax).
- Las disposiciones relacionadas con las etapas y procesos de selección de los integrantes de la Comisión, así como las reglas para la conducción de la misma.
- Las garantías al derecho a la información y los requisitos para ejercerlo.
- Las disposiciones que regulan los plazos y las autoridades competentes en relación con el recurso de revisión.

Por otro lado, la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales no se lleva a la práctica. En consecuencia, el estado se encuentra en los últimos lugares del país en cuanto al funcionamiento real de su sistema de transparencia y el fomento al derecho a la información pública.

De acuerdo a la Métrica de Transparencia del CIDE, la calidad de las respuestas que hace el gobierno de Tlaxcala a las solicitudes de información ciudadanas es muy baja. En este rubro, Tlaxcala está en la posición 30 nacional.

En esta materia, las adquisiciones y la obra pública son elementos clave para evaluar el estado de transparencia y la rendición de cuentas en cualquier administración estatal, debido a la gran cantidad de recursos públicos que se manejan en estos procesos y a las áreas de discrecionalidad que se generan en la interacción entre funcionarios públicos y particulares.

El estado no cuenta con una legislación actualizada en materia de adquisiciones y obra pública, ni con los reglamentos correspondientes, lo cual impide que sus normas se desarrollen y complementen adecuadamente. Sólo en el caso de la Ley de Obra Pública para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicada el 11 de octubre de 2004, se encuentra estipulado un plazo máximo de 3 meses para la elaboración y expedición de su reglamento, sin que ello haya ocurrido.

Al analizar el sistema de adquisiciones y obra pública mediante los Indicadores propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los cuales cubren cuatro áreas del proceso de adquisiciones y obra pública (marco legal existente, arquitectura institucional del sistema, competitividad del mercado nacional e integridad del sistema de adquisiciones); se observa que el estado de Tlaxcala se encuentra rezagado en la materia.

Las oportunidades de mejora en el sistema de adquisiciones y obras públicas se observan tanto en el ámbito normativo como en las prácticas del mismo:

La integridad y transparencia del Sistema de Adquisiciones y Obra Pública es el área con mayor rezago, seguida del marco legislativo y regulatorio. Estos temas se relacionan con el marco legislativo, las reglas de participación, los documentos de licitación y las especificaciones técnicas y la certificación sobre la disponibilidad de fondos, entre otros. Así como también con capacidades del sistema para contar con mecanismos suficientes de lucha contra la corrupción y el fraude.

Hay menor rezago tanto en el marco institucional y la capacidad de gestión como en las operaciones de adquisiciones y prácticas del mercado. Estas áreas se relacionan con la efectividad y la eficiencia operativa del sistema de compras públicas y con la adecuación de los controles.

**Puntajes de Tlaxcala en la valoración mediante la metodología de la OCDE.**

Pilar	Valoración
I. Marco Legislativo y Regulatorio	1.00
II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión	1.45
III. Operaciones de Adquisiciones y Prácticas del Mercado	1.29
IV. Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones y Obra Pública	0.89

Fuente: Integralia Consultores.

Lo anterior plantea la necesidad de actualizar la normatividad vigente en materia de adquisiciones y de obra pública, tanto para mejorar la eficiencia en los procesos como para minimizar el margen y oportunidad de caer en prácticas de fraude y corrupción en la administración pública. Otra característica deseable de los sistemas de compras es contar con mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo.

Por todo lo expuesto anteriormente, debemos mejorar el marco jurídico estatal y desarrollar una pluralidad política con valores éticos y mejores equilibrios entre los Poderes del estado. También propiciaremos la modernización de las instituciones del gobierno estatal y fortaleceremos la concertación con los municipios y comunidades para impulsar la descentralización entre los niveles de gobierno y alentar la participación ciudadana para aprovechar la energía creadora de la sociedad civil.

Igualmente, impulsaremos un eficiente manejo de las finanzas públicas, con nuevos mecanismos de control y fiscalización, y se pondrán en práctica políticas de transparencia y rendición de cuentas, tal como se planteó en forma persistente en los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16.

De esa manera, avanzaremos en la solución de los problemas estructurales que enfrenta el estado, para que la población alcance mejores niveles de vida. El gobierno debe responder a los reclamos sociales, para satisfacer las expectativas que se generaron en el proceso electoral del 2010.

## **2. Fortalecimiento y Vigencia del Estado de Derecho**

### **I. DIAGNÓSTICO.**

La plena vigencia del Estado de Derecho es una condición necesaria para garantizar la seguridad de las personas, su patrimonio y alcanzar una convivencia pacífica, armónica y estable de la sociedad de Tlaxcala. Para ello se requiere enfrentar las amenazas que pueden afectar la preservación del orden jurídico y la paz pública, mediante un moderno sistema de justicia que coadyuve al cumplimiento estricto de la ley y a establecer las bases institucionales que contribuyan al crecimiento económico y el desarrollo social en la entidad.

Nuestro país enfrenta actualmente una grave crisis de seguridad pública, debido a la convergencia de factores políticos, económicos y sociales. Destacan la mayor presencia del crimen organizado, la exacerbación de su violencia, la impunidad de los delincuentes, la corrupción en diferentes ámbitos del gobierno y la sociedad así como las difíciles condiciones económicas del país, derivadas del insuficiente crecimiento económico y del empleo, así como los rezagos sociales que propician el incremento de la pobreza y la desigualdad.

La problemática de seguridad pública está afectando a la mayor parte de las entidades federativas del país, por la creciente incidencia delictiva, tanto del orden común como del federal. Los criminales están cancelando de facto garantías constitucionales como el derecho a la vida, o las libertades de reunión, expresión, tránsito y de comercio. También están lesionando la economía nacional, porque la inseguridad ahuyenta o disminuye las inversiones nacionales o extranjeras y la creación de fuentes de trabajo.

Esta realidad plantea riesgos no sólo para la gobernabilidad y la democracia del país, sino para la seguridad nacional, condición necesaria para el mantenimiento de la integridad y permanencia del Estado Mexicano, basada en su defensa efectiva y en la conservación del orden constitucional. Hay consensos en el sentido de que las principales amenazas a nuestra seguridad nacional están en los ámbitos de la economía y de la justicia; en el primer caso, por la debilidad de la tasa de crecimiento que agudiza el desempleo y la falta de ingresos para las personas, creando condiciones

para incrementar la incidencia delictiva; en el segundo, la violencia del crimen organizado y su secuela de delitos del orden común como homicidios, secuestros, extorsiones y robos que agravan a la sociedad y plantean serios retos a la justicia.

Ante tal panorama, el gobierno federal está enfrentando al narcotráfico impulsando reformas legislativas e instrumentando políticas públicas orientadas a combatirlo con la fuerza del Estado mediante reformas legales como el nuevo modelo de justicia penal oral, leyes para modernizar a las estructuras operativas y administrativas de las policías federal y ministerial, nuevas normas relativas al secuestro, la extinción de dominio y dar sustento jurídico a la intervención de las fuerzas armadas en esta lucha.

Paralelamente, se desarrollan operativos en todas las regiones del país, con la finalidad de combatir a las organizaciones criminales y a la delincuencia común, mediante una estrategia de acción directa que debe ser acompañada de otras medidas como el aumento inmediato de la capacidad y eficacia de las corporaciones policíacas y las fuerzas armadas para mejorar su habilidad en la ejecución de tareas de inteligencia.

Se debe reconocer el papel relevante que están desempeñando en esta lucha el Ejército y la Armada de México, a pesar de que no cuentan con suficientes recursos jurídicos, financieros y tecnológicos para un combate arduo y de larga duración. Su actuación ha sido objeto de críticas por presuntas violaciones a derechos humanos, sin que se analicen las condiciones en que las fuerzas armadas coadyuvan a la resolución del grave problema de seguridad pública en el país.

Tlaxcala muestra un escenario ambivalente en materia de seguridad. Por un lado, mediciones de delincuencia indican que la inseguridad del estado es baja. Por otro lado los ciudadanos expresan poca confianza y un sentimiento de inseguridad que podría ser más un contagio de la situación nacional que un reflejo de la realidad en el estado.

De acuerdo con información institucional, el índice delictivo del orden federal en el estado es de 8.98 por cada cien mil habitantes, abajo del índice nacional (17.6), en tanto que la incidencia delictiva del fuero común muestra una tendencia descendente y también inferior al promedio nacional, sin embargo superior a entidades como Guerrero (7.93); Puebla (4.58) o Coahuila (8.94). En Tlaxcala el número de delitos denunciados

entre los años 1998 y 2010 pasó de 6,905 a 5,340, es decir, que se registró en el estado una tasa media anual negativa de -1.96%, en tanto que a nivel nacional pasó de 1,364,987 delitos en 1998 a 1,611,698 en 2010, con una tasa media anual de 1.2%.<sup>1</sup>

Del total de delitos, en el año 2010, el de mayor recurrencia fue el robo en sus diversas modalidades: común, de vehículos, en casas habitación y transeúnte; con 2,762 denuncias levantadas, que corresponde al 52% del total. De éstos el 90% fueron robos sin violencia y el 10% con violencia, de este último porcentaje destaca que más del 90% se cometieron a transeúntes. El robo común representó el 95% del total de robos, con los mismos porcentajes de violencia y sin violencia. En esta última modalidad en orden descendente el robo a vehículo significó el 38%, a casa habitación 24.1%, a transeúnte 23.5% y robo a negocios el 14%. A lo anterior le siguen los delitos de lesiones con 749 casos, 14% del total; los delitos patrimoniales con 611 denuncias, 11.4%; homicidio con 392 casos, el 7.3%; y fraude con 250 denuncias, 4% del total.

En el 2009, en los 11 distritos judiciales de la entidad se registraron un total de 4,378 delitos; en municipios como Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Calpulalpan y San Pablo del Monte, se acumularon un total de 3,784 denuncias en 2009, lo que representa un 86% del total reportado por las autoridades. Los municipios donde se comete el mayor número de delitos son: Tlaxcala 1,353; Apizaco 1,247; Huamantla 416; Calpulalpan 481; San Pablo del Monte 287; Chiautempan 195; Zacatelco 112; Tlaxco 85; Nativitas 75; Ixtacuixtla 65, y Contla 62. El resto de los municipios registran una menor incidencia delictiva.<sup>2</sup>

En la zona centro - sur de la entidad, en ese mismo año, se registraron un total de 3,111 delitos, equivalentes al 73.3% del total. En lo que se refiere a la incidencia delictiva del fuero federal entre los años 1998 y 2010 los delitos denunciados en el estado de Tlaxcala disminuyeron de 579 a 525, lo que equivale a una tasa media anual de crecimiento de 7.4%, en tanto que a nivel nacional las averiguaciones previas se elevaron de 74,866 en 1998 a 132,227 en 2010, con una tasa anual de 4.7. La mayoría de las averiguaciones corresponde a delitos contra la salud.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Seguridad Pública.

<sup>2</sup> Sistema Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Estado.

<sup>3</sup> Procuraduría General de Justicia del Estado. Subdirección de Informática y Estadística.

Por estas razones, una de las demandas de los habitantes de Tlaxcala tienen que ver con el fortalecimiento de la seguridad pública en el estado, lo cual exige a las autoridades federales y estatales hacer especial énfasis en la prevención del delito y trabajar comprometida y responsablemente en la sanción y el castigo de los delitos mediante una policía eficiente y honesta, así como una procuración e impartición de justicia que haga eficaz el combate a los infractores de la ley que afectan el orden jurídico, dañando a la economía local y afectando la vida de nuestras familias.

En este sentido, los ciudadanos fueron convocados para expresar sus opiniones y propuestas que se reflejaron en los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16. En ellos el consenso de las aportaciones coincidió en que la imagen, en muchos casos, deteriorada, así como la antigüedad del equipamiento con que cuentan muchas de las agencias del ministerio público crea desconfianza ciudadana; otro fenómeno que se denunció en los foros es que en muchas agencias del Ministerio Público se carece de un trato humano y respetuoso a los denunciantes por parte de los funcionarios y encargados de ellas, por lo que se inhibe la denuncia.

En los foros se expresó que no existe transparencia en el trabajo de los ministerios públicos, y se puso énfasis en la poca capacitación de los elementos de la policía ministerial. También hubo consensos críticos en la ausencia, en ocasiones, de parcialidad de jueces y magistrados y se manifestaron dudas respecto a la probidad del sistema de impartición de justicia. Asimismo, se puso énfasis en la necesidad de contar con un sistema de impartición de justicia profesionalizado y acabar con la designación de sus elementos sin los procedimientos que avalen sus conocimientos, experiencia y rectitud.

Existe en los ciudadanos la percepción de que los resultados en materia de prevención de delitos son insuficientes y advierten la ausencia de capacitación de los policías preventivos, descoordinación entre los diferentes cuerpos de policía, consideran que los mecanismos para reclutar a los nuevos elementos carecen de rigor y no ven que la formación de los nuevos oficiales sea la idónea, porque el Instituto que norma su desenvolvimiento no es eficiente.

Una preocupación que abarcó importantes espacios de reflexión entre los ciudadanos que participaron en los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16, fue el referente a

la situación que guardan los penales de la entidad. Existe un consenso importante que señala que los Centros de Readaptación Social (CERESOS), no cumplen la función de rehabilitar a los reclusos, también observan que la infraestructura de los penales está deteriorada y con poco mantenimiento, generando malestar entre los reclusos; sus familiares y la opinión pública en general. Asimismo, se planteó en los Foros que el personal de los CERESOS tiene un bajo nivel de capacitación y su trato en ocasiones constituye actos de vejación hacia la dignidad de visitantes y familiares de los reclusos.

Los habitantes de las regiones y municipios tienen deseos de participar en la prevención del delito pero no encuentran los canales adecuados, ya que no existen programas en la materia con participación ciudadana, según se expresó en los foros. Asimismo, existe consenso en que los programas deben ser integrales, ver no sólo la parte punitiva, que es importante, sino también la prevención y la actuación de todo el gobierno en tareas de iluminación, bacheo, retiro de basura y chatarra de las calles. Una demanda recogida en los foros radica en que no existen comités ciudadanos que permitan evaluar los programas de seguridad.

La trata de mujeres y menores en el estado de Tlaxcala ha generado una preocupación que incluso trasciende las fronteras nacionales. La situación más problemática se presenta en la zona sur de la entidad, en donde en algunas comunidades hay una plena aceptación de la prostitución de mujeres menores de edad, tal es el caso de Tenancingo, San Pablo del Monte y Papalotla. Este problema se refleja en los datos que dan constancia de lugares donde son explotados los menores de edad, sin que al parecer haya respuesta institucional frente a esta información.

De acuerdo con la información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala la tasa de crecimiento de las quejas presentadas por la sociedad ante esa instancia, en los últimos cinco años se ha reducido. Sin embargo, debe reconocerse que en el estado todavía no se ha desarrollado una auténtica cultura de denuncia de violaciones a las garantías por la falta de credibilidad de la sociedad en las instituciones y de respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades.

Debe señalarse también que persiste una alta concentración de quejas de violaciones en el sistema de justicia penal en el estado, debido a que en ese ámbito se registra más del 50% de las quejas, principalmente contra la Procuraduría General de Justicia del

Estado, las direcciones de Seguridad Pública del Estado, así como en el área de Readaptación Social. Tienen también una creciente importancia las quejas que se presentan contra el sistema educativo, a pesar de no existir una cultura de denuncia en este servicio público.

Por estas razones, es necesario perseverar en el mejoramiento de los servicios de seguridad y de administración de justicia, mediante una creciente capacitación de los servidores públicos en lo que se refiere al respeto de los derechos humanos, así como fortaleciendo la normatividad para que la Comisión Estatal de Derechos Humanos haga valer su autoridad, superando las limitaciones de la simple recomendación que, históricamente, se acata pero no se cumple. Las reformas que elevaron a rango constitucional los derechos humanos amplían y otorgan más facultades a las comisiones de derechos humanos, para investigar violaciones graves en la materia y que sus recomendaciones tengan un carácter obligatorio.

Esto hará que los servidores públicos que actualmente no aceptan ni cumplen con tales recomendaciones, deberán comparecer ante el Senado de la República o ante las legislaturas estatales para explicar las bases de su negativa. Lo anterior implica introducir adecuaciones en la normatividad local para cumplir con las nuevas disposiciones federales, intensificar la capacitación sobre el respeto a los derechos humanos entre las corporaciones policíacas preventivas, ministeriales y agentes del Ministerio Público, para que la Comisión Estatal en la materia haga valer su autoridad superando las anteriores limitaciones.

Por otra parte, la protección civil es una actividad preventiva que deben realizar, de manera coordinada, el gobierno y la sociedad con la finalidad de atender las tareas de prevención de desastres naturales o de siniestros y accidentes provocados por el hombre, brindar auxilio inmediato a la población afectada por los siniestros y desarrollar tareas para la reparación de los daños ocasionados con un apoyo eficaz de las instituciones. En este sentido se observa el incremento de las amenazas derivadas de más contingencias ambientales, desastres naturales, siniestros y accidentes en general. Dicho aumento se debe, por una parte, al proceso de cambio climático mundial, que propicia el incremento de fenómenos meteorológicos con mayor potencia, incluyendo precipitaciones pluviales intensas e inundaciones.

Lo anterior plantea la necesidad de fortalecer las actividades preventivas entre la población, para lo cual es indispensable concluir y distribuir los atlas de riesgos del estado y sus municipios, mejorar la coordinación entre gobierno y sociedad para proporcionar apoyo y auxilio a la población afectada y desarrollar actividades para la reparación de los daños ocasionados por tales situaciones adversas.

A partir del conocimiento de los rezagos y las ausencias que impiden la administración de justicia pronta y expedita, así como de la falta de una política de seguridad pública que abata con eficacia y eficiencia los índices delictivos y que rehabilite plenamente a los infractores, se desarrollarán las siguientes propuestas:

## **II. PROPUESTA**

Con base en lo anteriormente expuesto, se propone avanzar en la construcción de un nuevo modelo de seguridad y justicia mediante normas y políticas públicas adicionales a las existentes. En esta etapa, se deben poner en práctica estrategias y acciones diferentes para seguir transformando los procesos técnicos y de administración, con objeto de que los tres órdenes de gobierno orienten su trabajo en una sola dirección.

Para ello, definiremos objetivos y líneas estratégicas orientadas a conformar este modelo de seguridad para nuestro estado mediante la armonización de los aspectos jurídicos, organizacionales y presupuestales del sistema de justicia mediante una vinculación sustentada en las capacidades de investigación de la policía, bajo la supervisión y orientación del ministerio público y privilegiando los valores de la reinserción social en la ejecución de las sanciones penales.

Este esquema se sustentará en dos ejes rectores: el primero, se refiere a la necesidad de alinear planes y programas de las instituciones de los tres niveles de gobierno para la seguridad pública e impartición de justicia; el segundo, consistirá en promover la participación de la sociedad en la prevención del delito, con objeto de desarrollar sinergias en los esfuerzos institucionales para fortalecer la seguridad en el estado en todos los frentes de batalla y estimular el desarrollo de una cultura de la legalidad.

## II. DESARROLLO Y CRECIMIENTO SUSTENTABLE

### 1. Crecimiento, Inversión y Empleo

#### I. DIAGNÓSTICO

En la última década, el comportamiento de la economía en Tlaxcala, ha mostrado una tendencia declinante como resultado de la pérdida de dinamismo de sus principales variables macroeconómicas. Esta tendencia se acentuó en los últimos tres años por la crisis financiera internacional que provocó en 2009, una caída del PIB en el país de 6.1% y en el estado de 5.3%, propiciando desempleo, falta de ingresos y mayores niveles de desigualdad, pobreza y marginalidad social.<sup>4</sup>

Bajo estas circunstancias, nuestra entidad enfrenta un enorme desafío para superar en los próximos años las condiciones críticas de la economía local que se caracterizan por una baja productividad, baja competitividad, alto índice de desempleo, alta informalidad, abatimiento de los salarios y bajo poder adquisitivo, que impiden en su conjunto el crecimiento de la demanda y el fortalecimiento general del mercado interno.

Conviene por ello, examinar con mayor detalle la situación de la economía del estado, a partir del análisis de sus principales variables como son la producción, la productividad, la inversión y el capital físico, el comportamiento de los sectores de la actividad

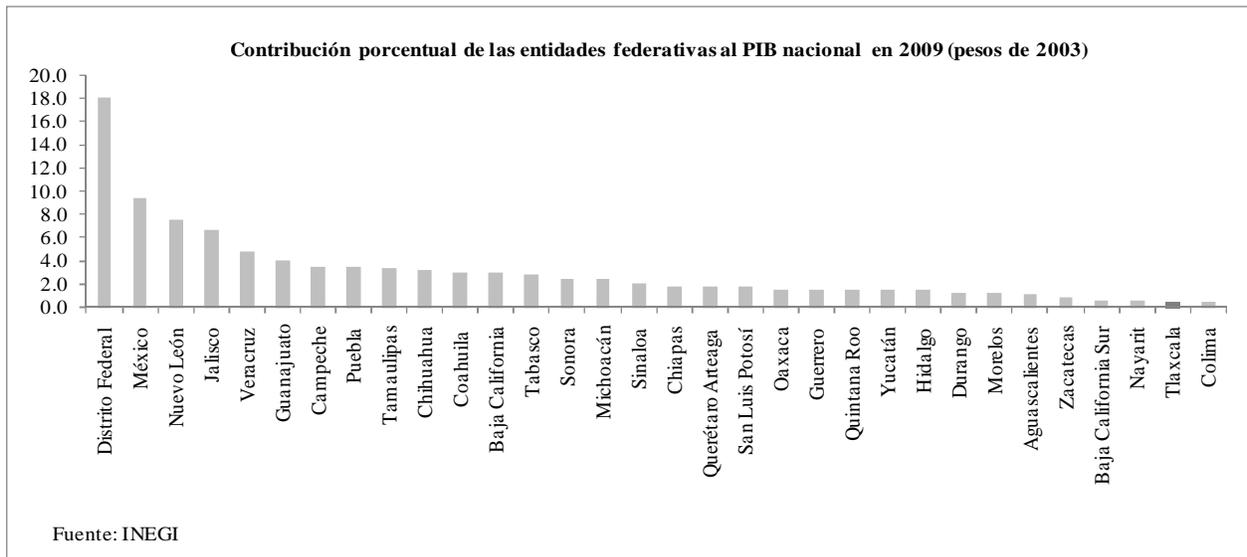
---

<sup>4</sup> Indicadores Macroeconómicos de Coyuntura, INEGI.

económica: primario, secundario y terciario, así como los aspectos fundamentales de la población y el trabajo.

### Producción y Productividad

El PIB estatal estimado para 2010 fue de poco más de 45 mil millones de pesos, cifra inferior a la de 2007 y que representó el 0.5% del PIB nacional, ubicando al estado en el lugar 31º nacional. Por su parte, el PIB per cápita fue de 38 mil pesos (base 2003), lo que colocó a la entidad en el lugar 30º a nivel nacional, es decir, que la economía en el 2010 se ubicó en un nivel ligeramente inferior al de 2007. En consecuencia, la productividad, los salarios reales, el empleo, la inversión, la generación de capital fijo y la competitividad tuvieron un sensible descenso.<sup>5</sup>



El análisis de largo plazo de la economía estatal muestra claramente su debilitamiento. La entidad creció a un ritmo de 7% en promedio anual en el periodo 1970 - 1990, mientras que en el periodo 2000 - 2010, la tasa de crecimiento fue del 0.8%, tasa inferior a la media nacional para el mismo periodo que fue del 1.2%. Efecto que provocó que la participación del estado en el PIB nacional se redujera anualmente de 0.7% en el año 2000 a 0.5% en el 2010.

<sup>5</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala, Marzo 2011, INEGI.

Tal declinación en su contribución a la economía nacional, puede observarse sobre todo en la participación de cada sector económico, comparado con los demás estados del país. Tlaxcala ocupa el lugar 24º en la industria manufacturera, el 32º en casi todos los sectores de la producción, el 30º en la agricultura, y el lugar 28º en los transportes y los servicios profesionales de manera particular.<sup>6</sup>

Es importante destacar que la actividad económica del estado, de acuerdo al Valor Agregado Censal Bruto por Sector de Actividad muestra que la industria manufacturera aporta el 63%, el comercio y la electricidad el 11% respectivamente, el transporte el 5% y los servicios no financieros el 5%. Los demás sectores tienen una aportación pequeña o no representativa en el Valor Agregado Estatal Bruto y dada su participación en la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, muestra baja productividad de los sectores.<sup>7</sup>

En tanto que el sector primario ocupa al 17.7% de la población, aporta el 4.7% del PIB estatal; por su parte en el sector secundario labora el 32.1% de la población ocupada y genera el 26.3% del PIB estatal, mientras que el sector terciario ocupa el 49.9% de la población ocupada y contribuye con el 65.9% del indicador citado, situación que muestra al sector primario como el menos productivo de la entidad.<sup>8</sup>

La productividad promedio general de la fuerza de trabajo del estado (medida por el coeficiente producto/trabajador) es del 54% con respecto a la productividad nacional, es decir, casi la mitad de la productividad nacional. Este dato por sí mismo no sólo indica la baja productividad de la mano de obra en la entidad, sino también la baja remuneración de los trabajadores y la falta de competitividad de la economía.

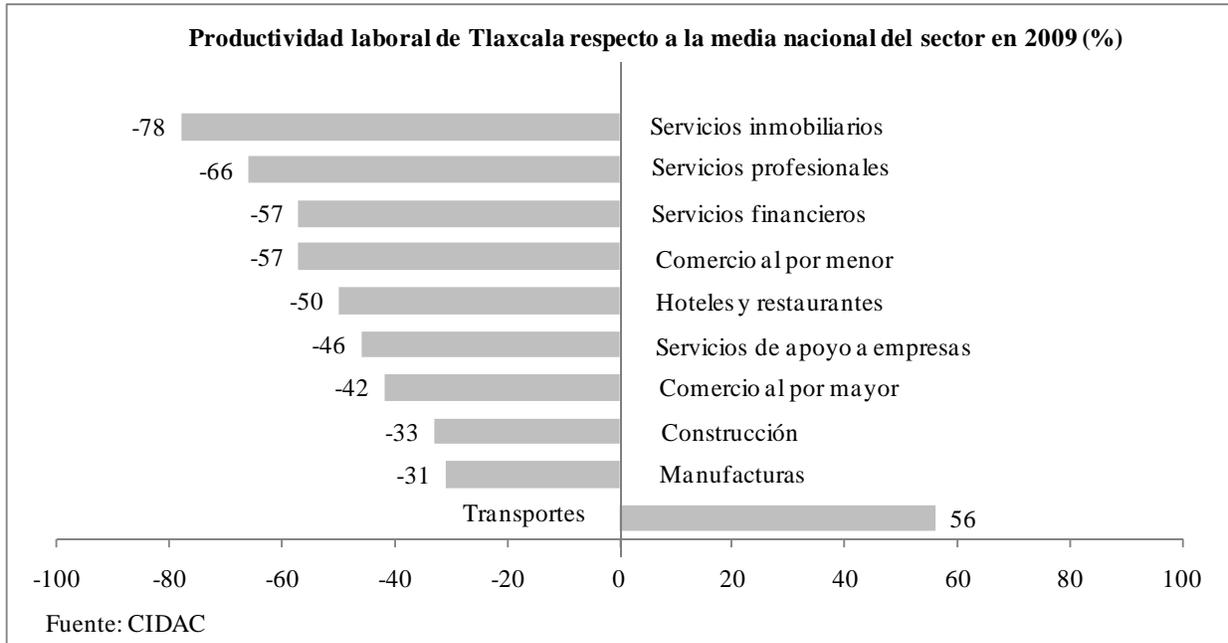
De acuerdo al Índice de Productividad México 2009 del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Tlaxcala se encuentra en la posición número 29 del país en cuanto a productividad. Este Índice muestra que la productividad laboral del estado es menor en todos los sectores que analiza, excepto en el de transportes.

---

<sup>6</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala, Marzo 2011, INEGI.

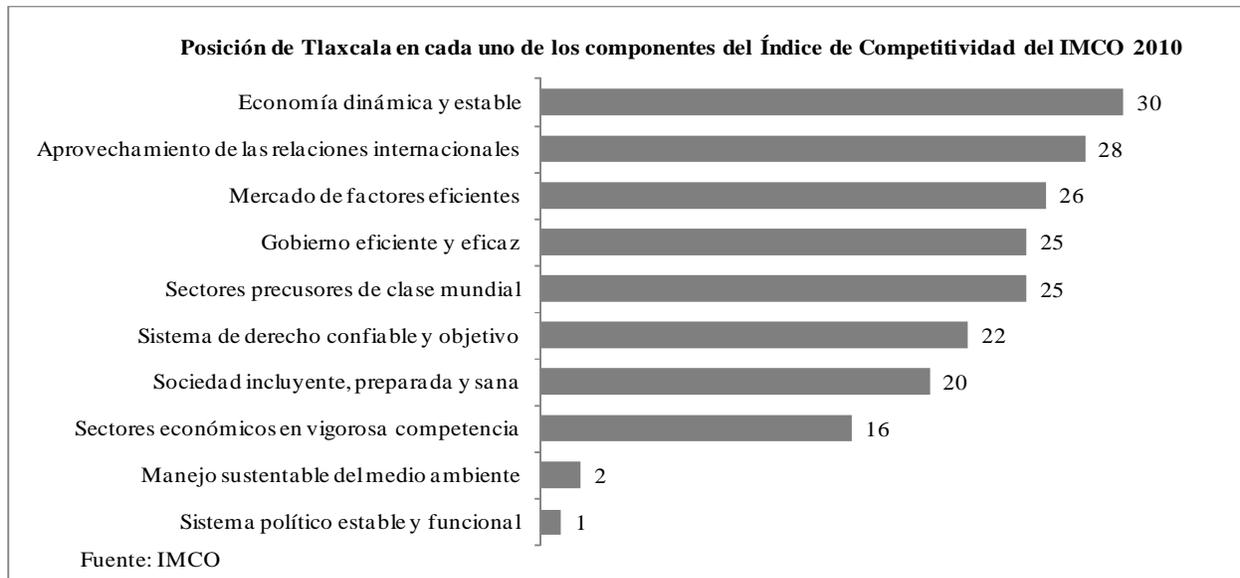
<sup>7</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tlaxcala, 2010, INEGI.

<sup>8</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.



A este respecto en los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16, se señaló que el índice de competitividad del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey 2010 ubica a Tlaxcala en el lugar 27º entre las entidades federativas del país. La entidad se encuentra en las últimas posiciones de tres subíndices: economía dinámica y estable, lugar 30º, aprovechamiento de las relaciones internacionales, lugar 28º y mercado de factores eficientes lugar 26º.

De acuerdo al Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Tlaxcala ocupó el lugar 19 en competitividad nacional en el año 2010. Este lugar se encuentra por debajo del promedio. Además, durante el periodo 2001 a 2010, el comportamiento de Tlaxcala en competitividad se vio marcado por inestabilidad con una clara tendencia a la baja. En el 2000, el estado ocupó el lugar número 13, mientras que para el periodo 2001 a 2010 su posición promedio fue en el lugar número 20.



De acuerdo a este Índice, las áreas en las que Tlaxcala se encuentra más rezagada en términos de competitividad son: economía dinámica y estable, aprovechamiento de las relaciones internacionales, mercado de factores eficiente, gobierno eficiente y eficaz, sectores precursores de clase mundial y sistema de derecho confiable y objetivo. Dentro de estas áreas, las debilidades principales son:

- Es el segundo estado con mayor presencia de mercados informales.
- Tercer estado con menor calificación en los índices de corrupción y buen gobierno, duración de procedimientos mercantiles y de calidad de la transparencia.
- Estado con menor competencia bancaria.
- Estado con una de las menores autonomías fiscales y eficiencia en la recaudación.

Por otra parte, es importante mencionar que el nivel de ingreso mensual de la población ocupada tiene la siguiente distribución: el 10.86% no recibe ingresos (no remunerada); el 18.16% recibe hasta 1 salario mínimo; el 30.59% percibe más de 1 y hasta 2 salarios mínimos; el 15.58 recibe entre 2 y 3 salarios mínimos; el 10.85% percibe entre 3 y 5 salarios mínimos y 4.67% percibe más de 5 salarios mínimos. Los bajos salarios tienen efectos en el poder adquisitivo y la demanda agregada potencial de la entidad, ya que el 95% de la población ocupada gana menos de 5 salarios mínimos o menos. Siendo que el salario mínimo en la entidad era de 54.47 pesos diarios en el 2010, por lo que el 18% de la población ocupada ganaba menos de 1,640 pesos mensuales.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores estratégicos, Tlaxcala 2010, INEGI.

A este respecto, de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, el estado cuenta con un PIB per cápita que representa la mitad del promedio nacional y su tasa de crecimiento se va rezagando respecto a la de otras entidades federativas. La inversión por persona económicamente activa también es menor en comparación con el promedio de los estados, por lo que su ubicación en materia de competitividad también está abajo del promedio nacional.

No existe una demanda efectiva que pueda impulsar el crecimiento de la economía a tasas más altas de las actuales, simplemente la demanda interna es muy débil y seguirá así en tanto no haya nuevas condiciones que incentiven el crecimiento.

Con base en los Censos Económicos del 2009 del INEGI, el estado contaba con 66,309 unidades económicas que ocupaban a 257,302 personas. De estas unidades económicas, en el sector privado y paraestatal operaron 49,425 unidades económicas ocupando a 168,938 personas y obtuvieron una remuneración de 4.9 miles de millones de pesos. Esto significa que en promedio cada unidad económica empleaba a 3.8 trabajadores y generaba una nómina de 19,043 pesos anuales, o 1,586 pesos mensuales, lo que da un coeficiente de nómina por empleado de 366 pesos.<sup>10</sup>

En el mismo año, los activos fijos eran de 42 mil millones de pesos y generaron 23 mil millones de pesos de Valor Agregado Censal Bruto, un coeficiente de activos fijos por trabajador de 247 mil pesos y de 136 mil pesos de Valor Agregado Bruto. Esto ubica al estado en el lugar número 30 a nivel nacional. Si se compara este dato con el de la formación bruta de capital fijo nacional de 291.4 miles de millones de pesos, resulta que Tlaxcala representa el 0.99% del total nacional. El resultado tiene que ser un bajo crecimiento del PIB estatal.

## **Inversión y Capital Fijo**

La baja productividad y los bajos salarios están directamente correlacionados con el bajo nivel de inversión y concretamente con el reducido coeficiente capital/trabajo. La inversión promedio anual en la entidad para el periodo 2000-2009 fue de 4,100 millones

---

<sup>10</sup> Censos Económicos 2009. Tlaxcala. INEGI.

de pesos, y su monto representó el 11% del PIB estatal. De ese total el 8% correspondió a inversión extranjera directa.<sup>11</sup>

De ese total de inversión, aproximadamente 1,400 millones de pesos son inversión física del sector público federal. Lo anterior muestra que la inversión física estatal, sin inversión extranjera directa y sin inversión federal, fue de 2,700 millones de pesos anuales en promedio. Este nivel de inversión es inferior al nivel nacional.

Si sumamos la inversión local, inversión extranjera e inversión federal, tenemos un coeficiente respecto del PIB de 11%, inferior a la tasa nacional de 20% para el mismo periodo. Se infiere que este coeficiente de inversión tan bajo es una de las principales causas de la falta de empleos y de los bajos salarios.

Por otra parte, la formación bruta de capital fijo se elevó de 408 millones de pesos en el año 2003, a un máximo de 2 mil millones en 2009, reduciéndose a un estimado de 1'500,000 pesos en el año 2010. En promedio la formación bruta de capital fijo ha representado el 1% del total nacional en el periodo 2000 - 2010, cifra superior a la participación de la entidad en el PIB nacional de 0.5%. Lo que indica una capacidad instalada no utilizada, y una baja productividad del capital.

La inversión extranjera directa realizada en el período 2000-2010 fue de 318.9 millones de dólares, lo que representó el 0.1% del total nacional en el periodo. También representó un promedio anual de 30.3 millones de dólares. Lo que ubica al estado en último lugar a nivel nacional. El monto ha variado anualmente, mientras que en 1999 fue de 44.8 millones de dólares, en el 2004 fue de 137 millones de dólares, en el periodo 2009 - 2010 el promedio ha sido de 26.2 millones de dólares anuales, lo que revela un severo desplome del comportamiento económico estatal.<sup>12</sup>

La inversión extranjera proviene en un 39% de los Estados Unidos; un 22% de Canadá; un 11% de Holanda; un 8% de Francia; un 6% de Alemania y un 10% de Suiza. Otros países aportan la diferencia, pero ninguno por si solo excede el 1%. La inversión extranjera directa por rama de actividad económica receptora en el periodo 1999 - 2010

---

<sup>11</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala, Diciembre 2010. INEGI.

<sup>12</sup> Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera 2010.

fue la siguiente: Fabricación de vidrio y productos de vidrio: 41%; confección con materiales textiles: 27%; industria automotriz: 5.6%; industria básica del hierro y el acero: 8.8%; confección de prendas de vestir: 4.3%; hilado, tejido y acabado de fibras blandas: 2.5% y otras: 1%.<sup>13</sup>

## Población y Trabajo

La población representa el principal activo de la entidad y es en términos económicos el capital humano que, aunado a los otros factores de la economía, va a sustentar el crecimiento y desarrollo de la entidad en los próximos años.

La tasa de crecimiento medio anual de la población en el periodo 2000 - 2010 en la entidad fue del 1.9%, superior a la tasa nacional de 1.4% mientras que el crecimiento de la PEA fue del 2.0%. Estos datos, aunados al lento crecimiento de la economía local, han hecho que la tasa de desocupación se haya incrementado de 3.3% en el año 2000 a 6.6% en el 2010.<sup>14</sup>

Lo anterior permite inferir que el ingreso de la PEA empleada en la entidad es inferior al promedio nacional y está declinando en el tiempo. Los indicadores económicos muestran que el ingreso promedio por hora trabajada de la población ocupada en 2010, fue de 23.1 pesos, lo que contrasta con el promedio nacional de 30 pesos, lo que representa un 30% menos que el promedio nacional.<sup>15</sup>

A esta situación se agrega el hecho de que la razón de dependencia (número de personas de cada cien, en edades “dependientes”, es decir de menores de 15 años y mayores de 64 años, respecto a las personas en edades “económicamente productivas”, es decir de 15 a 64 años, en la población) de Tlaxcala es de 58%, mientras que la razón nacional es de 55%. La tasa neta de participación económica (proporción de la población de 14 años y más de edad disponible para la actividad económica) es de 57.8% al cuarto trimestre del 2010. La tasa de ocupación es de 93.4%, por debajo de la tasa nacional de 94.4%.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera 2010.

<sup>14</sup> Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

<sup>15</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

Aunado a lo anterior, la PEA ocupada al cuarto trimestre del 2010 estaba distribuida de la siguiente forma: 2.2% empleadores; 20.3% trabajadores por cuenta propia; 67.9% trabajadores subordinados y remunerados y 9.6% trabajadores no remunerados. El 6.6% de la PEA total está desocupada. Lo anterior muestra un nivel muy bajo de empleadores, lo que dificulta el crecimiento del empleo. Asimismo, presenta una estructura laboral en la que siete de cada 10 trabajadores son subordinados y remunerados, lo que destaca la necesidad de crear mejores empleos con mayores ingresos, ya que el consumo doméstico está basado esencialmente en este elemento.

Por otra parte, de la PEA ocupada el 22.6% está sub-ocupada y sólo el 65.1% percibe ingresos, pero en la inmensa mayoría de los casos sus percepciones equivalen a una cifra que va de uno a dos salarios mínimos. El 49% de la PEA ocupada recibe hasta dos salarios mínimos. Este indicador de bajos salarios es un resultado de la baja productividad de la mano de obra en el estado y representa una de las principales limitantes para el desarrollo de la entidad.<sup>17</sup>

Es importante mencionar que en el 2010, el 37.7% de la PEA se encontraba en el sector informal y que cuatro de cada diez trabajadores en el estado carecen de protección social, no pagan impuestos y representan una competencia desleal para la economía formal. Asimismo, los datos anteriores nos señalan que cada empleador ocupa en promedio a 26 trabajadores subordinados y remunerados. Esto ubica a la economía de Tlaxcala en la categoría de pequeña empresa.<sup>18</sup>

Tlaxcala tiene una mayor proporción de su población dedicada a los sectores primario y secundario que el correspondiente a nivel nacional.

De la PEA ocupada que percibe ingresos el 62.4% carece de prestaciones laborales; el 67.8% no tiene acceso a seguros de salud; el 62.6% no tiene contrato de trabajo escrito; el 80.3% labora en MIPYMES; el 7.1% trabaja en empresas grandes, el 5.5% en el gobierno, el 13% en establecimientos pequeños, y sólo el 37% tienen trabajo bajo contrato escrito. Esto señala una situación de subdesarrollo agudo y de precariedad en las condiciones de trabajo de la PEA del estado.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tlaxcala, 2010, INEGI.

<sup>18</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

De acuerdo con estos datos de fuentes institucionales, en la primera década del presente siglo la economía del estado ha perdido dinamismo en lo que hace a su tasa de crecimiento, inversión, formación bruta de capital, generación de empleo y participación en el PIB nacional. Ello ha producido una baja en la productividad y en la competitividad del estado frente al resto de los estados y frente al extranjero.

El análisis de la situación de los sectores de la economía del estado, se realiza en la segunda sección de este Eje y se enuncian las medidas que se proponen para su fortalecimiento.

## **II. PROPUESTA**

El desarrollo y crecimiento sustentable de la economía de Tlaxcala debe fincarse en buena medida en un gobierno estatal estable y eficaz, respaldado por gobiernos municipales de igual naturaleza, a efecto de asumir el liderazgo en la promoción y coordinación del desarrollo integral de la entidad y, lo que es más importante, a efecto de eliminar rezagos e inercias y encabezar, a partir de sus propios cambios internos, un nuevo modelo de desarrollo: El gobierno estatal debe crear una nueva vía del desarrollo.

Para desarrollar el potencial de la economía de Tlaxcala se requiere un paquete congruente de instrumentos, incentivos y acciones. La prioridad es la inversión: inversión privada, pública federal; pública estatal, pública municipal, extranjera y público-privada en proyectos de co-inversión. Esta inversión debe generar empleos, crear infraestructura, modernizar el nivel tecnológico; elevar el nivel de producción, productividad, competitividad y generar un mayor capital humano.

El incremento en los niveles de inversión tiene requisitos que deben cumplirse, entre los más importantes: un estado rector, promotor y coordinador de la planeación estratégica; modernización administrativa para agilizar trámites; transparencia; políticas de fomento económico; infraestructura y mayores mercados, mejores cadenas productivas; mayor financiamiento; capacitación de mano de obra; y certidumbre jurídica.

## 1.6. Marco Regulatorio Adecuado y Simplificación Administrativa

### OBJETIVO:

Establecer un marco regulatorio eficiente y eficaz que reduzca los trámites y costos sin afectar el desarrollo de los negocios en el estado ni los intereses de los consumidores.

### ESTRATEGIA:

Revisar y actualizar los procesos de regulación con objeto de establecer una normatividad mínima, ágil, eficiente y transparente para propiciar el desarrollo de los negocios.

### LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.6.1. Promover los procesos de simplificación administrativa, que permita compararnos con los mejores sistemas del país.
- 1.6.2. Fortalecer el gobierno electrónico para los trámites de mayor demanda.
- 1.6.3. Implementar los criterios de mejores prácticas e ISO para el gobierno estatal.
- 1.6.4. Revisar la congruencia entre las diversas normas aplicables a la inversión y los negocios, evaluando el costo - beneficio de los trámites.
- 1.6.5. Fomentar el uso de ventanillas únicas para los trámites gubernamentales.

## 2. Sustentabilidad de los Sectores Económicos Estratégicos

### I. DIAGNÓSTICO

#### Sector Primario

El sector primario de la economía del estado aportó, en promedio entre 2008 y 2009, el 4.7% del PIB estatal, para lo cual se cuenta con una población ocupada del 17.7% del total de la PEA, lo que generó para el 2009 un valor de \$2.3 miles de millones de pesos, lo que representó el 0.2% del Valor Agregado Censal Bruto de la actividad económica, lo cual indica la baja productividad medida como (trabajador/ producto) o (trabajo/ valor agregado).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

El estado cuenta con una superficie en unidades de producción de 266 mil hectáreas, de las cuales 210 mil, que representan el 79.3%, tienen actividad agropecuaria o forestal. Aproximadamente 205 mil hectáreas, equivalentes al 77% del total, son de tierras de labor; 57 mil hectáreas, o sea el 21% son áreas con pastos no cultivados y 2 mil hectáreas (el 0.8%) son de bosques.<sup>21</sup>

## Agricultura

Durante los últimos años, el crecimiento de las actividades agrícolas ha sido moderado y muestra la ausencia de programas de mediano y largo plazo, generando condiciones de baja productividad y, por tanto, de pobreza para importantes grupos de productores rurales que reciben en forma insuficiente los beneficios de las políticas de fomento económico que se ponen en práctica en otras entidades federativas.

La participación del área agrícola en la superficie total de las unidades de producción es de 77%, frente al 27% a nivel nacional. Una vez más, se observa una desproporción entre la superficie de tierra dedicada al sector y el monto de mano de obra, respecto de la producción del sector primario.<sup>22</sup>

El sector agropecuario, en 2008, reportó 93 mil unidades de producción con una superficie de 266 mil hectáreas, es decir, un tamaño promedio por unidad de producción de 2.8 hectáreas, frente a las 20 hectáreas del promedio nacional, sin la suficiente tecnificación y organización productiva, salvo pocos casos de unidades de riego o que dan valor agregado a los bienes para comercializarlos. Por ello hay baja productividad y las pequeñas extensiones impiden mecanizar el campo, por lo tanto dependen casi totalmente del agua pluvial para sus cosechas.<sup>23</sup>

Existen 246 ejidos y comunidades agrarias, con un total de 44 mil ejidatarios y comuneros. La superficie ejidal y comunera es de 202 mil hectáreas, lo que representa el 96% del total de la superficie dedicada a esta actividad. De lo anterior se desprende que la modernización del campo en la entidad tiene que orientarse esencialmente al sector social y a promover el desarrollo rural.

---

<sup>21</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*

Los principales productos agrícolas son: maíz forrajero y grano (5% del total nacional); alfalfa verde (0.6%); trigo grano (2.6%); cebada grano (14.5%) y avena forrajera (0.7%). Por otra parte, solamente el 12% de las tierras sembradas cuentan con sistemas de riego; el 4% de las unidades tienen tractor; el 6% tiene vehículos; el 33% cuenta con bodegas y el 48% tiene pozo para riego. Todo ello explica también la baja productividad del sector agrícola.<sup>24</sup>

En cuanto a los cultivos perennes destaca la producción de hortalizas y frutales, como alfalfa verde, nopal, manzana y durazno, que son los de mayor rentabilidad. Sin embargo, este sector de la agricultura requiere de mayor apoyo, a través de proyectos productivos y así aumentar el ingreso y fomentar el empleo.

En los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16 se planteó que los campesinos de la entidad reciben pocos apoyos por parte de los gobiernos federal y estatal y que es prácticamente nulo el acceso al crédito, bajo consumo de insumos y escasos los servicios de asistencia técnica, por lo que son menores los rendimientos por hectárea en los cultivos de temporal respecto a otros estados.

Sin embargo, hay algunos indicadores positivos: el 55% de la superficie se siembra con semilla mejorada, el 52% de la superficie cuenta con servicios de asistencia técnica, el 69% de la superficie está asegurada y 40,648 productores están inscritos en el PROCAMPO y reciben sus beneficios.<sup>25</sup>

## **Ganadería**

La ganadería es una actividad poco desarrollada a lo largo y ancho de la entidad, que afronta diversos problemas, entre los cuales destaca la pequeña extensión territorial para la ganadería extensiva, la erosión del suelo que afecta los pastos naturales, la falta de asistencia técnica y de financiamiento, especialmente de crédito refaccionario.

---

<sup>24</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

<sup>25</sup> Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala 2010, INEGI.

La superficie dedicada a la ganadería asciende a 57 mil hectáreas, principalmente de pastoreo, en tanto que la superficie agrícola es mayor 3.5 veces. El valor de la producción pecuaria en su conjunto representa la mitad del valor de la agrícola, pese a ocupar el 25% de la superficie dedicada a cultivos básicos y perennes.

Por otra parte, el sector pecuario contaba el año 2008 con 80,893 unidades de producción, distribuidas de la siguiente manera: bovino: 12,938 unidades que representan el 16% del total; equino: 10,655 unidades, 14 % del total; porcino: 15,322, 18% del total; ovino: 1,117, 2% del total; y, otros: 40,861, 50% del total.<sup>26</sup>

El problema radica en las limitadas existencias de cada unidad ganadera. Por ejemplo, el promedio de cabezas por unidad es el siguiente: bovino: 5 cabezas; equino: 2.2 cabezas; porcino: 5.3 cabezas; ovino: 126 cabezas.<sup>27</sup>

Estos datos constituyen promedios y muestran unidades pequeñas de producción en las que existe poca mecanización, insuficiente tecnología, nulas economías de escala, hatos reducidos y, en consecuencia, baja productividad.

## Desarrollo Forestal

La entidad cuenta con más de 2 mil hectáreas de bosque, equivalentes al 0.8% de la superficie de las unidades de producción e inferior al nacional que es de 3.5%. El 4.5% de los ejidos y comunidades agrarias se dedican a la producción forestal, mientras que a nivel nacional el mismo coeficiente es de 9.6%.<sup>28</sup>

La producción forestal en el estado en el 2008, medida por volumen, fue de 28,337 m<sup>3</sup> de rollo, lo que la ubicó en el lugar número 14<sup>o</sup> a nivel nacional. La producción de coníferas, es relativamente importante ya que se producen alrededor de 24 mil m<sup>3</sup> de rollo, lo que ubica a la entidad en el lugar número 14<sup>o</sup> a nivel nacional.

---

<sup>26</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tlaxcala, 2010, INEGI.

Las actividades forestales y acuícolas tienen un valor marginal en la economía estatal. Con respecto al aprovechamiento forestal, solamente .45% de las UPR del estado se dedican a actividades forestales. En consecuencia, el valor de la producción forestal en el estado es de apenas 21 millones de pesos anuales (2009). Por su parte, la acuicultura aporta solamente 15.7 millones de pesos anuales (2009) al PIB de Tlaxcala.

En síntesis, el estado que guarda el sector primario en la entidad se puede caracterizar por su baja productividad.

## **Sector Secundario**

El sector secundario de la economía del estado ocupa al 32.1% de la PEA y aporta el 30% del PIB estatal. Sin embargo, el sub-sector manufacturero aporta el 63% del Valor Agregado Bruto de la entidad, por lo cual amerita profundizar de manera específica en su análisis.<sup>29</sup>

## **Industria Manufacturera**

Durante las últimas tres décadas la industria manufacturera ha sido el pilar del desarrollo del estado, aunque en años recientes se ha debilitado su crecimiento por diversas causas, entre ellas la política económica nacional, que no apoya en forma suficiente a las pequeñas y medianas empresas, a la desarticulación de las cadenas productivas y a la falta de una gestión más dinámica por parte de la entidad para promover inversiones y evitar la salida de empresas de nuestros corredores, ciudades y parques industriales.

Los datos muestran que la industria manufacturera aporta el 26.3% del PIB estatal; ocupa al 32.1% del personal, que representa el 54% de las remuneraciones totales en el estado; cuenta con 47% del total de los activos fijos y genera el 63% del Valor Agregado Censal Bruto. Los datos señalan que el sector de industrias manufactureras

---

<sup>29</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tlaxcala, 2010, INEGI.

es el más importante en la economía local, aunque su productividad es baja si la medimos por el coeficiente (trabajo/producto).<sup>30</sup>

El sector está integrado por 8 mil unidades económicas (año 2009), ocupa a 58 mil trabajadores, genera remuneraciones por 3 mil millones de pesos, cuenta con 20 mil millones de activos fijos y genera un Valor Agregado Censal Bruto de 15 mil millones de pesos, equivalente al 1% del total nacional.

Estos datos muestran los siguientes coeficientes: 7.46 trabajadores empleados por unidad manufacturera; 52,640 pesos de remuneración anual por trabajador, o sea un salario mensual de 4,386 pesos promedio.

Esto nos indica de que a pesar de que se trata de un sector con una productividad baja (Valor Agregado/Trabajador), (PIB/Trabajador), o (%PIB)/ (%de la fuerza de Trabajo), el valor agregado, y la remuneración, que está vinculada a la productividad, representan el sector con mayores posibilidades de crecimiento económico.

Cabe señalar que si bien el PIB del estado representa solamente el 0.5% del PIB nacional, la producción manufacturera representa el 1% del valor de la producción manufacturera total a nivel nacional. Del total del personal ocupado en el sector manufacturero el 68% está integrado por obreros y el 32% por empleados. Una tercera parte de las remuneraciones está representada por prestaciones sociales.

Del sector de industrias manufactureras, los subsectores más importantes son:

### **Por unidades económicas**

La industria alimentaria con el 48% de las unidades económicas; la fabricación de prendas de vestir con el 13%; la fabricación de productos a base de minerales no metálicos con el 6% y fabricación de insumos; y acabados textiles con el 2% de unidades.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

<sup>31</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

**Por personal ocupado**

La industria alimentaria con el 23% del sector; la fabricación de prendas de vestir con el 22% del sector; y la fabricación de productos a base de minerales no metálicos con el 11% del sector.<sup>32</sup>

**Por Remuneraciones**

La fabricación de prendas de vestir con el 15% del total; la fabricación de productos a base de minerales no metálicos con el 12%; la fabricación de insumos textiles y acabado textil con el 10%; la industria química con el 9%; la industria del plástico y del hule con el 7.5%; e industria del papel, 6%.<sup>33</sup>

Los principales renglones de la industria manufacturera en términos de sus unidades de producción, sus activos fijos y su valor agregado son:

**Por Activos Fijos**

La fabricación de productos a base de minerales no metálicos, 26%; la industria alimentaria, 17%; la industria química, 11%; e industria del papel, 9%.

**Por Valor Agregado Bruto**

Fabricación de productos a base de minerales no metálicos, 24%; industria alimentaria, 24%; industria química, 16%; industria del papel, 14%; e industria metálicas básicas, 10% del sector.

Es importante señalar que la industria manufacturera aporta poco más de dos quintas partes de la formación bruta de capital fijo en el estado. Por tanto, el sector es esencial en la elevación del nivel de formación bruta de capital fijo para la entidad y en consecuencia el aumento de la productividad de la industria.

En la entidad contamos con 38 empresas del sector automotriz que representan el 14.28% de la industria instalada en el estado. De marzo de 2010 a marzo de 2011 se

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*

<sup>33</sup> *Ibíd.*

ha dado a nivel nacional un incremento del 26.3% en la producción de vehículos y 17.8% en la exportación, lo que implica una recuperación del sector.

Debe destacarse que la crisis económica de 2008 - 2010 ha afectado de manera especial y generalizada a la industria manufacturera, sobre todo en la cadena textil, en la industria alimentaria, y en la producción de maquinaria y equipo.

En los Foros Tlaxcala 11:16 se hizo un análisis cualitativo de la problemática industrial del estado y se aportaron propuestas diversas para su solución. En general se señaló que la baja productividad y la competitividad son los factores que tienen la mayor incidencia en el rezago industrial, lo cual permite que las grandes empresas transnacionales desplacen del mercado a medianas y pequeñas empresas tlaxcaltecas, inhibiendo la creación de empresas e inclusive provoca el cierre de empresas en nuestro territorio.

Por otra parte, se señaló que hay una deficiente cultura empresarial entre los micro y pequeños empresarios, los cuales no cuentan con información financiera y fiscal adecuada, ni reciben capacitación técnica y administrativa, además de que no cuentan con facilidades institucionales para la realización de trámites por la falta de una adecuada relación entre el gobierno y los empresarios, de tal suerte que faltan incentivos para aprovechar el espíritu emprendedor que propicie el establecimiento y operación de los agentes económicos.

Esta situación se agudiza debido a que no a existido una planeación estratégica por parte del gobierno para alcanzar una mejor vinculación entre la industria y las instituciones educativas de nivel superior, por lo cual los puestos directivos y gerenciales son otorgados a personas que proceden de otras entidades federativas, sin considerar la capacidad y experiencia de profesionistas egresados de las universidades y tecnológicos del estado.

Asimismo, existen contrastes regionales entre zonas de adecuada infraestructura, servicios educativos y de salud y otras con grandes rezagos sociales, ocasionando desequilibrios como los de la zona oriente del estado que carece de apoyos económicos, tecnológicos y de comunicaciones para el desarrollo de las PYMES.

Se afirmó también que los parques industriales están subutilizados porque no se ha logrado aprovechar integralmente su capacidad instalada y que hay escaso interés del gobierno y de los agentes económicos para la protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como para el tratamiento de aguas residuales. Igualmente, se dijo que existen problemas en torno a la defensa de los derechos de los trabajadores y al respeto de los ordenamientos en materia de seguridad laboral en las empresas.

Se destacó la problemática de la industria textil del estado, específicamente sobre las situaciones que afronta en materia de innovación tecnológica, falta de crédito institucional y de la competencia desleal por el contrabando de mercancías extranjeras, así como emigración de mano de obra calificada por falta de oportunidades de empleo, impidiendo el desarrollo de cadenas productivas y la consolidación de pequeñas y medianas empresas.

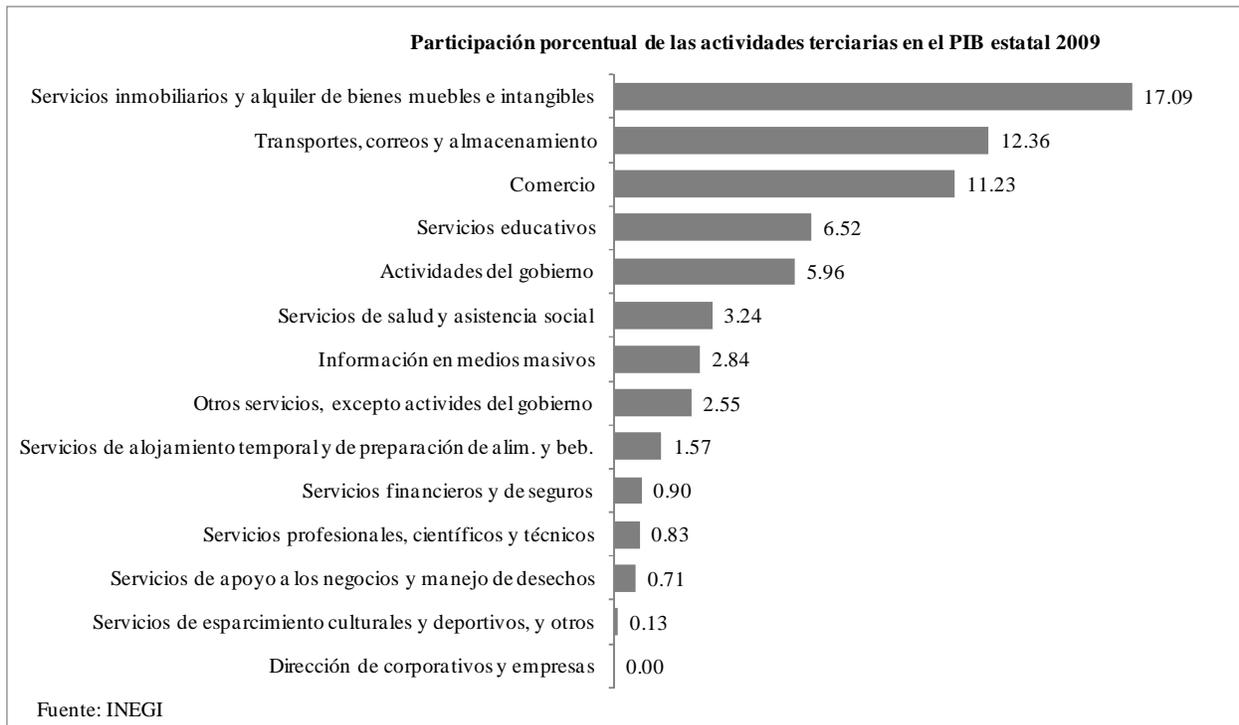
Igualmente, se destacó la situación de la industria de autopartes que presenta ventajas competitivas en el ámbito geoestratégico, tanto por la localización territorial del estado, como por su adecuado sistema de transporte que facilita la comercialización de los insumos para la industria automotriz, para lo cual se pidió que se mantenga el programa dual de capacitación entre el gobierno y las empresas de esta rama industrial.

Se señaló también que es necesario impulsar vigorosamente la innovación y la educación tecnológica como sustento del desarrollo de la industria manufacturera, promoviendo las acciones necesarias para la apertura de empresas y evaluando las amplias posibilidades que tienen nuevas áreas económicas como las industrias del medio ambiente, las telecomunicaciones, la biotecnología y otras.

## **Sector Terciario**

El sector terciario ocupó el 49.9% de la población ocupada y aportó el 65.9% del PIB estatal durante el 2010. La productividad medida por el coeficiente (trabajo/ producto) hace a este sector el más productivo de la entidad. Los subsectores más importantes del sector terciario son básicamente el comercio y el turismo.

Dentro del conjunto de actividades terciarias, la más importante es la que se integra por los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles. Le siguen los transportes, correos y almacenamiento; el comercio; los servicios educativos y las actividades del gobierno. En conjunto, este grupo aporta el 80% del total de las actividades terciarias del estado. Esta estructura del sector terciario es similar a la del país, donde las tres actividades principales son las mismas que en Tlaxcala.



Al analizar el crecimiento promedio de cada actividad, destaca que solamente los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas registraron un descenso en su valor entre 2006 y 2009 (-8.65%). Los demás crecieron, destacando los servicios financieros y de seguros; la información en medios masivos; los transportes, correos y almacenamiento; y los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles. En el país, solamente dos actividades de este sector muestran descensos en su crecimiento durante el mismo periodo: los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas y el comercio.

## Comercio

En el año 2008, el comercio aportó el 12% al PIB estatal, representa el 53% de las unidades económicas; ocupa al 36% del personal con trabajo en la entidad; genera el 14% de las remuneraciones de la entidad; tiene el 7% de los activos fijos del estado, y el 11% del Valor Agregado Censal Bruto de la entidad.<sup>34</sup>

El subsector comercio tenía 25,080 unidades económicas al por menor, con un personal ocupado de 54,523 personas, con 411 millones de pesos de remuneraciones; con activos fijos de 2.4 miles de millones de pesos y generando 1.7 miles de millones de pesos de Valor Agregado Censal Bruto.<sup>35</sup>

Del total de las unidades económicas del subsector comercio, 1,324 unidades corresponden al comercio al por mayor. El 92% de las unidades económicas del subsector se dedican al comercio al por menor y el 8% restante al comercio al por mayor.

El 94% de las unidades económicas del comercio al por menor, son micro empresas con un número de empleados que van de 1 a 10. Estas ocupan al 90% del personal que trabaja en el subsector y generan el 62% de las remuneraciones, lo que representa un salario promedio de 7,536 pesos anuales.

Las micro empresas con menos de 10 empleados, ocupan al 34% del personal, las pequeñas empresas con un número de trabajadores que van de 11 a 50 personas ocupan el 9.5%, dan trabajo solamente al 1% de las unidades económicas, empresas medianas con un número de empleados que van de 51 a 250 personas. Las micro empresas de comercio al por mayor ocupan al 60% del personal del subsector; las pequeñas empresas del comercio contratan al 20% del personal ocupado y las empresas medianas al otro 20% de los empleados en este subsector.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, 2005-2009. INEGI.

<sup>35</sup> Censos Económicos 2009. INEGI.

<sup>36</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

El valor agregado del subsector comercio al por menor y al por mayor, tenía en 2008 activos fijos por casi \$3 mil millones de pesos y generaron 2.6 miles de millones de pesos de valor agregado censal bruto. Se puede considerar que el desempeño del subsector comercio en el periodo 2008 - 2010 ha sido muy débil.

## **Industria de la Construcción**

Por lo que hace a la industria de la construcción, el valor de su producción en el año 2010 fue de 375 millones de pesos, lo que representó el 0.2% del total nacional y ubicó a la entidad en el lugar 32° a nivel nacional.<sup>37</sup>

El personal ocupado en el 2010 fue en promedio de 1,023 personas por mes, con remuneraciones por obrero de 2,800 pesos mensuales. En tal año, el nivel de actividad de las empresas dedicadas a la construcción fue de 57.5%, o sea más de la mitad de las empresas del sector estaban en situación de inactividad.<sup>38</sup>

La industria de la construcción se encuentra con niveles muy bajos de actividad y con niveles altos de subutilización de su capacidad instalada. Es importante señalar que el 80% de la obra del sector en el 2010 fue de carácter público.

## **Turismo**

El turismo genera casi el 2% del PIB estatal con una infraestructura integrada por 199 hoteles, con 3,724 habitaciones, para un promedio de 19 habitaciones por hotel. Tal número de unidades turísticas, tiene sus correspondientes efectos en economías de escala y productividad. Asimismo, resalta la insuficiencia de una infraestructura adecuada para el turismo de altos ingresos.

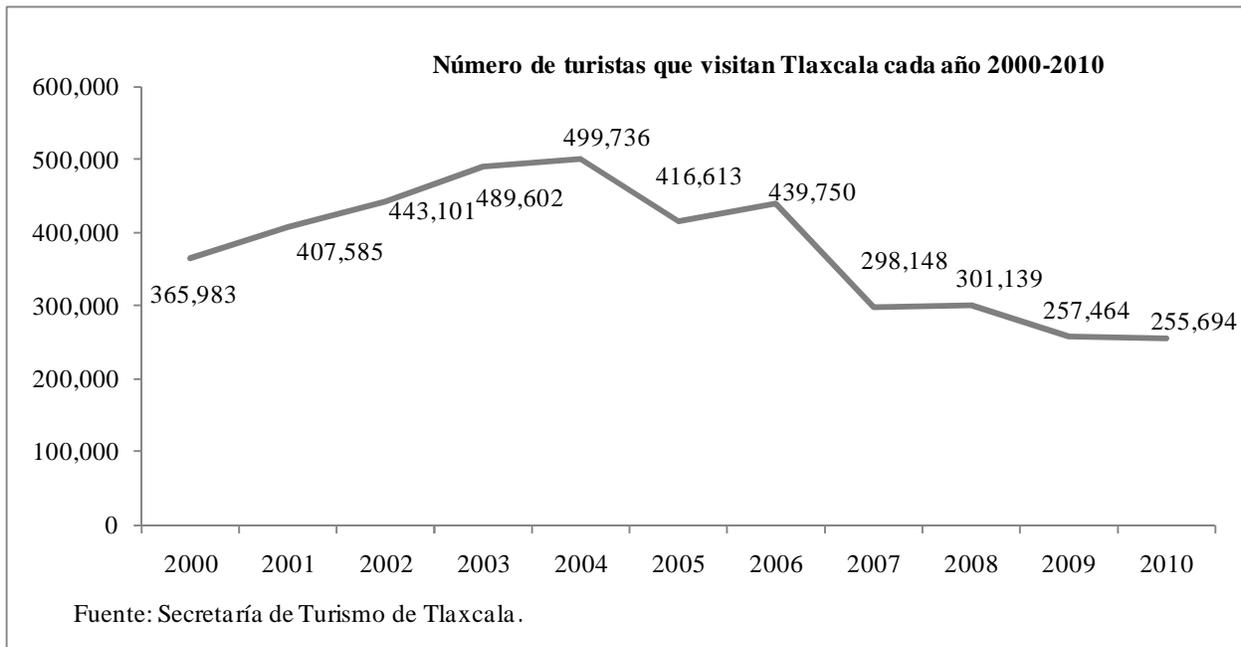
---

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> *Ibíd.*

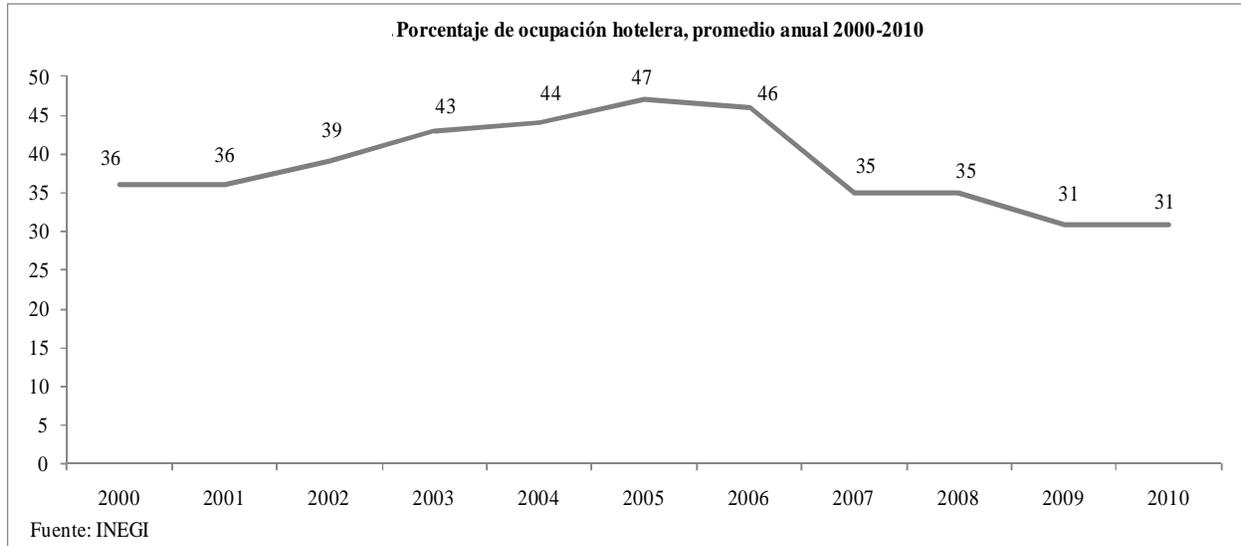
Del total de hoteles, el 6% son de cinco o cuatro estrellas y el 94% restante de tres estrellas o menos. Asimismo, la entidad cuenta con 9 centros nocturnos, 29 bares, 8 discotecas, 22 agencias de viaje y un Centro de Convenciones.

El flujo de turistas al estado en los últimos seis años ha estado en un rango que va de 250 a 416 mil turistas, lo que da un promedio de 328 mil turistas por año en el periodo 2005 - 2010. En el año 2010 la cifra fue de 255 mil 694.

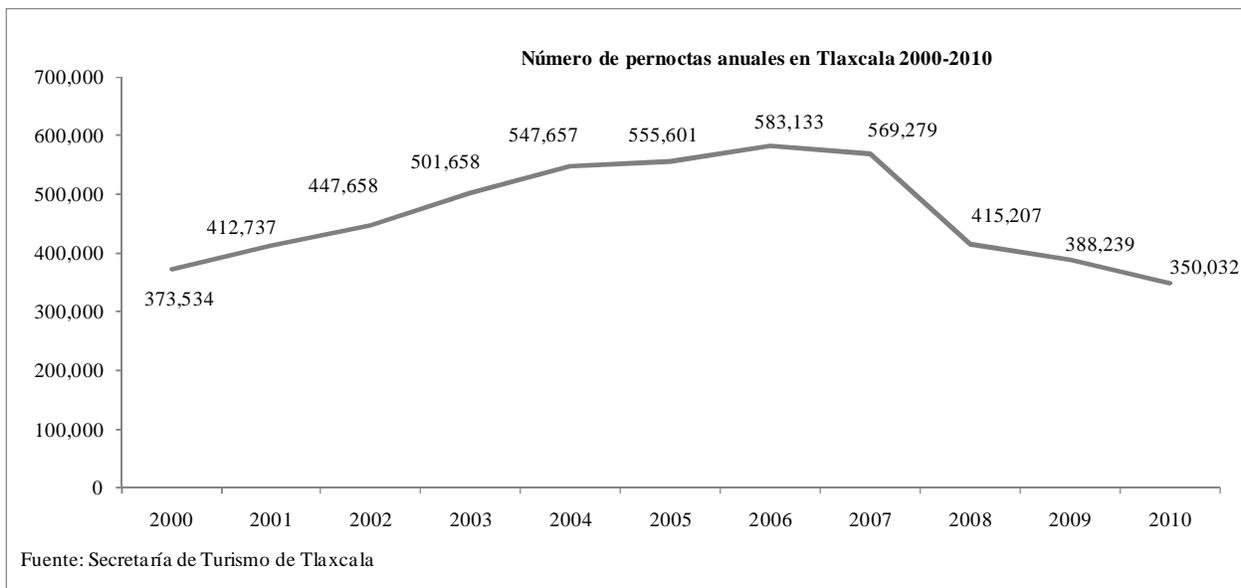


Nueve de cada diez turistas son de origen nacional y, de ellos, más de la mitad provienen del Distrito Federal y Puebla. Se estima aproximadamente un gasto promedio por turista de 670 pesos diarios por turista nacional y de 860 pesos diarios por turista extranjero.

La ocupación hotelera ha venido disminuyendo desde 2005, cuando se registró un índice de 47% como promedio anual, mientras que en el 2010 fue de 31%. En ninguno de los años intermedios hubo alzas (2006: 46%, 2007: 35%, 2008: 35%, y 2009: 31%).



Esta disminución en el flujo de turistas se manifiesta en el número de pernoctas que se dan cada año en el estado, las cuales disminuyeron en 6.29% durante el mismo período.



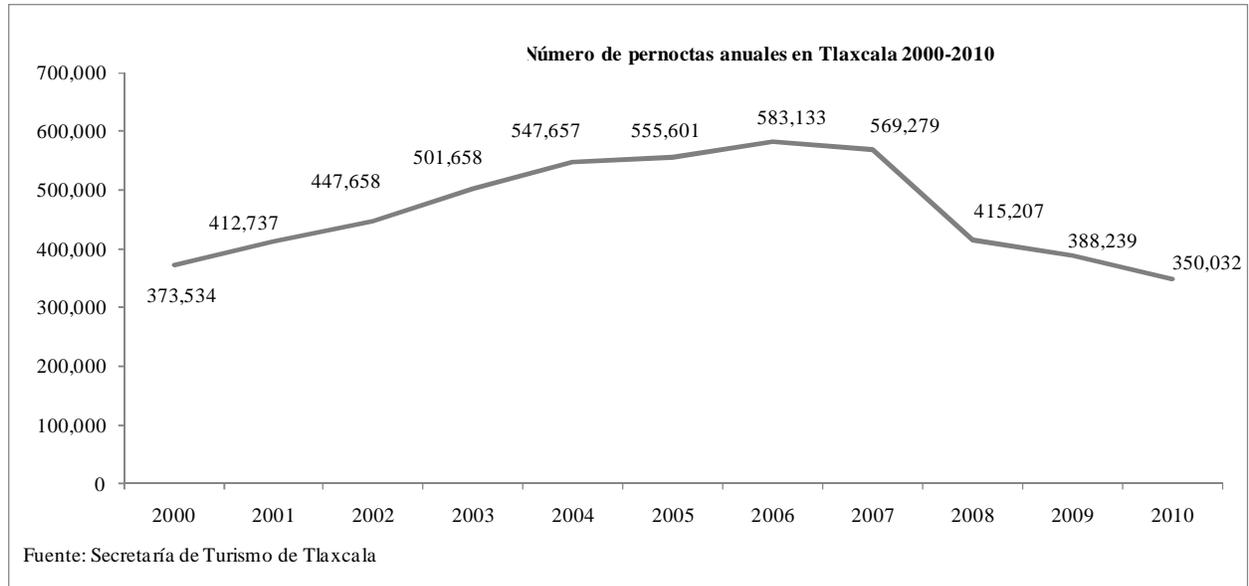
Actualmente, el turismo enfrenta limitaciones entre las cuales destacan las siguientes: la inversión en infraestructura turística se ha estancado, la oferta turística estatal sólo se ha promocionado en segmentos secundarios, lo que ha incidido en que el flujo de turistas no se haya incrementado en los últimos años.

Es negativo el posicionamiento de Tlaxcala como destino turístico. Se le considera como un destino residual entre los turistas que viajan a Puebla o quienes tienen como destinos finales Veracruz y Oaxaca. La Feria de Tlaxcala, uno de los principales atractivos turísticos de la entidad cada año, no figura en los diez primeros lugares de las ferias importantes del país. Pese a contar con elementos distintivos que potencialmente podrían tener un impacto relevante en todas las áreas turísticas del estado, como la gastronomía y el pulque, Tlaxcala tampoco tiene un posicionamiento adecuado en el ámbito nacional.

Tlaxcala también cuenta con atractivos turísticos que no se han explotado adecuadamente en todo su potencial para que puedan ofertarse como productos turísticos, por lo que su impacto para generar flujo turístico y derrama económica es muy reducido. Cacaxtla es uno de los atractivos que no se aprovecha adecuadamente, en parte porque no genera pernocta o genera pernocta en Puebla, debido a que ahí la oferta de servicios turísticos es más competitiva.

El personal que labora en el sector no cuenta con la suficiente capacitación para brindar servicios de calidad a los visitantes. De igual manera, la comercialización y los canales de venta no son eficientes; se carecen de enlaces con los proveedores turísticos y hay una segmentación entre la promoción, la comercialización y los proveedores turísticos locales. Además, se carece de coordinación entre hoteles, restaurantes y transportistas.

De igual forma, se requiere de un sistema eficiente de monitoreo, seguimiento y evaluación del sector turístico en la entidad. El sistema de registro de hospedaje que es tomado en cuenta por la Secretaría de Turismo Federal para calcular la pernocta en el país (DATATUR), sólo considera a la ciudad de Tlaxcala, lo cual es insuficiente para guiar las políticas y programas vigentes.



## Ciencia, Tecnología e Innovación

El estado de Tlaxcala no cuenta a la fecha con un Programa Estatal de Ciencia y Tecnología, resaltando de igual manera como el único estado de la República que no tiene instalado un Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, no obstante que la ley de la materia previo su creación, conformación y atribuciones. La participación del gobierno estatal en los programas federales en Ciencia y Tecnología no ha sido constante. El Estado de Tlaxcala ocupa la posición 28 en cuanto al número de alumnos inscritos en un posgrado.

El estado de Tlaxcala sólo tiene 27 empresas, entidades o personas físicas consideradas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT). De este total, 63% son empresas, 22.2% son instituciones de educación superior (sedes y subsedes), 7.4% son dependencias de administración pública, mientras que el otro 7.4% restante son personas físicas con perfil académico o con actividad empresarial.

El estado de Tlaxcala ocupa el lugar 27 en personas con estudios profesionales y posgrado; en Productividad Científica el lugar 21, y en Infraestructura Empresarial la posición 23, en el Sector de Tecnologías de la Información y Comunicación la entidad

se encuentra en el lugar 22 en infraestructura para la investigación, el estado ocupa el lugar 29 y en Inversión en Ciencia y Tecnología el lugar 16.

## II. PROPUESTA

Los principales problemas de la economía estatal están localizados en la industria manufacturera (textiles, alimentos, producción de maquinaria y equipo), en áreas rurales tradicionales y en la ocupación informal, se correlacionan directamente con la obsolescencia o desfase tecnológico, el predominio de métodos tradicionales de producción y la insuficiencia generalizada de fuerza de trabajo calificada.

El crecimiento económico de la entidad radica en asegurar que los factores de la producción y los recursos contribuyan a su expansión. En todos los sectores de la economía estatal existen carencias y potencialidades de crecimiento económico que deben ser atendidas para resolver las primeras y concretar las segundas.

En el sector agropecuario, una de las carencias es la falta de financiamiento para incrementar el uso de insumos y de servicios modernos que permitan aumentar los activos en el campo y desarrollar la agro-industrialización. El crédito al sector tiene que elevarse, mediante una mejor organización de las pequeñas unidades de producción e impulsar su modernización, para lo cual se requiere avanzar en diversos frentes en la producción y en el mejoramiento de la comercialización.

Se apoyarán las formas de asociación que los productores requieran. En el sector primario se observan potencialidades derivadas de buenas condiciones agroclimáticas y de propiedad de la tierra, de aceptable asistencia técnica, mecanización, uso de fertilizantes y semillas mejoradas, que debieran reflejarse en la diversificación de cultivos para incrementar los cultivos cíclicos y los perennes, así como en la adopción de modalidades de producción más rentables.

En consecuencia, se promoverán inversiones institucionales para realizar obras de infraestructura y equipamiento en los ámbitos agrícola, ganadero y acuícola. Igualmente se canalizarán recursos al desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y

### **3. Infraestructura para Impulsar el Crecimiento**

#### **I. DIAGNÓSTICO**

En nuestros días, todo proceso de desarrollo tiene como fundamento contar con una infraestructura económica y social que sustente las actividades necesarias para alcanzar adecuados ritmos de crecimiento económico, generar empleos y mejores niveles de bienestar. De los avances o retrocesos en materia de infraestructura depende la dinámica de la economía y las posibilidades de sustentar el desarrollo social.

Por las características de su localización geográfica en la región centro del país, las cuales le brindan una alta potencialidad económica, como por las limitaciones de sus recursos naturales que pueden constituir obstáculos al crecimiento, y por sus variables demográficas y sus impactos en las necesidades de habitación, se considera que el estado debe poner énfasis en el desarrollo de la infraestructura relativa al transporte, al uso del agua y a la construcción de viviendas.

#### **Sistema de Transporte**

El sistema de enlaces es una condición básica para el crecimiento. La falta de infraestructura de transporte, su operación deficiente o mantenimiento inadecuado, constituyen frenos a la expansión de la economía, debido a que inhiben las inversiones, impide los flujos comerciales, la generación de empleos y retrasa el desarrollo entre estados, regiones y países. Actualmente es el vértice en la nueva dinámica del libre comercio y de la economía globalizada.

La infraestructura de transporte y comunicaciones también es factor de competitividad; su calidad, eficiencia, eficacia, cobertura y operatividad determinan los niveles de crecimiento del producto e impacta el desarrollo social a un grado tal que se le considera un factor estratégico para el mejoramiento de las condiciones de vida. Además es una variable económica que incide en la generación de valor agregado y permite la multiplicación de inversiones.

En este aspecto, deben destacarse las contribuciones que el sector hace a la formación del producto interno bruto del estado, el cual asciende al 7%, sólo después del ramo de servicios inmobiliarios y de alquiler. Además es importante por el número de personas que ocupa, el nivel de remuneraciones a los trabajadores, su consumo intermedio, sus activos fijos y sus aportaciones a la formación bruta de capital fijo y al producto per cápita.

En la historia del estado, el transporte ha sido un factor de cambio, crecimiento y bienestar. La construcción de los ferrocarriles en el siglo XIX y de carreteras en el siglo XX, impulsaron cambios en la economía local al facilitar la salida de los bienes de origen agrícola e industrial producidos en el estado. Posteriormente se constituyeron en el tapete del desarrollo del proceso de industrialización estatal.

Actualmente en la infraestructura de transporte del estado predomina el transporte por carretera, debido a los cambios en el uso de los ferrocarriles y a la carencia de instalaciones para el transporte aéreo, pese a contar con un aeropuerto que se utilizó para fines comerciales en forma limitada y luego se dejó su administración a instancias federales, pero sin proporcionar servicios para la sociedad.

La infraestructura carretera del estado es una de las más importantes del país, tanto por su extensión como por su densidad y representa uno de los principales activos para sustentar el crecimiento. Con base en la información oficial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado, esta red se conforma por 534.1Km. de carreteras federales, representando el 40.3% y 790.9 Km. de carreteras estatales que conforman el 59.7%. De las vías federales, 271 Km. son troncales y 263 Km. son secundarias. De las estatales 502 Km. son secundarias y 75.7 Km. son primarias. Aunado a las anteriores, la entidad cuenta con 1,047 km. de caminos rurales.

No obstante que nuestro sistema de enlaces permite una conectividad adecuada al vincular al estado con las entidades de la región centro, especialmente con la construcción del Arco Norte, existen problemas de mantenimiento y preservación de vías estatales, caminos rurales y conexiones con comunidades pequeñas, lo cual afecta el desarrollo equilibrado de las regiones del estado.

En la entidad prestan servicios de transporte 1,820 empresas, de las cuales 1,526 son de carga y 294 de pasajeros. Tales unidades económicas tienen una flota de 5,722 unidades, correspondiendo 4,128 a carga general, 314 a carga especializada, 960 a transporte de pasajeros y 320 para actividades turísticas, contando con 20 terminales de pasajeros y una central para autobuses.

En cuanto a la infraestructura ferroviaria el estado cuenta con 214 kilómetros, recorridos por 21 trenes con 40 equipos, siendo de las empresas Ferrosur y Kansas City Souther de México las operadoras de los servicios de carga bajo el esquema de concesión.

La alta densidad de carreteras en el estado hace propicio su uso intensivo, aunque han disminuido las presiones del tráfico de carga con la construcción del Arco Norte. Aun así se considera que la carretera 136 “Calpulalpan – Tlaxcala - El Carmen Tequexquitla” sigue saturada. Igualmente la carretera 119, que cruza al estado en sentido norte-sur y lo conecta con la ciudad de Puebla, tiene problemas de saturación en los tramos Panzacola -Tlaxcala y Zacatelco, por sus nuevos usos urbanos.

Sin embargo, el transporte de carga utiliza como alternativa la vía Corta Puebla-Tlaxcala que cuenta con 4 carriles de circulación, aunque el intenso proceso de urbanización ha provocado la ocupación desordenada del suelo de las localidades que se ubican a su vera afectando su efectividad como vía regional de transporte.

En el tramo Tlaxcala-Apizaco hay menores problemas de circulación, por disponer también de cuatro carriles que forman parte de la prolongación de la autopista San Martín-Tlaxcala. El tramo Apizaco-Tlaxco tiene un bajo volumen vehicular debido a que la región tiene todavía un insuficiente ritmo de crecimiento económico, pero comunica a la entidad con la región norte del estado de Puebla y con Veracruz.

Adicionalmente hay problemas en la red carretera referentes a señalización dado que es insuficiente y no cubre las reglas que norman este proceso de información. Igualmente dado su carácter semiurbano o urbano propicia la existencia de topes que originan diversos problemas. También hay invasión de los derechos de vía que afectan su funcionamiento y limitan la posibilidad de ampliaciones viales.

A pesar de ser la segunda entidad en cuanto a la densidad de carreteras, existen rezagos en las vialidades rurales, que constituyen un capital social básico, ya que eliminan el aislamiento de la población y permiten la comunicación con los mercados para una comercialización que evite el oneroso intermediarismo.

En ese ámbito del transporte rural se ha abandonado el trabajo en faena, por lo que las obras tienen altos costos. La utilización de esa forma de participación social generaría ahorros considerables, porque existe la experiencia de construir caminos con materiales de la región, utilizando mano de obra de los pobladores.

En lo que corresponde a los ferrocarriles, se cuenta con varias líneas que proceden de Hidalgo, en una dirección de poniente a oriente hasta salir a Puebla por Tequexquitla e Ixtenco. Una línea va de Apizaco a Puebla. Otra línea cruza la parte poniente de Calpulalpan a Ixtacuixtla y otro tramo va a Carmen Tequexquitla. La carga total 50% es de productos agrícolas y 35% de bienes industriales.

Por lo que respecta a las telecomunicaciones, la Comisión Federal de Telecomunicaciones reporta que la entidad cuenta con 120,800 líneas telefónicas, de las cuales 101,898 son residenciales y 18,921 no residenciales. La densidad telefónica es de 10.3% menor al promedio nacional que asciende a 17.5%. Es importante destacar que en el año 2008 se contaba con 128,900 líneas, o sea que la crisis económica hizo que se cancelaran 8,100 líneas.

En lo que respecta a la telefonía celular, la actividad de telecomunicaciones más relevante en el país, el estado tiene una penetración de 51 celulares por cada 100 habitantes, en tanto que el indicador a nivel nacional es de 80. Sólo los estados de México, Durango y Chiapas tienen una densidad menor. El servicio es deficiente debido a que en algunas zonas del territorio no se dispone de señal permanente.

Otras debilidades del estado en materia de infraestructura son, no cuenta con aeropuerto para vuelos nacionales o internacionales, el número de oficinas de correo por habitante se ubican en el lugar 18 a nivel nacional y el número de oficinas telegráficas se ubica en el lugar 27.

La entidad dispone de 11 estaciones de radio y televisión, de las cuales 2 tienen permisos, 4 concesión y 5 corresponden a equipos complementarios de televisión para usos institucionales principalmente educativos, lo que muestra una baja penetración de medios y que la población de las zonas metropolitanas posiblemente recurra a señales de medios ubicados en la ciudad de Puebla.

Debe señalarse también que en los últimos años se ha reducido la inversión pública federal para atender el sistema de enlaces en el estado en lo que respecta a la modernización y mantenimiento. Debido a que es sumamente alto el flujo vehicular por las carreteras 119 y 136 hay un acelerado desgaste de la carpeta asfáltica lo que genera mayores costos y tiempo para rehabilitarlas.

## **Desarrollo Urbano y Rural**

En las últimas décadas se ha registrado un intenso proceso de urbanización en la entidad, cuyas características principales han sido la carencia de un adecuado esquema de planeación urbana, la insuficiente inversión en infraestructura y la construcción irregular y deficiente de las viviendas.

Este proceso es resultado en cierto sentido de la falta de aplicación del orden jurídico, de incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes para el pago de impuestos y derechos, de la inobservancia de los programas de ordenamiento territorial, así como por el reducido gasto de inversión de los tres órdenes de gobierno en obras de infraestructura de servicios públicos urbanos y rurales.

Se estima que en los últimos años la inversión orientada a la realización de obras públicas en los municipios de la entidad ha variado entre 7% y 10% del gasto estatal, en tanto que el resto de los recursos se ha canalizado al gasto corriente, en detrimento de las posibilidades de satisfacer necesidades de la población.

En consecuencia, con una estructura financiera débil, conformada por un alto gasto corriente, bajos ingresos locales y un gasto de inversión federal insuficiente no es

factible llevar a cabo proyectos de desarrollo urbano que contribuyan a detonar las potencialidades económicas de las ciudades y comunidades, y a crear condiciones que permitan elevar la calidad de la vida de los tlaxcaltecas.

El gobierno del estado y los municipios tienen responsabilidades de esta situación, debido a que la falta de coordinación institucional no permite que se gestionen debidamente los proyectos y obras ante el gobierno federal. Son escasos los proyectos que se registran en la SHCP para su evaluación y aprobación, con lo cual se pierden recursos por la intensa competencia con otros estados.

Las condiciones de desigualdad regional generan la concentración de obras en las zonas urbanas en detrimento de las comunidades rurales. Por otro lado, también hay desequilibrios en las comunidades urbanas, ya que muchas vialidades carecen de mantenimiento, ampliación y conectividades ágiles y se han vuelto obsoletas ante el crecimiento sin control de la mancha urbana.

Las zonas metropolitanas de nuestra entidad carecen de la infraestructura adecuada que las convierta en potenciales polos de desarrollo sustentable y equilibrado, por lo que han devenido en concentraciones urbanas mal planeadas, sin obras de ingeniería de tránsito, con crecimiento descontrolado del comercio informal y desarrollando los vectores más negativos de las grandes urbes del país.

La participación social es insuficiente en la elaboración de propuestas, proyectos y diseño de alternativas en obras de infraestructura. En el pasado reciente se bloquearon los canales para que se expresaran las comunidades, los sectores económicos, los institutos de educación superior y las asociaciones de profesionistas, con lo cual se ha perdido la posibilidad de la sinergia social.

## **Vivienda**

La vivienda es una necesidad social que tiene la más alta prioridad para las personas y las familias. Es un bien que garantiza seguridad y bienestar y agrega sentimientos de pertenencia, de arraigo y vinculación social. La adquisición de una vivienda constituye

una meta en la vida de las personas y en más de un sentido constituye un patrimonio que contribuye a elevar la calidad de la vida.

Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, en el estado hay 274,202 viviendas habitadas, que representan el 1% del total nacional. Su crecimiento medio anual es de 3.4% en la entidad, en tanto que a nivel nacional es de 2.5%, lo que refleja un mayor crecimiento demográfico en el estado y su mayor número se concentra en los municipios de Tlaxcala, Apizaco y Huamantla.

Del total de viviendas el 12.8% están deshabitadas y el 5.6% son de uso temporal. En cuanto a la calidad de las viviendas puede señalarse que el 98.5% tienen electricidad, el 95.5% cuentan con servicios sanitarios y el 92.2% cuentan con drenaje, aunque sólo el 64.1% tiene agua entubada dentro de la vivienda.

Por otro lado, al momento del levantamiento censal sólo el 31.7% de las viviendas contaba con teléfono, 19.8% con una computadora y el 12% con Internet. Todos estos indicadores están por debajo de la media nacional en más de diez puntos porcentuales, lo que muestra un evidente rezago del estado en telefonía.

El promedio de habitantes por vivienda es de 4.3, mientras que el promedio nacional es de 3.9. El porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento en la entidad es de 47.9%, mientras que la media nacional es del 41.2%.

Por otra parte, hay más de 40 mil familias sin vivienda propia, de las cuales más de 30 mil están en condiciones de pobreza, sin acceso a los programas de financiamiento, créditos y subsidios de los diferentes niveles de gobierno.

Adicionalmente, los niveles de financiamiento a la vivienda en el estado son los más bajos del país de acuerdo con estadísticas de la Asociación Nacional Hipotecaria Mexicana y ocupa el último lugar en recuperación de cartera vencida. No obstante ello, deben aprovecharse los signos de recuperación económica que se observan, para tratar de aumentar los créditos a la vivienda.

En este sentido, debe señalarse que hay presiones de corrientes demográficas provenientes de otras entidades del país que se están concentrando en zonas colindantes con el estado de Puebla, como San Pablo del Monte, Papalotla y Zacatelco que buscan viviendas a precios accesibles, y que en corto plazo presionarán la demanda de tierras y propiciarán posiblemente la especulación en el suelo.

El fenómeno de especulación es propiciado por empresas inmobiliarias, desarrolladores y particulares, aprovechando que no hay una regulación institucional en materia de vivienda y sus insumos que norme su actuación y que regule las políticas, precios y otras para abatir este fenómeno urbano.

Se atribuye también la especulación a la obsolescencia de los planes de desarrollo urbano, que han sido rebasados por la realidad económica y social. Además, hay un exceso de trámites para acceder a los programas de financiamiento y subsidios en virtud de los retrasos o duplicación de funciones de las instituciones.

Los tlaxcaltecas que poseen una vivienda enfrentan problemas diversos, entre ellos la seguridad legal de la propiedad por diversas razones. Sólo en las zonas urbanas como la capital, Apizaco y Huamantla, según estudios del Colegio de Notarios presentados en los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16, sólo el 46% de las viviendas habitadas cuentan con escritura que garantiza su pertenencia.

## **Agua**

El agua es un recurso natural escaso que incide en diversos aspectos del desarrollo humano, como la calidad de vida, el crecimiento económico y social, en la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad. De ahí que su uso racional y responsable sea una de las prioridades de gobierno y de la sociedad.

Se estima que en la entidad existen disponibles 724.0 Mm<sup>3</sup>/año, de los cuales 528.5 Mm<sup>3</sup>/año corresponden a aguas subterráneas (73%) y a aguas superficiales

195.5mm<sup>3</sup>/año (27%). Del volumen disponible, la mayor parte, el 76% se destina a fines agrícolas, el 17% uso urbano y el 7% a la industria y los servicios.<sup>39</sup>

La baja eficiencia en la administración y conservación del agua aumenta su problemática. Se estima que se desperdicia más del 30% del agua que se extrae. La agricultura desperdicia más del 40%; en uso urbano se pierde más del 30%, y en el sector industrial y de servicios las mermas de agua son menores.

Las condiciones de sobreexplotación provocan que en la zona sur de la entidad la disponibilidad de agua sea crítica, por lo que se han dirigido los recursos a la zona norte donde existe mayor disponibilidad del líquido. Sin embargo, sin planeación estratégica, mayores actividades de extracción pueden afectar los mantos de la zona Norte en el corto plazo y crear problemas de abasto en el mediano plazo.

El abastecimiento a centros de población, el cual incluye el uso doméstico y público urbano, demanda un volumen total del orden de 79 Mm<sup>3</sup> por año. El volumen anterior se suministra en un 90% con agua subterránea y en un 10% con fuentes superficiales. La dotación promedio es de 205 l/hab/día.

La insuficiencia de acciones de mantenimiento, conservación y ampliación de la red de alcantarillado y drenaje ante el crecimiento de las zonas metropolitanas y ante las eventualidades del cambio climático, pueden crear problemas por las altas precipitaciones con fenómenos de inundaciones en esas demarcaciones.

Los suelos enfrentan también problemas de fertilidad por el abatimiento de los mantos acuíferos, la pérdida de escurrimientos y embalses por contaminación y azolve, lo que genera disminución de siembra en áreas de riego y que aumenten las presiones para la sobreexplotación de las reservas de agua existentes.

El sector agropecuario demanda 325.1 Mm<sup>3</sup> por año, se cuenta con una infraestructura hidro-agrícola de 15 presas de almacenamiento con capacidad total de más de 79 Mm<sup>3</sup> y 483 pozos para riego. Para la acuacultura se extrae un volumen de 0.6 Mm<sup>3</sup> por año,

---

<sup>39</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Fondo Global del Ambiente. Tlaxcala.

la cual básicamente emplea fuentes superficiales y para el uso pecuario se demanda un volumen anual de 0.5 Mm<sup>3</sup> por año.<sup>40</sup>

La industria demanda un volumen anual de 39 Mm<sup>3</sup> por año, de los cuales el 97% se suministra con fuentes de agua subterránea y el 3% de fuentes de agua superficial. La industria manufacturera se está desplazando hacia las ramas que demandan menos agua en sus procesos productivos. Las industrias de productos alimenticios, textiles y de papel han disminuido su participación en el PIB.

Se carece de una política eficiente de control gubernamental para vigilar, impedir y sancionar a las empresas que realizan descargas a los drenajes municipales y cauces naturales, tampoco existe una eficiente tarea de exigencia por parte de los gobiernos para vigilar el tratamiento de aguas residuales de usos industriales.

A lo largo del río Zahuapan – Atoyac hay 47 plantas de tratamiento de aguas residuales, mismas que presentan deficiencias en su operación y mantenimiento. Algunas están fuera de operación, otras ha sido rebasadas y algunas son ya obsoletas.

El exceso y desperdicio del líquido en zonas rurales y urbanas, la contaminación en los cuerpos superficiales de agua por las descargas industriales y domésticas y la ausencia de planeación en el desarrollo de las ciudades, apunta a una tendencia notoriamente negativa para la conservación de este recurso en nuestra entidad.

La ausencia de la sustentabilidad hídrica sería un lastre para el crecimiento económico y social de la entidad, la competitividad urbana de nuestras ciudades y zonas metropolitanas, el equilibrio en las relaciones de intercambio entre el campo y la ciudad, y para combatir la desigualdad, la pobreza y la marginación.

De continuar estas tendencias negativas podríamos asomarnos a un escenario de graves dificultades y convertir a algunas zonas de la entidad, como el sur y parte del centro, en zonas similares a otras regiones semiáridas del país.

---

<sup>40</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Fondo Global del Ambiente. Tlaxcala.

**LÍNEAS DE ACCIÓN:**

- 3.4.3.1. Realizar campañas permanentes dirigidas a toda la población que tengan como propósito informar acerca de la situación que guardan los cuerpos de agua superficiales y subterráneos.
- 3.4.3.2. Fomentar la firma de acuerdos y convenios con empresas para disminuir las descargas de aguas residuales en los cuerpos superficiales de agua.
- 3.4.3.3. Impulsar la firma de acuerdos con comunidades y asociaciones urbanas con el propósito de disminuir los porcentajes de descargas de desechos sólidos a las aguas de los ríos de la entidad.
- 3.4.3.4. Promover en coordinación con los gobiernos municipales, la firma de convenios con las comunidades rurales con el propósito de disminuir las presiones de sobreexplotación de los acuíferos subterráneos.
- 3.4.3.5. Promover en coordinación con los gobiernos municipales, campañas permanentes para disminuir los porcentajes de desperdicio de agua en las zonas urbanas y rurales, así como en las industrias.
- 3.4.3.6. Revisar en coordinación con los gobiernos municipales, y mediante jornadas de consulta ciudadana, la estructura de las tarifas de agua para todos los usos, adecuándolas a la realidad en relación con la eficiencia y la calidad del servicio.

**4. Política de Financiamiento para el Desarrollo Estatal****I. DIAGNÓSTICO**

La política de financiamiento para el desarrollo es una variable relevante para crear mejores condiciones para el crecimiento económico. Sin embargo, durante la última década Tlaxcala ha registrado un bajo nivel de financiamiento. La inversión que llevan a cabo las unidades productivas en el estado, en promedio ascendió a 1,094 millones de pesos anuales, mientras que el promedio nacional fue de 3,600 millones de pesos, es decir, que se invierte 70% menos que en el resto del territorio nacional. Por estas razones, la participación de Tlaxcala dentro del total nacional de inversión apenas alcanzó el 1%. En 2009, la inversión que captó el estado fue de 2,280.3 millones de pesos, lo cual ubica a Tlaxcala entre las entidades federativas con menor nivel de recursos en tal rubro, sólo por arriba de Baja California, Nayarit, Baja California Sur y Colima.

Por otra parte, dentro del gasto programable federal que se dirige a los gobiernos locales, Tlaxcala ocupa el último lugar en comparación entre los demás estados. La participación estatal en el gasto programable apenas es superior al 0.5% del total. Asimismo, la asignación per cápita del gasto programable en el estado es de 13,210 pesos anuales, mientras que el promedio nacional asciende a 22,730 pesos, o sea que un tlaxcalteca recibe 40 por ciento menos de recursos de este tipo que el promedio nacional.

Esto coloca a la entidad en una posición de desventaja frente a la provisión de bienes y servicios públicos que requiere la población, ya que en buena medida, el gasto programable federal estimula el crecimiento económico a través de la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Ante los retos que representa el financiamiento del desarrollo es indispensable transformar la gestión y administración pública estatal a fin de que propicie una mayor vinculación con las áreas de programación federal y responda con mayor eficacia a los requerimientos de la población tlaxcalteca.

En materia de ingresos, el Sistema de Coordinación Fiscal define para el gobierno federal la responsabilidad de recaudación del 95% de los ingresos tributarios, lo que propicia que los gobiernos locales tengan capacidad limitada para recaudar ingresos fiscales. En este sentido, Tlaxcala registra una alta dependencia de los recursos financieros provenientes de las transferencias federales, lo que restringe su posibilidad para atender las crecientes necesidades sociales y de inversión pública.

Dentro de la estructura de ingresos del estado, los ingresos propios, es decir, la suma de impuestos locales, derechos, productos y aprovechamientos, tienen una participación marginal dentro de los ingresos totales. En 2010, únicamente representaban el 3% del total de ingresos, mientras que en el año 2000 se registró una participación del 4%. La debilidad en materia tributaria del estado se observa en el hecho de que los impuestos locales únicamente contribuyen con el 1.5% de los ingresos que se gastan cada año y, en comparación con el resto de las entidades, Tlaxcala se ubica en el último puesto al registrar los ingresos propios más bajos del país.

En materia de cobro de predial y derechos de agua, la entidad ocupa el último lugar de recaudación a nivel nacional. De acuerdo con las últimas cifras publicadas por fuentes oficiales, el estado de Tlaxcala recaudó 153 millones de pesos por estos rubros; no obstante, entidades con economías similares a la de Tlaxcala, recaudan en promedio 70% más recursos por estos conceptos. La dependencia financiera del estado de las transferencias federales es evidente. Tlaxcala recibió un monto total de participaciones y aportaciones federales en 2010 de 11,278 millones de pesos, lo que representó 85% de los recursos que ejerció el gobierno del estado.

En el caso de las participaciones federales que recibió el estado, durante los últimos dos décadas se registró una tasa de crecimiento promedio anual de 4.9%, mientras que el monto total de participaciones a nivel nacional creció en promedio 4.3% anual. No obstante lo anterior, el porcentaje con el que participa el estado de Tlaxcala dentro del Ramo 28 representa únicamente el 1%. Las participaciones por habitante del estado en 2010 ascendieron a 4,112 pesos, nivel similar al promedio nacional.

Sin embargo, los cambios recientes de los mecanismos de distribución de las transferencias federales acentúan la fragilidad de las finanzas estatales. Las modificaciones a la coordinación fiscal, derivadas de la reforma hacendaria 2007, introdujeron nuevos incentivos de competencia y eficiencia entre los gobiernos estatales, que propician la competencia por los recursos federalizados. En general, la asignación de las participaciones ahora depende del desempeño y eficiencia recaudatoria de los gobiernos, por lo que la obtención de mayores montos de financiamiento está condicionada al aumento de la recaudación de impuestos locales.

Con ello, a pesar de que en la actualidad las participaciones federales por habitante en el estado mantienen un rango similar al promedio nacional, en caso de que no se aproveche la capacidad fiscal del estado en la generación de mayores ingresos tributarios, se corre el riesgo de disminuir paulatinamente su participación en la distribución del gasto federalizado. Desde la creación de los fondos de aportaciones federales, la participación del estado en esta partida presupuestal se ha mantenido en el rango del 1.3%.

En la última década, el estado se ha ubicado entre las cinco entidades con menor asignación dentro del Ramo 33. Sin embargo, dado el crecimiento de la población, las

aportaciones federales per cápita se ubican por arriba de la media nacional. En el año 2010, la asignación per cápita para Tlaxcala fue superior en 13% respecto al promedio nacional.

La reforma hacendaria 2007 modificó los criterios de asignación de algunos de los fondos de aportaciones, incluyendo criterios de eficacia y calidad en la asignación de estos recursos. Esto implica que los gobiernos locales deberán tener un mejor desempeño en la gestión pública, principalmente en la provisión de bienes y servicios públicos, así como una participación más activa en el financiamiento público para obtener mayores recursos por este concepto. Además de mejorar el desempeño gubernamental, existen factores adicionales que determinan la poca efectividad del gasto local.

Primero, las aportaciones federales son recursos etiquetados que están condicionados para una función específica y en la cual el gobierno estatal tiene poca incidencia sobre la determinación de su aplicación.

La poca flexibilidad del gasto federalizado está acompañada de las presiones y problemas derivados del proceso de descentralización. Esto es, 70% de la asignación de aportaciones federales se asigna para pagar el gasto corriente o gasto de operación de los sistemas de educación y salud, por lo que hay poco margen para asignar recursos adicionales a la inversión productiva o la atención de otras necesidades sociales. Segundo, los gobiernos estatales tienen plena decisión sobre el uso de las participaciones federales, las cuales se podrían dirigir al sector productivo para incentivar el crecimiento.

Sin embargo, dado que las aportaciones federales son insuficientes para atender requerimientos locales, las participaciones federales se comprometen para solventar otras necesidades. Todo lo anterior, aunado a la baja eficiencia recaudatoria genera una inercia que no permite potenciar las capacidades de desarrollo de Tlaxcala.

Con respecto al ejercicio del gasto, el estado registra un gasto per cápita de 10,895 pesos, ligeramente superior al promedio nacional (10,678 pesos por habitante). No obstante, aún hay pendientes en la definición de la composición de gasto para potenciar

la inversión en Tlaxcala. Las cifras disponibles muestran que en 2008 el 87% del gasto del estado se utilizó para el pago de gasto corriente, mientras que el gasto en capital apenas representa el 11%. La posición del estado no está alejada del comportamiento promedio nacional (gasto corriente 83% y gasto de capital 15%); sin embargo, hay áreas de oportunidad en esta materia que permitirían redirigir el gasto a inversión productiva y social.

Por último, Tlaxcala ha mantenido niveles muy bajos de deuda pública, ubicándose en el lugar 32 a nivel nacional. Esto se debe a la prohibición legal de endeudamiento del gobierno, no obstante, este precepto ha sido modificado. Prácticamente, desde 1996 hasta 2004 el estado no registró endeudamiento y sólo en 2006 se recurrió a la contratación de deuda pública por un monto de 180 millones de pesos. La deuda no es un riesgo para el estado y ha obligado al gobierno a mantener el equilibrio fiscal. A pesar de ello, la política de deuda pública es una opción de financiamiento que tiene potencial para promover el desarrollo en la entidad, siempre y cuando se mantenga un riesgo compatible con finanzas públicas estatales sanas.

## II. PROPUESTA

Es evidente que para enfrentar los retos del financiamiento del desarrollo de Tlaxcala se requiere avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas del estado. Para ello, es fundamental mejorar la eficiencia recaudatoria a través de la simplificación y modernización tributaria, incorporando metodologías avanzadas de finanzas, mecanismos de control de ingresos y gastos, y tecnologías de vanguardia en los procesos administrativos. Todo ello, desde una óptica federalista que impulse una más justa redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, entre la Federación y el estado, así como con sus municipios, con el propósito de alcanzar mejores niveles de eficacia y eficiencia, suficiencia, oportunidad y equidad en la generación y ejecución de los recursos públicos.

Frente al centralismo hacendario, una visión federalista propiciaría que, en el proceso de planeación, programación y presupuesto, se consideraran las ventajas de cada región, con objeto de aprovechar capacidades y potencialidades. En este sentido, es necesario fortalecer la acción pública para promover el desarrollo del estado. La inversión pública puede contribuir a mejorar las capacidades locales y reducir las

### **III. DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE PARA FORTALECER EL BIENESTAR.**

#### **1. Política Demográfica para la Planeación Económica y Social**

##### **I. DIAGNÓSTICO**

La población es una variable fundamental para fines de planeación del desarrollo nacional. El comportamiento demográfico influye de diversas maneras en todas las políticas públicas y las acciones legislativas, en virtud de que constituye una variable transversal que impacta todos los ámbitos de la vida nacional.

Los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas y privadas, consideran los indicadores demográficos y su orientación en un sentido amplio y, en el tiempo, están asociados a los cambios que se registran en las características y las tendencias de la población.

Así, todo el sistema de información del gobierno mexicano donde inciden los indicadores demográficos, se ha construido con las proyecciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) al año 2030. Sin embargo, tal ejercicio subestimó las tendencias de la fecundidad, la mortalidad y los flujos migratorios. Por tanto, las proyecciones resultaron notoriamente menores a los datos del Censo del 2010.

De acuerdo a estas proyecciones, la población nacional en el año 2010 ascendía a 108 millones 396 mil 211 de habitantes, pero el Censo de Población 2010 del INEGI registra una población de 112 millones 336 mil 538 habitantes, lo que equivale a una subestimación de 3 millones 940 mil 327 personas en términos absolutos y de 3.51% en términos relativos.<sup>41</sup>

De esta manera, el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, deberán cambiar su base de información para los fines de las tareas correspondientes a la planeación del desarrollo. Lo cual implicará un sustantivo esfuerzo de análisis estadístico, así como de cambios transexenales de los programas de gobierno.

Para el estado de Tlaxcala, CONAPO estimó para el 2010, una población de 1 millón 149 mil 653 habitantes, con base a la proyección con frontera hasta 2030. Sin embargo las cifras del Censo antes mencionado, indican que la población del estado es de 1 millón 169 mil 936 habitantes. El resultado de ambos ejercicios estadísticos muestra una diferencia poblacional de 20 mil 283 habitantes, mayor que los señalados por los datos proyectados.

#### Población en Tlaxcala, 2010

Población	Habitantes	Porcentaje
Total	1,169,936	100.0
Mujeres	604,161	51.6
Hombres	565,775	48.4

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Esos cambios estadísticos inciden en la atención a la demanda de bienes y servicios, las tareas de gobierno y la presión sobre los recursos naturales. Por ello habrá que adecuar los programas y las acciones de gobierno destacando principalmente, aquellas que tienen que ver con los servicios públicos fundamentales como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, el transporte y la dotación de infraestructura básica, que afectan, en grado variable, a los diversos grupos de edad de la población.

<sup>41</sup> Perspectiva Estadística Tlaxcala, Marzo 2011, INEGI.

El perfil del estado de Tlaxcala, al inicio de la segunda década del Siglo XXI está determinado por la dinámica de la transición demográfica, que implica el descenso en los valores de la fecundidad como de la mortalidad, asociada al dinamismo de la incesante urbanización. Ambos procesos propician que en la actualidad el 79.9% de la población viva en espacios urbanos y el restante 20.1% en áreas rurales, mismas que, dada la expansión y el desarrollo tecnológico alcanzado en el ámbito de las comunicaciones, tendencialmente sean proclives a los patrones típicos de la cultura urbana.

Del total de la población del estado, 235 mil 696 personas residen en 1 mil 185 localidades de 1 a 2 mil 499 habitantes; en cambio 934 mil 240, se asientan en 109 localidades de 2 mil 500 a 99 mil 999 habitantes. Como bien puede advertirse, la inmensa mayoría de la población es urbana, lo que incide en los componentes de la demanda social.<sup>42</sup>

No obstante, el estado se caracteriza por su alta densidad de población. Actualmente ese indicador es de 292.7 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km<sup>2</sup>). Dato mayor que el estado de Veracruz, Guanajuato, Aguascalientes o Colima, donde la densidad es de 106.4; 179.3; 211 y 115.6 hab/km<sup>2</sup>, respectivamente. De acuerdo a la división municipal, en 10 de los 60 municipios del estado (Tlaxcala, Huamantla, Apizaco, San Pablo del Monte, Chiautempan, Calpulalpan, Tlaxco, Zacatelco, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Contla de Juan Cuamatzi), se concentra el 49.6 % de la población, (580 mil 676 habitantes); el otro 50.4% (589 mil 260 habitantes), se localiza en los restantes 50 municipios.

De acuerdo con el Censo de Población 2010 de INEGI, la población de Tlaxcala crece a una tasa media anual de 1.9%, mayor que la tasa nacional de 1.4%. En términos absolutos, hay una población de 1 millón 169 mil 936 habitantes, cifra que representa un crecimiento del 18.6% respecto del Censo del año 2000, en el cual se registró un total de 962 mil 646 habitantes.

Los datos censales muestran que existen 604 mil 161 mujeres (51.6%) y 565 mil 775 hombres (48.4%), lo que significa que por cada 100 mujeres hay 93.7 de hombres. La relación entre hombres y mujeres es muy similar en los grupos quinquenales que van

---

<sup>42</sup> Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

de 0 a 24 años, pero a partir del grupo de 25 a 29 años, se eleva el número de mujeres por una mortalidad más elevada de los hombres y por efecto de los flujos migratorios.

En términos porcentuales y grupos de edad, el 30.6% de la población (358 mil 037) la conforman niños menores de 15 años y el 19.14% (223 mil 953) por jóvenes de 15 a 24 años de edad. En conjunto, ambos estratos suman 581 mil 990 habitantes, cerca de la mitad de la población (49.7%), lo que define a Tlaxcala como una sociedad de jóvenes en transición a la edad adulta, cuya edad mediana se estima en 26 años. Son éstas cifras las que gravitan en torno a las políticas públicas de corto y mediano plazo en materia de educación, empleo, salud, transporte y vivienda.

Asimismo, 582 mil 506 habitantes son personas adultas. De este total, 512 mil 807 tienen entre 25 y 64 años (43.8%), y 69 mil 699 son adultos mayores de 65 años o más (5.96%), cuya principal característica es la irreversible tendencia a aumentar.

Es importante destacar que los cambios en la estructura y organización de los hogares y las familias están dados cada vez más por decisiones individuales y el crítico entorno social prevaleciente, impactando principalmente en la forma en que se integran los nuevos núcleos familiares. Respecto del total de la población de más de 12 años (877 mil 052), sólo un 40% mostró estar casados, y de estos, el 12% se encuentra casado por el régimen civil. Finalmente, el 16% decide vivir en unión libre y alrededor del 9%, mayoritariamente mujeres, viven separados, divorciados o en situación de viudez.

En Tlaxcala la cohesión social tiene un sólido sustento con base en la integración familiar. De los 272 mil 507 hogares censales, el 94 % (255 mil 030) son de carácter familiar, predominando la familia nuclear (175 mil 933), padres e hijos, así como la ampliada (74 mil 415), donde conviven los abuelos.

Por su tamaño siguen siendo numerosos los hogares en el estado. El 41% de éstos hogares (111 mil 618), lo integran 3 o 4 personas; otro 40% (110 mil 356), lo constituyen hogares con 5 y 6 personas, o más, y sólo el 19% (50 mil 535), lo conforman 1 o 2 personas.

Asimismo, en Tlaxcala, tiende a aumentar el número de mujeres que son jefes de familia. Mientras en el año 2000 el 18.2% del total de hogares existentes en el estado lo presidían las mujeres, en el 2010 ese porcentaje aumentó al 22.6%, más de 8 puntos porcentuales. Esto significa que del total de los hogares en el estado, 61 mil 514 los sustenta el esfuerzo femenino, del cual dependen 223 mil 399 habitantes, 19.2% de la población censal. La mayor parte de esa tarea se concentra significativamente en los grupos quinquenales de edad que van de los 25 a los 74 años.<sup>43</sup>

Los procesos migratorios, constituyen parte importante de la dinámica demográfica, sujetos al cambio y transformación del aparato productivo nacional, regional y local. En Tlaxcala, ello se refleja mediante un positivo saldo neto migratorio interestatal (1.2%), como consecuencia de un alto porcentaje de inmigrantes (3.7%) y de un 2.5% de emigrantes.

Como puede observarse, Tlaxcala muestra, por su dinámico desarrollo urbano y el crecimiento de sus ciudades, una alta movilidad interestatal e interurbana de la población. De esta forma, el 3.3 % de los ciudadanos cambiaron su residencia municipal.

Igualmente, del total de la población, 192 mil 437 habitantes (16.4%), provienen de otros estados o países. Entre las entidades federativas que más población aportan a Tlaxcala, se distinguen: Puebla, el Distrito Federal, Veracruz y el Estado de México, los que en conjunto representan el 16.1%, es decir 189 mil 196 inmigrantes. Quienes provienen de otros países suman 3 mil 241 personas, de los cuales 2 mil 719, son originarios de los Estados Unidos.<sup>44</sup>

Si bien en el estado no es significativa la migración internacional respecto del proceso nacional, si es importante, puesto que del total de la población de 5 años y más, 7 mil 170 ciudadanos estaban fuera del país en el 2010, lo que representa menos del 1% del total de la población, concentrándose en los grupos de edad de 25 y 39 años.

---

<sup>43</sup>Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

<sup>44</sup>Ibíd.

Por otra parte, la población residente en los Estados Unidos de América, según la situación migratoria en el año 2005 para el caso particular de Tlaxcala muestra que de una población residente de 5 años y más (96.5 por ciento de la población total), el 3.1 por ciento es migrante (estatal o internacional), ocupando los lugares 26 y 29 respectivamente a nivel nacional.

En el 2005 salieron de Tlaxcala para radicar en otra entidad 17,428 habitantes, según datos del INEGI. De cada 100 personas que emigraron: 31 se fueron a vivir a Puebla, 22 al Estado de México, 20 al Distrito Federal, 8 a Veracruz y 4 a Hidalgo. Llegaron de otras ciudades a vivir a Tlaxcala 27,990 personas. De cada 100 personas inmigraron: 31 provienen de Puebla, 16 de Estado de México, 14 del Distrito Federal, 6 de Veracruz y 6 de Hidalgo.

En cuanto a emigración internacional, 9 de cada 1,000 habitantes de Tlaxcala se fueron a vivir en Estados Unidos, siendo menor que el promedio nacional de 16 de cada 1,000.

## II. PROPUESTA

En Tlaxcala, la mitad de su población está constituida por jóvenes, pero está aumentando el número de adultos mayores. Esos factores se tomarán en cuenta en las políticas públicas que el gobierno del estado, pondrá en marcha y estarán contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2011 - 2016.

Por lo tanto, la planeación del desarrollo se sustentó en la actual dinámica demográfica y de urbanización que vive el estado, dando prioridad a las acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades derivadas de la nueva realidad social.

Particular atención merecerá el aprovechamiento en el estado del denominado “bono demográfico”, que protagonizan los jóvenes, al configurar una población económicamente activa superior a los grupos de edad que comprende la niñez y los adultos mayores, lo que implicará propiciar una mayor oferta de puestos de trabajo permanentes y bien remunerados.

- 1.3.2. Diversificar e impulsar las estrategias y acciones de información, difusión y comunicación sobre temas migratorios.
- 1.3.3. Generar información estadística y analítica sobre magnitud, tendencias, causas e implicaciones del fenómeno migratorio.
- 1.3.4. Estudiar las causas, ramificaciones e implicaciones del proceso migratorio en el estado.
- 1.3.5. Evaluar los impactos económicos y sociales de la creciente migración de entidades periféricas al estado.
- 1.3.6. Impulsar programas y acciones de empleo dirigidas al aprovechamiento del potencial de desarrollo que ofrece la migración.
- 1.3.7. Alentar la legalidad de los flujos migratorios y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes.
- 1.3.8. Fortalecer los programas y acciones de vinculación del estado con la comunidad tlaxcalteca asentada en ciudades de los Estados Unidos de América.
- 1.3.9. Promover un programa permanente de apoyo a los migrantes tlaxcaltecas establecidos en los Estados Unidos de América.

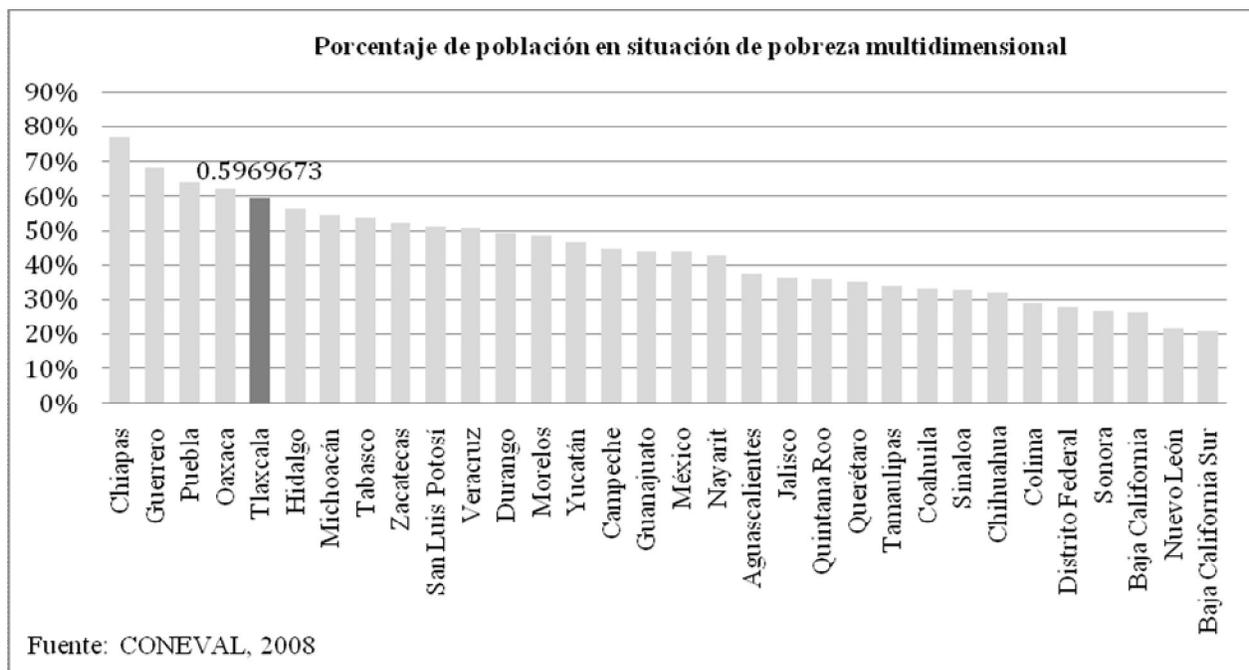
## **2. Lucha Frontal contra la Desigualdad, la Pobreza y la Marginación**

### **I. DIAGNÓSTICO**

El gobierno del estado de Tlaxcala, se propone enfrentar el reto del desarrollo social en los próximos años, luchando contra la desigualdad, la pobreza y la marginación, mediante la recuperación de su capacidad de conducción política, para impulsar en forma vigorosa el crecimiento de la economía y restituir el tejido social con objeto de reincorporar a vastos sectores de la población, a un proceso de participación social y al cumplimiento de sus diversos fines productivos.

El análisis de la situación social en el estado, muestra que la población vive en condiciones precarias en aspectos económicos y sociales, debido al insuficiente crecimiento de la economía, la baja productividad de las actividades económicas y la alta informalidad en el empleo, que inciden en bajos niveles de ingreso y la falta de prestaciones sociales. Todo ello, incide en el aumento de la pobreza multidimensional como lo muestran los indicadores elaborados por el CONEVAL.

De acuerdo con esta institución, la población en pobreza multidimensional en Tlaxcala asciende al 59.69% del total, en tanto que en el país era de 44.2%, es decir que más de 600 mil habitantes del estado enfrentaban condiciones de subsistencia. Una de las principales causas de esta realidad, es el insuficiente nivel de ingresos. La población que recibe entre uno y tres salarios mínimos representa el 46% de la población ocupada y los productores del campo por la baja productividad de las parcelas perciben ingresos sumamente bajos.<sup>45</sup>



Entre los factores que inciden en mayor medida en tales niveles de pobreza, además de los ingresos, están los relativos a la alimentación, la salud y la seguridad social. Así, los hogares que presentan un grado moderado o severo de inseguridad alimentaria representan el 25.2%, en tanto que a nivel nacional el índice respectivo es de 21.6%.

Respecto al índice de carencias en el acceso a los servicios de salud en la entidad, el porcentaje era de 46.8 contra 40.7 a nivel nacional, en tanto que el 74.9% de la población estatal presenta carencias de seguridad social.

<sup>45</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL.

Sin embargo, debe reconocerse que algunos indicadores para medir la pobreza multidimensional son positivos para el estado, como es el caso del rezago educativo, donde el porcentaje de la entidad es de 17.8% y el nacional de 21.7%. En lo que respecta a carencias por calidad y espacios de la vivienda, el indicador estatal, es de 13.3% y la media nacional es de 17.5%; en cuanto a la carencia de servicios básicos en la vivienda (agua entubada, drenaje, piso de tierra y electricidad), la tasa para la entidad es de 9.4% contra una nacional de 18.9%.

#### Porcentaje de Población Vulnerable por Tipo de Carencia

Tipo de carencia	Población	Porcentaje del total estatal
Seguridad social	839,942	74.9
Servicios de salud	525,220	46.8
Alimentación	282,380	25.2
Rezago educativo	199,824	17.8
Espacios de vivienda	105,948	9.4

Fuente: CONEVAL.

La combinación de estos indicadores, ha tenido como resultante el hecho de que en sus informes más recientes CONAPO y CONEVAL ubican a Tlaxcala como una entidad federativa con marginación media, pero hay una realidad insoslayable: están aumentando los porcentajes de la población que no recibe la remuneración mínima indispensable para acceder a los satisfactores básicos.

Esto es así, porque los desequilibrios regionales siguen impidiendo la construcción de cimientos que permitan el cabal cumplimiento del mandato constitucional, de establecer las políticas y las acciones adecuadas para que la población más desprotegida sea atendida con calidez y calidad.

Esta realidad es preocupante, en función de que con base en la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de SEDESOL, en el estado hay 49 municipios, 89 localidades y 4,297 manzanas en atención prioritaria con 54,377 hogares pobres, si se considera el dato del Censo 2010 del INEGI, que señala que el promedio de ocupantes por vivienda

es de 4.3 se traduce en 233,821 personas en pobreza, es decir el 20% de la población total.

De acuerdo con los índices y grados de marginación de CONAPO, de los 60 municipios de la entidad, 9 tienen un nivel de marginación muy bajo; 30 presentan índices de marginación bajo; 18 con un nivel medio y 3 presentan un alto grado de marginación, Altzayanca, Emiliano Zapata y Terrenate.

Las dimensiones del problema son preocupantes, al considerar que casi la cuarta parte de los hogares tlaxcaltecas están inscritos en algún programa de asistencia social federal, lo que no significa necesariamente que sean beneficiarios activos ni que reciban una atención integral de ellos.

A estas cifras, podemos agregar otras evidencias empíricas de deterioro social: el Índice de Competitividad Social del Programa de la ONU para el Desarrollo, que considera dimensiones de salud, educación e ingreso y condición laboral, muestra que en el año 2010 Tlaxcala ocupa el lugar 28 de la clasificación y en cuanto a zonas metropolitanas el lugar número 32. Estas posiciones prácticamente han sido las mismas en los últimos cuatro años, como reflejo de la situación económica.

Esta situación, muestra que a pesar de los esfuerzos institucionales realizados para combatir la pobreza, se tienen avances relativos, tanto por la forma en que se conduce la política social, como por las crisis económicas recurrentes. Las políticas públicas en la materia insisten en focalizar la pobreza, abandonando políticas integrales, para privilegiar al individuo en detrimento de la participación social comunitaria, sin considerar los principios y valores de la solidaridad.

La concepción y objetivos de esta política, en el fondo no están orientados a reducir la pobreza, sino a proporcionar a los habitantes de las zonas marginadas sólo condiciones de subsistencia y apoyos asistenciales en el mejor de los casos, ya que las decisiones para asignar los recursos son centralista, sin respetar la normatividad existente para su operación que considera la participación de los gobiernos estatales y municipales en las instancias técnicas establecidas para tal propósito, como es el caso de la Coordinación Estatal del Programa “Oportunidades”.

Adicionalmente, las formas de operación de la política social del gobierno federal convierten a los gobiernos locales en simples ventanillas de pagos, desmovilizando a la sociedad, sin tomar en cuenta las demandas y reclamos de los grupos comunitarios. La práctica centralista para las decisiones, fomenta un excesivo rigor en las reglas de operación de los programas y deja a las instancias locales sin atender adecuadamente las demandas ciudadanas reflejadas principalmente en los programas orientados al campo.

Hoy en día, existen reclamos sociales en el sentido de que el gasto social se ejerce todavía de manera centralizada con criterios paternalistas y clientelares, por lo cual los programas no siempre tienen una orientación adecuada. Tales prácticas también impiden una participación organizada de las comunidades en la definición de diagnósticos de su realidad social, en la elaboración de programas y acciones, en la vigilancia de su ejecución y evaluación mediante contralorías sociales de las comunidades.

El gobierno federal, cuenta con una cartera importante de programas sociales que han sido resultado de los esfuerzos que hicieron administraciones anteriores con los programas de desarrollo regional y de solidaridad, que han ido cambiando de nombre y de formas operativas hasta la focalización, lo que ha provocado fisuras en la cohesión social, deteriorando la convivencia y la comunicación entre los ayuntamientos, las comunidades y los grupos sociales organizados.

En una entidad como la nuestra, donde hay fuertes lazos comunitarios que se han ido conformando a lo largo del tiempo y han sido la base de su actual estructura política, estas políticas afectan de diversas maneras tales formas de relaciones propiciando conflictos y evitando el aprovechamiento de las sinergias sociales, de la infraestructura social y de los efectos positivos de los recursos fiscales que se destinan para tratar de mitigar los problemas de la pobreza y marginalidad.

Asimismo, las formas de relaciones entre gobierno y sociedad en la época de la alternancia en el estado, especialmente en los últimos años, fueron un factor adicional para que se afectara el tejido social e impidieran que los programas y acciones sociales

contribuyeran a mejorar mínimamente las difíciles condiciones económicas que padece la mayor parte de la población en nuestro estado.

## II. PROPUESTA

Con base en la realidad descrita, nos proponemos impulsar una nueva vía al desarrollo en el estado, donde la política social, tendrá la más alta prioridad con programas integrales, interinstitucionales y con un largo aliento democrático para avanzar en la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la marginación.

Para lograr este propósito, actuaremos en diferentes frentes del desarrollo con énfasis en el crecimiento económico, particularmente con programas productivos para las comunidades rurales y urbanas; en el desarrollo social pugnando ante el gobierno federal, por la descentralización de los programas sociales federales para que los administren los municipios y las comunidades; en la elevación de la calidad de la educación y la salud, y en la defensa del medio ambiente como política transversal del desarrollo.

Esta política social a favor de la igualdad, buscará disminuir el porcentaje de la población que se encuentra en pobreza multidimensional, o que esté ubicada en los umbrales de la misma, lo que implicará privilegiar programas sociales dirigidos a las actividades productivas en el campo y las ciudades, con objeto de que la población tenga ingresos que le permita remontar las condiciones de rezago e inequidad en que subsiste.

Con este fin, convocaremos a todas los grupos políticos, económicos y sociales del estado para dinamizar el desarrollo estatal, promoviendo la creación de empleos y, en coordinación con el gobierno federal, buscaremos reorientar los programas sociales hacia las zonas de mayor desigualdad y pobreza.

En coordinación con las autoridades municipales, impulsaremos políticas de descentralización y ejercicio del gasto social para atender la demanda comunitaria con una visión humanista y ampliaremos la cobertura de los servicios básicos. Se impulsará una mejor capacitación de los operadores de los programas, con el fin de que realicen

## **2.5. Impulso Prioritario a la Participación Social Comunitaria**

### **OBJETIVO:**

Fomentar la participación social y comunitaria, para recuperar el capital social y lograr una nueva relación entre el gobierno y las comunidades, que coadyuve en la construcción de un piso social básico.

### **ESTRATEGIA:**

Promover un desarrollo social que sea integral, universal, democrático, transversal y humanista, estableciendo los canales adecuados para la participación social comunitaria.

### **LÍNEAS DE ACCIÓN:**

- 2.5.1. Fomentar la cultura de la participación social, con el propósito de que las comunidades y sus grupos organizados tengan opinión y participen en la toma de decisiones, dando un impulso radical a la participación social comunitaria.
- 2.5.2. Crear instancias de coordinación más expeditas entre los ciudadanos y sus grupos y las autoridades estatales, municipales y comunitarias.
- 2.5.3. Establecer la certificación de las habilidades de los trabajadores que no deriven de la instrucción formal, sino del aprendizaje empírico.
- 2.5.4. Promover la certificación de la capacidad productiva y de autogestión de las organizaciones comunitarias.
- 2.5.5. Transparentar el uso de los recursos para el desarrollo social, concitando la participación de los medios de comunicación, de las organizaciones civiles y los grupos comunitarios.
- 2.5.6. Establecer nuevos mecanismos de acceso a la información del gobierno acerca de los objetivos, estrategias, acciones y metas de los programas sociales

## **3. Acceso Universal a los Servicios de Salud y Seguridad Social**

### **I. DIAGNÓSTICO**

La salud es un derecho fundamental de los mexicanos, consagrado en nuestra Carta Magna. Sin embargo, su ejercicio pleno es una asignatura pendiente para el gobierno y la sociedad, no obstante que en los últimos años se han hecho esfuerzos importantes para que el mayor número de personas tenga el acceso universal a los servicios de salud y seguridad social en nuestro país.

Así pues, esta problemática referente al tema de salud afecta el desarrollo nacional de diversas formas y en diversos ámbitos de la vida social, como el educativo, laboral, familiar, entre otros, en virtud de que no permite a la ciudadanía lograr a un armónico equilibrio biológico, social y mental y tiene consecuencias negativas para la sociedad. Es un problema cuya solución debe ser resuelta mediante la acción pública y el esfuerzo social.

Nuestro país tiene un sistema de salud conformado por instituciones públicas y privadas, que han crecido gradualmente, de acuerdo con las disponibilidades de recursos humanos, tecnológicos y financieros, lo que ha permitido lograr avances significativos en los principales indicadores de salud, específicamente en los aspectos de natalidad, mortalidad, morbilidad, infraestructura de recursos humanos y sanitaria, así como en la cobertura de servicios médicos.

En la actualidad se proporcionan a la población del país, servicios de salud pública siguiendo los lineamientos del Programa Nacional de Salud vigente, donde se fijan los objetivos, estrategias y acciones del sector. El programa tiene un ámbito territorial que abarca a los tres niveles de gobierno y asigna responsabilidades definidas para cada uno de ellos.

Los objetivos del programa, radican en mejorar las condiciones de salud de la población, reduciendo la desigualdad mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas; proporcionando servicios de salud con calidad, así como disminuyendo el gasto familiar que empobrece a la población por motivos médicos, favoreciendo de esta manera el combate de la pobreza y al desarrollo social del país.

Por su parte, dicho programa tiene como ejes asegurar el acceso universal a los servicios de salud; prevenir y promover la salud; elevar la calidad en la atención a la salud; medir la eficiencia y eficacia del sistema nacional; fortalecer la infraestructura y el equipamiento en los estados, así como garantizar la dotación integral de medicamentos e insumos.

En la entidad se proporciona a la población los servicios de salud, mediante una estrecha coordinación entre los tres niveles de gobierno y la ejecución de los programas respectivos, pero siempre acatando las normas de salud establecidas en la legislación general vigente, tanto de carácter estatal como federal.

Los programas de salud en el estado de Tlaxcala, son regulados por una legislación en la materia constituida por las siguientes leyes: de salud, de asistencia social; de atención a las personas adultas mayores, asistencia para personas con discapacidad, de protección a los no fumadores, de donación y trasplantes de órganos, tejidos y células; así como por los reglamentos interiores de la Secretaría de Salud y de la Comisión Estatal de Arbitraje Médico.

El OPD Salud de Tlaxcala, cuenta con la siguiente infraestructura para proporcionar sus servicios a la población: 2 unidades médicas de alta especialidad, 5 hospitales generales, 5 hospitales comunitarios, 5 unidades de especialidades médicas, 2 unidades de especialidad dental, 165 centros de salud en el primer nivel de atención y 12 unidades móviles conocidas como caravanas de la salud, y 1 centro estatal de transfusión sanguínea, las cuales están distribuidas en tres jurisdicciones sanitarias: Tlaxcala, Huamantla y Apizaco.

En su conjunto, representan el 0.74% de las unidades médicas existentes a nivel nacional. Del total de unidades médicas estatales el 70% está operando bajo la dirección del Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala y un 21% opera en el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), lo cual significa que más del 91% de las unidades médicas son operadas por organismos estatales.<sup>46</sup>

De cada 100 habitantes del estado que utilizan algún servicio de salud del sector público, 61 son atendidos por unidades médicas del gobierno estatal y el SEDIF Asimismo, de cada 100 personas que integran el cuerpo médico que labora en estas instituciones, 65 pertenecen al OPD Salud de Tlaxcala y sólo una al SEDIF.

En los últimos años, el estado ha padecido problemas relacionados con los servicios de salud, porque las administraciones estatales anteriores no cumplieron debidamente con

---

<sup>46</sup> Dirección de Planeación OPD Salud de Tlaxcala.

sus funciones y se ha deteriorado el servicio público, obligando a los usuarios a recurrir a los servicios privados, tal como lo expresó la población en los Foros Ciudadanos Tlaxcala 11:16.

El reclamo de la población sobre los servicios de salud, es amplio y diversos, atribuyendo la problemática a la falta de integración y la deficiente coordinación que afecta el funcionamiento adecuado del Sistema Estatal de Salud, así como a la rigidez de los servicios que impiden utilizar con racionalidad los recursos disponibles para atender las demandas de los habitantes de Tlaxcala.

Se destacó la falta de apoyo al primer nivel de atención, lo cual propicia que sea insuficiente el número de unidades médicas que lo conforman, se carece también de la dotación de recursos humanos certificados, equipos e instrumentos, medicinas y elementos de curación; no existen los recursos para impulsar programas de capacitación para que el personal médico logre un mejor desempeño, además de brindar una atención cálida y respetuosa; y se mencionó la inadecuada ubicación de las unidades médicas en el ámbito rural, que afecta en buena medida la atención oportuna.

Además, existen problemas de organización y exceso de burocratismo por falta de una administración moderna, que se reflejan de manera negativa en la capacidad de operación y en la calidad de los servicios que se proporcionan.

El segundo nivel de atención, tiene una creciente carga de trabajo en los servicios de consulta externa y hospitalización por dos razones: las deficiencias del primer nivel y porque el establecimiento del “Seguro Popular” detonó una mayor demanda que saturó su capacidad de servicio y provocó un déficit operativo.

El tercer nivel de atención, ha recibido fuerte apoyo para ampliar la infraestructura con un propósito más mediático que operativo, en detrimento de los servicios del primer nivel y sin vinculación adecuada con los otros niveles a partir de una buena coordinación. También padece la falta de recursos humanos y equipo especializado.

Asimismo, los programas de salud que se ejecutan en la entidad tienen un seguimiento cuantitativo parcial, pero no cualitativo, no hay suficiente vinculación entre las dependencias, ni existe un ente normativo que promueva la participación de la población en las comunidades para fomentar la salud.

Por estas razones, una evaluación general de la situación de la salud en el estado muestra una evolución ambivalente, debido a que los indicadores sectoriales revelan que hay avances en ciertos ámbitos, pero también persisten rezagos derivados de factores institucionales y de nuevos perfiles epidemiológicos.

De acuerdo con la información institucional, la tasa de natalidad en la entidad asciende a 19.08 por cada mil habitantes, ligeramente mayor que la nacional de 17.7, en tanto que la tasa de mortalidad es de 4.53 por cada mil habitantes, inferior a su vez a la nacional que es de 4.9; por lo que la tasa de crecimiento de la población es de 1.9 anual, mayor a la del país que asciende a 1.4, según el Censo de Población 2010 del INEGI.

Tales indicadores, muestran que en el estado persiste una tendencia cultural demográfica equiparable a la existente en los años ochenta, caracterizada por una propensión de las familias a tener más hijos; pero también revelan que la ampliación de los servicios de salud incidió notablemente en la disminución de la tasa de mortalidad y en el aumento de la esperanza de vida en el estado.

Sin embargo, debe reconocerse que la tasa de mortalidad infantil es alta en la entidad y asciende a un 18.97 por cada mil niños nacidos vivos, mientras la nacional es de 13.63. En tanto la mortalidad perinatal asciende a 21.5 por mil niños nacidos vivos y la razón de muerte materna asciende a 59.3 por cien mil nacidos vivos.<sup>47</sup>

Por otra parte, es relevante el hecho de que la tasa de mortalidad en menores de 5 años por enfermedades diarreicas tenga un índice de 7.75 en el estado, en tanto que el promedio nacional es de 7.43. Tal índice se redujo rápidamente en los últimos años por una mayor cobertura de agua potable y mayor acceso de la población a los servicios de salud, al aumentarse la infraestructura hospitalaria.

---

<sup>47</sup> Dirección de Planeación OPD Salud de Tlaxcala.

Las principales causas de fallecimientos en el estado son; la diabetes mellitus, con el 19.96%, las enfermedades del corazón con el 7.72%, las enfermedades cardiovasculares con el 5.15% y las enfermedades del hígado con 6.56%, las cuales representan la mitad del total de decesos; en tanto que los accidentes participan con el 3.53% y ocupan el octavo lugar en este rubro en el total de decesos.

La tasa de mortalidad por diabetes mellitus, es preocupante ya que prácticamente es igual a la tasa nacional que se elevó de 59.8 en el año 2001 a 90.0 en el año 2010. Este es un problema de salud pública grave, porque el número de casos nuevos se ha multiplicado aceleradamente durante las últimas dos décadas.

En el estado se tienen registrados y están en tratamiento más de 11 mil 500 pacientes diabéticos, pero se observa que surgen aproximadamente 150 casos nuevos por mes, una tendencia que preocupa, ya que la diabetes representa la principal causa de muerte entre los habitantes del estado.

Por otra parte, las enfermedades del sistema circulatorio registran en Tlaxcala una tasa de mortalidad inferior a la nacional. En la entidad el índice respectivo es de 88.55, mientras en el país es de 119.70. La tasa de enfermedades isquémicas del corazón en el estado es de 33.93 y en México es de 58.59.

También es relevante, la mortalidad ocasionada por la presencia de neoplasias malignas. La tasa de mortalidad por cáncer de mama asciende a 9.87 por cien mil mujeres de 25 años y más; cifra inferior a la nacional que es de 16.67, en tanto que la tasa del cáncer cérvico uterino es de 8.28, en tanto que la nacional es de 13.02.

Sin embargo, debe señalarse que el estado no tiene el equipamiento adecuado para atender estas enfermedades, pues no cuenta con un Centro Estatal de Cancerología (CEC), donde se ofrezcan servicios de atención médica para esta enfermedad, como son cirugía, quimioterapia y radioterapia, entre otros servicios.

Otro problema de salud pública en el estado, es el referente a la mortalidad por cirrosis hepática, cuyo índice actualmente es de 35.82 por cien mil habitantes entre los hombres y de 12.58 entre las mujeres. En el país la tasa de mortalidad por cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado es menor, o sea de 19.46 y se vincula con un elevado consumo de alcohol, según las encuestas de adicciones.

Por lo que se refiere al cuidado de la salud de las mujeres en Tlaxcala, existen problemas que deberían atenderse con prioridad. Uno de estos ejemplos se refiere al incremento significativo de la Razón de Mortalidad Materna (RMM) que transitó de un 41.0 a 63.6 en la última década. Esta evolución de la tasa de mortalidad materna en la entidad conlleva la obligación de intensificar los esfuerzos para revertir la tendencia y avanzar hacia la meta comprometida ante la ONU.

Tal meta se incluye en los Objetivos del Milenio para el 2015, la cual prevé reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna, derivada de problemas relacionados con el embarazo, parto y puerperio. Para cumplirla, la razón de muerte materna (RMM) debería reducirse a 13 defunciones por cada cien mil nacidos vivos.

Por otra parte, Tlaxcala enfrenta también, el grave problema de obesidad que se padece en México y que coloca al país en 1er. lugar mundial en obesidad infantil y femenil, mientras que a nivel general ocupa el 2º lugar detrás de Estados Unidos. En la entidad el número de niños con problemas de obesidad también ha crecido en los últimos años, estimándose que afecta a cerca del 25% de su población infantil. La obesidad se atribuye a varias causas que confluyen de manera simultánea en esta enfermedad: la herencia genética, la ingesta de calorías mayor a las que el cuerpo necesita, la vida sedentaria y la falta de reglamentación para evitar venta de alimentos de bajo valor nutrimental dentro de los planteles escolares.

La salud en la entidad, también enfrenta los efectos de la confluencia de dos transiciones simultáneas: la demográfica, caracterizada por el envejecimiento de la población y la epidemiológica, en la cual se destaca la coexistencia de las enfermedades infecto-contagiosas así como las enfermedades crónico-degenerativas.

También se observan, los padecimientos de enfermedades psicosociales, como la depresión coligada al proceso de urbanización y a los nuevos tipos de vida; y al resurgimiento de epidemias que se creían controladas como malaria, cólera, tuberculosis y otras enfermedades que estaban a punto de ser erradicadas.

En materia de infraestructura hospitalaria (pública y privada) y de recursos humanos hay avances. La entidad cuenta con 45 hospitales, 43 generales y 2 de especialidad, con una tasa de 4.0 por cien mil habitantes, ocupando el quinto lugar entre las entidades federativas, específicamente en lo que se refiere a hospitales generales presenta una tasa de 3.8 por cien mil habitantes, ocupando así el cuarto nivel nacional.<sup>48</sup>

Estas unidades médicas cuentan con, 128 consultorios, 289 camas censables, 56 quirófanos y cuatro laboratorios de análisis clínicos, ocupando una posición media en la infraestructura nacional de salud; salvo en el caso de los laboratorios de análisis clínicos donde se ubica en el último lugar entre las entidades federativas.

Por lo que se refiere al personal médico, el sistema estatal de salud pública, cuenta con 1,535, de los cuales 622 son médicos generales y 605 especialistas, el resto son médicos en formación. El personal paramédico asciende a 1,723 personas, de las cuales 1,592 son enfermeras y 139 prestan servicios de auxiliares de diagnóstico y tratamiento. El resto realiza otras tareas.

Debe señalarse, que los indicadores de los servicios médicos en las instituciones públicas de salud en el estado, tanto en recursos físicos como en recursos humanos por mil habitantes, son semejantes a los que se registran como promedio nacional, pero hay estados que ocupan una mejor posición.

En la prestación de servicios de salud en el estado, se incluyen los que ofrecen las instituciones de seguridad social: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado (ISSSTE), los servicios médicos de la Secretaría de la Defensa Nacional por medio del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y el Seguro Popular.

---

<sup>48</sup> Dirección General de Estadísticas Económicas. INEGI.

En lo que respecta a la cobertura de seguridad social, de acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010, en Tlaxcala la población con derecho a servicios médicos de alguna institución pública y privada, representa el 61.6% del total, inferior al promedio nacional que es de 64.6%. Del total de habitantes de la región que cuentan con servicios médicos institucionales, el Seguro Popular atiende al 35.1%, el IMSS a 18.1%, el ISSSTE al 6.1% y otras instituciones de seguridad social el 2.7%.

## II. PROPUESTA

El Gobierno del estado, instrumentará un conjunto de políticas públicas orientadas a lograr un avance consistente hacia el acceso universal de los servicios de salud y que éstos lleguen a quienes más los necesitan. Su finalidad es ofrecer un trato digno y de calidad a los usuarios de las unidades médicas en el territorio de Tlaxcala.

Es necesario impulsar un proceso activo de reestructuración y modernización del sector salud, que fortalezca su capacidad para enfrentar y resolver los retos que plantean la confluencia de las transiciones demográfica y epidemiológica. Se requiere ampliar la infraestructura física y los recursos humanos; mejorar la organización administrativa para movilizar con eficacia los recursos y garantizar el adecuado abasto de medicinas, elementos de curación y equipos en los hospitales de nuestro sistema de salud.

Una de las demandas recurrentes que se plantearon en los foros de análisis, fue la falta de integración adecuada entre los tres niveles de atención de nuestro sistema estatal de salud. Esa integración la impulsaremos mediante un proceso de reforma que logre consensos y coordine mejor los esfuerzos institucionales para potencializar su efecto y con esto el sistema de salud logre mayor equidad y eficiencia.

Se implantará una planeación democrática, que defina prioridades, programas y acciones, que auspicie una mejor coordinación institucional en el desarrollo de las estrategias y actividades del sector salud y que permita establecer un sistema de evaluación con base en indicadores de resultados.

- 3.5.9. Contribuir en las tareas de afiliación y re-afiliación de los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).
- 3.5.10. Detectar oportunamente la aparición de casos nuevos de enfermedades respiratorias asociadas a la influenza estacional y recirculación del H1N1.

#### **4. Educación de Calidad para Todos los Niveles de Enseñanza**

##### **I. DIAGNÓSTICO**

La nobleza de las tareas educativas siempre ha sido reconocida, al igual que la dignidad y el altruismo de las personas que consagran su existencia a las labores educativas y, muy en particular las maestras y maestros que, a menudo, desarrollan sus actividades en condiciones poco favorables, cuando no adversas.

La importancia de las tareas formativas, radica no sólo en la transmisión de los conocimientos acumulados por la humanidad, la instrucción, sino más aún en el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano tal y como lo prescribe el artículo tercero constitucional, al tiempo que busca promover los valores fundamentales para la convivencia humana, el mejoramiento de las condiciones materiales y culturales de todos los mexicanos, sin distinciones ni privilegios.

La familia, la comunidad, los medios de comunicación, además de la escuela, inciden en el proceso formativo y, como ocurre en toda sociedad democrática, no todos los valores coinciden. La pluralidad de opiniones es fundamental para la democracia y la convivencia pacífica, siempre y cuando vaya acompañada del respeto y la tolerancia por los que piensan y actúan de manera diferente.

De ahí, que la responsabilidad en la formación de las nuevas generaciones sea una tarea colectiva y no pueden responsabilizarse únicamente a la escuela, algunos de los problemas que afectan actualmente al país, como son la violencia, la corrupción o el egoísmo individual o de grupo. Tampoco debe pensarse en los centros de estudio como el único y exclusivo lugar para adquirir valores, conocimientos y habilidades y mucho menos para evitar flagelos individuales, como el alcoholismo o la drogadicción, y

otros colectivos, como el deterioro del medio ambiente, la contaminación y el cambio climático.

Los fines de la educación, mencionados en el artículo tercero son permanentes, no así el contenido de los programas docentes o los métodos y tecnologías educativas. Los primeros deben incorporar los avances en el conocimiento acerca de la naturaleza, la sociedad y de lo humano. Los segundos deben utilizarse en función de las necesidades de los educandos, de los recursos disponibles y de la consideración de los maestros, ya que ninguna tecnología, por avanzada que sea, podrá sustituir la relación entre alumno y docente o la atención personal sobre la que descansa la educación auténtica, en particular la de los primeros años.

Los avances científicos y los desarrollos tecnológicos, exigen que la educación en todos sus niveles y modalidades, responda a los principios de equidad, pertinencia y calidad. De lo contrario, los educandos verán mermadas sus posibilidades de incorporarse a la sociedad del conocimiento y de encontrar un empleo productivo y bien remunerado. El desempleo o el desempeño de labores informales abren la puerta a frustraciones individuales y a resentimientos colectivos, principalmente en aquellos que más avanzaron en su educación formal.

Una educación con equidad, pertinencia y calidad, permitirá que un mayor número de mexicanos comprendan la dinámica del acelerado e ininterrumpido proceso de cambio en el mercado laboral que requiere de personas con capacidades para adquirir nuevos conocimientos y habilidades; flexibilidad para adaptarse a situaciones cambiantes, así como entereza para tomar decisiones y asumir responsabilidades.

En el mundo contemporáneo, la competitividad de las naciones depende en buena medida del nivel de los conocimientos y habilidades de su población en la realización de todo tipo de labores, desde las más sencillas hasta las más complejas como son la posibilidad de generar conocimientos y desarrollar sus aplicaciones prácticas. Sólo una educación de calidad y pertinencia formará ciudadanos con sentido de responsabilidad y capacidades para desempeñar productivamente sus labores

Elevar la calidad de la educación, es responsabilidad colectiva de las autoridades educativas y maestros ciertamente, pero, en igual medida, aunque con papeles diferentes, de los padres de familia, de los empleadores, de las organizaciones sociales y de la comunidad en su conjunto.

La rapidez con la que avanzan tanto los conocimientos, como los desarrollos tecnológicos, es tal, que obliga a una actualización permanente de la enseñanza que se imparte y del aprendizaje que se adquiere. Desde hace algunas décadas se considera que el ser humano, en las sociedades contemporáneas, debe continuar aprendiendo a lo largo de su vida y que ninguna enseñanza es “terminal”. De ahí que, una de las principales innovaciones, si no es que la mayor, sea desarrollar en las nuevas generaciones la capacidad de “aprender a conocer”, “aprender a hacer”, “aprender a vivir” y “aprender a ser”.

## **Educación Básica**

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 y la Ley General de Educación, promulgada al siguiente año, constituyeron un parteaguas histórico. Por una parte, el gobierno federal, transfirió a las autoridades estatales la operación de las escuelas de educación básica y normal, así como el personal docente y administrativo y los inmuebles que ocupaban. Por otra, extendió la educación obligatoria a la secundaria, creó la carrera magisterial y se reformaron, poco después, los programas, contenidos, y los libros de texto.

A casi 20 años de distancia, subsisten algunos problemas derivados de la ambigüedad normativa y de la falta de reglamentación de las facultades exclusivas y concurrentes de los dos órdenes de gobierno, así como de la mala articulación entre las diversas instancias de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que sobrecargan a las administraciones estatales y a las propias escuelas de solicitudes de información y de evaluaciones, en muchos casos redundantes. A estos problemas se añadieron los derivados de las reformas a la educación preescolar (2004), la de secundaria (2006) y otra más de primaria (2008) para articular los tres programas del nivel básico. La reforma de 2008 suscitó numerosas críticas, ante todo por haber excluido a las autoridades y equipos estatales y, más aún, a la calidad de los programas y a la de los libros de texto.

En la actualidad, la distribución de los recursos federales a los estados se concentra en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que modificó la fórmula para la asignación de fondos en 2007, con el fin de otorgar aportaciones iguales por alumno. Esta decisión no tomó en cuenta el costo estimado de la prestación del servicio en cada entidad federativa, ni sus posibilidades financieras. Al no distinguir las disparidades, se castiga a los estados con mayores índices de marginación.

El estado de Tlaxcala, cuenta con una amplia infraestructura escolar que le permite cubrir la demanda por educación básica, con excepción del nivel preescolar donde la oferta, pública y privada, era del 78% en 2010. No debe olvidarse que la obligatoriedad del preescolar es reciente, a pesar de su gran importancia para el desarrollo de las habilidades y competencias infantiles.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, en Tlaxcala, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, se ubica en 8.8 grados de escolaridad, mientras que a nivel nacional el promedio es de 8.6 grados.

En materia de cobertura, el 96.4 % de la población de 6 a 14 años asiste a la escuela y en materia de analfabetismo, el 5.2 % de la población de 15 años y más es analfabeta. El promedio nacional en estos rubros es del 94.7 % y del 6.9 % respectivamente, lo que refleja que estamos por encima de la media nacional.

En términos generales, si bien la entidad se encuentra en una buena posición, esto nos debe alentar para reforzar los esfuerzos del estado para tener una mejor educación en la entidad.

Para atender la demanda educativa, el estado cuenta con 813 escuelas de preescolar, 793 primarias, 354 secundarias y 188 escuelas del nivel medio superior.

En relación a la cobertura educativa, y de acuerdo a los datos estadísticos de inicio del ciclo escolar 2010 - 2011, el porcentaje de atención en educación preescolar es del

78.55 %, en educación primaria del 93.62 %, en secundaria se atiende al 100% de la demanda en el estado, existiendo una sobredemanda generada en la zona Metropolitana Puebla – Tlaxcala específicamente en los municipios de San Pablo del Monte y Zacatelco, por la inserción de alumnos provenientes del estado de Puebla principalmente, en educación media superior del 69.42 % y en educación superior de apenas el 21.47 %.

Referente a la eficiencia terminal, el 99.12 % de alumnos concluyen su educación primaria, el 85.41 % su educación secundaria, y el 66.86 su educación media superior. Con respecto a la deserción escolar, este indicador es del 2.92 % en preescolar, 2.22 % en primaria, 4.10 % en secundaria y 8 % en educación media superior.

Otro indicador importante es la reprobación y la aprobación, al respecto, en educación primaria y de acuerdo a los datos estadísticos oficiales del fin de ciclo escolar 2009 – 2010, el 1.83 % de alumnos de este nivel educativo reprueban y el 98.17 % aprueban, mientras que en secundaria el 17.86 % reprueba y el 82.14 % aprueba; para el nivel de educación media superior, los porcentajes se ubican en el 29.02 % y 70.98 % respectivamente.

En lo que se refiere a la calidad educativa, los resultados de la prueba “Enlace” para el periodo 2006–2010, señalan una importante mejora en matemáticas (18.7%) y en español (17.5%), ambas en la escuela primaria.

En matemáticas, los mayores avances registrados se debieron, por un lado, a la disminución del número de alumnos con conocimientos “elementales” y, por el otro, al aumento correlativo de los estudiantes en las escuelas públicas, tanto en el nivel “bueno” que alcanzó 11 puntos porcentuales en números redondos y 7 puntos en la categoría “excelente”. En la educación particular, el paso de la categoría “elemental” a “bueno” fue de tan sólo cinco puntos, ya que la mayoría obtuvo la nota de “excelente” con un incremento de 16 puntos porcentuales. En los programas de educación impartidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), también hubo progresos significativos, principalmente en la disminución del número de personas situadas en la categoría “insuficiente”. En Educación indígena la evolución también fue positiva, sin aumentos o disminuciones abruptos.

En español, el comportamiento es similar: disminuyó el número de alumnos de la categoría “elemental” que transitaron a la categoría de “bueno” y “excelente”. En la educación pública, el número mayor pasó al grupo “bueno” (12.7 puntos) y sólo 4.8 al “excelente”; en la educación particular, el aumento en la categoría “bueno” fue de tan sólo 7 puntos, mientras que en la de “excelente” es cercana a los 14 puntos.

Cabe notar, que la educación pública en el nivel básico, atiende a 144 mil 095 alumnos y la particular a 12 mil 744, sin que impartan educación a indígenas o a grupos desfavorecidos, de los que se ocupa el CONAFE. De ahí que el mayor mérito en la mejoría de los indicadores corresponda a los esfuerzos de profesores y alumnos de las escuelas públicas, tanto por los números absolutos de la población atendida como por las condiciones menos favorables, que enfrentan algunos grupos que habitan en zonas de baja densidad poblacional. Los alumnos de estas zonas acuden a escuelas multigrados, donde un solo profesor atiende a todos los alumnos con independencia del grado que cursan.<sup>49</sup>

El alto grado de eficiencia terminal de la primaria, permite que prácticamente la totalidad de los egresados se incorpore a la secundaria que atiende a 70 mil alumnos en la escuela pública (federal y estatal), en sus diferentes modalidades y a 4 mil en la particular, en una sola modalidad, ya que carece de oferta en el ámbito de la técnica, sea industrial o agropecuaria.

La prueba de “Enlace” en matemáticas y español, aplicada a los alumnos del tercer grado de secundaria también muestra un avance, pero mucho menor que en primaria, pues sólo es de cinco puntos porcentuales en ambas materias contra 18.7 y 17.5, en esta última.

Asimismo, cabe subrayar que la relación entre alumnos con niveles “insuficiente” y “elemental” contra los que se encuentran en los niveles “bueno” y “excelente”, es muy diferente en primaria y secundaria: en matemáticas, los resultados más bajos en primaria afectan al 61.7% de los alumnos y 38.3% se localizan en los niveles superiores; en secundaria, la proporción es de 91.7% contra un 8.3%. Con respecto a español, en primaria, los niveles bajos concentran el 61.1% de los estudiantes y los

---

<sup>49</sup> Departamento de Estadística SEP Tlaxcala.

altos el 38.9%; en secundaria, las cifras correspondientes son 84.7% y 15.3%. Estos datos son motivo de gran preocupación ya que indican que la gran mayoría de los estudiantes que concluyen la educación básica, tienen en el mejor de los casos, conocimientos elementales en matemáticas y español.

Los insuficientes resultados de la prueba “Enlace”, están relacionados con el número excesivo de materias que impide profundizar en los contenidos fundamentales y desarrollar las capacidades básicas en cada campo del conocimiento. En México, el número de materias es de 11 ó 12, mientras que en los países más desarrollados el promedio se sitúa entre siete u ocho. Además, los alumnos que son atendidos por cada profesor son demasiados, lo cual dificulta una atención adecuada a sus necesidades particulares, al igual que reduce las posibilidades magisteriales de profundizar en su tarea. La pretensión enciclopédica y el énfasis en la acumulación de información se traducen en la poca capacidad de reflexionar para resolver problemas.

De ahí que las reformas a los programas y contenidos, puestos en marcha en los recientes años han provocado una amplia crítica.

La reforma curricular, la formación y actualización de los maestros, así como la mejora en los procesos de evaluación y gestión administrativa, resultan indispensables para elevar la calidad educativa del nivel obligatorio que, en muchos casos, es el último que cursan los jóvenes. La complejidad de las tareas que son necesarias llevar a cabo, requieren de una estrecha colaboración entre las autoridades federales y estatales, al igual que la participación del Sindicato y otros actores sociales, expertos e investigadores de la educación, a fin de consolidar una amplia y profunda reforma que cuente con el respaldo necesario para que perdure.

## **Educación Media Superior**

La importancia de este nivel educativo es enorme, tanto para decidir el futuro de los educandos como para la competitividad del país, ya que en este periodo los alumnos pueden adquirir los conocimientos y habilidades técnicas que les permitan acceder a empleos calificados, o bien seguir estudios superiores, sea en el ámbito técnico y científico,. Por otra parte, la Educación Media Superior (EMS) proporciona a los

jóvenes, cualquiera que sea su opción personal, mayores conocimientos y aptitudes para un eficiente desempeño laboral.

A pesar del papel estratégico de la EMS, este nivel educativo se caracteriza por su desarticulación y dispersión, debido al gran número de programas existentes, públicos y privados, lo que se traduce en duplicaciones costosas; en dificultades para la formación y actualización del personal docente, así como en la evaluación de alumnos y maestros.

Otro inconveniente y no menor, es la dificultad para que los alumnos de alguna modalidad de este nivel transiten a otra más acorde a su vocación profesional.

Se ha dicho, que los estudios de la EMS carecen de identidad, lo que afecta el perfil de los egresados. Para dar una idea de la variedad de instituciones y programas, cabe mencionar los diversos centros de educación tecnológica (agropecuarios y forestales, industriales y de servicios), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el Colegio de Bachilleres y las instituciones privadas enfocadas, básicamente, a programas administrativos, computacionales o al bachillerato general.

No debe extrañar, por consiguiente, que la pertinencia de muchos programas sea reducida y que los estudiantes que desertan señalen como primera causa que no le veían sentido a los programas curriculares. Debido a la importancia del conocimiento en el desarrollo contemporáneo, es indispensable buscar una mayor vinculación de las instituciones de la EMS con los sectores productivos, sean públicos, privados o sociales, particularmente en aquellos programas orientados hacia la educación tecnológica en sus distintas modalidades.

El Bachillerato General en Tlaxcala, cuenta con 43,710 alumnos; el Bachillerato Tecnológico con 20,073 y el Profesional Técnico con 2,602, todos ellos inscritos en escuelas públicas. En las particulares, el Bachillerato general es de 4 mil 755, el Tecnológico de tan sólo 252 alumnos y el Profesional Técnico de 1,288. Este fenómeno es reiterativo en el país: los particulares prácticamente no invierten en laboratorios y talleres, por lo que se limitan al Bachillerato general y en la modalidad de Profesional Técnico a disciplinas administrativas.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Departamento de Estadística SEP Tlaxcala.

La prueba “Enlace” comenzó a aplicarse a los alumnos, solo en el año 2008, por lo cual las cifras que se comparan son entre ese año y 2010. La estadística agrupa el gran número de programas solo en tres categorías: el Bachillerato General (Preparatoria), el Bachillerato Tecnológico y el Profesional Técnico, cuando la diversidad de planes y programas de estudio es gigantesca, tanto en el sistema público como en el particular. Todo ello dificulta enormemente el proceso de evaluación.

En lo que se refiere a calidad educativa, “Enlace” indica que la habilidad matemática en la enseñanza media superior aumentó en 4.4 puntos porcentuales en los niveles “bueno” y “excelente” en 2010, con lo que la proporción entre estos dos niveles fue de 19.3% versus 80.7 ubicados en “insuficiente” y “elemental”. La habilidad lectora también se incrementó levemente 3.6 puntos porcentuales y la proporción entre los dos niveles inferiores y los dos superiores fue de 60.5 para los primeros y de 39.5 para los segundos.

A pesar de los avances registrados, principalmente en primaria, el gobierno del estado no puede estar satisfecho del nivel educativo de la mayoría de los estudiantes puesto que en el nivel medio superior la habilidad matemática de “bueno” y “excelente” corresponde sólo al 19.3% de los alumnos, y la habilidad lectora al 60.5%.

## **Educación Superior**

Varios problemas de cobertura e inequidad mencionados en el apartado anterior, dedicado a la EMS, se acentúan en la educación superior, formando, así, un cuello de botella que frena la movilidad escolar. Un significativo dato lo constituye el número de alumnos en estos niveles. La matrícula total en la EMS, en números redondos, ascendió a cuatro millones de estudiantes y en la Superior fue de dos millones. Otro dato más confirma la gran desigualdad de oportunidades: únicamente el 5% de los jóvenes de familias con menores ingresos (DECIL 1) tiene acceso a la educación superior, mientras que el porcentaje de los provenientes de las familias con mayores ingresos (DECIL 10) es del 60%. En los grupos de clases medias (DECILES 7, 8 y 9), los porcentajes siguen una línea ascendente: 20, 32 y 45%, o sea a mayor ingreso, mejores posibilidades.

La cobertura en educación superior en Tlaxcala es de 23,916 alumnos en el nivel de licenciatura y a 534 en el de posgrado; por su parte las universidades particulares atienden a 3,874 alumnos en nivel licenciatura y a 342 en posgrado. En la modalidad no escolarizada el total de inscritos suma 1,870.<sup>51</sup>

Las principales instituciones públicas, proveedoras de la educación superior en el estado son la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Politécnica de Tlaxcala, la Universidad Tecnológica de Tlaxcala, el Instituto Tecnológico de Apizaco, el Instituto Tecnológico Superior de Tlaxco y el Colegio de Tlaxcala; y en la modalidad no escolarizada a distancia el CATED de la UNAM y el CECUTLAX del IPN, que en conjunto coadyuvan a este nivel educativo atendiendo a poco más de 15,000 alumnos.

Por otra parte en la estructura de educación superior privada, destacan: la Universidad del Valle de Tlaxcala, la Universidad del Altiplano, el Instituto Tecnológico de Tlaxcala y la Universidad Metropolitana de Monterrey.

## II. PROPUESTA

Los resultados del diagnóstico, muestran efectos dispares y plantean problemas diferentes que exigen soluciones específicas para cada nivel y modalidad educativa, además de los requerimientos concretos y particulares a cada una de las regiones del estado. A pesar de la heterogeneidad de situaciones, todas requieren de una renovación a fondo con objeto de ampliar sustancialmente las oportunidades a todos los habitantes de la región de acceder a una educación pertinente y de calidad.

El análisis de la situación actual del Sistema Educativo en el estado, refleja claramente la necesidad de apostarle a la educación para un mejor futuro de los tlaxcaltecas, basado éste, en un desarrollo sustentable.

Ampliar las oportunidades educativas, elevar la calidad de la educación, impulsar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, ofrecer una educación integral, equilibrada en la formación de valores ciudadanos, promover el

---

<sup>51</sup> Departamento de Estadística SEP Tlaxcala.

- 4.8.13. Fomentar la firma de convenios con empresas privadas e instituciones nacionales e internacionales, para atraer la inversión que fortalezca la infraestructura deportiva.
- 4.8.14. Fomentar en coordinación con los sectores sociales y privado la creación de polos de desarrollo deportivos.
- 4.8.15. Promover acciones de orientación nutricional para mejorar y complementar la práctica de la actividad física y el deporte.
- 4.8.16. Impulsar la participación de entidades privadas que organicen actividades deportivas y físicas, para la estructuración de torneos estatales y municipales, con reconocimiento tanto de ellas como de los gobiernos.
- 4.8.17. En coordinación con los gobiernos municipales, instituir y actualizar a través del Instituto del Deporte de Tlaxcala, el censo de organismos e instituciones privadas dedicadas a fomentar el deporte y las actividades físicas.
- 4.8.18. Fomentar, en coordinación con los gobiernos municipales, que las organizaciones comunitarias elaboren proyectos y propuestas para impulsar la cultura del deporte, la recreación y la actividad física.

## **5. Fomento Regional a la Cultura para Fortalecer la Identidad**

### **I. DIAGNÓSTICO**

El concepto de cultura, como se define actualmente, engloba un necesario conjunto de valores, actitudes y comportamientos humanos, al igual que diversas actividades artísticas, profesionales y económicas. Así pues, los valores modelan las formas de ser de una sociedad y le proporcionan identidad, cohesión y sentido. Por otra parte, las actitudes y el comportamiento de los individuos en la comunidad poseen un carácter económico, estético y formativo, que se desarrolla funcionalmente en actividades como la exhibición del patrimonio cultural de una localidad o las visitas a las zonas arqueológicas y museos que permiten la valoración de un pasado común y la reafirmación de la identidad local; y que a la vez constituyen un atractivo para el turismo y por consiguiente, una importante fuente de ingresos y empleos.

Dicha definición de cultura, también engloba diversas manifestaciones de la creatividad humana que responden a la idiosincrasia de cada comunidad, en épocas diferentes; todas son expresión de las facultades intelectuales e imaginativas y permiten una forma superior de comunicación al margen de lenguas y nacionalidades, así como de las

épocas en que fueron creadas. El conocimiento de la cultura propia constituye el sustrato de la identidad y el acercamiento a otras tradiciones que enriquecen al ser humano, al permitirle conocer las similitudes y diferencias; permitiéndole desarrollar sentimientos de tolerancia, respeto y comprensión de la pluralidad.

En los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16, se mencionó constantemente el tema de la globalización como una amenaza a la identidad y cultura de la región. Y en efecto, lo es en tanto que no se respeten los valores, formas de organización y tradiciones con las cuales cada pueblo emprende el camino a la modernidad.

Cuando se exaltan como únicos valores para la modernidad cultural, el afán de lucro y consumo, el individualismo feroz o la competencia ilimitada de países y regiones, de individuos y empresas, se quebrantan los valores culturales reales que proporcionan identidad a una nación o grupo social. El mundo no es un mercado total, sino que se crea en conjunto gracias a comunidades locales, regionales y nacionales que, para subsistir, requieren de solidaridad e identidad propia.

Un tema recurrente en los Foros de Consulta fue la “apatía” de la población con respecto a las actividades artísticas. Otros datos proporcionados por encuestas, también hablan del escaso número de actores culturales, de la reducida asistencia a museos y a otras actividades artísticas. Para Tlaxcala es significativo que sólo existan 7 librerías, 141 bibliotecas públicas, 3 teatros, 16 museos, 13 centros y casas de cultura y 18 salas de cine; si a ello se suman los programas de radio, la televisión e Internet, no es difícil concluir que la identidad y cultura regional se encuentra sometida a animosas influencias externas, tema que amerita ser abordado con amplitud y profundidad.<sup>52</sup>

La escasez crónica de recursos, afecta en primer término, a las actividades culturales impactando directamente diversos trabajos de exploración y mantenimiento de las zonas arqueológicas; así como las labores de los museos que se ven obligados a subsistir precariamente. De ahí las dificultades para que estas instituciones culturales puedan modernizar y actualizar inventarios y archivos, así como instalar equipos de seguridad. Todo ello impide una protección eficaz del patrimonio histórico tangible.

---

<sup>52</sup> Coordinación General del Sistema de Bibliotecas Públicas. SEP Tlaxcala.

También esta limitante afecta la formación, capacitación o actualización del personal requerido tanto para la protección del patrimonio histórico, como de maestros de educación artística y promotores culturales.

A pesar de lo anterior, no han faltado los esfuerzos individuales y de asociaciones por promover la identidad cultural y desarrollar actividades artísticas de todo tipo. Estas personas, realizaron aportaciones importantes en los Foros de Consulta que han sido tomadas en cuenta e incluidas en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.

## **II. PROPUESTA**

La reafirmación de la identidad y del orgullo cultural de la región de Tlaxcala, ayudan a fundamentar la tarea humanista del Plan Estatal de Desarrollo, que busca armonizar los requerimientos de la modernidad con la preservación de una idiosincrasia secular que conserva sus valores primordiales frente a numerosas vicisitudes.

Los valores que sustentan la identidad, se adquieren tempranamente en el hogar, la escuela y las colonias donde niños y jóvenes adoptan actitudes y comportamientos que, en la mayoría de los casos, serán determinantes en su edad adulta. De ahí que varias acciones de este apartado se encuentren estrechamente vinculadas a los programas y actividades que se llevan a cabo en la educación básica. Así pues, se considera que tanto el conocimiento de la historia del estado, así como del patrimonio histórico tangible y la participación de las comunidades en actividades artesanales, folklóricas o en otros festivales locales y regionales, proporcionarán los elementos necesarios para consolidar la identidad de los habitantes de la región.

El acercamiento a distintas manifestaciones culturales del arte contemporáneo, nacional internacional, permitirá completar la educación artística de los jóvenes y adultos, ya que éstas serán promovidas en escuelas, museos, iglesias y otras instituciones, mediante exposiciones, conferencias y cursos, aprovechando la importante difusión de los medios de comunicación.

## 6. Pleno Acceso de las Mujeres al Desarrollo Estatal

### I. DIAGNÓSTICO

A lo largo del último siglo, las luchas que han dado las mujeres en favor de la igualdad de género para lograr una mejor inserción en la vida nacional, han alcanzado resultados positivos. No obstante su plena incorporación al desarrollo, continúa siendo una tarea pendiente ante la persistencia de la desigualdad, la discriminación y exclusión que frenan el ejercicio de sus derechos e impiden la vigencia de la equidad de género en toda sociedad democrática.

En la agenda internacional, la equidad de género ha sido un eje central de las distintas conferencias a las que ha convocado la ONU desde 1975.

Las resoluciones de estas conferencias han sido aceptadas por el gobierno de México con la obligación de convertirlas en políticas públicas, para lo cual ha sido necesario realizar una tarea legislativa a nivel nacional y estatal, destacando los ordenamientos jurídicos orientados a la protección de la mujer la igualdad entre Mujeres y Hombres; el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Lucha Contra la Trata de Personas y a la orientada a Prevenir y Erradicar la Discriminación.

Con base en tal legislación, se han creado entidades públicas a nivel nacional y estatal y se han puesto en práctica diversas políticas públicas orientadas a cumplir los mandatos constitucionales y de las leyes secundarias, para sentar las bases de la incorporación de la mujer en todos los ámbitos del desarrollo social y establecer condiciones que les permitan hacer contribuciones al desarrollo nacional. Tal es el caso de los avances registrados en la lucha por la equidad de género en el estado en los ámbitos de la educación y la salud, pero subsisten problemas en la esfera laboral donde aún hay falta de oportunidades de ocupación y diferencias entre los niveles de ingreso respecto a los hombres. Sin embargo, también existen avances relativos en cuanto a la participación de las mujeres en la vida política y social.

Entre las mujeres mayores de 15 años, se estima que alrededor del 34.5%, abandona su educación porque no ha aprobado algún grado en primaria o secundaria. Esto mismo

ocurre en el nivel medio superior, pero se reduce a un 17.4% y en el nivel superior la cifra es de sólo el 11.5%.

En el ámbito de la salud, las mujeres tlaxcaltecas tienen una esperanza de vida de 77.8 años, mayor que el promedio de los varones (73.1 años), ya que éstos experimentan mayor morbilidad en todas las etapas de su vida debido al menor acceso voluntario a los servicios de salud, mientras que las mujeres los utilizan con mayor frecuencia. Sin embargo, existen problemas de salud relacionados con la Razón de Mortalidad Materna (RMM) y con las tasas de mortalidad por la presencia de neoplasias malignas. Así pues, durante la última década aumentó la RMM y, por otra parte, aunque las tasas de mortalidad por cáncer de mama o cérvico-uterino son menores al promedio nacional, sólo un tercio de las mujeres mayores de 25 años acude periódicamente a realizarse los exámenes preventivos de ambos padecimientos.<sup>53</sup>

La creciente participación de la mujer en el mercado laboral del estado, ha enfrentado problemas derivados de la crisis económica en el país, que también propició la pérdida de puestos de trabajo tanto en la industria como en el comercio y los servicios. La situación se complica por la persistencia de un amplio sector informal en la entidad y por el hecho de que algunas mujeres campesinas no perciben ingresos por las tareas que desempeñan.

A pesar de que Tlaxcala es uno de los estados con menor población en el país, presenta uno de los mayores índices de violencia de género, conjuntamente con los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Quintana Roo, Coahuila, Nayarit, Puebla y el Distrito Federal. De acuerdo con cifras de INEGI, la entidad ocupa el segundo lugar a nivel nacional respecto a violencia de género. Esta situación se agrava con la existencia de redes de trata de mujeres y niñas en el estado con fines de explotación sexual. El problema radica en que tanto a nivel nacional como estatal no se cuenta con un sistema puntual de seguimiento que permita conocer, con precisión, las dimensiones y alcances del delito.

De los planteamientos formulados durante la realización de los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16, se desprende una percepción casi general acerca de los

---

<sup>53</sup> Nacimientos, defunciones y esperanza de vida. Cuéntame. INEGI

pobres canales de comunicación destinados a la mujer, especialmente con la población en condiciones de pobreza en las zonas urbanas o rurales.

## II. PROPUESTA

La decisión de impulsar la equidad de género es una prioridad para el gobierno del estado, no sólo porque resulta indispensable incorporar a la mujer en todos los ámbitos del desarrollo, sino porque tenemos la convicción de que se trata de un tema transversal que contribuirá a imprimir un cambio cualitativo en la mejoría del bienestar de la población.

Por ello se implantarán e instrumentarán políticas que contribuyan a erradicar una arraigada cultura de discriminación, que auspicia la violación de los derechos humanos de los grupos vulnerables, entre ellos las mujeres. El propósito es fomentar que las instituciones, tanto públicas como privadas, incorporen en sus políticas y programas los principios de igualdad, fortaleciendo la cultura de respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Así pues, se debe generar un programa en conjunto con las instituciones del gobierno federal en el estado, que fortalezca la instrumentación del Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos, cuya estrategia general otorga un énfasis especial a la equidad de género y atención a los grupos vulnerables. Es preciso impulsar un proceso de cambio con el fin de consolidar las instituciones públicas, para dar atención pronta y eficaz a las demandas de mujeres y niñas. Se fomentará también el diseño de los sistemas de información que permitan conocer las necesidades de las mujeres para que la respuesta institucional considere particularidades como la edad, condición social y económica, lugar de residencia y nivel educativo, entre otras.

Con base en la información institucional de la población de más de 12 años, tanto por su sexo, nivel escolar, condición por actividad económica y de ocupación, se impulsarán políticas y programas de gobierno, con una estrategia flexible y orientada por principios y valores de la equidad, para su atención.

## 6.6. Justicia y Respeto para los Derechos de las Mujeres

### OBJETIVO:

Fomentar una cultura de respeto a los derechos de la mujer entre las instituciones públicas y la sociedad de Tlaxcala.

### ESTRATEGIA:

Examinar y, en su caso, modificar, el marco normativo vigente a favor de la mujer con el propósito de garantizar el pleno respeto a sus derechos en todo el estado. Creando instrumentos institucionales y canales de comunicación para impulsar un proceso de cambio en la sociedad.

### LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 6.6.1. Armonizar la legislación para fomentar la celeridad de los procedimientos administrativos y judiciales en casos como el cobro de pensiones alimenticias, divorcios y medidas cautelares, entre otros.
- 6.6.2. Ajustar la normatividad administrativa y laboral en torno a la perspectiva de género y no discriminación de la mujer, para garantizar su vigencia y cumplimiento en el gobierno estatal y los gobiernos municipales.
- 6.6.3. Elaborar una estrategia conjunta con autoridades federales y municipales para coadyuvar en la prevención del delito de la trata de personas, con énfasis en la protección de los derechos de las mujeres.
- 6.6.4. Fortalecer las instancias institucionales que atienden los diferentes tipos de violencia contra las mujeres, divulgando, al mismo tiempo, la gravedad del fenómeno y sus consecuencias individuales y sociales.
- 6.6.5. Fomentar la colaboración del sistema educativo, instituciones públicas y privadas, para realizar campañas de sensibilización entre la sociedad sobre la necesidad de promover nuevos modelos de relación basados en el respeto a los derechos humanos y la equidad entre géneros.
- 6.6.6. Promover leyes más severas, para tipificar y penalizar los delitos en materia de trata de personas.

## 7. Los Jóvenes y su Incorporación al Desarrollo Estatal

### I. DIAGNÓSTICO

Para México y para Tlaxcala los jóvenes constituyen un valioso patrimonio que debe protegerse con la más alta prioridad en beneficio del desarrollo estado, la región y el

país. Los jóvenes representan una enorme fuerza social que, por sus características, puede representar un factor de cambio de una sociedad, en función de sus posibilidades de participación social y de sus capacidades derivadas de los procesos educativos y de capacitación para el trabajo así como de formación de valores en su infancia y adolescencia.

El fenómeno de la transición demográfica que vive nuestro país, muestra también la relevancia de los jóvenes en el desarrollo nacional, debido a que representan un bono demográfico que por las características de nuestro modelo de desarrollo no estamos aprovechando. Una proporción importante de nuestros jóvenes está emigrando al exterior y otra no tiene opciones de educación y trabajo. Para cualquier país esto representa una pérdida irreparable para su futuro.

Un tema que abona a favor de la urgencia de políticas públicas específicas para este estrato poblacional, radica en el hecho de que, según las tendencias, el peso relativo de los jóvenes en la sociedad comenzará a descender a partir del 2011 hasta llegar al 2030 con un porcentaje cercano, según CONAPO, al 13.6% de la población total, es decir, pasarían de un poco más de 20 millones actual, a sólo algo más de 16 millones de personas jóvenes.

Así pues, el promedio de escolaridad en la entidad es ligeramente superior a la media nacional 8.8 y 8.6, respectivamente, aunque los programas, estímulos, becas u otros instrumentos existentes tienen poca cobertura, lo que impide que se enfrente con decisión problemas como la deserción escolar. En el sector educativo en Tlaxcala no se han hecho los esfuerzos necesarios para atender a la población joven que requiere de educación tal que le permita incorporarse con rapidez al mercado laboral. Es decir, la infraestructura de escuelas e Institutos del nivel medio superior y superior no son suficientes para atender la demanda.<sup>54</sup>

Las insuficiencias escolares de los jóvenes repercuten negativamente cuando éstos intentan incorporarse al mercado laboral. La falta de asociación entre ambos sistemas genera una serie de factores que impiden su participación en trabajos productivos y bien remunerados, que les permitan el acceso a satisfactores básicos cuando éstos decidan formar sus familias o bien ayudar a los hogares paternos o nucleares.

---

<sup>54</sup> Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI.

En Tlaxcala y de acuerdo con los datos estadísticos del INEGI, la población económicamente activa en la entidad ascenderá a más de 457 mil personas, es decir el 52.1% del total de la PEA, lo cual plantea un reto enorme para este gobierno. En 2009, cerca del 60% de los jóvenes ocupados recibían menos de dos salarios mínimos y cerca del 25.4% no recibe ingreso alguno. Por otra parte, las mujeres jóvenes sobrellevan un índice más alto de marginación y están en desventaja con respecto a los hombres para incorporarse al sistema laboral; y cuando lo logran, perciben ingresos menores.

De acuerdo con la encuesta nacional de adicciones 2008, publicada en 2010 por el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC), Tlaxcala se ubica entre las entidades de baja intensidad en el consumo de drogas (3.0%). Si bien la adicción a las drogas no es aún un problema de salud grave en el estado, la exposición de los jóvenes al fácil acceso a éstas, así como los fenómenos asociados, como son la desintegración familiar, la ausencia de opciones educativas y laborales, así como de esparcimiento, cultura y deporte obligan a tomar medidas preventivas. Otro problema de salud, asociado a los jóvenes, lo constituye el consumo de alcohol y los índices de abuso-dependencia lo indican con claridad. La encuesta de CONADIC revela que el aumento del consumo de alcohol entre las mujeres adolescentes y jóvenes ha incrementado.

Los resultados de las encuestas y el comportamiento de las estadísticas actuales y específicas sobre los jóvenes y sus problemas dejan claro que la ausencia de programas integrales y de coordinación entre autoridades, han provocado el incremento en la deserción escolar, así como la alza en el índice de consumo de drogas y alcohol; además, actualmente los jóvenes no participan de manera activa en la sociedad, esto es, no prestan atención a su preparación académica y, por ende, no forman parte del campo laboral.

## **II. PROPUESTA**

Se impulsarán políticas públicas para incorporar a los jóvenes plenamente al desarrollo estatal, que tendrá como principal propósito recuperar valores, generar compromiso social, retornar a las raíces culturales, democráticas y de solidaridad, fundadoras de las esencias más importantes de los habitantes de Tlaxcala.

## 8. Nuevas Oportunidades para Adultos Mayores y Grupos Vulnerables

### I. DIAGNÓSTICO

Los grupos vulnerables son aquellos sectores o grupos de la población que, por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en una situación desventajosa para incorporarse integralmente al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar. Por tanto, en los últimos años han ido ocupando un creciente espacio en la agenda legislativa, las políticas públicas y las tareas de gobierno. Los grupos más vulnerables en la sociedad son los niños y adolescentes, las mujeres, los adultos mayores, la población indígena y los discapacitados. Por ello, el apoyo y la asistencia que se les brinda, constituye una de las responsabilidades de los tres niveles de gobierno para cumplir con el mandato de defender sus derechos humanos.

De acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010, en nuestro estado residen 358 mil 037 niños y adolescentes, de entre 0 y 14 años, 25 mil 144 más que los registrados en el año 2000. En términos porcentuales, la proporción de menores de 15 años disminuyó gradualmente de 40.8% a 29.9% del total poblacional en el estado, durante dicho periodo.

De esta forma, para el 2010 los municipios con los mayores porcentajes de niños fueron El Carmen Tequexquitla (35.20%); La Magdalena Tlaltelulco (34.87%); San Pablo del Monte (34.67%) y Santa Cruz Quilehtla (33.81%). En contraste, los más bajos se presentan en Ixtenco y Tlaxcala (27.72 % y 26.3% respectivamente).

La cobertura educativa para menores de edad es muy importante en Tlaxcala. Así, el 96.4% de la población de 6 a 14 años asiste a la escuela a recibir su instrucción básica, y este es un nivel comparable al del Distrito Federal. Desagregados los datos, el 97.7% de la población de 6 a 11 años asiste a educación primaria y el 93.6% a la secundaria. No obstante, la asistencia a las aulas de la población de 3 a 5 años es sólo del 78%.

Por su parte, la cobertura de salud a la niñez ha mejorado en Tlaxcala con el recién construido Hospital Infantil en la entidad. Sin embargo, los casos de niños con cáncer se han incrementado hasta en un 500%, según los registros de la Asociación Mexicana de Niños con Cáncer (AMANC). De ese total, prevalece la leucemia (60%), el resto son

tumores malignos. Los casos se concentran en los municipios de Calpulalpan y Nativitas.

Asimismo, los padecimientos renales en la población infantil se han incrementado también.

Para atenderlos, el OPD Salud de Tlaxcala en coordinación con la Secretaría de Educación Pública de la entidad requerirá poner en marcha en las 1,800 escuelas públicas y privadas de la entidad, una campaña para detectar y atender esa problemática.

La población a beneficiarse con esa campaña, deberá alcanzar a los 274 mil alumnos, los cuales se encuentran en 793 primarias, 354 secundarias y 166 bachilleres, lo que en conjunto suman un total de 1,313 instituciones educativas de las más de 2 mil que existen en la entidad. En el estado existen asimismo, programas y acciones orientados a prevenir y atender a la población infantil en situación de calle y de violencia, tanto en el hogar, en la escuela, o centros de trabajo, como el llamado acoso escolar o bullying. Sin embargo, una preocupación creciente radica en el tema de la obesidad infantil.

En lo que respecta a las mujeres, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), mediante la aplicación de su programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, tiende a beneficiar a madres, padres y embarazadas adolescentes.

Sin embargo, pese a los avances en materia de apoyo y equidad a favor de las mujeres, es evidente que hace falta más atención hacia ese importante sector de la sociedad, misma que en Tlaxcala representa el 51.6% de la población, y la cual, aún acusa discriminación y violación a sus derechos.

Por otra parte, es conveniente propiciar una transformación cultural en la sociedad que valore, reconozca y dignifique a las personas adultas mayores, dado que la transición demográfica implicará un aumento significativo de su número en los años futuros.

De acuerdo con el Censo de Población 2010 del INEGI, en el estado la población de adultos mayores es de 69 mil 699 personas, que representa el 5.9% del total. Esas personas en general enfrentan problemas de ausencia de atención de sus familiares o viven en condiciones de abandono, para lo cual se les canaliza a instituciones como los asilos, donde reciben alimentación y atención médica. Para esos propósitos, el DIF contribuye con despensas y aportación económica mensual, así como con medicamentos por cada uno de los asilados.

En lo que refiere a servicios de salud, la Secretaría del ramo correspondiente, a través de su red hospitalaria, atiende a una parte muy importante de este grupo de edad; la atención está referida primordialmente a cuadros crónico - degenerativos, como diabetes, hipertensión y enfermedades asociadas al sistema cardiovascular, así como a síndromes psicogerátricos, entre los que destacan los trastornos psicóticos y del sueño, ansiedad, demencia e hipocondrías.

El gobierno del estado canalizaba una ayuda económica para adultos mayores de 600 pesos mensuales, sin reglas de operación y por su parte la representación federal responsable del Programa 70 y Más ha venido operando en zonas y comunidades menores a 30 mil habitantes. No obstante, aún quedan sin ese beneficio importantes segmentos de adultos mayores, principalmente de zonas urbanas marginadas. Por ello resulta necesario hacer una revisión integral a Ley de Atención de Adultos Mayores del estado de Tlaxcala, así como de los padrones de beneficiarios de ambos programas y de las instituciones de seguridad social, a efecto de no duplicar estos apoyos y de atender con criterios de integralidad, equidad y certidumbre al mayor número de adultos mayores tlaxcaltecas.

Asimismo, de acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010, hay en el estado 43 mil 837 personas con algún tipo de discapacidad física o mental. De ese total, el 60% son mayores de 18 años.

Para atender a esta importante fracción de la población, en la Ley para Personas con Discapacidad del estado de Tlaxcala, se dispuso la creación del organismo público descentralizado denominado Instituto Tlaxcalteca para Personas con Capacidades Diferentes, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, quien tendrá por objeto

formular, coordinar y dar seguimiento a los programas y acciones encaminados al desarrollo integral de las personas con capacidades diferentes.

El objetivo fundamental del Instituto es formular, coordinar y dar seguimiento a los programas y acciones, encaminados a la integración social de las personas con discapacidad; y su incorporación al desarrollo, garantizando el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos, políticos y sociales, la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso a todo tipo de servicios. Por su parte, el DIF Estatal coadyuva con sus instalaciones a prestar los servicios de capacitación, educación y salud para discapacitados.

## **II. PROPUESTA**

Las políticas públicas y la acción de gobierno deberá tutelar en todo momento los legítimos derechos y sustentarse en el respeto irrestricto a la condición de desventaja de los grupos vulnerables. Igualmente, la atención que se les brinde deberá considerar, en todo momento, su condición humana y la coyuntura por la que transitan. Se trata también de apoyarlos para su plena integración al entorno social, al mundo cultural y de las actividades productivas.

Además de la atención institucional hacia los grupos vulnerables, habrá que diseñar y promover campañas de amplio espectro social, a fin de fomentar el respeto por los adultos mayores, la atención a las personas con capacidades diferentes en el seno familiar, la erradicación del maltrato a menores, el combate a la violencia familiar y la trata de personas.

La solidaridad es el resorte insustituible para promover y fomentar el apoyo a los grupos vulnerables. Esta tendencia de la sociedad para aportar su colaboración con quienes viven en desventaja, debe traducirse en la organización y proliferación de redes de apoyo en todos los ámbitos del quehacer individual y colectivo.

## **IV. PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD**

### **1. Gestión Sustentable y Protección Ambiental**

#### **I. DIAGNÓSTICO**

En las últimas décadas, los riesgos para la viabilidad y el bienestar de los países, especialmente los menos desarrollados, se han incrementado por el agravamiento de los problemas de la sobre explotación de los recursos naturales, las afectaciones a la biodiversidad, la contaminación ambiental, la disminución de los recursos acuíferos y el acelerado avance del cambio climático que provoca desastres naturales, altera los equilibrios de los ecosistemas y pone en peligro la producción de bienes agrícolas y pecuarios a escala nacional, regional e internacional.

Por estas razones, todos los países e instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros, han realizado notables esfuerzos para la comprensión de los problemas del medio ambiente y de sus riesgos y amenazas para la conservación del capital natural necesario para la vida y han puesto en práctica políticas a nivel mundial para implantar mecanismos que permitan el desarrollo de modelos que contribuyan a evitar mayores daños al medio ambiente y la biodiversidad.

Estos modelos buscan impulsar un enfoque integral de aproximación, mitigación, adaptación y regulación con una visión sistémica sobre el medio ambiente, con objeto

de atender esa problemática con una visión de desarrollo sustentable, integrando el crecimiento económico, el desarrollo social y, considerando las dimensiones del desarrollo sustentable como son la económica, aplicando regulaciones; la humana para superar la pobreza; la ambiental para sustentar la naturaleza; la institucional mediante la descentralización; y, la tecnológica mediante procesos de innovación para reducir el uso de recursos naturales en la actividad económica.

En México, desde los años setenta, hay conciencia sobre los problemas que implica la preservación del medio ambiente. Por ello, desde esa época, el país se incorporó a los diferentes organismos internacionales que trabajan en los temas del ambiente y gradualmente han tomado medidas legislativas y administrativas como las leyes de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y Aprovechamiento de Energías Renovables, así como la creación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Actualmente, la demanda de recursos naturales y los procesos industriales han propiciado el deterioro del medio ambiente, en áreas rurales y urbanas deteriorando la capacidad de los ecosistemas y la calidad de vida de las comunidades sin que se haya logrado evitar el deterioro existente. De ahí la necesidad de incrementar los esfuerzos para alcanzar equilibrios entre crecimiento y medio ambiente a través de medidas de mitigación y adaptación consensuadas a nivel internacional desde el establecimiento de la Agenda 21, el Protocolo de Kioto, la Estrategia de Lisboa, la Carta de Aalborg y posteriormente con las reuniones anuales de la Conferencia del Cambio Climático.

El estado de Tlaxcala tiene un evidente deterioro de sus recursos naturales y de su medio ambiente. Los principales problemas están relacionados con la erosión de los suelos, la deforestación y las prácticas agrícolas inadecuadas. También con las formas de explotación del agua, tanto para usos urbanos como agropecuarios, y los aspectos de contaminación de los cuerpos de agua urbanos y rurales; el manejo y disposición de residuos sólidos; el tratamiento y confinación de residuos peligrosos; la pérdida de la biodiversidad y la contaminación del aire.

De acuerdo con datos de la SEMARNAT en la década pasada el estado presentaba una intensa degradación de suelos. Se estima que por erosión eólica ligera hay 101 mil

532 has. afectadas, y por erosión hídrica 72mil 025 has., de las cuales 49 mil 299 tienen una erosión ligera, 21 mil 053 moderada y 1 mil 673 severa. Adicionalmente a esta situación ha existido prácticamente una extinción de la vegetación original de la vegetación tlaxcalteca, debido a que según el Inventario Nacional Forestal y de Suelos sólo queda el 13% de los recursos bióticos que existían en la entidad.<sup>55</sup>

Se han agudizado la erosión eólica e hídrica debido a que se han deforestado zonas boscosas de laderas. Las zonas de mayor erosión eólica se encuentran en Alzayanca, Tequexquitla, Terrenate, Hueyotlipan, Sanctórum e Ixtacuixtla. A la erosión natural debe agregarse la que se padece por prácticas económicas como el sobrepastoreo para ganado en pequeñas extensiones de tierra y por métodos agrícolas inadecuados que provocan salinidad y disminución de la humedad del suelo, especialmente en los municipios de Terrenate, Españita, Tlaxco. También se afectan los suelos por procesos inadecuados de resiembra o de replantación deficiente de árboles en laderas.

Los indicadores de erosión tienen significación debido a que afecta a una proporción importante de las tierras productivas sin que haya suficientes programas de adaptación y mitigación, como son los posibles cambios de fecha de siembras, obras de pequeña irrigación y conservación de agua, y el cambio o rotación de los cultivos, no obstante que hay previsiones en el sentido de que la entidad padecerá en los próximos años en forma severa los impactos del cambio climático, tal como lo han previsto diversos estudios sobre nuestra entidad por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Global del Ambiente), el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM y el Instituto Nacional de Ecología del gobierno de México.

De acuerdo a tales estudios, en los próximos años, el cultivo más afectado por el cambio climático podría ser el maíz debido a que la sequía se incrementará notablemente en el estado y la mayor parte de la superficie sembrada es de temporal, o sea que depende de un adecuado régimen de lluvias con impactos en los rendimientos y en la productividad. Este fenómeno se está comenzando a observar con la sustitución de maíz por otros productos como avena y cebada. Tal cuestión es preocupante en virtud de que la mayor parte de este cereal se destina al autoconsumo en el estado, y seguirá siendo el futuro el alimento básico de la población tlaxcalteca.

---

<sup>55</sup> Selección de estadísticas ambientales para la consulta rápida. SEMARNAT.

En lo que respecta a los pastizales, del total señalado, el 96.8% son inducidos y el resto naturales. La mayor parte de ellos están ubicados en los municipios de Terrenate, Tlaxco e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, y respecto a las áreas forestales del total enunciado 84.3% son coníferas, y el 15.4% está cubierta por encinos. Una reducida proporción son bosques cultivados. El municipio de Tlaxco tiene 9,610 hectáreas forestales que representan el 26.5% del total, en tanto que Huamantla, Nanacamilpa y Calpulalpan cuentan con superficies silvícolas mayores a 2 mil hectáreas.<sup>56</sup>

En Tlaxcala existen dos parques nacionales, definidos como áreas naturales. Por un lado el Parque Nacional La Malinche de acuerdo al decreto del 6 de octubre de 1938 que comprende zonas de nuestro estado y de Puebla. Por otra parte, el Parque Nacional Xicoténcatl por decreto del 17 de noviembre de 1937. El parque de la Malinche tiene una superficie de 45,711 hectáreas y en él habitan más de 100 especies de mamíferos, aves y reptiles, mientras que el Xicoténcatl cuenta con una superficie de 600 hectáreas y fue creado para restaurar la vegetación forestal.<sup>57</sup>

Particularmente la Malinche juega un papel estratégico en la conservación de los ecosistemas de la entidad. No únicamente proporciona agua a las principales ciudades de Tlaxcala y a la ciudad de Puebla, sino que coadyuva a la conservación y reforestación, e incide en la captura de carbono, la generación de oxígeno, amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales, y en la regulación y modulación climática, protegiendo la biodiversidad, y la recuperación de suelos. Se estima que hace cinco siglos, la Malinche contaba con 75 mil hectáreas arboladas. Hoy en día se considera que el área forestal es de aproximadamente 15 mil hectáreas en la zona de Tlaxcala.

Una de las zonas más importantes con las que cuenta Tlaxcala para reabastecer los mantos acuíferos, es la región de la Malinche. Merece una mención especial por las características de su ecosistema: regulador del clima de Tlaxcala, fuente de agua para el consumo humano y pozos para regadío, hábitat de especies vegetales y animales. Sin embargo, es una de las regiones más desforestadas del estado de Tlaxcala.

---

<sup>56</sup> Dirección General de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas. INEGI.

<sup>57</sup> Balance del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas. SEMARNAT.

El agua es un recurso escaso que tiene una alta prioridad para el desarrollo nacional y del estado. Las tendencias de agotamiento de sus fuentes así como los problemas en su administración, uso y conservación, lo colocan, en más de un sentido, como un bien estratégico. Nuestra entidad tiene tres regiones hidrológicas: Cuenca del Balsas (Río Atoyac); Cuenca del Río Pánuco (Río Moctezuma); y, Cuenca del Río Tuxpan-Nautla (Río Tecolutla), además de cuatro acuíferos subterráneos: Alto Atoyac; Sultepec; y Oriental-Libres que conforman un sistema hidrológico.

El río Zahuapan – Atoyac es la principal corriente de agua superficial en el estado. Tiene una longitud de 82.75 km y un área de cuenca de 1,493.9km<sup>2</sup>. Nace de los escurrimientos que descienden de la vertiente sur de la sierra de Tlaxco, con los límites de Puebla y confluye con el río Atoyac al sur-sureste del estado. A lo largo de su trayectoria las aguas del río presentan diferentes grados de contaminación. De su nacimiento a la laguna de Atlangatepec, sus aguas se encuentran con un nivel ligero de contaminación; hasta Apizaco tiene grados de contaminación importantes, y de Apizaco hacia su confluencia con el río Atoyac presenta altos niveles de contaminación.

Se estima que en la entidad existen disponibles 724.0 millones de metros cúbicos por año, de las cuales 528.5 corresponden a aguas subterráneas y 195.5 de aguas superficiales. Las condiciones de sobre explotación de los acuíferos que abastecen los diferentes sectores demandantes del líquido, merman su volumen, provocando que en la zona sur de la entidad la disponibilidad sea escasa, por lo que se han dirigido recursos para la zona norte en donde existe mayor disponibilidad del líquido, sin embargo, estos esfuerzos pueden representar nuevas presiones sobre los mantos de la zona señalada y, en el mediano plazo, problemas de abasto.<sup>58</sup>

Los cauces, ríos y barrancas son receptores de desechos domésticos debido a una deficiente recolección de basura en las zonas urbanas, afectando el drenaje y el alcantarillado de las ciudades. No hay una adecuada vigilancia para impedir y sancionar a las empresas que realizan descargas a los drenajes municipales y cauces naturales; tampoco existe un eficiente tratamiento de aguas residuales de usos industriales. Estos problemas son generadores de contaminación y de alteración de los mantos acuíferos. El desperdicio del líquido en zonas rurales y urbanas y la ausencia de planeación contribuyen a generar mayores problemas en el uso del agua.

---

<sup>58</sup> SEMARNAT. Tlaxcala.

La contaminación de los cuerpos de agua en el estado se debe, principalmente, a las aguas residuales urbanas. El origen de los principales contaminantes del agua se generan por los desechos domésticos; residuos, aguas negras y grises; desechos industriales: colorantes y pigmentos, disolventes, ácidos grasos, sales, metales y diversas sustancias químicas que suelen ser tóxicas para la salud del hombre, la flora y fauna; así como los agropecuarios: insecticidas, plaguicidas, sales inorgánicas, minerales, desechos animales y fertilizantes entre otros.

En el estado se generan 41 Mm<sup>3</sup>/año de agua residual municipal, que provienen de 78 localidades urbanas y 417 rurales. Un gran número de municipios descargan las aguas residuales directamente en los ríos sin tratamiento alguno.

Por otra parte debe señalarse que, según información institucional, en el estado está aumentando la generación de residuos sólidos urbanos a una tasa mayor que la del crecimiento de la población. Se estima que anualmente se recolectan 763 toneladas por día, de las cuales 256 se depositan en sitios controlados y 36 en sitios no controlados para el reciclaje, en tanto que el resto se dispersa en tiraderos a cielo abierto. Del total de desechos, el 53% corresponde a residuos orgánicos; 28% a desechos reciclables y 19% a materiales no aprovechables.

El estado cuenta con 5 rellenos sanitarios en los municipios de Panotla, Nanacamilpa, Tetla, Huamantla y San Pablo del Monte, pero se considera que el aumento de la demanda de servicios y la producción de desechos requiere incrementar los espacios y la infraestructura necesaria para estos fines. La vida útil que tiene un relleno sanitario es limitada, de ahí que se deba revisar el estado y nivel de saturación de los rellenos que operan en el estado.<sup>59</sup>

Por otra parte, en la entidad existen empresas productoras de residuos peligrosos, especialmente en la rama de la petroquímica y la rama metalmecánica básica e industria eléctrica. Según el Instituto Nacional de Ecología, en la década pasada se generaban aproximadamente 60 mil toneladas de residuos peligrosos industriales cada año. Aunque este volumen representaba menos del 1% de los residuos a nivel nacional, sólo el 12% de tales desechos tenían un manejo adecuado para su confinamiento y

---

<sup>59</sup> Coordinación General de Ecología del Gobierno del Estado.

reciclaje controlado (principalmente de solventes, aceites, residuos metálicos y plásticos, residuos de combustibles y aceites contaminados).

Por otra parte, de acuerdo con la PROFEPA, el estado se ha convertido en un receptor de residuos peligrosos de otras entidades vecinas. Además enfrenta la problemática del manejo de residuos biológicos infecciosos, los cuales son generados por los centros de salud, laboratorios clínicos o de investigación, bioterios, centros de enseñanza e investigación y, que por sus componentes, puedan representar un riesgo para la salud y el ambiente. La entidad no cuenta con la infraestructura institucional necesaria para el tratamiento de este tipo de residuos peligrosos.

Por otra parte, de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI), en el periodo 1990 a 2006, las emisiones de GEI aumentaron 40%, a una tasa de 2.1% anual. En la Cuarta Comunicación de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático del año 2009, se señala que en 2006 las emisiones de CO<sup>2</sup>eq. en el país fueron de 709,005 Gg, de las cuales 60.7% corresponden a energía; desechos 14.1%; uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura, 9.9%; procesos industriales 9%; agricultura 6.4%.

Del total de energía, incumben a la industria de la energía 35%, transporte 34%, manufactura e industria de la construcción 13%, emisiones fugitivas 11% y otros sectores (residencial, comercial y agropecuario) 7%.

A esta problemática contribuye el estado tanto por su actividad industrial como por su condición geográfica cuyas carreteras son utilizadas intensivamente por el transporte. De acuerdo con la NOM-024-PST, los niveles de contaminación del aire se encuentran de forma general dentro de los estándares aceptables. Sin embargo, en los últimos años en algunas zonas se han registrado incrementos en la emisión de partículas a la atmósfera debido a la falta de programas ambientales, como es el caso de la región de Apizaco y otros municipios de las zonas metropolitanas. Los vehículos son responsables del 60% de la emisión de gases que contaminan el aire; y la principal causa es que más del 20% de los automovilistas de la región no verifican normalmente sus unidades vehiculares, de acuerdo a la Coordinación General de Ecología.

De la mayor relevancia es el hecho de las afectaciones severas a la biodiversidad en el país. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente alertó sobre este problema, debido a que a nivel nacional se encuentran en peligro de extinción. De acuerdo con el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 1,128 especies de fauna y 569 de flora están amenazadas y hay una disminución acelerada del número de especies, del tamaño y la variabilidad genética de las poblaciones silvestres y en la pérdida irreversible de habitantes y ecosistemas. Nuestro estado no es ajeno a esta grave situación.

Conviene señalar que en los Foros Ciudadanos Tlaxcala 11:16 hubo consensos en el sentido de que no existe en el estado una conciencia ambiental para el cuidado de los recursos naturales, específicamente para el cuidado de los suelos, evitar la tala inmoderada de los bosques y para impedir la contaminación del agua y del aire. También se señaló que la población no tiene cuidado en el manejo de los residuos sólidos y las empresas de los residuos peligrosos, por lo cual se demanda un cumplimiento estricto de la normatividad en la materia y de campañas institucionales orientadas a una participación social en la solución de esta problemática.

## **II. PROPUESTA**

El gobierno del estado tiene la voluntad política de hacer de Tlaxcala un estado verde. Para ello dará la máxima prioridad a las políticas de mitigación y adaptación orientadas a la protección del medio ambiente y la biodiversidad. Se trata de tener un estado limpio para elevar el bienestar de la población y aumentar su competitividad económica. Sin embargo, esta voluntad debe contar con la participación de los niveles de gobierno y de la población para que se puedan instrumentar en forma transversal todas las decisiones en la materia. En los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16 quedó de manifiesto que la participación de la sociedad es una condición básica para garantizar la viabilidad de las políticas ecológicas que se pondrán en marcha en los próximos años.

Nuestro país ha suscrito los principales instrumentos que se han convenido a nivel internacional en materia ecológica y ha sido un activo promotor de las medidas que se han acordado desde la propuesta de la Agenda 21 y el Protocolo de Kioto, hasta la última Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Cancún en 2010. Tlaxcala se une a los compromisos

## V. DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO

### 1. Planeación Regional para el Desarrollo del Estado

#### I. DIAGNÓSTICO

En México se han realizado esfuerzos por alcanzar un desarrollo equilibrado que considere las dimensiones espaciales de las regiones, la infraestructura existente, el tamaño de las economías y de la población, así como los procesos de desarrollo urbano, industrial, agrícola, de cada espacio geográfico. En diferentes momentos de la historia del país se han puesto en práctica modelos de desarrollo regional, desde el enfoque de cuencas hidrológicas y la creación de comisiones interinstitucionales regionales, hasta la construcción de un sistema de planeación nacional y estatal que se opera a través de los comités de planeación para el desarrollo estatal.

Estos esfuerzos contribuyeron a cambiar el desarrollo regional del país, con la construcción de obras de infraestructura y de desarrollo social en todas las regiones del territorio, promoviendo la creación de proyectos industriales, agropecuarios, turísticos y sociales, impulsados con recursos fiscales para establecer polos de desarrollo regionales (complejos industriales paraestatales de la petroquímica y del acero, centros turísticos planeados, plan Chontalpa, o como la reordenación henequenera) que, andando el tiempo, permitieron lograr mejores equilibrios económicos y sociales en la nación.

El estado de Tlaxcala se benefició de diversas maneras de esta política de desarrollo regional del gobierno de México. En los años cincuenta la Comisión del Río Balsas ejecutó diversos proyectos en la entidad, como la construcción de la presa de Atlanga

que amplió la frontera agrícola con el distrito de riego 56 en el valle de Nativitas-Tetlatlahuca-Tepetitla localizados en la región sur de la entidad a fines de esa década, apoyando a miles de productores agrícolas. Posteriormente, en los años sesenta la entidad aprovechó la construcción de la autopista México-Puebla y las políticas de descentralización industrial y promoción de ciudades y parques industriales que otorgaban estímulos, entre ellos los fiscales, lo que permitió iniciar un proceso de industrialización en el estado que tuvo resultados sumamente positivos.

Este proceso se inició al amparo del espíritu pionero del gobernador Emilio Sánchez Piedras, quien gestionó en su administración la instalación de 250 empresas que dieron ocupación a 32,200 trabajadores y desataron una sinergia que continuó Tulio Hernández Gómez, quien promovió la instalación de 168 empresas abriendo oportunidades de trabajo a 25,192 trabajadores. La tendencia continuó hasta el gobierno de Beatriz Paredes Rangel, cuando se instalaron 116 empresas.

Sin embargo, el drástico cambio de una economía rural y de obrajes a una industrial en la segunda mitad del siglo XX, acentuó los problemas de concentración poblacional que se registraron desde la construcción de los ferrocarriles en el último tercio del siglo XIX. A lo largo de la vía férrea crecieron poblaciones en las regiones de Los Llanos, los Lomeríos del Centro y el Valle de Tlaxcala, generando desequilibrios y aglomeraciones que en el transcurso del tiempo han conformado las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala y Tlaxcala-Apizaco, reconocidas y determinadas metodológicamente por el INEGI, CONAPO y SEDESOL.

La estructuración de estas zonas se dio en función de dos fenómenos: la desarticulación de las estructuras sociales agrarias ante el agotamiento del reparto de tierras y la migración de la población hacia los nuevos asentamientos humanos, proporcionando la fuerza de trabajo que requería la industrialización y el paso de una economía rural a una economía manufacturera, lo que implicó al mismo tiempo la concentración de la mano de obra, la ampliación del mercado interno al nacional y el desarrollo gradual de una cultura sustentada en valores urbanos.

Para apoyar este proceso de industrialización se impulsó la ampliación del sistema educativo, incrementando la oferta de educación tecnológica que, andando los años, formarían la estructura de recursos humanos necesarios para sustentar las nuevas

actividades económicas. Así se crearon el Instituto Tecnológico de Apizaco, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos y el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

De modo que en pocos años se establecieron corredores, ciudades y parques industriales. Los principales corredores son: el Corredor Industrial Apizaco- Xaloztoc-Huamantla, el Corredor Industrial Panzacola, y el Corredor Malintzi. Las ciudades industriales son: Ciudad Industrial Xicohténcatl I, Ciudad Industrial Xicohténcatl II y Ciudad Industrial Xicohténcatl III; y los parques industriales son: Parque Industrial Calpulalpan, Parque Industrial Ixtacuixtla, Parque Industrial Xiloxotla y Parque Industrial Nanacamilpa; y las áreas Industriales de Atlangatepec y Velasco.<sup>60</sup>

Esta estructura industrial obedeció parcialmente a una lógica regional ya que las ciudades industriales se establecieron para favorecer la parte norte y oriente de Tlaxcala: Xicohténcatl I en el municipio de Tetla de la Solidaridad, Xicohténcatl II en el de Huamantla y Xicohténcatl III en el de Tlaxco, en tanto los parques industriales se ubicaron en el occidente, en los municipios de Calpulalpan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y en Santa Isabel Xiloxotla.

Sin embargo, el propósito de regionalizar el desarrollo industrial se cumplió parcialmente, debido a problemas de infraestructura, de insuficiente mano de obra calificada, la competitividad relativa de las empresas y la alta concentración de industrias en municipios aledaños a las ciudades de Tlaxcala y Puebla, dando origen a un crecimiento urbano desordenado, con una macrocefalia que abarca territorios de ambos estados y donde se conforma la zona metropolitana.

Paralelamente a este proceso, se propició un crecimiento desordenado de las manchas urbanas, provocando especulación inmobiliaria y el aumento de la demanda de servicios públicos como vivienda, agua potable, drenaje, mercados de abasto, pavimentación, alumbrado público, centros educativos y de salud, transporte público, recolección y depósito de residuos sólidos, espacios de recreación y otros servicios gubernamentales indispensables para la población.

---

<sup>60</sup> Secretaría de Economía del Gobierno del Estado. SEDECO.

Actualmente, Tlaxcala cuenta con las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala y Tlaxcala-Apizaco, las cuales constituyen ámbitos para el desarrollo de la entidad por sus características demográficas, económicas y sociales. De acuerdo con el Censo de Población 2010, la primera cuenta con una población de 2 millones 668 mil 437 habitantes, de los cuales 338,313 viven en nuestro estado, lo que representa el 28.9% de la población de Tlaxcala, y 2 millones 330 mil 124 en la entidad vecina. La zona ocupa el 4° lugar entre las 55 zonas metropolitanas del país.<sup>61</sup>

Esta zona aglutina a 38 municipios tlaxcaltecas y poblanos. Los municipios de Tlaxcala son: Acuamanala de Miguel Hidalgo, Mazatecochco de José María Morelos, Nativitas, Papalotla de Xicohténcatl, San Pablo del Monte, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Tenancingo, Tepetitla de Lardizábal, Teolochocho, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Xicohtzinco, Zacatelco, Santa Cruz Quilehtla e Ixtacuixtla.

De acuerdo con el mismo censo, la zona metropolitana Tlaxcala-Apizaco tiene 499,567 habitantes, representando el 42.7% de la población total del estado. Está conformada por 19 municipios, a saber: Amaxac de Guerrero, Chiautempan, La Magdalena Tlaltelulco, Panotla, Santa Isabel Xiloxotla, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan, Tlaxcala, Totolac, Xaloztoc, Yauhquemecan, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Contla de Juan Cuamatzi, Coaxomulco, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla de la Solidaridad, Tocatlán y Tzompantepec. De este total 11 municipios están conurbados con la ciudad de Tlaxcala y 8 con Apizaco.

En ambas zonas metropolitanas viven 837,880 tlaxcaltecas, equivalentes al 71.61% de la población estatal y en su ámbito se ubican los parques, corredores industriales y los principales mercados de la entidad, pero también problemas de desempleo urbano por la alta densidad de población. Una alternativa para enfrentar esta problemática consiste en avanzar en los procesos de micro-regionalización, especialmente en zonas rurales susceptibles para la concentración de servicios.

A este respecto debe señalarse que en la entidad existe un alto número de localidades, la mayor parte rurales, con una gran dispersión en el territorio por encima del promedio

---

<sup>61</sup> Consejo Nacional de Población. INEGI.

nacional. Según el Censo de Población 2010, INEGI: Tlaxcala cuenta con 1,294 localidades, de las cuales el 8.5% son zonas urbanas considerando localidades con más de 2,500 habitantes. En tanto que el 36.4% de la población habita en localidades rurales y el 63.6% en las localidades urbanas.

Las áreas urbanas comprendidas en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, están catalogadas entre las menos competitivas del país, con ingresos tributarios de 95.10 pesos por persona, mientras que las más competitivas recaudan 825.51 pesos por persona, según revela el análisis sobre el “índice de competitividad sistémica de ciudades mexicanas 2011” elaborado por la empresa A-regional.

Por otra parte, el 75% del valor del PIB estatal se genera en 9 de los 60 municipios del estado. Adicionalmente, Tlaxcala es una de las entidades federativas con mayor porcentaje de población ocupada laborando fuera del municipio de residencia (20% de esta población, 3er lugar a nivel nacional) siendo el promedio nacional de 13.7%. Todo ello genera desequilibrios regionales.

Por esta realidad la percepción de los tlaxcaltecos es que las mayores oportunidades de crecimiento, desarrollo y prosperidad personal y familiar se encuentran en las zonas metropolitanas, en detrimento de las localidades y comunidades, generando las presiones excesivas a que son sometidos los recursos naturales y la provisión de bienes y servicios por parte del gobierno.

De ahí que en el pasado reciente se hayan puesto en práctica diversas políticas para tratar de ordenar el crecimiento de las zonas metropolitanas de la entidad, mediante instancias como el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Tlaxcala-Apizaco y el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la zona Puebla-Tlaxcala. Ambas instancias definen objetivos, prioridades, políticas y estrategias que apoyan la planeación, promoción y gestión del desarrollo regional y una adecuada coordinación entre órdenes de gobierno de ambos estados.

Adicionalmente, se han realizado estudios de la zona metropolitana Apizaco-Tlaxcala que identifican sus prioridades. Estos trabajos abarcan los temas siguientes: estudio ordenamiento económico industrial, estudio de ordenamiento ecológico, estudio de

vialidad y transporte, estudio de ordenamiento territorial, estudio de planeación para el saneamiento del río Zahuapan – Atoyac y estudio de los municipios y localidades urbanas y rurales del espacio conurbado de la zona.

Por otra parte, en materia de desarrollo rural, hay problemas generalizados de agotamiento de los suelos que inciden en un bajo nivel de productividad agrícola, además de una explotación intensiva de los recursos forestales, que afectan el entorno natural de la entidad, en tanto que la presión demográfica sigue aumentando y se acentúa la pobreza y la marginación. Además, prácticamente es inexistente el financiamiento al campo e insuficientes los apoyos institucionales vía aportaciones, o sea que se da al estado un trato desigual frente a otras entidades.

Por tanto, no se debe soslayar la necesidad de cuidar el desarrollo rural, donde vive un porcentaje importante de la población en condiciones de rezago e iniquidad social. Resalta el hecho de que en la entidad no se haya definido una regionalización económica, por lo que no hay una planeación explícita de tal naturaleza. En consecuencia, las políticas públicas y la asignación de recursos se hacen con un enfoque sectorial y metropolitano. Es conveniente que las áreas responsables del desarrollo estatal adopten decisiones por regiones económicas.

El estado de Tlaxcala tiene seis regiones biogeográficas claramente definidas, las cuales deben ser un punto de partida para la conformación de las regiones económicas sobre las cuales tendría que darse la planeación del desarrollo estatal.

El desarrollo regional debe realizarse con base en las tendencias del crecimiento, con objeto de aprovechar las economías de aglomeración, entre ellas el Polo Tecnológico, que consiste en un conglomerado de empresas especializadas ubicadas en una determinada región; el Parque tecnológico, que se constituye en un conglomerado planeado de empresas de diferentes sectores y clúster que conforma aglomeraciones formadas por empresas de un sector económico.

REGIÓN	POBLACIÓN 2010*	SUPERFICIE (Km 2)	SUPERFICIE % del estado	Municipios que la Conforman
NORTE (TLAXCO)	52,872	774.09	19.06	Tlaxco, Atlangatepec, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas
ORIENTE (HUAMANTLA)	158,743	919.84	22.65	Huamantla, Terrenate, Altzayanca, Cuapiaxtla, El Carmen Tequexquitla, Ixtenco, Zitlaltepec
PONIENTE (CALPULALPAN)	97,886	822.71	20.26	Calpulalpan, Nanacamilpa, Benito Juárez, Sanctorum, Española, Hueyotlipan
CENTRO NORTE (APIZACO)	207,923	613.23	15.10	Apizaco, San Lucas Tecopilco, Muñoz de Domingo Arenas, Tetla de La Solidaridad, Xaltocan, Yauhquemecan, Xaloztoc, Tzompantepec, Tocatlán, Cuaxomulco, San José Teacalco
CENTRO SUR (TLAXCALA)	356,218	508.63	12.52	Tlaxcala, Chiautempan, Ixtacuixtla, Panotla, Santa Ana Nopalucan, San Damián Texoloc, La Magdalena Tlaltelulco, Totolac, Amaxac, Apetatitlán, Santa Isabel Xiloxotla, Santa Cruz Tlaxcala, Contla de Juan Cuamatzi, San Francisco Tetlanohcan
SUR (ZACATELCO)	296,294	422.41	10.40	Zacatelco, Tepetitla De Lardizábal, Nativitas, Santa Apolonia Teacalco, Tetlatlahuca, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Tepeyanco, Santa Cruz Quilehltla, Santa Catarina Ayometla, Xicohtzinco, Papalotla, Tenancingo, Mazatecochco, Acuamanala, Teolocholco, San Pablo del Monte.
TOTAL	1,169,936	4,060.91	99.99	60

FUENTE: Programa Estatal de Ordenamiento Territorial. Estado de Tlaxcala. Periódico Oficial, 17 de junio de 2004. \* INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010.

Esta estrategia permitiría alcanzar gradualmente un desarrollo regional más equilibrado en la entidad, debido a que necesariamente implicaría una nueva dinámica económica en los municipios y una mejora sustancial de la infraestructura carretera, la modernización del sistema de transporte, la adopción de nuevas tecnologías para la sociedad del conocimiento y una administración pública más eficiente, todo lo cual permitiría elevar la competitividad estatal.

## II. PROPUESTA

El desarrollo regional debe constituir una variable en la política económica de la entidad, la cual debe considerar nuevos esquemas de interacción gubernamental para recuperar el espacio geográfico y la dinámica económica y social, bajo una visión sustentable,