



GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

2011 - 2016



ÍNDICE

A. ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO	1
I. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ESTADO DE DERECHO	
1. Gobierno Cercano a la Gente, de Calidad y Transparente	21
1.1. Modernización del Marco Jurídico Estatal	32
1.2. Desarrollo Político Plural con Valores Éticos	33
1.3. Coordinación entre los Poderes del Estado	34
1.4. Administración Pública Eficiente y Descentralizada	35
1.5. Control, Fiscalización y Rendición de Cuentas	36
1.6. Fortalecimiento de Municipios y Comunidades	38
1.7. Desarrollo Estatal con Participación Social	39
2. Fortalecimiento y Vigencia del Estado de Derecho	41
2.1. Nueva Normatividad del Sistema de Justicia	49
2.1.1. Adecuación de Leyes Estatales a la Nueva Normatividad Federal	40
2.1.2. Fortalecimiento de la Coordinación entre los Órdenes de Gobierno	50
2.1.3. Alineación de Políticas y Programas de Justicia y Seguridad	51
2.2. Cultura de la Legalidad para Garantizar el Estado de Derecho	51
2.2.1. Aplicación y Observancia Estricta de la Ley	51
2.2.2. Prevención del Delito y Participación Social	52
2.3. Modernización del Sistema Estatal de Seguridad Pública	53
2.3.1. Renovación de la Estructura Institucional de Seguridad	53
2.3.2. Coordinación entre las Corporaciones de Seguridad	54
2.3.3. Uso Eficiente de los Recursos en Materia de Seguridad Pública	55
2.3.4. Profesionalización de los Cuerpos Policiacos	56
2.4. Consolidación de la Procuración e Impartición de Justicia	57
2.4.1. Perfeccionamiento de la Procuración de Justicia	57
2.4.2. Profesionalización de la Procuración de Justicia	59
2.4.3. Consolidación del Poder Judicial	59
2.4.4. Atención Integral a las Víctimas del Delito	60
2.5. Reinserción Social con Sentido Humano y Productivo	61
2.5.1. Revisión de la Política de Ejecución de Sanciones	61
2.5.2. Fortalecimiento de la Infraestructura de los CERESOS	62
2.5.3. Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de los CERESOS	62
2.5.4. Centros de Internamiento Dignos para Menores Infractores	63
2.6. Respeto Irrestringido y Fomento a la Cultura de los Derechos Humanos	64
2.6.1. Adecuación Estatal a la Normatividad Federal	64
2.6.2. Reorganizar Integralmente la Comisión Estatal de Derechos Humanos	64
2.6.3. Difusión de los Valores de los Derechos Humanos	65
2.7. Protección Civil para la Seguridad de la Sociedad	66

2.7.1.	Actualización de los Atlas de Riesgo del Estado	66
2.7.2.	Nuevos Programas de Protección Civil	67
2.7.3.	Promoción de la Cultura de la Protección Civil	68
II. DESARROLLO Y CRECIMIENTO SUSTENTABLE		
1.	Crecimiento, Inversión y Empleo	69
1.1.	Expectativas de Crecimiento	80
1.2.	Competitividad	80
1.3.	Proyectos Detonadores	82
1.4.	Generación de Empleos	82
1.5.	Certeza Legal y Seguridad para la Inversión Privada	83
1.6.	Marco Regulatorio Adecuado y Simplificación Administrativa	84
2.	Sustentabilidad de los Sectores Económicos Estratégicos	84
2.1.	Retos y Oportunidades de la Agricultura y la Ganadería	104
2.2.	Consolidación y Regionalización de la Actividad Industrial	107
2.3.	Apoyos Estratégicos a MIPYMES Organizadas	109
2.4.	Modernización y Expansión del Comercio Estatal	110
2.5.	El Turismo como Factor Estratégico del Crecimiento	110
2.6.	Nuevas Opciones para el Desarrollo Forestal y Acuícola	112
3.	Infraestructura para Impulsar el Crecimiento	113
3.1.	Modernización del Sistema de Enlaces de Transporte	126
3.1.1.	Proyectos Complementarios de Integración Regional	126
3.1.2.	Proyectos de Integración del Área Metropolitana Tlaxcala - Puebla	127
3.2.	Infraestructura para el Desarrollo Urbano y Rural	128
3.2.1.	Delimitar la Reserva Territorial para el Desarrollo Urbano y Rural	128
3.2.2.	Regionalización e Infraestructura de Redes Municipales	129
3.2.3.	Planes de Desarrollo y Dotación de Infraestructura	130
3.2.4.	Caminos Rurales de Integración Regional	131
3.2.5.	Pequeñas Obras de Irrigación y de Sistemas de Riego	132
3.2.6.	Almacenes de Acopio Rurales y Urbanos	133
3.3.	Vivienda Ecológica como Patrimonio Familiar	134
3.3.1.	Vivienda de Interés Social y Autoconstrucción	134
3.3.2.	Utilización de Materiales de Construcción Bioclimáticos y Reciclados	135
3.3.3.	Reglamentación de Constructoras Inmobiliarias	136
3.3.4.	Convivencia y Conservación de las Unidades Habitacionales	136
3.4.	Ampliación y Modernización de los Sistemas de Agua	137
3.4.1.	Renovación de la Administración del Agua	137
3.4.2.	Binomio Potabilizadoras – Recicladoras	138
3.4.2.	Cultura del Uso Racional y Conservación del Agua	138
4.	Política de Financiamiento para el Desarrollo Estatal	139
4.1.	Hacia un Federalismo Hacendario más Equitativo y Transparente	145
4.2.	Política de Ingresos con Mejores Esquemas de Simplificación y Eficiencia Tributaria	146

4.3. Gasto Público Eficiente	146
4.4. Nuevas Opciones para el Financiamiento de la Infraestructura Económica y Social	147
4.5. Aprovechar Nuevos Esquemas de Financiamiento como Instrumento de Promoción del Desarrollo	148

III. DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE PARA FORTALECER EL BIENESTAR

1. Política Demográfica para la Planeación Económica y Social	149
1.1. Transición Demográfica y sus Efectos en el Desarrollo	156
1.2. Reorientar la Distribución de la Población	157
1.3. Retos de las Migraciones Internas y Externas	158
2. Lucha Frontal Contra la Desigualdad, la Pobreza y la Marginación	159
2.1. Participación Incluyente, Estrategia Central para Reconstruir el Tejido Social	165
2.2. Readecuación de los Programas Sociales en la Entidad	166
2.3. Ampliación y Fortalecimiento de la Infraestructura Social	168
2.4. Reorientación y Descentralización del Gasto Social	169
2.5. Impulso Prioritario a la Participación Social Comunitaria	170
3. Acceso Universal a los Servicios de Salud y Seguridad Social	170
3.1. Modernización del Sistema Estatal de Salud	180
3.2. Desafíos para el Sistema Estatal de Salud	182
3.3. Fortalecimiento de la Medicina Preventiva	183
3.4. Transición Epidemiológica y Salud Reproductiva	185
3.5. Acceso Universal a los Servicios de Salud	186
4. Educación de Calidad para Todos los Niveles de Enseñanza	187
4.1. Ampliar la Cobertura Escolar Respondiendo los Principios de Calidad, Pertinencia y Equidad	199
4.2. Educación Integral para Mejorar la Calidad de la Enseñanza	201
4.3. Fortalecimiento del Desarrollo Profesional de los Docentes	203
4.4. Evaluación e Investigación Educativa	204
4.5. Mejoramiento de los Espacios Educativos	205
4.6. Fortalecimiento de la Educación Superior	206
4.7. Alfabetización a Toda la Población Mayor de 15 Años	207
4.8. Políticas Públicas para el Desarrollo del Deporte, la Actividad Física y la Recreación	207
5. Fomento Regional a la Cultura para Fortalecer la Identidad	208
5.1. Reafirmación de los Valores de la Identidad Tlaxcalteca	211
5.2. Recuperación del Patrimonio Histórico Tangible	212
5.3. Preservar el Patrimonio Histórico Intangible	213
5.4. Promover la Educación Cultural de las Nuevas Generaciones	215
6. Pleno Acceso de las Mujeres al Desarrollo Estatal	214
6.1. Fomento a la Equidad de Género, de Forma Transversal en el Desarrollo	218
6.2. Modernización y Fortalecimiento del Instituto Estatal de la Mujer	219
6.3. Promoción de la Salud con Énfasis en la Medicina Preventiva	220

6.4.	Incorporación Plena de la Mujer en el Proceso Educativo	221
6.5.	Incorporación Plena de la Mujer en el Ámbito Económico	221
6.6.	Justicia y Respeto para los Derechos de las Mujeres	222
7.	Los Jóvenes y su Incorporación al Desarrollo Estatal	223
7.1.	Aprovechar la Oportunidad que Brinda el Bono Demográfico	226
7.2.	Ampliación de la Cobertura en el Nivel de Educación Media Superior	227
7.3.	Salud y Prevención de Adicciones para la Juventud Tlaxcalteca	228
7.4.	Fomento a la Capacitación para el Trabajo	228
7.5.	Fortalecimiento de las Instituciones para la Atención de los Jóvenes	229
7.6.	Impulso a la Participación Organizada de los Jóvenes	230
8.	Nuevas Oportunidades para Adultos Mayores y Grupos Vulnerables	230
8.1.	Renovación y Ampliación del Marco Institucional	234
8.2.	Políticas para la Plena Integración Social y Económica	235
8.3.	Impulso a la Geriátrica para Atender a la Tercera Edad	237
IV. PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD		
1.	Gestión Sustentable y Protección Ambiental	238
1.1.	Gestión Sustentable de los Recursos Naturales del Estado	249
1.2.	Situación y Perspectivas para la Conservación de la Biodiversidad	249
1.3.	Cambio Climático y sus Riesgos para el Mundo, el País y el Estado	251
1.4.	Políticas para el Desarrollo de Energías Alternativas en el Estado	254
1.5.	Retos para un uso Racional, Eficiente y Sustentable del Agua	255
1.6.	Políticas para la Recuperación de Bosques y Suelos Locales	256
1.7.	Nuevas Medidas para el Manejo de Residuos Sólidos	257
1.8.	Fomento a la Participación Social en la Protección Ambiental	258
V. DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO		
1.	Planeación Regional para el Desarrollo del Estado	261
1.1.	Recuperación de la Planeación Regional para Ordenar el Crecimiento	271
1.2.	Ordenamiento Territorial, Regional y de las Zonas Metropolitanas	272
1.3.	Desarrollo Urbano Sustentable con Competitividad y Participación Ciudadana	273
B.	INSTRUMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN	275

A. ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO

Tlaxcala ha vivido en los últimos años una alternancia política en consonancia con el avance de la cultura democrática del país y el perfeccionamiento de las instituciones y procedimientos electorales. La alternancia pacífica de los partidos en el gobierno constituye un signo de salud democrática y un estímulo para que los gobernantes se esfuercen en la implantación de programas y obras de beneficio colectivo, administrando los recursos públicos con mayor honestidad, transparencia y rendición de cuentas.

La alternancia política lleva también a la existencia de una alta pluralidad en el Poder Legislativo que adquiere mayor peso e importancia porque el titular del Poder Ejecutivo está obligado a explicar y convencer a las fracciones parlamentarias de la pertinencia de sus iniciativas de ley y sus políticas públicas. Tal situación implica hacer mayores esfuerzos de diálogo para alcanzar acuerdos y propiciar nuevas relaciones entre los poderes y órdenes de gobierno por la mayor complejidad para el ejercicio del poder político.

Tenemos una ruta clara como gobierno de alternancia: contamos con la confianza de la población que nos eligió democráticamente y nuestro desempeño debe corresponder a las expectativas de la sociedad tlaxcalteca para impulsar el crecimiento económico y generar los empleos necesarios para elevar el bienestar social. Ello nos obliga a mejorar todos los indicadores económicos y sociales para consolidar el desarrollo de la entidad.

Nuestra primera tarea consiste en fortalecer nuestro sistema político, con objeto de consolidar los fundamentos de la democracia representativa y coadyuvar a la reafirmación de nuestra identidad ideológica. De esa manera, estaremos en condiciones de mejorar la gobernabilidad y resarcir el tejido social en nuestro estado. En esas circunstancias será factible armonizar y crear sinergias entre todos los actores políticos, económicos y sociales del desarrollo para hacer un redespiegue virtuoso de nuestras potencialidades.

En esta etapa de nuestro desarrollo enfrentaremos grandes retos, tal como lo hicimos a lo largo de nuestra historia. Los tlaxcaltecas somos un pueblo que ha mostrado su tenacidad, su capacidad productiva y sus valores culturales. En las postrimerías de la Colonia, según el Censo de Revillagigedo, la Intendencia que tenía la mayor proporción de población económicamente activa ocupada de la Nueva España era Tlaxcala, pese a la exigüidad de su territorio y las limitaciones de sus recursos naturales.

En una primera etapa, desde el Siglo XVI mostramos nuestra destreza para el trabajo, con los primeros obrajes que aprovecharon las tradiciones prehispánicas para la elaboración de textiles a la que se sumaron otras actividades como la fabricación de loza y vidrio. Posteriormente fomentamos la producción de pulque en el norte del estado y de cereales en el centro y sur, así como el comercio, lo que implicó un aprovechamiento cabal de la ubicación estratégica del estado como centro productor y distribuidor de bienes.

En la época de la Reforma, esta situación se reforzó con la construcción del Ferrocarril Mexicano, su ramal de Apizaco a Puebla y la red de vías privadas con equipo tirado por caballos permitieron a las haciendas sacar sus productos en menor tiempo y a costos inferiores. Después de la Revolución, y no obstante el reparto agrario que redistribuyó el ingreso y permitió la ampliación de nuestro mercado interno, algunas de las ventajas comparativas que los tlaxcaltecas habían aprovechado se vieron anuladas.

En este proceso incidieron factores exógenos, entre ellos el cambio en los hábitos de consumo, como la sustitución del pulque por la cerveza y, en otros, por factores endógenos: la falta de innovación tecnológica en la industria textil que fue desplazada por la competencia de otras regiones del país. Así, se registró una pérdida relativa del

dinamismo económico que coincidió con el acelerado crecimiento de la población que se duplicó de 1950 y 1980, provocando una mayor presión sobre la tierra y el empleo.

En la primera mitad de la década de los años setenta, el gobernador Emilio Sánchez Piedras y sus sucesores impulsaron la industrialización moderna del estado. La apertura de corredores, ciudades y parques industriales, derivadas de las políticas de fomento económico como los incentivos fiscales y tarifas preferenciales de los bienes del sector público, atrajeron a cientos de empresas que generaron miles de empleos, entre 1970 y 1990, cuando el Producto Interno Bruto de la entidad creció a una tasa del 7.0% anual.

Se mostró así el espíritu emprendedor de un pueblo que reafirmó el orgullo de su identidad y la tenacidad para preservarla. Asimismo demostró que con vocación política y educación es posible superar las limitaciones naturales impuestas por la geografía o por la historia. Sin embargo, la experiencia muestra que las ventajas comparativas no son para siempre: la modificación de las políticas nacionales, los avances tecnológicos o el cambio en los hábitos de consumo, las trastocan profundamente en periodos sumamente breves.

Tal como ocurrió con el nuevo modelo de desarrollo, que se implantó en la década de los noventa con objeto de establecer nuevas políticas públicas económicas y sociales para que la sociedad tuviera una mayor participación en las actividades económicas, pero el manejo inadecuado de las variables financieras a mediados del tal periodo y la falta de continuidad en el proceso de reformas, afectaron severamente a la economía nacional. Se debilitó el crecimiento de la producción y se abatió la productividad en el ámbito de la industria. En consecuencia aumentó el desempleo y cayó el ingreso per cápita.

A esta grave situación coadyuvó el desmantelamiento de las instituciones de fomento de la economía, especialmente en los sectores agropecuario e industrial y subsecuentemente la eliminación de las políticas públicas de apoyo a los productores del sector social en el campo y a las pequeñas y medianas empresas, propiciando el debilitamiento de las cadenas productivas y del mercado interno, debido a que se privilegiaron las exportaciones y las importaciones de bienes, hasta un punto en que

actualmente el comercio exterior representa las dos terceras partes del producto interno bruto.

Adicionalmente, la alternancia política en el gobierno federal no ha logrado impulsar políticas para el crecimiento económico, debido a la falta de acuerdos entre quienes han ejercido el poder y las demás fuerzas políticas, para avanzar en las reformas que requiere la economía. Por ello, en el periodo que va del año 2000 al 2010, la tasa de crecimiento del producto en el país fue de 1.2%, menor al crecimiento de la población, como resultado de privilegiar el gasto corriente sobre el gasto de inversión, en una época en que el gobierno federal dispuso de enormes excedentes petroleros que no se aprovecharon.

En ese contexto, el comportamiento de la economía del estado mostró también una tendencia declinante como resultado de la pérdida de dinamismo de sus principales variables económicas. En los últimos diez años la tasa de crecimiento del producto estatal fue de 0.8%, inferior a la media nacional y por lo cual se redujo su participación en la composición del producto nacional. La situación se agravó en los últimos tres años por la crisis financiera internacional que provocó en el año 2009 una caída del PIB en el país de 6.1% y en el estado de 5.3%, propiciando más desempleo, desigualdad y pobreza.

En este aspecto la suerte del desarrollo de Tlaxcala ha estado asociada al desarrollo nacional, que también ha padecido los efectos de gobiernos que no han logrado promover la expansión de la economía. Sin embargo, las entidades federativas, salvo las que enfrentan problemas estructurales para abatir sus rezagos sociales, han logrado mantener ritmos de crecimiento por lo menos semejantes a los registrados a nivel nacional, situación que no ha ocurrido en nuestro estado, ante una conducción política que no utilizó los márgenes de maniobra existentes para atemperar nuestros problemas económicos.

Ante esta situación, la sociedad tlaxcalteca exigió en los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16 recuperar nuestra capacidad de crecimiento, a partir del análisis de la problemática que enfrentan obreros y empresarios, ejidatarios y pequeños propietarios, miembros de las comunidades escolares y de los servicios de salud y de grupos populares. También lo hicieron representantes de organizaciones políticas, sociales y

no gubernamentales, a los que se sumaron académicos y expertos en temas diversos. Las conclusiones de los foros, fueron insumos valiosos para elaborar el Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala 2011 - 2016.

En consecuencia, el Plan inicia una nueva vía al desarrollo en el estado, mediante la articulación de un conjunto de políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción agrupadas en cinco ejes: el político, titulado “Democracia Participativa y Estado de Derecho”; el económico que busca el “Desarrollo y Crecimiento Sustentable”; el social que propone un “Desarrollo Social Incluyente para Fortalecer el Bienestar”; el ambiental que aborda la “Protección Integral del Medio Ambiente y la Biodiversidad”; y finalmente, el eje regional referido al “Desarrollo Regional Equilibrado”.

La prioridad otorgada al eje político obedece a que sólo en este ámbito pueden resolverse las contradicciones que aquejan a la sociedad tlaxcalteca, donde hay una creciente pluralidad y fragmentación política. A pesar de las críticas que acompañan a la política, en particular en periodos de crisis, éste es el único medio civilizado para resolver los inevitables conflictos humanos, ya que da voz a los varios actores sociales para que expresen sus ideas y defiendan sus intereses, a la vez que facilita la negociación y permite el acuerdo.

Sólo la política es capaz de generar consensos que otorguen legitimidad al quehacer gubernamental. Cuando se impulsa un amplio y profundo proceso de transformaciones del desarrollo estatal, para adaptarlo a los nuevos requerimientos de la economía nacional e internacional y a las exigencias sociales de tener nuevas oportunidades de vida, es ineludible acudir a la política. No basta contar con un Plan con objetivos claros y con estrategias precisas. Se requiere, además, convencer a todos o al menos a la mayoría, de que los esfuerzos que haya que realizar hoy, se traducirán mañana en beneficios.

La primera obligación de un gobierno cercano a la gente es buscar que todos aporten sus ideas y esfuerzos a la consecución de los fines comunes. En una sociedad democrática las opiniones diferentes e incluso contrarias deben ser, no sólo respetadas, sino también escuchadas y analizadas ya que siempre habrá observaciones y aportaciones que merezcan ser consideradas. Suponer que se tiene razón siempre y en todos los temas, es propio de los regímenes autoritarios, tanto de izquierda como de

derecha por fidelidad a dogmas que les conducen a tener actitudes que muestran, además de soberbia, serias limitaciones intelectuales y carencia de sensibilidad social.

La democracia exige respeto a la pluralidad y será en este marco como se emprenda la nueva vía al desarrollo en el estado, desde el ámbito político y mediante el recurso de la política. Por ello, el actual gobierno de Tlaxcala está integrado en forma plural y con equidad de género, para que todas las fuerzas políticas y grupos sociales, además de sentirse representados, participen en la ejecución de este Plan y vigilen su cumplimiento.

En este ámbito, promoveremos reformas a la Constitución local y a las leyes reglamentarias, como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, con objeto de adecuar nuestro marco jurídico a la nueva realidad del estado y de mejorar nuestras estructuras en los niveles de gobierno, así como armonizar la legislación estatal con la legislación federal, especialmente en el ámbito de la justicia con el fin de preparar al estado para establecer el nuevo sistema judicial. Igualmente se apoyará a los municipios para que actualicen sus normas.

Para sustentar el desarrollo del estado daremos prioridad a la vigencia plena del Estado de Derecho, condición necesaria para garantizar la seguridad de las personas y alcanzar una convivencia pacífica y estable de nuestra sociedad. De modo que preservaremos el orden jurídico y la paz social enfrentando las amenazas a la seguridad pública, y contribuiremos en nuestro ámbito y nuestras posibilidades a que el país dé solución a la mayor crisis de seguridad pública que hemos vivido los mexicanos en tiempos de paz.

Para ello, impulsaremos la construcción de un nuevo modelo de seguridad y justicia a partir de dos vertientes: la primera se refiere a la necesidad de alinear planes y programas de las instituciones de los órdenes de gobierno para la seguridad pública e impartición de justicia; la segunda consistirá en promover la participación de la sociedad en la prevención del delito, con objeto de desarrollar sinergias institucionales y de la sociedad civil para fortalecer la seguridad pública y estimular el desarrollo de una cultura de la legalidad.

En nuestro Estado Social y de Derecho, es un imperativo el respeto irrestricto de los derechos humanos. Para ello actualizaremos la legislación local en la materia para adecuarla a las nuevas disposiciones derivadas de la reciente reforma constitucional y apoyaremos a la Comisión Estatal de Derechos Humanos para consolidar su infraestructura institucional y garantizar que sus recomendaciones sean atendidas. Igualmente promoveremos mediante foros la difusión de los valores de los derechos humanos.

En un contexto de nuevos riesgos y amenazas derivadas de los fenómenos del cambio climático, impulsaremos la modernización técnica y operativa del Sistema Estatal de Protección Civil. Mejoraremos la coordinación entre los órdenes de gobierno para pasar de modelos de atención reactivos a preventivos, actualizando los atlas de riesgo estatal y los municipales y estimulando la participación social a través de los consejos de protección civil municipal, para lo cual se impulsará también una nueva cultura de protección civil.

De esta manera, reforzaremos la gobernabilidad y el respeto a la separación de poderes y estimularemos la colaboración entre los órdenes de gobierno. Estas son las tareas de la política democrática, sin las cuales ningún plan de desarrollo estatal puede alcanzar los objetivos que se propone, por más razonables y benéficos que sean.

El segundo eje del Plan aborda el “Desarrollo y Crecimiento Sustentable”, donde se muestra que en la primera década del presente siglo las principales variables macroeconómicas del estado perdieron dinamismo, como son la tasa de crecimiento del producto, la inversión, la formación bruta de capital, la generación de empleo y la participación en el producto interno bruto nacional. Ello propició la reducción de la productividad y competitividad del estado, en el ámbito nacional y en el extranjero.

Los principales problemas de la economía estatal se ubican en algunas industrias manufactureras (textiles, alimentos, producción de maquinaria y equipo), en áreas rurales tradicionales y en la ocupación informal del sector terciario; se correlacionan directamente con la obsolescencia y el desfase tecnológico, el predominio de métodos tradicionales de producción agropecuaria y la insuficiencia generalizada de la fuerza de trabajo calificada.

Esta situación se ve agravada por el incremento de la población: en los últimos diez años, la tasa media anual de crecimiento fue del 1.9%, cuando la tasa nacional se limitó al 1.4%. Por consiguiente, hay una mayor presión en los mercados laborales de los jóvenes que ingresan a la población económicamente activa sin que existan posibilidades de acceder a los empleos y cuando los encuentran son eventuales y de bajo ingreso, o sea precarios.

Por tanto, es urgente desarrollar el potencial de la economía de Tlaxcala mediante un paquete congruente de instrumentos, incentivos y acciones. La prioridad es la inversión: inversión privada; pública federal; pública estatal; pública municipal, extranjera y pública-privada en proyectos de coinversión. Esta inversión debe incrementar empleos, crear infraestructura, modernizar el nivel tecnológico; elevar los niveles de producción, productividad, competitividad y generar en escala creciente capital humano.

Para incrementar los niveles de inversión, el gobierno del estado coordinará un proceso de planeación y promoción a nivel nacional e internacional; llevará adelante la modernización administrativa para agilizar trámites; auspiciará políticas de fomento económico e infraestructura; apoyará a las cadenas productivas y pugnará por un mayor financiamiento a la economía; impulsará vigorosamente la capacitación de la mano de obra, rural e industrial, y sentará bases para dar una mayor certidumbre jurídica a los inversionistas.

Para ello debemos lograr una mejor inserción en los mercados nacionales para nuestros productos, pero básicamente entender las nuevas complejidades de la economía globalizada y sus requerimientos, al igual que saber identificar las oportunidades que ofrece y aprovecharlas con eficacia. La población nos exige actuar con decisión y sin demoras para poner en práctica políticas, programas y acciones a partir de las prioridades que marquen la vía que seguirá el gobierno del estado en los próximos años.

Sin embargo, se requiere tomar en consideración cuestiones fundamentales, entre ellas, la forma en que está organizado el federalismo mexicano en el ámbito económico que ha hecho de las entidades federativas variables dependientes de la política económica nacional, ya que no cuentan con instrumentos suficientes para promover su crecimiento. Las políticas de inversión pública se toman centralmente. De ahí la

necesidad de perseverar en la descentralización de competencias y concurrencias en materia económica de acuerdo a los términos en que lo establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la inversión pública federal y estatal nuestro margen de maniobra es reducido, pero se puede ampliar con esfuerzo y perseverancia. La mayor parte de nuestros ingresos provienen de participaciones y aportaciones fiscales. En el primer caso, es factible aumentarlas si logramos generar mayor valor agregado y mejoramos nuestra recaudación fiscal. En el segundo caso, debemos reiterar que el gobierno federal tiene una deuda histórica con el estado, debido a que, salvo casos aislados, a la entidad no se canalizaron inversiones para grandes obras de infraestructura económica o para la creación de empresas importantes del sector público descentralizado o paraestatal.

No obstante ello, somos conscientes de que el estado tiene numerosas ventajas comparativas que, bien aprovechadas, permitirían crear un entorno favorable para la inversión privada y extranjera. Contamos ante todo con una idiosincrasia propia forjada en condiciones adversas que hemos sabido superar por el esfuerzo y tenacidad. Igualmente tenemos una tradición fabril desarrollada en obrajes, talleres artesanales y fábricas y una población joven con posibilidades de adquirir competencias y desarrollar habilidades para insertarse rápidamente en la sociedad de la información y del conocimiento.

La ubicación estratégica del estado lo hace un centro de tránsito obligado para muchas de las principales rutas comerciales. Además de estas ventajas, desarrolladas a lo largo del tiempo, se prevé crear otras nuevas, principalmente en el campo de la educación, la salud y la capacitación para y en el trabajo, al igual que avanzar en el mejoramiento y ampliación de la infraestructura física existente en las ciudades y corredores industriales. También busca perfeccionar la desregulación estatal y municipal, para lo cual se actualizará el marco legal vigente relacionado con las actividades económicas y sociales.

En este aspecto, debe reiterarse que el desarrollo requiere de formación de capital humano calificado y de la innovación tecnológica. También demanda acciones directas del gobierno para mejorar mercados de capitales, de mercancías y servicios, del

mercado laboral, de un marco jurídico pertinente y de la coordinación de los actores económicos y sociales. El gobierno debe desarrollar también capacidad para formular y evaluar proyectos y elevar y hacer más eficiente la recaudación local y el gasto público.

El gobierno estatal apoyará los esfuerzos de los sectores productivos del estado para incrementar su productividad con todas las medidas a su alcance y secundará las gestiones que emprendan ante el gobierno federal, los intermediarios financieros y otras instituciones. Asimismo, impulsará las formas de asociación que los productores quieran darse tanto para la adquisición de insumos y maquinaria, como para la comercialización y venta de sus productos en los mercados del país y en los extranjeros.

En el sector manufacturero, se fomentará el uso de tecnologías limpias que ahorren el máximo posible de energía, agua y otros recursos naturales. Sobre nuevas bases implementaremos una política industrial que favorezca la competitividad, la creación de infraestructura especializada, el establecimiento de centros de investigación aplicada y de mejores vínculos con las instituciones educativas para desarrollar las habilidades técnicas y conocimientos específicos que requieren empleados y trabajadores.

Para ello se dará especial atención al apoyo de la educación y la capacitación para y en el trabajo, con objeto de que los tlaxcaltecas tengan oportunidad de adquirir nuevas competencias y destrezas para tener acceso a empleos más productivos y mejor remunerados. En los programas de educación tecnológica formal se fomentará una mejor vinculación con las empresas, a fin de que los programas y contenidos del nivel medio superior, sean pertinentes y respondan a las necesidades del mercado laboral.

El gobierno del estado, en coordinación con las organizaciones empresariales auspiciará la aglomeración de empresas que se dedican a actividades similares mediante el establecimiento de los “clúster” que permiten beneficiarse de economías externas, con lo cual se incrementará la competitividad regional. Las dependencias del gobierno estatal promotoras de la actividad económica ofrecerán a las empresas información estratégica que permita identificar las ventajas comparativas del estado, los nichos de oportunidad y las actividades que deben desarrollar para elevar su productividad y competitividad.

Paralelamente, se consolidará la coordinación del gobierno estatal con los municipios para instrumentar políticas comunes de asentamientos humanos, transporte público, control de desechos sólidos y el tratamiento de aguas residuales, entre otros temas. Todo ello requiere de una participación efectiva y directa de la ciudadanía, ya que sin su colaboración, las políticas para promover el crecimiento sustentable perderán eficacia.

El crecimiento económico no se dará a costa del medio ambiente y de la biodiversidad ya que ser un estado competitivo es ser un estado limpio y con conciencia ecológica. El crecimiento sustentable significa preservar el capital natural, en particular aquellos recursos escasos como el suelo, los bosques y el agua, entre otros. Se deben enfrentar con todo rigor los problemas ecológicos que han contribuido al deterioro ambiental. Hay retos y oportunidades para que la renovación de la vida económica se lleve a cabo con patrones de conducta y criterios de inversión que preserven el medio ambiente.

El desarrollo integral y sustentable del campo es tarea de primordial importancia, dada la escasez de recursos naturales del estado y los rezagos sociales en el sector rural. Aumentar la productividad y la competitividad agropecuaria exige la modernización de la producción mediante la ampliación de la infraestructura, así como con la adopción de nuevas formas asociativas que generen economías de escala en la adquisición de insumos o en la comercialización de sus productos evitando la intermediación excesiva.

Asimismo, el gobierno estatal promoverá una mayor productividad en el campo mediante la introducción de tecnologías de bajo costo para la agricultura de invernadero que sólo requieren de equipos sencillos que pueden ser fabricados localmente con asesoría de las instituciones de educación tecnológica y otras instancias responsables de la capacitación en el trabajo. Estas tecnologías deben tomar en cuenta la reducida dotación de recursos naturales a fin de preservar al máximo la capacidad de regeneración de dichos recursos, así como de reducir al mínimo los desechos contaminantes que se generan.

En especial se procurará aumentar la inversión pública para rehabilitar y ampliar la infraestructura de riego y el saneamiento de las cuencas hidrológicas, así como impulsar la producción de maíz con alto contenido proteico y mejorar la calidad alimentaria. Se fortalecerá la cría de ganado bovino en las zonas con mejores posibilidades de reproducción y desarrollo, y se fomentarán las cuencas lecheras

mediante acuerdos comerciales y de financiamiento, igualmente se aplicarán programas de protección del bosque para regular su explotación, estableciendo plantaciones forestales comerciales.

La promoción del turismo será una de las prioridades del gobierno del estado para recuperar su capacidad de crecimiento mediante el incremento de la oferta de servicios y elevar la demanda a través de promociones en la Zona Metropolitana del Valle de México y de la ciudad de Puebla, con objeto de aumentar el índice de ocupación en el corto plazo y, posteriormente, acudir a otros mercados nacionales y extranjeros. Para ello, se establecerán asociaciones con grandes agencias de turismo y grandes cadenas hoteleras.

En materia de infraestructura, se impulsará la modernización del sistema de transportes con proyectos de integración regional y de modernización de los caminos estatales. Se llevarán a cabo obras de infraestructura vial, como libramientos de las ciudades, con objeto de disminuir las presiones de tráfico, mejorar el medio ambiente y agilizar el transporte de mercancías y personas. De especial relevancia será la modernización de los equipos para el abastecimiento de agua potable y la ampliación de la oferta de vivienda de interés social.

El tercer eje del Plan tiene como propósito fundamental alcanzar un desarrollo social incluyente que contribuya a elevar el bienestar. Para ello, nos proponemos reforzar la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la marginación, mediante la creación de empleos formales con salarios dignos, la elevación de la calidad de los servicios de salud, seguridad social y educación, el fomento de la cultura y la identidad tlaxcalteca, así como la promoción de la equidad de género, y brindando nuevas oportunidades de desarrollo a los jóvenes, a los adultos mayores y a otros grupos vulnerables.

El sustento sólido y duradero de una política social como la descrita en sus grandes líneas, requiere de la creación de riqueza, pero básicamente que sea distribuida en forma equitativa. La mejor política social es aquella que se sustenta en la generación de empleos formales para que los trabajadores tengan prestaciones sociales. Cuando se descuidan las dimensiones humanas del desarrollo, se soslayan las consideraciones sociales y, en no pocos casos, se prescinde de las obligaciones laborales en la economía.

Encontrar los equilibrios entre capital y trabajo, entre libre competencia y regulaciones prudenciales, es tarea del gobierno. Las comunidades más avanzadas, con altos índices de competitividad, cuentan con gobiernos cuya autoridad es respetada, la legislación acatada y las obligaciones fiscales, laborales o ambientales son cumplidas. Tales gobiernos se caracterizan por contar con funcionarios honestos, eficaces y conocedores de las áreas bajo su responsabilidad, así como por la descentralización de sus funciones.

En Tlaxcala debemos perseverar en alcanzar características como las señaladas en los órdenes de gobierno, en particular en el ámbito de la política social ya que los problemas que se plantean exigen respuestas oportunas y eficaces. Por ello la operación de la política social debe ser descentralizada. Las autoridades locales se encuentran más cercanas a la gente y conocen mejor que las autoridades centrales los requerimientos de los municipios y de las comunidades, así como los usos y costumbres regionales.

Los programas sociales se deben fundamentar en criterios locales de solidaridad, basados en la participación colectiva y en el esfuerzo compartido. En nuestro caso se abandonaron proyectos que respondían a tradiciones seculares como “la faena”. La actual “focalización” de las ayudas, además de ignorar el tejido social, se ha prestado al patrimonialismo y a prácticas clientelares. De ahí la necesidad de proseguir las políticas de descentralización y de adecuar la política social a las características de cada entidad federativa del país.

En coordinación estrecha con las instancias federales responsables de la orientación y administración de los programas sociales, se buscará romper el círculo formado por la inseguridad alimentaria, el difícil acceso a los servicios de salud y los bajos rendimientos escolares, dificultando la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo de otras competencias, todo lo cual impide el acceso a trabajos productivos y mejor remunerados.

Con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, se procurará que la política social responda a las necesidades específicas de los varios grupos de población, en función de su edad, lugar de residencia y ocupación. El perfil de la

población tlaxcalteca es básicamente urbano; esta información resulta indispensable para orientar el trabajo y los recursos de varias dependencias, tales como el Sistema Estatal DIF; los servicios de salud y educación; la capacitación para y en el trabajo y la atención a todos los grupos vulnerables.

Aunque Tlaxcala está considerada una entidad con marginación media gracias a algunos indicadores favorables como son la cobertura educativa básica y la provisión de servicios básicos en la vivienda, otros apuntan hacia el deterioro creciente de los niveles de vida que se manifiestan en el desempleo o el subempleo, los bajos niveles de ingreso, la insuficiente escolaridad en el nivel medio superior y superior, la falta de calificación técnica para cierto tipo de industrias y el insuficiente desarrollo de la capacidad tecnológica, entre otros.

En el ámbito de la salud, los resultados son ambivalentes, debido a que algunos indicadores revelan avances mientras que otros indican la persistencia de rezagos derivados de factores como la falta de coordinación entre instituciones de los órdenes de gobierno y nuevos perfiles epidemiológicos. Las principales causas de mortalidad en el estado en orden descendente son la diabetes mellitus (19.9%), enfermedades del corazón (7.7%), tumores cancerosos (11.6%) y enfermedades de hígado (6.5%). Resalta el grave problema de obesidad que afecta en la entidad a cerca del 25% de la población infantil.

Entre los problemas del sector destacan la falta de apoyo al primer nivel de atención, la carencia de recursos humanos certificados, de equipos e instrumentos y medicinas. El segundo nivel está saturado por tales problemas y por el establecimiento del Seguro Popular que ha aumentado masivamente la demanda de servicios. Además, existen problemas de planeación en el sector y de un adecuado control, fiscalización y transparencia en el ejercicio de los recursos financieros que se le canalizan.

Por estas razones se iniciará un proceso de reestructuración administrativa y operativa de sector salud en el estado, dando prioridad a una adecuada integración de sus diferentes niveles, a la ampliación y mejor localización de las unidades médicas para avanzar hacia el acceso universal de los servicios de salud. Asimismo, se fortalecerá la medicina preventiva para evitar enfermedades endémicas y pandemias, así como para

atender los problemas derivados de la transición epidemiológica y la salud reproductiva, entre otros.

En materia de educación cada nivel plantea problemas específicos que deben ser atendidos: en preescolar se ampliará la cobertura que todavía no es universal. En la educación primaria y secundaria, debe procurarse, sin demora, elevar la calidad de la enseñanza, lo que requiere de una coordinación estrecha con las autoridades federales y sindicales. Ello permitiría continuar avanzando en el mejoramiento que ya se observa en el aprendizaje de español y matemáticas, como lo muestran las pruebas más recientes.

La educación de adultos mayores de 15 años constituye uno de los objetivos prioritarios del Plan, porque acabar con el analfabetismo y poder izar la bandera blanca es, no sólo una cuestión de justicia social, sino base de cualquier esfuerzo por elevar el bienestar. A la vez, la alfabetización es una variable dependiente del nivel de desarrollo ya que el interés por aprender se suscita cuando hay una necesidad laboral o social que satisfacer. Los trabajos rutinarios y poco productivos no suelen despertar la necesidad de leer y escribir.

El nivel que plantea mayores problemas y requiere de respuestas inmediatas es el de la educación media superior. Tiene un elevado número de modalidades y de instituciones que proporcionan este servicio y enfrenta la falta de pertinencia de los programas que se imparten, en particular en las modalidades tecnológicas, lo cual es causa de deserción escolar. La falta de cobertura, así como las dificultades que obstaculizan el tránsito horizontal de un programa a otro, constituyen un problema nacional que debe atenderse urgentemente, ya que es frecuente que los jóvenes de esa edad cambien de opinión con respecto a sus intereses y vocación profesional o laboral.

Estos problemas desbordan el marco de facultades y recursos estatales para resolverlos, pero en colaboración con las instancias federales se pueden emprender acciones conjuntas con algunas instancias públicas y privadas para que programas y contenidos resulten pertinentes a la realidad tlaxcalteca, al tiempo que se eleve la calidad de la enseñanza. La actualización de los docentes, el establecimiento de programas propedéuticos o compensatorios al término de la educación básica y el

otorgamiento de becas, son algunas de las medidas que se implementarán en los próximos años.

La existencia de un importante grupo de población entre 20 y 30 años de edad, que en muchos casos no cuenta con la educación básica terminada, requiere de una ampliación sustancial de los programas de capacitación para y en el trabajo. La metodología conocida como educación basada en competencias, que ha dado buenos resultados, parece ser la más adecuada para alcanzar en menores plazos, la calificación requerida en puestos de trabajo productivos. Estos programas requieren ser atendidos de inmediato por parte de autoridades, empresarios y sindicatos, ya que no basta la existencia de una numerosa población joven en edad de trabajar, si ésta no cuenta con la calificación necesaria.

En la educación superior se ha diversificado la oferta de opciones para los egresados del nivel medio superior pero no puede soslayarse el problema de cobertura, ya que es muy reducido el número de estudiantes que acceden a este nivel. En el actual ciclo escolar (2010 – 2011) egresaron, en números redondos, 11,500 alumnos de la media superior y sólo 6,700 accedieron a la superior. El Plan se propone apoyar los esfuerzos que realizan las instituciones para ampliar la cobertura y, con pleno respeto a su autonomía, se promoverá la elevación de la calidad y pertinencia de los programas que se imparten.

El fomento a la cultura tiene varias facetas que es necesario tomar en cuenta: por una parte comprende valores, actitudes y comportamientos humanos que proporcionan identidad, cohesión y sentido a una comunidad humana, por lo que se habla de cultura democrática, laboral o ecológica. Por otra parte incluye un gran número de actividades artesanales y artísticas, laborales y profesionales que son fuente de ingresos y, a la vez, manifestaciones de la creatividad humana de una determinada comunidad.

El Plan propone atender todas las dimensiones de las actividades culturales con respeto a la libertad de creación y de expresión; igualmente promoverá la difusión de la riqueza del patrimonio arqueológico de la entidad como el llamado patrimonio intangible (leyendas, festividades, tradiciones folklóricas y otras celebraciones cívicas y religiosas) que son, a la vez, sustento de la identidad y rentable actividad económica por la promoción del turismo nacional y extranjero. Hacer de la cultura y de los valores de la

identidad tlaxcalteca el sustento del esfuerzo modernizador constituye la forma más indicada de promover el crecimiento en un clima de paz social y concordia.

El pleno acceso de las mujeres al desarrollo ha registrado avances importantes desde que se planteó la cuestión de equidad de género. Tlaxcala no ha sido la excepción y se han registrado avances importantes en materia de acceso a los servicios educativos y de salud, pero menores en el mercado laboral. Además, subsisten problemas que afectan la dignidad y la seguridad de las mujeres debido a la persistencia de actitudes culturales, hábitos y patrones de conducta. La manifestación más aberrante e inaceptable de estas viejas actitudes y conductas es la persistencia de la violencia de género.

También se considera necesario tomar medidas para erradicar cualquier tipo de discriminación de la mujer en la escuela, el trabajo y otras instituciones. Es indispensable modificar la cultura vigente, tarea que sólo puede llevarse a cabo con el concurso de todas las instituciones y organizaciones que tienen a su cargo la educación de las nuevas generaciones. Todas deben influir, ante todo, en modificar los comportamientos que se observan en el hogar, la escuela y otros lugares de convivencia. La erradicación de cualquier tipo de violencia familiar es tarea inaplazable del gobierno y de la sociedad.

Para lograr la incorporación plena de los jóvenes al desarrollo estatal, es necesario abandonar las actitudes tradicionales que oscilan entre el paternalismo y la represión. A ello se suman, por una parte, las insuficiencias de la cobertura educativa en niveles medio superior y superior y la falta de pertinencia de muchos de estos programas, lo que provoca la deserción escolar. Por otra parte, la crisis económica se ha traducido en desempleo de la población que había estado ocupada, lo cual dificulta la incorporación de los jóvenes sin experiencia alguna a los reducidos empleos que se han reabierto o creado. La falta de una demanda en el mercado laboral desalienta la inscripción de los jóvenes en los programas de capacitación para el trabajo ya que no hay estímulos concretos para hacerlo.

Aunque Tlaxcala se ubica entre las entidades con baja densidad en el consumo de drogas, no ocurre lo mismo con otras adicciones como el tabaco y el alcohol. Además, las condiciones de desempleo y de falta de oportunidades para continuar estudiando en

los niveles medio superior y superior, tienden a crear un ambiente propicio para el surgimiento de otras adicciones. Sin una rigurosa política de crecimiento económico y de desarrollo social, todo combate a las adicciones perderá orientación y sentido ya que no se combate el problema en sus raíces. Igualmente perderán vigor las indispensables campañas de prevención e información acerca de las consecuencias de las adicciones.

Con base en estas consideraciones, las políticas de incorporación de los jóvenes al desarrollo estatal estarán basadas por un lado, en la ampliación de las oportunidades educativas, de capacitación para el trabajo y de fomento a los valores y prácticas de la actividad cultural y, del otro, en la promoción del crecimiento y el desarrollo sustentable.

En relación con los grupos vulnerables que están conformados por los niños y adolescentes, las mujeres, los adultos mayores, los discapacitados y la población indígena, el Plan reconoce que su atención es una responsabilidad de los órdenes de gobierno para incorporarlos al desarrollo y puedan acceder a mejores condiciones de bienestar. Para ello se buscará ampliar la cobertura de los programas mediante una mejor coordinación entre las dependencias públicas y privadas que les brindan los apoyos que requieren.

En el cuarto eje del Plan se plantea la necesidad de proteger el medio ambiente y la biodiversidad como una de las prioridades del desarrollo del estado. Tenemos la voluntad política de convertir a Tlaxcala en un estado verde, lo que implica preservar nuestros recursos naturales y enfrentar el cambio climático mediante la instrumentación de programas y acciones de adaptación y mitigación, para avanzar hacia el desarrollo sustentable desde una perspectiva transversal que considera trabajar simultáneamente en cinco dimensiones: la económica, la humana, la ambiental, la institucional y la tecnológica.

En la dimensión económica, más que la producción en sí misma, debemos evaluar los costos asociados a la contaminación; en la humana, se requiere reducir la pobreza, moderar el crecimiento demográfico y aumentar la formación de capital humano; en la ambiental, establecer un modelo de desarrollo para el uso de los recursos naturales y de los ecosistemas hasta el límite de su capacidad de regeneración; en la institucional, avanzar en la descentralización y en la participación ciudadana, y en la tecnológica adoptar el uso de tecnologías más eficientes y limpias en los sectores productivos.

Para tener un estado limpio, con conciencia ecológica y prevenir la contaminación, se requiere fomentar el uso de energías alternativas, la innovación del equipo y maquinaria en las fábricas, de nuevos métodos y técnicas en la agricultura, la acuacultura o la ganadería, incorporando tecnologías limpias que pueden resultar onerosas en algunos casos, pero siempre serán menos caras que destruir el capital natural de Tlaxcala.

El proceso requiere de una conducción política y nuevas instituciones para su administración. Por ello, evaluaremos la conveniencia de renovar la legislación local en la materia y la modernización de las instancias responsables de regular aspectos como el manejo de residuos sólidos, el control de emisiones atmosféricas, el tratamiento de aguas residuales, la ubicación de los asentamientos humanos, la promoción de la reforestación, el uso de las reservas hidrológicas y otras actividades de carácter preventivo, así como de una autoridad con facultades para investigar y sancionar las violaciones de las normas.

Igualmente se debe considerar que la problemática del medio ambiente tiene una dimensión regional, por lo que es necesario llegar a convenios y acuerdos con los gobiernos federal y de las entidades vecinas a fin de abordarlos en forma conjunta, compartiendo costos en forma proporcional para programas y acciones. La participación ciudadana y de los agentes económicos en la preservación del capital natural del estado es indispensable, dado que la sociedad puede hacer aportaciones fundamentales a las tareas de protección ecológica, sin costos institucionales y con beneficios sociales.

En el quinto y último eje del Plan se aborda la problemática del desarrollo regional y se proponen políticas para alcanzar un crecimiento equilibrado de las regiones del estado y se tenga una mejor inserción en los mercados de la región centro del país y de la Zona Metropolitana del Valle de México. Esta ubicación le otorga ventajas comparativas que deben ser aprovechadas planteando diversos retos que es necesario enfrentar, mediante la coordinación de las entidades para emprender acciones de desarrollo conjunto.

Los esfuerzos realizados para regionalizar el desarrollo industrial fueron insuficientes por la falta de infraestructura, escasez de mano de obra calificada para el tipo de

industrias instaladas y a la atracción ejercida por los corredores industriales establecidos en el estado. La concentración industrial en estos corredores dio origen a un crecimiento urbano desordenado en detrimento de otras regiones y municipios de la entidad.

Por tanto, se requiere de una política de desarrollo regional que revitalice la corresponsabilidad de los órdenes de gobierno; que imprima un enfoque territorial a las políticas públicas y que promueva la urbanización ordenada y el desarrollo rural, impulsando las vocaciones productivas de las regiones, fortaleciendo la colaboración institucional y estimulando la participación activa de los diversos agentes económicos. Se trata de alcanzar un ordenamiento territorial sostenible y competitivo y una nueva interinstitucionalidad donde prevalezcan criterios de coordinación y solidaridad.

El desarrollo de Tlaxcala en los próximos años será viable en la medida en que se consolide nuestra democracia, se logre un crecimiento sustentable de la economía y se fortalezca un desarrollo social incluyente, a partir de un ejercicio del poder político estatal eficaz y eficiente, respaldado por gobiernos municipales de igual naturaleza, para asumir el liderazgo en la promoción y coordinación de las tareas que nos permitan, mediante la acción pública y el esfuerzo social y alcanzar una nueva vía del desarrollo en el estado.

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.

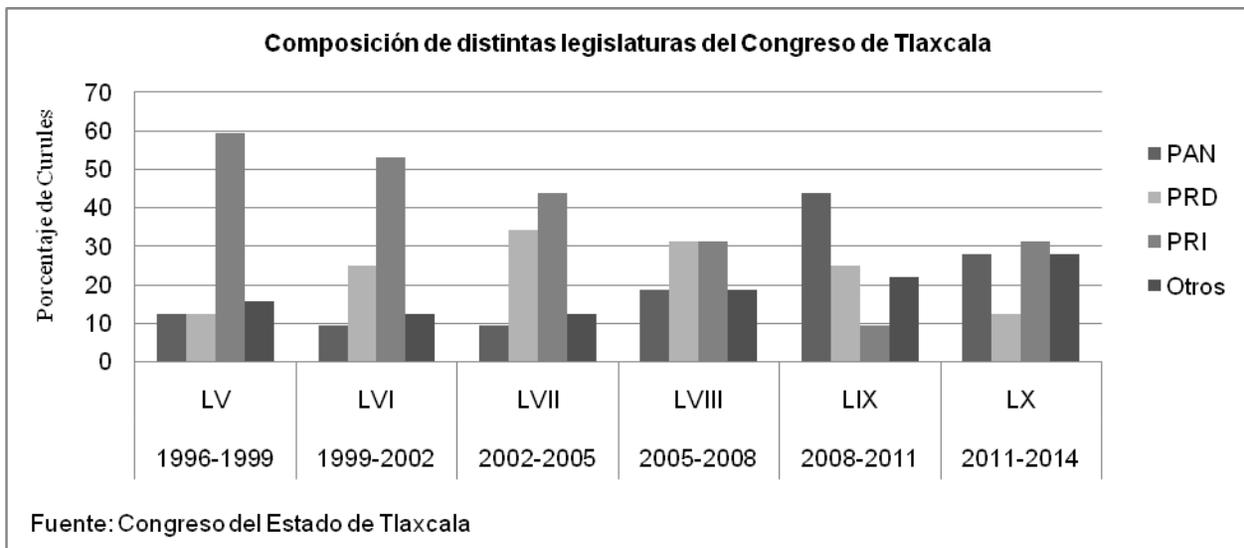
El Poder Ejecutivo estatal ha sido presidido por las principales fuerzas políticas sin que ningún partido haya ligado dos administraciones consecutivas después de 1992.

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.

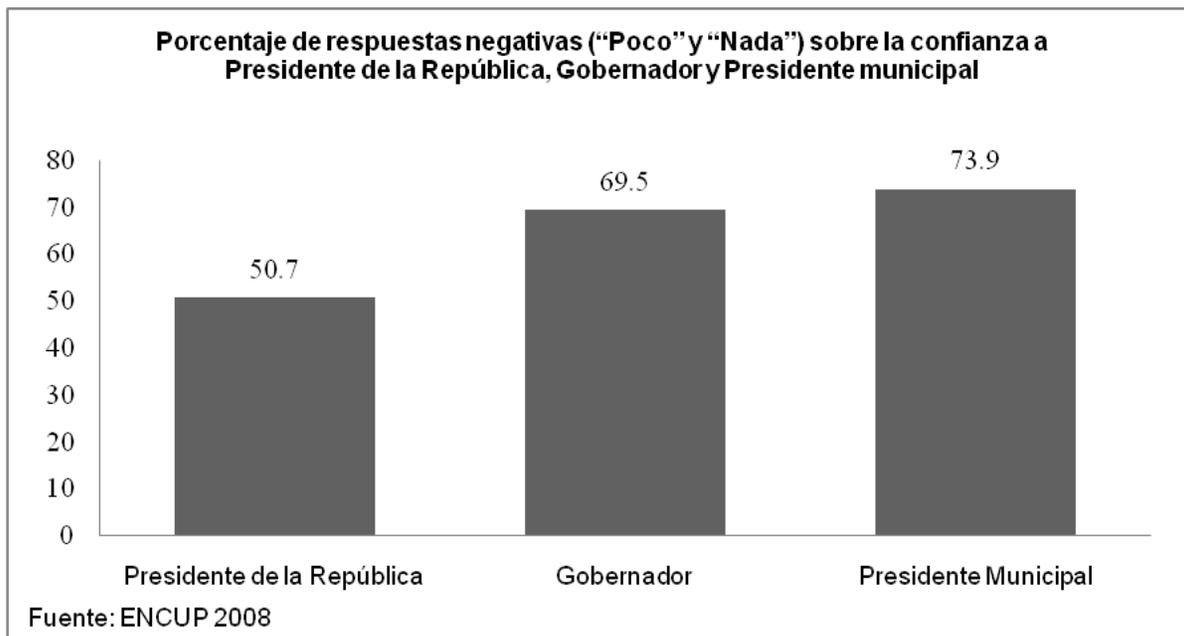


En la legislatura actual hay nueve partidos, entre los cuales se reparten las 32 curules.

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.

II. PROPUESTA

El gobierno del estado enfrenta el reto de crear nuevas condiciones políticas para impulsar el desarrollo en la entidad. Ello implicará reforzar la estabilidad política para asegurar la gobernabilidad participativa, fortaleciendo a las instituciones públicas de los órdenes de gobierno. Sólo así se logrará que haya un mejor clima para las inversiones y los empleos que demandan en forma creciente los habitantes de la región y se recupere el crecimiento de la economía, sustentada en la productividad y en la competitividad en nuestra entidad.

Para enfrentar este desafío, se deberá impulsar un amplio proceso de modernización, que implica un cambio de actitudes para el ejercicio del poder, la renovación de la legislación estatal; el fomento a los valores éticos en la política; la mejor coordinación entre los Poderes del estado; reformas a la administración pública; el fortalecimiento de los municipios y comunidades; estimular nuevas formas de participación social; mejorar el control y fiscalización de los recursos públicos y ejercer un gobierno honesto, cercano a la gente, de calidad y transparente.

En los Foros de Consulta Ciudadana Tlaxcala 11:16, se alcanzaron consensos en el sentido de la urgencia por reformar el marco jurídico que regula la vida económica, política y social en la entidad mediante modificaciones a la Constitución, a las leyes secundarias, los reglamentos y los manuales de organización y procedimientos; con base en la percepción de que la obsolescencia y las omisiones de algunos ordenamientos jurídicos son factores que obstruyen el desarrollo de la entidad o que propician el incumplimiento de las leyes, afectando la cultura de la legalidad.

Los principales cambios al marco jurídico se refieren a la urgencia de fortalecer el Estado de Derecho para mejorar a las instituciones de seguridad pública, la procuración de justicia y al Poder Judicial, así como la creación de mecanismos jurídicos que articulen la modernización de las entidades públicas y den lugar a la transparencia y rendición de cuentas, para estimular las inversiones mediante la simplificación de trámites administrativos, y la adopción de los nuevos paradigmas en el ámbito del Derecho.

Por tanto, el perfeccionamiento de la democracia en nuestro estado debe estimular una política asociada a una axiología política incluyente. Hay que desarrollar valores para el ejercicio democrático y la integración social con cambios en las conductas de los gobernantes y de los ciudadanos. De esta manera es factible que la política supere los intereses de grupo en beneficio de la sociedad en su conjunto y se recupere a la política como instancia para resolver conflictos sociales y para inducir el desarrollo integral de nuestra entidad.

En cuanto a la mejor coordinación de los Poderes del estado, tema recurrente en los Foros Tlaxcala 11:16, debe señalarse que la modernización de nuestra vida institucional exige el cumplimiento del principio de división de poderes, para lo cual es necesario promover el cambio de actitudes de quienes representan a estas instancias con objeto de determinar con claridad sus ámbitos de actuación, respetar su plena independencia y lograr los equilibrios que la ley establece. Para promover la cooperación respetuosa entre Poderes autónomos se analizará la conveniencia de crear o perfeccionar las instancias y mecanismos existentes para facilitar una comunicación ágil y eficiente.

Una de las condiciones para tener un gobierno cercano a la gente, eficiente y transparente, consiste en lograr un adecuado desempeño de la administración pública en los órdenes de gobierno. Tal propósito se debe lograr con instituciones modernas y con capacidad no sólo para cumplir estrictamente las funciones que les confieren las leyes, sino para dar respuestas respetuosas y expeditas a las demandas ciudadanas. Para lograr esto se requiere modernizar tanto las estructuras como los procesos administrativos en el gobierno.

En consecuencia, se promoverá una profunda reforma de la administración pública estatal, para que responda con eficacia, eficiencia, congruencia y transparencia a las demandas de la sociedad. La reforma se sustentará en una planeación democrática que defina sus prioridades en la actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, para reordenar el quehacer público, reorganizar y adelgazar las estructuras, profundizar la descentralización de las funciones del estado hacia los municipios, con una eficiente adecuación administrativa regional.

La reforma se orientará a lograr una adecuada instrumentación de los planes y programas de gobierno con nuevas formas de organización, con una desregulación y

simplificación de trámites que coadyuven a establecer un buen clima de negocios, con controles preventivos eficientes, con una nueva cultura de servicio a la ciudadanía, con el uso de instrumentos y mecanismos de autocontrol y con la incorporación de tecnologías en sus procesos administrativos.

Es necesario impulsar cambios para evitar duplicidad de funciones, de programas y de estructura, así como mejorar las disposiciones legales. De esta manera, será posible racionalizar el gasto corriente y propiciar un mayor nivel de inversión para satisfacer las demandas sociales. También se sustentará en el desarrollo de nuevos esquemas de operación y en la capacitación permanente de los servidores públicos, con la finalidad de consolidar el servicio profesional de carrera, con mejores instrumentos de capacitación, otorgando premios e incentivos.

La política de gasto público privilegiará el uso eficiente de los recursos fiscales, mediante un ejercicio presupuestal responsable, honesto y transparente. Estos esfuerzos se traducirán en ajustes al gasto corriente, a favor de la inversión pública y en una mayor rentabilidad social por peso ejercido. Para ello se profundizará en la consolidación de las tareas de planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño con una efectiva rendición de cuentas. Esto favorecerá la medición y el control de costos de las políticas públicas y su impacto social con una visión de largo plazo.

En lo que se refiere al fortalecimiento de municipios y comunidades, es indispensable mejorar la coordinación entre tales órdenes y el gobierno estatal, tanto para fines de planeación y programación del gasto público, como para aprovechar las sinergias de la capacidad creativa de la sociedad. Para ello se requiere abrir nuevos canales de relación institucional como puede ser la creación de acuerdos de concertación de acciones entre los órdenes de gobierno vía el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala.

Se buscará fortalecer los instrumentos de participación social en los niveles estatal, municipal y comunitario, a partir de una mejor inserción de los grupos sociales en los procesos de planeación y control de las actividades de la administración. De esta manera, se pueden conjuntar la acción pública y el esfuerzo social para avanzar en la

satisfacción de las demandas más sentidas de la población, mejorar las políticas públicas e impulsar un proceso de retroalimentación permanente.

La comunicación permanente entre el gobierno y la sociedad propicia el desarrollo democrático, garantiza el derecho a la información y motiva la participación social organizada en el diseño y aplicación de planes, programas y políticas públicas. En este sentido, la comunicación social permite promover acuerdos para conjuntar esfuerzos en torno de las acciones públicas dentro del marco constitucional del derecho a la información y la libertad de expresión.

En los nuevos esquemas de ejecución del gasto público en el país, es indispensable dar vigencia a las normas de control y fiscalización de los recursos que se aplican en el estado, sean de origen federal, estatal o municipal. De esta manera, se establecerán las bases necesarias para la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas, pero lo más importante será la posibilidad de evitar las conductas patrimonialistas que agravan a la sociedad.

La modernización administrativa que requiere el estado tendrá como uno de sus principales elementos el perfeccionamiento de las políticas de control y fiscalización para fortalecer el sistema estatal de rendición de cuentas, propiciando una mejor integración y coordinación de los organismos responsables de los órdenes de gobierno.

Es fundamental avanzar en el fomento de una cultura de la transparencia, desarrollando valores éticos, para lograr un mejor ejercicio de la función pública. Conviene por esto reforzar los códigos de ética en el ejercicio de gobierno y desarrollar las contralorías sociales con un sentido de colaboración responsable, para que las comunidades asuman un papel más dinámico en las tareas del desarrollo y contribuyan a elevar el bienestar de los habitantes de la región.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

1.1. Modernización del Marco Jurídico Estatal

OBJETIVO:

Modernizar y actualizar la legislación del estado conforme a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales del país, con objeto de crear las mejores condiciones de legalidad para el crecimiento económico y el bienestar social de los tlaxcaltecas.

ESTRATEGIA:

Revisar la legislación vigente en los órdenes estatal y municipal para proponer los cambios y considerar las adecuaciones de la legislación local a la federal con objeto de presentar al Congreso del Estado las iniciativas de ley correspondientes para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.1.1. Analizar cambios constitucionales que se requieran para integrar un eje rector, a partir del cual, se promuevan modificaciones a las leyes secundarias, códigos y reglamentos a nivel estatal y municipal.
- 1.1.2. Someter a consideración del Poder Legislativo los proyectos de ley para que, de acuerdo a sus atribuciones constitucionales, los analicen y, en su caso los aprueben.
- 1.1.3. Solicitar a las entidades del sector central de la administración pública estatal y a sus dependencias sectorizadas, que hagan aportaciones al proceso de transformaciones jurídicas.
- 1.1.4. Promover la participación de los profesionales del derecho del estado, a instituciones jurídicas y a expertos para que lleven a cabo el análisis de leyes, códigos, reglamentos y decretos vigentes en la entidad, con objeto de valorar su reforma.
- 1.1.5. Establecer con claridad y firmeza los principios del Estado Social y de Derecho para dar plenas garantías al ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como crear un ambiente favorable a la expansión de la economía y de lo social.
- 1.1.6. Mejorar la relación institucional con la federación y los gobiernos municipales para potenciar los esfuerzos en materia social, económica y administrativa, teniendo como prioridad elevar la calidad de vida de los habitantes de Tlaxcala.
- 1.1.7. Impulsar la actualización y modernización del marco jurídico de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Laboral de los servidores públicos de

los Poderes y los municipios, para garantizar su autonomía, funcionamiento óptimo, así como su modernización tecnológica.

- 1.1.8. Facilitar la consulta de los ordenamientos jurídicos y jurisprudencias de los tribunales federales, mediante tecnologías de la información, así como obtener la información de forma rápida, sistemática y confiable.
- 1.1.9. Difundir periódicamente los resultados de los estudios legislativos, históricos y estadísticos que se realicen en la entidad.
- 1.1.10. Otorgar seguridad jurídica en el registro inmobiliario y mercantil.
- 1.1.11. Asegurar la continuidad del proyecto de modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para digitalizarlo, facilitar su consulta y prevenir actos de corrupción.
- 1.1.12. Avanzar en la modernización integral y gestionar el equipamiento de las oficinas del Registro Civil en el estado.
- 1.1.13. Sistematizar los procedimientos de adquisiciones y la administración de los bienes propiedad del gobierno del estado, para hacer más eficiente y transparentar el manejo de los recursos públicos.
- 1.1.14. Promover acuerdos con el gobierno federal y los gobiernos municipales para acelerar el proceso de simplificación de trámites y tener acceso a estímulos fiscales.

1.2. Desarrollo Político Plural con Valores Éticos

OBJETIVO:

Fomentar el desarrollo de un sistema de democracia participativa sustentado en la ética, mediante la difusión y adopción de los valores democráticos para la participación en la vida política, con una nueva conducta moral y cívica en el ejercicio del gobierno y en la participación social.

ESTRATEGIA:

Promover los valores de la democracia y de la equidad social, con objeto de que el funcionamiento del gobierno se realice a partir de nuevas actitudes del ejercicio de la administración pública con honestidad y rendición de cuentas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.2.1. Conducir la actuación del gobierno bajo los principios del Estado Social y de Derecho a partir de los valores de la justicia, responsabilidad, honestidad, tolerancia y solidaridad, para alcanzar una sólida gobernabilidad democrática.

- 1.2.2. Adecuar la legislación en materia de derechos humanos para garantizar su ejercicio pleno por los ciudadanos y mejorar sustancialmente la capacidad de las instancias estatales y municipales responsables de su defensa.
- 1.2.3. Impulsar una mejor vertebración de las políticas económicas y sociales, especialmente en materia de trabajo, para fomentar la responsabilidad social de los agentes económicos y reducir la desigualdad y la pobreza.
- 1.2.4. Promover la renovación del marco electoral vigente para impulsar un desarrollo del gobierno, basado en valores éticos que sean factores para revalorar la política como el único medio civilizado para lograr el desarrollo.
- 1.2.5. Fortalecer los vínculos entre gobierno y sociedad para propiciar una verdadera participación ciudadana en la política, en la planeación y ejecución de los programas públicos con efectivas contralorías sociales.
- 1.2.6. Atender de manera oportuna las diversas demandas e inconformidades de la sociedad, mediante la conciliación, el diálogo y la concertación democrática.

1.3 Coordinación entre los Poderes del Estado

OBJETIVO:

Consolidar el principio de la división de poderes que permita el cabal ejercicio de las libertades políticas y asegure la impartición de justicia.

ESTRATEGIA:

Respetar cabalmente la autonomía de los Poderes y fomentar el establecimiento de una nueva forma de relación entre los mismos para facilitar su interlocución, auspiciando el diálogo para crear consensos en torno a las decisiones fundamentales en el proceso de desarrollo.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.3.1. Promover el establecimiento de una Comisión para fortalecer la coordinación y corresponsabilidad entre los poderes mediante el diálogo y el consenso sobre cuestiones fundamentales para el desarrollo de la entidad.
- 1.3.2. Apoyar al Poder Legislativo en sus acciones orientadas a profesionalizar su funcionamiento.
- 1.3.3. Promover la modernización el funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala para profundizar en los trabajos de análisis y dictamen de las cuentas públicas estatales y municipales.

- 1.3.4. Avanzar en la consolidación de la autonomía del Poder Judicial dando prioridad al establecimiento de nuevas formas de justicia penal y de seguridad jurídica en beneficio de los ciudadanos.
- 1.3.5. Impulsar la modernización del Poder Judicial a partir de los principios de inmediatez, economía procesal y libre acceso a la justicia, con objeto de que se atienda el reclamo social de tener y ejercer una justicia plena.
- 1.3.6. Promover la participación activa de todos los sectores sociales en el proceso de reformas a la legislación estatal.

1.4 Administración Pública Eficiente y Descentralizada

OBJETIVO:

Elevar la eficacia y eficiencia de la administración pública estatal para que Tlaxcala tenga un gobierno de calidad, honesto y transparente, capaz de cumplir con el mandato de la sociedad, reorientando el rumbo del desarrollo y con el óptimo uso de los recursos humanos, materiales y financieros.

ESTRATEGIA:

Impulsar una reforma administrativa que permita establecer nuevos esquemas organizacionales y mecanismos que consoliden la fiscalización de los recursos públicos, y fomenten la ética profesional de los servidores públicos, con objeto de realizar una gestión pública transparente que genere la confianza de los agentes económicos y de la población del estado.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.4.1. Reorganizar la administración pública a partir de una clara definición de dependencias, competencias y funciones de las áreas, actualizando reglamentos, manuales de organización y otros instrumentos operativos.
- 1.4.2. Establecer para cada una de las dependencias de la administración pública, procesos de planeación, programación y ejecución de las acciones con objeto de ordenar su trabajo y facilitar la evaluación del desempeño.
- 1.4.3. Impulsar el gobierno digital a través de nuevas tareas de simplificación de trámites, rediseño de procesos, descentralización de servicios y modernización la función pública.
- 1.4.4. Extender la presencia de la administración pública estatal en el territorio del estado y actualizar los sistemas de intercomunicación con los municipios y las comunidades para coadyuvar a su ejercicio de gobierno.

- 1.4.5. Reforzar la coordinación interinstitucional en los niveles federal, estatal, municipal y comunal en un contexto de pluralismo y alternancia política para la operación de las decisiones administrativas y de inversión.
- 1.4.6. Establecer acciones orientadas al desarrollo de la eficiencia administrativa a través de la innovación y el óptimo uso de los recursos para que el gobierno sea un prestador eficiente de servicios, un facilitador de trámites y un generador de infraestructura.
- 1.4.7. Impulsar el desarrollo organizacional y los sistemas de control en las dependencias que integran la administración pública del estado, a fin de aumentar la eficiencia de sus procesos, la calidad de sus servicios y la transparencia de su gestión.
- 1.4.8. Implantar sistemas de calidad en las dependencias y órganos descentralizados, y promover su certificación correspondiente.
- 1.4.9. Alinear los objetivos y procesos a las necesidades de la ciudadanía o de los usuarios de los servicios.
- 1.4.10. Realizar el mapeo y control de procesos transversales de la administración pública estatal.
- 1.4.11. Rediseñar procesos de manera integrada y continua, aplicando criterios de simplificación, facilidad de acceso y oportunidad.
- 1.4.12. Promover acciones que permitan la profesionalización de los servidores públicos.
- 1.4.13. Instituir el Código de Ética para la Administración Pública Estatal.
- 1.4.14. Promover el establecimiento de áreas responsables del sistema de calidad en cada dependencia y órgano descentralizado.
- 1.4.15. Mejorar los procesos administrativos y operativos de las dependencias y entidades, mediante la capacitación, modernización y uso eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

1.5. Control, Fiscalización y Rendición de Cuentas

OBJETIVO:

Cumplir con la obligación legal y moral de vigilar el uso de los recursos públicos y el desempeño de los servidores públicos, cuidando que se aplique estrictamente la normatividad establecida y, por otra parte, rendir cuentas a la sociedad con el propósito de que exista una mayor transparencia de los resultados del ejercicio gubernamental.

ESTRATEGIA:

Fortalecer las áreas de control y fiscalización al interior de los Poderes del estado, de los municipios, órganos autónomos y del Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala, con mayores recursos económicos y con personal mejor capacitado, precisando el ámbito de fiscalización de los órganos de control interno y garantizando la independencia y autonomía de gestión de la instancia de fiscalización del Congreso del Estado.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.5.1. Revisar la integración de los programas operativos anuales de la administración pública estatal, y propiciar la congruencia de la planeación y la programación de los proyectos y obras.
- 1.5.2. Modernizar los sistemas de control interno, con la finalidad de alcanzar una gestión gubernamental eficiente, con resultados oportunos que permitan cumplir con los objetivos institucionales con estricto apego a la normatividad, para evitar la discrecionalidad y actos de corrupción.
- 1.5.3. Promover el fortalecimiento de los órganos de control interno, tanto en las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como en los órganos autónomos, organismos auxiliares y fideicomisos públicos y municipios, para la revisión, vigilancia y supervisión de la rendición de cuentas.
- 1.5.4. Ampliar el número de auditorías y fiscalización de los programas sectoriales, regionales, administrativos y de la obra pública.
- 1.5.5. Fortalecer las acciones de vigilancia y control, cuando se determine que alguna irregularidad implique daño a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades fiscales.
- 1.5.6. Transparentar el ejercicio de la función pública mediante auditorías al desempeño e informar sobre sus resultados, emitiendo observaciones y recomendaciones.
- 1.5.7. Transparentar la rendición de cuentas de los Poderes del estado, municipios, órganos autónomos y del Órgano Superior de Fiscalización.
- 1.5.8. Brindar asesoría oportuna y continua a las unidades administrativas en temas de modernización administrativa y certificación de procesos.
- 1.5.9. Diseñar mecanismos de evaluación para aumentar la eficiencia de los procesos.
- 1.5.10. Implementar el uso de la firma electrónica en la prestación de servicios de gobierno.
- 1.5.11. Implantar un sistema digital que facilite la participación ciudadana en los aspectos de gestión de gobierno, tanto en propuestas como en resultados.

- 1.5.12. Crear mecanismos institucionales de coordinación para consolidar una eficiente cultura de rendición de cuentas, fortaleciendo además la participación social en la supervisión y vigilancia de los recursos públicos mediante contralorías sociales.
- 1.5.13. Fomentar que el ejercicio de la función pública se realice con base en los principios de honestidad, eficacia, transparencia, legalidad y eficiencia frente a los ciudadanos, con apego a los códigos de ética y conducta.
- 1.5.14. Impulsar una cultura política de exigencia ciudadana y de compromiso gubernamental de rendición de cuentas, que contribuya a mejorar la credibilidad en el gobierno.
- 1.5.15. Integrar observatorios ciudadanos para que la ciudadanía tenga acceso a la información y análisis de la gestión pública.
- 1.5.16. Promover la implementación de encuestas de satisfacción en los servicios públicos.
- 1.5.17. Impulsar las reformas legales necesarias para que el Titular del Ejecutivo, los Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad, rindan informes periódicos sobre el ejercicio de los programas y la aplicación de los recursos a su cargo.

1.6 Fortalecimiento de Municipios y Comunidades

OBJETIVO:

Lograr que los municipios y comunidades se integren plenamente al desarrollo estatal, mediante el fomento a su crecimiento económico, la creación de empleos y el incremento de los índices de bienestar.

ESTRATEGIA:

Consolidar la planeación democrática y establecer mejores vínculos entre el gobierno del estado, los municipios y las comunidades para definir prioridades locales con base en sus características físicas, demográficas, económicas y sociales así como en su capacidad de gestión, para tomar decisiones administrativas y ejecutar proyectos de inversión pública.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.6.1. Suscribir un Acuerdo Único de Coordinación entre el gobierno del estado, los municipios y las comunidades para definir las prioridades del desarrollo y concertar compromisos institucionales que permitan ordenar y ejecutar los planes y programas de desarrollo de municipios y comunidades.

- 1.6.2. Fomentar la participación de municipios y comunidades en la planeación del desarrollo del estado, con objeto de vincular las políticas estatales de crecimiento económico y bienestar social con las políticas de estos órdenes de gobierno.
- 1.6.3. Impulsar un proceso de descentralización y desconcentración de competencias y funciones del gobierno estatal a los municipios y comunidades para mejorar la gestión pública en beneficio de sus habitantes.
- 1.6.4. Actualizar los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del estado los municipios y las comunidades.
- 1.6.5. Promover la modernización administrativa de municipios y comunidades con objeto de actualizar sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas para elevar su capacidad de gestión.
- 1.6.6. Ampliar la oferta de servicios de asesoría, capacitación y asistencia técnica para los servidores públicos de municipios y comunidades con el fin de mejorar su capacidad en la ejecución de sus tareas y en la atención a la sociedad.

1.7. Desarrollo Estatal con Participación Social

OBJETIVO:

Elevar sustantivamente la participación social en las decisiones de los diferentes niveles de gobierno, para establecer bases sólidas de la democracia participativa y el desarrollo sustentable.

ESTRATEGIA:

Abrir mayores espacios en las instancias de la planeación del desarrollo de los órdenes de gobierno, con el propósito de que los grupos sociales organizados y los ciudadanos tengan mayores opciones de participación en las decisiones de gobierno y se atiendan a sus demandas para resolver rezagos e inequidades.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.7.1. Analizar la legislación sobre participación ciudadana, específicamente la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala y, en su caso, ampliar sus contenidos con objeto de fortalecer la participación ciudadana en las decisiones del desarrollo.
- 1.7.2. Estimular a las organizaciones de participación ciudadana mediante información suficiente sobre las diversas actividades municipales para que coadyuven con su esfuerzo a la realización de tareas de beneficio común.

- 1.7.3. Mantener canales de comunicación con organizaciones de participación social para atender sus demandas a través de los consejos de desarrollo municipal y los comités comunitarios y de obra.
- 1.7.4. Establecer áreas administrativas de promoción social y módulos de información a la ciudadanía, con fin de realizar campañas de colaboración, consultas públicas para la toma de decisiones y asambleas informativas de la gestión pública.
- 1.7.5. Propiciar un ambiente de solidaridad entre los gobiernos de los municipios y de las comunidades con objeto de lograr su confianza, respetando tradiciones, valores y costumbres.
- 1.7.6. Establecer vínculos entre las administraciones municipales y de comunidades con los centros de educación media superior y superior para propiciar trabajos de promoción social que coadyuven a resolver problemas de la población.
- 1.7.7. Promover la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal e impulsar la participación social para identificar necesidades y soluciones a los problemas de los ciudadanos.
- 1.7.8. Incrementar las asesorías laborales a solicitud expresa de los sectores de la sociedad más desprotegidos.
- 1.7.9. Promover la celebración de congresos, seminarios, reuniones, asambleas con la participación de los grupos sociales y profesionistas en donde se discuta, analice y se propongan, actualizaciones, reformas y adiciones a la normatividad laboral del estado.
- 1.7.10. Promover una participación social comprometida y activa de las organizaciones de la sociedad civil para que sus actividades de gestión y promoción adquieran credibilidad y prestigio con planteamientos bien estructurados y de amplio beneficio social.
- 1.7.11. Instituir ventanillas de atención e información a la ciudadanía.
- 1.7.12. Integrar portafolios de programas, proyectos y apoyos para el desarrollo social.
- 1.7.13. Fomentar la gestión social a través de programas de capacitación y asesoría a grupos sociales.
- 1.7.14. Fortalecer las instancias de contraloría social y las áreas de supervisión, evaluación y seguimiento de planes y proyectos de grupos sociales.
- 1.7.15. Impulsar la Instauración del consejo estatal de organizaciones sociales.
- 1.7.16. Crear y mantener permanentemente actualizadas las ligas electrónicas de páginas web de las diversas dependencias y entidades de las administraciones federal, estatal y municipal con la información pública de oficio en los términos que establezcan las leyes y reglamentos respectivos.

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%.¹

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.²

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.³

¹ Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Seguridad Pública.

² Sistema Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Estado.

³ 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 anuencia, 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, definimos 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.

El desarrollo de la democracia y la construcción de una sociedad más justa en nuestro estado requieren la ampliación de la protección de los derechos humanos y asegurar la vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales y de minorías consagrados en la ley. Además, un concepto amplio y moderno de los derechos humanos conlleva la idea de que el Estado debe crear las condiciones necesarias para que la población goce de servicios de calidad; de oportunidades para tener empleos bien remunerados y vivienda; acceso a la información pública y que también se le garantice una adecuada administración de justicia y oportunidades de recreación, entre otros derechos.

Se incrementará la eficacia en la acción penal para que forme parte de un conjunto de proyectos y procesos integrales de la procuración de justicia.

Se impulsará la ejecución oportuna de mandamientos judiciales y/o ministeriales y abatimiento del rezago existente, para erradicar en gran parte la desconfianza que existe hacia los organismos de seguridad pública, midiendo los índices de eficiencia a través de la determinación del porcentaje de mandamientos ministeriales y judiciales solicitados en comparación con los cumplidos y/o informados.

Con base en la formación de capital humano, se buscará potenciar el funcionamiento de la dirección de servicios periciales, mejorando las condiciones de trabajo del personal y dotándolos de herramientas necesarias para el desarrollo de sus funciones. Todo esto con la finalidad de emitir dictámenes judiciales de manera eficaz.

Se impulsará el fortalecimiento de las facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para lograr un mejor desempeño en sus tareas esenciales y garantizar la observancia de la normatividad en la materia. Esto implica descentralizar la actividad institucional de protección de los derechos humanos y revisar la eficacia del esquema actual de recomendaciones, para en su caso, hacerlas vinculatorias, dotándolas de obligatoriedad.

Se revisará y actualizará el marco jurídico relativo a la protección ciudadana, con objeto de consolidar la capacidad de respuesta de la Unidad de Protección Civil, de los consejos estatales y municipales.

Así también, en el ámbito municipal se requiere una adecuada coordinación de las corporaciones municipales, el reto es lograr una cobertura eficaz de protección civil, lo que implica promover un proceso de descentralización, considerando las necesidades de infraestructura, equipamiento y capacitación del personal adscrito a los cuerpos de auxilio. Además es necesario completar el atlas municipal de riesgos de Tlaxcala, para formular planes de contingencia y establecer mecanismos que permitan dar una respuesta inmediata y eficaz a las demandas de prevención de riesgos.

Esta concepción está orientada a reducir los factores sociales, culturales y de los entornos urbanos y rurales que favorecen la criminalidad, mediante la alineación de acciones gubernamentales y del esfuerzo social para desarrollar una cultura de prevención, que permita identificar las causas y buscar las soluciones frente al fenómeno de la delincuencia; con el fin de construir un ambiente social sin violencia e inseguridad en las comunidades.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

2.1. Nueva Normatividad del Sistema de Justicia

2.1.1. Adecuación de Leyes Estatales a la Nueva Normatividad Federal

OBJETIVO:

Impulsar la modificación de los ordenamientos jurídicos relacionados con la prevención del delito, la investigación, la procuración e impartición de justicia y la imposición de sanciones y penas, con base en la reforma constitucional del sistema de justicia del país.

ESTRATEGIA:

Adecuar las estructuras administrativas y operativas de todas las instancias del sistema de justicia en los próximos seis años, con base en las reformas legales para que nuestra entidad cumpla con todos los cambios y que la reforma en materia entre en vigor en el año 2013.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

2.1.1.1. Actualizar las leyes que conforman el marco legal estatal y que impliquen mayor rezago conceptual, modernizándolas y adecuándolas a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales de Tlaxcala.

- 2.1.1.2. Revisar específicamente con el apoyo de expertos en la materia los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, y las leyes relacionadas, para buscar mecanismos que aseguren la implementación del nuevo sistema penal, que conlleve a una justicia pronta, expedita y verdadera.
- 2.1.1.3. Adecuar el marco legal que sustenta la actuación de los cuerpos policíacos en el estado que permita abatir el delito de manera más rápida, eficiente y que garantice el respeto pleno a los derechos humanos.
- 2.1.1.4. Actualizar el marco jurídico que regula las empresas de seguridad privada, creando un padrón depurado y con nuevos protocolos acordes a las reformas recientes en materia de seguridad pública.

2.1.2. Fortalecimiento de la Coordinación entre los Órdenes de Gobierno

OBJETIVO:

Fortalecer la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno como una plataforma estratégica para impulsar nuevas normas y elaborar políticas que modernicen los sistemas de administración e impartición de justicia.

ESTRATEGIA:

Desarrollar sistemas de comunicaciones ágiles, eficaces y eficientes para incrementar los niveles de coordinación entre las diferentes corporaciones y los tres niveles de gobierno.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.1.2.1. Mantener en condiciones favorables la interconexión de las Agencias de Policía Ministerial y las Delegaciones de Policía Estatal a través de redes de telecomunicaciones.
- 2.1.2.2. Implementar acciones para el eficiente funcionamiento del Registro Público Vehicular.
- 2.1.2.3. Establecer mecanismos de coordinación con la Procuraduría General de Justicia y los estados para el uso del aplicativo de Vehículos Robados y Recuperados.
- 2.1.2.4. Ampliar y profundizar la participación del estado en las iniciativas para mejorar el sistema de justicia en los diferentes ámbitos establecidos.
- 2.1.2.5. Fortalecer la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal en labores de apoyo, con respeto jurisdiccional en materia de seguridad pública.
- 2.1.2.6. En coordinación con el Poder Legislativo, proceder a observar estrictamente el marco constitucional en el proceso de creación de nuevas leyes.

2.1.3. Alineación de Políticas y Programas de Justicia y Seguridad

OBJETIVO:

Propiciar una eficaz vertebración de las políticas y programas de justicia y seguridad del gobierno federal con los que se diseñen e instrumenten en el estado.

ESTRATEGIA:

Fomentar la generación de sinergias que permitan establecer condiciones generales de mejoramiento del sector.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.1.3.1. Vincular planes, políticas y programas del sector central de la administración pública que incidan en aspectos de la justicia y la seguridad con los municipales y comunales, especialmente los relativos a cuestiones educativas y de salud pública, para permitan la consolidación del tejido social.
- 2.1.3.2. Impulsar un federalismo fiscal que propicie una mejor distribución de los recursos financieros orientados a la modernización del sistema de justicia y seguridad tanto a nivel federal como estatal y municipal con objeto de lograr una transformación positiva de las corporaciones policíacas estatales y municipales y de las áreas de justicia.

2.2. Cultura de la Legalidad para Garantizar el Estado de Derecho

2.2.1. Aplicación y Observancia Estricta de la Ley

OBJETIVO:

Promover y vigilar que los órdenes de gobierno asuman su obligación constitucional de cumplir con las leyes y reglamentos con objeto de fortalecer la vigencia del Estado de Derecho y dar mayor fortaleza a las instituciones.

ESTRATEGIA:

Impulsar la cultura de la legalidad como eje rector de la actuación de las instituciones e infundir y arraigar entre la población los valores y principios de la observancia del Estado de Derecho.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.2.1.1. Fomentar en la población el respeto absoluto a las leyes mediante el desarrollo y difusión de los fines del Estado de Derecho, con una vigorosa educación

cívica y política en las familias, en las escuelas y en los centros de trabajo y convivencia social.

- 2.2.1.2. Establecer un acuerdo entre las comunidades del sistema educativo del estado con la finalidad de que maestros, alumnos y padres de familia se comprometan a fomentar y arraigar la cultura de la legalidad.
- 2.2.1.3. Promover que en los planes de estudio de los niveles básico, medio y medio superior se incluyan materias que inculquen la necesidad del respeto a la Ley y coadyuven a desarrollar la cultura de la legalidad.
- 2.2.1.4. Coordinar esfuerzos con los medios de comunicación social y con la sociedad civil para desarrollar campañas que promuevan la difusión de los valores cívicos y el respeto por la legalidad.

2.2.2. Prevención del Delito y Participación Social

OBJETIVO:

Diseñar y operar un sistema de prevención social del delito, brindando un impulso decidido a la participación social en su seguimiento y evaluación, para recuperar valores ciudadanos y resarcir el tejido social.

ESTRATEGIA:

Fomentar mecanismos eficaces para que los ciudadanos se incorporen a las tareas de la prevención social y fundamentar así las bases de una cultura de corresponsabilidad entre instituciones, autoridades y sociedad civil.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.2.2.1. Diseñar políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia fomentando la cultura de la legalidad, la participación social y la auto protección.
- 2.2.2.2. Impulsar la coordinación interinstitucional para dar seguimiento y evaluar los programas de seguridad pública y prevención del delito en los tres órdenes de gobierno.
- 2.2.2.3. Promover la elaboración de programas de prevención social de la violencia y la delincuencia en los tres órdenes de gobierno.
- 2.2.2.4. Integrar el Comité Técnico Estatal Ciudadano, para la prevención de la violencia y la delincuencia.
- 2.2.2.5. Promover la Integración de los 60 Comités Municipales de Consulta y Participación Ciudadana, en materia de seguridad pública, así como la

integración de Comités Comunitarios a nivel estatal, en materia de seguridad pública.

- 2.2.2.6. Impulsar el programa preventivo escuela segura – sendero seguro, con visitas a los planteles escolares, pláticas de educación vial, y el programa “Súmate a la prevención” y “Tu familia con el policía”.
- 2.2.2.7. Fomentar la Integración ciudadana masiva, para organizarse y llevar a cabo programas de prevención del delito.
- 2.2.2.8. Integrar y ejecutar el programa “Módulo Ojo Ciudadano” para denuncia ciudadana.
- 2.2.2.9. Vincular a representantes de organizaciones sociales así como a todos los ciudadanos interesados en hacer contribuciones a la seguridad pública para que se constituyan en entidades de consulta y participación.
- 2.2.2.10. Organizar foros de participación ciudadana para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad, que permita el intercambio de las experiencias locales.
- 2.2.2.11. Impulsar el Observatorio Ciudadano, como acción promotora de la prevención del delito y participación ciudadana.

2.3. Modernización del Sistema Estatal de Seguridad Pública

2.3.1. Renovación de la Estructura Institucional de Seguridad

OBJETIVO:

Fortalecer y modernizar la estructura institucional de las áreas de seguridad pública, con la finalidad de implantar nuevos esquema de atención al delito.

ESTRATEGIA:

Promover acciones para que los cuerpos de policía en la entidad cuenten con los instrumentos institucionales que les permitan mayor eficacia para la prevención del delito.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.3.1.1. Impulsar un proceso de modernización administrativa, normativa y operacional mediante la generación de inteligencia, vinculación y participación social con estrictos controles de confianza y tecnologías que atiendan los servicios de seguridad.
- 2.3.1.2. Fortalecer el Sistema Estatal de Seguridad Pública mediante una estrecha coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, a fin de establecer

prioridades, evitar la duplicación de estructuras y decisiones, y mejorar el diseño y la operación de la cadena de seguridad y justicia.

- 2.3.1.3. Concretar las bases de coordinación mediante las cuales se cubran las metas de los programas de trabajo planteados en materia de seguridad pública, entre el estado y la federación.
- 2.3.1.4. Impulsar el cumplimiento del Convenio de Coordinación y su Anexo Técnico vigente, firmado con el Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.3.2. Coordinación entre las Corporaciones de Seguridad

OBJETIVO:

Fortalecer la coordinación con los tres niveles de gobierno mediante el intercambio permanente de información y plataformas tecnológicas que contribuyan al combate a la delincuencia desde sus respectivos ámbitos de competencia.

ESTRATEGIA:

Propiciar la comunicación oportuna y confiable con las corporaciones de seguridad de los tres niveles de gobierno, con el propósito de concebir e implementar acciones conjuntas, además de facilitar el intercambio de información y experiencias que aumente la productividad en los trabajos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.3.2.1. Coordinar y convenir en su caso, el mando único policial dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de homologar el desarrollo institucional de los distintos cuerpos de seguridad pública preventivos y fortalecer la capacidad de investigación y persecución del delito.
- 2.3.2.2. Fortalecer la prevención del delito en el nivel municipal, aumentando la presencia, cobertura y capacidad de las policías para atender con eficacia las demandas de la población, mediante tecnologías de punta y el acceso a los insumos de información de Plataforma México así como administrar todos los programas de carácter preventivo que vinculen a la población.
- 2.3.2.3. Fortalecer la red estatal de voz, datos y video en materia de seguridad pública.
- 2.3.2.4. Modernización del equipamiento del Sistema Telefónico de Emergencias 066, Denuncia Anónima 089 y Video Vigilancia; además de la implementación del sistema de video-vigilancia aérea de radio control, para apoyo de operativos conjuntos y el mejoramiento de la coordinación operativa.
- 2.3.2.5. Fortalecer y ampliar la red de radiocomunicación digital de las diferentes entidades responsables de la seguridad pública.

2.3.2.6. Impulsar la implementación y operación del programa antisequestro.

2.3.3. Uso Eficiente de los Recursos en Materia de Seguridad Pública

OBJETIVO:

Asegurar que las instancias encargadas de procurar e impartir justicia cuenten con los recursos, humanos, materiales, financieros y sobre todo con autonomía suficiente, imparcialidad probada y profesionalización que fortalezcan su capacidad para hacer cumplir la Ley.

ESTRATEGIA:

En el marco de una reforma administrativa y presupuestal destinar recursos crecientes a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.3.3.1. Implementar el Sistema Integral de Indicadores en materia de seguridad para vincular el presupuesto al desarrollo institucional y medir desempeño, gestión y operación con transparencia, además de la plena vinculación con los observatorios ciudadanos.
- 2.3.3.2. Crear y fortalecer las áreas de Asuntos Internos que permitan un seguimiento permanente de la actuación de los elementos policiales, para evaluar su desempeño.
- 2.3.3.3. Gestionar recursos fiscales para fortalecer los cuerpos de seguridad pública en la lucha contra la delincuencia y las acciones en materia de previsión social.
- 2.3.3.4. Elaborar mapas delincuenciales para identificar las zonas de mayor incidencia delictiva, horas, tipo de delito y sujetos involucrados para delinear acciones precisas que disminuyan los costos operativos, obteniendo mejores resultados.
- 2.3.3.5. Promover una política de estudio y análisis con objeto de diseñar programas, estrategias y acciones orientados a tratar de reducir la incidencia delictiva y permitan la disuasión de conductas antisociales.
- 2.3.3.6. Impulsar acciones que permitan dotar de armamento, vestuario, equipo y transporte a la Policía Preventiva Estatal.
- 2.3.3.7. Promover la creación de una policía acreditable por módulos.
- 2.3.3.8. Coordinar y ejecutar las acciones que permitan la consolidación del Registro Público Vehicular (verificación física, de documentos y pegado de chip de radiofrecuencia con homologación nacional) de los vehículos oficiales en el estado.

- 2.3.3.9. Promover la instalación de “Centros Móviles y Regionales de Verificación y Emisión de Constancias de Inscripción al Registro Público Vehicular”. Inscripción al Registro Público Vehicular (verificación física, de documentos y pegado de chip de radiofrecuencia con homologación nacional) de los vehículos particulares en el estado.
- 2.3.3.10. Establecer mecanismos de seguimiento de actualización, bajas, nuevos registros, integridad de la información, entre otros, del Registro Público Vehicular.
- 2.3.3.11. Actualizar y verificar la integridad de la información de las bases de datos del Personal de Seguridad Pública (Policías Municipales y Seguridad Privada).
- 2.3.3.12. Sistematizar el registro de datos biométricos (voz y ADN) del personal de Seguridad Pública para su inclusión en las Bases de Datos del Registro Nacional de Personal.

2.3.4. Profesionalización de los Cuerpos Policiacos

OBJETIVO:

Impulsar el servicio civil de carrera para garantizar la estabilidad de los elementos policiacos, dignificando su trabajo, además de trabajar para recuperar la credibilidad ciudadana.

ESTRATEGIA:

Avanzar en el servicio civil de carrera policial sustentado en un régimen de previsión social que garantice a los policías niveles salariales para una vida decorosa de ellos y sus familias, además de fijar estímulos en materia de seguridad social, vivienda, becas para sus hijos, seguro de vida, y otros que fomenten el espíritu de identidad y el esfuerzo cotidiano.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.3.4.1. En coordinación con los gobiernos municipales, revisar la estructura de salarios de los elementos de los cuerpos de seguridad, con el propósito de realizar las adecuaciones necesarias.
- 2.3.4.2. Desarrollar un programa de estímulos de acceso a los créditos a la vivienda, a la seguridad social, a becas para sus hijos, con el propósito de dignificar su profesión y que sean ejemplo y orgullo para sus familias.
- 2.3.4.3. Fomentar la capacitación y profesionalización de los cuerpos de Seguridad Pública Estatal y municipales.

- 2.3.4.4. Promover la capacitación y profesionalización del personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado (Ministerios Públicos, Auxiliares de Ministerios Públicos, Peritos y Policía Ministerial).
- 2.3.4.5. Diseñar e implementar los planes y programas relativos a la actualización y profesionalización dentro de los programas de capacitación de la Academia Estatal de Seguridad Pública.
- 2.3.4.6. Evaluar y certificar a los integrantes de las corporaciones policiales, de procuración de justicia y readaptación social del estado, en sus diferentes niveles: mandos medios, operativos y administrativos, que permitan contar con elementos confiables que garanticen la seguridad de la sociedad.
- 2.3.4.7. Mantener actualizados los certificados de los elementos de las corporaciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Readaptación Social.
- 2.3.4.8. Fortalecer el Programa del Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).
- 2.3.4.9. Realizar el seguimiento del ejercicio de los recursos y el impacto obtenido conforme a lo establecido en el Anexo Técnico vigente. (Informe Anual de Evaluación).
- 2.3.4.10. Desarrollar en el personal el sentido de orgullo y de pertenencia a partir de sus derechos, obligaciones, prestaciones y reconocimiento de méritos en el servicio.

2.4. Consolidación de la Procuración e Impartición de Justicia

2.4.1. Perfeccionamiento de la Procuración de Justicia

OBJETIVO:

Rediseñar los métodos de investigación y persecución de delitos para elevar el desempeño de la Procuraduría a niveles de alta competencia.

ESTRATEGIA:

Adecuar la estructura administrativa funcional y el marco regulatorio legal de la Procuraduría General de Justicia con la finalidad de identificar áreas inoperantes e ineficientes y mejorar la calidad de atención ciudadana y víctimas del delito.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.4.1.1. Fortalecer el Ministerio Público con capacitación, autonomía y recursos materiales necesarios para que integre de manera eficiente las averiguaciones previas y la consecuente consignación de probables infractores.

- 2.4.1.2. Mantener la coordinación con las diferentes áreas durante los procesos de investigación de los delitos; dotándoles de apoyo técnico y de servicios necesarios para sus funciones.
- 2.4.1.3. Revisar aquellas conductas tipificadas como delitos no graves, para que puedan ser resueltas en el ámbito privado a través de la mediación entre las partes.
- 2.4.1.4. Emitir dictámenes con celeridad, para evitar dilación en las investigaciones o procedimientos judiciales, permitiendo que el Ministerio Público lleve a cabo una procuración de justicia eficaz.
- 2.4.1.5. Gestionar y administrar los recursos humanos, materiales y financieros en forma transparente, cumpliendo con los lineamientos y disposiciones específicas para el ejercicio del gasto público, así como su entrega en tiempo y forma a las diferentes áreas que integran la Procuraduría General de Justicia facilitando el desarrollo eficiente de sus funciones.
- 2.4.1.6. Modernizar y equipar a las áreas auxiliares del Ministerio Público en la persecución de los delitos con tecnología de punta para sus labores de investigación.
- 2.4.1.7. Evaluar la actuación de los agentes del Ministerio Público, mediante estrictos controles y revisiones en sus pesquisas.
- 2.4.1.8. Instrumentar formas de proximidad entre la figura del Agente del Ministerio Público y la sociedad en general privilegiando regiones alejadas de los centros de denuncia mediante jornadas, en estos lugares, del Ministerio Público de manera periódica.
- 2.4.1.9. Identificar las agencias del Ministerio Público con más rezago y carga laboral, para incrementar los recursos humanos y materiales en esos rubros y abatir de manera significativa la dilación en los procesos de investigación y seguimiento de los delitos.
- 2.4.1.10. Implementar la denuncia simplificada como un instrumento de atención ciudadana por parte de la autoridad.
- 2.4.1.11. Fortalecer la Defensoría Pública mediante la capacitación, la profesionalización, la homologación salarial y su institucionalización como un organismo público descentralizado con autonomía técnica, de gestión y decisión.
- 2.4.1.12. Implementar en la denuncia ciudadana la figura jurídica de la suplencia de la queja.

2.4.2. Profesionalización de la Procuración de Justicia

OBJETIVO:

Impulsar el establecimiento del servicio civil de carrera de la policía ministerial para elevar el nivel de capacitación y profesionalización de los elementos que lo conforman y brindar mejores resultados en la procuración y administración de justicia.

ESTRATEGIA:

Promover la dignificación de los funcionarios y agentes de la Procuraduría del Estado, incrementando sus ingresos, dotándolos además de estímulos en materia de vivienda, acceso a los servicios de salud, becas para sus hijos y todo lo que permita generar el espíritu de identidad y honestidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.4.2.1. Promover el servicio civil de carrera de policía ministerial con un régimen de previsión social que garantice a los policías niveles salariales para una vida decorosa de ellos y sus familias, y fijar estímulos en materia de vivienda, becas para sus hijos u otros.
- 2.4.2.2. Establecer mecanismos de revisión ordinaria de la tabulación salarial de los funcionarios de la Procuraduría para asegurar el acceso a una vida digna para ellos y sus familias, estableciendo esquemas de estímulos y recompensas que fomenten el esfuerzo profesional y personal de manera permanente.
- 2.4.2.3. Establecer un estricto régimen de sanciones que garantice el apego absoluto a la Ley en la actuación de los servidores adscritos a la Procuraduría General de Justicia.

2.4.3. Consolidación del Poder Judicial

OBJETIVO:

Promover una reforma al marco jurídico del Poder Judicial del Estado que fortalezca y garantice su autonomía de acción y presupuestal.

ESTRATEGIA:

Impulsar los mecanismos que permitan líneas imparciales en el nombramiento de jueces y magistrados; supervise la capacitación de los funcionarios e implemente el servicio judicial de carrera; y administre los recursos humanos, materiales y financieros.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.4.3.1. Someter a consideración de las instancias legales correspondientes las reformas institucionales que permitan que el Poder Judicial del Estado se consolide.
- 2.4.3.2. Consolidar el funcionamiento del Consejo de la Judicatura para que evalúe el desempeño de jueces y magistrados; capacite y administre los recursos humanos.
- 2.4.3.3. Impulsar y fortalecer la infraestructura y el equipamiento tecnológico de los Juzgados de Control, de Juicio Oral y de los Juzgados de Ejecución.

2.4.4. Atención Integral a las Víctimas del Delito**OBJETIVO:**

Fortalecer los mecanismos institucionales para garantizar la seguridad de las personas, fomentando la confidencialidad e instaurando esquemas de seguridad para disminuir los riesgos en la integridad física de las víctimas.

ESTRATEGIA:

Promover el desarrollo de un sistema de atención integral a las víctimas de delitos, con el equipamiento y la infraestructura necesarios para brindar una atención eficaz y de mayor seguridad a las víctimas de delitos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.4.4.1. Promover la constitución de centros de atención integral a víctimas de delitos, que desarrollen terapias individuales y de grupo, y ofrezcan ayuda en asuntos legales y de salud física y mental.
- 2.4.4.2. Incorporar en los centros de atención a víctimas, los recursos y métodos más avanzados para el tratamiento de afectaciones derivadas del abuso, maltrato y agresiones asociadas a actos delictivos.
- 2.4.4.3. Impulsar programas de atención especializada para niños maltratados, para la violencia de género y la trata de personas.
- 2.4.4.4. Establecer mecanismos que garanticen la seguridad de las personas que han sido víctimas de delitos, asegurando la confidencialidad de las averiguaciones y ofreciendo esquemas de seguridad personal para los casos en que esté en riesgo su integridad física.

2.5. Reinserción Social con Sentido Humano y Productivo

2.5.1. Revisión de la Política de Ejecución de Sanciones

OBJETIVO:

Revisar la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado, para instituir un nuevo esquema de sanciones para reos de baja peligrosidad y cuya pena esté por prescribir.

ESTRATEGIA:

Establecer estrictos estándares éticos y técnicos para el reclutamiento y selección del personal que labora en los centros de readaptación social del estado, que incluyan análisis de antecedentes personales, niveles de educación, sistemas de control de confianza y exámenes de aptitudes físicas y mentales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.5.1.1. Apoyar programas de capacitación orientados a mantener altos niveles de desempeño ético y profesional.
- 2.5.1.2. Mejorar, sobre las bases de productividad y desempeño, los salarios y prestaciones del personal de los centros penitenciarios.
- 2.5.1.3. Reducir la discrecionalidad en las actuaciones del personal de los centros penitenciarios, mediante la elaboración y aplicación de manuales y normas específicas, un sistema efectivo de control y evaluación, y el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- 2.5.1.4. Combatir enérgicamente la impunidad, atendiendo el tráfico de influencias y la corrupción en los centros penitenciarios del estado.
- 2.5.1.5. Revisar y adecuar los esquemas de visitas para garantizar que, este derecho de los internos y sus familiares, se lleve a cabo en forma digna y transparente.
- 2.5.1.6. Promover la atención de los internos que estén a punto de obtener su libertad, por grupos interdisciplinarios de especialistas para facilitar la reinserción de los reos liberados al núcleo familiar, en condiciones de respeto y armonía.
- 2.5.1.7. Asegurar que se cumpla con los derechos humanos y constitucionales de los internos del sistema penitenciario en el estado.
- 2.5.1.8. Impulsar mecanismos para apoyar a los internos liberados en su proceso de reincorporación a la vida productiva, a fin de reducir las posibilidades de reincidencia delictiva.

2.5.2. Fortalecimiento de la Infraestructura de los CERESOS

OBJETIVO:

Fortalecer la infraestructura de los penales en la entidad con el propósito de mejorar sus instalaciones y equipamiento para coadyuvar en la rehabilitación de los reclusos.

ESTRATEGIA:

Fomentar la inversión pública y privada para mejorar la infraestructura y el equipamiento de los CERESOS, estructurando un Plan Maestro, coordinadamente con los tres niveles de gobierno.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.5.2.1. Elaborar, en coordinación con los gobiernos municipales, un Plan Maestro para fortalecer y mejorar la infraestructura y el equipamiento tecnológico del sistema penitenciario del estado.
- 2.5.2.2. Fomentar la inversión pública y privada para mejorar la infraestructura de los centros penitenciarios del estado, en coordinación con el Gobierno Federal y los municipios.
- 2.5.2.3. Fomentar la inversión pública y privada para mejorar la dotación y calidad del equipo de los centros penitenciarios, incorporando tecnología de punta en los sistemas de seguridad.
- 2.5.2.4. Valorar la utilización de esquemas mixtos de financiamiento para desarrollar la infraestructura del sistema de ejecución de sanciones del estado.

2.5.3. Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de los CERESOS

OBJETIVO:

Incrementar las políticas y acciones que conlleven a aumentar la seguridad en los penales, haciendo énfasis donde existe una vasta población de delitos del fuero federal, para garantizar la gobernabilidad en ellos.

ESTRATEGIA:

Establecer la máxima coordinación en los tres niveles de gobierno para incrementar los estándares de seguridad, garantizando la gobernabilidad y disminuyendo los índices de riesgo relacionados con fugas, introducción de drogas o armas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.5.3.1. Avanzar en la profesionalización del personal directivo, técnico y operativo de los Centros de Readaptación Social (CERESOS) de la entidad, con la finalidad de mejorar la estructura de recursos humanos responsable de estas instituciones.
- 2.5.3.2. En coordinación con el gobierno federal y los municipios formular una nueva política para la atención de la seguridad de los CERESOS, donde estén reclusos internos por delitos del fuero federal, con la finalidad de evitar ataques y fugas, así como establecer compromisos para que esos reclusos sean trasladados a penales federales.
- 2.5.3.3. Establecer mecanismos permanentes de control de disturbios y del orden público, en coordinación con los tres niveles de gobierno, así como incrementar las revisiones para detección de armas, drogas y explosivos.

2.5.4. Centros de Internamiento Dignos para Menores Infractores**OBJETIVO:**

Actualizar el marco jurídico de los Centros de Internamiento para Menores; impulsar su modernización y equipamiento para remontar la visión equivocada de centros de reclusión de delincuentes juveniles, por la de centros integrales de formación para jóvenes con problemas de conducta.

ESTRATEGIA:

Impulsar acciones que garanticen que los Centros de Internamiento coadyuven en la reinserción integral de los jóvenes a sus espacios comunitarios, en condiciones que permitan resarcir el tejido social en las comunidades de donde provienen.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.5.4.1. Impulsar, en coordinación con los gobiernos municipales, las obras de infraestructura necesarias que permitan mejorar los Centros de Internamiento y garantizar que sean espacios dignos.
- 2.5.4.2. Impulsar la modernización y equipamiento de los centros de reclusión de delincuentes juveniles, a fin de constituirlos en centros integrales de formación para jóvenes con problemas de conducta.
- 2.5.4.3. Revisar y adecuar el contenido de los programas dirigidos a los menores infractores a fin de fortalecer los valores, arraigar hábitos de conducta deseables, desarrollar habilidades productivas y fomentar, de manera intensiva, el deporte y el sano esparcimiento.

2.6. Respeto Irrestricto y Fomento a la Cultura de los Derechos Humanos

2.6.1. Adecuación Estatal a la Normatividad Federal

OBJETIVO:

Adecuar la legislación local en materia de derechos humanos a las nuevas disposiciones derivadas de la reciente reforma constitucional, para fortalecer las facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

ESTRATEGIA:

Impulsar la coordinación institucional con la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que la Comisión Estatal se inserte con rapidez a los estándares nacionales para fortalecer su actuación en la entidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.6.1.1. Fomentar y mejorar la coordinación con las comisiones de derechos humanos a nivel nacional y estatal, con objeto de hacer efectivo el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.
- 2.6.1.2. Promover el examen del texto constitucional del estado referente a los derechos humanos, para definir y ampliar el catálogo de los puntos que deben ser incluidos en la normatividad vigente, con base en los contenidos de tratados y convenciones internacionales en la materia.

2.6.2. Reorganizar Integralmente la Comisión Estatal de Derechos Humanos

OBJETIVO:

Consolidar la estructura institucional de la comisión estatal para atender con eficiencia los requerimientos de la defensa de los derechos humanos de niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, inmigrantes o personas con alguna discapacidad.

ESTRATEGIA:

Fomentar y descentralizar la actividad institucional de protección de los derechos humanos y revisar la eficacia del esquema actual de recomendaciones, para incrementar los índices de atención de la Comisión Estatal.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.6.2.1. Fortalecer las facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para lograr un mejor desempeño en sus tareas esenciales y garantizar la observancia de la normatividad en la materia.
- 2.6.2.2. Promover la revisión de la estructura actual de la Comisión Estatal para fomentar su adecuación a las necesidades y requerimientos de la sociedad de Tlaxcala.
- 2.6.2.3. Fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales, de grupos comunitarios, de asociaciones de profesionistas en la revisión y adecuación de la Comisión Estatal.
- 2.6.2.4. Crear los instrumentos institucionales necesarios para que se realice con eficacia la investigación de las quejas que sean presentadas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, exigiendo la cooperación de los gobiernos estatal y municipal en este proceso.

2.6.3. Difusión de los Valores de los Derechos Humanos**OBJETIVO:**

Impulsar una atención pronta, transparente y expedita en la atención de las recomendaciones que se expidan; con especial énfasis en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, promoviendo la cultura de la denuncia.

ESTRATEGIA:

Fomentar la cultura de la denuncia de actos de violación a los derechos humanos, mediante garantías y soluciones a las personas que presenten dichas denuncias y atender puntualmente, y en forma expedita, las recomendaciones emitidas por las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.6.3.1. Intensificar la realización de foros, conferencias, talleres y pláticas de los expertos en materia de derechos humanos, a todas las organizaciones y sectores de la sociedad de Tlaxcala, con la finalidad de coadyuvar a la creación de una cultura en esta materia.
- 2.6.3.2. Impulsar campañas sociales de respeto a los valores de los derechos humanos, desde los niveles de educación básica hasta la educación superior, incluyendo a las organizaciones sociales como sindicatos, agrupaciones campesinas, organismos empresariales y otros.

- 2.6.3.3. Realizar foros, seminarios y talleres dirigidos a los servidores públicos para promover y arraigar la cultura de respeto a los derechos humanos, a partir de la difusión de valores éticos y de la inflexibilidad en la aplicación de la ley, especialmente en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia.
- 2.6.3.4. Desplegar, con el apoyo de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, una campaña en torno al respeto a los derechos humanos.

2.7. Protección Civil para la Seguridad de la Sociedad

2.7.1. Actualización de los Atlas de Riesgo del Estado

OBJETIVO:

Impulsar la modernización técnica y operativa del Sistema Estatal de Protección Civil, incrementando la coordinación con los tres órdenes de gobierno y transitar de modelos reactivos a preventivos.

ESTRATEGIA:

Modernizar los sistemas municipales convocando a las asociaciones y grupos de profesionistas e incrementando los canales de comunicación con el sistema nacional garantizando la mayor seguridad de las comunidades urbanas y rurales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.7.1.1. Actualizar el atlas de riesgos del estado, para conformar un sistema de prevención que describa los riesgos y las zonas de posible afectación social.
- 2.7.1.2. Impulsar la elaboración y actualización de los atlas de riesgo municipal con el apoyo de asesoría técnica del gobierno federal, para tener una visión integral de la entidad. Transitar de un atlas de riesgos reactivo a uno preventivo.
- 2.7.1.3. Establecer una política común de prevención de riesgos en todas las áreas del sistema estatal de seguridad pública.
- 2.7.1.4. Fortalecer el proceso técnico y operativo del sistema estatal de protección civil con mayor participación por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad.
- 2.7.1.5. Impulsar la creación un grupo de reacción inmediata para socorrer a personas y bienes afectados por diversas contingencias.
- 2.7.1.6. Mantener canales de comunicación permanentes con la federación para eventualmente, y en casos de contingencias, acceder de forma inmediata a los recursos del Fondo Nacional de Desastres (FONDEN).

2.7.1.7. Priorizar las acciones de asistencia técnica y apoyo económico a los damnificados por alguna contingencia natural y social, así como normalizar lo más ágil posible los servicios públicos.

2.7.2. Nuevos Programas de Protección Civil

OBJETIVO:

Impulsar el desarrollo de la planeación democrática y participativa en los Consejos de Protección Civil Municipal, para mejorar e incrementar su eficiencia y eficacia en la atención de emergencias.

ESTRATEGIA:

Promover la descentralización de las actividades de protección civil, considerando las necesidades de infraestructura, equipamiento y capacitación del personal adscrito a las instancias municipales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.7.2.1. Fomentar la planeación estratégica para formular planes y programas en los tres ámbitos sustanciales: prevención de riesgos potenciales, auxilio a la población civil y restauración de los daños ocasionados por desastres naturales.
- 2.7.2.2. Fortalecer la coordinación del sistema estatal y los sistemas municipales para diseñar planes en materia de protección civil, que permitan prevenir de una manera integral las tareas de auxilio a los damnificados en casos de desastres naturales o accidentes provocados por el hombre.
- 2.7.2.3. Impulsar la participación del sector privado para incrementar los fondos de contingencia en el ámbito municipal, con la finalidad de fortalecer su capacidad de respuesta y enfrentar cualquier eventualidad.
- 2.7.2.4. Definir políticas públicas de protección civil que permita vincularla con la seguridad pública y fomente la profesionalización del personal adscrito a los cuerpos de auxilio.
- 2.7.2.5. Promover acuerdos entre gobierno estatal y el sistema educativo para insertar programas de protección civil en el esquema de enseñanza vigente.
- 2.7.2.6. Adecuar y ampliar el marco regulatorio que sustenta las políticas de protección civil para mitigar potenciales riesgos a la integridad física de las personas y sus propiedades.
- 2.7.2.7. Equipar y fomentar la capacitación de los recursos humanos de las unidades de protección civil del estado y buscar una permanente coordinación con las

unidades municipales para que cumplan su función de manera coordinada y eficiente.

2.7.3. Promoción de la Cultura de la Protección Civil

OBJETIVO:

Fomentar la cultura de la prevención de riesgos y accidentes desde el ámbito municipal, en beneficio de poblaciones ubicadas en lugares considerados como de alto riesgo, garantizando la seguridad de comunidades.

ESTRATEGIA:

Impulsar jornadas permanentes de programas de prevención de riesgos y desastres naturales, en todos los espacios públicos y privados, con mayor énfasis en instituciones de educación básica, para fomentar la cultura de la protección civil.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.7.3.1. Fomentar la cultura de la protección civil mediante la instrumentación de programas y acciones formulados conjuntamente con los sectores social y privado.
- 2.7.3.2. Realizar simulacros de protección civil en edificios públicos, escuelas, fábricas, comercios, centros de espectáculos por lo menos una vez al año, con el objeto de crear una conciencia sobre la importancia de prevenir y participar, de manera organizada, en casos de contingencia.
- 2.7.3.3. Impulsar la inclusión en los planes de estudio de los niveles de educación básica materias vinculadas con la protección civil que fomenten entre los estudiantes un alto sentido de responsabilidad en la participación en estas tareas.
- 2.7.3.4. Fomentar campañas de información en medios masivos de comunicación para sensibilizar, capacitar y organizar a la sociedad para enfrentar contingencias naturales y los siniestros a partir de una mayor corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

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.⁴

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.

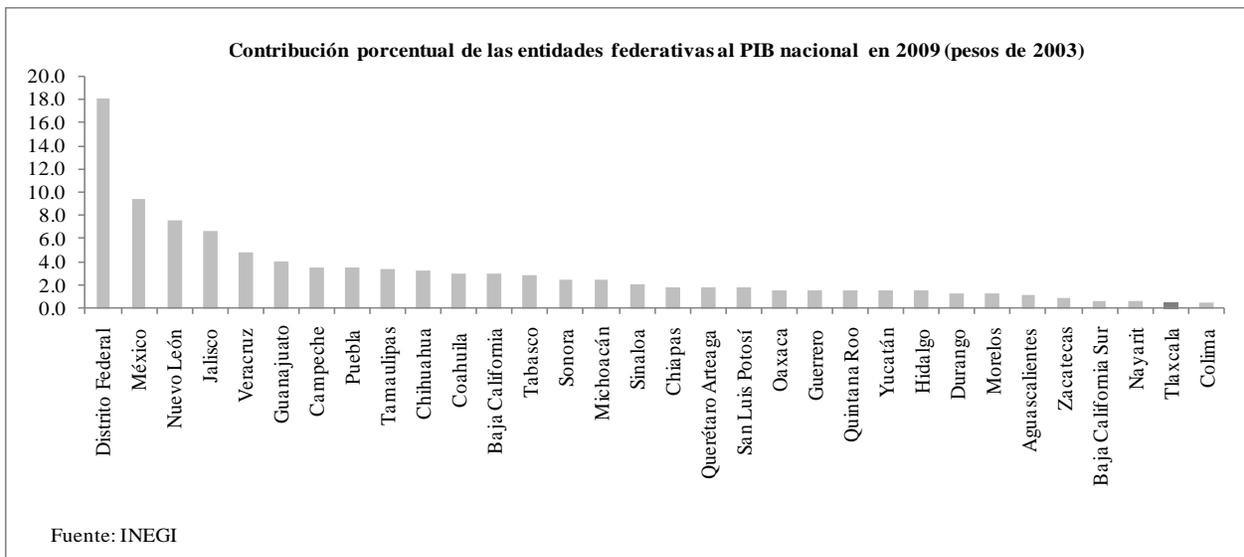
Conviene por ello, examinar con mayor detalle la situación de la economía del estado, a partir del análisis de sus principales variables como son la producción, la productividad, la inversión y el capital físico, el comportamiento de los sectores de la actividad

⁴ 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.⁵



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.

⁵ 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.⁶

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.⁷

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.⁸

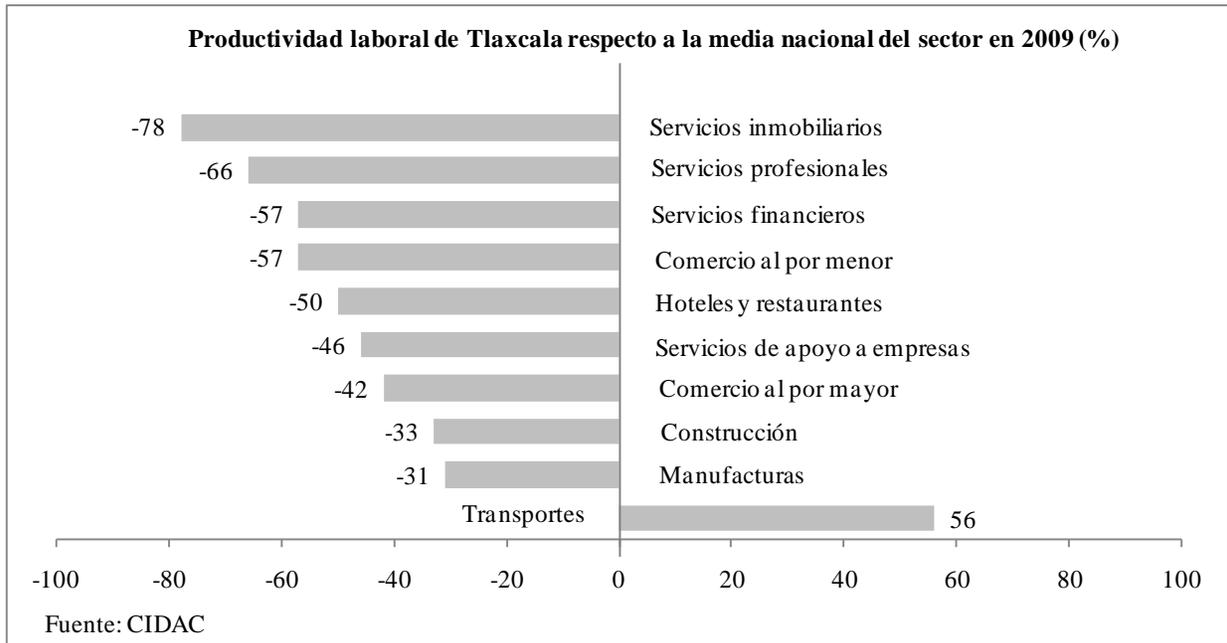
La productividad promedio general de la fuerza de trabajo del estado (medida por el coeficiente producto/trabajador) es del 54% con respecto a la productividad nacional, es decir, casi la mitad de la productividad nacional. Este dato por sí mismo no sólo indica la baja productividad de la mano de obra 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.

⁶ Perspectiva Estadística Tlaxcala, Marzo 2011, INEGI.

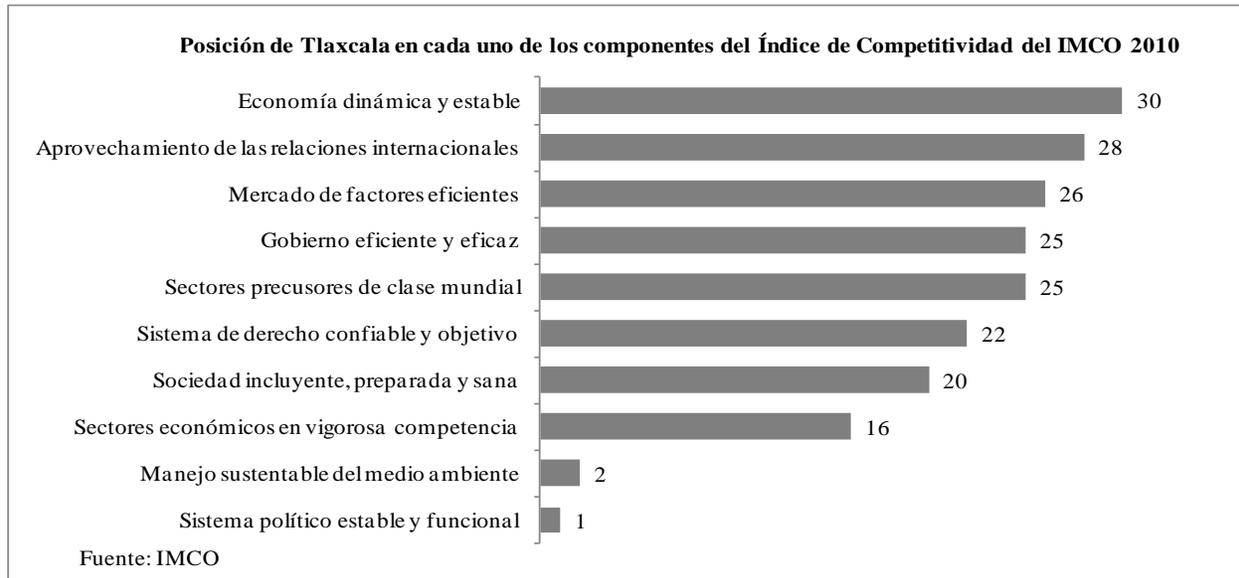
⁷ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tlaxcala, 2010, INEGI.

⁸ 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.⁹

⁹ 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.¹⁰

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

¹⁰ 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.¹¹

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.¹²

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

¹¹ Perspectiva Estadística Tlaxcala, Diciembre 2010. INEGI.

¹² 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%.¹³

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 2010.¹⁴

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.¹⁵

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%.¹⁶

¹³ Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera 2010.

¹⁴ Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

¹⁵ Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

¹⁶ *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.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

¹⁷ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tlaxcala, 2010, INEGI.

¹⁸ Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

¹⁹ *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.

Tlaxcala tiene condiciones relevantes para su desarrollo: pertenece a la región centro, la más importante del país desde el punto de vista económico, tiene colindancia con la Zona Metropolitana del Valle de México y pertenece a la Zona Metropolitana Puebla - Tlaxcala, la primera y la cuarta respectivamente con mayor densidad demográfica. El estado cuenta a su vez con una bien privilegiada red de comunicación que permite posibilidades de mayor integración regional con los estados de Puebla, Hidalgo, Veracruz, Distrito Federal y Estado de México.

El crecimiento económico de la entidad debe darse en dos vertientes: 1ª. Desarrollo del mercado interno regional para generar empleo e ingresos en el estado. 2ª. Vinculación creciente y eficiente con la región Centro y con la Zona Metropolitana del Valle de México.

La primera vertiente del crecimiento del estado es el desarrollo de la propia entidad como mercado que demande bienes y servicios para el crecimiento económico. Esta vertiente significa elevar la demanda agregada interna con el fin de crear un mercado que permita escalas de producción, mayor productividad y empleos.

La mayor vinculación con la zona metropolitana del Valle de México, permitirá fortalecer el papel de proveedor de productos y servicios en los que el estado tiene ventajas comparativas reveladas o potenciales. Para ello es necesario que eleve sus coeficientes de productividad y competitividad a un nivel mínimo similar a los de la zona metropolitana. Esta vinculación puede ser uno de los principales motores de crecimiento del estado en los próximos años.

A continuación se presentan los objetivos, estrategias y líneas de acción para mejorar las expectativas de crecimiento, la inversión productiva, la productividad, la competitividad y el reforzamiento de la certeza legal para las inversiones en el estado.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

1.1. Expectativas de Crecimiento

OBJETIVO:

Elevar la tasa de crecimiento del estado a un nivel superior a la tasa de crecimiento nacional con el propósito de elevar su participación en el PIB nacional.

ESTRATEGIA:

Impulsar un proceso dinámico de cambio basado en un sistema de planeación, con visión y objetivos de largo plazo y mediante la coordinación del gobierno, los empresarios y las organizaciones sociales para potenciar la eficacia de los programas de desarrollo y con las iniciativas de los actores económicos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.1.1. Promover la inversión nacional y extranjera que permita un crecimiento ordenado y constante para lograr un desarrollo sustentable a través de cadenas productivas y de valor.
- 1.1.2. Establecer prioridades en los proyectos de infraestructura para impulsar los que generen mayor valor agregado para el estado en esquemas de coinversión pública y privada.
- 1.1.3. Establecer el marco legal y normativo para facilitar la inversión y otorgar certeza jurídica a la inversión.
- 1.1.4. Estructurar una política de impulso a la innovación, creatividad y desarrollo científico y tecnológico.
- 1.1.5. Desarrollar una intensa promoción turística que potencialice a Tlaxcala en la región, en el ámbito nacional e internacional.
- 1.1.6. Establecer una política agropecuaria que recupere el autoconsumo, los productos propios y modernice al sector.
- 1.1.7. Fortalecer el desarrollo y la modernización de los servicios y del comercio al por menor.

1.2. Competitividad

OBJETIVO:

Incrementar la productividad media del estado para elevar su participación en la economía nacional y en el comercio internacional.

ESTRATEGIA:

Aprovechar el potencial, los recursos y la ubicación geográfica del estado para inducir una nueva mentalidad emprendedora entre sus habitantes que, de manera conjunta con los esfuerzos del gobierno estatal, eleven la competitividad económica.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.2.1. Modernizar y ampliar la infraestructura económica del estado, en especial las vías de comunicación y el aeropuerto de la entidad.
- 1.2.2. Promover el desarrollo de nuevas actividades económicas en el estado para generar ventajas competitivas integrales.
- 1.2.3. Promover el proyecto de integración regional (Gran Visión) con los estados de Puebla, Hidalgo, el Estado de México y Veracruz.
- 1.2.4. Diseñar e impulsar una campaña de turismo sectorizado, a nivel regional, nacional e internacional, para incrementar la afluencia y permanencia de visitantes en el estado.
- 1.2.5. Fomentar una política de Estado en ciencia, tecnología e innovación que vincule a las empresas asentadas en el estado, las instituciones de educación superior y los centros de investigación a través de una alianza estratégica de participación dinámica y comprometida, con objeto de generar crecimiento económico vía la innovación.
- 1.2.6. Establecer una política de mejora continua en el sector turismo para su expansión y competitividad.
- 1.2.7. Organizar a los productores agropecuarios para inducir procesos de modernización en este sector.
- 1.2.8. Fortalecer el desarrollo y la modernización de los servicios y del comercio al por menor.
- 1.2.9. Promover una cultura de innovación y del factor tecnológico para la competitividad entre el sector empresarial y los institutos de educación superior y media superior en el estado.
- 1.2.10. Promover programas intensivos de los idiomas, inglés, alemán y francés en la planta productiva y en las instituciones tecnológicas que impulsen a una población técnica bilingüe.
- 1.2.11. Impulsar acciones para que la banca de desarrollo tenga mayor presencia y participación en el financiamiento de los sectores estratégicos de la entidad.

1.3. Proyectos Detonadores

OBJETIVO:

Impulsar acciones que permitan incrementar el nivel de inversión hasta llevarlo a un mínimo equivalente al nivel nacional, tanto en proporción del PIB, como en su coeficiente de capital - trabajo.

ESTRATEGIA:

Crear la infraestructura jurídica y administrativa para llevar a cabo un programa de proyectos de inversión superiores en un 50% al nivel promedio de inversión del periodo 2005 - 2010.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.3.1. Promover acciones para generar una cartera de proyectos de inversión para ampliar el mercado interno en el estado.
- 1.3.2. Promover la integración de una cartera de proyectos de inversión para el desarrollo de la entidad vinculado con la Zona Metropolitana del Valle de México.
- 1.3.3. Promover acciones para generar una cartera de proyectos de inversión para el desarrollo de la entidad vinculada con la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, y Tlaxcala-Apizaco.
- 1.3.4. Impulsar la creación de una Unidad de Proyectos de Inversión para elaborar proyectos de inversión.

1.4. Generación de Empleos

OBJETIVO:

Reducir la tasa de desempleo a un nivel equiparable al promedio nacional.

ESTRATEGIA:

Crear un círculo virtuoso de promoción de inversiones tanto nacionales como extranjeras, públicas y privadas; modernizar la infraestructura económica y elevar la calidad de la educación y la capacitación para y en el trabajo a fin de contar con una mano de obra calificada.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.4.1. Establecer una vinculación sistémica entre los sectores educativo y productivo y fortalecer las carreras de las instituciones de educación tecnológica de los sectores prioritarios.

- 1.4.2. Impulsar programas de capacitación para y en el trabajo, para la incorporación de tecnologías y para reactivar la producción con métodos modernos.
- 1.4.3. Sistematizar y modernizar los mecanismos de vinculación laboral para facilitar el ingreso de la PEA al sector productivo.
- 1.4.4. Recuperar las cadenas productivas e intensificar la creación de los clústers.
- 1.4.5. Incrementar el apoyo en materia de innovación y desarrollo tecnológico a las pequeñas, medianas y grandes empresas.
- 1.4.6. Orientar a las organizaciones de productores agropecuarios hacia la promoción de proyectos de investigación que permitan aumentar la productividad de cultivos y la generación de empleos para la población rural.
- 1.4.7. Gestionar proyectos para promover actividades agropecuarias de traspatio familiar, dando prioridad a las zonas y comunidades vulnerables, para fortalecer la economía rural.
- 1.4.8. Promover la diversificación de actividades productivas mediante granjas integrales de traspatio, aprovechando los espacios e infraestructura ociosa para el cultivo de hortalizas y árboles frutales, y la crianza de ganado menor.
- 1.4.9. Fomentar la agro-industrialización, mediante una mejor organización de los productores y de la comercialización.

1.5. Certeza Legal y Seguridad para la Inversión Privada

OBJETIVO:

Establecer un marco jurídico y un adecuado apoyo administrativo que de seguridad a la inversión y aumente la competitividad estatal.

ESTRATEGIA:

Adecuar el marco normativo vigente y procurar el cumplimiento estricto de la ley, así como establecer mejores prácticas de gobierno, para dar seguridad jurídica a los agentes económicos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.5.1. Agilizar los procedimientos mercantiles para garantizar la certeza legal y la seguridad de la inversión.
- 1.5.2. Revisar las leyes, reglamentos, y códigos con el objetivo de modernizarlos y establecer las bases de competitividad para el estado.
- 1.5.3. Impulsar acuerdos entre las organizaciones empresariales y laborales para fomentar mejores niveles de productividad.

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).²⁰

²⁰ 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.²¹

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.²²

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.²³

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.

²¹ Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

²² *Ibíd.*

²³ *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.²⁴

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.²⁵

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.

²⁴ Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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%.²⁸

La producción forestal en el estado en el 2008, medida por volumen, fue de 28,337 m³ de rollo, lo que la ubicó en el lugar número 14^o a nivel nacional. La producción de coníferas, es relativamente importante ya que se producen alrededor de 24 mil m³ de rollo, lo que ubica a la entidad en el lugar número 14^o a nivel nacional.

²⁶ Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ 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.²⁹

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

²⁹ 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).³⁰

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.³¹

³⁰ Perspectiva Estadística Tlaxcala Marzo 2011, INEGI.

³¹ 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.³²

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%.³³

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

³² *Ibíd.*

³³ *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.

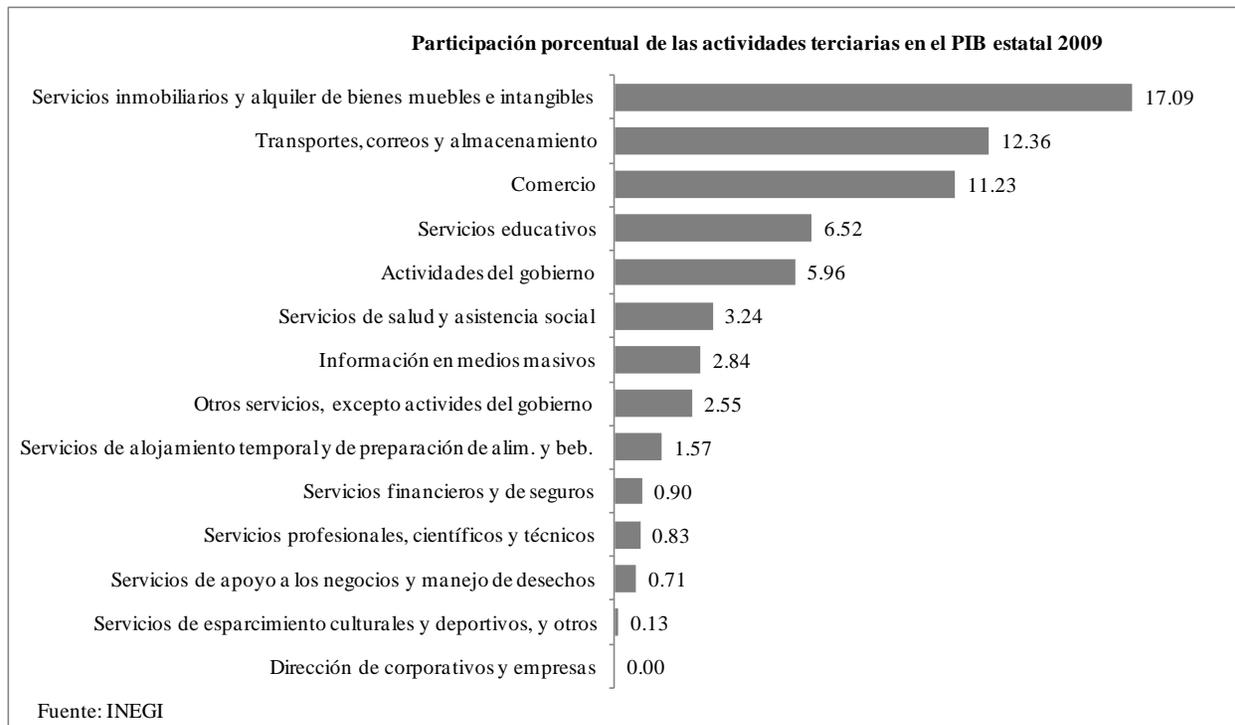
Igualmente, se destacó la situación de la industria de autopartes que presenta ventajas competitivas en el ámbito geoestratégico, tanto por la localización territorial del estado, como por su adecuado sistema de transporte que facilita la comercialización de los insumos para la industria automotriz, 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.³⁴

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.³⁵

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.³⁶

³⁴ Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, 2005-2009. INEGI.

³⁵ Censos Económicos 2009. INEGI.

³⁶ 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.³⁷

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.³⁸

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

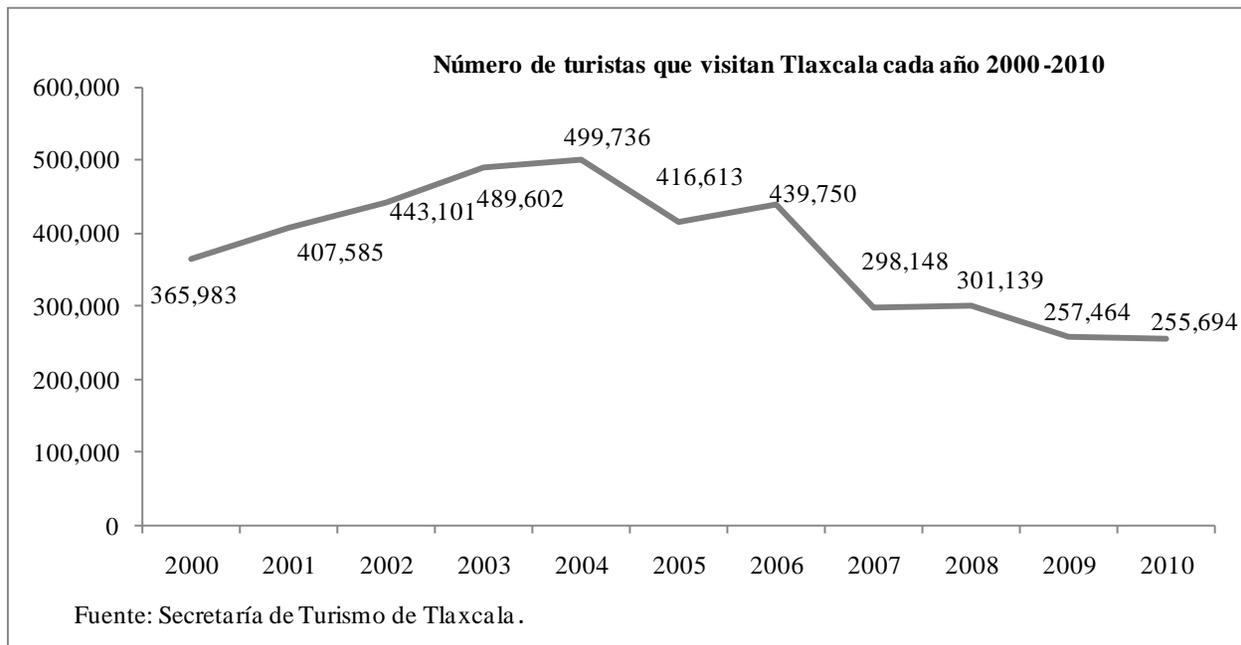
El turismo genera casi el 2% del PIB estatal con una infraestructura integrada por 199 hoteles, con 3,724 habitaciones, para un promedio de 19 habitaciones por hotel. Tal número de unidades turísticas, tiene sus correspondientes efectos en economías de escala y productividad. Asimismo, resalta la insuficiencia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

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*

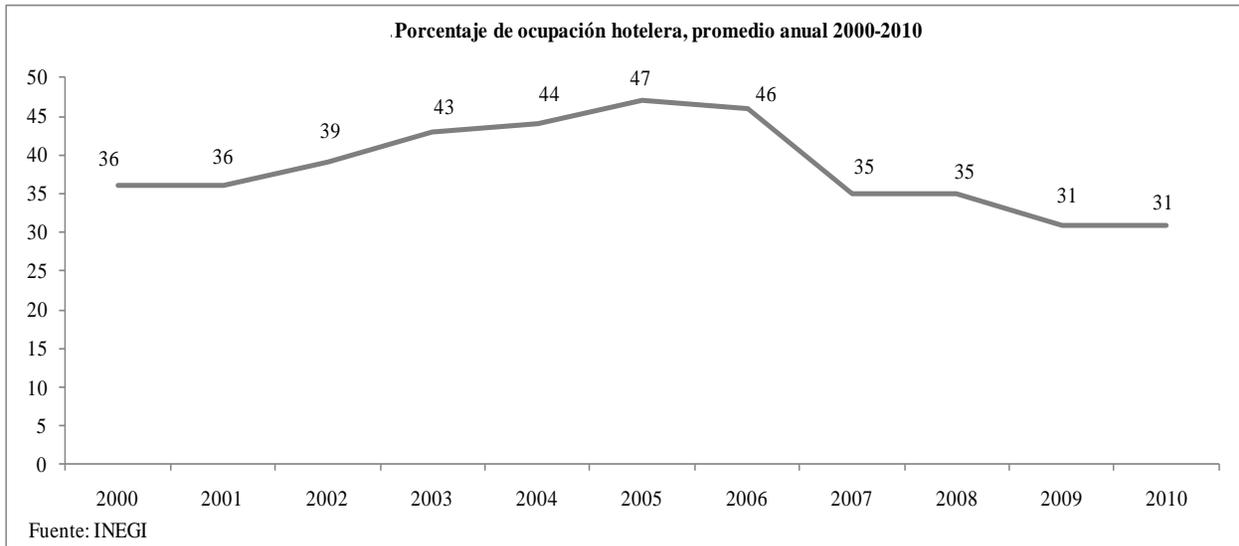
Del total de hoteles, el 6% son de cinco o cuatro estrellas y el 94% restante de tres estrellas o menos. Asimismo, la entidad cuenta con 9 centros nocturnos, 29 bares, 8 discotecas, 22 agencias de viaje y un Centro de Convenciones.

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.

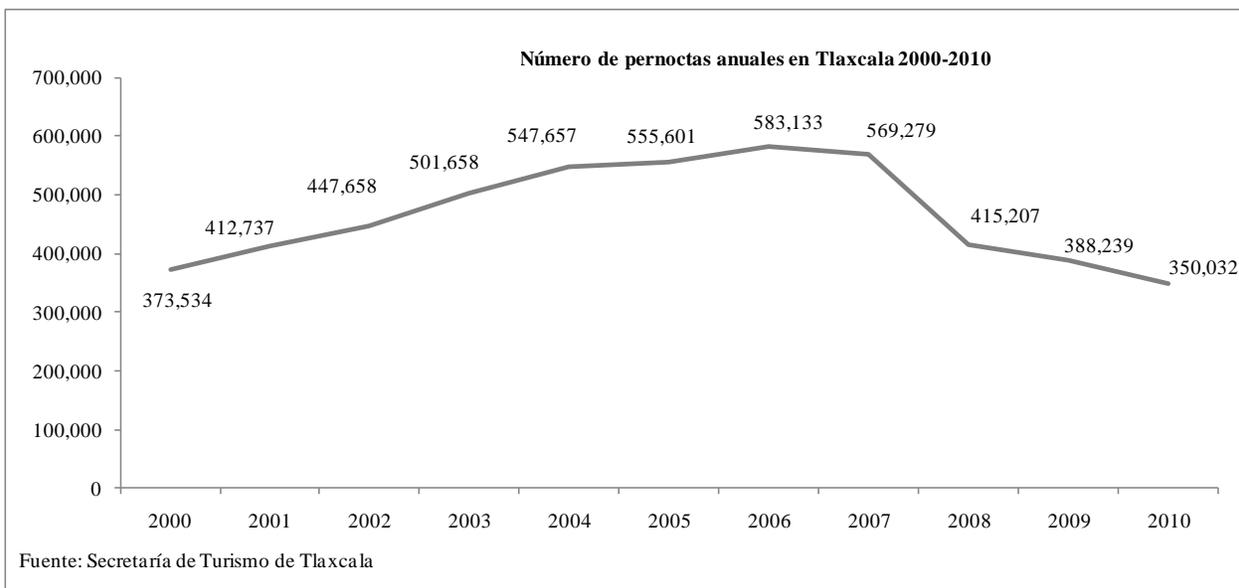


Nueve de cada diez turistas son de origen nacional y, de ellos, más de la mitad provienen del Distrito Federal y Puebla. Se estima aproximadamente un gasto promedio por turista de 670 pesos diarios por turista nacional y de 860 pesos diarios por turista extranjero.

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.



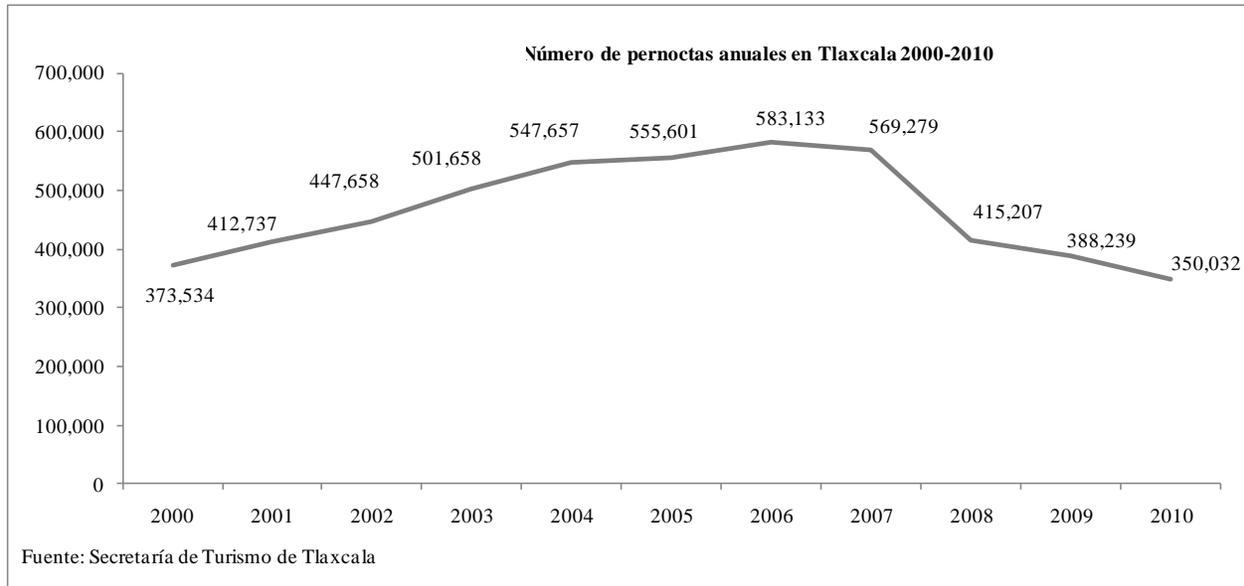
Actualmente, el turismo enfrenta limitaciones entre las cuales destacan las siguientes: la inversión en infraestructura turística se ha estancado, la oferta turística estatal sólo se ha promocionado en segmentos secundarios, lo que ha incidido en que el flujo de turistas no se haya incrementado en los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

extensionismo rural, mediante la integración de proyectos en los sistemas-producto, e investigación y transferencia de tecnología. También se apoyarán proyectos de conservación y uso sustentable de suelo y agua y de reconversión productiva para la sustentabilidad de los recursos naturales.

En materia industrial se impulsarán los diversos sectores económicos, dando prioridad a los sectores automotriz, metalmecánico, alimentario, textil, minerales no metálicos, químico, plástico y hule y del papel por su impacto en la economía estatal, a través de programas y proyectos para desarrollar las cadenas productivas e interrelacionar los procesos de producción, escalando al siguiente nivel, se estimularán cadenas productivas y de valor, mediante los “clústers”; es decir, la posibilidad de elevar a la máxima potencia posible, en las condiciones tecnológicas existentes, las fuerzas productivas involucradas, con objeto de dar más estabilidad y dinamismo a la rama productiva, elevando la producción, la productividad, la competitividad, la rentabilidad y, esencialmente, las posibilidades de incrementar las tasas de formación bruta de capital.

Se promoverá entre los sectores empresarial y educativo, la cultura de la investigación, desarrollo e innovación que permita fortalecer la industria del estado y fomentar la atracción de inversiones de empresas de la nueva economía.

En torno a las MIPYMES, se aprovecharán diversos programas de cobertura nacional que promueven su desarrollo e innovación tecnológica para elevar su competitividad, entre ellos, el financiamiento a través de la banca de desarrollo y de asesoría técnica, administrativa y comercial, con la finalidad de fortalecer sus actividades e incorporarlas entre las empresas que proveen de bienes y servicios al sector público y a la industria nacional en todas sus ramas.

Dada la importancia social y económica de las MIPYMES, la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del estado, impulsará un proceso de fortalecimiento y modernización de este amplio sector productivo, mediante programas y estrategias específicos de promoción industrial, desarrollo comercial y de servicios, fomento de la inversión extranjera y comercio exterior. El objetivo es consolidar la estructura del sector, modernizar sus procesos productivos, ampliar la oferta de sus productos y servicios en los ámbitos estatal, nacional e internacional.

Por ello, en coordinación con las entidades del gobierno federal que operan en el estado, se ejecutarán programas que amplíen su capacidad de producción y eleven la calidad de sus productos y servicios; mejoren su competitividad e incursionen con éxito en los mercados nacionales e internacionales.

Se fomentará una estrecha relación con los empresarios, organizaciones sociales, instituciones educativas e instituciones federales y extranjeras para coordinar programas, proyectos y acciones que fortalezcan el sector de las MIPYMES.

Se dará énfasis a la constitución de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Micro-Industrias y a la consolidación del programa de capital semilla MIPYMES, para fomentar la especialización, competitividad y capacidad productiva de los empresarios tlaxcaltecas, con la finalidad de que aprovechen mejor sus ventajas comparativas frente a los competidores. Se pugnará por obtener mayor apoyo de las dependencias federales y se buscará una mejor coordinación entre las instancias estatales y municipales en la materia.

En el proceso de modernización económica del sector, se tratará de consolidar su base industrial y comercial, mediante mesas de negocios orientadas a impulsar la profesionalización de las empresas, a promover la formalización de las unidades y de sus productos, a ofrecer asesorías para mejorar tanto su imagen como la calidad de la oferta de productos y servicios, para que sean más competitivos.

Se procurará tener una participación activa de las dependencias del estado y de los gobiernos municipales, con la finalidad de impulsar una planeación que permita sumar esfuerzos, capacidades y crear sinergias. Tales actividades tendrán repercusiones positivas en los distintos programas que se instrumentan en la entidad: de apoyo al crecimiento ordenado de los municipios, a la implementación del proyecto SARE y el proyecto para crear una ventanilla única dentro del Sistema de Único de Atención Empresarial.

Para apoyar el financiamiento a las MIPYMES del estado, habremos de consolidar los nexos institucionales con la banca de desarrollo, en especial con instituciones como Nacional Financiera, Financiera Rural y FIRA, que conceden créditos a este tipo de

establecimientos y se propiciará su incorporación al esquema de las empresas proveedoras de productos y servicios a las ramas productivas del país y con Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, para el apoyo de la oferta exportable de Tlaxcala.

Asimismo, el gobierno intensificará la atracción de inversiones extranjeras en el estado, para lo cual se creará estrategias y metodologías de promoción.

En materia de comercio exterior se promoverá entre las MIPYMES la cultura exportadora a través de cursos, talleres y diplomados. Se diseñarán estrategias y se coordinarán acciones para consolidar la oferta exportable del estado a fin de lograr su inclusión al mercado internacional.

Se promoverá la atracción de inversión extranjera en el estado y la presencia de productos exportables del estado en mercados externos mediante una estrecha relación con instituciones dedicadas a la promoción de inversiones y comercio exterior, embajadas, consulados y cámaras de comercio del país o del exterior y a través de misiones comerciales o la participación en ferias y exposiciones internacionales.

Para lograr el avance hacia los objetivos propuestos en materia de comercio y servicios se tiene la determinación de revisar y, en su caso, reformar la normatividad vigente en materia de procedimientos mercantiles, para facilitar y acelerar el establecimiento de las micro y pequeñas empresas que, por sus fines mercantiles, se consideren prioritarias. Por otra parte, se promoverá ampliar las actividades de instituciones financieras, tanto públicas como privadas, para asegurar la sustentabilidad de la economía estatal en un futuro de mediano plazo.

En lo que respecta al turismo, de gran importancia para el estado, habremos de promover inversiones nacionales y extranjeras en el sector, apoyando a pequeñas empresas del ramo en turismo cultural o ecológico, que son opciones para elevar la creación de empleos y del ingreso. En este caso, se pugnará por consolidar las relaciones con instancias federales y con las instituciones educativas de nivel superior, para establecer convenios que permitan sumar esfuerzos e incluir asesorías para el mejor desarrollo de las microempresas del ramo.

A partir de estas consideraciones, nos proponemos cumplir los siguientes objetivos estrategias y líneas de acción, con objeto de recuperar el dinamismo de la economía estatal en los próximos años y mejorar el bienestar de los tlaxcaltecas.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

2.1. Retos y Oportunidades de la Agricultura y la Ganadería

OBJETIVO:

Recuperar la capacidad productiva del sector rural para que haga mayores contribuciones al crecimiento económico y al bienestar social de los tlaxcaltecas.

ESTRATEGIA:

Modernizar las actividades agrícolas y ganaderas para elevar sus niveles de productividad y rentabilidad, incrementando el nivel de financiamiento y de apoyos fiscales para ampliar la infraestructura productiva, promover el uso intensivo de insumos, mayor asistencia técnica y la introducción de tecnologías, a fin de elevar la productividad a niveles similares a los nacionales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.1.1. Establecer una planeación democrática de carácter integral, en la cual los sectores público y privado definan prioridades, programas y proyectos para incrementar la producción agrícola, su industrialización y su comercialización.
- 2.1.2. Impulsar un sistema de planeación que defina las prioridades y proyectos productivos, de acuerdo con los indicadores de pobreza, marginación, viabilidad, potencial productivo y capacidad para generar empleo.
- 2.1.3. Renovar el pacto social entre el gobierno del estado y los campesinos para impulsar un proceso de reorganización a fondo, que coadyuve a establecer las bases de un desarrollo rural participativo.
- 2.1.4. Procurar que el proceso de reorganización integral implique establecer una nueva relación con el estado, que incentive la organización y garantice un apoyo integral y oportuno a la economía campesina.
- 2.1.5. Aumentar la inversión pública para la rehabilitar y ampliar la infraestructura productiva, con especial énfasis en los sistemas de riego y al saneamiento de las cuencas hidrológicas.

- 2.1.6. Auspiciar una vinculación adecuada de instituciones públicas federales y estatales, con el fin de lograr una gestión eficiente y eficaz que permita impulsar el desarrollo de un sector estratégico.
- 2.1.7. Impulsar la productividad agrícola mediante programas específicos que incrementen la dotación de insumos, y amplíen los servicios de asistencia técnica, sanidad vegetal y superficie mecanizada.
- 2.1.8. Priorizar el programa de investigación y transferencia de tecnología, de acuerdo al programa estratégico de investigación para el estado, en beneficio de los productores agropecuarios.
- 2.1.9. Promover la creación de un organismo que administre y opere maquinaria y equipo, para apoyar a los campesinos en la construcción de jagüeyes, bordos, roturación de tierras para su recuperación, apertura de zanjas y plantación y conservación del maguey.
- 2.1.10. Fomentar el crecimiento de la agricultura bajo el sistema de invernadero, mediante la incorporación de nuevas unidades, otorgando más asistencia técnica y supervisando la incorporación de tecnologías.
- 2.1.11. Apoyar la ampliación de infraestructura de acopio y almacenamiento de la producción agrícola, para consolidar ofertas con valor agregado, la venta en volumen y el acceso a nuevos mercados.
- 2.1.12. Impulsar la producción de maíz con alto contenido proteico para enfrentar la desnutrición y mejorar la calidad alimentaria, tanto para el consumo humano como en los nutrientes de alimentos balanceados.
- 2.1.13. Promover las asociaciones de productores de cultivos orgánicos y apoyar a las organizaciones que los comercialicen.
- 2.1.14. Fortalecer la cría de ganado bovino en las zonas con mejores posibilidades de reproducción y desarrollo, e impulsar a las cuencas lecheras existentes mediante acuerdos comerciales y de financiamiento.
- 2.1.15. Reactivar el centro de especies menores, para fomentar su producción en el estado como fuente de proteína y apoyo a la economía familiar.
- 2.1.16. Establecer programas de protección del bosque y regular su explotación con criterios de sustentabilidad y aplicar un impuesto para destinarlo a proyectos productivos.
- 2.1.17. Impulsar el establecimiento de plantaciones forestales comerciales y la siembra de variedades rentables como pino, encino y oyamel, dando prioridad al apoyo de pequeños productores forestales.
- 2.1.18. Estimular la plantación del maguey, mejorar su producción y comercializar en forma eficiente sus derivados.
- 2.1.19. Procurar el fortalecimiento de las empresas especializadas en producción de leche y sus derivados, mediante acuerdos con empresas del ramo.

- 2.1.20. Evaluar la operación de financiamiento del Fideicomiso FOMTLAX, para convertirlo en una palanca de desarrollo rural integral en el estado.
- 2.1.21. Pugnar por una mayor presencia de la banca de desarrollo y comercial en el sector agropecuario.
- 2.1.22. Promover acciones para mejorar el coeficiente capital/trabajador de los diversos sectores, a fin de equiparlo a los estándares nacionales.
- 2.1.23. Promover la creación de cooperativas para la compra de insumos agropecuarios.
- 2.1.24. Actualizar la legislación relacionada con el sector pecuario para dar certidumbre y seguridad a los productores.
- 2.1.25. Fomentar la prevención, el control y erradicación de plagas y enfermedades.
- 2.1.26. Incrementar las superficies de las unidades cultivables por medio de acuerdos de co-inversión.
- 2.1.27. Crear centros de acopio para la producción agrícola y disminuir la intermediación en los productos del campo.
- 2.1.28. Evaluar la creación de un centro genético o en caso celebrar convenio con los ya existentes, para introducir nuevas variedades de híbridos que eleven la producción y productividad del sector.
- 2.1.29. Valorar la pertinencia de ampliar la infraestructura de abasto para crear un mercado eficiente para los productos agropecuarios.
- 2.1.30. Promover asociaciones de productores agrícolas, pecuarios y acuícolas para crear cadenas productivas y de comercialización.
- 2.1.31. Vincular el campo con las escuelas de veterinaria, zootecnia, y agricultura.
- 2.1.32. Cambiar los cultivos a productos de mayor valor agregado y de mayor demanda en el mercado regional.
- 2.1.33. Ampliar la cobertura del seguro agrícola por zonas, por producto o por asociación de productores.
- 2.1.34. Promover con la iniciativa privada o con las asociaciones de ganaderos la creación de rastros tipo TIF con las garantías sanitarias y equipo moderno.
- 2.1.35. Promover la creación de unidades agro-industriales.
- 2.1.36. Concertar con las autoridades federales, un sistema de distribución de insumos para incrementar la superficie sembrada con semilla mejorada, mejorar las prácticas de fertilización y de sanidad vegetal.
- 2.1.37. Promover la concertación de acuerdos y esfuerzos institucionales para crear paquetes integrales y diferenciados de atención social, con base a las necesidades, particularidades regionales, grupales y de género.
- 2.1.38. Fomentar un sistema de becas para la educación técnica agropecuaria que auspicie la incorporación de los jóvenes a las actividades sectoriales en mejores condiciones.

- 2.1.39. Establecer programas específicos para detener la degradación de los suelos, tendientes a su recuperación a través de la práctica de composteo y el uso de bio-fertilizante.
- 2.1.40. Promover la estructuración de un Programa Estatal de Análisis de Suelos.

2.2. Consolidación y Regionalización de la Actividad Industrial

OBJETIVO:

Elevar la producción y la productividad de la industria del estado para que pueda absorber la mayor cantidad de mano de obra en empleos permanentes y con prestaciones sociales.

ESTRATEGIA:

Desarrollar una política industrial que incluya infraestructura, capacitación, educación bilingüe, incentivos, esquemas de financiamiento y certeza legal, que atraiga inversión productiva tecnológica que ocupe la mano de obra tlaxcalteca e incremente el ingreso personal.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.2.1. Fortalecer la presencia del estado en el extranjero promoviendo sus potencialidades y ventajas competitivas.
- 2.2.2. Estrechar las relaciones con Cámaras Industriales, Consulados, Embajadas y con Instituciones Estatales y Federales para el monitoreo de las tendencias y planes de Inversión Extranjera.
- 2.2.3. Manejo de información sistematizada por sector, que permita la oportuna respuesta a las necesidades de los inversionistas nacionales y extranjeros.
- 2.2.4. Impulsar proyectos de co-inversión enfocados a la creación de infraestructura industrial para afianzar la atracción de la Inversión Nacional y Extranjera.
- 2.2.5. Gestionar ante dependencias federales, estatales y municipales los apoyos necesarios para impulsar y consolidar los proyectos de exportación de las MIPYMES.
- 2.2.6. Establecer una estrecha relación con instituciones dedicadas a la promoción de comercio exterior, embajadas, consulados y cámaras de comercio del país o del exterior a fin promover la oferta exportable del estado.
- 2.2.7. Coordinar acciones a fin de promover la presencia de los productos exportables del estado en nuevos mercados, mediante la participación en ferias y misiones de carácter nacional e internacional, y la consolidación de un

- directorio de la oferta exportable del estado usando plataformas tecnológicas, que busquen vincular a los empresarios con compradores en el exterior.
- 2.2.8. Fomentar entre las MIPYMES una cultura orientada al comercio exterior, facilitando los conocimientos teóricos y prácticos a las personas encargadas de desarrollar las actividades de comercio exterior a través de conferencias, talleres diplomados y otros.
 - 2.2.9. Impulsar la gestión del desarrollo científico, tecnológico y de innovación del estado a través de la instalación y operación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.
 - 2.2.10. Fomentar la creación y atracción de Centros de investigación y de Desarrollo Tecnológico orientados al fortalecimiento de los principales sectores económicos en el estado.
 - 2.2.11. Promover los programas de apoyo a la Innovación Tecnológica, de Desarrollo de la Industria del Software, de desarrollo científico y tecnológico y de desarrollo de empresas de Alta tecnología.
 - 2.2.12. Fomentar la atracción de inversión en el estado de empresas de la nueva economía.
 - 2.2.13. Vincular al sector educativo dedicado al desarrollo de Ciencia y Tecnología con el sector industrial.
 - 2.2.14. Fomentar entre las Instituciones de Educación Superior y Media Superior en coordinación con el sector industrial, el Sistema de Educación Dual con el objeto de que los estudiantes desarrollen habilidades y competencias técnicas desde la propia empresa, detonando consigo mejoras continuas en procesos y la gestión adecuada del factor tecnológico en la entidad.
 - 2.2.15. Impulsar la creación y actualización del Sistema Estatal de Investigadores.
 - 2.2.16. Desarrollar programas de promoción para la atracción de la inversión nacional.
 - 2.2.17. Impulsar cadenas productivas orientadas a los sectores prioritarios.
 - 2.2.18. Instrumentar el Fondo Tlaxcala para apoyar con recursos los proyectos de industrialización en el estado.
 - 2.2.19. Vincular a las PYMES con asesores financieros externos calificados para obtener apoyos financieros a través del fondo PYME, banca de desarrollo nacional e internacional, así como de la banca comercial.
 - 2.2.20. Instrumentar programas de capacitación para fomentar una mayor cultura empresarial y financiera hacia las empresas PYME.
 - 2.2.21. Intensificar la capacitación a servidores públicos para brindar información oportuna y precisa a los empresarios con oportunidad de inversión en el estado.
 - 2.2.22. Impulsar el programa de identidad y mejoramiento de infraestructura de ciudades, parques, corredores y áreas industriales para intensificar su uso.

- 2.2.23. Promover la mejora regulatoria de trámites, para facilitar la apertura rápida de empresas.
- 2.2.24. Establecimiento del Centro Integral de Atención Empresarial, a través de la ventanilla única.
- 2.2.25. Impulsar el Programa de Competitividad Industrial a través del Premio Tlaxcala a la Competitividad y Promoción de los Sistemas de Calidad en las Empresas.

2.3. Apoyos Estratégicos a MIPYMES Organizadas

OBJETIVO:

Lograr que las MIPYMES tengan un crecimiento sostenido para que brinden empleos a la población tlaxcalteca y contribuyan a ampliar el mercado interno y la demanda efectiva.

ESTRATEGIA:

En coordinación con los tres niveles de gobierno potencializar al máximo las políticas de fomento económico en apoyo de las MIPYMES, especialmente a la capacitación de la mano de obra, la innovación tecnológica y la organización para la comercialización.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.3.1. Establecer programas de capacitación a las MIPYMES en coordinación con los organismos empresariales y las instituciones educativas.
- 2.3.2. Impulsar acciones para incluir a las MIPYMES en las Expo Comercial.
- 2.3.3. Promover acciones para el establecimiento de mesas de negocios.
- 2.3.4. Continuar con el programa de otorgamiento de Código de Barras.
- 2.3.5. Mantener el programa de apoyo en los trámites para el registro de marca.
- 2.3.6. Sostener e incrementar el Programa de Capital Semilla de MIPYMES.
- 2.3.7. Continuar impulsando el Programa de Incubadoras.
- 2.3.8. Promover el establecimiento de franquicias en el interior del estado.
- 2.3.9. Auspiciar la formalización y modernización de unidades comerciales.
- 2.3.10. Promover programas de comercialización.
- 2.3.11. Promover la participación de los productos y servicios en ferias y eventos.
- 2.3.12. Fomentar la constitución de Sociedades de Responsabilidad Limitada Microindustrial para el desarrollo de las MIPYMES.

2.4. Modernización y Expansión del Comercio Estatal

OBJETIVO:

Elevar el producto per cápita, a fin de reducir la ocupación informal e incrementar el dinamismo de la actividad comercial a un nivel similar al promedio nacional.

ESTRATEGIA:

Propiciar la reorganización del comercio con dos prioridades: en el comercio al mayoreo, poniendo en marcha la reducción permanente de la intermediación, mediante relaciones directas productores-comerciantes. En el comercio al menudeo, establecer bases materiales de mercado y generar apoyos de distribución y abasto, de capacitación y créditos para sus actividades.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.4.1. Promover la creación de una entidad promotora de relaciones directas entre productores y comerciantes para la distribución, almacenaje y comercialización.
- 2.4.2. Promover la incorporación de comerciantes al menudeo a la protección social y a la responsabilidad sanitaria y fiscal.
- 2.4.3. Combatir con firmeza y eficacia el contrabando y la piratería, sobre todo en el comercio de productos textiles y de calzado.
- 2.4.4. Promover con la participación directa de productores locales, la logística y los recursos financieros para la distribución y abasto de los mercados o tianguis.
- 2.4.5. Promover el abasto - proveeduría entre productores y comerciantes de la entidad.
- 2.4.6. Por medio de coinversiones público-privadas crear mercados o centros comerciales.
- 2.4.7. Asesorar a los comerciantes a obtener microcréditos para ampliar su infraestructura y la calidad de sus productos.

2.5. El Turismo como Factor Estratégico del Crecimiento

OBJETIVO:

Recuperar la capacidad de crecimiento del sector en un nivel de actividad que dinamice de manera integral la actividad económica en el estado.

ESTRATEGIA:

Incrementar y mejorar la oferta de servicios en el estado y elevar el flujo de turistas por medio de la promoción y oferta de productos turísticos en la zona metropolitana del Valle de México, el área conurbada con Puebla y estados del centro país, así como aumentar el índice de ocupación en el corto plazo, para posteriormente, acudir a otros mercados nacionales y extranjeros.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.5.1. Posicionar a Tlaxcala como un destino turístico sustentable, mediante trabajo conjunto con los prestadores de servicios, a partir de sus principales mercados potenciales (D.F., zona conurbada con Puebla y estados del centro del país).
- 2.5.2. Impulsar convenios y acuerdos de colaboración con FONATUR para la obtención y aprovechamiento de asistencia técnica especializada.
- 2.5.3. Promover convenios de coordinación y reasignación de recursos con la federación y los gobiernos municipales con la finalidad de fortalecer al sector turismo.
- 2.5.4. Promover proyectos turísticos que coadyuven al crecimiento económico y el desarrollo social en la entidad.
- 2.5.5. Fortalecer rutas y productos turísticos en la entidad, fomentando la participación de las asociaciones de hoteleros, de restauranteros, operadores turísticos y otros prestadores de servicios en las actividades turísticas.
- 2.5.6. Impulsar proyectos de señalización turística en el estado.
- 2.5.7. Impulsar la capacitación permanente a prestadores de servicios, así como del personal de contacto con turistas, para elevar la calidad de los servicios que se proporcionan a los turistas nacionales y extranjeros.
- 2.5.8. Estimular la participación de las instancias federales, estatales y municipales en los proyectos y programas de capacitación de la SECTUR.
- 2.5.9. Certificar a los trabajadores del sector turístico, con el sistema de competencias laborales.
- 2.5.10. Promover una cultura turística entre la población de la entidad.
- 2.5.11. Incentivar la creación de productos turísticos para el cabal aprovechamiento del patrimonio cultural y de los atractivos naturales del estado.
- 2.5.12. Fortalecer los sistemas de medición e indicadores turísticos.
- 2.5.13. Formular estrategias diferenciadas de corto, mediano y largo plazos para la promoción de los atractivos, destinos y productos turísticos del estado.
- 2.5.14. Coordinar los esfuerzos de promoción a favor de turismo cultural – arqueológico, gastronómico, fiesta taurina, turismo rural (haciendas, ecoturismo, turismo religioso, así como turismo de fin de semana o de “puente”.

- 2.5.15. Intensificar las acciones de promoción, con puntos de contacto y de venta, publicidad, relaciones públicas y eventos.
- 2.5.16. Estimular la participación de los agentes turísticos en las ferias nacionales.
- 2.5.17. Crear un ambiente turístico en el estado, fomentando la participación del sector privado y del sector social.

2.6. Nuevas Opciones para el Desarrollo Forestal y Acuícola

OBJETIVO:

Elevar la producción de los sectores forestal y acuícola, para procurar un ritmo superior al de la actividad económica general del estado, con el objeto de incentivar su participación en el PIB estatal y en la generación de empleos.

ESTRATEGIA:

Promover la capitalización, la organización y la modernización de los sectores forestal y acuícola.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.6.1. Fomentar la organización forestal a través de los poseedores de tierras boscosas o susceptibles de forestación y reforestación.
- 2.6.2. Incrementar los recursos de avío y refaccionarios con FINRURAL y FIRA, para el desarrollo forestal y acuícola.
- 2.6.3. Promover en organizaciones financieras internacionales créditos para proyectos silvícolas.
- 2.6.4. Impulsar proyectos de silvicultura y acuícolas.
- 2.6.5. Atender en forma prioritaria el desarrollo de unidades de producción de pino, oyamel y encino en Tlaxco, Nanacamilpa de Mariano Arista, Altzayanca, Emiliano Zapata, Terrenate y Calpulalpan.
- 2.6.6. Fomentar la creación de proyectos de turismo rural, ecológico, de aventura y otros mediante asesorías especializadas en materia de organización, promoción y capacitación de los recursos humanos.
- 2.6.7. Impulsar el centro promotor de crías para la acuicultura, con prioridad en las especies de mayor demanda y, por ende, más rentables.
- 2.6.8. Ampliar la infraestructura de embalses de agua para elevar la producción acuícola en la entidad.
- 2.6.9. Organizar y capacitar a los productores con técnicas modernas para elevar la producción y mejorar su comercialización.

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 Mm³/año, de los cuales 528.5 Mm³/año corresponden a aguas subterráneas (73%) y a aguas superficiales

195.5mm³/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.³⁹

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 Mm³ 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 Mm³ por año, se cuenta con una infraestructura hidro-agrícola de 15 presas de almacenamiento con capacidad total de más de 79 Mm³ y 483 pozos para riego. Para la acuacultura se extrae un volumen de 0.6 Mm³ por año,

³⁹ 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 Mm³ por año.⁴⁰

La industria demanda un volumen anual de 39 Mm³ 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.

⁴⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Fondo Global del Ambiente. Tlaxcala.

II. PROPUESTA

El estado de Tlaxcala debe aprovechar de mejor manera su potencial económico, mediante la consolidación de su infraestructura económica y social, especialmente en lo referente al sistema de enlaces – carreteras y autotransporte –, la reordenación de su desarrollo urbano, el acceso de la población a la vivienda urbana y rural, así como el uso racional y eficiente de sus recursos acuíferos.

En el ámbito de la infraestructura carretera y de transporte, se buscará una mejor integración económica y social de sus regiones, de sus zonas metropolitanas y de sus localidades rurales, con objeto de impulsar su desarrollo industrial y comercial y lograr una mayor conectividad de su economía con entidades colindantes y con la región centro que constituye la mayor economía regional en el territorio.

Se dará prioridad al desarrollo, modernización y mantenimiento de la infraestructura del transporte, que contribuye a elevar la competitividad regional y es una variable para la integración de las comunidades del estado. Un sistema logístico adecuado coadyuva a impulsar las cadenas productivas, así como al proceso industrial y al desarrollo del comercio de nuestros agentes económicos.

Para ello se realizarán mayores esfuerzos en la elaboración de los proyectos y en la gestión para lograr su financiamiento. En este aspecto, se buscará la obtención de recursos fiscales y la posible participación del sector privado. Tal cuestión implica la necesidad de fortalecer la coordinación entre los sectores público y privado para la realización de inversiones y operación de la infraestructura.

Se fomentarán la elaboración de estudios que analicen la viabilidad de las obras de infraestructura para conectar a la entidad con los corredores de comercialización, industrialización y de turismo, tanto de la frontera norte y sur como en los puertos de ambos litorales. En este sentido, destaca la importancia de redes carreteras que nos vinculan con los estados de Hidalgo, México, Puebla y Veracruz.

Por otra parte, se modernizará la red de transporte suburbano con objeto de comunicar con eficiencia a las ciudades de la entidad y de esa manera contribuir a bajar costos y tiempos de recorrido. También, se promoverán estudios y planes para el desarrollo de vialidades que agilicen el transporte de mercancías y personas hacia las zonas industriales y los corredores comerciales de la entidad.

En coordinación con el gobierno federal y los gobiernos municipales se revisarán los requerimientos para dotar de señalización adecuada a las carreteras federales, estatales y municipales. Se dará prioridad al mantenimiento preventivo y correctivo de la red carretera del estado, de manera especial en la red de caminos rurales.

Los caminos rurales son un instrumento básico para integrar a las comunidades al desarrollo para promover una integración regional equilibrada y una relación de intercambio menos desigual entre los ámbitos urbano y rural. Se signarán acuerdos con municipios y comunidades para mejorar y ampliar los caminos rurales utilizando la mano de obra local y los materiales de la región.

En lo que concierne al transporte ferroviario, el cual se utiliza fundamentalmente para el transporte de carga, se analizará la factibilidad de crear la infraestructura para el proyecto de un “tren suburbano” que, además de conectar a las ciudades de Puebla y Tlaxcala, consolidaría el desarrollo de la zona metropolitana.

En coordinación con los gobiernos municipales, se impulsarán obras de infraestructura para crear redes de transporte multimodal que permitan incrementar el transporte de carga, apoyar a las cadenas productivas y detonar la potencialidad económica de las zonas metropolitanas del estado.

Para atender la problemática originada por el proceso de urbanización de la entidad, en el cual confluyen factores diversos, es necesario implantar un esquema de planeación que permita reorientar el desarrollo urbano ordenado con criterios de sustentabilidad, el pleno aprovechamiento del suelo disponible para la inversión y mecanismos que auspicien la participación social en la formulación de proyectos urbanos, con objeto de atender las demandas de la población.

En la integración de canastas de proyectos de infraestructura se apoyará el fortalecimiento económico y social de las comunidades ubicadas en los municipios que forman parte de las zonas metropolitanas y tienen una alta densidad de población. Para ello, se jerarquizarán los proyectos a partir de su impacto social y económico, considerando sus efectos multiplicadores.

En este proceso, tendrá prioridad la atención de los asentamientos humanos en las zonas marginadas. Esto implica impulsar esquemas de inversión que coadyuven a diversificar las actividades productivas y renovar los programas del equipamiento urbano, con el fin de ampliar las oportunidades de desarrollo de sus habitantes.

Se fortalecerá la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y comunales para lograr una mejor instrumentación de los programas de inversión en infraestructura urbana. Para ello, se implantarán mecanismos para fomentar la participación de los sectores económico y social de la entidad y de los órdenes de gobierno para fomentar la inversión en infraestructura urbana.

En la ejecución de proyectos de unidades habitacionales, se vigilará que cumplan con la normatividad en materia de reordenamiento territorial y reglamentos para la construcción de vivienda. Se tendrá especial cuidado en evitar la especulación sobre el uso del suelo y que las inmobiliarias respeten la legislación vigente.

Se apoyarán los proyectos de vivienda de interés social y se pugnará por un adecuado mantenimiento de unidades habitacionales para fomentar una cultura de sana convivencia y respeto y colaboración entre los condóminos, con objeto de dar cumplimiento a leyes y reglamentos en la materia. En apoyo a este propósito, se alentará la integración de directivas en tales unidades, para que se realicen acciones de rehabilitación, conservación y mejora de las áreas comunes.

Se impulsarán los programas de apoyo a la autoconstrucción de vivienda, promoviendo que los beneficiarios tengan acceso a materiales de calidad y, de preferencia, utilicen tecnologías verdes, así como materiales reciclados que garanticen el respeto al medio ambiente y la seguridad de las unidades.

En materia de infraestructura hidráulica, implantaremos programas orientados a la creación y renovación de las redes de distribución urbana y rural, procurando subsanar las deficiencias del servicio y alentando el mantenimiento preventivo.

En las zonas urbanas, se promoverán campañas y acuerdos que permitan arraigar en la población una nueva cultura de uso racional del agua, evitando al mismo tiempo, pérdidas del líquido que incrementan la demanda y presionan sobre la extracción del líquido en los mantos acuíferos y superficiales.

También se reforzarán los programas y acciones de dotación de agua potable y alcantarillado sanitario, para incrementar la cobertura y la calidad de los servicios; se impulsarán acuerdos con comunidades rurales para promover un uso racional y sustentable de este recurso vital para todos.

Asimismo, se dará especial atención a la inversión en infraestructura hidráulica para el desarrollo rural tanto para fines agrícolas como para el consumo doméstico. Se pretende que se aprovechen las potencialidades productivas de las comunidades mediante obras de aprovechamiento del agua acordes con el tamaño de las parcelas y los requerimientos de regionales y locales.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

3.1. Modernización del Sistema de Enlaces de Transporte

3.1.1. Proyectos Complementarios de Integración Regional

OBJETIVO:

Fomentar la elaboración de proyectos que incidan en la integración de las regiones para lograr la conectividad que impulse el desarrollo económico de la entidad.

ESTRATEGIA:

Impulsaremos los proyectos que faciliten la integración de la entidad y las regiones, garantizando la conectividad que permita dinamizar las cadenas productivas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.1.1.1. Impulsar obras de infraestructura que permitan comunicar con agilidad, eficiencia y reducción de costos las regiones del estado, los municipios y las zonas de potencial productivo.
- 3.1.1.2. Promover las obras de infraestructura necesaria para comunicar las zonas urbanas de la entidad, generando disminución de costos, tiempos de recorridos y preservando el medio ambiente de las regiones.
- 3.1.1.3. Programar las obras de infraestructura necesarias para disminuir las presiones de vialidad, congestionamientos, mejorar el medio ambiente y agilizar el transporte de mercancías y personas.
- 3.1.1.4. Incentivar los programas y acciones para realizar mantenimiento preventivo y correctivo en la red carretera estatal, con especial énfasis en la red de caminos rurales.
- 3.1.1.5. Reorientar, en coordinación con el sector empresarial y los grupos organizados de la sociedad civil y comunidades y los gobiernos municipales, la operación de la red del transporte suburbano de pasajeros.
- 3.1.1.6. Impulsar y reglamentar en coordinación con el gobierno federal, los gobiernos municipales y los grupos de las empresas del transporte público de carga y pasajeros, la modernización del parque vehicular, a través de los mecanismos de financiamiento y programas de chatarrización vigentes.
- 3.1.1.7. Promover la realización de estudios para determinar los tipos de accidentes que se producen en las carreteras de la entidad para abatir los índices en el estado y establecer medidas de prevención.

3.1.2. Proyectos de Integración del Área Metropolitana Tlaxcala - Puebla**OBJETIVO:**

Impulsar los proyectos de integración metropolitana con el propósito de contribuir a consolidar la región como un polo de desarrollo industrial y comercial de la región centro del país. Las zonas Tlaxcala - Puebla y Tlaxcala - Apizaco puede convertirse en la puerta de acceso al sur y al sureste del país.

ESTRATEGIA:

Se promoverán acuerdos interestatales para desarrollar conjuntamente obras de infraestructura que permitan detonar las potencialidades de la región en su conjunto, incrementando la conectividad para consolidar a la región como un importante núcleo de desarrollo económico.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.1.2.1. Promover la realización de estudios y proyectos con visión regional de mediano y largo plazos que permitan desarrollar obras de infraestructura, modernización del parque vehicular suburbano e interestatal.
- 3.1.2.2. Promover la firma de acuerdos entre los gobiernos estatales de Tlaxcala y Puebla, con los gobiernos municipales de ambos estados y de éstos con el Gobierno Federal con el objetivo de desarrollar obras de infraestructura que permitan una mayor conectividad.
- 3.1.2.3. Elaborar estudios que permitan el desarrollo de proyectos de infraestructura que conecten a la entidad tanto con las regiones cercanas, como con puertos y zonas fronterizas del norte y sur del país.
- 3.1.2.4. Elaborar estudios de factibilidad que permita desarrollar la infraestructura para construir el proyecto de “Tren Suburbano”, que conectaría con rapidez y seguridad a Puebla y Tlaxcala.
- 3.1.2.5. Estudiar la factibilidad y pertinencia para desarrollar los estudios que permitan la construcción de un sistema ferroviario que conecte a Tlaxcala y la Ciudad de México, garantizando el ágil transporte de mercancías y personas y detonando cadenas productivas.
- 3.1.2.6. Desarrollar obras de infraestructura que permitan, en coordinación con los gobiernos municipales, crear redes de transporte multimodal, como plataformas logísticas que desarrollen y consoliden cadenas productivas.

3.2. Infraestructura para el Desarrollo Urbano y Rural**3.2.1. Delimitar la Reserva Territorial para el Desarrollo Urbano y Rural****OBJETIVO:**

Promover la formación de reservas territoriales que permitan planear, consolidar e impulsar el crecimiento económico y social.

ESTRATEGIA:

Reglamentar el uso del suelo, para la creación de reservas territoriales que fortalezcan el desarrollo de espacios ordenados, con seguridad jurídica y regulación urbana permanente.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.2.1.1. Concertar con los gobiernos municipales, el establecimiento de la normatividad para constituir las reservas territoriales, estatales y municipales.

- 3.2.1.2. Fomentar la realización de programas institucionales de desarrollo urbano para la integración de acciones y proyectos con valor intermunicipal y metropolitano.
- 3.2.1.3. Promover, en coordinación con los gobiernos municipales, un entorno que fortalezca la actividad de la planeación para el desarrollo territorial urbano y rural.
- 3.2.1.4. Impulsar la actualización de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano con criterios sustentables, seguridad jurídica, crecimiento compacto y aprovechamiento del suelo disponible.
- 3.2.1.5. Promover el fortalecimiento municipal a través de apoyos para localizar oportunidades de inversión locales, estatales e internacionales, a fin de maximizar el establecimiento de reservas territoriales.
- 3.3.1.6. Impulsar la coordinación con el gobierno federal para fortalecer la infraestructura carretera, que conecte a las comunidades atendidas por el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, para detonar su crecimiento económico.

3.2.2. Regionalización e Infraestructura de Redes Municipales

OBJETIVO:

Fomentar la Infraestructura de Redes Municipales para impulsar la regionalización y el fortalecimiento de la gestión económica de los gobiernos locales.

ESTRATEGIA:

Fomentar el desarrollo de programas de inversión en infraestructura que apoyen la regionalización y construyan redes municipales que impulsen el desarrollo económico de las comunidades y fortalezca la gestión de los gobiernos municipales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.2.2.1. Impulsar la creación de bancos de proyectos regionales y municipales, para que en coordinación con los diferentes órdenes de gobierno se elaboren canastas de inversión, para maximizar los recursos en beneficio de las zonas marginadas.
- 3.2.2.2. Establecer convenios de coordinación con los gobiernos municipales para realizar las obras de infraestructura que permitan crear regiones y redes municipales.
- 3.2.2.3. Establecer coordinación con los órdenes de gobierno, la priorización sistémica de los proyectos de infraestructura necesarios para la integración de las

regiones, partiendo de su impacto social y económico y sus efectos multiplicadores.

- 3.2.2.4. Definir proyectos de fortalecimiento económico y poblacional en los nueve municipios de seis mil o menos habitantes existentes en las dos zonas metropolitanas de la entidad.

3.2.3. Planes de Desarrollo y Dotación de Infraestructura

OBJETIVO:

Inducir los planes de desarrollo y dotación de infraestructura de los nuevos centros urbanos y reordenar los existentes.

ESTRATEGIA:

Promover obras de infraestructura para el impulso del desarrollo urbano sustentable, armónico y de respeto al medio ambiente que regule, ordene y de viabilidad a un sistema de ciudades con alto índice de competitividad urbana.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.2.3.1. Establecer políticas públicas de desarrollo urbano sustentable, con el equipamiento y la infraestructura necesaria para garantizar el incremento de los índices de competitividad urbana.
- 3.2.3.2. Renovar el equipamiento urbano de las principales ciudades de la entidad de acuerdo con parámetros que permitan consolidar un sistema de ciudades de calidad, para combatir la pobreza y la marginación urbana.
- 3.2.3.3. Desarrollar esquemas de inversión urbana a fin de que las ciudades diversifiquen sus actividades económicas, incrementando su competencia y aumentando las oportunidades de desarrollo para sus habitantes.
- 3.2.3.4. Impulsar la construcción de una red de distribuidores y redes viales que permitan una eficaz comunicación y transporte de personas, bienes y mercancías y alivie el congestionamiento vehicular en las zonas metropolitanas.
- 3.2.3.5. Impulsar el desarrollo de un sistema sustentable de ciudades en la entidad, que favorezca la diversificación productiva y la integración metropolitana con parámetros de competencia que beneficie a las comunidades.
- 3.2.3.6. Fomentar la firma de convenios con y entre los gobiernos municipales para el desarrollo coordinado de obras que detonen la competitividad, sustenten la viabilidad de las zonas metropolitanas y coadyuve en el desarrollo de sus habitantes.

- 3.2.3.7. Establecer los mecanismos para garantizar la participación de las comunidades, colonias, asociaciones, empresas privadas y sociales, grupos y habitantes en particular en la formulación de proyectos, que aumenten la competitividad urbana de las ciudades y zonas metropolitanas de la entidad.
- 3.2.3.8. Reglamentar, en coordinación con las organizaciones de dueños y trabajadores de los servicios del transporte urbano, a fin de que se preste con dignidad, orden y eficacia.
- 3.2.3.9. Incrementar las acciones para mantener y mejorar la infraestructura de semáforos y señalizaciones para agilizar la vialidad en las zonas urbanas.
- 3.2.3.10. Impulsar, en coordinación con los gobiernos municipales, un programa de infraestructura y equipamiento deportivo en la entidad.
- 3.2.3.11. Poner en marcha un programa de infraestructura y equipamiento para la seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.
- 3.2.3.12. Impulsar un programa de modernización de la infraestructura de los inmuebles de la administración pública central, así como el equipamiento para la cultura.
- 3.2.3.13. Implementar un programa de mejoramiento de fachadas e imagen urbana de los centros históricos y principales centros de población.
- 3.2.3.14. Fortalecer los mecanismos de acción de los programas de obras de los Fondos de Infraestructura Social Estatal.
- 3.2.3.15. Fomentar acciones encaminadas al fortalecimiento de la infraestructura básica para las Comunidades Indígenas.
- 3.2.3.16. Ampliar, en coordinación con el gobierno federal y los gobiernos municipales, la cobertura de los programas de infraestructura para los estados (FISE); del Fondo Regional (FONREGION); Fondo de Infraestructura para las Entidades Federativas (FIEF); y para Comunidades con alto índice de migrantes (3x1 Migrantes).

3.2.4. Caminos Rurales de Integración Regional

OBJETIVO:

Desarrollar una sólida estructura de caminos rurales que faciliten la conectividad de las comunidades y promuevan la integración regional equilibrada y con respeto al medio ambiente.

ESTRATEGIA:

Impulsar la integración regional, mediante la promoción de una relación de intercambio privilegiando la equidad entre el ámbito urbano y rural, que tenga como propósito fundamental disminuir el aislamiento de las comunidades rurales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.2.4.1. Fomentar la participación de las comunidades, de las empresas y de los gobiernos municipales para desarrollar las obras municipales de infraestructura que permitan dar mantenimiento a la red existente y garantizar su libre tránsito todo el año, como sustento del desarrollo socioeconómico de las regiones.
- 3.2.4.2. Fomentar la firma de acuerdos y convenios entre las comunidades y los gobiernos municipales y el estatal a fin de desarrollar obras de infraestructura para crear caminos rurales con la utilización de la mano de obra local y los materiales de la región.
- 3.2.4.3. Ampliar en coordinación con el gobierno federal, la cobertura de los programas que permitan la inversión en la construcción de caminos rurales.

3.2.5. Pequeñas Obras de Irrigación y de Sistemas de Riego**OBJETIVO:**

Desarrollar pequeñas obras de irrigación y de sistemas de riego para fomentar el desarrollo económico de las comunidades rurales.

ESTRATEGIA:

Fomentar la inversión pública, privada y social para desarrollar obras de infraestructura hidráulica que permitan incrementar la superficie sembrada irrigada, genere empleos productivos y disminuya la marginación y la pobreza en las comunidades rurales del estado.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.2.5.1. Promover, en coordinación con los gobiernos municipales, la firma de convenios con las comunidades para desarrollar pequeñas obras de irrigación con mano de obra y materiales de la región.
- 3.2.5.2. Desarrollar obras de conservación de cuerpos de agua con métodos tradicionales, como los de jagüeyes, hoyas, pozos y bordos.
- 3.2.5.3. Construir, en coordinación con los gobiernos municipales, las organizaciones sociales, las empresas privadas y las comunidades pequeñas obras que permitan la modernización de la infraestructura hidroagrícola.
- 3.2.5.4. Realizar, con base en el ordenamiento territorial y en coordinación con los gobiernos municipales y las comunidades, obras de irrigación que permitan la ampliación de la frontera agrícola de riego.

- 3.2.5.5. Promover, en coordinación con los gobiernos municipales y las comunidades, obras de infraestructura en sistemas de riego, con sustentabilidad hidráulica para ampliar la frontera agrícola de temporal tecnificado.

3.2.6. Almacenes de Acopio Rurales y Urbanos

OBJETIVO:

Crear un sistema de almacenes de acopio rurales y urbanos para construir plataformas logísticas que detonen el crecimiento regional, de las ciudades y las zonas rurales con mayor marginación.

ESTRATEGIA:

Crear una red logística de acopio y almacenamiento que permita construir plataformas de vinculación estratégica con las comunidades, los municipios, las regiones y los estados vecinos, para impulsar el crecimiento económico y social de nuestro sistema de ciudades y de las comunidades rurales de la entidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.2.6.1. Fomentar, en coordinación con el gobierno federal y los gobiernos municipales, la realización de obras para mantener y modernizar los almacenes de acopio existentes en el estado.
- 3.2.6.2. Promover, en coordinación con el gobierno federal, los gobiernos municipales, las organizaciones sociales, las empresas y las comunidades, la inversión en infraestructura para construir nuevos centros de almacenaje y acopio.
- 3.2.6.3. Fomentar la firma de acuerdos con las empresas ubicadas en la entidad para promover la inversión en infraestructura de almacenes de acopio en los parques industriales, los corredores y las ciudades industriales.
- 3.2.6.4. Crear, en coordinación con el gobierno federal, los gobiernos municipales, las empresas, las asociaciones sociales, las organizaciones civiles y las comunidades, la inversión en infraestructura de almacenaje de acopio en las regiones para construir plataformas logísticas.
- 3.2.6.5. Promover, en coordinación con los gobiernos municipales, las organizaciones sociales y las asociaciones civiles, la inversión en el sistema de ciudades y las zonas metropolitanas en obras de infraestructura para el acopio estratégico de insumos y mercancías que incrementen la competitividad urbana.

3.3 Vivienda Ecológica como Patrimonio Familiar

3.3.1. Vivienda de Interés Social y Autoconstrucción

OBJETIVO:

Fomentar la construcción de vivienda popular y de interés social, impulsando la utilización de materiales locales de calidad y accesible para las familias de menores ingresos.

ESTRATEGIA:

Impulsar la construcción de vivienda popular de interés social, que cuente con materiales de calidad, sea armónico con el desarrollo urbano sustentable, accesible para las familias de menos ingresos y con énfasis en las zonas de mayor marginación.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.3.1.1. Promover la firma de acuerdos y convenios con los desarrolladores particulares a fin de que éstos inviertan en la construcción de vivienda de interés social.
- 3.3.1.2. Incrementar, en coordinación con el gobierno federal y de los municipios, los montos de financiamiento para impulsar la autoconstrucción de vivienda popular digna.
- 3.3.1.3. Impulsar con las comunidades, los grupos sociales y las asociaciones de profesionistas proyectos que desarrollen vivienda digna de interés social, acorde con un desarrollo urbano sustentable.
- 3.3.1.4. Desarrollar reservas territoriales para la construcción de vivienda de interés social, cuidando que cuenten con la infraestructura necesaria, que permita la dotación de servicios, contribuyendo al desarrollo urbano sustentable y fomente la utilización de materiales de la región.
- 3.3.1.5. Incrementar, en coordinación con el gobierno federal, los programas de financiamiento, subsidios y créditos que otorgan las instituciones para que las familias de escasos recursos accedan a una vivienda digna.
- 3.3.1.6. Promover las oportunidades de acceso a la vivienda y su autoconstrucción, ampliación y mejoramiento en zonas de marginación.
- 3.3.1.7. Impulsar que las familias con menores recursos y mayor rezago tengan acceso a materiales y técnicas para la autoconstrucción de vivienda de interés social sustentable.
- 3.3.1.8. Estimular la participación de las comunidades urbanas y rurales en el desarrollo de programas de autoconstrucción con asistencia técnica y abasto de materiales en condiciones de ventajas para los grupos con mayor rezago.

- 3.3.1.9. Desarrollar un programa de construcción y mejoramiento de vivienda de interés social, ecológica, armónica con un desarrollo urbano sustentable, digna y con materiales de las zonas y regiones, con precios y condiciones de crédito que permitan su accesibilidad a los grupos sociales más desprotegidos.
- 3.3.1.10. Establecer acuerdos con los Colegios de Notarios para desarrollar “Jornadas Notariales”, con el propósito de que las familias puedan tener seguridad en la posesión de sus viviendas, mediante su escrituración a precios accesibles.

3.3.2. Utilización de Materiales de Construcción Bioclimáticos y Reciclados

OBJETIVO:

Promover la utilización de tecnologías verdes, el respeto a la diversidad y el empleo de materiales reciclados para proteger las áreas verdes.

ESTRATEGIA:

Promover acciones para que en la construcción de vivienda de interés social y los conjuntos habitacionales, se utilicen tecnologías verdes, se respete la diversidad y se incremente la utilización de material reciclado.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.3.2.1. Impulsar, en coordinación con el gobierno federal, la ampliación de los créditos y subsidios contenidos en el Programa Hipoteca Verde para apoyar la construcción de vivienda de interés social equipada con paquetes de ecotecnologías para reducir el consumo de energéticos.
- 3.3.2.2. Desarrollar con los grupos empresariales, los sociales, los comunitarios y de la sociedad civil, proyectos de vivienda que cuenten con elementos de biotecnología, materiales de las zonas y regiones y la utilización de elementos que permitan tiempos de reciclado.
- 3.3.2.3. Impulsar una nueva reforma de la vivienda que permita que los nuevos desarrollos habitacionales se instalen en zonas y regiones que cuenten con la infraestructura necesaria y el acceso a los servicios básicos armonizado con un desarrollo urbano sustentable y amable con la biodiversidad climática.

3.3.3. Reglamentación de Constructoras Inmobiliarias

OBJETIVO:

Establecer la normatividad y la reglamentación para que los desarrolladores sociales y las inmobiliarias contribuyan a incrementar la sustentabilidad urbana de nuestro sistema de ciudades.

ESTRATEGIA:

Establecer normas y reglamentos para la adecuada actuación de los desarrolladores inmobiliarios privados y sociales, con el propósito de que sus acciones contribuyan al desarrollo urbano sustentable y el respeto al medio ambiente.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.3.3.1. Establecer acuerdos con los desarrolladores privados y sociales para definir la reglamentación que disminuya la especulación sobre el uso del suelo para construir vivienda digna.
- 3.3.3.2. Promover, en coordinación con los gobiernos municipales, las normas y las reglas de operación para que las inmobiliarias privadas y sociales desarrollen sus acciones de construcción respetando las zonas, las regiones y las reservas territoriales.
- 3.3.3.3. Fomentar la firma de acuerdos para que los desarrolladores privados oferten viviendas populares con precios accesibles para los sectores sociales, en especial de los más desprotegidos.

3.3.4. Convivencia y Conservación de las Unidades Habitacionales.**OBJETIVO:**

Impulsar espacios de convivencia ciudadana en las unidades habitacionales así como proyectos y acciones para conservarlas, incrementando la calidad de vida de sus habitantes.

ESTRATEGIA:

Fomentar entre los condóminos de las unidades habitacionales, una cultura de respeto y convivencia para construir un tejido social sano, y/o resarcirlo ahí en donde está deteriorado.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.3.4.1. Fomentar la estructuración de jornadas en las unidades habitacionales para que los condóminos conozcan las leyes y reglamentos que permitan una convivencia armónica entre los mismos.
- 3.3.4.2. Analizar la reglamentación de condominio, con el propósito de adecuarla a las nuevas necesidades que planteen los condóminos en las jornadas que se desarrollen.

- 3.3.4.3. Fomentar la firma de acuerdos con las directivas de las unidades habitacionales con el propósito de realizar acciones de conservación y mejora a las instalaciones, áreas comunes, casas y departamentos.

3.4. Ampliación y Modernización de los Sistemas de Agua

3.4.1. Renovación de la Administración del Agua

OBJETIVO:

Construir una política de renovación de las redes urbanas y rurales, para mantener, conservar y ampliar la infraestructura y la administración del agua, que impulse el crecimiento económico.

ESTRATEGIA:

Impulsar acciones para subsanar las deficiencias en el mantenimiento de la infraestructura para sanear las redes de agua potable, drenaje pluvial y alcantarillado, así como para fomentar la inversión en obras de ampliación y construcción.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- 3.4.1.1. Desarrollar, en coordinación con el gobierno federal, el gobierno del estado de Puebla, los gobiernos municipales, empresas y comunidades urbanas y rurales las acciones necesarias para el saneamiento de los ríos y cauces Zahuapan y Atoyac.
- 3.4.1.2. Ampliar, en coordinación con el Gobierno Federal y los municipios, la cobertura del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).
- 3.4.1.3. Promover, en coordinación con el Gobierno Federal, los municipios y las comunidades, la ampliación de la cobertura del Programa para la Sustentabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (PROSSAPyS).
- 3.4.1.4. Impulsar las obras y acciones, en coordinación con los gobiernos municipales, empresas, comunidades y beneficiarios para limpiar y desazolver las redes de drenaje pluvial, alcantarillado y fosas sépticas.
- 3.4.1.5. Fomentar, en coordinación con los gobiernos municipales, la firma de acuerdos con empresas, comunidades, asociaciones vecinales para disminuir drásticamente los porcentajes de descarga de aguas residuales a los cuerpos de aguas superficiales de la entidad.

3.4.2. Binomio Potabilizadoras - Recicladoras

OBJETIVO:

Rehabilitar la infraestructura para sanear los cuerpos de agua superficiales, así como fomentar la inversión pública y privada para construir la infraestructura requerida para combatir la contaminación de los mantos acuíferos.

ESTRATEGIA:

Rehabilitar las plantas de tratamiento de aguas residuales y fomentar la inversión privada para construir plantas de tratamiento y de reciclamiento a fin de conservar los cuerpos de aguas superficiales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.4.2.1. Impulsar obras de infraestructura para rehabilitar, conservar y poner en operación las plantas recicladoras y de tratamiento de aguas residuales.
- 3.4.2.2. Fomentar en coordinación con el gobierno federal, los municipios y las comunidades, la inversión para ampliar y construir la infraestructura necesaria para tratamiento de aguas residuales.
- 3.4.2.3. Promover en coordinación con el gobierno federal, los municipios, las empresas y las comunidades, la inversión necesaria para construir las plantas recicladoras que permitan disminuir las descargas de desechos sólidos en los cuerpos de agua superficiales.

3.4.3. Cultura del Uso Racional y Conservación del Agua

OBJETIVO:

Fomentar entre los gobiernos, autoridades, empresas, comunidades, asociaciones urbanas y población en general, una nueva cultura para el tratamiento, uso y conservación del agua, que permita combatir con eficacia los síntomas de estrés hídrico que se presentan en la entidad.

ESTRATEGIA:

Promover campañas, acuerdos y convenios que permitan arraigar entre la sociedad una nueva cultura que nos permita incrementar los índices de dotación de agua para sus distintos usos, sin atentar contra los mantos acuíferos e hidrológicos.

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

diferencias regionales. Lo anterior implica avanzar en la descentralización de funciones y recursos del gobierno federal al estado; así como la revisión de las capacidades recaudatorias del estado y sus municipios. Con ello se propiciaría la consolidación de esquemas de coordinación y cooperación intergubernamental en materias de concurrencia como la fiscal, recursos hidráulicos, desarrollo agropecuario, medio ambiente y seguridad pública.

Por tanto, nos proponemos impulsar una política hacendaria con una visión integral que considere los ingresos y el gasto como instrumentos al servicio de la sociedad, y reducir los desequilibrios y rezagos económicos y sociales. Será una prioridad el uso eficiente de los recursos fiscales con un ejercicio y presupuestal responsable. Se favorecerá la transparencia, evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas y se buscará que la acción gubernamental tenga como prioridad el beneficio social de los tlaxcaltecas.

En este sentido, se promoverán la consolidación de un sistema de planeación y presupuesto por la estrategia nacional de lograr una mayor vinculación de la gestión pública y los resultados. Se avanzará en la generación de un sistema de monitoreo y medición del gasto, mediante indicadores de desempeño que proporcionen información oportuna para mejorar la gestión financiera.

Adicionalmente, es preciso incrementar los esfuerzos para implementar a cabalidad el sistema de armonización contable, a fin de que la homologación de los registros financieros sea un elemento estratégico en la toma de decisiones sobre las finanzas públicas locales. Por otra parte, con la finalidad de promover inversiones productivas y sociales iniciaremos un proceso de construcción de una infraestructura de recursos humanos especializados en la evaluación de proyectos y promoveremos el establecimiento de una unidad de proyectos que sea la instancia mediante la cual se preparen los proyectos para su registro en las áreas federales.

También se buscará aprovechar las ofertas de financiamiento existentes en el mercado de capitales, con objeto de hacer un uso limitado del instrumento de la deuda pública para la realización exclusiva de proyectos de inversión y de alta rentabilidad económica y social que incentiven la participación del sector privado, los gobiernos municipales, y

las organizaciones sociales, en tales proyectos de desarrollo con una visión de largo plazo.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

4.1. Hacia un Federalismo Hacendario Más Equitativo y Transparente

OBJETIVO:

Fortalecer la coordinación fiscal entre órdenes de gobierno del estado.

ESTRATEGIA:

Establecer un sistema de coordinación fiscal estatal para mejorar la capacidad de gestión de cada orden de gobierno.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.1.1. Proponer las modificaciones a la legislación local para incorporar la coordinación con los municipios.
- 4.1.2. Definir de manera clara las funciones, instrumentos y mecanismos de cooperación de los órdenes de gobierno.
- 4.1.3. Propiciar una mayor articulación entre dependencias federales y estatales responsables de la hacienda pública, para atender en forma integral las demandas de la población.
- 4.1.4. Renovar la coordinación y colaboración con los gobiernos municipales para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.
- 4.1.5. Establecer una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno, para la asignación de los recursos fiscales destinados a la promoción de la salud, educación, infraestructura y seguridad pública.
- 4.1.6. Fortalecer los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas a nivel estatal y municipal, para mejorar la percepción social sobre el uso y ejercicio de los recursos públicos.

4.2. Política de Ingresos con Mejores Esquemas de Simplificación y Eficiencia Tributaria

OBJETIVO:

Simplificar el marco jurídico y modernizar la administración tributaria estatal.

ESTRATEGIA:

Fortalecer el marco institucional fiscal promoviendo incentivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.2.1. Mejorar la calidad del servicio al contribuyente a través de mecanismos de vinculación, comunicación y asistencia, ágiles y transparentes.
- 4.2.2. Profundizar en esquemas de pago de contribuciones a través de instrumentos como la banca electrónica y el gobierno digital.
- 4.2.3. Fortalecer los ingresos públicos elevando la recaudación a través de la ampliación de la base de contribuyentes.
- 4.2.4. Ejercer a plenitud las potestades tributarias del estado y desarrollar acciones eficaces de fiscalización y cobranza.
- 4.2.5. Apoyar a los municipios en el fortalecimiento de sus ingresos promoviendo la firma de convenios entre el estado y los municipios.
- 4.2.6. Promover esquemas de finanzas públicas sanas que permitan un incremento paulatino de la inversión en infraestructura y gasto social.

4.3. Gasto Público Eficiente

OBJETIVO:

Privilegiar el gasto de inversión en la elaboración y ejecución del presupuesto.

ESTRATEGIA:

Modernizar el proceso de planeación, programación, evaluación y control presupuestal.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.3.1. Impulsar una política presupuestal que defina un proceso integral de planeación, programación, presupuesto, evaluación y rendición de cuentas.
- 4.3.2. Profundizar el control del gasto público, para hacer más eficiente el uso de los recursos.
- 4.3.3. Asignar mayores recursos al gasto de inversión y social, en la medida en que se fortalezcan los ingresos públicos estatales y existan mejores mecanismos de asignación y ejercicio presupuestal.
- 4.3.4. Modificar la normatividad para fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas en los procesos de adquisiciones y obra pública.

- 4.3.5. Consolidar un nuevo esquema de monitoreo, medición y evaluación que contribuyan a transparentar la gestión gubernamental y que involucren de manera activa a la sociedad.
- 4.3.6. Elaborar indicadores estratégicos que permitan valorar el desempeño del ejercicio del gasto y que contribuya en la generación de evidencia para la mejora de la gestión pública.
- 4.3.7. Avanzar en la consolidación del sistema de armonización contable a través de la modificación de la norma y metodología local, acorde con lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- 4.3.8. Consolidar los mecanismos e instrumentos informático-técnicos para emitir las cuentas públicas conforme a la estructura establecida en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

4.4. Nuevas Opciones para el Financiamiento de la Infraestructura Económica y Social

OBJETIVO:

Promover una mayor participación del estado y municipios en los mercados financieros para aprovechar los nuevos esquemas de financiamiento.

ESTRATEGIA:

Crear una unidad que promueva la generación de proyectos de inversión con alto impacto productivo y social.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.4.1. Mejorar la calidad crediticia del gobierno del estado.
- 4.4.2. Integrar una cartera de proyectos para el desarrollo de infraestructura estratégica, con potencial para atraer financiamiento alternativo.
- 4.4.3. Promover la vinculación de organizaciones no gubernamentales con proyectos productivos en comunidades rurales y urbanas marginadas.
- 4.4.4. Gestionar ante organismos internacionales recursos para proyectos de impacto social que atiendan a los sectores de la población más vulnerable.
- 4.4.5. Definir esquemas para realizar proyectos a partir de una mayor gestión de recursos de los distintos programas y proyectos federales.

4.5. Aprovechar Nuevos Esquemas de Financiamiento como Instrumento de Promoción del Desarrollo

OBJETIVO:

Ampliar las fuentes de financiamiento del desarrollo para el crecimiento económico en el estado

ESTRATEGIA:

Identificar opciones de financiamiento de proyectos de inversión que fortalezcan la capacidad productiva del estado acordes con el mantenimiento de finanzas públicas sanas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.5.1. Desarrollar esquemas de financiamiento alternativo para infraestructura y obra pública, que considere la participación de los sectores social y privado; así como de los gobiernos municipales.
- 4.5.2. Proponer esquemas de concesión de obras y servicios públicos, como medio para aprovechar capacidades y utilizar nuevas fuentes de recursos.
- 4.5.3. Establecer con la banca de desarrollo programas de financiamiento de obra pública de impacto regional.
- 4.5.4. Promover proyectos de inversión que sean atractivos para el sector privado y la banca comercial.

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.⁴¹

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.

⁴¹ 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.⁴²

No obstante, el estado se caracteriza por su alta densidad de población. Actualmente ese indicador es de 292.7 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²). 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/km², 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

⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴

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.

⁴³Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

⁴⁴Ibíd.

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.

Con el propósito de atender igualmente la discrepancia entre los datos estadísticos, resultado de las proyecciones del CONAPO y los que arroja el Censo de Población y Vivienda INEGI 2010, el gobierno del estado y los municipios, deberán cambiar su base de información para apoyar las tareas inherentes a la planeación del desarrollo.

En forma destacada habrá que reconsiderar aquellas asociadas a los servicios públicos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, el transporte y la dotación de infraestructura básica en las zonas rurales y urbanas las ciudades, que afectan, en grado variable, a los diversos grupos de edad de la población.

En consecuencia, en materia educativa convendrá revisar la demanda en cuanto a educación básica, media superior y superior, así como aquella destinada a la población abierta, aplicando especial énfasis en la formación, capacitación y adiestramiento de la mano de obra calificada que requiere el aparato productivo estatal.

Respecto a los programas de salud, la revisión y adecuación deberán incidir, sobre todo los que atienden a la niñez, los adultos mayores y mujeres embarazadas, como los de nutrición, vacunación, combate a la obesidad, medicina preventiva y consulta especializada, relativa a enfermedades crónicas y patologías típicas de la edad avanzada.

Particular énfasis requieren los programas para asegurar con regularidad, la suficiente existencia de medicamentos en el sector salud, el combate a las adicciones por consumo de bebidas alcohólicas, cigarro, drogas y la atención a enfermedades virales como el VHI-SIDA, que tiende a afectar primordialmente a los jóvenes y adultos jóvenes, y finalmente, prestar atención a los brotes de influenza que afecta de forma severa a niños y adultos.

En cuanto a los programas de empleo, deberá privilegiarse la obra pública que permita el uso intensivo de la mano de obra y alentar la inversión privada para generar mayores oportunidades de ocupación. Por ello, será prioritario garantizar, con sentido de urgencia, una expedita gestión administrativa que haga viable los proyectos de

inversión e inhiba la inercia de las instancias públicas, responsables de atender dichos trámites.

La creación de empleos temporales en el corto plazo, será tarea permanente de la administración pública en los ámbitos de gobierno estatal y municipal, mediante el recurso de enfrentar con oportunidad situaciones de emergencia.

Para Tlaxcala, es de capital importancia la dotación de infraestructura social básica y la construcción de la infraestructura de apoyo a las economías locales, porque además de constituir un factor determinante para impulsar el desarrollo estatal y regional, resulta estratégico para la creación de empleos directos e indirectos, que impactan favorablemente la demanda global.

Resulta necesario, analizar la eficacia y eficiencia de los programas de vivienda relacionada con su doble condición, como atención a la demanda y como fuente para la creación de empleos. Para lograr ese propósito, será indispensable una mayor coordinación entre el sector público y privado, a fin de dinamizar las acciones para la agilización de planes crediticios, así como de asignación de la vivienda, que deriven en un beneficio efectivo a la población.

Los espacios de mayor demanda social se localizan en las comunidades. Ahí deberán concentrarse los programas de mantenimiento y construcción de los servicios de infraestructura social básica, que propicien la realización normal de las actividades cotidianas, así como de la adecuada convivencia de quienes en ellas habitan, trabajan y se desarrollan.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

1.1. Transición Demográfica y sus Efectos en el Desarrollo

OBJETIVO:

Adecuar las políticas públicas de los cuatro niveles de gobierno con base en la transición demográfica a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010.

ESTRATEGÍA:

Con base en las nuevas características de la población, diseñar políticas y acciones, que fomente el desarrollo integral, justo y sustentable de los tlaxcaltecas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.1.1. Elaborar el Programa Estatal de Población 2011–2016, a fin de analizar las políticas de planeación en materia de la demanda social, derivada del aumento y concentración poblacional, así como del cambio en la composición por edades.
- 1.1.2. Fortalecer institucionalmente el Consejo Estatal de Población, así como las acciones que posibiliten la descentralización de la política de población.
- 1.1.3. Consolidar la cultura demográfica estatal, con el propósito de difundir la importancia del cambio poblacional y su efecto en la estructura y dinámica de los hogares.
- 1.1.4. Sistematizar la información sociodemográfica a partir del Censo de Población 2010 del INEGI, que coadyuve a la toma de decisiones en los diferentes ámbitos de la administración pública.
- 1.1.5. Apoyar las acciones orientadas a ampliar e intensificar los programas y las acciones de los servicios de prevención y planificación familiar.
- 1.1.6. Reforzar las acciones que aumenten el gasto público en el desarrollo humano de las niñas, los niños y los jóvenes.
- 1.1.7. Coadyuvar a satisfacer las necesidades urbanas de la población, agilizando la definición de programas y acciones prioritarias en materia de infraestructura social básica e infraestructura de apoyo a la actividad económica.
- 1.1.8. Intensificar los programas y las acciones de gobierno orientadas a incrementar el capital humano y la calificación de la fuerza de trabajo de los grupos de edad activos.
- 1.1.9. Adecuar los programas y servicios de salud al cambio poblacional y a la cultura de la urbanización que modifica pautas del comportamiento humano.

1.2 Reorientar la Distribución de la Población**OBJETIVO:**

Propiciar mejores equilibrios en el crecimiento de los centros poblacionales y estimular la integración de sistemas urbano–regionales, para elevar la calidad de vida de sus habitantes.

ESTRATEGIA:

Adaptar e intensificar la obra pública estatal y municipal de acuerdo con la dinámica demográfica.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.2.1. Revisar las políticas de desarrollo urbano y adaptar su planeación a las necesidades de ciudades, localidades rurales y en proceso de urbanización.
- 1.2.2. Fortalecer las acciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que inciden en el desarrollo de las ciudades y centros de población.
- 1.2.3. Ampliar y diversificar los servicios básicos entre ciudades y centros de poblaciones urbanas y rurales, a fin de lograr un desarrollo territorial equitativo.
- 1.2.4. Propiciar las condiciones para el desarrollo de sistemas de ciudades, a fin de contribuir a abatir las desigualdades interregionales e intrarregionales.
- 1.2.5. Generar una oferta de suelo y servicios básicos accesible a los grupos de la población de menores ingresos.
- 1.2.6. Promover planes crediticios y de asignación de vivienda que deriven de modo transparente, en beneficio de la población.
- 1.2.7. Alentar el desarrollo de las áreas rurales o en transición rural - urbana como opción de residencia y destino de los flujos migratorios.
- 1.2.8. Acrecentar las acciones destinadas a mejorar el hábitat de la población urbana y rural, sobre todo aquella que reside en zonas marginadas.
- 1.2.9. Promover acciones que contribuyan a reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población residente en zonas de riesgo y apoyarla en circunstancias de desastre.

1.3. Retos de las Migraciones Internas y Externas**OBJETIVO:**

Acompasar los diversos flujos migratorios que propicien intensos procesos de urbanización y poblamiento de ciudades y nuevos centros de población.

ESTRATEGIA:

Definir y poner en marcha una política pública tendiente a atender causas y efectos del movimiento migratorio, en el marco del desarrollo estatal.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.3.1. Fortalecer la política de atención al movimiento migratorio que se registra en el estado.

- 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.

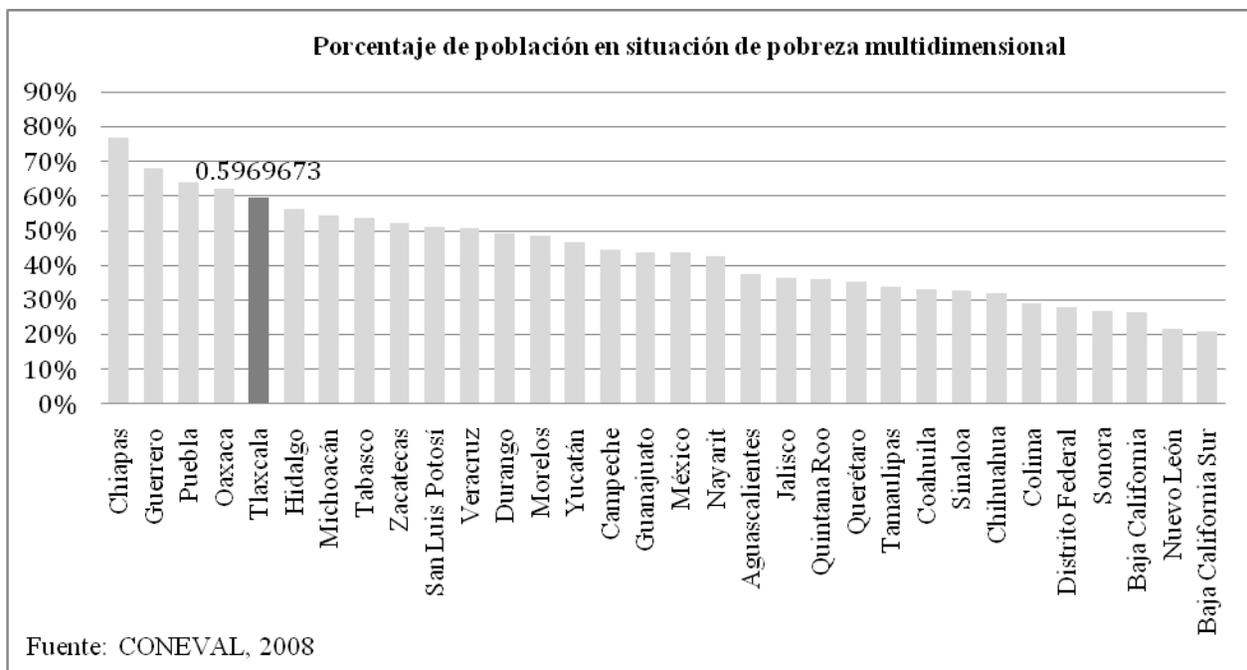
2. Lucha Frontal contra la Desigualdad, la Pobreza y la Marginación

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.⁴⁵



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.

⁴⁵ 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, Alzayanca, 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 todos 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

sus tareas con la sensibilidad y ética necesarias para direccionar adecuadamente todas las acciones encaminadas a combatir la pobreza y abatir la desigualdad.

También, se coordinarán esfuerzos institucionales para establecer canales de participación social en la estructuración de los programas, el seguimiento de las acciones y la evaluación de los resultados, con objeto de que sean conocidos por la sociedad mediante asambleas comunitarias y los medios masivos de comunicación en todo el estado.

En Tlaxcala, se dará prioridad a la atención a las personas con algún tipo de vulnerabilidad, se fortalecerán las procuradurías especializadas en la atención a menores, en la violencia de género, en la violencia intrafamiliar y en la trata de personas; se estructurarán los programas para la prevención, detección y tratamiento a la discapacidad que puedan impedir la integración al sistema laboral.

Asimismo, se pondrá énfasis en el desarrollo de proyectos productivos para comunidades de alta marginación; se desarrollarán intensas campañas preventivas de salud para evitar enfermedades; se perfeccionarán los programas nutricionales, y se pugnarán por la recuperación y el arraigo de valores sociales en el seno de las familias tlaxcaltecas.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

2.1. Participación Incluyente, Estrategia Central para Reconstruir el Tejido Social

OBJETIVO:

Fomentar el impulso solidario entre la población para recuperar sus valores, principios y métodos y colocarla como elemento esencial para reconstruir el tejido social.

ESTRATEGIA:

Impulsar una política social en favor de la igualdad, desarrollando líneas de acción integrales, interinstitucionales, transversales y con alto sentido humanista, para disminuir el porcentaje de la población en pobreza multidimensional, sin descuidar a la población en general.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.1.1. Inducir la creación de comités comunitarios para la vigilancia, seguimiento y evaluación de las estrategias y líneas de acción de las políticas y programas sociales.
- 2.1.2. Impulsar la “cultura de la participación incluyente” mediante un programa que considere; cursos, conferencias, pláticas, en las comunidades y zonas urbanas del estado, con el propósito de que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones ante autoridades, instituciones, así como las leyes y reglamentos que tengan que ver con el desarrollo social.
- 2.1.3. Impulsar programas interinstitucionales, que tengan como propósito la atención y el adecuado desarrollo de las relaciones intrafamiliares y el maltrato infantil.
- 2.1.4. Coordinar con los gobiernos municipales, el diseño y ejecución programas permanentes de capacitación integral en liderazgo, elaboración y evaluación de políticas públicas para el desarrollo social.
- 2.1.5. Fomentar la creación de contralorías sociales comunitarias, a fin de evaluar permanentemente la aplicación de los programas sociales.
- 2.1.6. Impulsar un Sistema Estatal de Capacitación y Certificación para la Formación de capital humano, buscando garantizar su inserción al mercado laboral.

2.2. Readecuación de los Programas Sociales en la Entidad**OBJETIVO:**

Ampliar la cobertura y reorientar los programas sociales y estructurar nuevos, fomentando que contengan alto sentido de participación social productiva.

ESTRATEGIA:

Revertir las tendencias negativas, determinadas en el acceso de amplios segmentos de la población a los servicios de salud, seguridad social, alimentación y empleos productivos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.2.1. Gestionar ante el gobierno federal, la ampliación de la cobertura de los programas sociales, a fin de canalizarlos hacia las zonas de marginación y lograr que sus habitantes tengan acceso a los servicios de drenaje y agua potable.
- 2.2.2. Gestionar la reorientación del programa federal “Oportunidades”, con el propósito de revertir las carencias de los habitantes de zonas marginadas

rurales y urbanas, así como la inclusión de las instancias de los gobiernos estatal y municipal en los espacios de toma de decisiones.

- 2.2.3. Revisar y actualizar los programas de atención y apoyo a las personas adultas mayores de la entidad, bajo criterios de integralidad y equidad.

A través del SEDIF Tlaxcala, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- 2.2.4. Gestionar con el gobierno federal y los gobiernos municipales, la ampliación de la cobertura del programa de “Estancias Infantiles” para apoyar a las madres trabajadoras en el campo y la ciudad, poniendo énfasis en las zonas con mayores desigualdades sociales.
- 2.2.5. Coordinar con el gobierno federal el fomento a la ampliación y reorientación en la cobertura del programa federal de “Abasto Social de Leche”, a fin de contribuir a la estructuración de un piso básico nutricional a los niños de hogares en pobreza multidimensional.
- 2.2.6. Atender a menores de 5 años en riesgo y no escolarizados, para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.
- 2.2.7. Impulsar el programa de “Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y Familias en Desamparo”, fomentando la integración de esquemas alimentarios de calidad nutricia.
- 2.2.8. Fomentar los programas de “Desayunos Escolares” en sus modalidades frías y calientes, así como realizar acciones de orientación alimentaria y desarrollo comunitario para promover una alimentación correcta entre la población atendida.
- 2.2.9. Promover una intensa campaña de información acerca las adicciones, el embarazo en los adolescentes, el trabajo y la explotación sexual infantil, la integración familiar, para coadyuvar a combatir sus efectos negativos en estos grupos de la sociedad.
- 2.2.10. Otorgar apoyos económicos, en especie y funcionales, así como la canalización médica oportuna de segundo y tercer nivel a población vulnerable de comunidades urbanas y rurales.
- 2.2.11. Realizar estudios socioeconómicos y visitas a los domicilios en las zonas urbanas y rurales, a partir de las demandas y solicitudes, a fin de determinar los apoyos a otorgar a la población más vulnerable.
- 2.2.12. Realizar acciones para apoyar a la población víctima de maltrato y/o abandono, canalizando a los menores, adultos mayores e indigentes a los albergues y centros asistenciales.

- 2.2.13. Otorgar capacitación para el acceso al mercado laboral con mayores ventajas a los adolescentes, jóvenes y adultos mayores concentrados en los albergues y centros de asistencia social.
- 2.2.14. Estructurar, en coordinación con gobiernos municipales, campañas y jornadas permanentes preventivas de salud para menores, adultos mayores, llevando a las zonas de mayor marginación las unidades móviles de salud.
- 2.2.15. Desarrollar proyectos productivos para comunidades de alta y muy alta marginación, en materia de cultivo, habilitación y manejo de hortalizas, aves de postura, así como paquetes hidráulicos y cisternas, con tecnología y materiales de las regiones.
- 2.2.16. Impulsar acciones para brindar asesoría social y jurídica, de la misma forma, ofrecer apoyo en trámites de juicios en materia familiar a personas de escasos recursos, pláticas de orientación en derecho familiar a familias de comunidades marginadas.
- 2.2.17. Fortalecer las Procuradurías de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, de la Unidad Especializada contra la Violencia Intrafamiliar.
- 2.2.18. Combatir el maltrato a menores, se incrementarán las acciones para brindar orientación sexual y difusión de los derechos de los niños.
- 2.2.19. Promover la creación de un espacio de protección a los miembros de las familias que viven en situaciones de violencia familiar, y conformar un Sistema Informático de Adopciones.
- 2.2.20. Impulsar un programa para prevenir la trata de personas y evaluar la creación de un albergue para personas víctimas de la trata.

2.3 Ampliación y Fortalecimiento de la Infraestructura Social

OBJETIVO:

Desarrollar acciones para ampliar la cobertura de la infraestructura social y fortalecer la existente, para abatir las carencias sociales de las comunidades urbanas y rurales.

ESTRATEGIA:

Incrementar las acciones para desarrollar la infraestructura social, con el propósito de abatir las deficiencias en la cobertura de los servicios de salud, del deporte, la educación, la cultura y el sano esparcimiento.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.3.1. Recuperar espacios públicos para ampliar la infraestructura social y facilitar acciones que permitan resarcir el tejido social.

- 2.3.2. En coordinación con el Gobierno Federal, fomentar la ampliación del número de estancias infantiles para apoyar a las familias más desprotegidas.
- 2.3.3. En coordinación con los gobiernos federal y municipal, ampliar la red de Centros de Desarrollo Comunitario para mejorar la infraestructura social.
- 2.3.4. En coordinación con el gobierno federal y los municipios, ampliar la cobertura del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, para crear y mejorar la infraestructura social básica y de servicios.
- 2.3.5. Fortalecer los lazos de identidad y fomentar el arraigo de los tlaxcaltecas a sus comunidades de origen, a través de la ampliación del programa de mejora a la infraestructura social comunitaria, “3 x 1 para Migrantes”.
- 2.3.6. Implementar el “Programa de Infraestructura Social Básica, así como el programa “Firmeza por una Vivienda Digna” que permitan abatir el rezago social de la población.

2.4. Reorientación y Descentralización del Gasto Social

OBJETIVO:

Incrementar la eficiencia de los programas sociales, descentralizar la operación y el ejercicio del gasto social, fomentando el desarrollo social de las comunidades urbanas y rurales con mayores índices de marginación y pobreza.

ESTRATEGIA:

Fortalecer la coordinación con la federación y los municipios, para lograr la mayor eficiencia de los programas sociales existentes, reorientándolos hacia las zonas con mayor marginación, descentralizando con un sentido democrático, la operación y el ejercicio del gasto social.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 2.4.1. Reorientar el gasto social, para diseñar los programas productivos destinados a los grupos vulnerables, en coordinación con los gobiernos municipales.
- 2.4.2. Canalizar el gasto social para la realización de proyectos de obras de infraestructura, concertados con los gobiernos municipales y organizaciones civiles y comunitarias.

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.⁴⁶

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

⁴⁶ 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.⁴⁷

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.

⁴⁷ 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.⁴⁸

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.

⁴⁸ 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.

Se consolidarán los programas de salud vigentes en la entidad, con nuevas estrategias que permitan ampliar su cobertura y elevar la calidad de los servicios a la población.

En cuanto al Sistema de Protección Social en Salud, mejor conocido como Seguro Popular, donde Tlaxcala aparentemente ya alcanzó la cobertura universal mediante la afiliación de 750 mil personas, se validará en campo esta información y se incrementarán los esfuerzos para consolidar este avance que en su caso se haya dado en beneficio de la población del estado.

En coordinación con el gobierno federal y los gobiernos municipales, ejerceremos con transparencia el gasto público en salud, para enfrentar tanto los rezagos acumulados, como los nuevos retos que colocarán a la población de Tlaxcala en el centro de las políticas y programas del Sistema Estatal de Salud.

Se gestionará que la Junta Directiva de Salud de Tlaxcala, ejerza las facultades que le asigna la ley estatal de salud vigente, para que apruebe las modificaciones al presupuesto del sector y, por medio de esto, sea factible obtener los recursos económicos suficientes para dar atención cabal a las crecientes demandas sociales en materia de salud.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

3.1. Modernización del Sistema Estatal de Salud

OBJETIVO:

Promover un proceso de modernización del Sistema Estatal de Salud, que facilite la integración efectiva de sus tres niveles de atención, otorgue prioridad a la ampliación de su infraestructura, recursos humanos, equipamiento y fortalezca su capacidad de atender el incremento de la demanda social de servicios de salud.

ESTRATEGIA:

Es necesario, suscitar un proceso de modernización operativa y administrativa del Sistema Estatal de Salud, que fortalezca su capacidad para enfrentar los retos en este ámbito del desarrollo, sustentado en una coordinación institucional eficaz, en una

adecuada planeación y programación de los servicios, así como en un mejor uso y evaluación del gasto público.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.1.1. Propiciar una integración adecuada entre los tres niveles de atención en nuestro Sistema de Salud, mediante un proceso de planeación integral que defina sus prioridades, objetivos, instrumentos y etapas.
- 3.1.2. Establecer acuerdos entre los sectores público y privado para la realización de tareas comunes que potencialicen su efecto y aceleren la integración del Sistema Estatal de Salud.
- 3.1.3. Concertar con el gobierno federal las inversiones que se requieren para ampliar la infraestructura, la dotación de recursos humanos capacitados y para resolver las carencias observadas en los tres niveles de atención.
- 3.1.4. Reorganizar la estructura institucional del sector público, para facilitar el proceso de modernización operativo y administrativo del Sistema de Salud.
- 3.1.5. Ampliar los apoyos del Centro de Capacitación Estatal, cuyas actividades son decisivas para elevar la calidad de atención en todos los niveles y así dar respuesta a los reclamos de los habitantes de Tlaxcala.
- 3.1.6. Dar prioridad a la ampliación y distribución racional del número de unidades médicas del primer nivel de atención, para fortalecer su capacidad de afrontar la creciente demanda social de servicios de salud.
- 3.1.7. Incrementar la dotación de personal médico y paramédico capacitado, de equipos, medicinas y materiales de curación; y mejorar las instalaciones del primer nivel, elevando la prestación de servicios oportunos.
- 3.1.8. Priorizar a la ampliación de la infraestructura en el segundo nivel de atención, para extender su capacidad de ofrecer servicios de hospitalización y consulta externa.
- 3.1.9. Atender con eficacia las necesidades de equipos quirúrgicos, insumos y materiales especializados del segundo nivel, mediante una programación administrativa que auspicie, el oportuno suministro de las herramientas de salud y disminuya costos.
- 3.1.10. Fortalecer las áreas de especialidad médica del tercer nivel de atención, mediante una planeación integral que defina sus prioridades y atienda todos sus requerimientos.
- 3.1.11. Intensificar el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura y del equipamiento de los centros de salud y de los hospitales.
- 3.1.12. Promover licitaciones oportunas de insumos hospitalarios para disminuir costos y asegurar la entrega continua y oportuna, particularmente de medicamentos, material de curación y equipos biomédicos.

- 3.1.13. Establecer una supervisión permanente de los recursos humanos intrahospitalarios y hacer gestiones con las unidades formadoras de especialistas para la provisión de médicos a las unidades del estado.
- 3.1.14. Impulsar la supervisión y asesoría sistemática de hospitales y centros de salud con la finalidad de lograr la mejora continua de los procesos.
- 3.1.15. Establecer un programa de capacitación continua al personal, de acuerdo a un diagnóstico previo.
- 3.1.16. Estrechar los vínculos entre la Secretaría de Salud y las instituciones de seguridad social federales para lograr el cumplimiento de objetivos comunes, mediante reuniones periódicas de la coordinación intersectorial.
- 3.1.17. Realizar gestiones inter-institucionales estatales para la entrega de obras o equipamiento de hospitales pendientes. Fortalecer las áreas de especialidad médica del tercer nivel de atención, mediante una planeación integral que defina sus prioridades y atienda todos sus requerimientos.
- 3.1.18. Consolidar la Infraestructura Medico–Hospitalaria de la entidad, para optimizar los servicios de salud y el uso de los recursos públicos.

3.2. Desafíos para el Sistema Estatal de Salud

OBJETIVO:

Disminuir las causas de mortalidad en el estado, que provoca la incidencia de enfermedades que contribuyen a elevar los índices respectivos, fortaleciendo tanto las políticas como los programas y coadyuvar así al cuidado integral de la salud de los habitantes del estado.

ESTRATEGIA:

Fortalecer políticas y programas de salud, para disminuir la incidencia de las enfermedades que figuran entre las diez causas de mortalidad en el estado. Por tanto, es indispensable una planeación que incorpore el análisis de las realidades que propician tal incidencia y permita el avance hacia ese objetivo.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.2.1. Impulsar la detección temprana de los casos de Diabetes Mellitus, Hipertensión Arterial, Obesidad, Riesgo Cardiovascular, Depresión e Hiperplasia Benigna.
- 3.2.2. Actualizar los programas estatales orientados al control de la Diabetes Mellitus, para fortalecer las acciones estratégicas en torno al diagnóstico, seguimiento y evaluación de su avance mediante indicadores de resultados.

- 3.2.3. Auspiciar el manejo integral de los casos existentes para evitar o retrasar sus complicaciones y enviar casos complicados al segundo nivel de atención.
- 3.2.4. Establecer mecanismos para dar prioridad a la atención de las patologías del sistema circulatorio en los tres niveles del sistema de salud, para avanzar hacia la meta de bajar los índices de mortalidad que se registran en el estado.
- 3.2.5. Fomentar el desarrollo de acciones conjuntas de las instituciones públicas del sector salud, para contribuir a reducir la incidencia que se registra, así como para disminuir la mortalidad por padecimientos cardiovasculares.
- 3.2.6. Fortalecer la coordinación de las instituciones públicas de los sectores de salud y educativo, para revertir el incremento de nuevos casos de obesidad y avanzar hacia las metas y objetivos del Acuerdo Nacional sobre Salud Alimentaria.
- 3.2.7. Intensificar las acciones de promoción de la salud para disminuir los factores de riesgo y estimular una cultura de prevención y atención médica sistemática de las enfermedades crónico - degenerativas.
- 3.2.8. Auspiciar la detección temprana de la Enfermedad Renal Crónica y verificar el control metabólico de los pacientes, mediante la aplicación de las pruebas correspondientes.
- 3.2.9. Continuar con la Acreditación de grupos G.A.M. (Grupos de Ayuda Mutua) como estrategia para mejorar el control metabólico.
- 3.2.10. Capacitar al personal en servicio con las acciones necesarias para mejorar el control metabólico.
- 3.2.11. Reforzar el Programa de Atención a la Salud Mental y Adicciones, a través de la estructura hospitalaria y de las Unidades Médicas Especializadas Nueva Vida (UNEME CAPA).
- 3.2.12. Ampliar las unidades de toma de citologías para realizar jornadas intensivas de detección, y disminuir el tiempo de entrega de resultados del Laboratorio Estatal de Salud, para lo cual se le dotará del equipamiento necesario.
- 3.2.13. Equipar a las áreas de Estimulación Temprana, en las unidades de primer nivel, logrando con ello una atención óptima.
- 3.2.14. Continuar la difusión entre las comunidades de las medidas de salud preventivas, a través de material informativo y pláticas sobre enfermedades epidémicas.
- 3.2.15. Ampliar la oferta de prueba diagnóstica (Baciloscopía) a toda la población con sintomatología respiratoria que presente manchas hipo e hipercrómicas anestésicas.
- 3.2.16. Mantener la administración del Tratamiento Acortado Estrictamente Supervisado (T.A.E.S.) a todos los casos de Tuberculosis diagnosticados.

- 3.2.17. Continuar con la administración de Poliquimioterapia a todos los casos de Lepra diagnosticados, efectuar su seguimiento puntual e intensificar la búsqueda de contactos.
- 3.2.18. Mantener al estado Libre de la Transmisión del Paludismo, intensificando las acciones permanentes de vigilancia epidemiológica.
- 3.2.19. Auspiciar la coordinación con las autoridades federales del sector para la aplicación de los programas nacionales de Alcoholimetría, Primer Respondiente de la Atención inmediata de las Urgencias Médicas, Soporte Vital Básico, de Línea Basal y la realización de campañas de prevención de accidentes.
- 3.2.20. Desarrollar el Sistema de Expediente Clínico Electrónico, cumpliendo con los estándares establecidos en la normatividad correspondiente

3.3 Fortalecimiento de la Medicina Preventiva

OBJETIVO:

Fortalecer los sistemas estatales de prevención de enfermedades y los programas de promoción de la salud, siguiendo lineamientos nacionales e internacionales del sector, para crear las condiciones que propicien el mejoramiento de salud, tanto individual como colectiva, en el estado.

ESTRATEGIA:

Promover la ampliación, fortalecimiento y modernización de las unidades del primer nivel de atención con el objetivo de mejorar su desempeño en la instrumentación de los programas de medicina preventiva y de promoción de la salud, También es necesario impulsar una innovadora práctica de salud pública para intensificar la participación social y que tanto las comunidades como las personas mejoren su calidad de vida.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.3.1. Fomentar una política de medicina preventiva que permita a nuestro sistema de salud cumplir con su misión de mejorar la salud de la población del estado, mediante la implantación de programas eficientes y acciones solidarias.
- 3.3.2. Fortalecer los programas de medicina preventiva ampliando acuerdos con las autoridades federales y municipales e instituciones especializadas y centros de investigación.
- 3.3.3. Asegurar que el 100% de niños menores de cinco años reciban atención en las Semanas Nacionales de Salud y en los esquemas de vacunación.

- 3.3.4. Consolidar el Programa de Educación Saludable, mediante una adecuada coordinación con las autoridades educativas, para impulsar el cuidado integral de la salud entre las comunidades escolares.
- 3.3.5. Intensificar el programa “Promoción de la Salud en el Estado”, con la participación de las autoridades comunitarias, para ejecutar acciones dirigidas a mejorar la salud física, mental y social de la población.
- 3.3.6. Impulsar el establecimiento de un diagnóstico municipal sobre condiciones generales de salud de la población, para formular programas específicos en este nivel de gobierno.
- 3.3.7. Fortalecer el “Programa de Salud Ambiental”, para monitorear y evaluar mejor los riesgos de afectaciones al medio ambiente que implican daños a la salud.
- 3.3.8. Consolidar la coordinación con instituciones federales del medio ambiente y del agua, para mejorar los programas de verificación sanitaria, manejo de residuos tóxicos y saneamiento básico.
- 3.3.9. Impulsar el “Programa Escuela y Salud” en coordinación con las autoridades de Educación Pública.
- 3.3.10. Mantener la cobertura efectiva y el uso adecuado y eficiente de las Cartillas Nacionales de Salud.
- 3.3.11. Auspiciar una capacitación intensiva del personal médico en temas de promoción de la salud, así como fomentar la utilización de los servicios de salud para garantizar su atención médica preventiva.
- 3.3.12. Promover el desarrollo de proyectos municipales de promoción de la salud, orientados a disminuir la problemática de salud local, con énfasis en comunidades menores a 2,500 habitantes.

3.4. Transición Epidemiológica y Salud Reproductiva

OBJETIVO:

Atender con eficacia y eficiencia, los problemas derivados de la transición epidemiológica y de la salud reproductiva en la entidad.

ESTRATEGIA:

Para enfrentar mejor la transición epidemiológica que se observa en la entidad y así consolidar la política de salud reproductiva, se deben reordenar y adecuar los programas y acciones respectivos; fortaleciendo el sistema de evaluación y estandarizando los indicadores del desempeño, elevando la calidad y oportunidad de los servicios que se proporcionan.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.4.1. Implantar una política de salud, que permita atender un perfil epidemiológico donde coexisten los padecimientos crónico - degenerativos y los infecciosos que provocan problemas de salud complejos.
- 3.4.2. Facilitar la toma de decisiones intensificando el uso del sistema estatal de información en salud, mediante el cual se recopila, procesa y analizan datos que reflejan los cambios demográficos y epidemiológicos en la entidad.
- 3.4.3. Lograr una cobertura universal de salud con servicios de calidad y atender con eficacia a la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, para disminuir el índice de mortalidad materna en la entidad, coadyuvando al cumplimiento de las metas comprometidas por México ante la ONU.
- 3.4.4. Continuar con la implementación de las Estrategias de Madrinas Obstétricas, Módulos MATER, Transporte y Posadas de Atención a la Mujer Embarazada
- 3.4.5. Garantizar que las acciones establecidas en el programa federal “Arranque Parejo en la Vida” mejoren para alcanzar las metas comprometidas. Así como que impacten las acciones del Programa de Planificación Familiar.
- 3.4.6. Incrementar y fortalecer la atención prenatal para disminuir el índice de mortalidad infantil en el estado
- 3.4.7. Desarrollar las acciones necesarias que permitan consolidar los avances para disminuir la mortalidad de enfermedades como el cáncer de mama y el cáncer cérvico - uterino en el estado.
- 3.4.8. Fortalecer los programas de educación sobre salud reproductiva e intensificar su difusión, mediante acuerdos con el Sistema Educativo de la entidad y con los medios de comunicación social.
- 3.4.9. Disminuir los embarazos en la población adolescente, mediante acciones informativas que faciliten la toma de conciencia sobre la problemática y riesgos en salud que implica el embarazo, utilizando simuladores de maternidad - paternidad entre niños y jóvenes de 10 a 19 años, con la custodia de bebés virtuales y simuladores de embarazo.
- 3.4.10. Llevar a cabo las acciones necesarias para la Estimulación Temprana en Menores de 5 años, garantizando así el mejoramiento a la atención de la salud de la Infancia y la Adolescencia.
- 3.4.11. Detección oportuna de la desnutrición infantil así como su tratamiento, vigilancia y seguimiento, para lograr el buen desarrollo de niños sanos.
- 3.4.12. Promover mecanismos para dar continuidad a la Detección temprana de Hipoacusia Neonatal.
- 3.4.13. Garantizar la atención médica gratuita a las familias inscritas en los programas federales correspondientes, la dotación de complementos alimenticios para la niñez y la promoción de estilos de vida saludables.

3.5. Acceso Universal a los Servicios de Salud

OBJETIVO:

Fortalecer las acciones orientadas a promover un avance significativo hacia el acceso equitativo y universal a los servicios de salud, abatiendo los rezagos existentes en esta materia sin diferenciación por condición económica, política o social.

ESTRATEGIA:

Lograr un avance consistente hacia el acceso universal de la población del estado a los servicios de salud, a través de instrumentar una nueva política estatal que elimine las inequidades y rezagos existentes, con prioridad en las zonas de menor desarrollo para impulsar una eficiente coordinación entre los niveles de gobierno y coadyuvar a la consolidación del Sistema Estatal de Salud.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 3.5.1. Fortalecer la coordinación institucional con el gobierno federal y con el sector privado, para conjuntar esfuerzos y avanzar hacia el objetivo de lograr el acceso universal de la población a los servicios de salud.
- 3.5.2. Gestionar el incremento de los recursos económicos necesarios para ampliar y modernizar y equipar la infraestructura del OPD Salud de Tlaxcala, con el fin de mejorar su cobertura de servicios.
- 3.5.3. Promover la reorganización operativa de las instituciones públicas del sector salud, bajo criterios de mayor eficiencia y calidad en los servicios.
- 3.5.4. Aumentar la inversión en recursos humanos, capacitación e investigación científica y tecnológica, para impulsar una atención integral de la salud.
- 3.5.5. Vigilar la coherencia metodológica de la programación, presupuesto y evaluación, al definir la política de financiamiento del Sistema Estatal de Salud.
- 3.5.6. Actualizar el marco normativo en materia administrativa, para garantizar el uso eficiente de los recursos económicos y materiales, consolidando la capacidad del sistema de salud para transformarlos en servicios oportunos y eficientes en beneficio de toda la población.
- 3.5.7. Impulsar alianzas estratégicas con los municipios y las comunidades para instrumentar programas y acciones dirigidos a eliminar inequidades y rezagos, dando prioridad a las zonas rurales y urbanas marginadas.
- 3.5.8. Promover la protección financiera de la población, mediante acciones que buscan evitar el gasto de bolsillo catastrófico por motivos de salud.

- 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.⁴⁹

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

⁴⁹ 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.⁵⁰

⁵⁰ 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 1,870.⁵¹

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

⁵¹ Departamento de Estadística SEP Tlaxcala.

desarrollo de competencias, fortalecer la lectura, desarrollar el pensamiento lógico-matemático, ofrecer la adquisición de una segunda lengua, son líneas que nos permitirán formar ciudadanos con las herramientas necesarias para enfrentarse a los retos que significa vivir en una sociedad en constante cambio, ciudadanos que se adapten sin mayor problema a los diferentes contextos en los que se desenvuelven, y que en su conjunto sean ciudadanos que coadyuven al desarrollo de nuestra entidad.

En este sentido, un cambio en la educación acorde a las demandas actuales, exige que todos los habitantes de la entidad, tengan la oportunidad de continuar adquiriendo los conocimientos, habilidades o destrezas que requieran para desarrollar su actividad laboral o profesional con la mayor productividad, igualmente debe brindarse la oportunidad a todos para que adquieran competencias nuevas o diferentes, a fin de facilitar su incorporación a otro tipo de actividades que les ofrezcan mejores posibilidades en su actividad productiva.

Sin duda, el principal agente del cambio es el maestro, pero el sujeto impulsor es el estudiante mismo que desde la educación básica debe asimilar e interiorizar que vivirá en un mundo competitivo en extremo, por lo cual debe esforzarse en desarrollar su capacidad personal de adquirir conocimiento y resolver problemas, así como, desplegar sus habilidades prácticas y adquirir valores individuales y colectivos que lo capaciten para contribuir tanto a su realización personal como de la comunidad en que habita. Éxito personal y bienestar colectivo se encuentran íntimamente asociados en toda colectividad bien ordenada que aspire a vivir en un clima de seguridad, tolerancia, respeto y acatamiento del orden jurídico de ahí que resulte indispensable inculcar, a lo largo del proceso educativo, estos valores democráticos, al igual que la laboriosidad, constancia y honradez sin descuidar los referentes a la identidad tlaxcalteca y a la unidad nacional.

Así mismo, una eficiente interrelación entre escuela y aparato productivo permitirá, familiarizar al estudiante con las prácticas, requerimientos y problemas que plantea una rama productiva. Por otra parte, permitirá a los directivos de la escuela, docentes y personal técnico una actualización permanente de los planes y contenidos de los programas educativos, así como del profesorado y, en su caso, de la infraestructura especializada y de apoyo.

La renovación del sistema educativo del estado, es una tarea compleja que no admite dilación alguna y mucho menos improvisaciones o ligerezas. De ahí la importancia de la estrategia; algunas modificaciones tendrán que llevarse a cabo en etapas, otras deberán seguir los lineamientos generales de la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo a lo dispuesto por el marco jurídico que rige; muchas otras facultades dependerán de las autoridades estatales y municipales y varias de ellas serán concurrentes.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

4.1. Ampliar la Cobertura Escolar Respondiendo a los Principios de Calidad, Pertinencia y Equidad

OBJETIVO:

Establecer los mecanismos pertinentes para que la población en general tenga acceso a una educación de calidad con equidad, pertinencia y relevancia, ofreciendo una educación incluyente a la población con capacidades diferentes y en condiciones de vulnerabilidad, ampliando la atención educativa que se brinda a las niñas y los niños de las madres y padres que trabajan.

ESTRATEGIA:

Utilizar al máximo los espacios escolares disponibles y los recursos humanos especializados y disponibles, a efecto de ampliar la cobertura en educación básica, media superior y superior.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

Educación Básica

- 4.1.1. Asegurar, a través de la gestión de los recursos humanos y financieros, que todas las instituciones cuenten con el personal docente necesario.
- 4.1.2. Establecer los mecanismos pertinentes para que los educandos, de acuerdo al nivel de estudios en el que se encuentren, ingresen, permanezcan y concluyan su educación.
- 4.1.3. Ampliar los servicios educativos en educación inicial y preescolar.
- 4.1.4. Mejorar el acceso, permanencia y logro escolar, a partir del diseño, fortalecimiento y articulación de los programas que otorguen atención prioritaria a la educación de los niños en situaciones de calle, en condiciones de

vulnerabilidad o con discapacidad, aplicados éstos por grupos de profesionales multidisciplinarios.

- 4.1.5. Consolidar y articular los esfuerzos de alfabetización y certificación de la educación básica.
- 4.1.6. Establecer programas orientados a reducir la deserción y el fracaso escolar
- 4.1.7. Gestionar los recursos económicos suficientes para atender las necesidades educativas y de estancia para las niñas y los niños de madres trabajadoras, mediante proyectos específicos.
- 4.1.8. Establecer y en su caso fortalecer los programas compensatorios en aquellos planteles públicos que más lo requieran, en particular los dedicados a la población indígena y otros atendidos por el CONAFE.
- 4.1.9. Reducir las desigualdades e impulsar las oportunidades para todos, mediante la ampliación del número de becas educativas para alumnos de educación básica, que se otorgan en función del nivel de ingreso familiar.
- 4.1.10. Consolidar los consejos escolares o sus equivalentes a fin de permitir una mayor vinculación de la escuela con la sociedad y en particular con su entorno inmediato.

Educación Media Superior y Superior

- 4.1.11. Ampliar los servicios en educación media superior y superior, tanto en modalidad escolarizada, no escolarizada, mixta y en línea o a distancia.
- 4.1.12. Fortalecer los programas de formación y capacitación para el trabajo.
- 4.1.13. Apoyar la expansión de la educación no presencial y a distancia con criterios y estándares de calidad e innovación permanentes.
- 4.1.14. Mantener el financiamiento estatal que requiere el nivel de educación media superior, bajo los convenios de apoyo federal en torno al Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior.
- 4.1.15. Consolidar los Consejos Estatales para la Planeación de Educación Media Superior y Superior (CEPEM y COEPES) como instancias de coordinación, planeación, evaluación y toma de decisiones para la mejora continua.
- 4.1.16. Diversificar la oferta educativa existente y crear nuevos campos de estudio de acuerdo a las necesidades demandantes.
- 4.1.17. Establecer canales de vinculación con los sectores productivos en cada institución pública que en forma permanente revisen la pertinencia de las modalidades educativas que se ofrecen en cada región del estado.
- 4.1.18. Buscar una mayor coordinación entre las instituciones públicas para evitar las duplicaciones innecesarias en los programas que se ofrecen.
- 4.1.19. Promover la creación de nuevos programas tecnológicos y profesionales en áreas que respondan a las condiciones de cada región del estado, como

pueden ser la generación de energía no convencional, la agricultura orgánica o la hidroponía.

- 4.1.20. En coordinación con las autoridades federales y de instituciones educativas correspondientes facilitar la movilidad horizontal de los estudiantes del nivel medio superior para que puedan transitar de una modalidad educativa a otra y les sean reconocidos los conocimientos y competencias adquiridas.
- 4.1.21. Con absoluto respeto a las vocaciones individuales promover las modalidades tecnológicas y profesionales e incrementar la eficiencia terminal.
- 4.1.22. Reducir las desigualdades e impulsar las oportunidades para todos, mediante la ampliación del número de becas educativas para alumnos de educación media superior y superior, que se otorgan en función del nivel de ingreso familiar.

4.2. Educación Integral para Mejorar la Calidad de la Enseñanza

OBJETIVO:

Mejorar las competencias y la adquisición de conocimientos de los alumnos, ofreciendo un currículo que incorpore la lectura, el razonamiento lógico – matemático, el inglés como segunda lengua y el uso de las computadoras en el proceso enseñanza – aprendizaje, fortaleciendo la educación en valores para la formación de las generaciones futuras basadas en el respeto y la democracia.

ESTRATEGIA:

Establecer los mecanismos conducentes para que los educandos, al finalizar su educación básica, media superior y superior tengan un desarrollo integral basado en los cuatro pilares del conocimiento: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

Educación Básica

- 4.2.1. Generar y estimular las habilidades y procesos de pensamiento de los educandos.
- 4.2.2. Promover la integración y el compañerismo de los alumnos en clases y propiciar la práctica de valores.
- 4.2.3. Desarrollar en los alumnos habilidades cognitivas, metacognitivas e interpersonales.
- 4.2.4. Realizar estudios sobre las condiciones de las bibliotecas escolares para mejorarlas o fortalecerlas.

- 4.2.5. Ofertar cursos de especialización sobre cultura escrita y uso adecuado de las bibliotecas escolares para fortalecer la lectura.
- 4.2.6. Favorecer la comprensión lectora, en temas como la integración de la lectura y la escritura en el aprendizaje de todas las materias y la promoción social de la lectura.
- 4.2.7. Privilegiar el desarrollo de la observación, imaginación e intuición en los alumnos para fortalecer el pensamiento lógico – matemático.
- 4.2.8. Establecer acciones que conduzcan a los educandos hacia el descubrimiento del conocimiento mediante la investigación y que lo impulse hacia la creatividad.
- 4.2.9. Sensibilizar a los alumnos sobre la existencia de una lengua diferente a la materna y familiarizarlo con ella.
- 4.2.10. Generar los mecanismos pertinentes para que maestros y alumnos utilicen el inglés, de manera que puedan reconocer, entender y emplear expresiones ampliamente utilizadas en diferentes ámbitos sociales.
- 4.2.11. Propiciar la participación de los alumnos en actividades para la enseñanza del idioma inglés.
- 4.2.12. Fortalecer la utilización eficaz de las tecnologías de información y comunicación en los procesos educativos, orientándola hacia una sociedad de la información y del conocimiento.
- 4.2.13. Gestionar la firma de convenios de colaboración con diferentes instituciones y/o la concurrencia de presupuestos extraordinarios para la adquisición y distribución de equipamiento y recursos tecnológicos en el ámbito educativo.
- 4.2.14. Apoyar e impulsar actividades que incorporen las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el proceso enseñanza – aprendizaje.
- 4.2.15. Establecer alianzas con diversas organizaciones para el fortalecimiento del uso de las Tecnologías de la Información en el ámbito educativo.
- 4.2.16. Desarrollar programas que fomente el desarrollo de los valores.
- 4.2.17. Propiciar la colaboración de los padres de familia en la educación de sus hijos.
- 4.2.18. Propiciar en los alumnos la práctica en la vida real, sobre lo aprendido en el aula en relación al tema de los valores.
- 4.2.19. Establecer mecanismos para armonizar la acción del aprendizaje de conocimientos con la formación integral de las personas.
- 4.2.20. Impulsar acciones dirigidas a mejorar los niveles de logro educativo en escuelas multigrado y/o escuelas de bajo rendimiento escolar.
- 4.2.21. Desplegar esquemas de participación social, transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, para generar confianza en relación a la aplicación de los recursos financieros destinados a la educación básica
- 4.2.22. Mejorar los procesos de gestión, administración y control escolar, con apoyo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, propiciando ahorros

en recursos; eficiencia y eficacia administrativa y rapidez y seguridad en la información

4.3. Fortalecimiento del Desarrollo Profesional de los Docentes

OBJETIVO:

Garantizar la superación profesional de calidad de los docentes y directivos con programas innovadores de especialización y posgrado, creando espacios de reflexión y debate amplio, responsable y participativo de los conocimientos fundamentales y las competencias necesarias para el siglo XXI en el ámbito educativo y social.

ESTRATEGIA:

Generar condiciones normativas, financieras, tecnológicas y de gestión que permitan impulsar la formación continua y superación profesional de los maestros y directivos garantizando su acceso a programas y servicios educativos de calidad, pertinencia, relevancia y equidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

Educación Básica

- 4.3.1. Estimular la investigación educativa y por área de conocimiento como parte de la superación profesional.
- 4.3.2. Consolidar el Consejo Estatal de Formación Continua como el organismo regulador de la oferta de actualización, capacitación y superación profesional docente.
- 4.3.3. Impulsar en Educación Básica la certificación de competencias docentes.
- 4.3.4. Registrar las trayectorias formativas de cada profesional de la educación.
- 4.3.5. Transformar los Centros de Maestros en espacios de profesionalización docente e investigación educativa.

Educación Media Superior y Superior

- 4.3.6. Impulsar y fortalecer en educación media superior y superior la certificación de competencias docentes.
- 4.3.7. Gestionar los recursos económicos pertinentes para el fomento y desarrollo de la investigación educativa, humanística, científica y tecnológica.
- 4.3.8. Apoyar a nivel estatal las estrategias de mejora propuestas por la Dirección General para Profesionales de la Educación.

- 4.3.9. Incorporar los planteles de los diferentes subsistemas de Educación Media Superior al Sistema Nacional de Bachillerato, que considera la formación por competencias de docentes y directivos, con su consecuente certificación.
- 4.3.10. Promover la reorientación y creación de especializaciones y posgrados en las instituciones formadoras de docentes.
- 4.3.11. Reforzar los mecanismos institucionales de planeación y evaluación para tener acceso a los “Fondos Extraordinarios” en materia de educación.
- 4.3.12. Apoyar los programas de capacitación, formación continua y superación académica de los profesores de asignatura, incluyendo los estímulos correspondientes.
- 4.3.13. Promover los apoyos destinados a la incorporación de nuevos profesores-investigadores de tiempo completo que se dediquen a la docencia y a la generación de nuevos conocimientos o desarrollos tecnológicos.

4.4. Evaluación e Investigación Educativa

OBJETIVO:

Favorecer la cultura de la evaluación, autoevaluación e investigación educativa como estrategias para conocer el funcionamiento de las instituciones, formulando un sistema estatal de indicadores educativos que permitan valorar de forma objetiva el cumplimiento de las metas establecidas en los planes y programas de estudio.

ESTRATEGIA:

Fomentar la participación de los diferentes actores del proceso enseñanza – aprendizaje en el impacto de las evaluaciones y sus resultados en la mejora de la calidad de la educación.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.4.1. Promover la participación, vinculación y formación de profesionales de la educación en atención a problemas relevantes de la educación en nuestro estado.
- 4.4.2. Desarrollar modelos de transferencia tecnológica y escalamiento de resultados de investigación e innovación que impacten de manera eficiente y oportuna la práctica docente en todos los niveles y modalidades de la educación.
- 4.4.3. Promover la movilidad nacional e internacional de estudiantes y profesores de todos los niveles educativos.

- 4.4.4. Establecer convenios y vinculación con instituciones y organismos nacionales e internacionales que promuevan buenas prácticas docentes y la investigación educativa.
- 4.4.5. Establecer mecanismos de financiamiento para el desarrollo de proyectos de investigación científicos y tecnológicos.
- 4.4.6. Fomentar la participación del personal académico de las instituciones de educación superior para su acceso al Sistema Nacional de Investigadores.
- 4.4.7. Promover la creación del Instituto Estatal de Evaluación, Investigación e Innovación Educativa, quien coordine, articule y promueva las acciones orientadas en este aspecto.
- 4.4.8. Apoyar las actividades de investigación del personal académico, y en caso de las instituciones tecnológicas, dotarlas de la infraestructura indispensable en laboratorios, talleres y equipo de cómputo, entre otros requerimientos.

4.5. Mejoramiento de los Espacios Educativos

OBJETIVO:

Fortalecer la infraestructura educativa a través de programas de mantenimiento preventivo y correctivo en todos los planteles educativos, atendiendo las necesidades de crecimiento natural de las instituciones escolares.

ESTRATEGIA:

Impulsar la participación de la sociedad y los diferentes órdenes de gobierno en el mejoramiento de la infraestructura escolar.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.5.1. Implementar un programa con recursos estatales, municipales y de padres de familia para el mantenimiento correctivo y preventivo de los espacios educativos.
- 4.5.2. Reequipar los talleres de educación secundaria del estado con infraestructura adecuada y que respondan a las necesidades de los nuevos planes y programas de estudio.
- 4.5.3. Impulsar y consolidar la Red Estatal de Educación, Salud y Gobierno, lo que permitirá ofrecer servicios de conectividad de banda ancha a los planteles educativos del estado.
- 4.5.4. Consolidar la incorporación de aulas de medios en primaria y secundaria y dar un avance significativo a los demás niveles educativos.

- 4.5.5. Promover la participación de los tres niveles de gobierno y de la iniciativa privada, en la aplicación eficiente de los recursos para infraestructura y equipamiento, acorde a los criterios de rezago, eficiencia y presión demográfica.
- 4.5.6. Establecer mecanismos de coordinación con las instancias que promueven acciones de construcción, mantenimiento y equipamiento para optimizar los recursos que en la materia se tienen.
- 4.5.7. Mantener el financiamiento estatal para la educación media superior, para continuar con el convenio de apoyo federal en torno al Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior.

4.6. Fortalecimiento de la Educación Superior

OBJETIVO:

Contar con centros de excelencia que amplíen y diversifiquen su oferta educativa.

ESTRATEGIA:

Promover en las instituciones públicas y privadas, los mecanismos para incrementar la pertinencia y calidad de la enseñanza y ampliar la cobertura, así como la autoevaluación y la evaluación externa.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.6.1. Fortalecer la pertinencia de los programas educativos, en particular los tecnológicos, mediante la investigación permanente de la evolución en los sectores productivos y sus requerimientos de personal calificado.
- 4.6.2. Crear consejos de vinculación que permitan, por un lado, buscar una mayor pertinencia de los planes y programas de estudio y, por el otro, prever las nuevas calificaciones y competencias que se demandarán a los egresados de educación superior.
- 4.6.3. Aumentar la cobertura de las instituciones públicas, cuidando que los estudiantes de nuevo ingreso superen insuficiencias previas mediante cursos compensatorios o programas propedéuticos destinados a desarrollar hábitos de estudio.
- 4.6.4. Propiciar la ampliación de la matrícula en carreras pertinentes y de calidad que ofrezcan mejores oportunidades de empleo a los egresados.
- 4.6.5. Conciliar los requerimientos del desarrollo estatal con la oferta educativa y fomentar la participación de las instituciones de educación superior a los programas de desarrollo social, económico y humano de los gobiernos municipales y estatales.

- 4.6.6. Ampliar el número de becas a los jóvenes inscritos en los programas de calidad en las áreas pertinentes para el desarrollo estatal.
- 4.6.7. Consolidar los mecanismos e instancias de autoevaluación externa que acrediten y certifiquen la calidad y pertinencia de todas las instituciones de educación superior del estado.
- 4.6.8. Apoyar las actividades de investigación científica y tecnológica del personal académico y, en caso de las instituciones tecnológicas, dotarlas de la infraestructura indispensable en laboratorios, talleres y equipo de cómputo, entre otros requerimientos.

4.7. Alfabetización de Toda la Población Mayor de 15 años

OBJETIVO:

Contribuir de manera responsable y eficiente en la atención frontal al analfabetismo a efecto de disminuir y en su caso erradicar esta situación social.

ESTRATEGIA:

Vincular las necesidades e intereses de los individuos y colectividades con los programas de educación de adultos.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.7.1. Coordinar a las instituciones federales y estatales responsables de combatir todas las formas de analfabetismo.
- 4.7.2. Fortalecer el aprendizaje básico con programas de formación o capacitación para el trabajo.
- 4.7.3. Brindar atención especial a la equidad de género en los programas de alfabetización.

4.8. Políticas Públicas para el Desarrollo del Deporte, la Actividad Física y la Recreación

OBJETIVO:

Impulsar políticas públicas encaminadas a desarrollar la práctica del deporte y las actividades físicas para fomentar una cultura de valores y reconstruir el tejido social.

ESTRATEGIA:

Fomentar, en coordinación con el gobierno federal y municipal, la práctica de la actividad física y el deporte en los centros de educación pública, unidades deportivas, centros regionales y privados de la entidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 4.8.1. Reestructurar la operación del Instituto del Deporte Estatal, con el propósito que sea la entidad que coordine los nuevos esfuerzos de la cultura del deporte.
- 4.8.2. Coordinar los esfuerzos de los gobiernos federal y municipal, las autoridades educativas, las organizaciones sociales y deportivas, las asociaciones de padres de familia y los grupos comunitarios para ampliar la cobertura de los programas federales.
- 4.8.3. Promover con los padres de familia y grupos de la sociedad, el impulso y fomento de las actividades físicas, deportivas y recreativas en los centros escolares.
- 4.8.4. Reorientar los planes y programas de estudio de la Escuela de Educación Física, para que sus egresados se conviertan en promotores de la práctica de deportes y actividades físicas.
- 4.8.5. Fomentar la firma de convenios y acuerdos con empresas privadas y grupos de la sociedad civil para apoyar el desarrollo de actividades físicas y deportivas entre sus empleados y miembros.
- 4.8.6. Impulsar la práctica sistemática de actividades físicas y deportivas en las dependencias y entidades públicas.
- 4.8.7. Modernizar el Centro Regional de Alto Rendimiento de Tlaxcala, con el fin de fortalecer el desarrollo integral de los atletas tlaxcaltecos de alto rendimiento
- 4.8.8. Impulsar, en coordinación con el Gobierno Federal y los gobiernos municipales, un programa ambicioso de becas económicas y académicas, para estimular a los deportistas destacados y de alto rendimiento.
- 4.8.9. Ampliar la cobertura de los Centros de Deporte Escolar y Municipales.
- 4.8.10. Regular, vincular y fortalecer acciones con organizaciones deportivas para su integración en el deporte organizado y competitivo.
- 4.8.11. Promover la suscripción de acuerdos con los gobiernos municipales autoridades educativas, grupos sociales y comunitarios para fomentar la inversión en el mantenimiento y conservación de la infraestructura deportiva.
- 4.8.12. Promover la suscripción de acuerdos con los gobiernos municipales, autoridades educativas, grupos sociales y comunitarios para fomentar la utilización de las instalaciones deportivas de las colonias, los pueblos y las comunidades de la entidad.

- 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.⁵²

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.

⁵² 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.

Hacer buen uso de las costumbres, los valores y la cultura general de Tlaxcala, ayudará a forjar un proceso de modernización necesaria para emprender y dar sentido a los cambios que requiere el estado, para enfrentar los retos y beneficios que plantea una sociedad globalizada.

La difusión de la riqueza cultural, el fomento del turismo y otras actividades conexas, serán fuente de empleos más productivos y mejor remunerados. Asimismo, un conocimiento mayor y más amplio del estado y de las capacidades, habilidades y destrezas de sus habitantes, coadyuvará a hacer de Tlaxcala un polo de desarrollo atractivo para nuevas inversiones.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

5.1. Reafirmación de los Valores de la Identidad Tlaxcalteca

OBJETIVO:

Ampliar y divulgar el conocimiento histórico acerca de las vicisitudes de los señoríos prehispánicos, el papel de los pobladores de otras regiones y las luchas en el México independiente para consolidarse como entidad federativa.

ESTRATEGIA:

Promover la investigación histórica y arqueológica, así como la divulgación de las mismas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 5.1.1. Utilizar de manera eficaz los medios audiovisuales, internet, dibujos animados y otros medios que narren epopeyas e historias locales.
- 5.1.2. Fomentar el uso de materiales de contenidos similares y adecuados para los padres de familia y personas de la tercera edad.
- 5.1.3. Revisar los programas y contenidos de los libros de texto de historia en educación básica, para articular el pasado indígena con el colonial, así como la independencia y el siglo XX.
- 5.1.4. Actualización del personal docente responsable de las asignaturas de historia, a fin de explicar en su contexto la singularidad tlaxcalteca.
- 5.1.5. Organizar para los estudiantes de educación básica, visitas guiadas de alumnos, maestros y padres de familia a museos y sitios arqueológicos más

inmediatos a cada localidad, para conocer el pasado prehispánico, el colonial y el mundo contemporáneo.

- 5.1.6. Promover la asistencia a celebraciones folklóricas y otras festividades, con pláticas previas acerca de su origen, naturaleza y sentido. Éstas pueden ser impartidas, tanto por los profesores de asignatura como por invitados especiales, adultos mayores, maestros jubilados y otros conocedores de las tradiciones.
- 5.1.7. Establecer reconocimientos y otros estímulos a los promotores de la identidad cultural, por sus trabajos de investigación, difusión o la organización de actividades que contribuyan sustancialmente a los valores de nuestra identidad.
- 5.1.8. Fortalecer los trabajos y proyectos del Colegio de Historia de Tlaxcala, en particular los relativos a la preservación de archivos.

5.2. Recuperación del Patrimonio Histórico Tangible

OBJETIVO:

Coordinar con las instancias de gobierno federales, estatales y municipales las tareas arqueológicas y de restauración de templos religiosos, gestionando recursos para su mantenimiento y vigilancia.

ESTRATEGIA:

Gestionar recursos públicos a través de fundaciones privadas, nacionales y extranjeras dedicadas a los fines culturales.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 5.2.1. Actualizar los mapas de sitios arqueológicos de la entidad y establecer prioridades tanto para las tareas de mantenimiento y vigilancia de las zonas actualmente descubiertas, como para proceder a nuevas excavaciones y restauraciones, todo ello en colaboración con el INAH y otras autoridades competentes.
- 5.2.2. Promover los museos in situ en las zonas arqueológicas, para preservar el patrimonio de cada localidad y región buscando el apoyo y cooperación de las poblaciones beneficiadas.
- 5.2.3. Gestionar donativos de personas físicas y morales para las tareas de restauración de las zonas arqueológicas, así como para realizar los inventarios de diversos sitios.

- 5.2.4. Revisar el estado y necesidades de los museos existentes a fin de consolidarlos y aprovechar al máximo la infraestructura actual. Otorgar especial importancia a la actualización de inventarios.
- 5.2.5. Establecer prioridad a trabajos arqueológicos y de restauración arquitectónicas en las zonas y edificaciones más importantes en la entidad.
- 5.2.6. Actualizar los inventarios de iglesias y objetos de arte sacro a fin de evitar saqueos o ventas indebidas.
- 5.2.7. Proveer de sistemas de seguridad a las iglesias y templos a efecto de preservar el arte sacro de la entidad.

5.3. Preservar el Patrimonio Histórico Intangible

OBJETIVO:

Recoger las tradiciones orales y documentar con medios visuales las festividades, danzas y otras manifestaciones folclóricas y artísticas en cada región del estado.

ESTRATEGIA:

Coordinar los trabajos de voluntarios como cronistas, historiadores o estudiantes de humanidades, a nivel de educación superior, con obligación de servicio social.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 5.3.1. Revisar el estado en que se encuentra el material de fonotecas y videotecas, a fin de actualizar y reproducir dichos materiales y difundirlos a través de internet, DVD y otros medios modernos que puedan comercializarse en museos, casas de cultura y librerías del país.
- 5.3.2. Depurar y complementar las colecciones existentes con nuevos materiales que recojan relatos, leyendas y festividades de las diversas regiones del estado.
- 5.3.3. Promover que los estudiantes de humanidades y ciencias sociales se interesen por los temas folklóricos y otras manifestaciones orales de las tradiciones populares.

5.4. Promover la Educación Cultural de las Nuevas Generaciones

OBJETIVO:

Construir una alternativa artística y cultural bajo un enfoque promotor de las tradiciones, el folclor y su entorno.

ESTRATEGIA:

Promover la actualización de la legislación estatal en materia de educación y cultura, a efecto de sumar los esfuerzos públicos y privados para fomentar la identidad tlaxcalteca.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 5.4.1. Actualizar las normas vigentes para otorgarles un espíritu promotor y descentralizado al tiempo que se permita a las instituciones de cultura, allegarse de fondos propios.
- 5.4.2. Analizar y en su caso, adecuar los programas y contenidos de las instituciones de educación artística existentes en el estado.
- 5.4.3. Revisar el estatuto jurídico del Instituto Tlaxcalteca de la Cultura y de las Casas de Cultura para su reorganización y operación.
- 5.4.4. Proponer el restablecimiento del programa “misiones culturales”, aprovechando el activo trabajo voluntario de la sociedad.
- 5.4.5. Consolidar y estimular el trabajo de las asociaciones culturales del estado.
- 5.4.6. Realizar un diagnóstico de la industria artesanal que permita establecer políticas de fomento de la calidad y a la vez su promoción y comercialización eficaz dentro y fuera del estado.
- 5.4.7. Impulsar las manifestaciones folclóricas, artísticas y culturales del estado para completar los catálogos existentes, documentarlos y enriquecer su registro y difusión para transmitirlo a las nuevas generaciones.
- 5.4.8. Diseñar, estratégicamente, campañas de publicidad, itinerarios, así como la preparación y capacitación de guías que conduzcan a los visitantes a través de los recorridos culturales, históricos y folclóricos.
- 5.4.9. Revisar el estado que guarda la infraestructura cultural para certificar que cumplen con las normas de higiene y salubridad para ofrecer un servicio de calidad.
- 5.4.10. Otorgar a los establecimientos de servicios que cumplan los requisitos, el certificado correspondiente de calidad y recomendarlos como tales en las campañas promotoras.
- 5.4.11. Realizar evaluaciones periódicas de los establecimientos turístico - culturales para actualizar las certificaciones y, en su caso, incorporar a nuevos oferentes.

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.⁵³

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

⁵³ 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.

Nos proponemos fortalecer al Instituto Estatal de la Mujer, instancia que tiene la responsabilidad de promover y fomentar condiciones en favor del trato equitativo entre géneros, así como el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su integración adecuada a la vida política, cultural, económica y social de la entidad.

La perspectiva de género debe tener un enfoque transversal que tome en cuenta, por supuesto, las políticas y programas de las entidades federativas. En consecuencia, se impulsarán evaluaciones sistemáticas de inclusión y cumplimiento. De manera conjunta, mediante la coordinación institucional del gobierno del estado, los gobiernos municipales y las autoridades comunales; se promoverá un cambio profundo en torno a la percepción del papel que desempeña la mujer en la sociedad tlaxcalteca, en aras de revalorizar la importancia de sus aportaciones, para transformar actitudes y prácticas no sólo en el sector público, sino también en el sector privado.

La finalidad, en todo caso, radica en incidir de manera positiva en las múltiples formas en que hombres y mujeres se involucran en la transformación del conjunto de roles, relaciones y procesos socialmente establecidos, para coadyuvar a mejorar la calidad de vida de las mujeres tlaxcaltecas.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN.

6.1. Fomento a la Equidad de Género, de Forma Transversal en el Desarrollo

OBJETIVO:

Introducir el enfoque de igualdad de género en la elaboración de las políticas públicas de desarrollo.

ESTRATEGIA:

Rediseñar las políticas públicas a favor de la igualdad, propiciando la colaboración entre los distintos órdenes de gobierno, implementando lineamientos de observancia obligatoria en instituciones y funcionarios de la administración pública estatal, considerando que la perspectiva de género es transversal en todas las actividades de las dependencias y municipios.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 6.1.1. Considerar la equidad de género como un eje transversal en el diseño e instrumentación de las políticas públicas de desarrollo social, para lograr la plena incorporación de la mujer a la vida política, cultural, económica y social de la entidad.
- 6.1.2. Fortalecer la coordinación entre los gobiernos federal y estatal, para la implementación de un programa estatal de desarrollo social, dando énfasis a la democracia participativa de la mujer y al pleno respeto de sus derechos.
- 6.1.3. Establecer mecanismos de coordinación y enlace con las instancias públicas y privadas, para dar vigencia a los principios de la perspectiva de género en sus planes, proyectos y acciones.
- 6.1.4. Pugnar por el cumplimiento de los compromisos internacionales del gobierno mexicano en materia de equidad de género, especialmente en beneficio de las niñas tlaxcaltecas.
- 6.1.5. Ampliar y fortalecer la colaboración con las instituciones que instrumentan los programas orientados a evitar la discriminación de la mujer, trata de personas y la violencia de género.
- 6.1.6. Promover la participación activa de funcionarios de instituciones públicas, dotándolos de los mecanismos necesarios, para que en la toma de decisiones en ámbitos productivos se considere la equidad de género.

6.2. Modernización y Fortalecimiento del Instituto Estatal de la Mujer**OBJETIVO:**

Consolidar al Instituto Estatal de la Mujer como instancia que coordina la evaluación de los programas y las acciones con perspectiva de género.

ESTRATEGIA:

Ampliar las facultades del Instituto Estatal de la Mujer para realizar un seguimiento puntual en la implementación de los programas de atención social en los ámbitos de salud, educación, seguridad e igualdad de oportunidades para las mujeres.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 6.2.1. Actualizar las bases jurídicas y operativas del Instituto Estatal de la Mujer para, en su caso, introducir las modificaciones pertinentes que le permitan cumplir con los objetivos de promover condiciones equitativas e integrales.

- 6.2.2. Actualizar los programas vigentes para la mujer mediante una evaluación sistemática, que permita promover con eficacia la perspectiva de género en la entidad y contribuir a elevar el nivel de vida de las mujeres.
- 6.2.3. Impulsar la modernización de los procedimientos institucionales para facilitar la detección de condiciones de inequidad contra las mujeres en los ámbitos social, laboral y administrativo.
- 6.2.4. Promover que el Instituto Estatal de la Mujer sea una instancia de asesoría de los organismos públicos y empresas privadas en torno a las condiciones de equidad laboral, para mejorar las condiciones y prácticas en los centros de trabajo a favor de la mujer.
- 6.2.5. Ampliar la difusión de programas y actividades del instituto para consolidar sus actividades de asesoría en torno a la igualdad de oportunidades entre la población femenina de la entidad.
- 6.2.6. Promover ante las autoridades competentes la instauración de programas de vivienda, en los cuales se incluyan facilidades para la construcción y mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres de escasos recursos, madres solteras o personas de la tercera edad.
- 6.2.7. Crear enlaces que asesoren a mujeres en condiciones de pobreza y marginación, para facilitar su acceso a programas sociales de los gobiernos federal, estatal y municipal.
- 6.2.8. Examinar la pertinencia de crear apoyos temporales para mujeres que afrontan los efectos de una baja en la demanda de mano de obra o, en su caso, como contraprestación por participar en la ejecución de proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones familiares y comunitarias.

6.3. Promoción de la Salud con Énfasis en la Medicina Preventiva

OBJETIVO:

Asegurar las condiciones sociales e institucionales favorables al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

ESTRATEGIA:

Fortalecer mediante la coordinación con el gobierno federal y municipal, los programas de salud, para que las mujeres y adolescentes reciban con oportunidad y calidez, servicios de medicina preventiva y planificación familiar.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 6.3.1. Intensificar las campañas de información sobre los derechos de la mujer para elegir métodos anticonceptivos, para que conozcan y puedan decidir mejor el número y espaciamiento del nacimiento de sus hijos.
- 6.3.2. Socializar los métodos de planificación familiar a mujeres de bajos recursos y ampliar los servicios de ginecología y pediatría en las zonas rurales de la entidad.
- 6.3.3. Intensificar los programas de salud para evitar embarazos no deseados entre las adolescentes, así como la difusión de los programas de educación sexual para disminuir la incidencia de enfermedades transmisibles.
- 6.3.4. Difundir a través de distintos medios, información sobre la prevención de delitos sexuales, en particular sobre la normatividad que combate actividades que configuran el delito de la trata de personas.
- 6.3.5. Ampliar los apoyos para la atención de la mujer en las diversas etapas de la gestación, en particular para madres solteras o abandonadas y las que están en condiciones de marginalidad.
- 6.3.6. Establecer prioridad en el sistema de salud estatal a la atención de enfermedades de la mujer, ampliando los servicios para prevenir o atender enfermedades crónico-degenerativas y del corazón.
- 6.3.7. Intensificar las campañas de prevención del cáncer de mama y del cáncer cérvico-uterino en toda la entidad, con especial énfasis en las zonas rurales.

6.4. Incorporación Plena de la Mujer en el Proceso Educativo**OBJETIVO:**

Garantizar el pleno acceso de las niñas y mujeres al sistema educativo del estado, procurando estimular su completa permanencia en el mismo.

ESTRATEGIA:

Atender mediante programas y acciones concretas, las principales causas de la deserción escolar de niñas y mujeres, considerando las particularidades de la región.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 6.4.1. Fortalecer los programas del sistema educativo estatal, dando prioridad a los cambios que se requieran en la atención de las alumnas de planteles en zonas rurales y comunidades indígenas para elevar su eficiencia terminal.

- 6.4.2. Establecer, en coordinación con las autoridades federales, la ampliación del sistema de becas y reconocimientos económicos, dando prioridad a la atención de las niñas en zonas marginadas.
- 6.4.3. Empezar, en coordinación con autoridades de las escuelas públicas y privadas de la entidad, campañas de igualdad y respeto a la equidad de género, velando por evitar la violencia contra las niñas en los planteles.

6.5. Incorporación Plena de la Mujer en el Ámbito Económico

OBJETIVO:

Promover la igualdad de oportunidades de trabajo y la igualdad de retribuciones en trabajos similares para las mujeres con la finalidad de coadyuvar a su desarrollo económico.

ESTRATEGIA:

Establecer una eficiente normatividad laboral y administrativa en beneficio de las mujeres, incorporando el enfoque de género en las acciones para lograr su mejor inserción en el mercado laboral mediante la igualdad de oportunidades.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 6.5.1. Impulsar la perspectiva de género como un eje transversal de las políticas públicas estatales, asegurando que las autoridades laborales vigilen que no existan prácticas discriminatorias en la contratación de mujeres.
- 6.5.2. Establecer acciones que aseguren que las mujeres desempeñen sus actividades productivas en condiciones laborales adecuadas e iguales a los hombres que realizan el mismo trabajo, en particular lo referente a salarios y prestaciones.
- 6.5.3. Implementar políticas de capacitación para el trabajo con nuevos enfoques de género, con la finalidad de que puedan acceder a las oportunidades de ascenso y mejores salarios.
- 6.5.4. Ampliar la infraestructura de apoyo a las mujeres trabajadoras, en especial mediante el fortalecimiento de los programas de guarderías y estancias infantiles.
- 6.5.5. Impulsar programas de fondeo a proyectos productivos y de traspatio, buscando fortalecer los ingresos de las mujeres tlaxcaltecas en beneficio de su economía familiar.

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.⁵⁴

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.

⁵⁴ 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.

Las políticas antes mencionadas, tendrán como objetivo fundamental propugnar por una reducción en el porcentaje activo de la actual deserción escolar, para ayudar a disminuir la tasa de desempleo juvenil y los índices de consumo de drogas y alcohol. Asimismo, se promoverá el aprovechamiento de la oportunidad histórica que brinda el bono demográfico estatal, para lo cual se estructurarán estrategias y líneas de acción que generen oportunidades de capacitación para el empleo productivo; además de instaurar convenios entre instituciones de educación media, técnica y superior y vincularlos al sector empresarial a fin de que los jóvenes tengan acceso a empleos bien remunerados.

Por otra parte se propondrá, en coordinación con el Gobierno Federal, la reorientación de los programas específicos de apoyo al desarrollo integral de los jóvenes en las zonas de mayor marginación y desigualdad, tanto en las zonas rurales como urbanas. Asimismo, en coordinación con las autoridades municipales se estructurarán programas de capacitación para apoyar el desarrollo de las iniciativas de los jóvenes emprendedores, así como programas de capacitación intensivos para el primer empleo juvenil.

También, en coordinación con los gobiernos municipales, se reorientará el gasto social dedicado a la atención específica de los jóvenes, tomando en cuenta sus demandas, así como los rezagos que se presentan en las zonas rurales, con el objetivo de poner en marcha diversos programas que ayuden a fortalecer la estructuración de una plataforma de oportunidades y desarrollo social generalizado.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

7.1. Aprovechar la Oportunidad que Brinda el Bono Demográfico

OBJETIVO:

Aprovechar el importante capital humano con que contará el estado en los próximos años, desarrollando programas que permitan la capacitación de los jóvenes para que éstos adquieran las herramientas necesarias para incorporarse al mercado laboral, en mejores condiciones.

ESTRATEGIA:

Desarrollar programas y acciones para vincular al sistema educativo con el productivo; para incrementar la capacitación activa de los jóvenes, misma que les permitirá encontrar un primer empleo e incrementar con esto sus aptitudes para acceder a profesiones mejor remuneradas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 7.1.1. En coordinación con el Gobierno Federal, los municipios y el sector productivo, ampliar, la cobertura de los programas tendientes a incrementar la capacitación y las habilidades de los jóvenes, para que éstos se incorporen al mundo laboral con mayores ventajas y conocimientos.
- 7.1.2. Desarrollar acciones estratégicas para lograr que los programas federales de atención a jóvenes, incrementen su cobertura y se canalicen hacia las zonas de mayor marginación y desigualdad social.
- 7.1.3. Impulsar la coordinación en los tres órdenes de gobierno para que los jóvenes tengan acceso a promover su identidad y expresión, vigilando un enfoque que garantice el desarrollo por segmento y grupos de edad.

7.2. Ampliación de la Cobertura en el Nivel de Educación Media Superior**OBJETIVO:**

Disminuir los índices de falta de pertinencia educativa en el nivel medio superior, especialmente en la educación tecnológica y en el de capacitación técnica.

ESTRATEGIA:

Desarrollar las líneas de acción que permitan abatir los indicadores de deserción escolar buscando la vinculación escuela - empresa.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 7.2.1. Ampliar la cobertura de oferta educativa a nivel medio superior para propiciar la formación de capital humano capacitado.
- 7.2.2. Impulsar estudios que se enfoquen en modernizar los programas educativos en los niveles de educación media y superior, para colocar en condiciones favorables a los jóvenes que buscan su inserción en el mercado laboral.
- 7.2.3. Ampliar la cobertura de becas y estímulos para los adolescentes y jóvenes, como medida para prevenir la deserción escolar.
- 7.2.4. Impulsar una mayor coordinación con el gobierno federal a fin de que los programas del CONACYT, tanto de becas como de intercambios escolares,

tengan mayor cobertura entre nuestros estudiantes de postgrado e investigadores, para evitar la deserción y abatir los índices de migración.

- 7.2.5. Promover la práctica de actividades deportivas, artísticas y culturales para incrementar la cohesión social y el desarrollo de otras competencias y habilidades.

7.3. Salud y Prevención de Adicciones para la Juventud Tlaxcalteca

OBJETIVO:

Incrementar el porcentaje de acceso de los jóvenes a los sistemas de salud, para disminuir los índices de adicciones y enfermedades.

ESTRATEGIA:

Fomentar una mayor coordinación con el gobierno federal y municipal para aplicar programas y acciones que faciliten el acceso de los jóvenes a los servicios de salud, previniendo las adicciones y problemas de salud reproductiva entre la juventud.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 7.3.1. Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud para los jóvenes.
- 7.3.2. Analizar las medidas para reforzar la prevención y el combate a las adicciones y atender debidamente a los afectados directamente por estos problemas.
- 7.3.3. Implementar medidas para que los jóvenes tengan información adecuada de los servicios de salud, de prevención a las enfermedades existentes y de educación sexual para la prevención de embarazos no deseados.
- 7.3.4. Impulsar un programa específico para que los jóvenes tlaxcaltecas, tengan acceso ilimitado a los servicios de salud, así como a los programas preventivos generales, tanto en zonas urbanas como rurales, con particular atención en zonas marginadas.
- 7.3.5. Ampliar la cobertura de los programas preventivos, en relación con problemas derivados de la actividad sexual de los jóvenes, como el virus de papiloma humano y el VIH/SIDA.
- 7.3.6. Desarrollar nuevos programas de prevención y rehabilitación en el tratamiento de adicciones como el tabaquismo, el alcoholismo, el consumo de drogas y algunas otras de índole visual tecnológicas.
- 7.3.7. Realizar campañas de prevención entre la población escolar y la población abierta de jóvenes, para que éstos cuenten con la información adecuada y oportuna acerca de los riesgos de las adicciones.

7.4 Fomento a la Capacitación para el Trabajo

OBJETIVO:

Impulsar la capacitación para que los jóvenes accedan al mercado laboral en condiciones de mayor ventaja y fomentar la iniciativa de los jóvenes emprendedores.

ESTRATEGIA:

Implementar acciones para apoyar el desarrollo de programas de capacitación intensivos para el primer empleo juvenil, así como las iniciativas de los jóvenes emprendedores.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 7.4.1. Desarrollar en coordinación con los tres niveles de gobierno, empresarios e instituciones de educación superior proyectos productivos en beneficio de los jóvenes.
- 7.4.2. Suscribir en coordinación con los gobiernos municipales, acuerdos con el sector empresarial para facilitar la creación de programas de “primer empleo”, a fin de abatir la tasa de desempleo entre los jóvenes.
- 7.4.3. Impulsar el desarrollo de nuevas plataformas de tecnología de punta que apoyen en el análisis y conocimiento del mercado laboral, así como de nuevas prácticas laborales entre los jóvenes.
- 7.4.4. Brindar especial atención a los jóvenes con capacidades diferentes, para promover su acceso a los mercados laborales en condiciones favorables.
- 7.4.5. Promover proyectos de capacitación en materia de organización laboral para la producción, con el objetivo de que los jóvenes desarrollen micros y pequeñas empresas.
- 7.4.6. Crear una plataforma de oportunidades para que los jóvenes emprendedores puedan dar a conocer sus iniciativas, proyectos, propuestas y desarrollarlas en el campo productivo.
- 7.4.7. Respalda los proyectos productivos de los jóvenes a través de la gestión y vinculación con las diferentes instancias de financiamiento

7.5 Fortalecimiento de las Instituciones para la Atención de los Jóvenes

OBJETIVO:

Fortalecer las instituciones dedicadas al desarrollo de acciones de impacto en la población joven de Tlaxcala.

ESTRATEGIA:

Reorientar los programas específicos de apoyo al desarrollo integral de los jóvenes, a fin de que éstos estén perfectamente alineados a los objetivos planteados.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 7.5.1. Modernizar y revisar los programas, objetivos y planes de acción del Instituto Tlaxcalteca de la Juventud para el adecuado desarrollo de los jóvenes.
- 7.5.2. Impulsar una mayor coordinación con el gobierno federal y municipal para reorientar al gasto público destinado al desarrollo de los programas de atención a jóvenes, a fin de canalizarlos hacia las zonas con mayor desigualdad y marginación.
- 7.5.3. Impulsar la descentralización de los recursos financieros destinados a este sector, a fin de que sus beneficios puedan ser supervisados y evaluados por los propios jóvenes.

7.6. Impulso a la Participación Organizada de los Jóvenes**OBJETIVO:**

Fortalecer los mecanismos para que los jóvenes elaboren propuestas, proyectos, iniciativas que coadyuven en su capacitación, formación, desarrollo y consolidación.

ESTRATEGIA:

Propiciar la participación organizada de los jóvenes en los programas y las acciones destinadas a su adecuado desarrollo, fomentando su organización y atendiendo sus propuestas y demandas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 7.6.1. Estructurar campañas y programas de información y análisis de los problemas que afectan a los jóvenes, entre las dependencias e instituciones de los tres niveles de gobierno, a fin de que los jóvenes se acerquen a ellas y reciban atención adecuada.
- 7.6.2. Desarrollar programas de “Cultura de la legalidad”, a fin de que los jóvenes conozcan sus derechos y obligaciones, buscando con esto recuperar valores y fortalecer el tejido social.

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.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

8.1. Renovación y Ampliación del Marco Institucional

OBJETIVO:

Actualizar y fortalecer el quehacer institucional de organismos y dependencias públicas de los tres órdenes de gobierno, orientado a atender la creciente demanda de los grupos vulnerables.

ESTRATEGIA:

Revisar y rediseñar estructuras, funcionamiento, operación y alcance de las instituciones públicas para mejorar y aumentar su capacidad de respuesta y acción efectiva a las necesidades de grupos vulnerables.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 8.1.1. Incorporar a las tareas de planeación del desarrollo, las estrategias y políticas que permitan atender las necesidades de los grupos vulnerables de la sociedad.
- 8.1.2. Avanzar en el concepto de seguridad social, a fin de ampliar el alcance y cobertura de los programas sociales, especialmente de aquellas personas pertenecientes a los grupos vulnerables.
- 8.1.3. Ampliar en coordinación con el Gobierno Federal, la cobertura de los programas de atención integral a los grupos vulnerables.
- 8.1.4. Promover ante el Poder Legislativo del estado, acuerdos que posibiliten el rediseño de las dependencias estatales, vinculadas a la atención de los grupos vulnerables.
- 8.1.5. Mejorar e intensificar la coordinación interinstitucional entre las dependencias públicas de los tres órdenes de gobierno responsables o corresponsables de atender la demanda de los grupos vulnerables, para potencializar su eficacia y eficiencia.
- 8.1.6. Vincular los programas de competencia federal con los estatales, a fin de evitar duplicidad de funciones y lograr la optimización de recursos financieros en beneficio de los grupos vulnerables.
- 8.1.7. Auspiciar una mejor y mayor participación a las redes de protección de los sectores social y privado en la atención a los grupos vulnerables, mediante acuerdos para el mediano y largo plazo.
- 8.1.8. Definir y establecer consensos con los diferentes medios de comunicación, para la promoción de campañas sistemáticas y permanentes cuya temática concierna a los grupos vulnerables.

- 8.1.9. Promover mecanismos que permitan adecuar y mejorar la legislación en materia de derechos y cultura indígena.

8.2. Políticas para la Plena Integración Social y Económica

OBJETIVO:

Propiciar y promover una cultura solidaria con los grupos vulnerables, para apoyar su plena incorporación al dinamismo de la vida cotidiana, conforme a sus habilidades y capacidades.

ESTRATEGIA:

Mediante la acción pública y la participación del sector productivo y de servicios, asegurar los apoyos a la tarea permanente de incorporar a los grupos vulnerables a la dinámica social.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 8.2.1. Garantizar la asistencia médico-hospitalaria, terapias y medicamentos requeridos que demanden los grupos vulnerables, para propiciar su restablecimiento a fin de incorporarse a la dinámica social.
- 8.2.2. Promover mayor participación de la familia, en la atención de las personas vulnerables, con la finalidad de que dicho entorno facilite su acceso a una vida más plena.
- 8.2.3. Impulsar con los sectores público y privado, acuerdos para fomentar actividades recreativas, turísticas, culturales y deportivas a efecto de estimular la creatividad de los grupos vulnerables.
- 8.2.4. Crear o adaptar espacios laborales para las personas de los grupos vulnerables, que les permita mediante el trabajo recuperar y fortalecer su condición humana.
- 8.2.5. Reorientar la política de ayuda destinada a los adultos mayores e incorporar a la población que aún carece de dicho beneficio.
- 8.2.6. Mantener e incrementar el funcionamiento de los clubes destinados a los adultos mayores, particularmente en las áreas urbanas de mayor concentración poblacional.
- 8.2.7. Fomentar y promover en la comunidad educativa del estado y la población en general, la cultura del reconocimiento, consideración y respeto para quien pertenece a los grupos vulnerables.

- 8.2.8. Construir con el apoyo de las redes sociales privadas, albergues integrales para la población infantil en situación de calle, así como contar con la defensoría legal contra el maltrato y explotación laboral.
- 8.2.9. Intensificar los programas y acciones de los distintos organismos públicos e instituciones internacionales, orientadas a atender la discriminación y la violación de los derechos de la mujer.
- 8.2.10. Apoyar de manera integral a los pueblos indígenas del estado, en lo relativo a su cultura, tradiciones, lenguas, creencias y conocimientos.
- 8.2.11. Gestionar mayores apoyos, encaminados al desarrollo social de los pueblos indígenas y en especial en materia de salud, educación y vivienda.
- 8.2.12. Fomentar un esquema de coordinación entre las diversas instancias de gobierno para planear y ejecutar acciones en beneficio de los pueblos indígenas.

8.3. Impulso a la Geriatría para Atender a la Tercera Edad

OBJETIVO:

Atender oportuna e integralmente a las personas de la tercera edad, orgullo de nuestro estado.

ESTRATEGIA:

Fortalecer los organismos de salud especializados y orientados a mejorar, restablecer y mantener la salud y la calidad de vida de los adultos mayores.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 8.3.1. Fomentar la medicina preventiva en los adultos mayores para evitar que las enfermedades crónico degenerativas propias del medio y la edad, causen estragos por invalidez y se complique su rehabilitación integral.
- 8.3.2. Promover la creación y capacitación de recursos humanos especializados en geriatría y de materias complementarias y de apoyo, mediante la implementación de programas y cursos expresamente diseñados.
- 8.3.3. Impulsar estudios e investigaciones en materia geriátrica, con la finalidad de definir y establecer programas de salud sectorial, regional y local.
- 8.3.4. Establecer con las instituciones académicas nacionales y locales de educación superior, convenios para apoyar el avance y mejoramiento de los servicios geriátricos en el estado.
- 8.3.5. Fortalecer las acciones del DIF-Tlaxcala a fin de ampliar y mejorar la protección física, mental y social de los adultos mayores.

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.⁵⁵

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 Altzayanca, 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.

⁵⁵ 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.⁵⁶

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.⁵⁷

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.

⁵⁶ Dirección General de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas. INEGI.

⁵⁷ 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 1,493.9km². 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.⁵⁸

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.

⁵⁸ 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 Mm³/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.⁵⁹

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

⁵⁹ 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 CO²eq. 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

derivados de estas convenciones para implementar, en el ámbito de su desarrollo, los programas y acciones destinados a alcanzar un desarrollo sustentable actuando en cinco dimensiones: económica, humana, ambiental, institucional y tecnológica.

Las políticas de mitigación estarán orientadas a contribuir a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero CO², actuando en diferentes campos, como son un uso más eficiente de la energía generada con combustibles fósiles y sustituyéndola, en la medida de lo posible, con energías alternativas, la modernización de la industria, la conservación y renovación de los bosques, la tecnificación de la actividad agropecuaria y otras fuentes que están propiciando el cambio climático a nivel internacional y afectando, sin distinción, la vida en todos los países.

Las políticas de adaptación están orientadas a reducir los riesgos de los efectos del cambio climático, especialmente en aspectos de aumentos de la temperatura y cambios en los fenómenos naturales. Ello requiere esencialmente adoptar medidas relacionadas con el ordenamiento territorial con objeto de disminuir desastres, como serían un mejor manejo de los recursos naturales, especialmente de los ecosistemas, con acciones de conservación de suelos, así como reducir los asentamientos humanos en zonas vulnerables, nuevos códigos de construcción, prevención de enfermedades por cambio en los climas y protección de la producción alimentaria.

En el ámbito de las políticas de mitigación se considera que es factible reducir la emisión de los gases de efecto invernadero sin afectar el proceso de crecimiento económico. Nuestro desafío es establecer una nueva relación entre crecimiento y consumo de energía, para generar procesos productivos eficientes y a la vez lograr un mejor vínculo entre consumo de energía y contaminación, para lo cual es necesario avanzar en un mejor uso de los combustibles fósiles y privilegiar las energías alternativas. El manejo sustentable de los recursos energéticos requiere conciliar la oferta y la demanda de energía para alcanzar una mejor calidad de vida.

En este sentido, aprovecharemos de manera integral el Mecanismo de Desarrollo Limpio insuficientemente aprovechado en nuestro país con objeto de instrumentar proyectos tales como el aprovechamiento de metano en rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, granjas agropecuarias autosustentables; sustitución del uso del carbón y el petróleo en la generación de energía eléctrica a través de

fuentes renovables (eólica, biomasa, hidráulica, solar). También impulsaremos sumideros de gases y aprovecharemos la variabilidad del clima.

En materia agropecuaria llevaremos adelante programas de conservación de suelos y de agua para usos agrícolas, pero en especial trabajaremos en políticas de conservación y renovación de nuestros recursos silvícolas. Al respecto, estableceremos una estrecha relación con la Comisión Nacional Forestal para impulsar proyectos de desarrollo forestal comunitario, de desarrollo de la cadena productiva forestal y de saneamiento forestal, dentro del programa ProÁrbol. En especial nos integraremos a la política de servicios ambientales y cambio climático con objeto de beneficiar a las comunidades con áreas forestales y con ello beneficiar al estado y al país.

En materia de biodiversidad, se impulsará la remediación de nuestros ecosistemas para prevenir la afectación a la flora y a la fauna como primer paso de una estrategia más compleja. De esta manera, avanzaremos gradualmente en una asignatura pendiente en el estado que es la conservación de nuestro capital natural, afectado severamente por diversas causas que no han sido posibles revertir por la falta de voluntad política, la falta de sensibilidad social de los agentes económicos y de la participación social en las políticas de ecología.

Impulsaremos la estructuración de una red regional de espacios naturales protegidos y de un catálogo de espacios naturales de interés; así como la puesta en práctica de estrategias de recuperación de especies en peligro de extinción.

El Plan dará prioridad al desarrollo de una política para garantizar la sustentabilidad hídrica de la entidad, a través de la regeneración, mantenimiento, conservación y ampliación de los cuerpos de agua existentes en el estado. Asimismo, para regenerar los cuerpos de agua superficiales y los mantos acuíferos, con objeto de garantizar el abasto de agua de calidad y suficiente para la población. En este aspecto, actuaremos con energía convocando a los órdenes de gobierno, a la industria y a las comunidades para que participen en acciones coordinadas, con objeto de rescatar sanear y mantener en las mejores condiciones ambientales al río Zahuapan – Atoyac y sus afluentes.

Promoveremos la inversión pública y privada, así como la participación de todos los sectores de la sociedad para incrementar la eficiencia de las plantas de tratamiento de las aguas residuales, con objeto de rehabilitarlas, mantenerlas y ampliarlas. Para incrementar los índices de competitividad de nuestras ciudades y zonas metropolitanas, se ejecutarán programas intensivos de saneamiento de las redes de alcantarillado, drenaje pluvial y agua potable. Asimismo avanzaremos en trabajos suficientes para el desazolve, drenaje, alcantarillado y fosas sépticas. Se fomentará el desarrollo de una cultura de conservación y preservación del agua.

Todas las medidas que se pongan en práctica, deberán tener una perspectiva regional con objeto de que las políticas para solucionar los problemas del medio ambiente y la biodiversidad sean, generales y contribuyan a un crecimiento equilibrado en la entidad. Es necesario también fomentar la cultura de participación ciudadana para que la sociedad en su conjunto contribuya a tener un estado limpio. Para ello, impulsaremos políticas medioambientales desde los centros educativos y de trabajo y promoveremos un ambiente de amplia responsabilidad ciudadana.

Es indispensable la modernización de la administración del medioambiente para hacer frente a los nuevos retos. Promoveremos un mayor rango administrativo a las dependencias responsables de las políticas y programas medioambientales e impulsaremos la creación de estructuras administrativas para regular las actividades que puedan afectar los recursos naturales y ambientales. Asimismo, capacitaremos al personal técnico especializado en materia de impacto ambiental y en coordinación con los tres niveles de gobierno y los sectores privado y social, promoveremos las inversiones necesarias para llevar a cabo los programas.

También avanzaremos en la elaboración del Programa Estatal de Cambio Climático de Tlaxcala, en coordinación con el Instituto Nacional de Ecología y con otras instancias federales cuya instrumentación será transversal y donde participaran todas las dependencias del gobierno estatal y donde será relevante una activa participación social. Para concretar las propuestas enunciadas, desarrollaremos los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN.

1.1. Gestión Sustentable de los Recursos Naturales del Estado

OBJETIVO:

Establecer una política permanente para el aprovechamiento racional y eficiente de los recursos naturales y preservación del medio ambiente.

ESTRATEGIA:

Desarrollaremos acciones concretas que coadyuven a preservar un ecosistema más limpio, un ambiente más propicio y con un desarrollo sustentable que sea heredable a nuestras futuras generaciones.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.1.1. Evaluar la necesidad de reestructurar la Coordinación General de Ecología.
- 1.1.2. Impulsar la actualización de las normas y leyes estatales, en materia ambiental.
- 1.1.3. Destinar mayores recursos para el mejoramiento de la operatividad y cumplimiento de la normatividad jurídica ambiental.
- 1.1.4. Proponer al Congreso del Estado la creación de la Procuraduría de la Defensa del Medio Ambiente del Estado de Tlaxcala.
- 1.1.5. Establecer sistemas de seguimiento, medición y evaluación de metas medio ambientales de carácter institucional.
- 1.1.6. Incentivar un cambio organizacional que promueva nuevas y mejores relaciones en el gobierno, los empresarios y la comunidad, para favorecer el desarrollo equitativo y sustentable que reconozca y valore los recursos naturales del estado.
- 1.1.7. Impulsar la responsabilidad ambiental por medio del fomento de las buenas prácticas y la autorregulación con respecto al cuidado de los recursos naturales.
- 1.1.8. Incorporar la participación ciudadana y de los municipios en el proceso de planificación de las comunidades locales rurales y urbanas.
- 1.1.9. Proponer reformas al Código Penal para tipificar los delitos ambientales.

1.2. Situación y Perspectivas para la Conservación de la Biodiversidad

OBJETIVO:

Asegurar la conservación del capital biológico del estado por medio del uso sustentable de los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos intra-especies de Tlaxcala.

ESTRATEGIA:

Identificar los componentes que integran la biodiversidad del estado, llevar a cabo acciones de conservación de los tres componentes de la biodiversidad y fomentar la creación de una Estrategia Estatal de Biodiversidad con un enfoque de uso sustentable y de creación de instrumentos económicos destinados a la conservación de la biodiversidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.2.1. Fortalecer el conocimiento de las especies del estado, por medio de estudios de inventario de flora y fauna.
- 1.2.2. Desarrollar investigaciones enfocadas en la evaluación del estado de conservación que guardan ecosistemas, especies y poblaciones en la entidad para determinar los métodos más adecuados para la selección de las especies, ecosistemas y hábitat, sitios a conservar, sus prioridades y extensión.
- 1.2.3. Fortalecer los mecanismos de financiamiento de proyectos de investigación científica que contribuyan a generar información útil para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.
- 1.2.4. Desarrollar una estrategia estatal de biodiversidad cuyo plan de acción se oriente al uso sustentable de los tres componentes de la biodiversidad por medio de las prioridades de conservación y su valor económico total.
- 1.2.5. Fomentar la creación de mercados de biodiversidad como instrumentos económicos orientados a reconocer el valor económico total de los ecosistemas, especies y recursos genéticos y asegurar el uso sustentable de los componentes de la biodiversidad estatal.
- 1.2.6. Implementar programas de protección y recuperación de los ecosistemas en la entidad y preservar los existentes en nuestra región.
- 1.2.7. Implementar programas de protección, reproducción y propagación de poblaciones de especies prioritarias y fortalecer los existentes.
- 1.2.8. Identificar medidas de gestión para la adaptación de especies prioritarias, indicadoras y particularmente vulnerables al cambio climático.
- 1.2.9. Fortalecer la conservación de las especies y recursos genéticos ex-situ por medio de acciones de mantenimiento y mejoramiento del jardín botánico y del zoológico.
- 1.2.10. Difundir y promover los programas de manejo, asegurando el compromiso comunitario de participación en la conservación a largo plazo.
- 1.2.11. Fomentar la participación de las comunidades locales en la conservación de las especies, debido a su dominio sobre los territorios y a los conocimientos tradicionales que mantienen en torno al uso y manejo de los recursos naturales.

1.3. Cambio Climático y sus riesgos para el Mundo, el País y el Estado

OBJETIVO:

Promover políticas públicas que faciliten la adaptación y la mitigación al cambio climático para reducir sus posibles efectos en sectores socioeconómicos prioritarios.

ESTRATEGIA:

Desarrollar acciones de mitigación y de adaptación por medio de la creación e implementación de políticas públicas y legislación en la materia. Promover el diálogo para el desarrollo de acuerdos regionales en la zona e incentivar el desarrollo de la economía verde del estado en el marco de las oportunidades que presenta el cambio climático.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.3.1. Promover la creación de una Comisión Intersecretarial en materia de cambio climático para dar congruencia a las diferentes acciones de gobierno con efectos directos y transversales en materia de adaptación y mitigación.
- 1.3.2. Desarrollar el Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático del Estado de Tlaxcala en línea con los requisitos federales, adaptado a la realidad del estado y elaborar los Planes Estatales de Mitigación y Adaptación que concreten la aplicación del Programa Estatal de Acción en el corto, mediano y largo plazo.
- 1.3.3. En coordinación con el gobierno federal, integrar y actualizar el inventario estatal de emisiones de gases de efecto invernadero.
- 1.3.4. Promover la elaboración de una iniciativa de ley en materia de cambio climático basada en los lineamientos generales del Programa Estatal de Acción.
- 1.3.5. Revisar, actualizar y reformar el marco jurídico estatal y los programas estatales en materia de asentamientos humanos, protección civil, agricultura, ganadería, biodiversidad, educación y vivienda, entre otros, para incorporar criterios de adaptación y mitigación así como para crear congruencia en la legislación estatal y eliminar los obstáculos legales y regulatorios para la implementación exitosa de las políticas públicas en materia de cambio climático.
- 1.3.6. Promover el diálogo, la concertación y el acuerdo con los diferentes estados vecinos con los que Tlaxcala está integrado de forma ecológica, social y económica para desarrollar un plan de acción regional que impulse las acciones conjuntas de los estados en materia de cambio climático.

- 1.3.7. Impulsar la búsqueda de apoyo financiero y de capacidades técnicas tanto a nivel nacional como a nivel internacional, para el desarrollo de una estrategia estatal y diferentes políticas públicas en materia de adaptación y mitigación.
- 1.3.8. Promover la creación de instrumentos económicos que permitan manejar y sistematizar los residuos sólidos estatales generados por las empresas del estado.
- 1.3.9. Promover el tratamiento de los lodos contaminados generados por la actividad económica del estado, incrementar el número de bio-digestores de metano de las granjas porcícolas estatales y promover la generación de biogás a partir de los rellenos sanitarios.
- 1.3.10. Estimular la creación de incentivos económicos que apoyen e impulsen a las empresas que disminuyan sus emisiones de gases de efecto invernadero y promover la creación de esquemas voluntarios de cumplimiento.
- 1.3.11. Promover patrones de producción y de consumo que disminuyan las emisiones de gases de efecto invernadero.
- 1.3.12. Incentivar la inversión para la mejora del servicio público de transporte e implementar medidas para establecer estándares de emisión de las unidades de transporte público sujetándose a estrictos programas de verificación vehicular.
- 1.3.13. Promover el desarrollo de prácticas de eficiencia energética y de sustitución del uso de los combustibles fósiles por otras fuentes de energía renovables, tales como el viento, la luz solar, o la biomasa.
- 1.3.14. Impulsar la sustitución de los focos para generar ahorros de energía siguiendo la guía del esquema federal en la materia.
- 1.3.15. Promover la construcción bioclimática de viviendas y establecimientos comerciales para disminuir los costos de energía eléctrica requeridos para su funcionamiento.
- 1.3.16. Fomentar esquemas de reconversión tecnológica en el sector productivo e incentivar la construcción de parques industriales ecológicamente preparados para el uso de tecnologías limpias.
- 1.3.17. Diseñar, desarrollar e implementar programas y acciones para la adaptación ante el cambio climático, enfatizando la necesidad de dar prioridad a las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo y grupos más vulnerables del estado, a los pueblos indígenas, a las mujeres, a los niños y a las personas con capacidades diferentes.
- 1.3.18. Considerar escenarios actuales y futuros de cambio climático, en la planeación territorial para disminuir sus impactos negativos en la calidad de vida de la población, la infraestructura, las diferentes actividades productivas y de servicios, los asentamientos humanos y los recursos naturales.

- 1.3.19. Incorporar escenarios de vulnerabilidad, adaptación y de respuesta a los mapas y atlas de riesgo de los programas de protección civil y de alerta temprana del estado.
- 1.3.20. Implementar el Plan Estatal de Ordenamiento Ecológico Territorial y de Desarrollo Urbano tomando en consideración los efectos del cambio climático.
- 1.3.21. Identificar las zonas de alto riesgo y llevar a cabo acciones de reubicación de asentamientos humanos para su alejamiento de dichas zonas y disminución de su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.
- 1.3.22. Incentivar la investigación en materia de seguridad agroalimentaria, para identificar los posibles escenarios climáticos, que permitan reconocer los cultivos que se verán más afectados por los impactos del cambio climático y señalar las oportunidades de cambio en su cultivo.
- 1.3.23. Reforzar los programas de prevención y vigilancia epidemiológica en el estado.
- 1.3.24. Establecer y considerar umbrales de riesgo aceptable, derivados de la variabilidad climática actual y esperada, en los instrumentos de planeación territorial, para garantizar la seguridad alimentaria, la protección civil, la conservación de la biodiversidad y la productividad de las actividades económicas del estado.
- 1.3.25. Fomentar la creación y desarrollo de instrumentos económicos y financieros que aprovechen las oportunidades de la economía verde en el marco del cambio climático.
- 1.3.26. Crear un mercado de bonos de carbono orientado a desarrollar actividades de mitigación en el estado.
- 1.3.27. Elaborar un Fondo Ambiental Estatal como instrumento financiero que permita captar y canalizar los recursos públicos y privados, tanto de origen nacional como internacional para implementar las políticas públicas en materia de cambio climático.
- 1.3.28. Promover el uso de los recursos del Fondo Ambiental Estatal para elaborar proyectos que contribuyan simultáneamente a las acciones de adaptación y mitigación, la educación y concientización social en materia de cambio climático, y el desarrollo de proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y disminuir la vulnerabilidad de la población del estado.
- 1.3.29. Establecer incentivos fiscales en materia de subsidios e impuestos verdes, que fomenten la creación de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio en el estado y permitan el desarrollo de otros instrumentos económicos dirigidos a la creación de bonos de carbono por medio de acciones de mitigación.
- 1.3.30. Preservar y aumentar el número de sumideros de carbono por medio de programas dirigidos a lograr una tasa neta cero de deforestación no

sustentable, procesos de reconversión productiva de tierras agrícolas, y el impulso de certificación de los aprovechamientos forestales sustentables.

- 1.3.31. Promover la creación de proyectos REDD y REDD+ en el estado que impulsen la disminución de la tasa de deforestación de los bosques del estado y promuevan el uso sustentable de la superficie forestal, haciendo énfasis al uso de instrumentos de pago por servicios de los ecosistemas forestales.
- 1.3.32. Promover y concientizar a la población sobre la importancia del Programa de Verificación Vehicular.
- 1.3.33. Elaborar el Programa de Calidad del Aire (PROAIRE) en el Estado de Tlaxcala.
- 1.3.34. Establecer el registro de emisiones y transferencia de contaminantes (RETC).

1.4. Políticas para el Desarrollo de Energías Alternativas en el Estado

OBJETIVO:

Promover la satisfacción de las demandas energéticas del estado de Tlaxcala, por medio de un uso creciente de energías de origen renovable que consideren el uso adecuado de los recursos naturales de la región.

ESTRATEGIA:

Desarrollar acciones energéticas concretas que coadyuven a fomentar mejores condiciones ambientales en el estado y el país.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.4.1. Promover el desarrollo y la implementación de proyectos de energías renovables y bioenergéticas que sustituyan el uso de combustibles fósiles por medio de la generación de electricidad, a partir de eco-tecnologías que sean bajas en emisiones de gases de efecto invernadero o que sean producidas a partir del aprovechamiento de las emisiones fugitivas de metano.
- 1.4.2. Generar incentivos económicos que orienten a los sectores a la incorporación de nuevas fuentes de energía, tanto en el sector de las casas-habitación como en el sector productivo.
- 1.4.3. Establecer en los programas de desarrollo social y económico, tanto a nivel estatal como municipal, criterios de utilización de energías alternativas en su implementación.
- 1.4.4. Revisar y modificar el marco jurídico en materia de construcción para incluir y adecuar las exigencias relativas a la utilización de energías de fuentes renovables, emplear materiales y técnicas aprovechando la ventilación natural y

buscando reducir el nivel de emisiones tanto en la construcción como en la vida útil de las edificaciones.

- 1.4.5. Impulsar estudios de viabilidad para el uso de biocombustibles en los sistemas de transporte masivo.
- 1.4.6. Estimular la investigación y el desarrollo de estudios que se enfoquen en la identificación de los beneficios que las energías renovables tienen en el desarrollo económico del estado.

1.5. Retos para un Uso Racional, Eficiente y Sustentable del Agua

OBJETIVO:

Establecer un programa permanente para el uso eficiente y racional del agua a fin de avanzar en un uso sustentable del agua en la entidad.

ESTRATEGIA:

Establecer políticas de uso eficiente del agua y de distribución equitativa del recurso hídrico que permita una mayor cobertura del mismo en la entidad, a través de estrategias y acciones que conduzcan a su uso sustentable, logrando así una reducción en la cantidad de agua demandada, evitando el agotamiento de las fuentes y reduciendo su contaminación.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.5.1. Adoptar un enfoque de planeación territorial y descentralizado, que incorpore las experiencias regionales con base en el concepto de cuencas hidrográficas, y que incorpore a la sociedad como ente responsable.
- 1.5.2. Impulsar el aprovechamiento sustentable de las fuentes superficiales y subterráneas de agua, promoviendo entre otras acciones la tecnificación de la superficie de riego, la producción bajo condiciones de prácticas de agricultura sustentable o agricultura protegida cuando sea viable y prácticas sustentables de ganadería y silvicultura.
- 1.5.3. Propiciar un uso eficiente del agua en las actividades agrícolas que reduzca el consumo de líquido al tiempo que proteja a los suelos de la salinización.
- 1.5.4. Contribuir a la construcción e implementación de un marco normativo institucional así como planes de gestión que sean sustentables, participativos y responsables, orientado a la implementación de nuevas técnicas y tecnologías de uso y procesamiento del agua en conjunto con una campaña de concientización del uso racional del agua en el sector industrial.

- 1.5.5. En coordinación con los municipios, implementar estrategias y políticas públicas de gestión integral y sustentable del agua y el medio ambiente, fortaleciendo las capacidades de incidencia de las organizaciones sociales y la prevención y manejo de impactos socio - ambientales.
- 1.5.6. Expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en la región y el uso de aguas tratadas.
- 1.5.7. Impulsar la realización de acciones para la captación de agua en cuencas y micro cuencas.
- 1.5.8. Promoción de la conservación de bosques y de ríos por medio del establecimiento de un sistema de pago por servicios hídricos.
- 1.5.9. Implementar sistemas de recarga artificial y natural inducida de los acuíferos.
- 1.5.10. Fomentar el uso de mecanismos de retención de agua pluvial, mediante tinajas, pozos de absorción, bordos, presas de gavión, presas de piedra acomodada, entre otros, tanto en las obras y acciones del sector público como en las actividades del sector privado.
- 1.5.11. Impulsar la investigación tecnológica para el aprovechamiento y reutilización del recurso agua.

1.6. Políticas para la Recuperación de Bosques y Suelos Locales

OBJETIVO:

Reducir los niveles de deforestación, erosión de suelos y escasez de agua, a fin de permitir la recuperación de suelos y bosques en la entidad.

ESTRATEGIA:

En coordinación con las instancias necesarias, llevar a cabo programas conjuntos para la recuperación de suelos y la recarga de mantos acuíferos que permitan frenar la erosión de los suelos y fomentar la recuperación y uso sustentable de los bosques de la entidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.6.1. Formular un Programa de Desarrollo Estatal, que marque las pautas de los ordenamientos territoriales municipales, orientado a la inserción de mayores espacios verdes.
- 1.6.2. Promover, con los dueños y poseedores de la tierra, la actualización de los estatutos ejidales y comunitarios, para que los ordenamientos ecológicos del territorio sean considerados de manera obligatoria.

- 1.6.3. En coordinación con los municipios y otras entidades, impulsar la creación de un programa regional de restauración, reforestación y regeneración del suelo con características extremas de daño.
- 1.6.4. Promover la creación de instrumentos de mercado destinados a la conservación y uso sustentable de los bosques que cubran el costo de oportunidad de los principales factores de deforestación estatal.
- 1.6.5. Promover la inversión nacional y extranjera de fuentes públicas o privadas, para el desarrollo de proyectos que permitan reforestar y reducir los efectos negativos a los que se enfrentan los bosques debido a la disminución de su área natural.
- 1.6.6. Promover campañas de orientación y capacitación a grupos sociales para la implementación de eco-técnicas.
- 1.6.7. Fortalecer los sistemas de vigilancia y control de las áreas naturales protegidas y buscar ampliar su superficie.
- 1.6.8. Establecer y promover el pago por servicios ambientales para el cuidado y conservación del medio ambiente.
- 1.6.9. Promover acciones para la rehabilitación e instalación de viveros.
- 1.6.10. Establecer nuevas estrategias para el cambio de categoría del Parque Nacional La Malinche, para la conservación de los recursos que éste proporciona.
- 1.6.11. Fortalecer la estructura institucional del estado para hacer frente a los incendios forestales.
- 1.6.12. Impulsar acciones para la certificación de los aprovechamientos forestales.

1.7. Nuevas Medidas para el Manejo de Residuos Sólidos

OBJETIVO:

Coordinar acciones, desde el sector público y el privado, para mejorar las estrategias y tecnologías para el manejo de residuos sólidos.

ESTRATEGIA:

Orientar el manejo de residuos sólidos en tres ejes: la reducción de desechos, el manejo adecuado de los mismos y la implementación de nuevas tecnologías para su procesamiento y disposición final.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.7.1. Consolidar el programa estatal de residuos sólidos con diferentes métodos de disposición y reutilización, acordes con las realidades locales.

- 1.7.2. Implementar campañas de recolección, separación y reutilización de desechos sólido urbano, con la finalidad de crear micro centros de acopio necesarios para el beneficio de las comunidades.
- 1.7.3. Comercializar los productos obtenidos del adecuado manejo de los desechos sólidos, que sirvan como impulso al desarrollo de las comunidades y a la preservación de su medio ambiente.
- 1.7.4. Apoyar a los municipios en la implementación de mejoras para la gestión de los residuos, incentivando a los sectores industriales para la adopción de nuevas tecnologías necesarias para optimizar el manejo, tratamiento, reciclaje y disposición final de residuos sólidos.
- 1.7.5. Promocionar la creación de unidades de transferencia.
- 1.7.6. Coordinar con los municipios acciones de mejoramiento de los rellenos sanitarios, así como modernización de equipos de recolección, transporte y confinamiento.
- 1.7.7. Concientizar a la población sobre la estrecha relación que existe entre la salud y las deficiencias en la recolección de residuos.
- 1.7.8. Definir instrumentos de gestión de residuos tales como reglamentarios, económicos, estadísticos y de control.
- 1.7.9. Involucrar a las empresas que no están en programas de producción limpia en programas afines.
- 1.7.10. Fomentar tanto para el sector empresarial como para la ciudadanía en general medidas orientadas a la minimización de los residuos, estableciendo metas definidas y con el apoyo y orientación de la autoridad ambiental.
- 1.7.11. Establecer y difundir ampliamente la cantidad de residuos generados y la estimación de los costos de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares apropiados para la eliminación de los residuos.
- 1.7.12. Sistematizar la información sobre los residuos generados en el estado.
- 1.7.13. Promover la cultura del reciclaje y crear líneas de investigación para el aprovechamiento de los residuos.
- 1.7.14. Fortalecer y modernizar los rellenos sanitarios, los equipos de recolección, transporte y confinamiento.

1.8. Fomento a la Participación Social en la Protección Ambiental

OBJETIVO:

Fortalecer los mecanismos para la participación ciudadana en los ámbitos de prevención, implementación y fiscalización de las políticas públicas que en materia de medio ambiente y diversidad se implementen.

ESTRATEGIA:

Orientar la política ambiental, la actuación institucional y la participación de la sociedad hacia el desarrollo de una ciudadanía corresponsable e incluyente y un servicio público respetuoso con los participantes, mediante lineamientos estratégicos que favorezcan la participación informada y capaz para incidir efectiva y eficientemente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del sector.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.8.1. Ampliar las redes de difusión de información relevante y congruente sobre el estado de los recursos naturales, biodiversidad y su gestión.
- 1.8.2. Diseñar conjuntamente con los municipios, los programas y mecanismos orientados a garantizar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como apoyar en la capacitación en estos temas, en coordinación con las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector de los distintos niveles de gobierno.
- 1.8.3. Establecer alianzas con los medios de comunicación masiva, para contar con espacios en los que se promueva la participación ciudadana, en el marco de la educación ambiental, con contenidos dirigidos tanto a niños como jóvenes y adultos.
- 1.8.4. Aprovechar de manera adecuada los nuevos medios y tecnologías de la información para difundir la información concerniente al medio ambiente de forma permanente incluyendo páginas web y a través de actividades como cursos, diplomados, talleres, foros de consulta o reuniones de información, entre otras.
- 1.8.5. Organizar la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales, a través de los órganos consultivos y de participación pública que se contemplan en la Ley de Ecología y de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala.
- 1.8.6. Coordinar acciones con los gobiernos municipales para el establecimiento y funcionamiento de Comisiones Municipales de Ecología donde la ciudadanía tenga representación.

- 1.8.7. Gestionar convenios de concertación y colaboración con organizaciones sociales, tanto públicas como privadas, cuyos objetivos y actividades coadyuven a impulsar una participación corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental.
- 1.8.8. Promover la creación de redes de conocimiento y puntos de encuentro entre todos los sectores de la sociedad que permitan el intercambio de experiencias y conocimientos, y el incremento en el uso de tecnologías de la información y el conocimiento por parte de los gobiernos, como medios de enlace con los ciudadanos.
- 1.8.9. Sensibilizar a la población respecto a la separación, reutilización y reciclaje de los desechos sólidos en el estado de Tlaxcala, de manera que se sensibilice y participe en el cuidado de su medio ambiente.
- 1.8.10. Promover la participación de los habitantes de Tlaxcala en materia de denuncia ciudadana en irregularidades y faltas administrativas que impacten al ambiente.

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 Xicohtécatl I, Ciudad Industrial Xicohtécatl II y Ciudad Industrial Xicohtécatl 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.⁶⁰

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: Xicohtécatl I en el municipio de Tetla de la Solidaridad, Xicohtécatl II en el de Huamantla y Xicohtécatl 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.

⁶⁰ 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.⁶¹

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

⁶¹ 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,

como factores clave para la superación de rezagos y desigualdades. En este sentido, una estrategia de desarrollo regional para el estado es fundamental en la formulación de políticas públicas integrales y balanceadas para potenciar el crecimiento económico, la inclusión social, así como la sustentabilidad del uso y preservación de los recursos naturales.

Para corregir los desequilibrios se requiere ubicarlos en la dinámica del crecimiento económico general y atenderlos de acuerdo a la vocación de cada región, de la distribución territorial de los recursos humanos, naturales, y de las expresiones culturales y tradiciones locales, junto con las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales.

En Tlaxcala, la diversificación de su estructura económica hacia actividades industriales ha tenido como resultado una concentración de las actividades productivas, así como una distribución de la población diferente, con lo cual se ha desarrollado un número importante de asentamientos humanos, lo que replantea las formas de planeación del desarrollo más allá de los límites políticos territoriales e implica una redistribución de la población y las actividades económicas.

En este proceso, debe considerarse su posición geográfica, ya que forma parte de la región centro del país, en la cual se encuentra 12 de las 55 zonas metropolitanas, donde habita el 47.4% de la población y se genera más de un tercio del producto interno bruto nacional, cuenta con el 61% de la población en edad de trabajar y concentra el 40% del empleo industrial a nivel nacional.

Adicionalmente, esta región se ubica en el primer lugar de ocupación de población en el sector secundario (37.4%) y en el sector terciario se aprecia un crecimiento similar (37.6%). En este aspecto, Tlaxcala registra un desplazamiento sustancial de la población, no sólo entre municipios del estado sino también hacia afuera de la entidad. Cerca del 13% de los tlaxcaltecas salen del estado para ocuparse en puestos de trabajo o en busca de mejores alternativas de educación y desarrollo.

Otros campos en los cuales se observan ventajas competitivas de las zonas metropolitanas que conforman la región centro, son la educación, la ciencia y la

tecnología. Cerca del 32% de la matrícula nacional; 3,067 planteles de educación media superior (29% del nacional); 36% de la matrícula de educación superior del país y 48% de los programas de doctorado, se han aglutinado en esta zona.

En este contexto, el estado tiene enormes posibilidades de fortalecer su crecimiento económico, debido a que puede aprovechar las economías de aglomeración que le brinda su localización estratégica en la región centro y específicamente en la zona metropolitana del Valle de México. De ahí la necesidad de reevaluar la planeación regional para buscar nuevas vías de desarrollo para el estado, especialmente en una etapa en la que se registra un enorme deterioro de su estructura económica y social, pero se requiere fortalecer la coordinación y la cooperación entre las entidades de estas áreas geográficas.

Tlaxcala no puede ser una entidad desarrollada y competitiva, en tanto persistan las desigualdades regionales, donde los municipios no cuentan con los recursos, los incentivos y herramientas para generar una dinámica de desarrollo endógeno que vincule exitosamente cada una de sus regiones fisiográficas y económicas.

Por lo tanto, se requiere de una política de desarrollo regional que revitalice la corresponsabilidad de las políticas fiscales y de subsidiaridad de los tres órdenes de gobierno; que imprima un enfoque territorial a las políticas públicas y que promueva la urbanización ordenada y el desarrollo rural, impulsando las vocaciones económicas, fortaleciendo la colaboración entre órdenes de gobierno y la participación activa de los diversos actores sociales.

Para lograrlo, a través de los consejos para el desarrollo de las zonas Tlaxcala-Puebla y Apizaco-Tlaxcala, se fomentará una política de planeación regional viable, incluyente, donde los actores regionales, en forma coordinada con el gobierno estatal, tengan capacidad para tomar iniciativas, emprender acciones conjuntas, combatiendo la fragmentación, que incrementa los costos de las acciones e impulsando la asociación voluntaria horizontal como norma del ejercicio de gobiernos locales.

Por ello, impulsaremos reformas legislativas que ayuden a generar un ordenamiento territorial sostenible y competitivo. Fortaleceremos la modernización de la estructura

institucional y una nueva inter-institucionalidad en donde prevalezcan criterios de coordinación. Apoyaremos la conformación de regiones económicas para la planeación y llevaremos a cabo los cambios necesarios para adecuarlas a nuestra nueva realidad económica y social.

Al respecto, se propone una regionalización del estado que comprende 6 regiones económicas: Apizaco (11 municipios), Calpulalpan (6 municipios), Huamantla (7 municipios), Tlaxcala (14 municipios), Tlaxco (4 municipios) y Zacatelco (18 municipios). De esta manera, se podrá iniciar un proceso para alcanzar equilibrios regionales que permitiría reorganizar la actividad productiva, el mercado de trabajo, la vida comunitaria y las formas de gestión local municipal.

Igualmente, se requiere desarrollar políticas que contribuyan a consolidar las actuales condiciones de conurbación tanto de Tlaxcala-Apizaco como de Puebla-Tlaxcala, para transformarlas en zonas metropolitanas consolidadas, con una eficiente gestión urbana, con altos índices de competitividad, disminuyendo las presiones sobre los recursos naturales y generando acciones para disminuir los índices de contaminación del ambiente y el agua.

Además, se instrumentará una política de ordenamiento territorial que propicie patrones de distribución de la población y de las actividades económicas consistentes con el territorio, a efecto de prevenir, controlar y corregir los desequilibrios que se observan en el espacio territorial, estableciendo los mecanismos básicos para dotar de infraestructura, equipamiento y servicios básicos que mejoren la calidad de vida de la población.

Se establecerá una regionalización que responda a los cambios espaciales ocurridos en la economía, para lo cual impulsaremos la creación de un sistema de información veraz y oportuna para la toma de decisiones en materia de política regional. Por último, es preciso contar con recursos fiscales para los distintos programas regionales y de zonas metropolitanas, estableciendo las prioridades y los objetivos del desarrollo estatal.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCIÓN

1.1. Recuperación de la Planeación Regional para Ordenar el Crecimiento

OBJETIVO:

Propiciar un desarrollo regional integral y sustentable, competitivo en lo económico, incluyente en lo social y humano y viable en lo financiero.

ESTRATEGIA:

Fomentar el ordenamiento del crecimiento regional mediante la planeación estratégica por regiones y sectores, a efecto de optimizar los recursos con que cuenta la entidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.1.1. Promover políticas regionales formuladas y ejecutadas por los sectores público, privado y social, articuladas entre sí, para satisfacer las necesidades de las empresas mediante la vinculación con universidades y centros de investigación para impulsar la innovación tecnológica y contar con mano de obra capacitada.
- 1.1.2. Promover políticas regionales basadas en: la certeza de la aplicación del estado de derecho; mejoramiento del desempeño de las haciendas públicas locales y el reforzamiento de la coordinación entre niveles de gobierno; para impulsar la infraestructura y los servicios públicos de impacto urbano.
- 1.1.3. Impulsar la competitividad regional, a través de asociacionismo intermunicipal para la prestación de servicios públicos, mediante la promoción de la planeación estratégica comunitaria y micro-regional.
- 1.1.4. Fomentar en coordinación con los gobiernos municipales, la estructuración de foros de desarrollo regional con el propósito de que las acciones, planes y programas tengan una dimensión regional y sectorial.
- 1.1.5. Apoyar a los gobiernos municipales para que fortalezcan sus finanzas, a través de la modernización de los catastros, los registros públicos de la propiedad y la administración del agua, para disminuir su dependencia de las participaciones.
- 1.1.6. Impulsar el establecimiento de programas permanentes de renovación de infraestructura deficiente y obsoleta.
- 1.1.7. Evaluar reservas territoriales en zonas industriales que cuenten con infraestructura y servicios urbanos para lograr la redensificación, con mezcla de vivienda y otras actividades.
- 1.1.8. Apoyar a los municipios con mayores rezagos, con programas e incentivos para generar una dinámica de desarrollo endógeno.

- 1.1.9. Participar en las ferias y exposiciones que se realicen en el estado, en el país y en el extranjero, con el objetivo de dar a conocer la oferta de la producción agropecuaria, industrial y de servicios para incrementar la oferta de los mismos.
- 1.1.10. Impulsar el desarrollo del turismo de acuerdo con su vocación y entorno ambiental de las regiones, propiciando la inversión en hoteles y servicios conexos.
- 1.1.11. Estimular las inversiones en las localidades que cuenten con recursos de mano de obra excedente para generar empleos y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- 1.1.12. Promover estudios que apoyen a los inversionistas a localizar las regiones que sean aptas para el desarrollo industrial.
- 1.1.13. Proponer, desarrollar y vincular las investigaciones realizadas en los posgrados enfocadas al análisis regional del estado.
- 1.1.14. Promover cursos de actualización sobre planeación para servidores públicos, así como la actualización de los métodos de análisis de las regiones con nuevos sistemas informáticos.

1.2. Ordenamiento Territorial, Regional y de las Zonas Metropolitanas

OBJETIVO:

Fomentar el crecimiento equilibrado y sustentable de las zonas metropolitanas mediante planes de ordenamiento urbano sustentable.

ESTRATEGIA:

Impulsar la consolidación económica y social plena de las regiones y zonas metropolitanas, mediante la planeación integral de un sistema de ciudades competitivas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.2.1. Actualizar los planes de desarrollo urbano que permitan la ubicación de reservas susceptibles de ser utilizadas para la creación de ciudades.
- 1.2.2. Impulsar el desarrollo de un sistema metropolitano de transporte colectivo que permita una comunicación incluyente, segura y eficiente.
- 1.2.3. Promover la evaluación del proyecto de tren suburbano Huamantla-Apizaco-Puebla, con el propósito de modernizar la infraestructura de transporte.

- 1.2.4. Impulsar la firma de convenios entre los gobiernos de Tlaxcala y Puebla para analizar la pertinencia de crear un esquema de concesiones interestatales, tendientes a resolver problemas de transporte.
- 1.2.5. Promover la creación de un sistema metropolitano de vialidades y libramientos que permita el transporte rápido y eficiente de personas y bienes.
- 1.2.6. Fomentar la participación del sector privado en acciones que permitan consolidar un servicio de transporte urbano eficiente, buscando que se brinde un servicio de calidad.
- 1.2.7. Fomentar la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento, adicionales a los recursos del Fondo Metropolitano previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para impulsar el desarrollo de la Zona Metropolitana de Apizaco-Tlaxcala.

1.3. Desarrollo Urbano Sustentable con Competitividad y Participación Ciudadana

OBJETIVO:

Favorecer el desarrollo urbano sustentable y equilibrado para incrementar la cobertura de los servicios.

ESTRATEGIA:

Fomentar la fortaleza de los gobiernos municipales con estudios, proyectos, planes y programas de desarrollo regional, para articular un sistema de ciudades medias, que reduzcan las presiones sobre las zonas metropolitanas.

LÍNEAS DE ACCIÓN:

- 1.3.1. Fortalecer el marco normativo para el desarrollo urbano, donde se establezca la coordinación y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno.
- 1.3.2. Promover la planeación urbana para ampliar los servicios a las comunidades y zonas con mayores índices de marginación.
- 1.3.3. Apoyar a los municipios en el establecimiento de planes reguladores, desarrollando las zonas de reserva para habitación, parques y bodegas industriales, espacios públicos, zonas comerciales, instalaciones de salud, de educación y áreas recreativas.
- 1.3.4. Promover el desarrollo de un sistema de ciudades medias, alentando la descentralización industrial y comercial.

- 1.3.5. Promover la actuación coordinada y armónica de los distintos sectores públicos y privados en las ciudades, con el objetivo de promover inversiones.
- 1.3.6. Impulsar programas de información geo-estadística por municipio y comunidad, en coordinación con el gobierno estatal y federal.
- 1.3.7. Promover la participación de los diferentes niveles de gobierno, y la sociedad civil en programas de mejoramiento y mantenimiento de la imagen urbana.

B. INSTRUMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, como resultado de un amplio proceso de participación ciudadana, es el documento rector que establece las grandes orientaciones que deberán seguir los diferentes sectores en el desarrollo estatal para impulsar un proceso de transformación político, económico y social en los próximos seis años.

Este documento será un instrumento flexible y dinámico que permitirá a la administración gubernamental adaptarse a los complejos y variables escenarios que nos plantea nuestro entorno actual. Para ello, se diseñarán mecanismos claros que permitan traducir las políticas públicas en acciones que contribuyan a satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad tlaxcalteca.

Conforme a lo establecido en el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, y el con objeto de cumplir los objetivos, estrategias y líneas de acción incluidos en el Plan Estatal de Desarrollo, las dependencias e instancias del Gobierno Estatal elaborarán programas sectoriales en los diferentes ámbitos del desarrollo del estado.

Así mismo, a través de los programas operativos anuales de las dependencias y entidades del Ejecutivo estatal, se incluirán obras y acciones específicas, precisando metas e indicadores de ejecución, control y evaluación de las mismas. Esto permitirá su

retroalimentación constante de acuerdo a las circunstancias del contexto estatal o nacional.

Para cumplir con los principios de la transparencia y rendición de cuentas, el gobierno del estado, establecerá mecanismos que permitirán informar a la población de los resultados alcanzados.

Para medir los avances de la gestión gubernamental en términos de cobertura, efectividad, impacto y calidad de las políticas públicas, se establecerá un Sistema de Indicadores que permitirá dar seguimiento a las acciones gubernamentales instrumentadas en los cinco ejes rectores del desarrollo y sus respectivos sectores:

Indicadores estratégicos. Estos medirán el impacto alcanzado en las variables relevantes del desarrollo económico y social del estado, como empleo, seguridad, bienestar, cohesión social y competitividad.

Indicadores de desempeño. Estos medirán específicamente la eficiencia de las estrategias planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2011 - 2016 y los programas sectoriales que se deriven del mismo.

Indicadores operativos y financieros. Estos medirán la efectividad de las obras y acciones, definidos en los programas operativos anuales; con énfasis en el cumplimiento de tiempos y metas, establecidos para su ejecución, además de mantener un monitoreo constante de las finanzas de la administración pública estatal.

Finalmente, al dar cumplimiento con el artículo 44 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Titular del Ejecutivo dará cuenta anualmente al H. Congreso del Estado, no sólo del estado que guarde la administración pública sino el avance y cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo como muestra del ejercicio democrático que deberá imperar en Tlaxcala en los próximos seis años.



GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA