

# PLAN ESTATAL DE **DESARROLLO**

— PUEBLA 2017 · 2018 —

**José Antonio Gali Fayad**  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL

## EJE 1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES





**SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN**  
SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

**FOTOGRAFÍA**  
COORDINACIÓN DE FOTOGRAFÍA DEL GOBERNADOR  
JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA  
FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA

SECRETARÍA DE CULTURA Y TURISMO

SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN



**PUEBLA**  
*Sigue*





# EJE 1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

# MODELO DE GOBIERNO

## ¿QUÉ BUSCAMOS?

Establecer un esquema de actuación institucional, sustentado en la planeación, programación, presupuestación, evaluación, orden y control, con apoyo de indicadores estratégicos y de gestión, que permita contar con una administración pública de corte gerencial y con base en resultados.

## PRINCIPIOS BASE



**Diseñar y operar** un sistema integral para la formulación ordenada de alternativas de acción que permitan incluir la participación social como una práctica común en el actuar del Gobierno.



**Establecer compromisos** certeros, claros y medibles con alta viabilidad administrativa, financiera y política.



**Contribuir al fortalecimiento del Sistema de Planeación Democrática** y la consolidación del modelo gubernamental de Presupuesto con base en Resultados.

## BENEFICIOS



**Integrar** un marco de actuación ordenado y coherente.



**Contar** con propuestas que contribuyan al desarrollo integral y sustentable de la entidad.



**Promover** la participación ciudadana corresponsable.



**Incrementar** los niveles de legitimidad y gobernabilidad.



**Fomentar** una relación productiva entre gobierno y sociedad.



**Someter** al juicio ciudadano la actuación del Gobierno.



**Sentar** las bases del Presupuesto basado en Resultados.

# ¿CÓMO FUNCIONA?



## FORTALECIENDO

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO  
PARA ENTREGAR RESULTADOS



## DIFUNDIENDO

LA METODOLOGÍA DE  
GESTIÓN PARA RESULTADOS GpR



## PRIORIZANDO

PRODUCTOS Y/O SERVICIOS



## REALIZANDO

UNA PROGRAMACIÓN PARA MEDIR  
LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO



## ASIGNANDO

PRESUPUESTO EN ATENCIÓN AL  
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



## MEJORANDO

EL SISTEMA DE INDICADORES  
PARA EVALUAR EL TRABAJO GUBERNAMENTAL



## RENOVANDO

LOS LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN  
PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN



## COORDINANDO

PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN,  
PRESUPUESTACIÓN, EJECUCIÓN,  
EVALUACIÓN Y CONTROL



## APOYANDO

A LOS 217 MUNICIPIOS PARA SU  
ALINEACIÓN A MODELO DE GOBIERNO

# ESTRUCTURA Y LÓGICA DE ACTUACIÓN

## PLANTEAMIENTO GENERAL

Construcción conceptual del eje de gobierno; en él se explica qué se entiende, cuál es su significado y razón de ser. Se exponen las condicionantes más importantes, así como las dimensiones de análisis sobre las que descansará el Análisis Causal Específico.

## ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

Investigación específica por eje de gobierno con base en las dimensiones generales, identificadas en el Planteamiento General; su integración considera como principio base de actuación, la sistematización de información referente a las situaciones más representativas para el correcto funcionamiento del Gobierno que genere mayores beneficios a la sociedad, bajo una relación de causa-efecto.

## PLAN DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Postulación enunciativa de los programas de gobierno sobre los que descansará el funcionamiento de la administración y en el que se muestra de manera general, las áreas participantes y responsables de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la administración.

## PROGRAMAS DE GOBIERNO

Constructo teórico que permite clarificar y desagregar el actuar de la autoridad al establecer objetivos, estrategias, metas y líneas de acción específicas para la organización gubernamental; en estas últimas, se consideran las actividades administrativas y operativas que darán sentido de orden y coherencia al Gobierno, así como los proyectos estratégicos para la transformación de la realidad en la entidad y el cumplimiento a los compromisos establecidos por la administración.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

Estructuración de acciones que se traducirán en planes, programas y/o proyectos, que se agrupan en torno a la programa de gobierno establecido; estas se realizarán a lo largo del periodo de Gobierno de acuerdo con el objetivo y con base en la estrategia definida. Para su postulación se consideran mandatos constitucionales e indicadores de referencia nacionales e internacionales que califican el actuar gubernamental, mismos que se presentan en una línea base de referencia.

## INDICADORES ESTRATÉGICOS

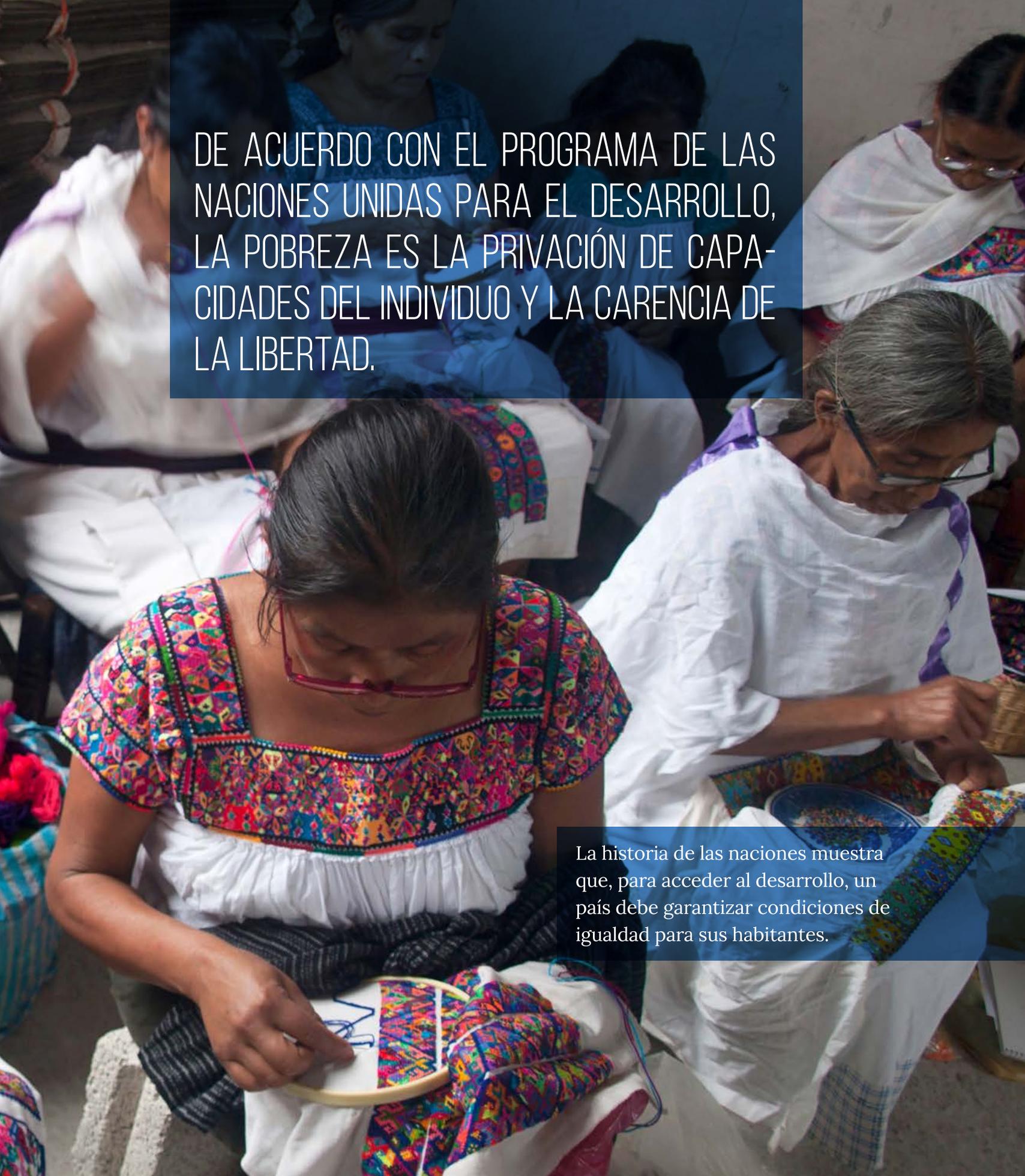
Es la presentación sistematizada de datos soportados por resultados comprobables, con referencia nacional e internacional, que permite establecer un panorama de referencia en la actualidad y vincular la información con el proceso de toma de decisiones para generar escenarios y estudios prospectivos que permitan actuar con método ante las vicisitudes propias de la administración.





# PLANTEAMIENTO GENERAL





DE ACUERDO CON EL PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO,  
LA POBREZA ES LA PRIVACIÓN DE CAPA-  
CIDADES DEL INDIVIDUO Y LA CARENCIA DE  
LA LIBERTAD.

La historia de las naciones muestra  
que, para acceder al desarrollo, un  
país debe garantizar condiciones de  
igualdad para sus habitantes.

# PLANTEAMIENTO GENERAL

+ “EL DESARROLLO SOCIAL SE CONCENTRA EN LA NECESIDAD DE «PONER A LAS PERSONAS EN PRIMER LUGAR» EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO”. BM

**H**ablar de la pobreza en México es hablar de siglos de historia. Por ello, se debe entender que se trata de un problema de carácter estructural y que, por lo tanto, no se puede resolver en el corto o inmediato plazos. Tampoco son suficientes las buenas intenciones o la voluntad política para revertirlo.

Sin embargo, que la pobreza no sea un problema nuevo, no significa que se deba ignorar o se le deba considerar un tema más de la agenda pública; sobre todo cuando es el mayor problema social del país y del cual emergen otros problemas como el de la inseguridad. La historia de las naciones muestra que para lograr acceder al desarrollo, un país debe garantizar condiciones de igualdad para sus habitantes.

Los resultados de la evaluación de la pobreza, del *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)*, indican que en los últimos años Puebla ha logrado importantes avances en la materia, al mejorar de manera significativa rubros como el acceso a la salud y a la educación. En tal sentido, es necesario dar seguimiento y continuidad a las políticas públicas impulsadas, de manera coordinada por los tres órdenes de Gobierno, para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad.

Actuar en sentido diferente a las decisiones que se han ejecutado recientemente, sería un grave error con consecuencias irreversibles, e impactaría de manera negativa en amplios sectores de la población. De lo que se trata es de institucionalizar los procesos exitosos, a fin de fortalecerlos y perfeccionarlos, así como generar las estrategias necesarias para atender aquellos problemas que no han sido resueltos de manera eficiente.

Asimismo, el compromiso de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la entidad demanda conocer de manera puntual la situación del estado en materia de pobreza, educación, salud, igualdad de género y atención de grupos en situación de vulnerabilidad, con el fin de canalizar los recursos de manera focalizada a la población que más lo necesita, y asegurar el desarrollo de capacidades en igualdad de oportunidades.

Actualmente, Puebla ocupa los primeros lugares con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema, al concentrar un número significativo de municipios con rezago social muy alto y alto. También, la entidad registra un gran número de personas con pobreza alimentaria, situación que explica por sí sola el grado de desarrollo social de la entidad.

Los retos en materia de bienestar social y combate a la pobreza se centran en garantizar, principalmente, el acceso a la seguridad social, a los servicios de salud y a los servicios básicos en la vivienda, bajo un enfoque de afuera hacia dentro.

Al mismo tiempo se requiere de la atención de enfermedades altamente prevenibles, como la diabetes y problemas del corazón, las cuales ponen en riesgo la salud de los poblados y, a su vez, se posicionan como las principales causas de muerte en la entidad. Resalta en este mismo rubro la necesidad de mejorar los servicios de salud, capacitar al personal médico e incrementar la cobertura.

En cuanto a la educación, es necesario generar programas educativos incluyentes que permitan atender a la población indígena y personas con discapacidad, asegurando el acceso, la permanencia y el aprendizaje a todas las niñas, niños y adolescentes.

*Durante los últimos años, Puebla ha logrado reducir de manera significativa varios de los indicadores considerados por el Coneval para medir la pobreza.*



**5to. Lugar**

MAYOR NÚMERO DE NIÑAS,  
 NIÑOS Y ADOLESCENTES

1

2

**8vo. Lugar**

MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN  
 HABLANTE DE UNA LENGUA INDÍGENA

**5to. Lugar**

MAYOR FLUJO  
 DE EMIGRANTES

3

4

**Lugar 21**

PROCESO DE ENVEJECIMIENTO  
 POBLACIONAL DEL PAÍS

**“ASEGURAR EL  
 DESARROLLO DE  
 CAPACIDADES  
 EN IGUALDAD DE  
 OPORTUNIDADES  
 Y ATENDER DE  
 MANERA PUNTUAL  
 LAS NECESIDADES  
 ESPECÍFICAS DE  
 CADA SECTOR DE  
 LA POBLACIÓN ES  
 IMPERATIVO PARA  
 ALCANZAR EL  
 DESARROLLO”.**

Aunado a ello, se deben conservar los primeros lugares obtenidos en desempeño educativo y atender a las escuelas que presentaron resultados ineficientes. El fomento a la investigación y el desarrollo de tecnologías deben considerarse como una acción indispensable para promover el bienestar en la entidad.

Otro reto, a fin de asegurar el bienestar social, es el de transversalizar la igualdad de género en todas las acciones de Gobierno. De lo que se trata es de asegurar que los programas y políticas públicas cierren la brecha de la desigualdad existente entre mujeres y hombres, otorgando oportunidades de desarrollo por igual.

Los pueblos indígenas, por su parte, deben atenderse sin afectar su cosmovisión. Su origen étnico ha sido motivo injustificado para privarlos de sus derechos fundamentales como la salud y la educación. En concordancia con ello, deben generarse políticas inclusivas que atiendan de manera puntual sus demandas.

De igual forma, en la entidad se presenta el desafío de hacer partícipes a las personas con discapacidad y a los adultos mayores en la vida política, económica y social de la entidad, pues la manera en la que una sociedad trata a estos grupos de la población es reflejo de los valores con los que cuenta.

Por otra parte, a las niñas, niños y adolescentes se les ha otorgado el derecho de prioridad, por lo que es necesario generar las condiciones idóneas que aseguren su desarrollo pleno, en el presente y en el futuro, para lo cual la programación, planeación y, en general, el actuar gubernamental tienen que enfocarse en atender sus necesidades.

Por su parte, los jóvenes han sido relegados de las políticas públicas, pues los programas orientados a atender sus principales problemáticas (relacionadas con la falta de oportunidades educativas y laborales, embarazos a temprana edad, problemas de alcoholismo y drogadicción, entre otras) han sido insuficientes. En este sentido, la responsabilidad del Gobierno recae no solo en atenderlos a través de programas que permitan el desarrollo de sus capacidades, sino en involucrarlos en la toma de decisiones y en reconocerlos como el sector de la población que mayor aporte puede brindar al desarrollo de la entidad, a través de su talento, creatividad, mano de obra y contribución intelectual. En concordancia con lo anterior, es necesario encaminar los esfuerzos para generar condiciones propicias para su bienestar.

Por último, debido al contexto político y económico internacional es indispensable redoblar las acciones a favor de los migrantes poblanos. El retorno de migrantes a la entidad, como resultado de las políticas migratorias emprendidas por los Estados Unidos, obliga a los tres órdenes de Gobierno a robustecer las políticas públicas para su atención, y a diseñar estrategias que aseguren su reintegración a la vida social y laboral de la entidad.

Es un hecho que, mediante la intervención directa del Gobierno, es posible enfrentar los problemas de desigualdad y pobreza, asegurar la universalidad de los servicios de educación y salud, así como promover el desarrollo de capacidades individuales de todos los sectores de la población.

*Los esfuerzos en materia de planeación no deben centrarse en mover indicadores, por el contrario, el avance en los mismos debe ser tangible en la mejora de la calidad de vida las personas.*

Así, se requiere impulsar un Gobierno con un amplio sentido social, que sea promotor de una sociedad de bienestar en la que sus habitantes gocen de manera efectiva de sus derechos ciudadanos, políticos, civiles y sociales. Un Gobierno que cumpla con la función básica de aplicar políticas públicas redistributivas que generen una mayor participación de la ciudadanía y reduzcan brechas de desigualdad social, mejorando las condiciones de los grupos vulnerables. Un Gobierno que, como actor principal del desarrollo, garantice los derechos de los ciudadanos al trabajar con la responsabilidad social de la empresa privada, con una sociedad movilizada, con las universidades y otros agentes sociales.

En síntesis, un Gobierno fuerte e incluyente, democrático, transparente, funcional, eficaz, ágil, inteligente, que promueva una sociedad libre y fortalecida, en la que niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, población indígena y migrantes gocen plenamente de todos sus derechos. Que responda con eficiencia a las nuevas y viejas demandas de la sociedad, que mejore sus resultados y se convierta en un promotor del bienestar y facilitador del desarrollo.

Con esta visión de Gobierno y junto con la sociedad, el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018 considera la implementación de una Política Social orientada al desarrollo de capacidades básicas en la población, como elementos indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper el círculo vicioso de la pobreza. Con esta misma visión, el Gobierno del estado de Puebla hace suyos los Principios de Política Social establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), tales como:

- Universalidad
- Transversalidad
- Integralidad
- Equidad
- Participación ciudadana
- Justicia distributiva
- Transparencia y rendición de cuentas

El propósito consiste en construir una nueva lógica de desarrollo, que sea integral en cuanto al alcance de las políticas para el bienestar; comprometida con la justicia y la equidad; y que abarque los más diversos aspectos del desarrollo, como el combate a la pobreza y la atención a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la cultura y al deporte. Además, que incluya políticas públicas enfocadas en mujeres, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores y población con discapacidad.



# ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

+ “EL DESARROLLO SOCIAL ES EL PILAR FUNDAMENTAL PARA EL PROGRESO DEL ESTADO”.

## BIENESTAR SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA

La pobreza en México se encuentra estrechamente ligada a la carencia de una serie de condiciones indispensables para el desarrollo de capacidades individuales. Los factores que imposibilitan a casi la mitad de los mexicanos a salir de la pobreza son múltiples, sin embargo, los bajos ingresos, la disminución de la tasa de participación en la fuerza laboral, así como la violencia y el crimen, son reconocidos por el Banco Mundial (BM) como los tres principales.

En México, 53.2 % de la población tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar, es decir, insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. Asimismo, 72.4 % de los mexicanos tiene al menos una carencia social,<sup>1</sup> entre ellas la carencia por acceso a la seguridad social es la que registra el mayor porcentaje de la población.

A pesar de los esfuerzos realizados por los Gobiernos, a través de los años, por disminuir la pobreza, el porcentaje de la población en esta situación no ha registrado variaciones significativas. De toda la población en México, 46.2 % se encuentra en situación de pobreza, es decir, 55.3 millones de personas, y 9.5 % se encuentra en situación de pobreza extrema, lo que representa 11.4 millones de personas en condición de vulnerabilidad.<sup>2</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la vulnerabilidad humana como un estado de riesgo que puede estar vinculado a los ciclos de vida o condiciones estructurales de pobreza, privaciones y desigualdades que colocan a las personas en una situación de inseguridad. Las más vulnerables son las que muestran algún tipo de carencia social.

En concordancia con lo anterior, 28.3 % de los mexicanos es vulnerable por carencia social y 7.1 %, por ingresos; solamente 20.5 % se considera no pobre y no vulnerable.<sup>3</sup>

Puebla es uno de los estados que concentra el mayor porcentaje de población en condición de vulnerabilidad, a pesar de las acciones realizadas para combatir la pobreza y la marginación. No obstante, en los últimos años se han identificado avances contundentes en las distintas dimensiones evaluadas por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval) para medir la pobreza, sobre lo cual la entidad, en varias ocasiones, ha mostrado la mayor evolución a nivel nacional.

1. Medición de la pobreza, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), 2014.

2. Idem.

3. Idem.

LA REDUCCIÓN DE LA CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD HA SIDO LA MÁS SIGNIFICATIVA.

Actualmente Puebla ocupa el *cuarto lugar* entre las 32 entidades con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza, antecedido por Chiapas, Oaxaca y Guerrero, y el *quinto lugar* con el mayor porcentaje de pobreza extrema<sup>4</sup> (véase tabla 1.1).

**TABLA 1.1**  
**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR ENTIDAD**

POBREZA	
MAYOR PORCENTAJE	MENOR PORCENTAJE
1. Chiapas 76.2%	28. Coahuila 30.2%
2. Oaxaca 66.8%	29. Sonora 29.4%
3. Guerrero 65.2%	30. Baja California 28.6%
<b>4. Puebla 64.5%</b>	31. Distrito Federal 28.4%
5. Michoacán 59.2%	32. Nuevo León 20.4%

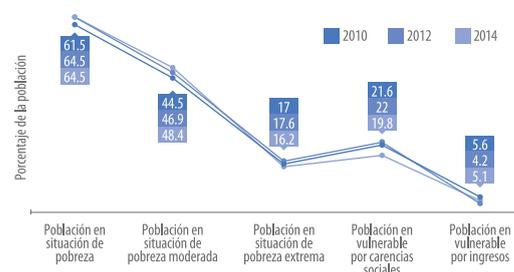
POBREZA EXTREMA	
MAYOR PORCENTAJE	MENOR PORCENTAJE
1. Chiapas 31.8%	28. Jalisco 3.2%
2. Oaxaca 28.3%	29. Baja California 3.1%
3. Guerrero 24.5%	30. Aguascalientes 2.1%
4. Veracruz 17.2%	31. Distrito Federal 1.7%
<b>5. Puebla 16.2%</b>	32. Nuevo León 1.3%

Fuente: Coneval, 2014.

4. Ibidem.

5. Evolución de las carencias sociales, 2015, y su comparativo con la serie 2010-2014 (Coneval, 2015).

**GRÁFICA 1.1**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN PUEBLA**



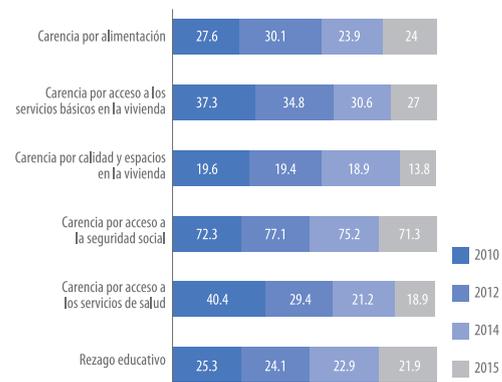
Fuente: Coneval, 2014.

En la entidad, la pobreza se ha contenido del 2012 al 2014. Durante el último año de evaluación se identificó a 64.5 % de la población en esta situación, lo que representa 3 millones 958 mil personas, de las cuales 16.2 % se encuentra en pobreza extrema (véase gráfica 1.1).

En cuanto a los indicadores de carencia social: 21.9 % de los poblanos presentan rezago educativo, 18.9 % no tiene acceso a los servicios de salud, 71.3 % carece de acceso a la seguridad social, 13.8 % presenta carencia por calidad y espacios en la vivienda, 27 % no tiene acceso a los servicios básicos en la vivienda y 24 % no tiene acceso a la alimentación<sup>5</sup> (véase gráfica 1.2).

La reducción de la carencia por acceso a los servicios de salud, del 2010 al 2015, destaca de manera considerable, al pasar de 40.4 % a 18.9 % de la población.

**GRÁFICA 1.2**  
**INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL, PORCENTAJES PUEBLA, 2010-2015**



Fuente: Coneval, 2015.



Sin embargo, los resultados no son suficientes, los datos indican que las acciones deben enfocarse en reducir principalmente la carencia por acceso a la seguridad social. Lo anterior implica, a grandes rasgos, asegurar el sistema de prestaciones de los servicios médicos, así como el sistema de Ahorro para el Retiro o los fondos para dicho rubro, para lo cual es indispensable la coordinación con el Gobierno federal.

Por otra parte, *Puebla ocupó a nivel nacional el quinto lugar en rezago social durante el año 2015.*<sup>6</sup> El índice refleja de manera conjunta la carencia de acceso a la educación, de los servicios de salud, servicios básicos y de calidad en la vivienda, y activos en el hogar, identificando 73 municipios con rezago social alto y nueve con rezago social muy alto (véase mapa 1.1).

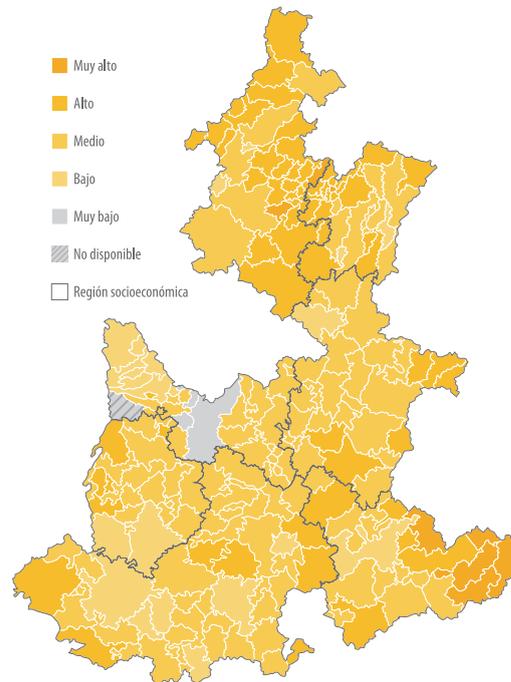
Durante los últimos cinco años la entidad ha presentado grandes avances en la reducción de algunos de los indicadores de rezago social. En 2015 se reportó 3.2 % de viviendas con piso tierra, en contraste con el 6.2 % registrado en 2010; 8.5 % sin agua entubada de la red pública; 7.9 % sin drenaje y 0.5 % sin energía eléctrica,<sup>7</sup> todos ellos representaron menos de 90 % en comparación con 2010.

El análisis de los municipios, de acuerdo con su grado de rezago social, exige emprender una estrategia que atienda desde un enfoque de afuera hacia dentro, dando prioridad a aquellos que concentran el mayor porcentaje de las carencias.

Por otra parte, *69.7 % de la población en la entidad vive con un ingreso inferior a la línea de bienestar.* Con relación a lo anterior, factores como el aumento en el precio del dólar y los combustibles han ocasionado que algunas de las personas que anteriormente se encontraban por arriba de la línea de bienestar, hoy no cuenten con las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades básicas. Mejorar la línea de bienestar en la entidad requiere una atención integral, que considere, además de programas sociales, programas económicos que permitan a las personas mejorar su calidad de vida a través de mejores oportunidades laborales y salariales (véase tabla 1.2).



MAPA 1.1  
 REZAGO A NIVEL MUNICIPAL, 2015



Fuente: Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Sedesol, 2017.

TABLA 1.2  
 LÍNEAS DE BIENESTAR

PUEBLA	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS	CARENCIAS PROMEDIO
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	31.9	1,953.9	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	69.7	4,272.9	2.2

Fuente: Coneval, 2014.

6. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social (Sedesol, 2017).

7. Evolución de las carencias sociales, 2015, y su comparativo con la serie 2010-2014 (Coneval, 2015).

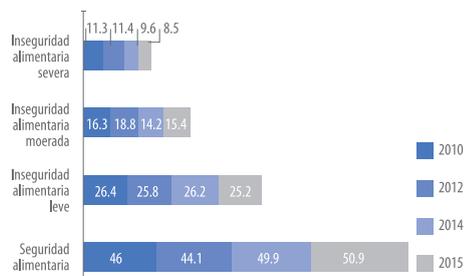


Con relación a la pobreza alimentaria, la desnutrición es la que mayores repercusiones tiene, y se posiciona como una de las formas de pobreza que más afectan a una sociedad, al ser la alimentación una necesidad primaria de todo ser humano.

Las repercusiones en la salud se encuentran estrechamente relacionadas con los tipos de nutrientes que falten en el organismo. Es importante mencionar que la desnutrición adquiere mayores dimensiones cuando se presenta en menores de edad, pues algunas de las repercusiones más comunes de la falta de nutrientes son un menor desarrollo cognitivo y/o motriz.

Durante el año 2015 se identificó en Puebla 24 % de la población con carencia por acceso a la alimentación.<sup>8</sup> Asimismo, se registró 25.2 % con inseguridad alimentaria leve, 15.4 % con inseguridad alimentaria moderada y 8.5 % con inseguridad alimentaria severa (véase gráfica 1.3).

**GRÁFICA 1.3**  
**CARENCIAS POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN, PORCENTAJES**  
**PUEBLA, 2010-2015**



Fuente: Coneval, 2015.

8. Idem.

9. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012.

A nivel nacional se identifica a los menores de edad como el sector de la población que concentra el mayor porcentaje con pobreza alimentaria. Se estima que en el país 2.8 % de los menores de cinco años de edad presentan bajo peso; 13.6 %, baja talla y 1.6 %, emaciación o desnutrición aguda. Esta última se acentúa entre los menores de un año de edad, haciéndolos más propensos a riesgos de infección o muerte.<sup>9</sup>

Los trabajos orientados al combate de la pobreza alimentaria deben enmarcarse en una acción de vital importancia, ya que las consecuencias repercuten de manera directa en el bienestar de las personas y por ende en su calidad de vida. Las niñas, niños y adolescentes deben ser el grupo poblacional prioritario, ya que su bienestar refleja en gran medida el bienestar colectivo y, en consecuencia, la pobreza alimentaria evidencia el grado de desarrollo de una entidad.

Por otra parte, el Índice de Desarrollo Humano es otro indicador que da cuenta del trabajo que debe realizarse en las tres dimensiones que lo caracterizan: salud, educación e ingreso. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2015 *Puebla se ubicó en la posición número 27*, con un índice de 0.717 (véase tabla 1.3).

En suma, aunque la reducción de la pobreza indica que las políticas en la materia han sido aceptables, la realidad es que deben ponerse en práctica acciones que redoblen los esfuerzos, pues todavía existen grandes brechas de desigualdad.

Miles de poblanos demandan mejores condiciones de vida, por ello es obligación del Gobierno del estado ofrecer las herramientas necesarias para atemperar la pobreza y establecer un estado de equilibrios sociales.

El reto requiere la intervención de todos los niveles de Gobierno. El propósito es brindar los medios necesarios para garantizar el acceso a la educación, a la salud y a la seguridad alimentaria, así como mantener una economía estable que genere empleos, buenos salarios, servicios básicos y una infraestructura social para el desarrollo.

**TABLA 1.3**  
**POSICIÓN NACIONAL IDH**

ENTIDAD	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)			POSICIÓN NACIONAL SEGÚN VALOR DEL IDH			CAMBIO EN LA POSICIÓN (2008-2010)
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	
PUEBLA	0.692	0.708	0.717	28	26	27	1

Fuente: Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, PNUD.

# SALUD PARA TODOS

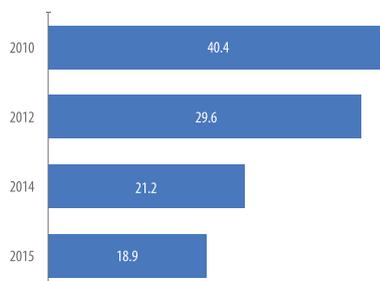
Una de las funciones más elementales del Gobierno es garantizar el derecho a la salud. Una sociedad sin este servicio tiene bajos rendimientos educativos y caída de la productividad, lo que se traduce en mínimos niveles de desarrollo humano. Al invertir en salud pública se invierte en la calidad de vida de la gente.

Los problemas de salud son de carácter multifactorial, entre las causas que los originan se encuentran los malos hábitos alimenticios, la falta de una cultura de alimentación sana, el sedentarismo y la ausencia de activación física. Para ello se requieren políticas públicas integrales que apuesten por la prevención de enfermedades y garanticen una salud pública de calidad.

*Puebla es el cuarto estado, junto con Chihuahua, en registrar el mayor porcentaje de aumento en el gasto total en salud como porcentaje del PIB a nivel nacional del 2000 al 2014. Sin embargo, el gasto en salud por persona es uno de los más bajos en el país,<sup>10</sup> aunado a ello, el Índice de Desarrollo Democrático 2015 en la dimensión Gasto Público en Salud coloca a la entidad en la posición 20 a nivel nacional.<sup>11</sup>*

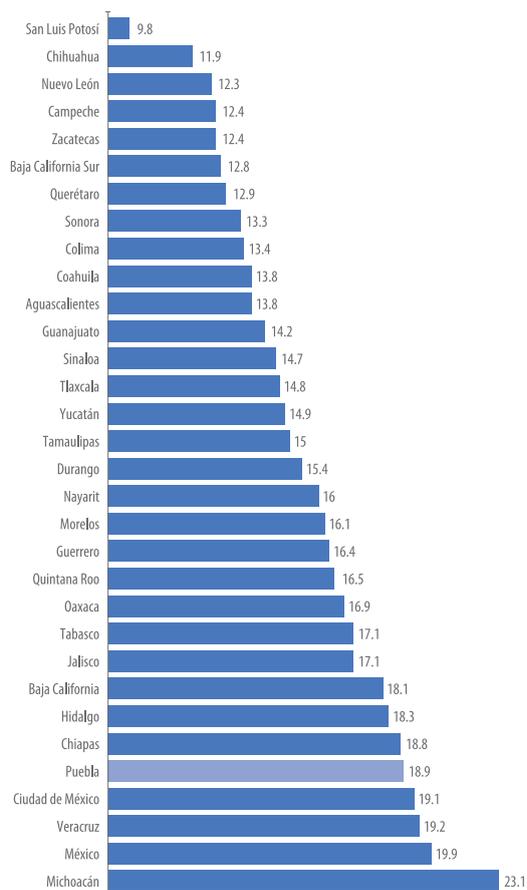
No obstante, la carencia por acceso a los servicios de salud se ha ido abatiendo de manera significativa en los últimos años, de 2010 a 2015 se redujo en casi 50 %, al pasar de 40.4 % a 18.9 % de la población.<sup>12</sup> A pesar de ello, Puebla ocupa el quinto lugar a nivel nacional con el mayor porcentaje de población que presenta dicha carencia (véanse gráficas 1.4 y 1.5).

**GRÁFICA 1.4**  
**PORCENTAJE DE PERSONAS CON CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD EN EL ESTADO DE PUEBLA 2010-2015**



Fuente: Coneval, 2015.

**GRÁFICA 1.5**  
**CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD**



Fuente: Coneval, 2015.

*“El derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente”. OMS*

10. Secretaría de Salud del Gobierno Federal.

11. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, 2016.

12. Evolución de las carencias sociales, 2015, y su comparativo con la serie 2010-2014 (Coneval, 2015).

Asimismo, de manera específica, se identifican ocho municipios con más del 75 % de su población con carencia por acceso a servicios de salud,<sup>13</sup> los cuales son los siguientes: San Felipe Tepatlán, La Magdalena Tlatlauquitepec, Coatepec, San Juan Atzompa, Camocuautla, Domingo Arenas, Totoltepec de Guerrero y Chilchotla (véase mapa 1.2).

Una de las acciones que permitió abatir la carencia de servicios de salud fue la afiliación al Seguro Popular. Durante 2015 Puebla ocupó la tercera posición a nivel nacional en afiliación, al registrar un incremento de 84 % en el número de personas afiliadas, con lo que avanzó 26 posiciones desde 2010.<sup>14</sup>

No obstante, los datos evidencian que las acciones enfocadas en otorgar los servicios de salud no han tenido la cobertura necesaria, por lo que se requiere entonces emprender una estrategia de alto impacto que garantice este derecho y prevenir gastos futuros en la atención de enfermedades, o incluso muertes por causas altamente prevenibles.

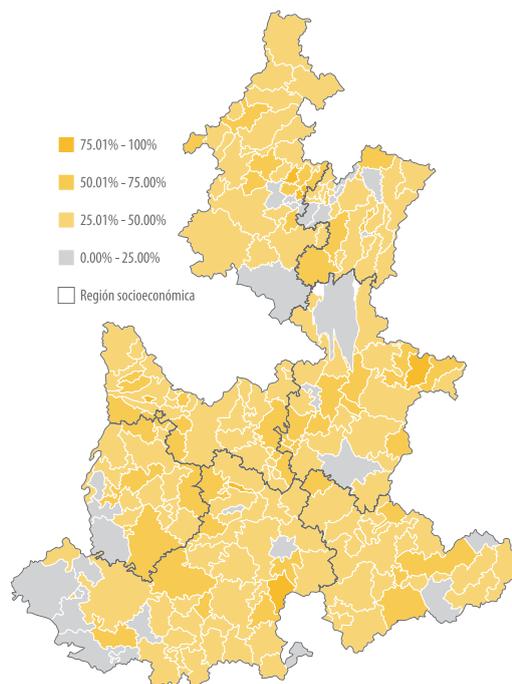
Asimismo, en Puebla, 2 millones 573 mil 700 personas son derechohabientes<sup>15</sup> de alguna institución del sector público de salud; el mayor porcentaje se concentra en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Durante el año 2014, poco más de cuatro millones de personas recibieron atención médica a través de las instituciones del sector público de salud; el mayor número se registró en el Sistema de Salud del Estado de Puebla con 2 millones 73 mil 220 usuarios, seguido de IMSS-Prospera, con un millón 156 mil 514 usuarios; el Sistema Estatal DIF, con 632 mil 498 usuarios; y el Hospital Universitario-BUAP con 156 mil 244 usuarios.<sup>16</sup>

**“UN ENFOQUE DE SALUD BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS IMPLICA QUE TODAS LAS POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS SE FORMULEN CON EL FIN DE MEJORAR PROGRESIVAMENTE EL GOCE DEL DERECHO A LA SALUD PARA TODAS LAS PERSONAS”. OMS**



**MAPA 1.2  
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON CARENCIA POR ACCESO  
A SERVICIOS DE SALUD, PUEBLA**



Fuente: Coneval, 2010.

13. Medición de la pobreza a nivel municipal (Coneval, 2010).

14. Secretaría de Salud del Gobierno Federal.

15. Anuario Estadístico y Geográfico de Puebla (NEG, 2015).

16. Ibidem.



**TABLA 1.4**  
**DIEZ PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE**

POSICIÓN	HOMBRES		MUJERES			
	CAUSA	DEFUNCIONES	%	CAUSA	DEFUNCIONES	%
1	Cardiopatía isquémica	42,070	12.6	Diabetes	43,238	16.4
2	Diabetes	40,619	12.2	Cardiopatía isquémica	33,054	12.6
3	Homicidios	19,134	5.8	Enfermedades cerebrovasculares	16,221	6.2
4	Cirrosis	17,454	5.3	Enfermedades respiratorias crónicas	10,724	4.1
5	Enfermedades cerebrovasculares	15,008	4.5	Enfermedad hipertensiva	10,656	4.1
6	Enfermedades respiratorias crónicas	12,665	3.8	Infecciones respiratorias agudas	8,225	3.1
7	Accidentes de tráfico	12,174	3.6	Cirrosis	5,831	2.2
8	Infecciones respiratorias agudas	9,964	3.0	Cáncer de mama	5,086	2.0
9	Enfermedad hipertensiva	8,321	2.5	Insuficiencia renal	5,086	1.9
10	Insuficiencia renal	6,430	1.9	Congénitas	4,274	1.6

Fuente: Informe sobre la Salud de los Mexicanos, 2015, Secretaría de Salud.

El estudio de las principales causas de mortalidad es fundamental para la caracterización epidemiológica de una población, pues permite identificar las enfermedades y lesiones que más impactan en la salud de las personas. En ese sentido, las enfermedades isquémicas del corazón y la diabetes ocupan las primeras posiciones en la gran mayoría de los estados, y son también las principales causas de muerte en la entidad (véanse tablas 1.4 y 1.5).

Sin embargo, varias de las principales causas de muerte pueden prevenirse. Actualmente, ocho de cada diez defunciones pueden evitarse, por lo que es necesario establecer medidas de mayor impacto que logren concientizar a la población sobre el cuidado de la salud.

Es importante señalar que múltiples factores afectan indirectamente las tasas de mortalidad en el estado, entre ellos la cobertura y calidad de la atención médica, así como los niveles de desarrollo de cada municipio. Dicho de otra forma, el riesgo de morir de una persona no está determinado únicamente por su edad y sexo, sino por las condiciones sociales en las que se encuentra inmersa.

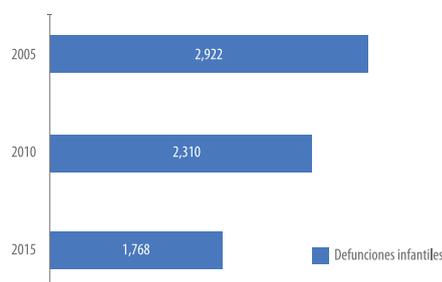
Aunado a lo anterior, en la entidad se ha registrado un descenso en el número de defunciones de niños menores de un año; el dato más representativo al respecto es la disminución registrada en 23.4 % de 2010 a 2015. Esta misma tendencia se observa con relación a las defunciones maternas (véanse gráficas 1.6 y 1.7).

**TABLA 1.5**  
**PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD EN PUEBLA, 2015**

ORDEN DE IMPORTANCIA	CAUSAS	DEFUNCIONES
1	Enfermedades del corazón c/ Enfermedades isquémicas del corazón	6,088 3,799
2	Diabetes mellitus	5,863
3	Tumores malignos	3,683
4	Enfermedades del hígado Enfermedad alcohólica del hígado	2,767 1,128
5	Enfermedades cerebrovasculares	1,941
6	Accidentes De tráfico de vehículos de motor	1,795 765
7	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	1,083
8	Influenza y neumonía	921
9	Insuficiencia renal	897
10	Ciertas afecciones originadas en el período perinatal d/ Dificultad respiratoria del recién nacido y otros trastornos respiratorios originados en el período perinatal	813 356

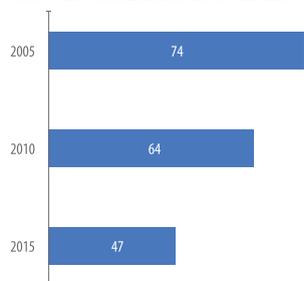
Fuente: INEGI, 2015.

**GRÁFICA 1.6**  
**MORTALIDAD INFANTIL EN MENORES DE UN AÑO**



Fuente: INEGI, 2015.

**GRÁFICA 1.7**  
**DEFUNCIONES MATERNAS EN PUEBLA**



Fuente: INEGI, 2015.

Por otra parte, en Puebla la población continúa padeciendo enfermedades cuyo origen es infeccioso; algunas de ellas constituyen las principales causas de morbilidad en el estado, como las infecciones respiratorias agudas, seguidas de infecciones intestinales, infecciones de vías urinarias, úlceras, gastritis y duodenitis, gingivitis y enfermedades periodontales, entre otras (véase tabla 1.6).

En lo que respecta a las siete regiones del estado, el análisis comparativo refleja cierta similitud en las principales causas de morbilidad. En este se identifica el predominio de las enfermedades transmisibles, las infecciones respiratorias agudas, las infecciones intestinales y las infecciones en vías urinarias, seguidas de enfermedades no transmisibles relacionadas con el estrés y con los malos hábitos de una vida saludable, tales como las úlceras, la gastritis y duodenitis, la hipertensión arterial y la diabetes mellitus (véase tabla 1.7).

Hoy en día, existen 52 hospitales y tres unidades de especialidades, además de mil 584 casas de salud, 336 centros de salud rurales y 183 urbanos, que en total atienden a 4 millones 34 mil 558 personas afiliadas al Seguro Popular (véase tabla 1.8).



**TABLA 1.6**  
**DIEZ PRINCIPALES CAUSAS DE ENFERMEDAD EN PUEBLA, 2010-2015**

PADECIMIENTO (2010)	TOTAL	PADECIMIENTO (2015)	TOTAL
Infecciones respiratorias agudas	1,202,990	Infecciones respiratorias agudas	1,068,138
Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	197,348	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	189,134
Infecciones de vías urinarias	139,280	Infecciones de vías urinarias	164,644
Úlceras, gastritis y duodenitis	64,670	Úlceras, gastritis y duodenitis	57,476
Gingivitis y enfermedades periodontales	36,052	Gingivitis y enfermedades periodontales	57,177
Amebiasis intestinal	28,715	Conjuntivitis	39,370
Candidiasis urogenital	22,511	Vulvovaginitis aguda	29,703
Otras helmintiasis	20,140	Otitis media aguda	19,881
Diabetes mellitus no insulino dependiente (tipo II)	18,476	Amebiasis intestinal	17,372
Otitis media aguda	16,260	Obesidad	16,875

Fuente: Anuario de Morbilidad, SUVE 2015.



**TABLA 1.7**  
**PRINCIPALES CAUSAS DE MORBILIDAD POR REGIÓN**

NO.	DIAGNÓSTICO ESTATAL	ESTATAL	SIERRA NORTE	SIERRA NORORIENTAL	ANGELÓPOLIS	VALLE DE SERDÁN	VALLE DE ATLIXCO Y MATAMOROS	MIXTECA	TEHUACÁN Y SIERRA NORTE
1	Infecciones respiratorias agudas	1,199,542	162,567	108,197	536,161	105,175	87,439	64,357	135,646
2	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	195,842	20,792	16,562	103,554	12,094	14,109	7,538	21,193
3	Infecciones de vías urinarias	137,518	13,538	11,811	68,289	9,934	11,157	6,579	16,210
4	Úlceras, gastritis y duodenitis	63,142	7,964	6,618	27,172	6,386	4,211	4,303	6,488
5	Gingivitis y enfermedad periodontal	34,820	5,715	1,821	14,408	4,692	974	4,616	2,594
6	Amebiasis Intestinal	27,654	5,327	4,287	8,520	2,608	2,071	2,041	2,800
7	Candidiasis Urogenital	21,111	3,973	2,842	5,743	2,849	2,362	1,736	1,606
8	Hipertensión arterial	20,302	1,474	1,119	12,743	1,324	929	687	2,026
9	Otras helmintiasis	18,454	517	1,216	13,560	369	413	99	2,280
10	Diabetes mellitus no insulín dependiente (tipo II)	16,800	1,072	825	10,333	995	909	548	2,091

Fuente: Anuario de Morbilidad, SUIVE.

**TABLA 1.8**  
**INFRAESTRUCTURA EN SALUD**

PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN		SEGUNDO Y TERCER NIVEL DE ATENCIÓN	
Casas de Salud	1,584	Hospitales Integrales	31
Centros de Salud Rurales	336	Hospitales Generales	16
Centros de Salud Urbanos	183	Hospitales de Especialidades	5
Centros Integradores de Servicios	20	Unidades de Especialidades	3
Centros de Servicios Ampliados (Cessa)	34		
UMM-Caravanas	50		

Fuente: Secretaría de Salud, 2017.

En Puebla se registran en promedio mil 648 consultas anuales por médico. Además, existen 48.2 consultorios y 150.5 enfermeras por cada 100 mil habitantes,<sup>17</sup> lo que hace necesario el incremento de personal médico en los centros de salud.

A pesar del incremento de clínicas y hospitales, Puebla no figura a nivel nacional por el mejor desempeño en los centros de salud. Según la evaluación realizada por la Secretaría de Salud en 2015, denominada Mejores Hospitales de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud, el estado solo destaca por la atención de la Tasa de mortalidad infarto agudo al miocardio y por el porcentaje de Hernioplastías resueltas como cirugía de corta estancia. De ahí la necesidad de mejorar la atención en cada una de las unidades que componen el sistema estatal de salud.

Abatir la carencia por acceso a los servicios de salud y seguridad social requiere dar continuidad a las prácticas exitosas, como son caravanas de atención médica, cirugías extramuros y todos aquellos programas que buscan acercar los servicios de salud a las comunidades más marginadas. Sin embargo, reestructurar el sistema de seguridad social y mejorar los procesos de atención, así como ampliar la cobertura, son acciones impostergables.

**“LAS ACCIONES EN MATERIA DE SALUD DEBEN ORIENTARSE A LA PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES Y AL CUIDADO DE LA SALUD”.**

En suma, la prevención de enfermedades y la promoción del cuidado de la salud deben ser prioritarias con el fin de reducir el gasto en la materia. Será solo a través de una buena atención y una amplia cobertura que se garantizará un estado de bienestar.

# EDUCACIÓN PÚBLICA CON AMPLIA COBERTURA Y DE CALIDAD

+ PUEBLA DEBE CONTINUAR CONSOLIDÁNDOSE COMO UN NÚCLEO EDUCATIVO DE CALIDAD EN TODOS LOS NIVELES.

“LA EDUCACIÓN ENRIQUECE LA CULTURA, EL ESPÍRITU, LOS VALORES Y TODO AQUELLO QUE CARACTERIZA A LOS SERES HUMANOS”. UNAM

La educación es un derecho fundamental y es el medio más seguro para multiplicar oportunidades de desarrollo, impulsar la capacidad productiva de hombres y mujeres y fortalecer las condiciones comunitarias, económicas y tecnológicas de una nación.

Además de proveer conocimientos, la educación enriquece la cultura, el espíritu, los valores y todo aquello que caracteriza a los seres humanos.<sup>18</sup> Y es, como apunta el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “el instrumento esencial para que niñas, niños y adolescentes puedan desarrollarse plenamente y participen en la vida social en todos sus ámbitos”.

En Puebla existen 14 mil 260 escuelas, de las cuales 11 mil 781 corresponden a educación básica; mil 778, a educación media superior; 486, a educación superior, y 215, a capacitación para el trabajo.<sup>19</sup> Todas ellas demandan inversión para la mejora de las condiciones en las cuales se adquieren los conocimientos.

A nivel medio superior se registran 37 Colegios de Bachilleres del Estado de Puebla (Cobaep), 12 Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (Conalep) y 17 Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla (CECYTE), los cuales atienden, en su conjunto, a 19 mil 174 alumnos.

La entidad se caracteriza por ser un núcleo educativo. Del total de planteles de educación superior, 28 son públicos, los cuales corresponden a 14 Institutos Tecnológicos, una Universidad Intercultural, dos Universidades Interserranas, tres Universidades Politécnicas, siete Universidades Tecnológicas, y una Universidad Tecnológica Bilingüe Internacional Sustentable, las cuales atienden a un total de 24 mil 642 estudiantes. Asimismo, se cuenta con 16 Coordinaciones Regionales del Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA), que atienden a 76 mil 538 alumnos.<sup>20</sup>

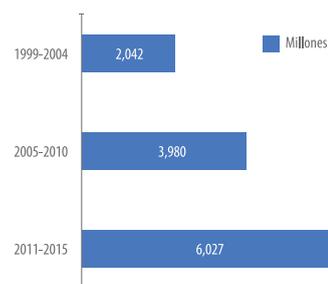
De 2011 a 2015 se realizó una inversión significativa en materia de infraestructura educativa, al registrarse un incremento de aproximadamente 50 %, en contraste con lo invertido de 2005 a 2010 (véase gráfica 1.8).

Sin embargo, la inversión realizada no ha sido suficiente, se requiere destinar más recursos para crear escuelas en las comunidades más marginadas, y equipar y rehabilitar las existentes. Muchas de las escuelas todavía no cuentan con servicios básicos como agua o electricidad, y otras más no tienen la infraestructura necesaria para garantizar accesibilidad universal.

Asimismo, se registra un total de 2 millones 26 mil 294 alumnos y 106 mil 632 docentes.<sup>21</sup> No obstante, la cobertura educativa a nivel medio superior y superior sigue siendo un reto.

Por otra parte, grandes avances se han logrado en materia de desempeño educativo y evaluación docente. Por lo anterior, resulta indispensable dar continuidad a los programas con resultados satisfactorios y redoblar los esfuerzos en las áreas que aún presentan deficiencias.

GRÁFICA 1.8  
GASTO E INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA



Fuente: Cuenta Pública, H. Congreso del Estado, 2015.

18. Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (coord.) (2012). Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM < www.planeducativonacional.unam.mx >.

19. Principales Cifras 2015-2016, Secretaría de Educación Pública.

20. Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla.

21. Idem.



En este contexto, la cobertura educativa es uno de los grandes retos. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), durante 2015 la población de 3 a 22 años fue de 2 millones 488 mil 324 personas, en contraste con los 2 millones 26 mil 294 registrados en el sistema educativo.

Por otra parte, el abandono escolar es significativo: se ha identificado que en niveles educativos superiores existe mayor porcentaje de abandono. En educación media superior se registra un abandono de 11.8 %, y en el nivel superior de 6.7 %.<sup>22</sup>

Ante esta realidad es necesario reforzar las becas para apoyar a que más niños y jóvenes concluyan sus estudios. Pero también, como se menciona en el documento “Niñas y niños fuera de la escuela”, publicado por la UNICEF, se debe impulsar “el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso, la permanencia, el aprendizaje y la conclusión de los niveles educativos en los tiempos estipulados y la calidad de la educación”.

A finales del año 2016 se identificaron 2 mil 285 estudiantes con un riesgo muy alto de abandonar sus estudios,<sup>23</sup> lo cual se concentra en mayor porcentaje en municipios como Puebla, Tehuacán, Atlixco, Huauchinango, Chalchicomula de Sesma, San Pedro Cholula, Izúcar de Matamoros y San Martín Texmelucan (véase tabla 1.9).

**TABLA 1.9  
 ESTUDIANTES EN RIESGO DE ABANDONO ESCOLAR**

Municipio	Muy alto	Alto	Medio
Puebla	579	4188	14374
Tehuacán	125	612	2281
Atlixco	122	456	1545
Huauchinango	83	325	884
Chalchicomula de Sesma	70	137	463
San Pedro Cholula	49	303	1335
Izúcar de Matamoros	47	158	483
San Martín Texmelucan	45	307	1136
Tecamachalco	44	199	627
Los Reyes de Juárez	43	81	244
Tepeaca	38	227	757
Amozoc	37	161	618
Santiago Miahuatlán	35	101	305
Ocoyucan	28	81	295
Pahuatlán	28	75	218
Xicotepec	26	127	402

Fuente: Reporte APA del estado de Puebla, cuarto bimestre, 2016.

*El riesgo de abandono escolar se presenta como un retroceso en los esfuerzos por garantizar el derecho de acceso a la educación, y pone de manifiesto la posibilidad de que niñas, niños y adolescentes trunquen su educación y con ello su acceso a mejores condiciones laborales y de desarrollo en su vida futura.*

22. Idem.

23. Sistema de Control Escolar del Estado de Puebla, 2016.

“EXISTE DESIGUALDAD EN LA OFERTA DEL SERVICIO QUE SE BRINDA... EN ZONAS RURALES Y URBANAS, ASÍ COMO EN ESCUELAS PRIVADAS, PÚBLICAS Y AL INTERIOR DE ESTAS ÚLTIMAS: ESCUELAS GENERALES, INDÍGENAS, EDUCACIÓN COMUNITARIA Y EDUCACIÓN PARA MIGRANTES”. UNICEF

Por otra parte, el grado promedio de escolaridad en la entidad en 2015 fue de 8.5 años, lo cual indica que la preparación general de la población es insuficiente, al contar apenas con una formación de poco más de segundo año de secundaria.

Con respecto al analfabetismo en la entidad, 8 de cada 100 personas de 15 y más años no saben leer ni escribir, de las cuales en su mayoría son mujeres. La entidad ocupó, en 2015, el quinto lugar con el mayor porcentaje de personas en esta situación.

En ese sentido, 22 municipios registran mayor cantidad de analfabetas, entre ellos: Teopantlán, Zoquitlán, Olintla, Huehuetla, Tlatempan, Santa Catarina y Ahuacatlán, donde el porcentaje de personas que no sabe leer ni escribir oscila entre 34 % y 37.4 %.<sup>24</sup>

No obstante, los esfuerzos para erradicar el analfabetismo han arrojado resultados satisfactorios en los últimos años, pues la tasa se redujo en poco más de seis puntos porcentuales entre 2000 y 2015, al pasar de 14.6 % a 8.3 % (véase gráfica 1.9).

Con relación al desempeño educativo, en la prueba PLANEA, la cual busca conocer en qué medida los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales, el estado ocupó el lugar 19 en lenguaje y comunicación, y la posición 10 en matemáticas, a nivel de sexto de primaria durante el año 2015.

El mayor avance con relación al desempeño educativo fue en el nivel de tercero de secundaria, ya que ocupó el tercer lugar en lenguaje y comunicación, y el primero en matemáticas durante 2015, con lo que avanzó 18 y 7 posiciones respectivamente, en relación con los resultados obtenidos en 2010.

Asimismo, en el nivel medio superior, dentro de los resultados más recientes, en 2016 la entidad ocupó el primer lugar en matemáticas, lo cual representa uno de los logros más significativos en comparación con 2010, ya que en dicho año se ocupaba el lugar 24. También resalta el avance del lugar 23 al segundo lugar en lenguaje y comunicación durante el año 2016.

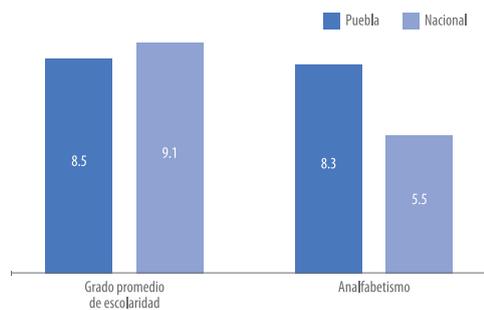
De acuerdo con el Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal (ICRE-E), Puebla ocupó el sexto lugar a nivel nacional. Destaca que a nivel componente ocupó el primer lugar en aprendizaje y el octavo en permanencia.

El indicador también evidencia las condiciones materiales de las escuelas en la entidad; así, identifica que 11 % no cuenta con sanitarios y 79.7 % no tiene rampas para personas en condición de discapacidad física, con lo que se posiciona en el lugar 19 con relación a las condiciones materiales.

Con respecto al personal docente, todos se reconocen evaluados en Desempeño Docente. No obstante, existe deficiencia en cuanto a la tutoría docente, es decir, docentes nuevos que no cuentan con un tutor asignado, ya que solo 20.2 % de ellos cuenta con uno.

Por otra parte, uno de los temas en los que la UNICEF más ha centrado su atención, además de garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia, es el de ofrecer educación en todos los sectores de la sociedad, incluido

GRÁFICA 1.9  
GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD Y ANALFABETISMO



Fuente: Encuesta Intercensal INEGI, 2015.



el indígena. Aunque en México se han realizado esfuerzos por avanzar en este rubro, la realidad es que existen zonas indígenas donde la educación es precaria.

De acuerdo con el Índice de Equidad Educativa Indígena 2010, el bajo logro educativo de las personas indígenas dificulta el ejercicio pleno de sus derechos básicos. Esta situación evidencia que en México aún no se garantiza una educación de calidad para niñas, niños y adolescentes indígenas que los sitúe en un plano de igualdad con respecto del resto de la población.<sup>25</sup>

Si bien el Artículo 2 constitucional establece la obligación del Estado de incrementar los niveles de escolaridad de la población indígena, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización y la conclusión de la educación básica, aún existen grandes brechas de desigualdad que propician rezago educativo en distintas zonas indígenas.

Sólo seis de cada cien personas eran analfabetas en 2014; en contraste, casi una quinta parte de los indígenas en el mismo rango de edad (19.2 %) no sabía leer ni escribir.<sup>26</sup> Asimismo, nueve de cada diez alumnos hablantes de lengua indígena asistían a escuelas en localidades de alta y muy alta marginación, con una población menor a 2 mil 500 habitantes: 90 % se registraba en preescolar, 87 % en primaria y 66 % en secundaria.

También, en el nivel primaria la asistencia era casi universal para la población total; no así en la indígena, que era de 96.2 %. En el nivel secundaria, la asistencia era de 83.1 % y en preparatoria o bachiller de 58.2 %, lo que refleja el grado de abandono escolar conforme el aumento de edad.

En lo que respecta a Puebla, 134 de los 217 municipios cuentan con educación dirigida hacia los hablantes de una lengua originaria, en los que se atiende, de acuerdo a datos de la Dirección de Educación Indígena de la SEP, a un total de 117 mil 143 alumnos de educación inicial, preescolar y primaria (véase tabla 1.10).

Ahora bien, las estadísticas del Sistema Educativo Poblano registraron, en el ciclo escolar 2013-2014, a 950 escuelas y mil 859 maestros indígenas en educación preescolar, mientras que en primaria existían 737 escuelas y 2 mil 532 maestros. Las cifras dan cuenta de un déficit para atender a los niños de este grupo poblacional.

Con estas consideraciones, es importante reforzar la formación y capacitación docente en todos los niveles para la educación indígena, así como atacar las causas de la deserción escolar, entre ellas la falta de recursos económicos y la discriminación (véase tabla 1.11).

**TABLA 1.10**  
**ESTUDIANTES INDÍGENAS**

Lengua indígena	Alumnos
Mixteco	855
Náhuatl	95,411
Popoloca	3,893
Totonaco	15,235
Ñhañhu	1,219
Mazateco	530

Fuente: Dirección de Educación Indígena, ciclo escolar 2013-2014.

**TABLA 1.11**  
**CAUSAS DE DESERCIÓN ESCOLAR INDÍGENA**

<b>PREESCOLAR</b>	Ausencia de actas de nacimiento Falta de recursos Poca valoración de los padres de la educación preescolar Apatía para realizar los trámites correspondientes a la inscripción de los niños
<b>PRIMARIA</b>	Ausencia de actas de nacimiento Falta de recursos Problemas familiares Comportamientos hostiles de sus compañeros
<b>SECUNDARIA</b>	Falta de recursos Desmotivación de los adolescentes para continuar sus estudios Problemas de salud Poca valoración de los padres hacia la escuela, lo que deriva en falta de apoyos y estímulos Comportamientos hostiles de sus compañeros Problemas familiares
<b>MEDIA SUPERIOR</b>	Desmotivación de los adolescentes para continuar sus estudios Problemas de salud Poca valoración de los padres hacia la educación media superior Comportamientos hostiles de sus compañeros Problemas familiares

Fuente: Buenas prácticas sobre educación indígena, UNICEF, 2015.

*En el Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal 2016 (ICRE-E) Puebla destaca en aprendizaje y permanencia.*



25. Índice de Equidad Educativa Indígena, Informe de Resultados para México, sus Estados y Municipios, 2010 (Secretaría de Educación Pública, Fundación Idea y PNUD).

26. Panorama Educativo de la Población Indígena 2015, UNICEF.



El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia recomienda, entre otras acciones, abrir canales de participación para los pueblos indígenas, de tal suerte que puedan incidir en el diseño de la currícula y los materiales educativos, así como en el rescate y la revalorización de las técnicas y los métodos de enseñanza tradicionales. “El diálogo intercultural no debe comenzar en las aulas, sino desde la concepción de los planes y programas educativos y tiene que estar presente en todos los ámbitos de la vida social”.<sup>27</sup>

Por su parte, la ciencia y la tecnología constituyen un poderoso pilar del desarrollo cultural, social, económico y, en general, de la vida en la sociedad moderna. De ellas se desprenden la investigación y la innovación, que en los últimos años han contribuido de manera considerable en el crecimiento industrial, pero también en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Actualmente, *Puebla ocupa el lugar 17 en el Ranking Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, publicado por el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT). Asimismo, se encuentra en el séptimo lugar en inversión, y en el décimo en productividad científica e innovadora, así como en el lugar 20 en el rubro de infraestructura académica y de investigación, y en el 28 en tecnologías de la información y comunicaciones (véase tabla 1.12).

27. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

28. Diagnósticos Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación

Uno de los factores que ha frenado el crecimiento en este campo es la ausencia de centros de investigación, puesto que en la entidad solo se cuenta con seis instituciones dedicadas a ello: un centro Conacyt, dos pertenecientes al IMSS, uno del Colegio de Posgraduados, uno del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y otro del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), lo que mantiene rezagado a Puebla en comparación con otros estados de la República<sup>28</sup> (véase tabla 1.13).

**TABLA 1.12**  
**RANKING DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

DIMENSIÓN	POSICIÓN
Infraestructura académica y de investigación	20
Formación de recursos humanos	8
Personal docente y de investigación	12
Inversión en CTI	7
Productividad científica e innovadora	10
Infraestructura empresarial	11
Tecnologías de la información y comunicaciones	28
Componente institucional	22
Género en la CTI	23
Entorno económico y social	18
Posición en las 32 entidades	17

Fuente: FCCyT, 2013.

**TABLA 1.13**  
**CENTROS DE INVESTIGACIÓN**

CENTROS Conacyt	IMSS	OTROS
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	Centro de Investigación Biomédica de Oriente	Centro INAH Puebla
	Centro de Investigación Educativa y Formación Docente	Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas
		Inifap-Centro de Investigación Regional Golfo Centro

Fuente: FCCyT, 2014.

Aun así, Puebla cuenta con 91 posgrados auspiciados por el Conacyt, mismos que representan 4.3 % del total nacional y en los que participan 3 mil 171 becarios (véanse tablas 1.14 y 1.15).

Otro indicador importante es el de la cantidad de investigadores, quienes colaboran en el desarrollo de nuevas tecnologías para distintas áreas productivas. Entre 2002 y 2013, Puebla incrementó 118 % el número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores, pasando de 338 a 737. Este aumento colocó a la entidad en la sexta posición a nivel nacional; empero, para 2016 la cifra creció hasta llegar a 936 miembros, los cuales se dividen en diferentes áreas (véase gráfica 1.10).

El conocimiento derivado de estas especialidades ha sido canalizado a distintos rubros de la producción en Puebla, hecho que dio origen, en 2014, a la creación de un Fondo Mixto que ofrece respuesta a los problemas, las necesidades y demandas de los sectores estratégicos del estado, entre ellos el impulso y fortalecimiento del sector industrial, del sector automotriz, de la salud, de la industria textil y de la formación de capital humano de alto nivel en el sector científico y tecnológico.

Por otra parte, Puebla cuenta con una potencia alta en la formación de recursos humanos, toda vez que existen 486 instituciones de educación superior, lo que coloca al estado en el segundo lugar después de la Ciudad de México, y como un polo de oferta para la región sureste de México y para otros países. La presencia de múltiples universidades ha sido esencial para la capacitación, pues el capital humano altamente calificado se ha convertido en un insumo indispensable de las organizaciones y establecimientos productivos.

**TABLA 1.14**  
**POSGRADOS Conacyt**

DOCTORADO	MAESTRÍA	ESPECIALIDAD	TOTAL
29	59	3	91
4.63 %	4.95 %	1.10 %	4.36 %

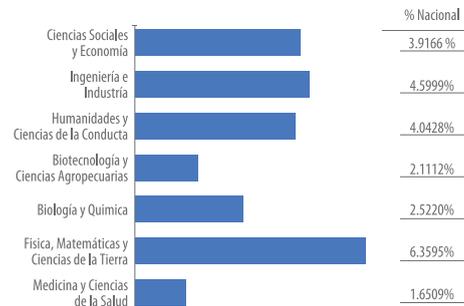
Fuente: DAPYB-Conacyt. Cifras vigentes, 2016.

**TABLA 1.15**  
**BECARIOS Conacyt**

Becas vigentes	Doctorado	Maestría	Especialidad	Total
Puebla	1,037	2,128	6	3,171
% Nacional	5.080 %	5.308 %	0.330 %	5.058 %

Fuente: DAPYB-Conacyt. Cifras vigentes, 2016.

**GRÁFICA 1.10**  
**INVESTIGADORES SNI POR ÁREA**



Fuente: Sistema Nacional de Investigadores, 2016.



El diagnóstico efectuado por el FCCyT indica que tales recursos participan activamente no solo en la aplicación, sino también en la generación de nuevos conocimientos científicos que ayudan a alcanzar la eficiencia productiva de las organizaciones. En este sentido, la formación de capital humano afín a la ciencia y tecnología se puede considerar como parte indispensable para incrementar la competitividad y alcanzar la eficiencia económica de la entidad.

En el ciclo escolar 2011-2012, el estado de Puebla registró una matrícula total de 164 mil 439 estudiantes en el nivel de Licenciatura Universitaria y Tecnológica (LUT) y 16 mil 419 estudiantes en el nivel de posgrado, que representan 5.9 % y 7.2 % de la matrícula total nacional, respectivamente.

La matrícula en el nivel LUT ha mostrado un desempeño positivo a lo largo del periodo 2004-2012, con un crecimiento a una tasa promedio anual de 4.9 %. Así, también la matrícula de posgrado muestra una tendencia creciente con una tasa promedio anual de 8.8 % a lo largo del periodo de referencia.

La producción científica es otro rubro en el que Puebla se encuentra por encima de la media nacional, a pesar de la carencia de centros de investigación. Pues el promedio de artículos publicados ha mostrado un incremento significativo al pasar de 1.2 a 2.6 artículos científicos por investigador en el periodo 2003-2011. Es decir, ha crecido a una tasa promedio anual de 9.6 %, superior al crecimiento promedio nacional de 8.5 % (véase gráfica 1.11).

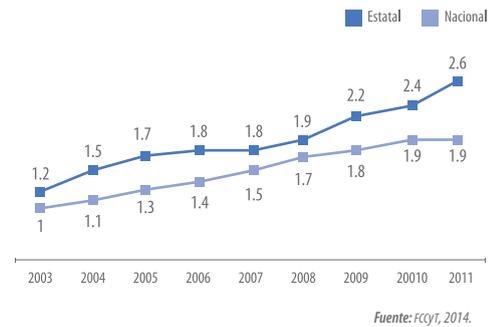
El reto es fortalecer la investigación y la divulgación científica para que Puebla no solo supere los indicadores nacionales, sino para que también la innovación, las tecnologías de la información y la formación de capital humano contribuyan a mejorar el nivel de vida de las personas.

*Asegurar la asistencia, permanencia y aprendizaje es de vital importancia*

Por lo anterior, resulta fundamental contar con un sistema de educación pública de calidad, instituciones de educación superior y centros de investigación y posgrado con amplia cobertura y oferta educativa. Asimismo, se requiere de un sistema de incentivos para fortalecer la educación de niñas, niños y adolescentes de manera incluyente.

Dar continuidad a las estrategias hasta ahora implementadas para asegurar acceso, permanencia y aprendizaje es de vital importancia. La atención de la educación debe ser concebida de manera integral y, en tal sentido, se tienen que considerar todos los obstáculos que impiden a los infantes y adolescentes ejercer su derecho a la educación y a formarse más, a fin de tener mejores oportunidades de vida.

**GRÁFICA 1.11**  
**PRODUCTIVIDAD CIENTÍFICA DE LOS INVESTIGADORES SNI**



**6 Centros**

DE INVESTIGACIÓN

1

**6to. Lugar**

A NIVEL NACIONAL CON EL MAYOR NÚMERO DE INVESTIGADORES

2

**2do. Lugar**

EN EL PAÍS CON MAYOR NÚMERO DE UNIVERSIDADES

3

**2.6 Artículos**

CIENTÍFICOS PROMEDIO POR INVESTIGADOR

4



# DEPORTE PARA EL BIENESTAR

+ “LA INACTIVIDAD FÍSICA ES EL CUARTO FACTOR DE RIESGO EN LO QUE RESPECTA A LA MORTALIDAD MUNDIAL”. OMS

**D**e acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la inactividad física constituye el cuarto riesgo de mortalidad mundial. En tal sentido, su promoción es para los Estados una estrategia eficiente que eleva la calidad de vida de los habitantes y reduce los riesgos de padecer enfermedades de hipertensión, sobrepeso, obesidad y diabetes.

*Puebla es el estado de la república mexicana que ha registrado la mayor actividad física, ya que se encontró dentro de las entidades con menor prevalencia de inactividad física durante el año 2012 (lo cual se considera como el porcentaje de la población que realiza menos de 150 minutos de actividad física moderada o vigorosa acumulados durante la semana)<sup>29</sup> (véase gráfica 1.12).*

Cabe resaltar que las mujeres son quienes realizan menor actividad física, concentrándose en los grupos de entre 15 y 29 años de edad y de 60 y 69 años principalmente. Esta tendencia se registra a nivel nacional.

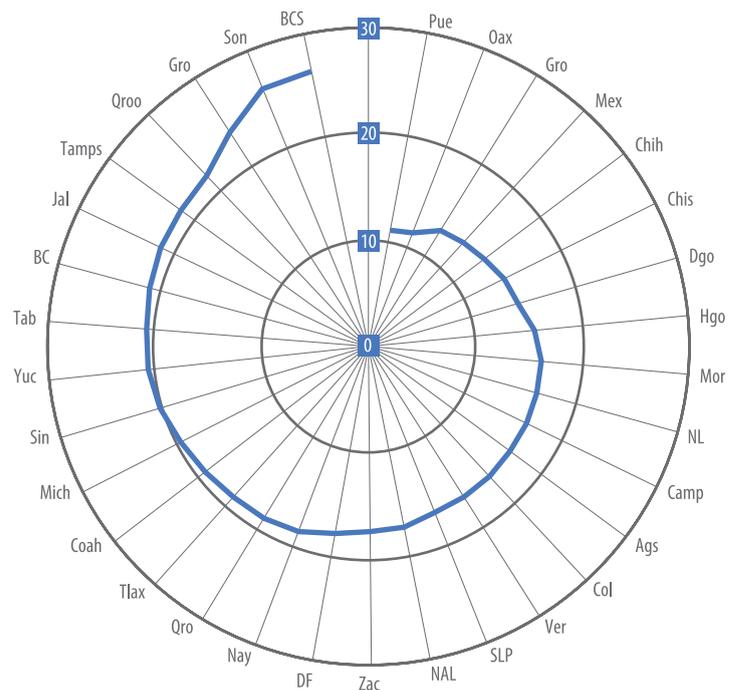
No obstante, con relación a la prevalencia del sedentarismo, *la entidad ocupó la posición 19 durante el mismo año*, entendido como el porcentaje de la población que pasa 28 horas o más a la semana frente a pantallas.<sup>30</sup>

En este mismo sentido, los índices de sobrepeso y obesidad siguen siendo altos; aunado a ello, la mala alimentación causa miles de decesos en la entidad, y es también el origen de enfermedades crónico-degenerativas.

Asimismo, *Puebla ocupó la posición 10 a nivel nacional con relación a la prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos durante 2012*, según información de la Secretaría de Salud.

Los datos que ayudan a vislumbrar el rumbo de las acciones necesarias a fin de continuar impulsando la actividad física en la población son los obtenidos en una encuesta realizada en 2015 por la Comisión Nacional de Cultura Fís-

**GRÁFICA 1.12**  
**PREVALENCIA DE INACTIVIDAD FÍSICA POR ENTIDAD FEDERATIVA**



Fuente: Secretaría de Salud, Informe sobre la Salud de los Mexicanos 2015. Con datos de ENSANUT, 2012.

29. Informe sobre la Salud de los Mexicanos 2015 (Secretaría de Salud).

30. Idem.

ca y Deporte (Conade) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En ellos se revela que del porcentaje de población considerada como activos físicos, 67.7 % prefiere acudir a lugares públicos para ejercitarse, mientras que solo 30.3 % opta por lugares privados o de uso restringido.

De igual manera, es importante conocer las razones por las cuales la población realiza actividades físico-deportivas: motivos de salud (60.4 %), para verse mejor (19.9 %) y por diversión (17.5 %). También es necesario señalar que existen diversas orientaciones con respecto a la práctica del deporte, tales como el deporte para todos, recreativo, competitivo, educativo o adaptado.

Durante la Olimpiada Nacional 2016, Puebla ocupó el lugar 22 dentro de los 35 participantes, con un total de 60 medallas, de las cuales 12 fueron de oro, 26 de plata y 22 de bronce; 560 medallas menos que el primer lugar ocupado por Jalisco. De manera desagregada, 35 fueron obtenidas en categoría femenil y 25 en la varonil (véase gráfica 1.13).



**GRÁFICA 1.13**  
**OLIMPIADA NACIONAL 2016**  
**CONCENTRADO GENERAL DE MEDALLAS POR GÉNERO, PUEBLA**



Fuente: Conade, 2016.

**“AUMENTAR EL NIVEL DE ACTIVIDAD FÍSICA ES UNA NECESIDAD SOCIAL, NO SOLO INDIVIDUAL. POR LO TANTO, EXIGE UNA PERSPECTIVA POBLACIONAL, MULTISECTORIAL, MULTIDISCIPLINARIA, Y CULTURALMENTE IDÓNEA”. OMS**

La entidad tiene una eficiencia de 15 %, al reportar un total de 399 participaciones y obtener 60 medallas en total, mismo porcentaje que coloca al estado en el lugar 23 con respecto al resto de las entidades.<sup>31</sup>

Con relación a la Olimpiada Nacional Juvenil 2016, Puebla ocupó el lugar número 26 entre todos los participantes, y fue la categoría femenil la que obtuvo el mayor número de medallas (11), en contraste con las obtenidas en la categoría varonil (9).

Finalmente, en la Paralimpiada Nacional 2016, la entidad se posicionó en el lugar 12 con 71 medallas, de las cuales 31 fueron de oro, 22 de plata y 18 de bronce; 46 de ellas fueron obtenidas en la categoría femenil y 22 en la varonil.

Los hábitos deportivos en la entidad reflejan la calidad de la salud y, en cierta medida, la cohesión social, ya que a través del deporte se desarrollan interrelaciones. Por otra parte, la promoción de su práctica no ha permeado en toda sociedad a fin de hacer de él un hábito y una cultura. Se requieren redireccionar las políticas hasta ahora emprendidas para lograr que a través del deporte se mejore la salud pública y se promueva la recreación y la sana convivencia indispensable para incrementar la calidad de vida de los habitantes.



31. Consejo Nacional del Deporte.

# IGUALDAD DE GÉNERO

+“LA IGUALDAD ES UN DERECHO CONSTITUCIONAL QUE DEBE GARANTIZARSE”.

Existen diferencias de género en educación, salud, ingresos y seguridad, entre otras que son parte de una realidad mundial, nacional y estatal que debe transformarse. La información estadística y los estudios debidamente sustentados confirman que las mujeres tienden a desempeñar trabajos marginales y mal remunerados, lo que las convierte en uno de los sectores sociales más relegados hacia la pobreza y con más problemas de salud. También son víctimas de acoso sexual y violencia doméstica, y enfrentan constantemente múltiples formas de discriminación.

Hablar de igualdad de género no es un tema que atañe únicamente a las mujeres, por el contrario, garantizar el goce y disfrute de los derechos en igualdad de oportunidades para mujeres y hombres es un factor determinante para el desarrollo. Se ha demostrado que la inclusión de las mujeres en la vida política, económica y social, propicia el progreso de las naciones.<sup>32</sup>

En tal virtud, ante la desventaja de las mujeres en el ejercicio real de los derechos, en México, como en el resto del mundo, se ha trazado un largo camino que busca trascender los prejuicios y los problemas de inequidad y de injusticia, a fin de propiciar un escenario idóneo en el que mujeres y hombres ejerzan plenamente sus derechos.

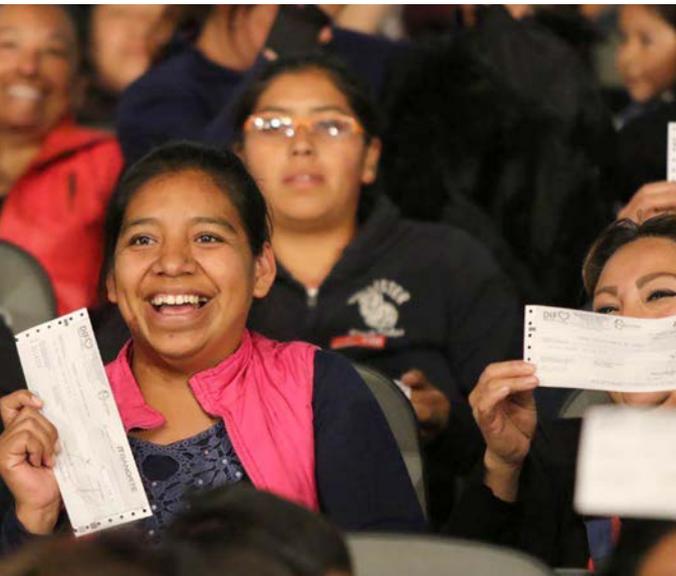
Con la puesta en marcha de acciones afirmativas se han logrado avances significativos, pero no suficientes. Por lo que se ha buscado la transversalización de la perspectiva de género<sup>33</sup> en todas las acciones de Gobierno.

El Instituto Nacional de las Mujeres, a través de su herramienta México rumbo a la Igualdad, reconoce en Puebla un avance importante, ya que dentro del marco normativo se identifican leyes que integran la perspectiva de género y buscan condiciones iguales para mujeres y hombres.

Asimismo, dentro de la planeación de las acciones de Gobierno se cuenta con programas alineados a los marcos normativos anteriormente señalados. En este mismo orden de ideas, existen acciones con recursos etiquetados, destinados a promover la perspectiva de género, es decir, se cuenta con programas orientados a reducir las desigualdades existentes.

Sin embargo, para que a través del actuar gubernamental se garanticen las condiciones idóneas que propicien un piso parejo entre mujeres y hombres, existen áreas de oportunidad como generar indicadores y programas específicos, así como hacer más exhaustiva la información al respecto en el presupuesto público y la cuenta pública.<sup>34</sup>

Actualmente, en Puebla se registra un total de 3 millones 225 mil 260 mujeres y 2 millones 943 mil 677 hombres. Es decir que *por cada 100 mujeres existen 91 hombres*,<sup>35</sup> cuya esperanza de vida es de 78 y 73 años, respectivamente.<sup>36</sup>



32. ONU Mujeres.

33. “Metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, la desigualdad y exclusión de las mujeres [para entender, diseñar e implementar] las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad entre mujeres y hombres” (Artículo 5, fracc. VI). En México rumbo a la igualdad, plataforma del Inmujeres.

34. México rumbo a la Igualdad, Inmujeres y ONU Mujeres, con datos al año 2015.

35. Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

36. Estadísticas, Inmujeres con datos de 2015.



**“LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS NO ES SOLO UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL, SINO LA BASE NECESARIA PARA CONSEGUIR UN MUNDO PACÍFICO, PRÓSPERO Y SOSTENIBLE”. ONU**

Dentro de las principales desventajas de las mujeres con respecto a los hombres se encuentra el acceso a la educación. De acuerdo con la distribución porcentual de la población de 3 a 29 años de edad que asistió a la escuela durante 2014, se identifica a 48.8 % de mujeres, en contraste con 51.2 % de hombres<sup>37</sup> que recibieron educación durante el año en comento.

Asimismo, del total de mujeres de 15 años y más, solamente 89.82 % sabe leer y escribir en comparación con 93.82 % de hombres alfabetas. En este mismo orden de ideas, destaca que el promedio de escolaridad de mujeres es de 8.3 años y de hombres de 8.7 años.

Otro indicador representativo es el del porcentaje de hombres y mujeres afiliados a las instituciones de salud o seguridad social. En Puebla, 31.5 % de las mujeres se encuentra afiliado, en contraste con 37 % de los hombres,<sup>38</sup> por lo que el estado ocupa el primer lugar con el menor porcentaje de mujeres sin acceso a la seguridad social.

En cuanto al derecho a la vida laboral, en la entidad se observa una participación económica inequitativa. Durante 2015 la tasa de participación de las mujeres fue de 42.8 %, en contraste con 80.2 % de los hombres.<sup>39</sup>

El trabajo doméstico no remunerado es una de las causas que explica la desigualdad prevaleciente en el rubro laboral, el cual se define como el trabajo que se realiza sin pago alguno y se desarrolla, en su gran mayoría, en los hogares por mujeres; se refiere tanto a las labores domésticas como a las de cuidado de personas dependientes.<sup>40</sup>

De acuerdo con información oficial publicada en 2015, en los quehaceres domésticos participan un millón 77 mil 324 personas, de las cuales 95 % son mujeres. Este escenario demanda políticas que impulsen la participación de mujeres y hombres en las tareas del hogar, así como la valorización de las mismas.

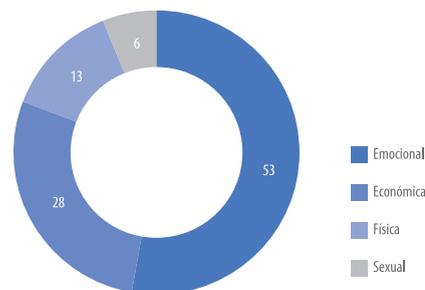
Por último, en el ámbito político se registra que, en relación con la distribución porcentual de las diputaciones de los congresos estatales, durante 2015 en Puebla únicamente 36.4 % de los escaños fueron ocupados por mujeres; aún menor es el porcentaje registrado con respecto a las presidencias municipales, representadas por mujeres solo en 6.5 % del total.

El contexto actual de la entidad demanda dar continuidad a las acciones orientadas a garantizar igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en aspectos vitales como la salud y el trabajo. El empoderamiento de la mujer y su inclusión a través del diseño estructural de las políticas públicas debe ser una prioridad para el Gobierno.

Por otra parte, la violencia que viven las mujeres por su condición de sexo es uno de los temas más preocupantes. Basta decir que durante 2011 *Puebla ocupó el cuarto lugar con el mayor número de mujeres violentadas por parte de su pareja*, pues 47.1 % de las encuestadas reportó algún tipo de agresión.<sup>41</sup>

La violencia emocional ejercida por parte de la pareja es la más común, seguida de la económica, física y sexual en un menor porcentaje. Cabe destacar que a pesar de que la violencia sexual registra menor incidencia, generalmente se encuentra acompañada de todas las anteriores (véase gráfica 1.14).

**GRÁFICA 1.14  
MUJERES VIOLENTADAS POR TIPO DE VIOLENCIA,  
PORCENTAJES**



Fuente: Endireh, 2011

37. Mujeres y Hombres en México 2015, elaborado por el Inmujeres con datos de INEGI.

38. Idem.

39. Idem.

40. ONU Mujeres.

41. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), 2011.

A diferencia de la tendencia nacional, en el estado de Puebla las mujeres económicamente activas no registran menos incidencias de casos de violencia en contraste con las que no lo son. Es decir que para las poblanas la independencia económica no supone una disminución considerable de los actos de violencia por parte de sus parejas.

Por su parte, en 2015 el INEGI realizó una encuesta de satisfacción con la vida, y en una escala del 1 al 10 las mujeres calificaron su vida social con 7.6, su vida familiar con 8.8, su nivel de vida con un 7.4, su salud con un 8, su tiempo libre con un 7.3 y su seguridad ciudadana con un 5.8.

Dichas evaluaciones marcan el rumbo por el cual se debe actuar. Los temas preocupantes para las mujeres están relacionados principalmente con su seguridad y su tiempo libre, pese a no contar muchas de ellas con un trabajo formal, las tareas del cuidado del hogar absorben su tiempo, dejando poco para el esparcimiento y el crecimiento personal.

En relación con la seguridad, en Puebla cada vez más se viven episodios de violencia en contra de las mujeres, que en muchos casos terminan incluso en la muerte. Esta situación también merma la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, y al ser la privación de la vida una de las violaciones a los derechos humanos más grave, debe generarse una estrategia integral que atienda todas sus causas.



# LAS MUJERES Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

PNUD

La forma en que los gobiernos realizan asignaciones presupuestales a los distintos programas y políticas públicas puede disminuir o acentuar las desigualdades existentes entre mujeres y hombres.

Con el propósito de asegurar una sociedad justa e igualitaria, la incorporación de la perspectiva de género en el gasto público es primordial. El presupuesto sensible al género, es un esfuerzo más por asegurar, desde el actuar gubernamental, el desarrollo de capacidades, así como el acceso a bienes y servicios, de mujeres y hombres en igualdad de oportunidades.

En tal sentido, de lo que se trata es de conocer el impacto que tiene el gasto público en aspectos específicos, y asegurar que las asignaciones presupuestales reduzcan las desventajas existentes de las mujeres frente a los hombres, ya que generalmente se encuentran relegadas de la educación, salud, trabajo y representatividad.

Con la finalidad de asegurar presupuestos sensibles al género es necesario:

- 1 **ANALIZAR LA SITUACIÓN DE MUJERES, HOMBRES, NIÑAS Y NIÑOS**  
(DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO QUE IDENTIFIQUE LAS INEQUIDADES)
- 2 **IDENTIFICAR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**  
(EVALUAR SI A TRAVÉS DE LA POLÍTICA PÚBLICA ES POSIBLE REDUCIR LAS DESIGUALDADES)
- 3 **IDENTIFICAR LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES**  
(ASEGURAR QUE EL GASTO PÚBLICO REDUZCA LAS DESIGUALDADES EXISTENTES)
- 4 **MONITOREAR EL GASTO Y SERVICIOS**  
(GENERACIÓN DE INFORMACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO)
- 5 **ANALIZAR EL IMPACTO**  
(DETERMINAR SI LAS ACCIONES DE GOBIERNO CUMPLIERON CON LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS)

Otro dato importante lo ofrece el Índice de Desigualdad de Género, el cual refleja la disparidad entre mujeres y hombres respecto a la salud reproductiva, el empoderamiento y el mercado laboral. En este renglón, Puebla obtuvo una puntuación de 0.442, cifra por arriba del promedio nacional, que es de 0.393, lo que la ubica en la posición número 29.<sup>42</sup>

Analizando el indicador por desagregado, se observa que el estado tiene mejores condiciones que el promedio nacional en salud reproductiva. No obstante, existen brechas amplias con relación al empoderamiento y al mercado laboral.

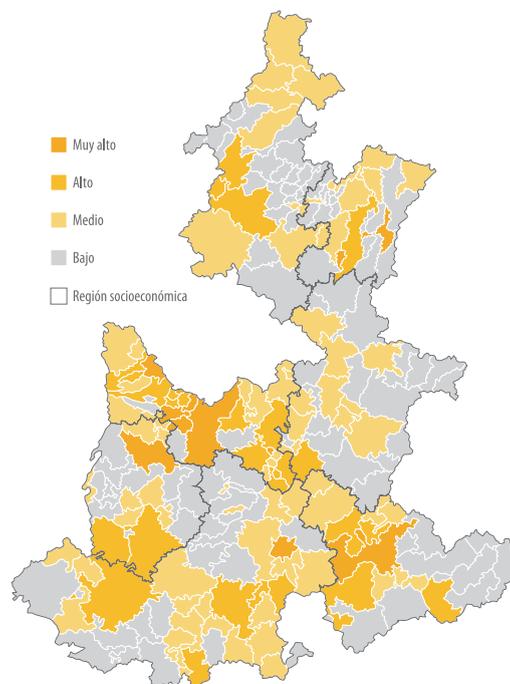
Asimismo, en el Índice de Desarrollo Humano de Mujeres y Hombres la entidad se ubica en la posición 25 en el ordenamiento nacional, donde destaca que el indicador evalúa aspectos sociales y económicos básicos, como esperanza de vida, logros educativos e ingreso.<sup>43</sup> A nivel municipal, Teopantlán, Chichiquila y Quimixtlán son los que registran los niveles más bajos con relación a este índice (véase mapa 1.3).

Por último, cabe resaltar que del millón 373 mil 772 hogares existentes en Puebla, un total de 348 mil 45 son dirigidos por una jefatura femenina.<sup>44</sup> Los municipios de Puebla, Tehuacán, Atlixco, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Teziutlán, Huauchinango, San Andrés Cholula, Izúcar de Matamoros, Zacatlán, Amozoc, Xicotepec, Cuautlancingo y Tepeaca son los que presentan la concentración más alta de jefas de familia.

Como los datos lo reflejan, un gran número de familias es sostenido por mujeres, quienes además de ocuparse de la formación de sus hijos, del cuidado de los adultos mayores y de las tareas del hogar, son también proveedoras económicas, y al no contar con condiciones de igualdad salarial, seguridad y educación se vulnera la calidad de vida no solo de ellas, sino de sus familias.

Las mujeres poblanas representan poco más de 50 % de la población en el estado, por lo que es imperativo asegurar mejores niveles de bienestar, fortalecer las acciones afirmativas que buscan emparejar el piso para ambos sexos y, sobre todo, robustecer el diseño institucional que, desde las acciones de Gobierno, asegure igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

**MAPA 1.3**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE MUJERES Y HOMBRES DE LOS 217 MUNICIPIOS DE PUEBLA (2010)**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, PNUD, 2014.



42. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México (PNUD, 2014).

43. Idem.

44. Censo de Población, 2010.

# ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS

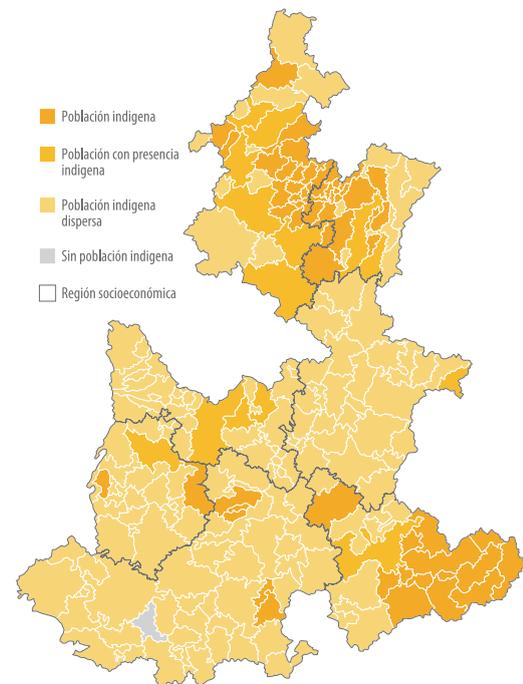
Los pueblos indígenas enfrentan el gran problema de la exclusión social, misma que los coloca en una situación de vulnerabilidad en los diferentes aspectos de la vida, al no poder acceder a la educación, a la salud o a los servicios básicos en igualdad de oportunidades que el resto de la población.

Su apariencia física y su color de piel, producto de su origen étnico, han sido motivo injustificado para privarlos de sus derechos humanos. Además, muchos de los programas que buscan su inclusión violentan sus costumbres y sus tradiciones.

Puebla es uno de los estados que concentra el mayor porcentaje de población hablante de una lengua indígena, lo que coloca a la entidad en el octavo lugar a nivel nacional,<sup>45</sup> con 11.3 % del total del país (véase gráfica 1.15).

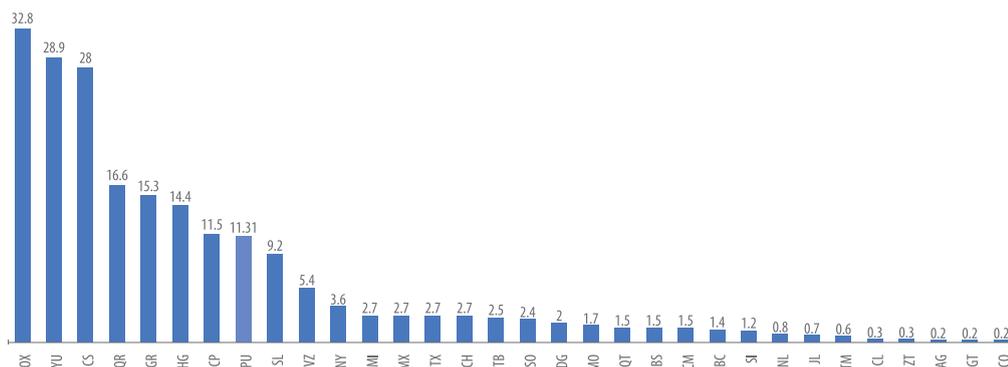
En la entidad habitan un millón 18 mil 397 personas indígenas, que representan 18 % del total de la población.<sup>46</sup> El mayor porcentaje se concentra en 58 municipios, en 16 de ellos se registra presencia indígena, y en 42 se registra una presencia significativa de población indígena en forma dispersa (véase mapa 1.4).

MAPA 1.4  
 POBLACIÓN INDÍGENA, CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas.

GRÁFICA 1.15  
 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Infografía de la Población Indígena, 2015, Conapo.

45. Infografía de la Población Indígena, 2015.  
 46. Indicadores sociodemográficos de la población indígena en Puebla (CDI, 2010).

**“LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS HAN SIDO MARGINADOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, POLÍTICO, SOCIAL Y CULTURAL, DESCONOCIÉNDOSE LAS MANIFESTACIONES PROPIAS DE SUS CULTURAS”. CNDH**

Del total de la población indígena, el segmento de 15 a 24 años representa 20 % y el de 25 a 64 años, 38 %. En cuanto a la proporción hombres-mujeres, se identifican 48 % y 52 %, respectivamente.

Datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) refieren que 9.1 % de los niños de 5 a 14 años a nivel nacional son indígenas; 44.01 % de ellos se ubica en zonas urbanas y 55.99 %, en zonas rurales.

La distribución porcentual de la población de niños de 5 a 14 años hablantes de una lengua indígena en Puebla fue de 8.4 %, lo que la sitúa en el quinto lugar a nivel nacional. Asimismo, la proporción de la población de 3 a 14 años hablante de lengua indígena y que no habla español en el estado es de 15.3 %, por debajo de la media nacional, que es de 29.6 %.

Las lenguas que se hablan en la entidad son el náhuatl, totonaca, popoloca y mazateco. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas, los grupos étnicos que predominan en el estado son los nahuas y totonacos.

Garantizar la educación a la población indígena es uno de los grandes desafíos, toda vez que solo la mitad de los indígenas sabe leer y escribir (véase mapa 1.5).

La diferencia en el acceso a la educación de la población indígena con respecto al resto es una de las más palpables; existen grandes brechas, por lo que uno de los desafíos más importantes es otorgar educación en su lengua materna. Asimismo, la infraestructura educativa en las comunidades indígenas es insuficiente, y garantizar su asistencia y permanencia requiere una mayor cantidad de políticas integrales que atiendan las necesidades de este sector.

Con relación a lo anterior, en 2010 se identificaron 144 mil 391 indígenas sin instrucción, incluyendo el kínder o preescolar; únicamente 137 mil 519 contaba con primaria terminada y 103 mil 732, con secundaria terminada.<sup>47</sup>

En materia de salud la situación es similar, durante el mismo año se detectó que 52.7 % no tenía derecho-habencia a los servicios de salud, y solo 33.6 % contaba con el Seguro Popular. Asimismo, las acciones dirigidas a incrementar la cobertura muchas veces no consideran aspectos importantes como los usos y costumbres. Por lo que es fundamental la capacitación de parteras indígenas y la recuperación de la medicina tradicional.

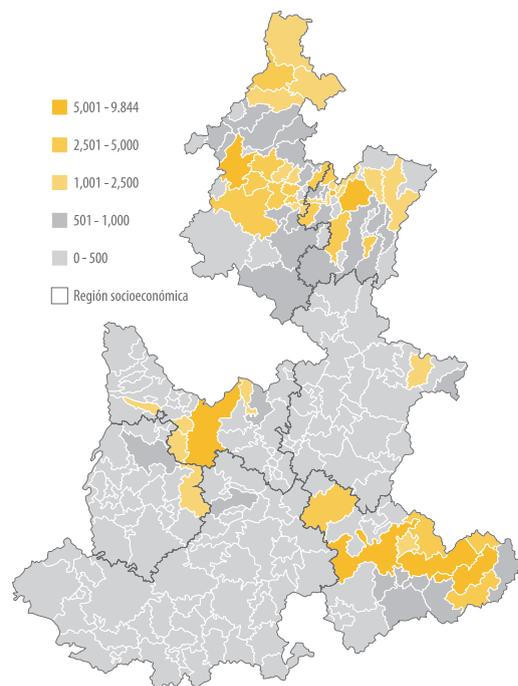
Otros indicadores que reflejan la situación de marginación en la que se encuentran se refieren al porcentaje de hogares indígenas con agua entubada, pues solo 74.6 % del total tiene este servicio. De igual forma, únicamente 70 % cuenta con drenaje y 94.4 %, con electricidad.<sup>48</sup> Esto evidencia que un porcentaje significativo de viviendas indígenas no cuenta aún con servicios básicos en la vivienda.

También se identifica que 21.3 % de las viviendas tienen piso de tierra, de las cuales solo 34 % cuenta con refrigerador; 17.5 %, con lavadora, y 5.7 %, con computadora.

Un contraste significativo en cuanto a la carencia de educación, salud y servicios básicos en la vivienda se observa en la capital, ya que es en esta donde se concentra un número considerable de población indígena, que pese a ubicarse en zonas urbanas no cuenta con las condiciones necesarias que aseguren una mejor calidad de vida.

Los pueblos indígenas, al formar parte central de la historia de Puebla, deben ser atendidos con una visión humanista que no violenta su cosmovisión, sus costumbres o su cultura, y que al mismo tiempo los incluya en la mejora y la promoción de su bienestar, atendiendo sus necesidades básicas y promoviendo el desarrollo de sus capacidades.

**MAPA 1.5  
POBLACIÓN ANALFABETA TOTAL DE 15 AÑOS Y MÁS**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas.

47. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con información del INEGI, 2010.

48. Idem.

# INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

+ “LA IGNORANCIA ES EN GRAN PARTE RESPONSABLE DE LA ESTIGMATIZACIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN QUE PADECEN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”. ONU

Un grupo de la población que tiende a ser excluido de la protección social y se le limita el derecho a tener una vida digna, son las personas con discapacidad. Además, son víctimas de la discriminación, y muchas viven en el abandono y carecen de atención especializada.

Aunque en los últimos años se han logrado considerables progresos, todavía queda un largo camino por recorrer. Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que todo ciudadano. Son garantes del derecho a la salud y el bienestar, así como a recibir una buena educación y tener la oportunidad de trabajar.

La discapacidad es mucho más que una mera condición, es una experiencia de diferencia. La forma en que una comunidad trata a sus miembros con discapacidad es reflejo de los valores con los que cuenta.

En ese contexto, la plena integración de las personas con discapacidad debe asumirse como un tema de derechos humanos y no como un privilegio otorgado desde una posición paternalista o filantrópica.

Una persona con discapacidad es aquella que tiene una o varias deficiencias, ya sea física, mental o sensorial, lo cual se traduce en dificultad o imposibilidad de caminar, moverse, ver, escuchar, hablar o comunicarse. Asimismo, se considera una discapacidad la dificultad de atención, aprendizaje y autocuidado.

Puebla se colocó en 2010 en la posición número 12 entre las 32 entidades de acuerdo con el menor número de población con alguna limitación en la actividad.<sup>49</sup> Del total de la población registrada en ese año, 5 % tenía alguna discapacidad, es decir, 287 mil 851 personas.



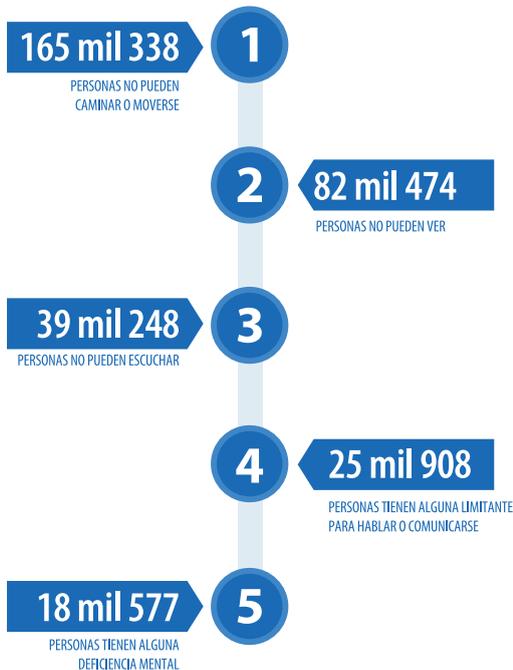
“LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA «MINORÍA MÁS AMPLIA DEL MUNDO», SUELEN TENER MENOS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS, PEOR ACCESO A LA EDUCACIÓN Y TASAS DE POBREZA MÁS ALTAS”. ONU

Del total de personas con esta condición, 137 mil 598 son hombres y 150 mil 253, mujeres. Además, el mayor porcentaje de personas con alguna discapacidad se centra en adultos y adultos mayores, cuyo rango de edad va de 30 a más años.

Las causas de la limitación en la actividad responden principalmente a una enfermedad, seguido de la edad avanzada, nacimiento y accidente. En Puebla, 165 mil 338 personas no pueden caminar o moverse; 82 mil 474 no pueden ver; 39 mil 248 no pueden escuchar; 25 mil 908 tienen alguna limitante para hablar o comunicarse; 14 mil 480, para atender su cuidado personal; 11 mil 578, para poner atención o aprender; y 18 mil 577, alguna deficiencia mental.

Asimismo, la entidad ocupa el lugar número cinco con el mayor número de población analfabeta con alguna discapacidad, y el lugar número 10 con el mayor número de personas con discapacidad económicamente activas.

Sin embargo, uno de los temas que más preocupa es el de los derechos para este grupo poblacional, pues de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 28.2 % de la población considera que los derechos de los discapacitados no se respetan.



No obstante, llevar a la práctica el principio de inclusión va más allá de una percepción o una opción técnica. Lograr que las personas con discapacidad alcancen el máximo de desarrollo, que sean mirados en sus potencialidades y no se les encasille en sus déficits, requiere, sobre todo, un cambio cultural.

Se necesita entonces una sociedad justa, incluyente y plenamente tolerante, porque la exclusión es una forma de desigualdad que vuelve inaccesible el disfrute de derechos y oportunidades.

**“LA PRINCIPAL BARRERA QUE PADECEN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES ATRIBUIRLES QUE DEBIDO A SUS CARACTERÍSTICAS ES IMPOSIBLE SU INTEGRACIÓN PLENA A LA SOCIEDAD”. CONAPRED**

# NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

+ “POR PRIMERA VEZ EN LA HISTORIA DE MÉXICO, UN GRUPO DE O SECTOR DE LA POBLACIÓN TIENE RECONOCIDO EL DERECHO DE PRIORIDAD”. SIPINNA

Las niñas, los niños y los adolescentes son el grupo poblacional más vulnerable. Son más pobres que los adultos al ser dependientes económicos y, en muchos de los casos, resultan víctimas de abuso, violencia y maltrato. Algunos pueden vivir en medio de carencias que generan malnutrición y privación de una educación de calidad; otros dejan la escuela para integrarse a las actividades laborales y contribuir con el ingreso familiar. Esta realidad pone en riesgo su bienestar presente y futuro.

La salud, educación, alimentación, el derecho al juego y entretenimiento, entre otros, siguen sin materializarse para un porcentaje significativo de infantes y adolescentes; y de continuar la tendencia poblacional hasta ahora existente, para el año 2025 más de 22 millones de niñas, niños y adolescentes serán mayores de 18 años; más de 317 mil niñas y niños habrán fallecido antes de cumplir un año de edad; casi 1.5 millones de adolescentes tendrán un hijo, y 67.7 % de este sector vivirá en condiciones de pobreza.<sup>50</sup> Dicho panorama ha exigido a los Gobiernos reorientar sus políticas públicas a fin de asegurarles mejores condiciones de bienestar.

En México la niñez goza del Interés Superior en la elaboración de planes y programas, mismo que es reconocido en diversos marcos normativos de carácter internacional y nacional. Sin embargo, revertir la vulnerabilidad en la que se encuentra este sector de la población demanda conocer a fondo su situación actual.

En Puebla existe un total de 2 millones 172 mil 686 niñas, niños y adolescentes,<sup>51</sup> lo que ubica a la entidad en el quinto lugar a nivel nacional con respecto a este sector. Durante el año 2010, la razón de dependencia infantil era de 50.6, lo que quiere decir que por cada 100 personas en edad laboral existían 50 infantes.<sup>52</sup>

**TABLA 1.16**  
**INDICADORES SOBRE DERECHOS DE LA INFANCIA**  
**POSICIÓN QUE OCUPA PUEBLA**

DERECHO A LA	SUBTEMAS	INDICADORES CONSIDERADOS	POSICIÓN QUE OCUPA PUEBLA A NIVEL NACIONAL
SUPERVIVENCIA	IDENTIDAD	Registro de nacimientos después de un año	29
	SALUD	Recién nacidos con bajo peso al nacer Mortalidad infantil en menores de un año Mortalidad infantil en menores de cinco años Mujeres de 15 a 17 años con hijos Población de 0 a 17 años sin derechohabencia	32
DESARROLLO	VIVIENDA Y SU INFRAESTRUCTURA	Población de 0 a 17 años sin disponibilidad de agua, drenaje, electricidad o con piso de tierra en la vivienda	26
	EDUCACIÓN	Población de 2 a 17 años que no asiste a la escuela	27
PROTECCIÓN	DESARROLLO SOCIAL	Población en pobreza extrema Población en vulnerabilidad por carencia de acceso a la alimentación	25
	PROTECCIÓN	Población de 12 a 17 años unidos en pareja Defunciones por lesiones de causas externa (15 a 17 años) Población de 12 a 17 años económicamente activa Población de 3 a 17 años con discapacidad que no asiste a la escuela	24
PARTICIPACIÓN	TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN	Viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de televisor, radio, teléfono fijo, computadora o internet.	25

Fuente: Elaboración propia con información de Conapred. Recuperado de <http://dhinfancia.conapred.org.mx/>

En un esfuerzo por medir el grado del ejercicio real de los derechos de la infancia,<sup>53</sup> se identifica que Puebla ocupa las posiciones más bajas en las diferentes dimensiones evaluadas. Estas consideran los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación de los menores y los infantes, identificadas a nivel internacional por diferentes instancias especializadas como las de mayor relevancia.

En la entidad, gran parte de las niñas y niños recién nacidos no cuentan con registro. En tal sentido, Puebla ocupa el lugar 29 a nivel nacional referente al derecho de identidad, la posición 32 en acceso y calidad de la salud, la 26 en calidad y servicios en la vivienda, la 27 en educación, la 24 en protección ante situaciones de riesgo y la 25 en condiciones de pobreza<sup>54</sup> (véase tabla 1.16).

50. Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 25 al 25.

51. Proyecciones de la población 2010-2030, Conapo, 2010 (Infoniñex, UNICEF).

52. INEGI, 2010.

53. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en México (UNICEF-México), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la Red Mexicana de Ciudades Amigas de la Niñez y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) generan una serie de indicadores municipales sobre los derechos de la infancia.

54. Indicadores Sobre Derechos de la Infancia, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), UNICEF México, DIF e INAFED.

Asimismo, se identifica que un gran porcentaje de niños menores de 5 años tienen desnutrición crónica, lo que posiciona a la entidad en el tercer lugar a nivel nacional en este aspecto, solo por debajo de Chiapas y Guerrero.<sup>55</sup>

El sobrepeso en niñas, niños y adolescentes ha afectado de manera significativa al sector de entre 5 y 11 años de edad, con principal énfasis en quienes residen en zonas urbanas; el registro es de 31.7 %, en contraste con 24.4 % ubicado en zonas rurales.<sup>56</sup>

En materia educativa, Puebla tiene resultados satisfactorios en relación con la eficiencia terminal en los niveles de primaria y secundaria; ello la posiciona dentro de los primeros lugares en esta área. Asimismo, se identifica que de la población de 5 a 14 años, 93 % asiste a la escuela. No obstante, de las niñas y niños del rango de 3 a 5 años de edad, 30.8 % no acude a la escuela, lo cual repercute en el proceso de aprendizaje y de futura socialización.<sup>57</sup>

Uno de los datos más alarmantes es el referente al trabajo infantil. Puebla ocupa el primer lugar con el mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes de 5 a 11 y de 12 a 14 años de edad que trabajan, lo cual representa 4.62 % y 16.52 %, respectivamente.<sup>58</sup> Además, el estado se encuentra en el tercer lugar respecto del número de niños en situación de pobreza, con 52.3 % en pobreza moderada y 20.3 % en pobreza extrema.<sup>59</sup>

En este mismo orden de ideas, con relación a los derechos de los infantes, en México 3.6 % de la población no considera que las niñas y los niños deben tener derechos porque son menores de edad, y 27.6 % piensa que deben tener los derechos que sus padres les quieran dar. Esta misma percepción, aunque en un menor porcentaje, se presenta en Puebla, con 2.4 % y 25 %, respectivamente.<sup>60</sup>



Por otra parte, Puebla se encuentra dentro de las zonas metropolitanas con menos violencia física hacia los niños por parte de los padres; 15.5 % de los niños que viven en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala afirmó que sus papás les han pegado, en contraste con 41.5 % registrado en Toluca.<sup>61</sup>

En este sentido, es necesario garantizar la promoción, protección y vigilancia de los derechos de niñas y niños. En esta tarea deberán participar la sociedad civil, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales y las universidades, ya que las niñas y los niños no son únicamente parte del presente, sino también el pilar de la sociedad del mañana.

Las niñas, los niños y los adolescentes son el eslabón que representa el inicio de la formación social, es decir, aquellos cimientos que trazan el rumbo de la convivencia colectiva. En tal virtud es necesario invertir en ellos, sobre todo durante sus primeros seis años de vida, de acuerdo con la OCDE, a fin de reducir la desigualdad social y contribuir a que tengan una vida exitosa y feliz. En tal sentido, es necesario definir nuevos criterios de planeación y presupuestación para invertir en programas específicos que tengan como objetivo proteger sus derechos.

**“EL MOMENTO LEGAL Y POLÍTICO PARA HACER UNA INVERSIÓN SIGNIFICATIVA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, ES AHORA. ES APOSTAR AL 33% DE NUESTRA POBLACIÓN, QUE ES EL 100% DEL FUTURO DEL PAÍS”. SIPINNA**

55. UNICEF, en su apartado Infonñez, con base en información de ENSANUT (INSP, 2012). Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con información del INEGI, 2010.

56. Idem.

57. Encuesta Intercensal, 2015, INEGI.

58. UNICEF, en su apartado Infonñez, con base en información de ENOE, INEGI, 2013, del Módulo de Trabajo Infantil.

59. UNICEF, en su apartado Infonñez, con base en información de Coneval, 2012.

60. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2010.

61. Idem.

# JÓVENES EN PROGRESO

+ “LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DA PODER A LOS JÓVENES Y PUEDE JUGAR UN PAPEL VITAL EN SU PROPIO DESARROLLO”. ONU

**E**l desarrollo integral de un estado requiere de esfuerzos institucionales que promuevan la inclusión y la participación como elementos centrales para el crecimiento de todos los grupos sociales.

En ese universo de participación, cada vez más plural y exigente, existe un sector de la población que, pese a ser uno de los más dinámicos en el entorno demográfico, ha tenido espacios reducidos para el disfrute de sus libertades, para la expresión de ideas y para la participación en la toma de decisiones: los jóvenes. Si bien es cierto que se han logrado avances inclusivos en los últimos años, la realidad es que una gran cantidad de ellos se mantienen alejados de las prácticas de desarrollo.

Por su condición, los jóvenes poseen atributos que los convierten en uno de los principales motores para el avance democrático, para el crecimiento económico y para la innovación tecnológica. Sin embargo, su potencial como agentes de cambio depende de las circunstancias y de las herramientas que tengan para desempeñar mejores roles productivos.

En ese sentido, la inequidad, la desigualdad, la indiferencia y la exclusión son los factores que deben combatirse para dotarlos de mayores espacios de participación y para garantizarles los derechos humanos más elementales, como el acceso a la educación, la salud, el empleo y la cultura.

En Puebla habitan un millón 557 mil 337 personas cuya edad oscila entre los 15 y los 29 años de edad; lo que representa 26.9 % de la población. Esto coloca al estado en el quinto lugar a nivel nacional con mayor número de jóvenes, después del Estado de México, del Distrito Federal, de Jalisco y de Veracruz.<sup>62</sup>

El mayor número de población joven se concentra entre los 15 y 19 años de edad, representado por 604 mil 94 personas, que equivale a 41.2 %; entre los 20 y 24 años de edad



se registran un total de 511 mil 685 personas, equivalente a 31 %, y entre los 25 y 29 años de edad suman 441 mil 558 habitantes, que representan 27.8 % (véase tabla 1.17).

De los jóvenes del estado, 46.30 % se concentra en 10 de los 217 municipios de la entidad. Dichos municipios son, en orden de mayor a menor población juvenil: Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Atlixco, San Pedro Cholula, Amozoc, Huauchinango, San Andrés Cholula, Teziutlán y Tepeaca.

**TABLA 1.17**  
**POBLACIÓN JUVENIL EN EL ESTADO DE PUEBLA**

GRUPO DE EDAD	PERSONAS	PORCENTAJE
15-19	604,094	41.2 %
20-24	511,685	31 %
25-29	441,558	27.8 %

Fuente: Coespo, 2011.

| 62. Coespo, 2011.



EL GRAN DESAFÍO ES INTEGRAR A LOS JÓVENES EN UN MODELO SOCIAL QUE LOS ESCUCHE E INVITE A PARTICIPAR EN EL DESARROLLO DE LA ENTIDAD.

Otros indicadores relevantes los ofrece la Encuesta Nacional de la Juventud 2010, en su apartado para Puebla. En ella se menciona que 42.5 % de los jóvenes estudia; 29.1 %, trabaja; y 16.2 %, hace ambas cosas.

Igualmente, refiere que 45.9 % considera a la educación como el factor más importante para conseguir trabajo, mientras que 68.1 % opina que las posibilidades de estudiar son mejores respecto de la generación de sus padres.

La Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012 (Envaj) coincide con esta perspectiva, pues en esta los jóvenes manifestaron tener mejores expectativas en cuanto a la educación, el trabajo y los servicios de salud (véase gráfica 1.16).

En lo que respecta al empleo, 50.9 % de los jóvenes de entre 15 y 29 años eran económicamente activos al corte del primer trimestre de 2016, los cuales representaron 793 mil 947 jóvenes.<sup>63</sup>

Por otra parte, si bien no existen datos estatales actualizados en materia de salud, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno federal reporta que del total de la población sin acceso a los servicios en la materia, 33 % son jóvenes.

La percepción de los jóvenes también es importante para el diseño de políticas públicas, pues 57 % considera a la pobreza como el principal problema del país, seguido del desempleo, con 47.4 %, y la inseguridad, con 41.5 %<sup>64</sup> (véase gráfica 1.17).

Por otra parte, 10.5 % de los estudiantes de secundaria y 22.3 % de bachillerato han consumido alguna vez una droga, y 32 mil 708 estudiantes necesitan apoyo o tratamiento para abandonarlas.<sup>65</sup>

Con estos indicadores básicos se puede concluir que el gran desafío es integrar a los jóvenes en un modelo social que los escuche e invite a participar en el desarrollo de la entidad. Por ello, es indispensable erradicar el círculo vicioso de rechazo, exclusión y castigo por su condición juvenil.

El Banco Mundial reconoce la importancia de incrementar la inversión en el capital humano joven para contribuir al desarrollo de destrezas y capacidades que les permitan actuar de nuevas formas. Señala igualmente que las posibilidades de las generaciones actuales no solo dependen de los recursos de sus padres, sino también de los recursos sociales de su grupo, por lo que las políticas deben fortalecer el capital social.

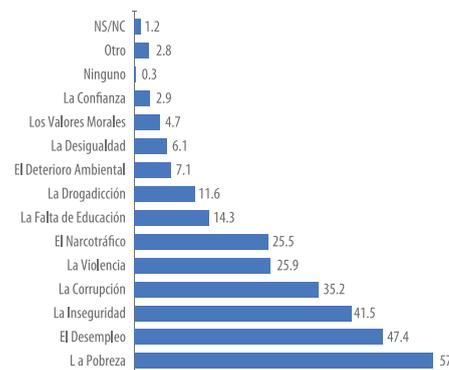
Así, la participación juvenil en la construcción de respuestas se convertirá en un gran avance democrático, pues sin la inclusión de los jóvenes en las metas de vida y bienestar, será imposible un desarrollo humano con calidad en el estado.

GRÁFICA 1.16  
OPORTUNIDADES PARA JÓVENES



Fuente: Injuve, 2012.

GRÁFICA 1.17  
PROBLEMAS NACIONALES



\*Preguntas de respuesta múltiple, no suma 100%

Fuente: Injuve, 2012.

63. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2016.

64. Encuesta Nacional de Valores en la Juventud (Envaj).

65. Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, 2014.

# APOYO A ADULTOS MAYORES

+ “LA MARGINACIÓN POR ENVEJECIMIENTO ES «LA RAZÓN COMÚN, LA JUSTIFICACIÓN Y LA FUERZA MOTRIZ DE LA DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS DE EDAD»”. OMS

**P**uebla mantiene una estructura demográfica en la que niños, jóvenes y adultos son mayoría. Sin embargo, como en todo el país, la entidad presenta un proceso de envejecimiento poblacional que, en el mediano plazo, impactará en los indicadores de salud y economía.

Este panorama obliga a todos los niveles de Gobierno a colaborar en el establecimiento de políticas públicas que no solo se centren en el rubro de la atención, sino también en el de la inclusión y la protección para los adultos mayores.

Comúnmente, este sector poblacional es considerado como improductivo. No obstante, la realidad es que una gran parte de los senescentes en Puebla exige mayores espacios de participación en todos los rubros.

Los distintos niveles de Gobierno han establecido una serie de políticas públicas inclusivas para las personas mayores de 60 años, muchas de ellas con avances significativos. Empero, la exclusión, la discriminación y el maltrato continúan prevaleciendo como los principales males que enfrentan las personas durante el último tercio de su existencia.

De acuerdo con datos de la última Encuesta de Población elaborada por el INEGI, en Puebla existen 514 mil 436 personas mayores de 60 años, mismos que representan 9 % del total de la población.

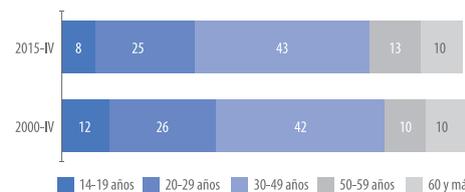
Sin embargo, se espera que en los próximos dos decenios el grupo de 65 y más años de edad comience a tener mayor peso relativo.<sup>66</sup> Esto quiere decir que para el año 2030 se estima que habrá 38 adultos mayores por cada 100 jóvenes; situación que coloca a Puebla en el lugar 21 en el proceso de envejecimiento poblacional del país.

Por otra parte, del total de la población mayor de 60 años, 61 % padece pobreza multidimensional.<sup>67</sup> El reporte destaca que, en el estado, 8 de cada 10 adultos mayores padecen vulnerabilidad social, es decir, presentan carencias sociales como rezago educativo, y no tienen acceso a los servicios de salud ni a la seguridad social, además de que presentan deficiencias en la calidad de su vivienda, en la alimentación y en los servicios básicos.

La Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral del Gobierno federal indica que del total de personas ocupadas, solo 10 % pertenece a la población senescente (véase gráfica 1.18).

Otro dato importante refiere que la vulnerabilidad de los ancianos respecto de sus familiares incrementa porque la mayoría carece de una fuente de ingresos para solventar sus necesidades.

**GRÁFICA 1.18**  
**OCUPADOS POR GRUPO DE EDAD**



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2015.

*“El edadismo es la existencia de estereotipos y conductas discriminatorias hacia las personas en razón de su edad. Es un problema extendido e insidioso que afecta negativamente a la salud de las personas mayores”. OMS*

66. Proyecciones del Consejo Nacional de Población.

67. Coneval, 2014.

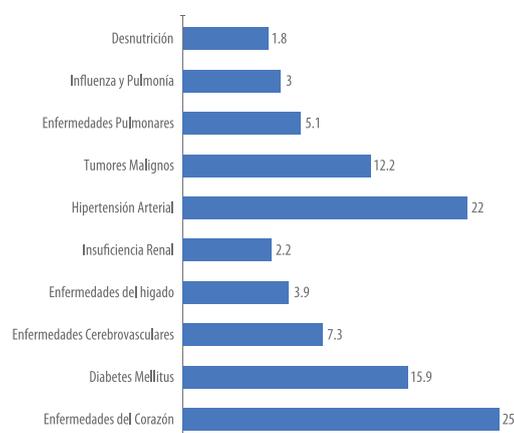
Al respecto, del total de 10.8 millones de adultos mayores en México, 4.1 millones perciben una pensión, pero solo 1.1 millones reportan ingresos suficientes para atender sus necesidades de alimentación, medicamentos y habitación; el resto, 9.7 millones, depende de sus familiares para vivir y atender sus enfermedades.<sup>68</sup>

La calidad de la salud es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los adultos mayores como consecuencia de una causa natural; las enfermedades del corazón, la hipertensión arterial y la diabetes mellitus son las principales enfermedades.

Ante esta situación, es imperativo implementar políticas públicas específicas en materia de salud, ya que la demanda de estos servicios incrementará, sobre todo, en la atención de las enfermedades crónico-degenerativas (véase gráfica 1.19).



**GRÁFICA 1.19**  
**ENFERMEDADES MÁS FRECUENTES EN LAS PERSONAS MAYORES**



Fuente: Inapam.

En otro orden, 70 % del total de personas de la tercera edad es víctima de agresiones físicas y verbales por parte de sus familiares. Los que más infligen ese tipo de castigos son los hijos, con 56 %; la pareja, 11 %; los nietos, con 10 %, y personas ajenas a la familia, con 23 %. Este panorama se replica en la entidad.<sup>69</sup>

Una mejor calidad de vida es posible para las personas mayores. Las probabilidades de envejecer dignamente incrementan si se les integra a la vida social y económica de la entidad.

En ese sentido, se requiere cambiar el antiguo paradigma de la vejez hacia uno que promueva el empoderamiento de las personas mayores en una sociedad incluyente, en la que no sean considerados como un grupo vulnerable, sino como sujetos con derechos que participan en los procesos de desarrollo.

En suma, se requiere establecer una cultura que concilie sus necesidades e intereses con los de todos los grupos de la sociedad, pues solo de esa manera se podrá avanzar hacia una plena integración social y hacia un escenario basado en la igualdad y el respeto hacia su dignidad.

**“SE NECESITA CON URGENCIA UNA ACCIÓN PÚBLICA INTEGRAL CON RESPECTO AL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. PARA ELLO SERÁN NECESARIOS CAMBIOS FUNDAMENTALES, NO SOLO EN LO QUE HACEMOS, SINO EN LA FORMA MISMA EN QUE CONCEBIMOS EL ENVEJECIMIENTO”. OMS**

68. Conapo.

69. Encuesta sobre Maltrato a Personas de la Tercera Edad, El Colegio de México.

# MIGRANTES, PUEBLA TU CASA

+ LA MIGRACIÓN DEBE ANALIZARSE DESDE UNA PERSPECTIVA HUMANA Y CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.

Las personas han migrado por diversos motivos, lo que genera múltiples consecuencias en el contexto económico, político, social y cultural. La migración, además de ser un fenómeno humano que corresponde a las necesidades de los individuos, también atiende aspectos tan importantes como la identidad, ya sea como miembros de un grupo, de una comunidad o de un país.

En 2015, en el mundo habían 244 millones de migrantes; es decir, 3.3 % de la población mundial, lo que representa un aumento de 60 % de migrantes durante los últimos 25 años.<sup>70</sup>

En el caso de México, la intensidad migratoria a los Estados Unidos ha respondido a una razón de vecindad y dependencia económica, lo que lo posiciona como uno de los principales países exportadores de migrantes hacia ese país.

Sin embargo, el corredor migratorio México-Estados Unidos se ha visto transformado a raíz de las reformas migratorias implementadas de manera unilateral por el país de destino, mismas que continuarán teniendo efectos que modificarán los patrones establecidos desde hace décadas, a través de las redes sociales tejidas a lo largo del tiempo. Esto ha convertido la frontera en un importante espacio de debate político.

Puebla es uno de los estados que tiene más flujo de migrantes, del año 2009 al 2014 ocupó el quinto lugar a nivel nacional con el mayor flujo de emigrantes mexicanos a los Estados Unidos, por debajo del Distrito Federal, Michoacán, Guanajuato y Jalisco.<sup>71</sup>

En este mismo sentido, derivado de las recientes políticas migratorias, una de las principales consecuencias será el regreso de un gran número de migrantes poblanos a su lugar de origen.

El fenómeno migratorio en la entidad responde a cuatro razones fundamentales: la primera de ellas es económica; la segunda, idiosincrática, ambas motivadas por el sueño americano; la tercera es por una cuestión de redes sociales de pertenencia, y una cuarta, menos identificada, ha respondido a factores ambientales derivados del cambio climático, producto de las tierras áridas y de la baja productividad.<sup>72</sup> Aunado a ello, en la entidad se registran otras dimensiones de la migración, tal como ser destino y tránsito de migrantes.

La importancia de la emigración al país vecino se refleja en la dependencia económica de la entidad con respecto a las remesas, las cuales significan fuente de ingresos para un gran número de familias, y muchas veces han sido detonadores de desarrollo en las comunidades. Sin embargo, dentro de los efectos negativos son palpables la desintegración familiar y los cambios en el constructo social.

70. Organización de las Naciones Unidas (ONU).

71. Anuario de migración y remesas, México, 2016.

72. Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias en Medio Ambiente Xabier Gorostiaga, S. J.



El estado es catalogado en un nivel medio respecto del número de habitantes que migra a otros lugares para buscar mejores condiciones de vida; no obstante, el *Anuario de migración y remesas, México 2016* lo identifica como una de las entidades con el mayor flujo de emigrantes mexicanos a los Estados Unidos (véase mapa 1.6).

Destaca el fenómeno migratorio en la mixteca poblana, la cual se posiciona como una de las zonas identificadas con el mayor número de migrantes. El fenómeno migratorio es impulsado por la falta de trabajo en el campo como consecuencia de las tierras áridas y su baja productividad, intensificándose por los efectos del cambio climático.

Durante el 2010, en Puebla se identificaron 10 municipios con un grado de intensidad migratoria muy alto y 41 con un grado alto. Siendo importante señalar que todos los municipios de la entidad, en mayor o menor medida, registraron viviendas que recibían remesas, así como viviendas con emigrantes, migrantes circulares y migrantes de retorno de los Estados Unidos (véase mapa 1.7).

En este mismo sentido, California ha sustituido a Nueva York como el principal lugar a donde viajan los migrantes poblanos en Estados Unidos. Así mismo, Nueva Jersey, Illinois y Texas son otros de los estados de residencia con mayor concentración.

El mayor porcentaje de emigrantes es originario de los municipios de Puebla, Atlixco, Izúcar de Matamoros, Huaquechula y San Pedro Cholula (véase tabla 1.18).

**TABLA 1.18**  
**CIRCUITOS MIGRATORIOS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, POR ESTADOS**

PUEBLA		PRINCIPALES MUNICIPIOS DE NACIMIENTO		PRINCIPALES ESTADOS DE RESIDENCIA	
Total	67,090	Puebla	8.5 %	California	29.6 %
% Nacimiento	6.4 %	Atlixco	6.3 %	Nueva York	22.8 %
Mujeres	25,686 (38.3 %)	Izúcar de Matamoros	5.2 %	Nueva Jersey	9.7 %
Hombres	41,404 (61.7 %)	Huaquechula	2.5 %	Illinois	7.1 %
		San Pedro Cholula	2.5 %	Texas	5.3 %

Fuente: *Anuario de Migración y Remesas, México 2016*.

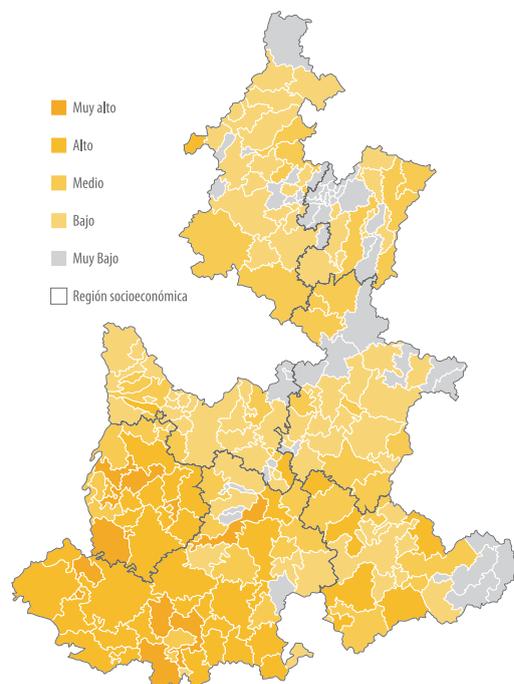
**“PUEBLA ES UNA ENTIDAD EN LA QUE CONFLUYEN LAS CUATRO DIMENSIONES DE LA MIGRACIÓN: ORIGEN, DESTINO, TRÁNSITO Y RETORNO DE MIGRANTES”. CNDH PUEBLA**

**MAPA 1.6**  
**FLUJO DE EMIGRANTES MEXICANOS SEGÚN ESTADO DE NACIMIENTO 2009-2014**



Fuente: *Anuario de migración y remesas, México 2016*.

**MAPA 1.7**  
**GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA POR MUNICIPIO, 2010**



Fuente: Conapo, 2010.

Los migrantes mexicanos en Estados Unidos en un principio realizaban trabajos propios del sector primario y secundario, sin embargo, en los últimos años se registra un incremento importante en el número de migrantes que ha pasado a ocupar puestos en el sector terciario.

Una de las principales afectaciones que tendrá el retorno de migrantes poblanos a la entidad es la referente a las remesas. Puebla ocupó el quinto lugar con la mayor captación de remesas al corte del año 2016, con un total de mil 462.8 millones de dólares<sup>73</sup> (véase gráfica 1.20).

Dentro de los municipios más beneficiados por concepto de remesas se encuentran Puebla, Acatlán de Osorio, Texmelucan, Atlixco, Tehuacán, Izúcar de Matamoros, Teziutlán y Tepeaca.

De acuerdo con el panorama anterior, resulta importante emprender las acciones necesarias para atender a los migrantes de retorno. Aproximadamente más de dos millones de poblanos de primera, segunda y tercera generación radican en el país vecino y, del total nacidos en la entidad con residencia en Estados Unidos, se estima que cerca de 40 % no cuenta con la documentación requerida, y en tal virtud están en riesgo de deportación.

Asimismo, se estima que aproximadamente 60 % de los migrantes son hombres y el resto mujeres, y de acuerdo con los solicitantes de matrícula consular, el perfil educativo con mayor predominio es el grado de secundaria, seguido de primaria y primaria incompleta; apenas 1 % tiene licenciatura, maestría o doctorado.

Las afectaciones económicas y sociales requieren de la coordinación interinstitucional por parte de los tres niveles de Gobierno para poder atender las demandas ya existentes y las nuevas, producto del fenómeno de retorno, en materia de vivienda, educación, salud y empleo.

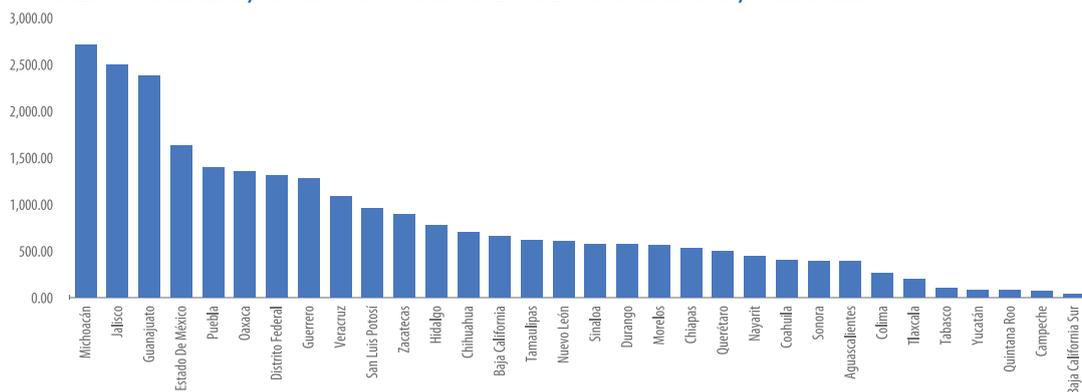
*El nuevo reto es asegurar condiciones reales para la integración social, política y económica de los migrantes poblanos que retornan.*

Por otra parte, en relación con los migrantes que transitan por Puebla, se identifica un flujo significativo proveniente de Centroamérica, quienes de acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla llegan a través de métodos poco convencionales, como en trenes en condiciones irregulares. Estos migrantes suelen tener una estadía de varios días en la entidad y en otros casos se asientan en el estado, lo que puede generar problemas de carácter público a largo plazo.

Entonces, es necesario comprender el fenómeno migratorio y atender sus causas y consecuencias desde una perspectiva no solo económica, sino también humana y social. Se requiere emprender políticas, desde los tres niveles de Gobierno, orientadas a reducir la dependencia de las remesas en la entidad, mejorar las condiciones de vida y laborales en las regiones exportadoras de migrantes y acompañar y apoyar a los poblanos residentes en los Estados Unidos en el trámite de documentación oficial y orientación, a fin de que se desenvuelvan en las mejores condiciones en el país vecino.



**GRÁFICA 1.20**  
**INGRESOS POR REMESAS, DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR ENTIDAD FEDERATIVA, DICIEMBRE 2016**



73. Encuesta sobre Maltrato a Personas de la Tercera Edad, El Colegio de México.

# PLAN DE ACCIÓN





# EJE 1

## IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

### OBJETIVO GENERAL

Hacer de Puebla un estado con distribución equitativa del ingreso, que brinde igualdad de oportunidades a las y los poblanos, y a su vez genere un equilibrio social que eleve los niveles de bienestar y disminuya la pobreza y exclusión social.

### ESTRATEGIA GENERAL

Incrementar la inversión pública en materia de infraestructura básica, educación y salud en las regiones más pobres del estado, así como brindar protección integral a niñas, niños y adolescentes.

# PROGRAMA 1

## BIENESTAR SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA

### OBJETIVO

Reducir las desigualdades existentes en la entidad, garantizando bienestar para todos los poblados y condiciones óptimas para el desarrollo de las capacidades individuales.

### ESTRATEGIA

Fortalecer el modelo de combate a la pobreza con enfoque de igualdad y bienestar social, para la atención a carencias en materia de acceso a la educación, salud y vivienda digna.

### META

Implementar el Programa Presupuesto Participativo en cada región.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Fortalecer la implementación y operación de los programas enmarcados en la Estrategia Nacional de Inclusión, en coordinación con el Gobierno federal y los Gobiernos municipales.
2. Ampliar la cobertura de los programas sociales, en coordinación con el Gobierno federal.
3. Implementar el Programa Presupuesto Participativo en las siete regiones del estado, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones (Compromiso).
4. Fortalecer los programas de Desayunadores Escolares, Comedores Comunitarios y Unidades Móviles Alimentarias, en zonas de atención prioritaria, en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
5. Implementar un programa enfocado en combatir la desnutrición en niñas y niños menores de cinco años, en coordinación con la Secretaría de Salud, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
6. Fortalecer, en coordinación con el Gobierno federal y los municipios, los programas de apoyo a la vivienda digna (Piso firme, techo firme, recámara adicional, biodigestores y captadores de agua).
7. Coadyuvar con los municipios en la dotación de servicios básicos, a través de una atención integral periférica –enfoque de afuera hacia dentro– (agua, drenaje, alumbrado público y pavimentación), en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) y en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
8. Promover el uso de fuentes alternativas de energía en comunidades marginadas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial.
9. Equipar y fortalecer las unidades móviles de desarrollo, en coordinación con el Gobierno federal.
10. Promover el trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en combatir la pobreza y la marginación, principalmente de infantes y adolescentes, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
11. Promover la cohesión familiar y social en las comunidades, en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla.
12. Generar información actualizada y específica sobre la situación de la pobreza en la entidad para la toma de decisiones, en colaboración con las universidades y centros de investigación.
13. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 2

# SALUD PARA TODOS

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Garantizar el acceso universal a la salud en todo el estado mediante una atención eficiente y de calidad, privilegiando la prevención y atención oportuna de enfermedades.

#### ESTRATEGIA

Implementar un programa integral de fortalecimiento del sistema de salud pública del estado que considere el abasto suficiente de medicamento, la atención de calidad y reducción de tiempos de respuesta, así como la promoción de la afiliación y reafiliación al servicio de salud pública.

#### META

Atención médica las 24 horas en un centro de salud de cada municipio.

1. Asegurar la atención médica las 24 horas en al menos un centro de salud en cada municipio, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones (Compromiso).
2. Mejorar la calidad de la atención médica en las unidades de los Servicios de Salud del Estado de Puebla.
3. Garantizar el acceso a servicios de salud efectivos, oportunos y de calidad a los afiliados al sistema de protección social de salud en el estado.
4. Poner en marcha Unidades de Incidentes Masivos con alta capacidad resolutive, tecnológica y médica con movilidad las 24 horas para optimizar el Servicio Pre hospitalario.
5. Implementar el programa Salud toca tu puerta para la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la atención médica, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
6. Acercar los servicios de salud a toda la población a través de jornadas itinerantes de atención y cirugías extramuros en todo el estado, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Fortalecer los vínculos de colaboración con la federación e instituciones de salud del estado para celebrar campañas de promoción a la salud, la prevención de enfermedades y la atención médica.
8. Poner en marcha el programa de exámenes médicos en preescolares públicos para la detección temprana de enfermedades (Compromiso), en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
9. Reforzar las acciones para la disminución de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud neonatal, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
10. Fortalecer las acciones orientadas a reducir la mortalidad materna, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
11. Implementar un programa integral de promoción, prevención y atención a la salud de la mujer, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
12. Prevenir y atender las enfermedades crónico-degenerativas.
13. Promover la salud bucal de la población, con énfasis en comunidades marginadas.
14. Impulsar acciones alineadas a la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
15. Efectuar acciones para promover la salud mental, así como prevenir y atender las enfermedades mentales.

## PROGRAMA 2 SALUD PARA TODOS

16. Realizar acciones orientadas a promover la planificación familiar y la prevención de enfermedades de transmisión sexual y VIH, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
17. Incrementar la cobertura de los programas orientados a reducir el consumo del alcohol, tabaco y drogas, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
18. Fortalecer la protección contra riesgos sanitarios con la finalidad de prevenir daños a la salud en la población del estado.
19. Mejorar la operación de los sistemas de vigilancia epidemiológica para la actuación en programas prioritarios y situaciones de emergencia, en coordinación con la federación y los Gobiernos municipales.
20. Reforzar las acciones orientadas a reducir las enfermedades transmitidas por vector.
21. Robustecer las acciones dirigidas a reducir las enfermedades infecciosas en la entidad.
22. Fortalecer las acciones de prevención y atención de accidentes, urgencias y desastres.
23. Implementar un programa de mejora y acreditación de las unidades médicas de los Servicios de Salud del Estado.
24. Garantizar el abasto de medicinas del cuadro básico en Centros de Salud del Gobierno del Estado (Compromiso).
25. Garantizar la atención a las quejas o inconformidades derivadas de la oferta de los servicios médicos públicos y privados en el estado.
26. Garantizar la salvaguarda de los derechos de los trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla.
27. Crear la Comisión para la Protección de Riesgos Sanitarios del Estado de Puebla.
28. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 3

# EDUCACIÓN PÚBLICA CON AMPLIA COBERTURA Y DE CALIDAD

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Asegurar la asistencia, permanencia y aprendizaje escolares de las niñas, niños y jóvenes en el estado, además de una atención pertinente a los adultos que no han concluido la educación básica, con la intención de que todos puedan recibir la formación personal y profesional que requieren para su desarrollo.

### ESTRATEGIA

Articular los programas orientados a mejorar la calidad de la educación, y hacer partícipe a todos los actores involucrados en el sector educativo, a fin de atender principalmente a los estudiantes de escuelas identificadas con mayores necesidades de apoyo.

### META

Consolidar un modelo de gestión institucional y escolar para el aseguramiento de la Asistencia, Permanencia y Aprendizaje (APA) en la educación obligatoria de la entidad.

- Fortalecer la implementación del Modelo APA en todas las escuelas del estado, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
- Evaluar las acciones y programas estratégicos que se implementen, así como difundir las mejores prácticas identificadas en dicha evaluación.
- Priorizar la atención a las escuelas que presenten mayores retos académicos y socio-económicos.
- Promover la asistencia de todos los niños al preescolar, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
- Otorgar uniformes gratuitos a alumnos de primaria y secundaria en todo el estado, a fin de apoyar la permanencia y evitar el abandono escolar, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones (Compromiso).
- Ampliar la atención educativa a población migrante, población con discapacidad, estudiantes con necesidades educativas especiales y hablantes de lenguas mexicanas.
- Fomentar la atención educativa con enfoque de género en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Desarrollar y distribuir materiales y elementos de apoyo para la alfabetización inicial y el desarrollo de habilidades matemáticas básicas en preescolar y primaria.
- Dotar de equipos de cómputo a las escuelas de educación preescolar públicas del estado, a fin de incorporar el uso de nuevas tecnologías en la formación escolar, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones (Compromiso).
- Desarrollar la expresión oral y escrita, así como el pensamiento matemático en los tres últimos grados de educación primaria y en la educación secundaria.
- Establecer mejores condiciones para el desarrollo de la lectoescritura de las lenguas mexicanas en las escuelas de educación indígena.
- Estimular el desarrollo de los cuerpos académicos y el trabajo colegiado entre instituciones de educación superior.
- Impulsar la vocación docente entre los jóvenes.
- Fortalecer la calidad de la formación inicial y de la inducción al servicio profesional docente.
- Promover la formación continua y acompañamiento académico de toda la estructura educativa (docentes, asesores técnico pedagógicos, directores, supervisores y jefes de sector) tanto para elevar la calidad del aprendizaje como para que los docentes puedan cumplir cabalmente los requerimientos de la Ley del Servicio Profesional Docente.
- Establecer esquemas para medir y fortalecer el dominio de las lenguas mexicanas entre los docentes de las escuelas de educación indígena.

## PROGRAMA 3

# EDUCACIÓN PÚBLICA CON AMPLIA COBERTURA Y DE CALIDAD

17. Crear el Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano.
18. Promover la construcción de una comunidad escolar pacífica, democrática e incluyente, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
19. Impulsar la activación física, la práctica del deporte y la educación artística como elementos para el desarrollo personal y social de los estudiantes, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
20. Promover, en colaboración con las universidades públicas y privadas, la atención educativa con un enfoque regional, que articule mejor los niveles y modalidades con las necesidades y oportunidades locales, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
21. Impulsar el acceso informado de los jóvenes a la educación superior, a través de una oferta educativa que responda a las necesidades de cada región y de carácter multimodal, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
22. Fomentar la suscripción de convenios y la procuración de apoyos para el desarrollo tecnológico de todas las regiones del estado, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
23. Impulsar la formación profesional de las mujeres en áreas tradicionalmente ocupadas por los hombres, como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
24. Consolidar la operación de los órganos colegiados ya constituidos en el sector educativo.
25. Fortalecer las competencias de los cuadros de coordinación y mando de las áreas educativas.
26. Fortalecer la participación de los padres de familia en la gestión escolar.
27. Procurar el máximo aprovechamiento de los recursos de información existentes para mejorar la gestión educativa de las escuelas, las zonas escolares, los sectores y la propia autoridad estatal.
28. Simplificar los procesos administrativos para que docentes y escuelas dispongan de mayor tiempo para las actividades académicas.
29. Implementar un sistema de información y seguimiento del desempeño de los estudiantes y egresados de las instituciones de educación superior en el estado.
30. Crear el Sistema Estatal de Investigadores de Puebla.
31. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 4 DEPORTE PARA EL BIENESTAR

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Promover y apoyar el deporte social, recreativo y competitivo en la entidad, consolidando a Puebla como un estado líder en la activación física de sus ciudadanos.

#### ESTRATEGIA

Generar las condiciones idóneas en parques, gimnasios públicos y centros de alto rendimiento para la práctica del deporte, e impulsar programas de promoción de la activación física.

#### META

Construir, rehabilitar o equipar ocho Centros Regionales de Desarrollo de Talentos Deportivos durante toda la administración.

1. Apoyar el deporte de alto rendimiento a través de la vinculación con asociaciones deportivas.
2. Generar una estrategia que posicione a la entidad como sede de encuentros deportivos.
3. Empezar, en coordinación con los municipios, un programa para la promoción del deporte y la activación física, orientado principalmente a niñas, niños y adolescentes, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
4. Promover la participación de las niñas y mujeres en deportes tradicionalmente practicados por hombres, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
5. Operar un programa de becas para deportistas de alto rendimiento, Talentos Deportivos y Estímulos a Medallistas de Paralimpiada Nacional, Olimpiada Nacional y Nacional Juvenil, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
6. Vincular a las organizaciones de la sociedad civil, universidades y sector público en la promoción del deporte y la organización de encuentros deportivos.
7. Promover la organización de torneos deportivos intermunicipales, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
8. Dignificar, rehabilitar y equipar, en coordinación con los municipios, la infraestructura deportiva.
9. Rehabilitar la infraestructura deportiva de alto rendimiento para la práctica del deporte profesional en condiciones óptimas.
10. Diseñar un programa de activación física enfocado a los funcionarios estatales.
11. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 5 IGUALDAD DE GÉNERO

### OBJETIVO

Promover el goce y disfrute de los derechos sociales, políticos y económicos entre mujeres y hombres.

### ESTRATEGIA

Implementar acciones afirmativas que generen un piso de igualdad entre mujeres y hombres en las diferentes esferas de la vida.

### META

Generar el Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Puebla.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Elaborar el Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
2. Formular y promover programas y acciones que fomenten el goce y disfrute de los derechos sociales, políticos y económicos de las mujeres y los hombres, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
3. Crear una coordinación especializada para prevenir la violencia contra las mujeres y niñas, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Compromiso).
4. Elaborar y difundir un instrumento como marco de referencia que promueva las políticas públicas de igualdad de género al ámbito internacional, federal y local, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
5. Fortalecer el trabajo interinstitucional para dar cumplimiento a la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
6. Promover en las instancias encargadas del manejo y asignación de recursos la elaboración de presupuestos públicos con enfoque de género, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
7. Promover un lenguaje incluyente y no discriminatorio en la administración estatal, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
8. Fortalecer la perspectiva de género en el funcionariado público encargado de procurar y administrar la justicia, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
9. Mejorar y fortalecer los mecanismos de atención a las mujeres en situación de violencia, en cualquiera de sus formas, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
10. Promover y fortalecer espacios especializados en la atención de mujeres y fomento a la igualdad de género en los municipios, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
11. Implementar, en coordinación con el sector educativo, sociedad civil, Gobierno federal y Gobiernos municipales, una estrategia para la eliminación de los estereotipos de género, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
12. Promover la participación de los hombres en el trabajo doméstico y las tareas del cuidado en el ámbito familiar bajo la perspectiva de las nuevas masculinidades, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
13. Promover el desarrollo integral de las mujeres mediante acciones que contribuyan a su empoderamiento, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

14. Fortalecer el sistema estadístico del Instituto Poblano de las Mujeres para generar información actualizada y confiable, útil para el diseño de políticas públicas en la entidad, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
15. Promover el trabajo conjunto con organizaciones nacionales e internacionales enfocadas a promover la igualdad de género y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas, en el marco de los Sistemas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, y Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
16. Realizar jornadas y campañas de sensibilización para la igualdad entre mujeres y hombres en fechas significativas, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
17. Crear, en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el observatorio de participación política de las mujeres en el Estado de Puebla, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
18. Elaborar, en colaboración con las instancias enfocadas a la atención de migrantes, una estrategia de promoción de los derechos de las mujeres y niñas migrantes, en el marco de los Sistemas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, y Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
19. Incorporar, en colaboración con la sociedad civil, las tecnologías de la información y la comunicación para promover políticas públicas incluyentes entre mujeres y hombres para la igualdad de género, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
20. Realizar acciones para la promoción de los derechos de las niñas en comunidades rurales acordes con su identidad cultural, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
21. Elaborar un protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual en la administración pública estatal, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
22. Certificar al Gobierno del estado en la Norma Mexicana NMX-R-025-scf-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
23. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 6 ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS

### OBJETIVO

Asegurar la inclusión y respeto de los pueblos y comunidades indígenas bajo un marco de igualdad de oportunidades y reconocimiento de su cosmovisión como un legado de nuestra cultura.

### ESTRATEGIA

Generar políticas públicas específicas para la atención de los pueblos y comunidades indígenas que integren en su diseño sus usos y costumbres y garanticen el respeto a sus garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

### META

Crear la primera Subsecretaría especializada en la atención a pueblos indígenas.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Crear una instancia especializada para la atención de los pueblos y comunidades indígenas (Compromiso).
2. Promover la armonización del marco jurídico estatal en materia de derechos indígenas.
3. Coordinar las acciones y políticas públicas de las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal, que atiendan el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Dotar, en coordinación con los municipios, de infraestructura básica a los pueblos y comunidades indígenas.
5. Promover la cultura y el reconocimiento de las tradiciones, festividades, artesanías y, en general, la preservación, desarrollo y difusión de las expresiones artísticas y culturales, como elemento central de la identidad poblana.
6. Realizar, en coordinación con las Secretarías de Turismo y Cultura, Infraestructura, Movilidad y Transportes, y Educación Pública, programas de fomento a las actividades culturales, deportivas y recreativas, en los pueblos y comunidades indígenas; además de construir espacios para estos fines, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
7. Desarrollar, en coordinación con las dependencias y entidades del Gobierno del estado, proyectos específicos para la infraestructura básica que beneficie directamente a las comunidades indígenas.
8. Operar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla, un programa de becas para niñas, niños y adolescentes indígenas que garantice su acceso a la educación y su permanencia en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
9. Asegurar, en coordinación con la Secretaría de Salud, el acceso efectivo a los servicios de salud y el aprovechamiento de la medicina tradicional, de los pueblos y comunidades indígenas.
10. Implementar un programa de alimentación y nutrición basado en esquemas de cultivo para el autoconsumo.
11. Gestionar fondos nacionales e internacionales que tengan como objetivo mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas.
12. Impulsar, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y universidades, el rescate de lenguas indígenas.

13. Diseñar, en coordinación con el Instituto Estatal de las Mujeres, un programa para promover los derechos de la mujer indígena y revertir su situación de vulnerabilidad por origen étnico y de género, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
14. Establecer los mecanismos de consulta que resulten apropiados para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los planes y los proyectos en donde se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen, en términos de las disposiciones constitucionales.
15. Diseñar e implementar, en conjunto con la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos, políticas sociales para proteger a los migrantes originarios de los pueblos indígenas.
16. Implementar talleres de capacitación en materia de derechos indígenas.
17. Implementar programas o proyectos sociales para abatir la pobreza y la pobreza extrema en las comunidades indígenas.
18. Promover, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y las universidades, acciones orientadas a impulsar el acceso a la educación superior de jóvenes indígenas.
19. Promover la inclusión de niñas y niños embaajadores indígenas en la Angelópolis, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
20. Dignificar, rehabilitar y equipar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las escuelas ubicadas en las comunidades indígenas.
21. Propiciar, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de la salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres.
22. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 7

# INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### OBJETIVO

Promover la inclusión social de las personas con discapacidad para el ejercicio pleno de sus derechos.

### ESTRATEGIA

Establecer relaciones estratégicas de cooperación con los sectores público y privado, orientadas a asegurar el acceso a la educación, la salud y el trabajo de las personas con discapacidad.

### META

Crear la primera Dirección de Atención a Personas con Discapacidad.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Crear la Dirección de Atención a Personas con Discapacidad, cuyo titular sea una persona que se encuentren en situación similar (Compromiso).
2. Fortalecer el trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otras instancias para la implementación de políticas públicas a favor de este sector.
3. Promover el trato digno y el pleno respeto a los derechos de las personas con discapacidad en la entidad.
4. Promover la inclusión laboral de personas con discapacidad.
5. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y organizaciones de la sociedad civil, programas de educación especial y desarrollo de habilidades para personas con discapacidad.
6. Otorgar, en colaboración con la Secretaría de Salud, terapias, consultas y aparatos funcionales a personas con discapacidad.
7. Impulsar, en coordinación con el Instituto Poblano del Deporte y Juventud, la activación física de las personas con discapacidad.
8. Impulsar, en coordinación con el Instituto Poblano del Deporte y Juventud, a Puebla como sede nacional de Olimpiadas Especiales.
9. Realizar talleres culturales y recreativos con enfoque de inclusión social.
10. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes y Gobiernos municipales, la garantía de respeto al principio de accesibilidad universal en edificios públicos y privados, mediante la adecuación e instalación de rampas, barandales, señalética, entre otros elementos.
11. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 8 NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

### OBJETIVO

Generar en la entidad las condiciones institucionales que permitan contar con un ambiente de paz y armonía social para garantizar el respeto pleno a los derechos de las niñas, niños y adolescentes poblanos.

### ESTRATEGIA

Adoptar protocolos internacionales para la promoción, difusión, protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que permitan el diseño de políticas públicas focalizadas en la atención de las principales problemáticas de la infancia y la adolescencia.

### META

Elaborar el Programa de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).

1. Fomentar entornos familiares sanos en los que las niñas, niños y adolescentes se desenvuelvan con plenitud, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
2. Promover la cultura de valores para el fortalecimiento de los núcleos familiares y disminución de riesgos psicosociales, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
3. Facilitar la comunicación entre familias en conflicto, a través de la instalación de Centros de Mediación Familiar, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
4. Promover, en colaboración con el sector educativo, el ejercicio y respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes poblanos, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
5. Aplicar, en colaboración con la Secretaría de Salud, el programa de cuidado y atención de la salud de niñas, niños y adolescentes poblanos, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
6. Impulsar, en colaboración con los gobiernos municipales y el sector privado, la adecuación de espacios públicos para el sano esparcimiento y recreación de las niñas, niños y adolescentes en cada región del estado, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) y en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Fortalecer los servicios otorgados a niñas y niños en las Casas Infantiles, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
8. Fortalecer los procesos de adopción con la finalidad de fortalecer el tejido social, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
9. Fortalecer los centros especializados para la estimulación física, intelectual y emocional de niñas y niños en edad temprana, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
10. Robustecer e incrementar en colaboración con el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la Secretaría de Educación Pública, los programas de becas a niñas, niños y adolescentes que permitan mejorar su calidad de vida, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
11. Elaborar los protocolos de actuación para el combate al maltrato y el trabajo forzado de infantes, en colaboración con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Fiscalía General del Estado, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
12. Sumar esfuerzos con organizaciones nacionales e internacionales enfocadas a mejorar la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes, a través de la difusión de diversas campañas en la entidad y la elaboración e implementación de programas a favor de éstos, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
13. Generar información actualizada y confiable para la toma de decisiones, sobre la situación que guardan las niñas, niños y adolescentes de la entidad, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
14. Contribuir, en colaboración con la Secretaría de Cultura y Turismo, a la promoción de la expresión artística y el empoderamiento de los adolescentes mediante el desarrollo de talleres, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
15. Dar seguimiento a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, e instalar la Comisión, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
16. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

## PROGRAMA 9 JÓVENES EN PROGRESO

### OBJETIVO

Impulsar el desarrollo pleno de los jóvenes en los ámbitos social, cultural, político y económico a fin de que sean actores protagónicos en la sociedad.

### ESTRATEGIA

Reconocer y hacer partícipes a los jóvenes en la elaboración de políticas públicas para la atención a las problemáticas presentes en la comunidad.

### META

Instaurar el Modelo “Casa Jóvenes en Progreso” en cinco municipios con mayor situación de vulnerabilidad como elemento vinculante del Sipinna.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Operar, en coordinación con organismos públicos y privados, un programa para la formación de líderes jóvenes a favor de sus comunidades.
2. Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, la política de inducción a la cultura emprendedora en los jóvenes poblanos.
3. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, así como con el sector universitario de la entidad, incubadoras de proyectos elaborados por jóvenes poblanos.
4. Desarrollar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, el programa de orientación para la construcción del proyecto de vida.
5. Promover, en coordinación con las Secretarías de Educación Pública y la Secretaría de Salud, la campaña de prevención de riesgos\* y una vida libre de violencia para adolescentes y jóvenes, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
6. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la conclusión de estudios de jóvenes adultos.
7. Implementar un programa de reconocimientos a jóvenes poblanos que destacan en algún área.
8. Desarrollar la plataforma de participación para jóvenes que impulse la creación de alternativas de solución para problemáticas gubernamentales, empresariales y sociales.
9. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

\* Los riesgos a los que se refiere son embarazos en edad temprana, contagio de enfermedades de transmisión sexual, drogadicción y alcoholismo.

## PROGRAMA 10 APOYO A ADULTOS MAYORES

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Hacer de Puebla una entidad con condiciones institucionales que permitan coadyuvar al envejecimiento sano y digno de las personas.

#### ESTRATEGIA

Impulsar acciones a favor del respeto de los derechos de los adultos mayores y propiciar su incorporación activa en los diferentes ámbitos de la vida.

#### META

Generar una estrategia integral de atención para mejorar las condiciones de los adultos mayores.

1. Impulsar una campaña enfocada en el respeto y cuidado del adulto mayor en el núcleo familiar.
2. Crear e implementar un programa de prevención contra la violencia de los adultos mayores.
3. Dar continuidad, en coordinación con la Secretaría de Salud, a los programas enfocados en promover el envejecimiento sano.
4. Fortalecer las Estancias de Día y la "Casa del Abue" mediante vinculación interinstitucional.
5. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y el Gobierno federal, la credencialización de adultos mayores por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
6. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Cultura y Turismo, un programa de reconstrucción anecdótica y experiencias de vida para la formación de valores en la sociedad.
7. Realizar concursos, talleres, torneos y ferias deportivas de adultos mayores.
8. Crear grupos gerontológicos para actividades ocupacionales y recreativas orientadas a los adultos mayores.
9. Promover, en coordinación con el sector empresarial y la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, la ocupación laboral de personas adultas mayores en el mercado formal.
10. Promover, en colaboración con instituciones de carácter público y privado, esquemas de apoyo para adultos mayores en condiciones de pobreza multidimensional.
11. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# PROGRAMA 11 MIGRANTES, PUEBLA TU CASA

## OBJETIVO

Establecer y dirigir las políticas de apoyo a la protección de las y los migrantes poblanos que radican en el exterior y aquellos en retorno, así como a sus familias; además de promover al estado de Puebla en el entorno global, para ubicarlo como un destino favorable a las inversiones y la cooperación internacional en materia turística, cultural y social.

## ESTRATEGIA

Operar una estrategia integral de fortalecimiento de los programas y acciones de la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP) y de las oficinas de representación; para fortalecer tanto el apoyo a migrantes poblanos, como la promoción del estado de Puebla a nivel internacional.

## META

Fortalecer cinco programas y/o proyectos, tanto de apoyo a migrantes poblanos como de promoción y cooperación internacional.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Implementar, en coordinación con las dependencias y entidades del Gobierno federal, estatal y municipal, acciones de atención integral a migrantes.
2. Reforzar el trabajo conjunto con el Instituto Nacional de Migración en la implementación de la estrategia "Somos Mexicanos" a fin de coadyuvar a una reinserción efectiva de los migrantes poblanos repatriados a la vida social y económica del estado.
3. Fortalecer las acciones en favor de migrantes poblanos que radican en los Estados Unidos de América, a través de las oficinas de representación denominadas "Mi Casa es Puebla".
4. Apoyar de forma gratuita a migrantes poblanos en los trámites de documentación oficial tales como: actas del registro civil, certificados y constancias escolares, cartas de no antecedentes penales, constancias de vecindad, canje y reposición de licencias de conducir.
5. Reforzar en coordinación con la Secretaría de Salud federal y estatal el Programa de Salud Preventiva para el Migrante Poblano (Prosap).
6. Diseñar y promover, en coordinación con el sector educativo, talleres y capacitaciones que permitan a los migrantes poblanos residentes en el exterior desarrollar sus capacidades.
7. Colaborar con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla en la atención de las familias desintegradas o separadas por el fenómeno migratorio.
8. Dar continuidad, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con los Consulados en Los Ángeles y Nueva York, a los Programas de Certificación de Competencias, Consulados sobre Ruedas, y Plazas Comunitarias, entre otros.
9. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, programas de infraestructura y apoyo a los proyectos productivos en comunidades expulsoras de migrantes.
10. Implementar, en coordinación con las instancias competentes, programas de apoyo a la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, en el marco del Sistema de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
11. Promover, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la educación e inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes poblanos en el sistema educativo estatal.
12. Promover la capacitación, certificación y empleo entre migrantes poblanos repatriados en coordinación con las dependencias y entidades estatales competentes.

13. Dar continuidad al programa Raíces de Puebla con el objetivo de fomentar la reunificación familiar y promover el sentido de pertenencia de los migrantes poblanos con su estado.
14. Incrementar el número de Oficinas de Atención a Migrantes de los Municipios en el Estado de Puebla (Ofammun) y/o enlaces municipales para atender en todas las regiones del estado, especialmente en aquellas con mayores índices migratorios, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
15. Promover la organización de migrantes poblanos, con el objeto de contribuir a su integración social y económica.
16. Proponer y presentar, ante las instancias competentes, anteproyectos de reformas y adiciones, así como iniciativas de ordenamientos en materia de migración.
17. Fomentar el conocimiento del acervo cultural y tradiciones del estado, fortaleciendo el sentido de pertenencia, arraigo e identidad de los poblanos que radican en el extranjero y sus familias.
18. Elaborar, operar y dar seguimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretarías del Estado y diversas instancias nacionales e internacionales, a la Agenda Internacional en materia de Promoción, Cooperación y Vinculación.
19. Implementar, en coordinación con el Gobierno federal, el Instituto Poblano de las Mujeres y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla, una campaña de prevención sobre los riesgos de migrar hacia el extranjero de manera ilegal, orientada principalmente a mujeres, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
20. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, una estrategia para promover a la entidad como un destino favorable para las inversiones y la cooperación internacional en materia turística, cultural y social.
21. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# EJE 1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

## OBJETIVO GENERAL

Hacer de Puebla un estado con distribución equitativa del ingreso, que brinde igualdad de oportunidades a las y los poblanos, y a su vez genere un equilibrio social que eleve los niveles de bienestar y disminuya la pobreza y la exclusión social.

## ESTRATEGIA GENERAL

Incrementar la inversión pública en materia de infraestructura básica, educación y salud en las regiones más pobres del estado, así como brindar protección integral a niñas, niños y adolescentes.

### PROGRAMA 1. BIENESTAR SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA

**OBJETIVO:** Reducir las desigualdades existentes en la entidad, garantizando bienestar para todos los poblanos y condiciones óptimas para el desarrollo de las capacidades individuales.

**ESTRATEGIA:** Fortalecer el modelo de combate a la pobreza con enfoque de igualdad y bienestar social, para la atención a carencias en materia de acceso a la educación, salud y vivienda digna.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

### PROGRAMA 2. SALUD PARA TODOS

**OBJETIVO:** Garantizar el acceso universal a la salud en todo el estado mediante una atención eficiente y de calidad, privilegiando la prevención y atención oportuna de enfermedades.

**ESTRATEGIA:** Implementar un programa integral de fortalecimiento del sistema de salud pública del estado que considere el abasto suficiente de medicamento, la atención de calidad y reducción de tiempos de respuesta, así como la promoción de la afiliación y reafluencia al servicio de salud pública.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE SALUD

### PROGRAMA 3. EDUCACIÓN PÚBLICA CON AMPLIA COBERTURA Y DE CALIDAD

**OBJETIVO:** Asegurar la asistencia, permanencia y aprendizaje escolares de las niñas, niños y jóvenes en el estado, además de una atención pertinente a los adultos que no han concluido la educación básica, con la intención de que todos puedan recibir la formación personal y profesional que requieren para su desarrollo.

**ESTRATEGIA:** Articular los programas orientados a mejorar la calidad de la educación, y hacer partícipe a todos los actores involucrados en el sector educativo, a fin de atender principalmente a los estudiantes de escuelas identificadas con mayores necesidades de apoyo.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

### PROGRAMA 4. DEPORTE PARA EL BIENESTAR

**OBJETIVO:** Promover y apoyar el deporte social, recreativo y competitivo en la entidad, consolidando a Puebla como un estado líder en la activación física de sus ciudadanos.

**ESTRATEGIA:** Generar las condiciones idóneas en parques, gimnasios públicos y centros de alto rendimiento para la práctica del deporte, e impulsar programas de promoción de la activación física.

**RESPONSABLE:** INSTITUTO POBLANO DEL DEPORTE Y JUVENTUD

### PROGRAMA 5. IGUALDAD DE GÉNERO

**OBJETIVO:** Promover el goce y disfrute de los derechos sociales, políticos y económicos entre mujeres y hombres.

**ESTRATEGIA:** Implementar acciones afirmativas que generen un piso de igualdad entre mujeres y hombres en las diferentes esferas de la vida.

**RESPONSABLE:** INSTITUTO POBLANO DE LAS MUJERES

## PROGRAMA 6. ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS

---

**OBJETIVO:** Asegurar la inclusión y respeto de los pueblos y comunidades indígenas bajo un marco de igualdad de oportunidades y reconocimiento de su cosmovisión como un legado de nuestra cultura.

**ESTRATEGIA:** Generar políticas públicas específicas para la atención de los pueblos y comunidades indígenas que integren en su diseño sus usos y costumbres y garanticen el respeto a sus garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

---

## PROGRAMA 7. INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

---

**OBJETIVO:** Promover la inclusión social de las personas con discapacidad para el ejercicio pleno de sus derechos.

**ESTRATEGIA:** Establecer relaciones estratégicas de cooperación con los sectores público y privado, orientadas a asegurar el acceso a la educación, la salud y el trabajo de las personas con discapacidad.

---

**RESPONSABLE:** SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA

---

## PROGRAMA 8. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

---

**OBJETIVO:** Generar en la entidad las condiciones institucionales que permitan contar con un ambiente de paz y armonía social para garantizar el respeto pleno a los derechos de las niñas, niños y adolescentes poblanos.

**ESTRATEGIA:** Adoptar protocolos internacionales para la promoción, difusión, protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que permitan el diseño de políticas públicas focalizadas en la atención de las principales problemáticas de la infancia y la adolescencia.

---

**RESPONSABLE:** SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA

---

## PROGRAMA 9. JÓVENES EN PROGRESO

---

**OBJETIVO:** Impulsar el desarrollo pleno de los jóvenes en los ámbitos social, cultural, político y económico a fin de que sean actores protagónicos en la sociedad.

**ESTRATEGIA:** Reconocer y hacer partícipes a los jóvenes en la elaboración de políticas públicas para la atención a las problemáticas presentes en la comunidad.

---

**RESPONSABLE:** SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA

---

## PROGRAMA 10. APOYO A ADULTOS MAYORES

---

**OBJETIVO:** Hacer de Puebla una entidad con condiciones institucionales que permitan coadyuvar al envejecimiento sano y digno de las personas.

**ESTRATEGIA:** Impulsar acciones a favor del respeto de los derechos de los adultos mayores y propiciar su incorporación activa en los diferentes ámbitos de la vida.

---

**RESPONSABLE:** SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA

---

## PROGRAMA 11. MIGRANTES, PUEBLA TU CASA

---

**OBJETIVO:** Establecer y dirigir las políticas de apoyo a la protección de las y los migrantes poblanos que radican en el exterior y aquellos en retorno, así como a sus familias; además de promover al estado de Puebla en el entorno global, para ubicarlo como un destino favorable a las inversiones y la cooperación internacional en materia turística, cultural y social.

**ESTRATEGIA:** Operar una estrategia integral de fortalecimiento de los programas y acciones de la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP) y de las oficinas de representación; para fortalecer tanto el apoyo a migrantes poblanos, como la promoción del estado de Puebla a nivel internacional.

---

**RESPONSABLE:** COORDINACIÓN ESTATAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES Y DE APOYO A MIGRANTES POBLANOS

---

# INDICADORES ESTRATÉGICOS

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Porcentaje de la población en situación de pobreza</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Porcentaje la población que tiene al menos una carencia social y su ingreso es suficiente para adquirir bienes y servicios que permitan satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.	2014	<b>64.5 %</b> (Lugar 4 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de población en situación de pobreza extrema</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Porcentaje de la población que tiene tres o más carencias sociales y además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo.	2014	<b>16.2 %</b> (Lugar 5 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de la población con carencia de acceso a la calidad y espacios en la vivienda</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Porcentaje de las viviendas con hacinamiento o que carecen con algunos de los siguientes criterios: piso, techos o muros firmes.	2015	<b>13.8 %</b>
<b>Porcentaje de la población con carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Porcentaje de las viviendas que carecen con uno o con todos los criterios siguientes: agua entubada, drenaje, electricidad, combustible para cocinar de gas LP o gas natural, o si se utiliza leña o carbón que la cocina cuenta con chimenea.	2015	<b>27 %</b>
<b>Porcentaje de la población con carencia de acceso a la alimentación</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Porcentaje de la población que en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar: tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos, dejó de desayunar, comer o cenar, comió menos de lo que piensa debía comer, se quedó sin comida, sintió hambre pero no comió o comió una vez al día o dejó de comer todo un día.	2015	<b>24 %</b>
<b>Índice de Rezago Social</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Considera cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda).	2015	<b>0.8834226</b> (Lugar 5 a nivel nacional)
<b>Índice de Desarrollo Humano</b>	Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Evalúa tres dimensiones del desarrollo: salud, educación e ingreso.	2012	<b>0.717</b> (Lugar 27 a nivel nacional)

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Porcentaje de la población con carencia de acceso a servicios de salud</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Porcentaje de personas sin adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna de las siguientes instituciones: Seguro Popular, Servicios médicos del IMSS, Servicios médicos del ISSSTE o ISSSTE estatal o Servicios médicos de Pemex, Ejército, Marina u otra institución pública o privada.	2015	<b>18.9 %</b> (Lugar 5 a nivel nacional)
<b>Razón de mortalidad materna</b>	Secretaría de Salud (SSA)	Defunciones de mujeres por cada 100 mil nacidos vivos.	2016	<b>38.5</b>
<b>Tasa de mortalidad infantil</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con información de la Secretaría de Salud	Defunciones de menores de 1 año por cada mil nacidos vivos.	2016	<b>14.5</b>
<b>Rezago educativo</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Porcentaje de la población en edad escolar que no asiste a la escuela o que de acuerdo a su edad no ha concluido la primaria o secundaria.	2015	<b>21.9 %</b> (Lugar 6 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de población analfabeta</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Porcentaje de población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir.	2015	<b>8.3 %</b>
<b>Posición en la distribución porcentual en niveles de logro por entidad, en la prueba PLANEA con respecto a Lenguaje y Comunicación (6to de primaria)</b>	Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Los campos de formación relacionadas con Lenguaje y Comunicación que son clave para el desarrollo del aprendizaje de otras áreas del conocimiento.	2015	<b>19</b>
<b>Posición en la distribución porcentual en niveles de logro por entidad, en la prueba PLANEA con respecto a Matemáticas (6to de primaria)</b>	Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Los campos de formación relacionadas con Matemáticas que son clave para el desarrollo del aprendizaje de otras áreas del conocimiento.	2015	<b>10</b>
<b>Posición en la distribución porcentual en niveles de logro por entidad, en la prueba PLANEA con respecto a Lenguaje y Comunican (3ro de secundaria)</b>	Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Los campos de formación relacionadas con Lenguaje y Comunicación que son clave para el desarrollo del aprendizaje de otras áreas del conocimiento.	2015	<b>3</b>
<b>Posición en la distribución porcentual en niveles de logro por entidad, en la prueba PLANEA con respecto a Matemáticas (3ro de secundaria)</b>	Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Los campos de formación relacionadas con Matemáticas que son clave para el desarrollo del aprendizaje de otras áreas del conocimiento.	2015	<b>1</b>

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Posición en la distribución porcentual en niveles de logro por entidad, en la prueba PLANEA con respecto a Lenguaje y Comunicación (nivel medio superior)</b>	Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Los campos de formación relacionadas con Lenguaje y Comunicación que son clave para el desarrollo del aprendizaje de otras áreas del conocimiento.	2016	<b>2</b>
<b>Posición en la distribución porcentual en niveles de logro por entidad, en la prueba PLANEA con respecto a Matemáticas ( nivel medio superior)</b>	Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Los campos de formación relacionadas con Matemáticas que son clave para el desarrollo del aprendizaje de otras áreas del conocimiento.	2016	<b>1</b>
<b>Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal 2016</b>	Mexicanos Primero	Mide el cumplimiento de las autoridades locales con su obligación de garantizar el derecho a aprender de todos sus niños y jóvenes en la entidad, considerando: Resultados Educativos (aprendizaje y permanencia) y Condiciones Educativas (personas, relaciones y procesos de aprendizaje, condiciones materiales y sistema de apoyo).	2016	<b>6.4</b> (Lugar 6 a nivel nacional)
<b>Índice de Equidad Educativa Indígena</b>	Secretaría de Educación Pública (SEP), Fundación IDEA y el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Mide el grado de equidad en el logro de resultados educativos básicos entre indígenas y no-indígenas, considerando el nivel de igualdad en el acceso y la progresión en el sistema educativo (asistencia y escolaridad), así como en la adquisición de competencias y habilidades para la vida (alfabetismo y resultados en la prueba PISA).	2010	<b>0.761</b> (Lugar 18 a nivel nacional)
<b>Prevalencia de sobrepeso</b>	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición elaborada por la Secretaría de Salud (SSA) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).	Porcentaje de personas de 20 años o más que tienen sobrepeso. El sobrepeso se determina con una relación simple entre el peso y la talla.	2012	<b>41.5 %</b>
<b>Índice de Desigualdad de Género</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México	Refleja la desventaja que pueden experimentar las mujeres respecto de los hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.	2012	<b>0.442</b> (Lugar 29 a nivel nacional)
<b>Ranking en el Indicador de Derechos Indígenas en el Índice de Desarrollo Democrático</b>	COPARMEX- y Fundación Konrad Adenauer-Pollat	Se mide la exclusión social de la población indígena en cuanto al acceso a la educación (alfabetismo) y al trabajo (producción).	2015	<b>3,492</b> (Lugar 18 a nivel nacional)

\*Los indicadores establecidos para el seguimiento del PED 2017-2018 están sujetos a las metodologías internas que aplica cada una de las instancias evaluadoras.



# PLAN ESTATAL DE **DESARROLLO**

— PUEBLA 2017 · 2018 —

**José Antonio Gali Fayad**  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL

## **EJE 2. PROSPERIDAD Y EMPLEOS**



SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN  
SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

FOTOGRAFÍA  
COORDINACIÓN DE FOTOGRAFÍA DEL GOBERNADOR  
JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD

SECRETARÍA DE CULTURA Y TURISMO  
SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN



**PUEBLA**  
*Sigue*













# PLANTTEAMIENTO GENERAL





# PLANTEAMIENTO GENERAL

**E**l comportamiento de los mercados internacionales ha causado estragos en el crecimiento económico de los países y de los gobiernos subnacionales. Esto ha ensanchado las múltiples dimensiones de la pobreza y la marginación ante la creciente falta de fuentes de empleo; sobre todo en los países en desarrollo y emergentes, los cuales experimentan el debilitamiento de sus cadenas productivas ante el incremento del precio de las materias primas, con ello se ha elevando el costo de la producción de bienes y servicios.

México no ha sido ajeno a lo antes mencionado. La desaceleración de sus principales actividades económicas ha orillado al Gobierno federal a realizar ajustes al presupuesto hacendario, por lo que las transferencias a los Gobiernos locales han disminuido considerablemente. En consecuencia, el desarrollo económico territorial, desde lo local, juega un papel de vital importancia, pues permite generar economías de escala con impacto en la micro y macroeconomía.

Puebla es un referente de lo previamente descrito. En los últimos años se ha logrado reposicionar como una de las economías estatales más sólidas del país, contribuyendo con un importante porcentaje del producto interno bruto. El fortalecimiento de sus principales actividades económicas ha coadyuvado a acrecentar la riqueza y distribuirla de manera equitativa entre los poblanos, permitiendo reducir la pobreza y la marginación. En la actualidad, el comercio y los servicios son las actividades que generan mayores ingresos al estado. A ello se suma la trascendencia de las industrias manufactureras, principalmente de los subsectores automotriz y de la construcción, mismas que sitúan a la entidad como un referente nacional e internacional, pues es el segundo mayor exportador de vehículos en el

país. De igual forma, la infraestructura carretera, económica, hospitalaria, educativa, cultural y turística han posicionado al estado en la vanguardia, haciéndolo atractivo para las inversiones nacionales e internacionales.

En el mismo sentido, la modernización y tecnificación del sector agropecuario le han permitido volverse más productivo y rentable. Se ha reducido la pérdida de tierras cultivables y se han incrementado las ganancias para los productores. Sin lugar a dudas, el campo de Puebla contribuye a garantizar la seguridad alimentaria de la población y a generar empleo. Siendo la actividad más practicada en el territorio.

Sin embargo, uno de los principales retos a los que se enfrenta la entidad es el sentar las bases que impulsen el desarrollo económico territorial, a fin de fortalecer los sectores productivos de manera equilibrada en las siete regiones. Así, se debe sustituir el modelo de desarrollo económico policéntrico que hasta hoy en día impera, para reducir las brechas sociales y vivir en dignidad. Con ello se ofrecerá mayor prosperidad y empleo a los habitantes y, en un mediano plazo, se incrementará la competitividad de las vocaciones productivas regionales y se frenará la expulsión de migrantes poblanos.

De las siete regiones socioeconómicas, la Angelópolis es la que concentra la mayor cantidad de habitantes y de actividades económicas de los sectores terciario y secundario. Asimismo, contiene a la mayoría de los municipios de la cuarta zona metropolitana más importante del país: Puebla-Tlaxcala. Le sigue en importancia la región de Tehuacán y Sierra Negra, la cual es un referente en los procesos industriales. En contraste, las regiones Mixteca e Izúcar de Matamoros presentan menores encadenamientos productivos, siendo la agricultura su principal actividad



La conservación de la cultura como sinónimo de identidad y orgullo ha permitido crear productos turísticos, siendo el turismo étnico uno de los más importantes. Actualmente, Puebla comparte con el Estado de México el primer lugar en relación con la cantidad de pueblos mágicos. Dicho factor ha sido clave para distribuir el turismo en las siete regiones, y que no solo se concentre en la capital. Así, se ha distribuido de manera equitativa la derrama económica del sector y se han generado fuentes de empleo para la población de los municipios con vocación turística.

El sector terciario concentra la mayor cantidad de población económicamente activa ocupada, seguido del sector primario y, finalmente, del secundario. Sin lugar a dudas, el desarrollo económico de la entidad ha permitido incrementar las ofertas en el mercado laboral, reduciendo significativamente la tasa de desocupación. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, como generar programas y acciones que contribuyan

a reducir la desigualdad laboral entre mujeres y hombres, para que ambos cuenten con las mismas oportunidades de desarrollo pleno. En este mismo tenor, se deben establecer esquemas de vinculación entre los diversos sectores, que permitan insertar una mayor cantidad de jóvenes al campo laboral. Con ello se contribuirá a reducir de manera importante la informalidad laboral que, a la fecha, representa una de las principales debilidades de la economía poblana.

La entidad necesita estar preparada ante el inminente retorno de migrantes poblanos a su lugar de origen, como resultado de las políticas migratorias establecidas por la nueva administración de Estados Unidos de América. Por tanto, facilitar la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, así como el impulso de proyectos productivos, permitirá generar empleos y autoempleos para los residentes de las siete regiones y los migrantes de retorno.

*Se deben generar programas y acciones que contribuyan a reducir la desigualdad laboral entre mujeres y hombres, para que ambos cuenten con las mismas oportunidades de desarrollo pleno.*



# ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

+ "EL IMPULSO Y FORTALECIMIENTO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS, PERMITE ACELERAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO, A TRAVÉS DEL CUAL ES POSIBLE REDUCIR LAS BRECHAS SOCIALES Y COMBATIR LA POBREZA" BANCO MUNDIAL.

## IMPULSO AL FORTALECIMIENTO ECONÓMICO DEL ESTADO

**E**l crecimiento económico conduce a una mayor prosperidad. Por consiguiente, la implementación de políticas que incentiven el desarrollo y el fortalecimiento de las actividades económicas es una prioridad para los Gobiernos nacionales y locales. A través de ellas es posible brindar mayor bienestar mediante la generación de fuentes de empleo, la mejora de los ingresos salariales y un mayor acceso a bienes y servicios que permitan satisfacer las necesidades de la población. En el mismo sentido, el crecimiento económico refleja la adecuada implementación de políticas económicas por parte de los Gobiernos, siendo su mayor reto el contar con un crecimiento constante y sostenido para distribuir la riqueza por igual entre los habitantes.

Cifras publicadas por el Banco Mundial demuestran que, durante el año 2016, la economía internacional creció solo 2.2 %. Esto representa uno de los menores crecimientos

desde la crisis experimentada en 2009.<sup>1</sup> Los principales elementos que han afectado la economía mundial derivan de la disminución de los capitales de inversión, así como del incremento de la deuda pública de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Aunado a lo anterior, se encuentra la disminución de los precios de las materias primas desde hace más de dos años, y que hasta el momento no se han logrado apuntalar en el mercado.

En el mismo tenor, los conflictos geopolíticos, como las guerras y el terrorismo en diferentes regiones del mundo, han sido una de las múltiples causas que han desequilibrado los mercados. En muchas ocasiones han perjudicado la comercialización de los productos, contando con una producción mayor que la distribución.

De igual manera, el despliegue de acciones militares ha representado un aumento significativo del gasto público. Esto ha traído severas repercusiones en las finanzas públi-

1. Banco Mundial, *Situación y perspectivas de la economía mundial, 2017*.









































































































## LÍNEAS DE ACCIÓN

15. Impulsar, coordinar, dirigir y promover la realización de actividades culturales y artísticas en todo el estado con apoyo de los Gobiernos municipales, a fin de fortalecer la recreación, la cohesión social y el sentido de identidad.
16. Incrementar las sedes de los principales festivales culturales de la entidad en colaboración con los municipios, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
17. Fomentar la generación de redes de acción cultural comunitaria en zonas marginadas para utilizarlas como herramienta de reconstrucción y fortalecimiento del tejido social, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
18. Posicionar a la Filarmónica 5 de Mayo como un referente a nivel nacional e internacional.
19. Crear una estrategia de promoción que fomente el turismo cultural, posicionando a las zonas arqueológicas y museos de la entidad como un referente nacional e internacional.
20. Trabajar de manera conjunta con los tres niveles de gobierno y el sector privado en la gestión de recursos que permitan ampliar, dignificar y modernizar los atractivos culturales, turísticos, gastronómicos y artesanales de la entidad, con principal énfasis en zonas rurales, permitiendo reducir la migración de poblanos al extranjero, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
21. Vincular a los sectores público y empresarial con instituciones académicas y agentes estratégicos para la implementación de programas de capacitación acordes a las demandas del sector, permitiendo incrementar la calidad de los servicios culturales y turísticos.
22. Diversificar la oferta turística de la entidad mediante el desarrollo de proyectos ecoturísticos, en coordinación con municipios, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
23. Diseñar estrategias de difusión de las actividades culturales, exposiciones, cursos y talleres que se realizan en los espacios culturales existentes, incrementando el número de visitantes.
24. Fortalecer la creación literaria y el fomento a la lectura a través de la participación en ferias del libro, salas de lectura, cursos, talleres, así como por medio de la formación de mediadores, en colaboración con los sectores público y privado, enfocados a infantes y adolescentes, principalmente, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
25. Optimizar los servicios que se prestan en la Red de Bibliotecas Públicas de la entidad y aprovechar estos espacios para la difusión de actividades vinculadas con la literatura y el fomento a la lectura.
26. Integrar a los pueblos y comunidades indígenas en el desarrollo de proyectos culturales, turísticos y artesanales para vigorizar el patrimonio tangible e intangible como símbolo de identidad, reconociendo y respetando la autonomía que les asiste.
27. Promover la creación de productos culturales enfocados a la transformación de los estereotipos entorno al género, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
28. Promover el desarrollo de proyectos culturales, turísticos y artesanales elaborados por mujeres de las siete regiones del estado, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
29. Implementar programas itinerantes de cultura en todo el estado, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
30. Empezar un programa de identificación y apoyo de creadores y promotores culturales, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, universidades y el sector privado.
31. Fomentar el uso de espacios públicos para promover el arte, la cultura y la recreación, fortaleciendo la cohesión y el tejido social.
32. Implementar estrategias que incentiven la inversión y reinversión en el desarrollo del sector turístico en las siete regiones, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
33. Promover el principio de accesibilidad universal en colaboración con el sector privado y los municipios, para realizar las adecuaciones necesarias que garanticen a las personas con discapacidad el disfrute de los principales destinos y atractivos culturales y turísticos en el estado.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

34. Gestionar la mejora de la imagen urbana en los centros históricos y barrios de los Pueblos Mágicos y municipios con vocación turística.
35. Gestionar recursos que permitan la conservación y rehabilitación del patrimonio cultural material e inmaterial.
36. Implementar el observatorio turístico estatal que analice y evalúe la actividad turística al interior del estado, generando planes, programas y proyectos que faciliten la toma de decisiones y garanticen la mejora continua del sector.
37. Incrementar el número de módulos de información cultural y turística en coordinación con los municipios con vocación en la materia.
38. Gestionar los recursos que permitan la certificación de los prestadores de servicios turísticos, así como de las personas vinculadas al sector de la cultura y las artes bajo estándares de calidad nacionales e internacionales, posicionando a Puebla como un destino de excelencia.
39. Fomentar el uso de tecnologías de la información para mejorar la experiencia de los visitantes en los principales atractivos culturales y turísticos.
40. Realizar actualizaciones de manera periódica a la página de la Secretaría de Cultura y Turismo, a fin de contar con un portal accesible, con información confiable y oportuna para los visitantes.
41. Trabajar de manera coordinada con los municipios que cuentan con la declaratoria de Pueblo Mágico, para dar cumplimiento a los lineamientos de incorporación y permanencia del programa.
42. Realizar las gestiones que contribuyan al nombramiento de nuevos municipios y localidades como Pueblos Mágicos.
43. Aprovechar la infraestructura existente en el estado, para posicionarlo como un destino preferente para el turismo de reuniones.
44. Vigilar el mantenimiento de los recintos administrados por los organismos de convenciones, parques y museos de Puebla.
45. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 16 IMPULSO AL EMPLEO Y LA ESTABILIDAD LABORAL

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Propiciar la estabilidad laboral con prácticas de conciliación con los sectores productivo y laboral, para generar mayor dinamismo económico que permita una mayor inversión en el estado y, en consecuencia, generar fuentes de empleo para jóvenes, mujeres y adultos mayores, mejorando la calidad de vida de las familias poblanas.

#### ESTRATEGIA

Impulsar políticas públicas en coordinación con los tres niveles de gobierno y del sector privado para reducir el desempleo existente en la entidad, mediante la creación de fuentes formales de empleo.

#### META

Generar 15 mil nuevos empleos en todo el estado.

1. Impulsar la colocación de buscadores de empleo en plazas laborales con las prestaciones previstas en la normatividad aplicable, en colaboración con los tres niveles de gobierno y el sector privado.
2. Promover la adquisición y certificación de conocimientos y habilidades para facilitar el empleo y el autoempleo, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
3. Apoyar proyectos viables de autoempleo a través de la entrega de maquinaria, equipos y/o herramientas, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
4. Trabajar de manera coordinada con el sector empresarial y sindicatos para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores.
5. Promover y vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en los espacios laborales, mediante la realización de visitas de inspección.
6. Dar seguimiento a las políticas y programas enfocados a la erradicación del trabajo infantil, a través de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en el marco del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
7. Impulsar acciones con empresas de la entidad para la contratación de adultos mayores y personas con discapacidad.
8. Fomentar entre los trabajadores la cultura de la legalidad en materia laboral para la defensa de sus derechos.
9. Instalar y fortalecer los módulos de atención para bolsa de trabajo, mediante la firma de convenios de colaboración entre municipios y el Gobierno del estado, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
10. Realizar ferias de empleo e impulsar esquemas similares para fortalecer la vinculación laboral, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
11. Impulsar el asesoramiento gratuito a los trabajadores que lo requieran, en los espacios físicos o electrónicos designados para tal fin.
12. Realizar sesiones de conciliación en materia laboral donde se busque el entendimiento entre las partes.
13. Facilitar la vinculación de jornaleros agrícolas de la entidad con empresas que ofrezcan empleo formal para ellos, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
14. Coadyuvar en la coordinación y el buen entendimiento entre los sectores empresarial y laboral.
15. Coadyuvar en la transformación que deberá tener la Junta Local de Conciliación y Arbitraje con motivo de la reforma laboral.
16. Dar seguimiento a las acciones encaminadas a mejorar la productividad en los centros de trabajo, a través de las acciones que realiza la Comisión Intersecretarial de Productividad para el Estado de Puebla.
17. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# EJE 2. PROSPERIDAD Y EMPLEOS

## OBJETIVO GENERAL

Crear y consolidar las condiciones necesarias para detonar el crecimiento económico sostenido, con la finalidad de generar desarrollo económico equitativo entre sus regiones, a través del fortalecimiento de las capacidades individuales para vivir con dignidad.

## ESTRATEGIA GENERAL

Estimular la actividad económica a través del aprovechamiento de las oportunidades del dinamismo exógeno y de las características del propio territorio, que impulsen el desarrollo económico territorial y la generación de ingresos.

### PROGRAMA 12. IMPULSO AL FORTALECIMIENTO ECONÓMICO DEL ESTADO

---

**OBJETIVO:** Fortalecer la estructura productiva en los sectores económicos de la entidad, para beneficio de los productores locales y la economía de las familias poblanas.

**ESTRATEGIA:** Diseñar e implementar políticas económicas de corte integral, con énfasis en el reconocimiento, dignificación, especialización y tecnificación en los procesos productivos de los sectores económicos, que permitan fortalecer las cadenas productivas e incrementar la comercialización de los productos locales.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, SUSTENTABILIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SECRETARÍA DE COMPETITIVIDAD, TRABAJO Y DESARROLLO ECONÓMICO

---

### PROGRAMA 13. DINAMISMO ECONÓMICO REGIONAL

---

**OBJETIVO:** Impulsar el desarrollo económico equilibrando y sustentable en todo el territorio, aprovechando las fortalezas productivas en cada región.

**ESTRATEGIA:** Generar sinergias productivas con apoyo del sector empresarial, a través de las cuales se fortalezca tanto la economía regional como el desarrollo socioeconómico, y se incrementen, mejoren y potencialicen las actividades productivas.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE COMPETITIVIDAD, TRABAJO Y DESARROLLO ECONÓMICO

---

### PROGRAMA 14. INVERSIÓN Y EMPRENDIMIENTO PARA PROGRESAR

---

**OBJETIVO:** Impulsar a Puebla como destino para la realización de negocios, la apertura y crecimiento de empresas y la atracción de inversiones, que fortalezcan el desarrollo económico sostenido y la generación de fuentes de empleo.

**ESTRATEGIA:** Establecer un esquema de coordinación y participación entre el Gobierno, el sector empresarial, los sindicatos y la sociedad civil, para fortalecer el clima de negocios en la entidad, favoreciendo el desarrollo económico y el bienestar de los poblanos.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE COMPETITIVIDAD, TRABAJO Y DESARROLLO ECONÓMICO

---

### PROGRAMA 15. FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA Y EL TURISMO

---

**OBJETIVO:** Revalorizar el patrimonio tangible e intangible expresado en las tradiciones, las costumbres y la gastronomía, para posicionar a Puebla como un referente turístico nacional e internacional, contribuyendo a incrementar la afluencia de visitantes, los ingresos del sector y la creación de empleos.

**ESTRATEGIA:** Generar esquemas de colaboración donde participen los tres niveles de gobierno, sociedad civil y sector privado para fortalecer las manifestaciones culturales y diversificar los productos turísticos de la entidad, aprovechando el patrimonio cultural, histórico y natural con el que cuenta la entidad.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE CULTURA Y TURISMO

---

### PROGRAMA 16. IMPULSO AL EMPLEO Y LA ESTABILIDAD LABORAL

---

**OBJETIVO:** Propiciar la estabilidad laboral con prácticas de conciliación con los sectores productivo y laboral, para generar mayor dinamismo económico que permita una mayor inversión en el estado y, en consecuencia, generar fuentes de empleo para jóvenes, mujeres y adultos mayores, mejorando la calidad de vida de las familias poblanas.

**ESTRATEGIA:** Impulsar políticas públicas en coordinación con los tres niveles de gobierno y del sector privado para reducir el desempleo existente en la entidad, mediante la creación de fuentes formales de empleo.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE COMPETITIVIDAD, TRABAJO Y DESARROLLO ECONÓMICO

---





SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN  
SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

FOTOGRAFÍA  
SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN



**PUEBLA**  
*Sigue*





**EJE 3.**  
**SUSTENTABILIDAD**  
**Y MEDIO AMBIENTE**

# MODELO DE GOBIERNO

## ¿QUÉ BUSCAMOS?

Establecer un esquema de actuación institucional, sustentado en la planeación, programación, presupuestación, evaluación, orden y control, con apoyo de indicadores estratégicos y de gestión, que permita contar con una administración pública de corte gerencial y con base en resultados.

## PRINCIPIOS BASE



**Diseñar y operar** un sistema integral para la formulación ordenada de alternativas de acción que permitan incluir la participación social como una práctica común en el actuar del Gobierno.



**Establecer compromisos** certeros, claros y medibles con alta viabilidad administrativa, financiera y política.



**Contribuir al fortalecimiento del Sistema de Planeación Democrática** y la consolidación del modelo gubernamental de Presupuesto con base en Resultados.

## BENEFICIOS



**Integrar** un marco de actuación ordenado y coherente.



**Contar** con propuestas que contribuyan al desarrollo integral y sustentable de la entidad.



**Promover** la participación ciudadana corresponsable.



**Incrementar** los niveles de legitimidad y gobernabilidad.



**Fomentar** una relación productiva entre gobierno y sociedad.



**Someter** al juicio ciudadano la actuación del Gobierno.



**Sentar** las bases del Presupuesto basado en Resultados.

# ¿CÓMO FUNCIONA?



**FORTALECIENDO**  
EL SISTEMA ADMINISTRATIVO  
PARA ENTREGAR RESULTADOS



**DIFUNDIENDO**  
LA METODOLOGÍA DE  
GESTIÓN PARA RESULTADOS GpR



**PRIORIZANDO**  
PRODUCTOS Y/O SERVICIOS



**REALIZANDO**  
UNA PROGRAMACIÓN PARA MEDIR  
LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO



**ASIGNANDO**  
PRESUPUESTO EN ATENCIÓN AL  
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



**MEJORANDO**  
EL SISTEMA DE INDICADORES  
PARA EVALUAR EL TRABAJO GUBERNAMENTAL



**RENOVANDO**  
LOS LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN  
PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN



**COORDINANDO**  
PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN,  
PRESUPUESTACIÓN, EJECUCIÓN,  
EVALUACIÓN Y CONTROL



**APOYANDO**  
A LOS 217 MUNICIPIOS PARA SU  
ALINEACIÓN AL MODELO DE GOBIERNO

# ESTRUCTURA Y LÓGICA DE ACTUACIÓN

## PLANTEAMIENTO GENERAL

Construcción conceptual del eje de gobierno: en él se explica qué se entiende, cuál es su significado y razón de ser. Se exponen las condicionantes más importantes, así como las dimensiones de análisis sobre las que descansará el Análisis Causal Específico.

## ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

Investigación específica por eje de gobierno con base en las dimensiones generales, identificadas en el Planteamiento General. Su integración considera, como principio base de actuación, la sistematización de información referente a las situaciones más representativas para el correcto funcionamiento del Gobierno, que genere mayores beneficios a la sociedad, bajo una relación de causa-efecto.

## PLAN DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Postulación enunciativa de los programas de gobierno sobre los que descansará el funcionamiento de la administración y en el que se muestran, de manera general, las áreas participantes y responsables de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la administración.

## PROGRAMAS DE GOBIERNO

Constructo teórico que permite clarificar y desagregar el actuar de la autoridad al establecer objetivos, estrategias, metas y líneas de acción específicas para la organización gubernamental; en estas últimas se consideran las actividades administrativas y operativas que darán sentido de orden y coherencia al Gobierno, así como los proyectos estratégicos para la transformación de la realidad en la entidad y el cumplimiento de los compromisos establecidos por la administración.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

Estructuración de acciones que se traducirán en planes, programas o proyectos, que se agrupan en torno a los programas de gobierno establecidos; estas se realizarán a lo largo del periodo de gobierno de acuerdo con el objetivo y con base en la estrategia definida. Para su postulación se consideran mandatos constitucionales e indicadores de referencia nacionales e internacionales que califican el actuar gubernamental, mismos que se presentan en una línea base de referencia.

## INDICADORES ESTRATÉGICOS

Es la presentación sistematizada de datos soportados por resultados comprobables, con referencia nacional e internacional, que permite establecer un panorama de referencia en la actualidad y vincular la información con el proceso de toma de decisiones, para generar escenarios y estudios prospectivos que permitan actuar con método ante las vicisitudes propias de la administración.



# EJE 1

Igualdad de Oportunidades

11 Programas

# EJE 2

Prosperidad y Empleos

5 Programas

OBJETIVOS

ESTRATEGIAS

# EJE 3

Sustentabilidad y Medio Ambiente

5 Programas

METAS

LÍNEAS DE ACCIÓN

INDICADORES

RESPONSABLES

# EJE 4

Tranquilidad para tu Familia

8 Programas

PROTECCIÓN INTEGRAL A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

DESARROLLO INTEGRAL A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

SOCIEDAD CON IGUALDAD DE GÉNERO

# EJE 5

Buen Gobierno

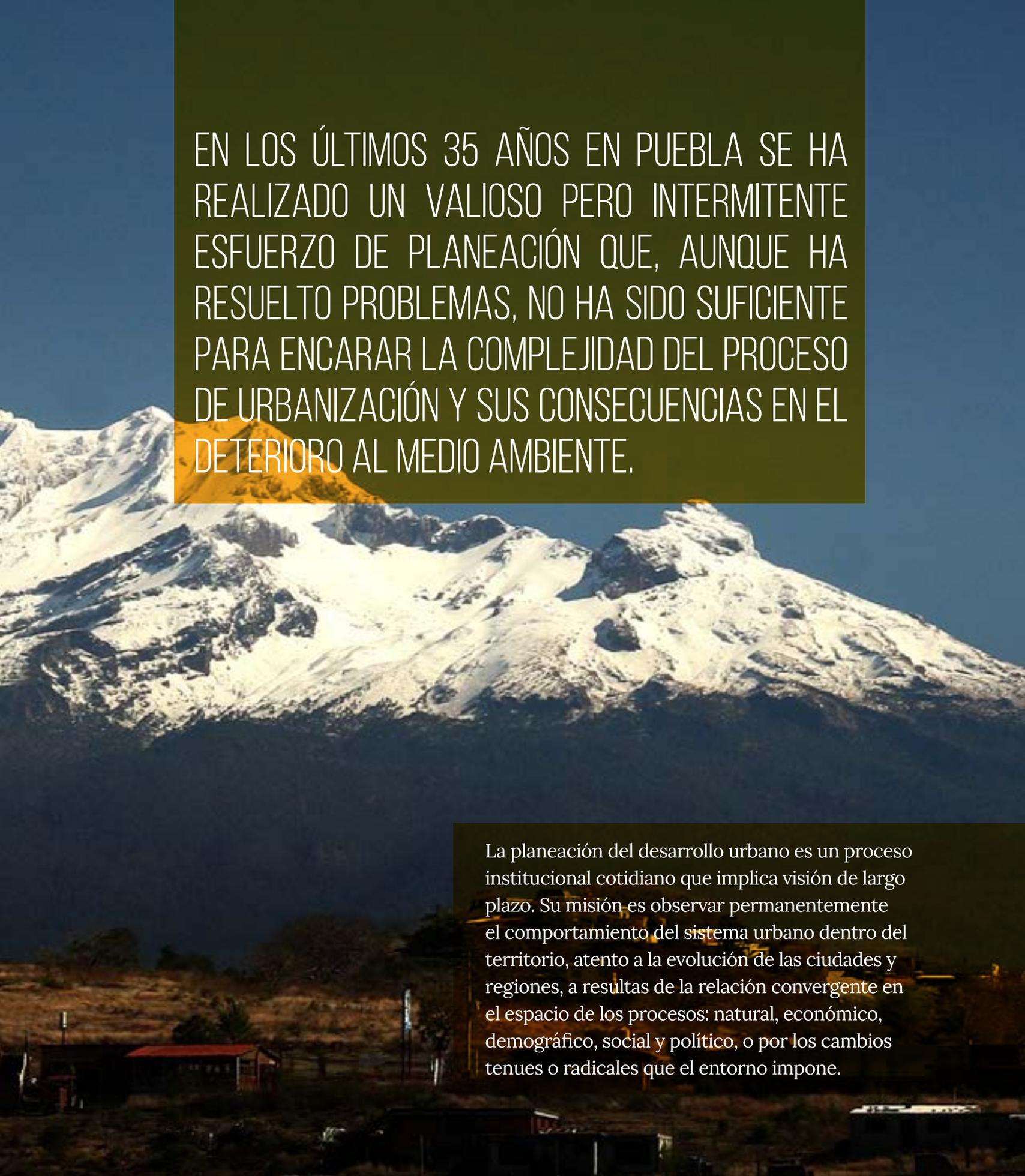
8 Programas

ESTRATEGIAS

TRANSVERSALES

# PLANTEAMIENTO GENERAL





EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS EN PUEBLA SE HA REALIZADO UN VALIOSO PERO INTERMITENTE ESFUERZO DE PLANEACIÓN QUE, AUNQUE HA RESUELTO PROBLEMAS, NO HA SIDO SUFICIENTE PARA ENCARAR LA COMPLEJIDAD DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS EN EL DETERIORO AL MEDIO AMBIENTE.

La planeación del desarrollo urbano es un proceso institucional cotidiano que implica visión de largo plazo. Su misión es observar permanentemente el comportamiento del sistema urbano dentro del territorio, atento a la evolución de las ciudades y regiones, a resultas de la relación convergente en el espacio de los procesos: natural, económico, demográfico, social y político, o por los cambios tenues o radicales que el entorno impone.

# PLANTEAMIENTO GENERAL

+ EQUILIBRAR LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO REGIONAL DE MANERA EQUITATIVA, BAJO PRINCIPIOS DE SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE.



*Desde nuestra perspectiva, el estado de Puebla ofrece condiciones necesarias y suficientes para dar pasos en la dirección del desarrollo equitativo, competitivo y sustentable.*

Las recientes reformas de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de noviembre del año 2016, mandatan que el ordenamiento territorial y el desarrollo metropolitano se impulsen bajo principios de sustentabilidad y medio ambiente, con énfasis en la resiliencia de los ecosistemas, desarrollo regional sustentable, competitividad, habitabilidad urbana y derecho a la ciudad. Por ello, la estructura del presente eje adopta la exposición siguiente:

- Primer término, se exponen las causas de la evolución territorial del estado de Puebla a partir de los cambios del modelo de desarrollo que el territorio poblano ha experimentado a lo largo de su historia republicana;
- Segundo término, se diagnostica el estado actual bajo un esquema general de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se presentan en el territorio; y
- Tercer término, se desarrollan los siguientes temas: Desarrollo Local Integral, Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales, Movilidad, Conectividad y Proximidad, Impulso al Crecimiento Sostenible y Desarrollo Urbano e Infraestructura y Equipamiento para el Bienestar.

# ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

+ LAS FORMAS SOCIALES DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO HAN RESPONDIDO A PROCESOS HISTÓRICOS DE LARGA DURACIÓN.

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TERRITORIO

La organización del territorio poblano es compleja, por una parte debido a la configuración de su geografía física de extensos valles desde el altiplano central, alternados con montañas y volcanes, además de abruptas sierras montañosas (véase mapa 3.1); y por otra parte, debido a su historia regional prehispánica y virreinal que, entrelazadas, sentaron las bases de las formas de vida rural y urbana en relación simbiótica con el hábitat natural.

Las formas de ocupación del territorio del México independiente se enmarcaron en la división territorial definida por la Constitución de 1824, ratificada por la siguiente liberal de 1857 y por la última, más importante, de 1917. Ello señala que las formas sociales de ocupación del territorio han respondido a procesos históricos de larga duración. Durante la primera mitad del siglo XIX, por ejemplo, para el país y para el estado de Puebla fueron tiempos de tanteos y definiciones que, en lo económico, oscilaban entre el librecambismo y el mercantilismo protegido, y, en lo político, entre el centralismo y el federalismo. Había una sociedad que se buscaba a sí misma en un estado

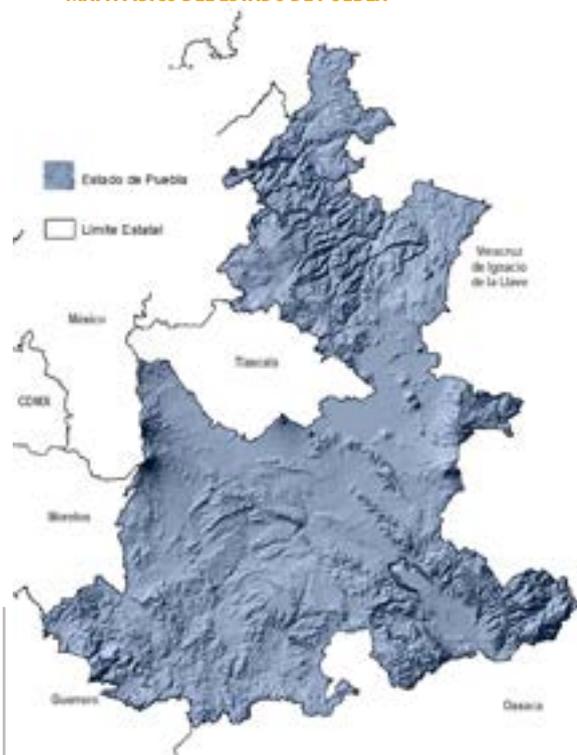
real que no existía. 50 años de luchas intestinas que conllevaron entre otras cosas, a gran pérdida del territorio nacional y concluyeron con el triunfo de los liberales, lo que terminó por definir el rumbo del país.<sup>1</sup> El estado de Puebla y su capital fueron escenarios y protagonistas reales de estas pugnas por la nación, de manera que se puede decir que este territorio lo vivió con intensidad y, a pesar de ello, se impulsó un desarrollo exitoso en medio de un entorno de adversidad.

En el estado de Puebla, tanto como en el país, lo territorial se expresaba como un predominio de las relaciones del campo sobre la ciudad. El panorama era típico, ya que el sistema de haciendas representaba la base económica de la nación y las ciudades eran los vehículos por donde transitaban los productos del campo y la minería, los cuales eran generadores del comercio y los servicios; en menor escala, la industria era manejada por gremios de artesanos. Aun en su fase manufacturera, las ciudades representaban el último eslabón del desarrollo, no el desarrollo mismo, esto debido a la pauta heredada por la dominación española que usaba a las ciudades como punto de avanzada de la conquista.<sup>2</sup>

1. O'Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México: Porrúa, 1966.

2. Weckmann, Luis. *La Herencia medieval en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2da. edición, 1996; Guerra, François-Xavier. *Modernidad e Independencias*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MAPA 3.1  
MAPA FÍSICO DEL ESTADO DE PUEBLA



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016.

3. Líneas ferroviarias: Puebla-Ciudad de México, Puebla-Oaxaca, Puebla-Veracruz, Puebla-Izúcar de Matamoros, Esperanza-Tehuacán, Puebla-San Martín Texmelucan, Oriental-Teziutlán, Muñoz-Chignahuapan y San Marcos-Ixcaquixtla.
4. Gamboa Ojeda, Leticia. "La Constancia Mexicana, de la fábrica, sus empresarios y sus conflictos laborales hasta los años de la posrevolución", Morelia, Tzintzun. Revista de Estudios Históricos, núm. 39, enero-junio, 2004, pp. 93-112. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/898/89803905.pdf>
5. Danw, Keremitsis. *La industria textil mexicana en el siglo XIX*. México: Sepsetentas, 1973.

Con la consolidación del estado liberal y el proyecto de nación dirigido por el general Porfirio Díaz, el territorio poblero fue privilegiado con un sistema de transporte y de comunicaciones moderno para su época; en lo primero con el impulso del sistema ferroviario;<sup>3</sup> en lo segundo, basado en el fomento de agencias de telégrafos, cuyas líneas iban en paralelo a las del ferrocarril. Asimismo, se implantaron agencias de correos en las cabeceras municipales y una central telefónica en la ciudad de Puebla. Todo esto permitió que el territorio del estado pudiera estar comunicado de manera extraordinaria para su tiempo.

En lo industrial, en el norte del estado se instaló la hidroeléctrica de Necaxa para generar energía eléctrica y suministrarla a las ciudades y localidades del centro del país. Además, se siguió fomentando con ahínco la actividad textil que venía de una tradición de logros, y no en menor escala la de alimentos y bebidas. En lo agroindustrial, los ingenios azucareros tenían presencia regional. En sí, el proyecto industrializador porfirista fue dinámico y moderno para su tiempo, aunque con bajo beneficio para un grueso de la población que se mantuvo al margen de ese modelo de desarrollo con orden y progreso. Por añadidura, el sistema de haciendas y ranchos era altamente productivo y daba aliento al consumo local. Las ciudades pequeñas cercanas eran activas y prósperas.

Cabe recordar que la historia moderna de Puebla está vinculada a la industrialización del país. Su industria textil, de amplia influencia nacional, tuvo su momento de despegue por el impulso del visionario don Lucas Alamán, con la fundación del Banco de Avío, ideado para financiar a empresas industriales. Este fomento de la industrialización en el primer tercio del siglo XIX encontró la iniciativa local apropiada en don Esteban de Antuñano, quien construyó la primera fábrica industrial en México, La Constancia Mexicana, cuyo nombre marcaría el celo con que los industriales poblanos harían crecer esta rama en desarrollo. Ello le imprimió su sello a Puebla, es decir, el prestigio de ser el estado en la punta de lanza de la industrialización nacional, desde 1835 hasta su empoderamiento textil a fines del siglo XIX, lo que perduró hasta mediados del XX.

En efecto, para fines del siglo XIX, la región del valle poblero-tlaxcalteca ya conformaba una prominente cuenca textil que se extendía desde el sur del estado de Tlaxcala, pasando por el centro del estado de Puebla, hasta la ciudad de Atlixco. A la fábrica La Constancia Mexicana le siguieron otras alentadas por don Esteban de Antuñano<sup>4</sup> y por otros industriales.<sup>5</sup> La iniciativa prendió en las cercanías del río Atoyac, donde El Molino de En medio y San José Mayorazgo lograron fama. Al paso, las fábricas de Tlaxcala se beneficiaron del impacto de la zona de Puebla, y el efecto se extendió hasta Santa Ana Chiautempan. Cabe indicar



que la industria textil tenía un capital de origen local con influencia de impacto de 40 kilómetros. Las ciudades de Puebla, Santa Ana Chiautempan y Atlixco tenían industria dinámica y sociedades emprendedoras (véase mapa 3.2). En Atlixco, las fábricas El León y Metepec representaron, a finales del siglo XIX, el modelo de grandes factorías y generaron procesos urbanos con acciones de vivienda obrera, auspiciadas por la iniciativa privada. La fábrica de Metepec cotizaba sus acciones en las bolsas de valores de París y Ginebra. La ciudad de Puebla, aun con los sitios y epidemias sufridos durante el siglo XIX, mantuvo su hegemonía nacional industrial; incluso a pesar de que en población fue desplazada a principios del siglo XX por la ciudad de Guadalajara.

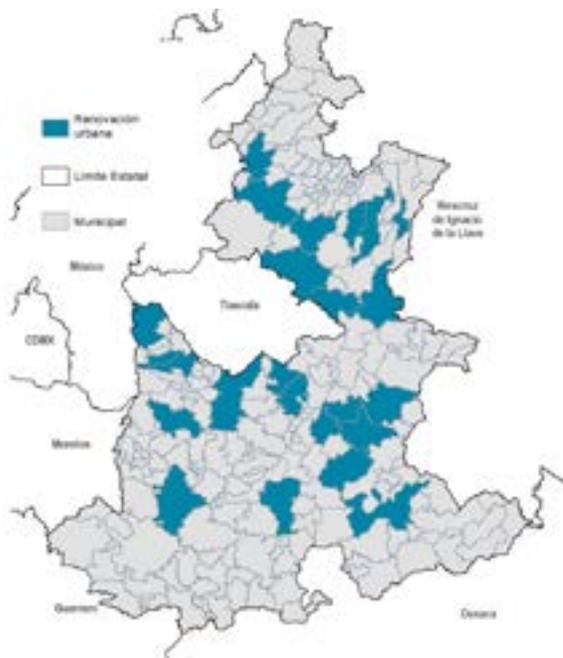
Al interior de las principales ciudades del estado hubo una renovación urbana en los municipios de Puebla, Atlixco, Zacatlán, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla, Ixtacamaxtitlán, Chalchicomula de Sesma, Chiautzingo, Huejotzingo, Tlahuapan, Libres, Tepeyahualco, Tecamachalco, El Palmar, Quecholac, Tlacotepec de Benito Juárez, Tehuacán, Acajete, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo y Teziutlán (véase mapa 3.3). El sistema imperante permitió que una amplia área de los centros históricos de las cabeceras de estos municipios se regeneraran y con ello expresaran el espíritu de la época, es decir, la entrada a la modernidad.

**MAPA 3.2  
 CUENCA TEXTIL DEL VALLE POBLANO-TLAXCALTECA**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geostadístico Nacional, junio 2016.

**MAPA 3.3  
 RENOVACIÓN URBANA**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geostadístico Nacional, junio 2016.

En breve, el modelo liberal impulsó simultáneamente:

- El sistema de haciendas
- El proceso industrializador
- El sistema de transporte y comunicaciones
- La transformación urbana

**EL SIGLO XX**

El siglo XX, por su parte, señala nítidamente dos modelos de desarrollo subsecuentes, los cuales marcan su impronta en la estructura del territorio. El conocido como desarrollo estabilizador a partir de la sustitución de importaciones, y el modelo neoliberal o global, a partir de la sustitución de exportaciones.

Con la pacificación del país, lograda a fines de la década de los fabulosos 20, los gobiernos de la revolución institucionalizada atendieron demandas sociales del proletariado

urbano: mejores condiciones de vida, servicios públicos y suelo para vivienda y agua. A su vez, los empresarios comprendieron que las aglomeraciones urbanas facilitaban la mano de obra calificada y de bajo costo. Los gobiernos estatales y municipales se empeñaron en alentar las inversiones que generaban empleo fijo. Nuevas fábricas emergieron a orillas de la vieja ciudad; primero cercanas a los barrios obreros, para luego paulatinamente irse distanciando del centro urbano a fin de hacerse más eficientes. Su modernización les permitió reducir su tamaño, y elevar la productividad. El grupo sirio-libanés<sup>6</sup> tomó en ello la delantera.

En el campo, el reparto agrario liquidó el sistema de haciendas y, en consecuencia, al desmantelarse esta estructura económica centenaria, se inhibió la vía capitalista, que se sustituyó con el predominio de la economía campesina de autoconsumo. En algunos puntos selectos del territorio no se efectuó el reparto de tierras y aumentó la productividad en el campo. Por su parte, la diversificación de las fuentes de energía eléctrica aumentó las posibilidades de inversión en lugares selectos del campo poblano: San Martín Texmelucan, Chipilo en San Gregorio Atzompa, Juan Galindo, Nuevo Necaxa, Tepeaca, Tecamachalco, Tlacotepec de Benito Juárez, Rafael Lara Grajales, Nopalucan, Teziutlán, Huauchinango, Izúcar de Matamoros y Atencingo, entre otros. La presa Manuel Ávila Camacho, construida y puesta en funciones en la década de los años 40, hizo posible el prominente distrito de riego 30 "Valsequillo", capaz de poner en valor a más de 33 mil hectáreas, suficientes para abastecer los mercados urbanos de Puebla, de la Ciudad de México y de localidades del sureste del país. El nivel de vida de los productores lugareños llegó a elevarse, lo que se denotó en el desarrollo urbano de sus pequeñas ciudades.



*Los sistemas urbanos presentaban problemas crónicos como la concentración excesiva de población.*

El instaurado modelo de sustitución de importaciones, conocido como Desarrollo Estabilizador, propició que las ciudades grandes se empoderaran al grado de redefinir la división territorial y regional del trabajo, marcando la punta del desarrollo social y cultural de México. En las postrimerías del siglo XX, el sistema nacional y estatal se habían desordenado. Los sistemas urbanos presentaban problemas crónicos como la concentración excesiva de población; inversión de capital deficiente; emigración, que se tradujo en vías de oportunidades para quienes tuvieran capacidades; así como restricción de oportunidades para desarrollar el capital humano. Es decir, en ese momento existía una economía dual y, por lo tanto, la estructura social se polarizaba; a partir de entonces los impactos de crecimiento urbano se mostraron agresivos al medio ambiente natural de su entorno inmediato. Se perdieron bosques, se contaminaron ríos, presas y la marginalidad social caminó de la mano con el deterioro del hábitat. En un último momento crítico, para tratar de salvar el modelo, se realizó una prominente política industrial y energética al modernizar los servicios públicos y los equipamientos en las grandes ciudades; se apostó por la reconversión industrial. En la década de los años 60 del siglo XX, Puebla empezaba a perder su predominio nacional en la rama textil; en tanto que Tehuacán, Teziutlán, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, Atlixco, Zacatlán, Lara Grajales, Nopalucan y Tepeaca emergieron como polos agroindustriales alternados de industria activa, comercio y servicios acordes a su rango de tamaño.

## LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE ENERGÍA ELÉCTRICA AUMENTÓ LAS POSIBILIDADES DE INVERSIÓN EN LUGARES SELECTOS DEL CAMPO POBLANO.

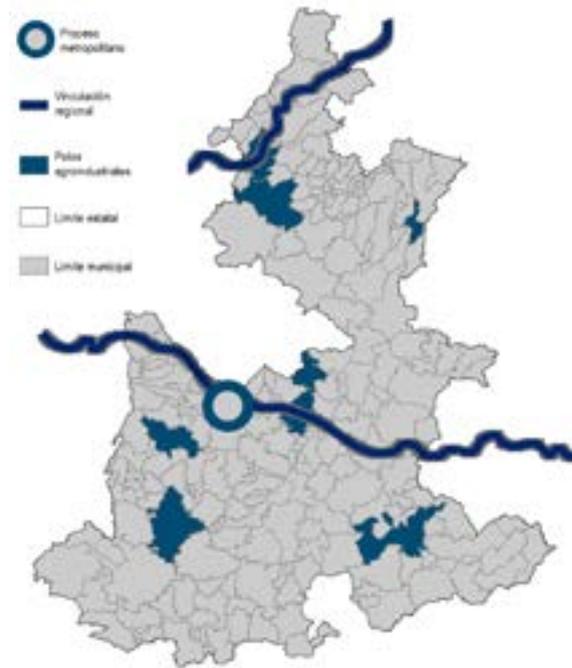
6. Alonso, Angelina. "Los libaneses y la industria textil en Puebla, México". Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pág. 181 (Cuadernos de La Casa Chata, 89), 1983; Inclán, Rebeca. "Inmigración libanesa en México. Un caso de diversidad cultural". México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Dirección de Estudios Históricos, no. 33, pp. 61-68, 1995.

Con un presidente poblano, hubo iniciativas federales para poner a las urbes y al campo del estado de Puebla en sintonía con el desarrollo nacional. La autopista México-Veracruz, que cruza el valle poblano-tlaxcalteca, abrió nuevas expectativas acompañadas de infraestructura energética y de comunicaciones para conectar mejor las regiones del estado. El Plan Puebla para el mejoramiento del maíz en pequeños agricultores fue valorado como un éxito mundial de la revolución verde. El nuevo rumbo de la industrialización de Puebla quedó pautado con la llegada de la armadora automotriz de capital alemán Volkswagen, de nivel internacional, lo cual alentó a los capitales nacionales como Hojalata y Lámina S.A. (Hylsa) y otros proveedores para generar incipientes corredores industriales, promovidos por las economías de escala y externas de aglomeración urbana; con ello la industria alimentaria creció, y la textil pudo sobrevivir.

La diversificación de opciones de implantación industrial detonó cambios urbanos que requerían programas de ordenamiento; caso claro fue la ciudad de Puebla y su incipiente proceso metropolitano. La industria de la rama automotriz puso a Puebla en la competitividad nacional, transformando el desarrollo económico, urbano y ambiental de la ciudad y del valle, lo cual detonó un magno proceso urbano que, aglomerando conurbaciones, se transformó en un desarrollo metropolitano muy dinámico y complejo. Esta resonancia territorial activó las iniciativas locales de Tehuacán, que respondieron con ágil voluntad empresarial en la rama agroindustrial y pecuaria, al sobresalir en poco tiempo en la producción avícola —carne y huevo—, lo que hasta la fecha la mantiene en los primeros lugares a nivel nacional. Las actividades porcina y caprina también se consolidaron.

En tanto, la Sierra Norte se vinculaba con el mercado de la Ciudad de México y Tuxpan Veracruz, con la ciudad de Huauchinango como nodo de transferencia; Zacatlán se prestigiaba por su producción de relojes y armamento; Chignahuapan, hasta la fecha, está en la punta nacional de adornos de navidad; en la Sierra Nororiental, a través de Teziutlán, se robustecieron los contactos con los mercados regionales de Veracruz; mientras en las áreas occidentales circundantes al Valle del Salado, Rafael Lara Grajales y Nopalucan, con su industria alimentaria se hizo presencia nacional por sus productos de calidad —cebada cervecedora y conservas de alimentos—, cuyas urbes antes vivían en un relativo aislamiento; la Mixteca poblana en general se mantuvo deprimida a pesar de contar con focos dinámicos, como Izúcar de Matamoros, Tepeaca y Tehuacán; Atlixco (véase mapa 3.4), ante la debacle industrial textil se encontraba en recesión laboral, compensada por invernaderos, exportación de rosas a New York, y floricultura de ornato, además de ser centro comercial y turístico.

MAPA 3.4  
VINCULACIÓN REGIONAL



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geostadístico Nacional, junio 2016.

Para 1980, el modelo estabilizador estaba prácticamente agotado, ni las prominentes obras públicas, ni las políticas de desconcentración de la Ciudad de México, ni el auge petrolero, cuyos excedentes se usaron para las zonas marginadas, lo pudieron evitar. La transición del modelo de sustitución de importaciones al modelo neoliberal de sustitución de exportaciones acentuó los desequilibrios regionales entre las ciudades y al interior de ellas, y, lo más grave, los daños al medio ambiente se agudizaron. Por demás, los instrumentos de planeación fueron perdiendo efectividad y credibilidad. Al principio de la década de los años 90, ya muy pocos gobiernos se atrevían a impulsar la planeación regional y urbana, y en consecuencia, aunque las ciudades crecían, la normativa y los instrumentos técnicos eran completamente ineficientes. Para sobrevivir, las ciudades y los pueblos, estancados en su desarrollo, recurrieron a reforzar sus cadenas migratorias hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Instaurado el modelo neoliberal o global, se hicieron más evidentes los daños al medio ambiente. Esto debido a que los procesos metropolitanos ya marcaban las pautas y las tendencias del desarrollo económico y social y del comportamiento total de las regiones, subregiones y microrregiones al interior del estado. Este proceso metropolitano,

*La diversificación de opciones de implantación industrial detonó cambios urbanos que requerían programas de ordenamiento.*

por supuesto, es de dimensión mundial y nacional; lo que importa aquí es comprender la relación concreta entre lo global y lo local al presente, que imprime la dinámica del territorio y la formación de corredores económicos, mismos que son segmentos de los nacionales. Así, es posible concluir que:

- La organización del territorio del estado de Puebla se expresa por modos de ocupación determinados por los modelos económicos subsecuentes.
- En la actualidad, son los procesos metropolitanos interiores y los efectos exteriores los que marcan las pautas y tendencias en la ocupación del territorio, incluyendo el desarrollo local. Asimismo, la presencia de formaciones metropolitanas está transformando las relaciones de movilidad y conectividad; la habitabilidad urbana está en función de los mejoramientos de infraestructura y equipamientos.
- La dinámica socioeconómica, propia de las localidades vinculantes entre los procesos metropolitanos o regiones prósperas, les ha permitido tener una dinámica urbana que hoy se requiere ordenar con criterios de sustentabilidad urbana y ambiental.

LAS DISPARIDADES REGIONALES Y LA EVOLUCIÓN DE LAS CIUDADES REFLEJAN DESEQUILIBRIOS, INEQUIDAD E INEFICIENCIAS QUE SE EXPRESAN EN LA ESTRUCTURA URBANA QUE VIOLENTA AL MEDIO AMBIENTE.

## LA ACTUALIDAD DEL TERRITORIO POBLANO (ESCENARIO TENDENCIAL)

La sucesión histórica de modelos de desarrollo ha dejado improntas que hoy se revelan en los contrastes sociales y ambientales. Las disparidades regionales y la evolución de las ciudades reflejan desequilibrios, inequidad e ineficiencias que se expresan en la estructura urbana que violenta al medio ambiente. Esto alcanza niveles críticos en las zonas metropolitanas, que son las nuevas expresiones de un México real y profundo marcado por la inequidad, y que si bien se expresaba en la estructura social, terminó por imponerse por su fuerza inercial como criterio de decisiones en política. Si bien esta actitud se ha diluido a favor de políticas públicas de alcance territorial y ambiental, fue a partir del nacimiento del siglo XXI cuando los renovados enfoques e instrumentos de planeación y gestión sentaron las bases y generaron condiciones para aspirar a un desarrollo incluyente, equilibrado y sustentable. Esta curva de aprendizaje permite diagnosticar con objetividad el nivel de desarrollo urbano ambiental en que se encuentra el territorio respecto a la nación.

La lectura del territorio, desde el punto de vista de la sustentabilidad y medio ambiente, se realiza con dos directrices: su historia (clínica) y la sintomatología. Sobre lo primero ya se ha dado una relación esquemática; sobre lo segundo, resalta el desarrollo desigual y combinado del territorio como resultado de decisiones acumuladas anteriores y como alternativas en las decisiones presentes. Quizá un cuadro general de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas permita abstraer la sintomatología de un problema muy complejo. A ello se suma que grandes proyectos de desarrollo nacional están transformando de manera radical las regiones del norte y el altiplano; y, en consecuencia, se ha intensificado la interacción entre municipios y la relación ciudad-campo, la cual se renueva ante la demanda urbana creciente de bienes y servicios. Esto a su vez modifica las relaciones interregionales.

## ¿CÓMO SE DESORDENÓ EL TERRITORIO DEL ESTADO DE PUEBLA?

El periodo de transición hacia el modelo económico actual, signado por la globalización (que implicó más de 15 años de curva de aprendizaje), destruyó las bases productivas y distributivas del modelo territorial monocéntrico<sup>7</sup> predominante en regiones y ciudades del país. Además, en su curso alteró los ecosistemas naturales, y acrecentó la inequidad y marginalidad social. Desde los reductos territoriales de la sustitución de importaciones y de sus magros logros, se erigió el modelo neoliberal o de globalización que geográficamente se define como



7. Unikel, Luis. *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: Colegio de México, 1976.



policéntrico, debido a que sus pautas y tendencias de crecimiento no miran hacia el interior, sino hacia los puertos y fronteras a fin de vincularse con los grandes mercados continentales. Es por tanto la fulgurante carrera por alcanzarlos, lo que les impele a aprovechar cualquier ventaja competitiva de localización. Puebla no se mantuvo impávida, sino participativa en su reconversión global —según se ha observado en la promoción y puesta en marcha de la ensambladora Audi en territorio poblano—, lo que genera una disyuntiva para una reconversión estructural profunda, que abre oportunidades, pero cierra en amenazas locales, en sistemas ecológicos y riesgos urbanos.

La amenaza consiste en que el territorio se desestabilice todavía más: los sistemas ambientales se alteren significativamente y algunos colapsen; por ejemplo, los bosques y el ciclo del agua, que son los principales agentes bióticos tributarios. Ante ellos están los retos, porque globalización no significa obligada homogenización de usos del territorio, ni sumisión absoluta de las iniciativas locales, sino también opciones de posturas estratégicas. Ello alienta a los gobiernos a impulsar políticas públicas de sustentabilidad y medio ambiente capaces de restaurar los equilibrios regionales y urbanos, cualidades indispensables para atraer capitales con responsabilidad social. Por tanto, las regiones y las ciudades con mejores recursos materiales y capital humano, así como identidad local, tienen las mejores oportunidades para vincularse con la coyuntura nacional y mundial. Comprenderlas y tomar la iniciativa para crear condiciones de desarrollo interno es una responsabilidad. Sobre estas bases, las políticas territoriales son fundamentales, dado que el liberalismo económico empieza a acusar agotamiento.

*Brotos de recuperación en el campo señalan que hay desarrollo regional, ya que el territorio está mejor conectado y tecnificado que en el siglo pasado.*

## FORTALEZAS

- La biodiversidad ambiental, que se traduce en cerca de 50 sistemas ecológicos, con expresiones en materia de recursos bióticos bien sustentados. Esta biodiversidad es el principio de la diferenciación del espacio físico y económico.
- La diferenciación del territorio también se expresa en una multiculturalidad de origen, que si bien fue causa de exclusión, hoy se expresa como oportunidad de acción para las políticas territoriales incluyentes.
- La economía industrial se manifiesta en procesos metropolitanos y corredores económicos consolidados que dan origen a las conurbaciones y ciudades vinculantes emergentes, las cuales forman parte de la dinámica de la megalópolis central de México.
- Brotes de recuperación en el campo señalan que hay desarrollo regional, ya que el territorio está mejor conectado y tecnificado que en el siglo pasado.
- Hay iniciativas locales más participativas e integrales, con mayor conciencia y responsabilidad en las decisiones del desarrollo.

## OPORTUNIDADES

- La reconversión industrial sobre el territorio es evidente, por lo que es necesario conducirla a lugares con mejor aptitud y apoyarla con políticas económicas.
- Son necesarias las políticas ambientales de equilibrio para aliviar la presión que ejercen las metrópolis sobre los recursos naturales.
- Aprovechar el sistema de ciudades en puntos clave que permitan la difusión de las cadenas de valor productivas en el desarrollo regional.
- Impulsar programas urbano-ambientales en las ciudades clave, que aseguren una mejor asignación de usos del territorio.
- Ampliar las opciones tecnológicas de movilidad metropolitana en sistemas amigables con el medio ambiente.
- Aprovechar racionalmente los sistemas de consumo y drenado del agua dulce para el campo, y potable para las ciudades.

- Aprovechar los sistemas de pequeñas y medianas ciudades en razón de sus vocaciones productivas y culturales.
- Estabilizar el crecimiento físico de las zonas metropolitanas, cuya urbanización especulativa avanza perjudicando importantes sistemas agrológicos o ecológicos.
- Profundizar el desarrollo turístico sustentable de Puebla en lugares que cuenten con potencial.
- Reducir las brechas de polaridad social a partir de una política de distribución territorial inteligente de equipamientos e infraestructura en localidades clave.
- Aprovechar la infraestructura de educación superior ya existente, con políticas regionales basadas en el respeto al medio ambiente y a la identidad local.
- Preservar los bienes naturales para tener territorios sustentables.
- Restaurar y ampliar, en las zonas rurales y urbanas, áreas verdes con políticas de sustentabilidad.
- Mejorar la relación física y social entre conurbaciones y zonas metropolitanas, con una coordinación institucional que optimice las ventajas comparativas del territorio.
- Aprovechar la sinergia de la megalópolis de la Ciudad de México y la región Sur-sureste para ofrecer bienes y servicios de calidad.
- Potenciar el desarrollo territorial mediante la ejecución de una agenda metropolitana estatal que consolide las metrópolis existentes, que regule a las que lo necesitan y alinee y prevea las formaciones emergentes.
- Robustecer las pequeñas y medianas ciudades con base agrícola.
- Impulsar a las pequeñas y medianas ciudades que reciben derrama económica de los migrantes que habitan en los Estados Unidos de Norteamérica, ello aun cuando atraviesa una coyuntura adversa que responde a cadenas migratorias de larga duración, muy difíciles de desaparecer.



## DEBILIDADES Y AMENAZAS

La desorganización funcional del territorio se manifiesta en:

- Deseconomías provocadas por aglomeración excesiva y por estar concentradas en pocos sitios.
- El deterioro ambiental de los sistemas ecológicos.
- La pobreza urbana creciente y la exclusión social que le acompaña, la cual responde a viejas y viciadas prácticas de industrialización a toda costa.
- El conjunto de políticas federales de industrialización fuera de la Ciudad de México atrajo capitales nacionales al proceso económico poblano, pero vinculados como empresas proveedoras para la industria automotriz, que se han aglomerado en las cercanías de la megafábrica, aumentando el desorden territorial, tanto en materia de movilidad como de los usos incompatibles del recurso suelo. Ello también inhibió la inversión de capital poblano que se desvió hacia el capital comercial, financiero e inmobiliario.
- El fracaso relativo de la política de parques industriales coadyuvó a la dispersión de la industria dentro de los territorios urbanos que se dislocaron.
- La implantación industrial, en términos de ordenamiento territorial, mostró una localización aleatoria en lugares preferenciales, cercana a la fábrica, pero alejada de controles y regulación.

*También contamos con todo un sistema regional de pueblos mágicos que aporta alimento, cultura, agua, bosques, madera, café, vainilla, artesanías y minerales.*

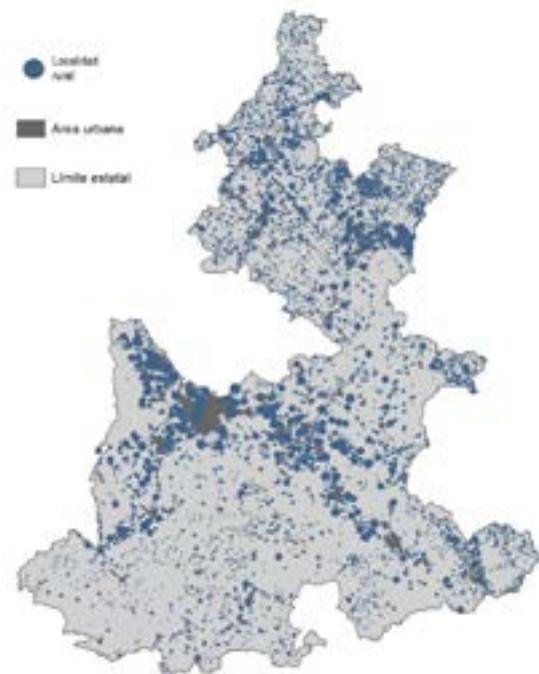
- Los proyectos habitacionales Infonavit y de otras dependencias también coadyuvaron a dislocar los territorios urbanos, al ubicarse en terrenos baratos de la periferia, con escasa accesibilidad.
- Los corredores industriales, al adherirse a las carreteras regionales y a las derivaciones de ramales energéticos, colapsaron las estructuras de movilidad y vialidad.
- Perdieron prioridad las políticas agrícola y agraria. Los utensilios del campo escasearon y la inseguridad penetró en vastas áreas.
- En el agro poblano, en la medida que se perdía productividad, se reducían los mercados y los pueblos sufrían incluso abandono de tierras. La tendencia empieza a moderarse.
- La agricultura de subsistencia también entraba en crisis, perdió competitividad por los costos de producción, y por la entrada de alimentos extranjeros.
- Cercanas a las ciudades grandes, los desarrollos inmobiliarios se desbordaron sobre tierras de irrigación antes protegidas.
- La tensión por el suministro de agua alteró el equilibrio a favor de los consumos urbanos.
- Los pequeños agricultores que abastecían a las ciudades fueron desapareciendo ante productos agropecuarios con precios más competitivos en redes de mercados de capital foráneo.
- La migración rural hacia las ciudades de México y Puebla, en los noventa, ya no era aliciente, y se orientó hacia los Estados Unidos de América a la sombra del Tratado de Libre Comercio. El proceso migratorio, antes focalizado entre Atlixco y Nueva York, se extendió y diversificó en los puntos de origen destino, tanto en la Unión Americana como en el propio estado, por lo que ahora no hay región que no mantenga cadenas migratorias hacia los Estados Unidos de América.

Así, la pauta territorial urbana del sistema de ciudades, conocida como concentración-dispersión (véase mapa 3.5), que había sido indicador dominante del subdesarrollo territorial, regional y urbano, dejó de ser un indicador de utilidad analítica; ahora solo es descriptiva ante temas urbanos prioritarios como la pobreza urbana multidimensional y rural en permanente marginación. Todos ellos son productos remanentes del viejo modelo económico, acrecentados por la globalización a toda costa y que son observables en los índices ofrecidos por el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (Imco), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), entre otros.

La amenaza de marginalidad y pobreza urbana alrededor de la emergente Ciudad Modelo es real, y urge afrontarla con criterios de planeación que aseguren la sustentabilidad y la protección del medio ambiente en su entorno inmediato, para que no se genere un polo que disperse el desarrollo y genere movilidad obstaculizadora, sino un difusor de desarrollo regional.

*El proceso migratorio, antes focalizado entre Atlixco y Nueva York, se extendió y diversificó en los puntos de origen destino, tanto en la Unión Americana como en el propio estado, por lo que ahora no hay región que no mantenga cadenas migratorias hacia los Estados Unidos de América.*

MAPA 3.5  
 CONCENTRACIÓN-DISPERSIÓN



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016.

**NUESTROS RECURSOS PARA EL DESARROLLO NO SIEMPRE SON TANGIBLES. LOS TANGIBLES SON MÁS QUE EVIDENTES, EN EL NORTE DEL TERRITORIO TENEMOS VENTAJAS COMPARATIVAS NACIONALES, EN NUESTRA SIERRA –SIEMPRE VERDE– TENEMOS GIGANTESCOS EMBALSES CON AGUA EN ABUNDANCIA.**

# DESARROLLO LOCAL INTEGRAL

**SON CONSECUENCIA DE LAS POLÍTICAS FEDERALES Y ESTATALES QUE DESDE HACE MÁS DE CINCUENTA AÑOS PRIVILEGIARON EL PROCESO INDUSTRIAL EN DETRIMENTO DEL DESARROLLO AGRÍCOLA.**

Si se analiza la estructura del estado, resaltan dos patrones de distribución territorial íntimamente relacionados con la pobreza multidimensional: el primero se localiza en diferentes localidades de la entidad, de las Sierras Norte, Quimixtlan y Negra, donde existe una multitud de localidades que, por su aislamiento de siglos, están al margen del desarrollo integral, al igual que la Mixteca, por su condición de suelo y topografías bajas y de clima seco. El segundo muestra mediana solvencia económica en el altiplano poblano y el Valle de Tehuacán. Sin duda, el desarrollo local está vinculado con las condiciones de la naturaleza, acrecentadas por la infraestructura y concentradas históricamente en las regiones y ciudades más prósperas.

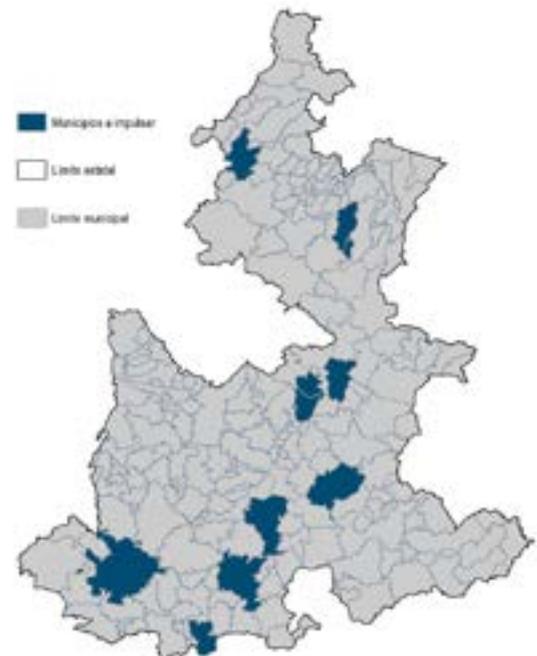
Sin embargo, existen ciudades con iniciativas propias que requieren impulso urbano, entre ellas cabe mencionar, al norte, a Huauchinango, Zacapoaxtla y Zaragoza; al centro, a Acatzingo, San Salvador El Seco, Zacatepec y Soltepec; y al sur, a Tlacotepec de Benito Juárez; al centro de la Mixteca está Tepexi de Rodríguez, y al suroeste, Acatlán de Osorio y Chiautla de Tapia (véase mapa 3.6).

Estas ciudades presentan bajo desarrollo, puesto que carecen de políticas de aliento de largo alcance, por lo general sufren de conectividad vial moderna y algunas están semiaisladas entre los valles interserranos o en la boca de sierras hacia los grandes valles; otras están asentadas en sitios donde el clima es riguroso: seco o con exceso de humedad. Ya no se diga de las que están geográficamente aisladas. Estas situaciones son consecuencia de las políticas federales y estatales que desde hace más de cincuenta años privilegiaron el proceso industrial en detrimento del desarrollo agrícola, lo cual deterioró los términos de intercambio y propició la reproducción ampliada de la pobreza multidimensional.

+ HOY, EL PROCESO DE URBANIZACIÓN RESPONDE A LA CONFIGURACIÓN INCIPIENTE DE UN SISTEMA DE CIUDADES OPERANDO EN REDES.

Se vislumbran dos escenarios: si a estas ciudades no se les reconoce el valor estratégico que tienen para mejorar el ordenamiento territorial,<sup>8</sup> difícilmente podrán salir de su relativo aislamiento y serán cada vez más localidades sin otro destino que exportar su pobreza a las periferias de las grandes ciudades. El otro escenario implica ir a su rescate, porque además de iniciativas locales contienen patrimonio natural y cultural que ofrecer.

MAPA 3.6  
MUNICIPIOS POR IMPULSAR



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016.

8. Cabrero, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

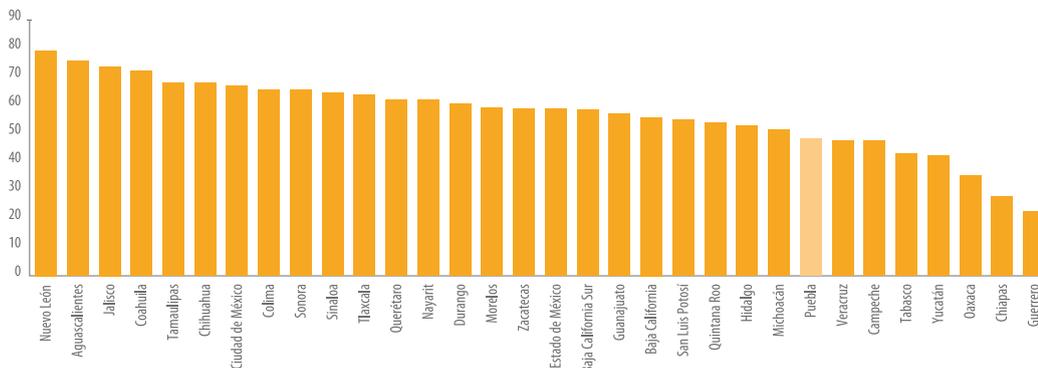
# APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES

El estado de Puebla se encuentra bajo constante presión de sus recursos; el ciclo del agua<sup>9</sup> es el elemento vital para el desarrollo de otros elementos naturales. Como la mayor concentración en el estado se asienta sobre la cuenca del Atoyac, esta se encuentra en mayor estrés hídrico, representado en uno de los ríos más contaminados del país como es el Atoyac. Asimismo, hay permanentes conflictos socioambientales al interior del estado, propiciados por los procesos urbanos sin control, lo que acrecienta los peligros naturales y antropogénicos que amenazan nuestros ecosistemas, agrosistemas y aun los ecosistemas urbanos.

De acuerdo con el Instituto Mexicano de Competitividad (Imco),<sup>10</sup> en el año 2014 la entidad se ubicó en la posición 25 respecto al Subíndice del Manejo Sustentable del Medio Ambiente que mide la capacidad de las entidades federativas para aprovechar el potencial de los recursos naturales (véase gráfica 3.1).



**GRÁFICA 3.1**  
**EVALUACIÓN DEL SUBÍNDICE DEL MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE, 2014**

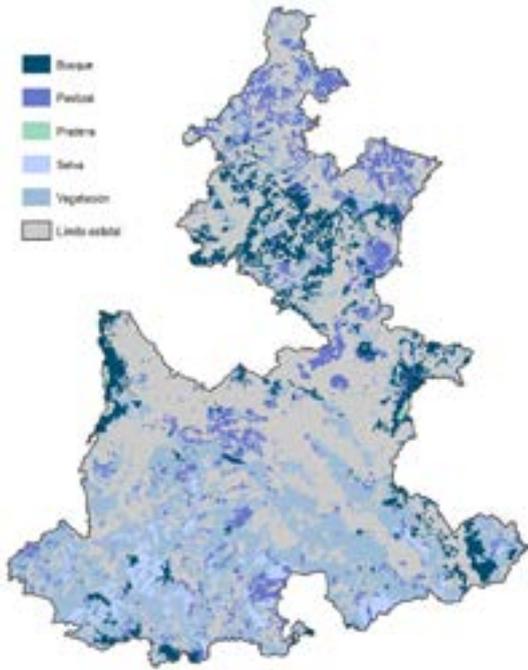


9. Comisión Nacional del Agua Estadísticas del Agua en México, edición 2016, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Recuperado de [http://201.116.60.25/publicaciones/EAM\\_2016.pdf](http://201.116.60.25/publicaciones/EAM_2016.pdf)

10. Imco. Índice de Competitividad Estatal Un Puente Entre Dos Méxicos, 2016.

Los ecosistemas en mayor peligro son, en primer lugar, los bosques, tanto el sotobosque como el bosque de alta montaña que incluye el de niebla (véase mapa 3.7); las selvas bajas espinosas también sufren alteraciones sin que existan acciones de restitución, y los mantos acuíferos están sometidos a extremo estrés en el valle poblano-tlaxcalteca; asimismo, la cuenca de Libres Oriental puede estar amenazada por la urbanización excedente que genere el impacto regional de la Ciudad Modelo.

MAPA 3.7  
USO DE SUELO Y VEGETACIÓN



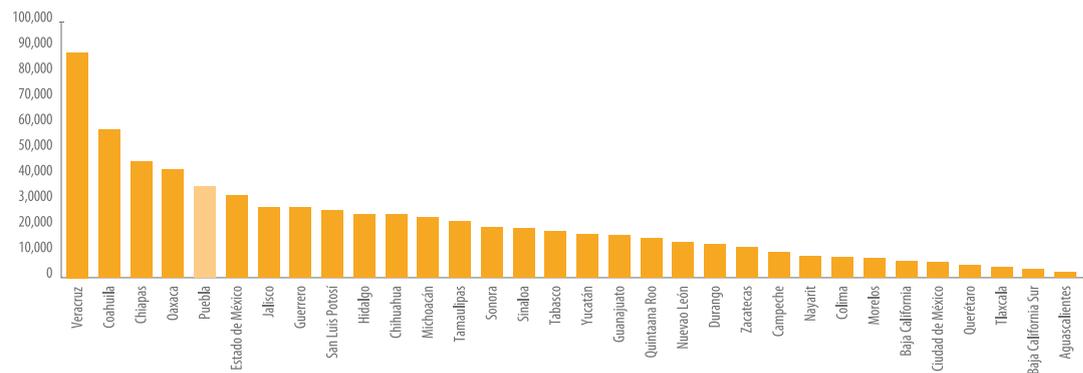
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, datos vectoriales escala 1:250 000. Serie V y Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016.



En cuanto a la emisión de contaminantes por partículas suspendidas con diámetros menores de 2.5 micrómetros, Puebla ocupó el quinto lugar con 34 mil 537 toneladas ponderadas en 2011<sup>11</sup> (véase gráfica 3.2).

En el estado existían, al 31 de diciembre de 2015, trece Áreas Naturales Protegidas (ANP), de las cuales cuatro son de competencia federal<sup>12</sup> y nueve de competencia estatal<sup>13</sup> (véase mapa 3.8). En cuanto al orden jurídico federal, se tiene una reserva de la biosfera y tres parques nacionales. Con respecto al orden jurídico estatal, se cuenta con dos parques estatales y siete reservas estatales (véanse tablas 3.1 y 3.2).

GRÁFICA 3.2  
EMISIÓN DE CONTAMINANTES POR PARTÍCULAS SUSPENDIDAS CON DIÁMETROS MENORES DE 2.5 MICRÓMETROS, 2011



11. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Inventario Nacional de Emisiones de México.

12. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

13. Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla.

Fuente: Semarnat. Inventario Nacional de Emisiones de México.

**TABLA 3.1  
 SUPERFICIE DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE  
 COMPETENCIA FEDERAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015  
 (HECTÁREAS)**

FECHA DE DECRETO Y NOMBRE DEL ÁREA	SUPERFICIE DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS
<b>Reservas de la biósfera</b>	
18-IX-1998 Tehuacán-Cuicatlán	490 187 a/
<b>Parques nacionales</b>	
14-I-1937 Pico de Orizaba	19 750 b/
06-x-1938 Malinche	45 711 c/
11-II-1948 Iztaccíhuatl-Popocatepetl	39 819 d/

- a/ Incluye superficie de los estados de Puebla y Oaxaca
- b/ Incluye superficie de los estados de Veracruz y Oaxaca
- c/ Incluye superficie de los estados de Tlaxcala y Puebla
- d/ Incluye superficie de los estados de México, Morelos y Puebla. Incluye el Parque Nacional Zoquiapan y Anexas

Fuente: Conanp. [www.conanp.gob.mx](http://www.conanp.gob.mx) (7 de marzo de 2016)

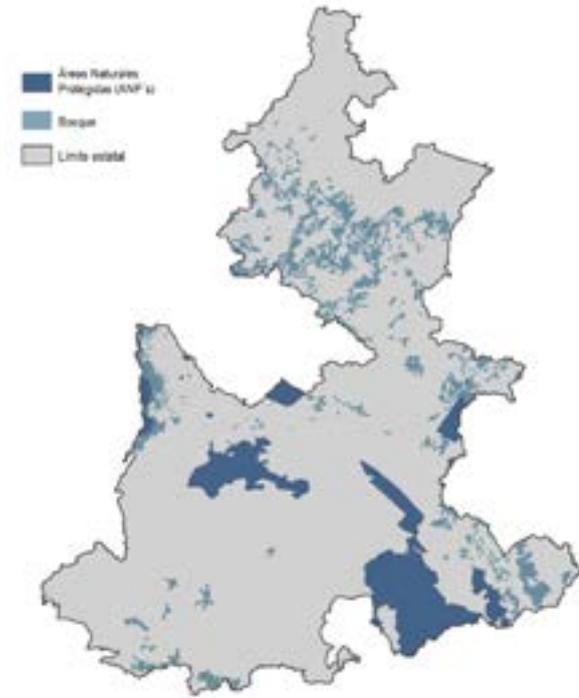
**TABLA 3.2  
 SUPERFICIE DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE  
 COMPETENCIA ESTATAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015  
 (HECTÁREAS)**

FECHA DE DECRETO Y NOMBRE DEL ÁREA	SUPERFICIE DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS
<b>Parques Estatales</b>	
24-XII-1985 Flor del Bosque	688
11-IV-2012 Humedad Valsequillo	13 784
<b>Parques estatales</b>	
08-IV-1994 Cerro Amalucan	136
08-IV-1994 Cerro Comala	22
08-IV-1994 Cerro Mendocinas	230
08-IV-1994 Cerro Tepeyac	96
08-IV-1994 Cerro Totolqueme	760
08-IV-1994 Cerro Zapotecas	536
08-IV-1994 Sierra del Tentzo	5 7815

Nota: La información corresponde a las Áreas Naturales Protegidas agrupadas dentro de la categoría de manejo denominadas Parques y Reservas Estatales, establecida en el Artículo 46, fracción IX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual otorga facultades a los estados para establecer, categorizar, administrar y manejar dichas áreas dentro de su jurisdicción territorial.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla. Dirección de Desarrollo Sustentable de los Recursos Naturales.

**MAPA 3.8  
 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016 y la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial SORSOT.

De manera específica, la configuración del territorio está signada, al centro, por valles abiertos del altiplano, envuelta por complejos montañosos, lo que determina la variedad de cuencas hidrológicas que contiene. El ciclo del agua, por lo tanto, se vincula con la naturaleza fisiográfica de las cuencas. La sierras Norte, Nororiental, Quimixtlán y Negra, por ser altas, no tienen problemas de fuentes de agua, pero sí de suministro. La Mixteca, por ser baja, carente de bosque perenne y presentar subsuelo compacto calizo o metamórfico, acusa problemas crónicos de fuentes de extracción; por su parte, la gran cuenca alta del Balsas a la que pertenece el Altiplano, depende de los suministros de agua de las sierras cercanas a la sierra Nevada, el Bloque Tlaxcala, la Malintzi y la Sierra Madre Oriental.

En las sierras ocurre un fenómeno particular, los mejores embalses se localizan aguas abajo del nivel geográfico de los centros urbanos —Necaxa y Mazapiltepec de Juárez—; además, a las localidades, por estar a pie de sierra, les es oneroso el manejo del agua potable. Los embalses son fuentes generadoras de energía eléctrica pero sus aguas son poco aprovechables para irrigación; su función es de regulación para evitar inundaciones de territorios del estado de Veracruz.



Los valles del Altiplano contienen dos grandes acuíferos, el del valle poblano-tlaxcalteca y el de la cuenca cerrada de Libres-Oriental. Los pueblos y ciudades a pie de monte de la Sierra Madre Oriental sufren de escasez de agua de lluvia por efecto de sombra, pero se abastecen por manantiales y filtraciones menores del subsuelo, sobre todo cuando este es arenoso; la distribución del agua para fines agropecuarios es medianamente eficiente cuando la irrigación es rodada, es eficiente cuando es por norias y pozos, y muy eficiente cuando es por aspersión. Sin embargo, los procesos de urbanización altamente concentrados, sobre todo en las ciudades y en los valles occidentales del Altiplano, tienen múltiples problemas de suministro de agua y de manejo de sus aguas servidas, esto se debe a que las redes municipales son caducas o no cubren sus zonas urbanas con dichas redes. El río Atoyac recibe las descargas de aguas servidas de diversas localidades, pero estas no fueron bien tratadas o no fueron tratadas, lo que genera un foco de contaminación.

En el acuífero del valle poblano-tlaxcalteca es donde se asienta el mayor número de habitantes del estado. Aunque mantiene una mediana resiliencia, estudios periódicos de la Comisión Nacional del Agua hacen mención de la existencia de algunos lugares en donde existen focos rojos y, en otros, amarillos en la extracción de agua y en la contaminación de la misma. Existen problemas políticos por el acceso a los recursos acuíferos, que se han extendido de Coronango a Puebla. Nealtican abastece de agua a

**EL PROCESO METROPOLITANO DETONADO POR LA CIUDAD DE PUEBLA Y EL CORREDOR INDUSTRIAL PUEBLA-SAN MARTÍN TEXMELUCAN ES LO QUE EN REALIDAD, DESDE TIEMPO ATRÁS, HA DESESTABILIZADO EL EQUILIBRIO DEL SISTEMA NATURAL DEL AGUA.**

la conurbación de San Andrés Cholula y al sur de la ciudad de Puebla, y está inconforme; los poblados de Amozoc, que antes eran autosuficientes, ahora sufren de escasez crónica.

El proceso metropolitano detonado por la ciudad de Puebla y el corredor industrial Puebla-San Martín Texmelucan es lo que en realidad desde tiempo atrás ha desestabilizado el equilibrio del sistema natural del agua. Asimismo, el envejecimiento o maltrato de las infraestructuras urbanas provoca pérdidas del recurso cercanas a 40 % de la distribución del agua. Los costos de extracción y procesamiento se han elevado y ello ha generado dificultades tecnológicas, económicas y sociales que se traducen en disensos políticos.

En sí, la ciudad central metropolitana y las periferias del sur y sureste son las que experimentan los mayores problemas de abastecimiento de agua, ello incluye a Tecali de Herrera y Cuautinchán que, sin embargo, resienten el desborde de la urbanización y por ello tienen una escasa aptitud urbana al respecto. En la misma condición están grandes áreas de la Calera en su porción sur y algunos microvalles de la Sierra del Tentzo.

Atlixco y Matamoros tienen agua superficial y subterránea, sin embargo, ya presentan contaminación por las descargas de la urbanización excesiva. Sobre sus tierras agrícolas se vislumbra la amenaza de la contaminación.

En el sur del estado hay evidentes problemas de suministro de agua, lo que favorece mínimamente al repoblamiento de sus localidades; el valle de Tehuacán, último punto de la irrigación de Valsequillo, descarga sus excedentes en la cuenca alta del Papaloapan.

Durante décadas se impulsó una política de desarrollo manifiestamente insustentable, a costa del uso irracional de los recursos naturales, culturales y sociales, lo que alteró a los ecosistemas clave de la identidad y la calidad de vida de amplios sectores de la población. Por demás, las políticas medioambientales después de 25 años empiezan hacerse realidad, como lo demuestra el hecho de que tanto la federación como el estado hayan subsumido al desarrollo urbano bajo la protección de la política ambiental. Es paradigmático el ejemplo de Valsequillo y la Sierra del Tentzo, porque además de preservar ecosistemas y nichos ecológicos endémicos, ha reorientado las tendencias del desarrollo urbano anárquico, impidiendo un desastre del hábitat de graves consecuencias.

En relación con el ciclo del agua en el norte del estado, aunque existe agua abundante dada por las lluvias, las ciudades no tienen infraestructuras eficientes y modernas para su manejo, con la consecuencia de que se pierde el potencial de este recurso.

En el altiplano poblano, las urbes han sobreexplotado las aguas subterráneas y recurrentemente están contaminando los ríos por no haber tratado sus aguas servidas; también han desaparecido sus sistemas de embalses, tienen malas prácticas de manejo del agua, y por ello algunos mantos subterráneos han sido contaminados. Ello hace que el agua natural sea más escasa y valiosa. El sur del estado presenta escasez de agua, la cual se pierde por evapotranspiración, en su mayoría, y por la poca existencia de embalses (véase gráfica 3.3).

El escenario tendencial en materia de sustentabilidad y medio ambiente acusa problemas delicados de desequilibrios estructurales, o sea que impide la resiliencia de los ecosistemas. Bosques, selvas, mantos acuíferos, ríos, embalses y la calidad del aire muestran tendencias crecientes de agotamiento, o bien rebasan las normas oficiales mexicanas.

El escenario estratégico señala la dirección correcta, que significa actuar, en breve, sobre las causas y no los efectos que propician el deterioro ambiental de los ecosistemas. En las áreas protegidas los programas de manejo son indispensables, pero eso no significa su aislamiento social, sino su puesta en valor cultural y turístico estrictamente ecológico.

Considerando que el agua es un recurso estratégico para el desarrollo, el territorio del estado presentará desequilibrios futuros por agotamiento de mantos acuíferos. Esto parece que sucederá de manera inminente en los valles de

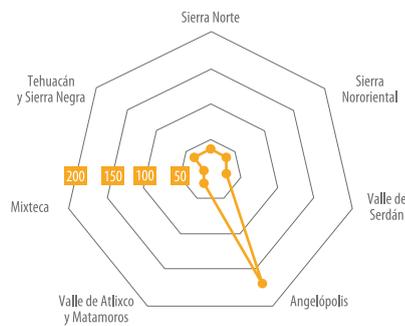
Puebla-Tlaxcala y en la cuenca endorreica de Libres-Oriental, ahí en donde una porción del agua se usaba para la aspersión. Pero con la emergencia de la Ciudad Modelo en San José Chiapa, los usos cambiarán radicalmente.

En las subregiones serranas siempre verdes, cualquier forma de deforestación puede interrumpir el ciclo del agua y alterar su comportamiento.

La urbanización excesiva en áreas con poca aptitud urbana generará, a mediano plazo, el fracaso de proyectos urbanos de alta densidad. Por lo tanto, las inversiones públicas al respecto deben conducirse hacia lugares con la mejor aptitud para el desarrollo urbano (véase mapa 3.9).

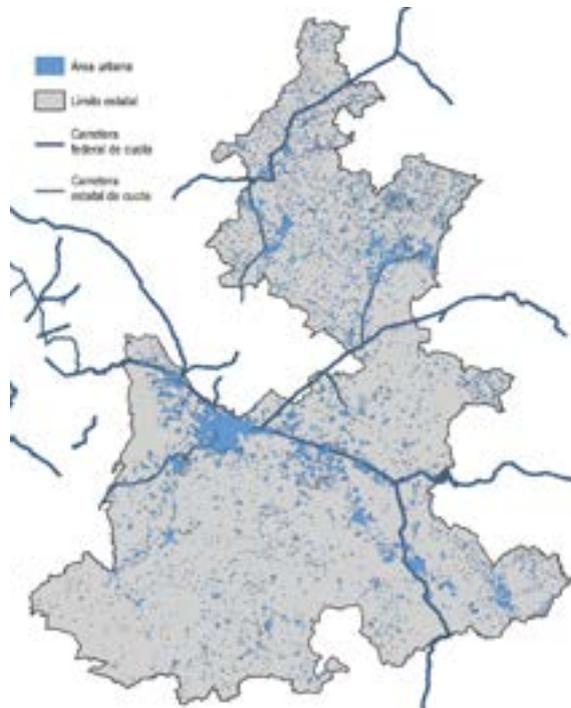
Este escenario requiere considerar una estrategia global de ordenamiento territorial y urbano que permita hacer concurrir la política federal del agua con las necesidades locales. La coordinación metropolitana es fundamental porque en estas áreas la tensión social es crítica. Algunos municipios conurbados necesitan asistencia técnica y financiera, lo cual debe sustentarse en proyectos de ciudad.

**GRÁFICA 3.3**  
**VOLUMEN PROMEDIO DIARIO DE EXTRACCIÓN DE AGUA POR REGIÓN SOCIOECONÓMICA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015**  
**(MILES DE METROS CÚBICOS)**



Fuente: Conagua, Dirección Local Puebla. Subdirección de Administración del Agua.

**MAPA 3.9**  
**ÁREA URBANA**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016.

# MOVILIDAD, CONECTIVIDAD Y PROXIMIDAD

+ LA URBANIZACIÓN EXCESIVA EN ÁREAS CON POCA APTITUD URBANA GENERARÁ, A MEDIANO PLAZO, EL FRACASO DE PROYECTOS URBANOS DE ALTA DENSIDAD.

El sistema de ciudades que actualmente existe en el estado, se muestra como un modelo desarticulado hacia el interior, pero paradójicamente conectado con el exterior por medio de relaciones funcionales con otras ciudades del entorno regional, esto es, ciudades con vínculos hacia entidades vecinas, cuya proximidad les ha sido favorable para un mutuo intercambio regional. Huauchinango es claro ejemplo de ello, al verse favorecido con las mejoras del puerto de Tuxpan, lo cual genera un intercambio comercial hacia la Ciudad de México, que pasa por el corredor vial Huauchinango-Xicotepec.

## MOVILIDAD

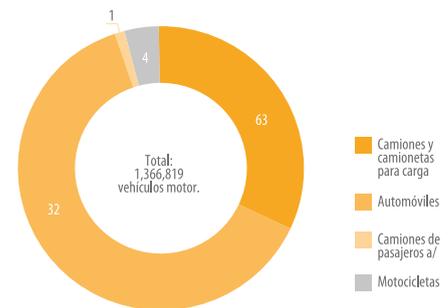
La movilidad es un concepto moderno amplio e incluye que sirve para orientar las políticas públicas de alcance urbano y regional. Este incluye todos los modos de transporte con énfasis en esquemas alternativos, donde el peatón es rey en el esquema de accesibilidad universal.

El transporte predominante en la actualidad es el automóvil, por razones complejas que marcan las pautas del proceso urbano. En relación con los modos de transporte, el parque vehicular se distribuyó de la siguiente forma: en el año 2015,<sup>14</sup> el total alcanzó la cifra de 1 366 819 unidades, de las cuales 863 859 (63 %) eran automóviles; 11 007 (1 %), camiones de pasajeros; 437 293 (32 %), camiones y camionetas para carga, y 54 660 (4 %), motocicletas (véase gráfica 3.4). Por su parte, el Programa de movilidad metropolitana, elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, indicó que en el año 2013, en el estado de Puebla, 47 % de la población usaba transporte público y 12 %, transporte privado. Lo cual muestra la desproporción de la inversión pública en favor de lo privado.

En relación con lo metropolitano, se ha rediseñado el sistema de transporte público que impacta amplias zonas de la ciudad, estructurado a través de la Red Urbana de Transporte Articulado (RUTA). Este, en la actualidad, cubre dos líneas y una amplia flota camionera tributaria, por lo que, en el futuro inmediato, será posible mejorar el servicio y ampliarlo a otros sectores prioritarios de la sociedad. La mencionada Red logró 69 % de cumplimiento de acuerdo con el Ranking nacional, lo que refleja eficiencia del sistema BRT sin dejar de mencionar que se tiene que mejorar la red, la tecnología de eficiencia energética y la extensión del servicio a otros sectores de la zona metropolitana.

El transporte predominante en la actualidad es el automóvil, por razones complejas que marcan las pautas del proceso urbano.

GRÁFICA 3.4  
VEHÍCULOS DE MOTOR REGISTRADOS EN CIRCULACIÓN  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 P/



P/ cifras preliminares.

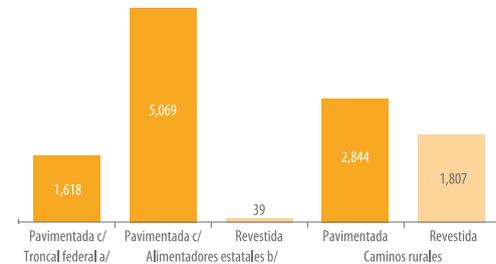
a/ Comprende: autobuses urbanos y suburbanos, microbuses, camiones escolares, camionetas pick-up, ómnibus y en general los vehículos con más de siete asientos, destinados al transporte público o privado de personas.

Fuente: INEGI. Dirección General de Estadísticas Económicas. Estadísticas de Vehículos de Motor Registrados en Circulación.

14. INEGI. Dirección General de Estadísticas Económicas. Estadísticas de Vehículos de Motor Registrados en Circulación.



**GRÁFICA 3.5**  
**VEHÍCULOS DE MOTOR REGISTRADOS EN CIRCULACIÓN**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016 <sup>P/</sup>**



a/ También es conocida como principal o primaria, tiene como objetivo específico servir al tránsito de larga distancia. Comprende caminos de cuota (incluidos los estatales) y libres.

b/ También conocidas con el nombre de carreteras secundarias, tienen como propósito principal servir de acceso a las carreteras troncales.

c/ Comprende caminos de dos, cuatro o más carriles.

Fuente: INEGI. Dirección de Estadísticas Económicas. Estadísticas de Vehículos de motor registrados en circulación.

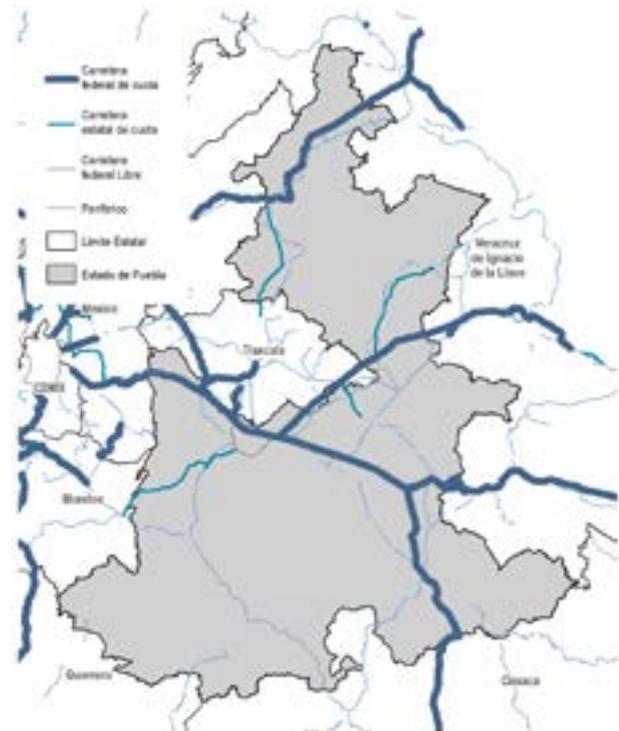
## CONECTIVIDAD

La conectividad se asocia con la eficiencia de la red de comunicaciones y transportes, ahorro de tiempo y distancia, más seguridad. Se mide por el grado de conectividad, es decir, la densidad carretera, ferroviaria y área que tiene una ciudad respecto a otra. Sin duda, las mejores condiciones de conectividad en el estado las tienen las dos grandes ciudades: Puebla y Tehuacán.

Partiendo del principio de que la conectividad más eficiente hace posible a las metrópolis, y de que estas últimas se miden por grados de conectividad, cuyas variables son carreteras con énfasis en autopistas, líneas de ferrocarril, aeropuertos y servicios de comunicación, se explica que el mayor grado de conectividad lo tenga la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala; el segundo sitio lo ocupe la Zona Metropolitana de Tehuacán; el tercer sitio, la Zona Metropolitana de Teziutlán; y que sean las conurbaciones de Tepeaca-Huixcolotla-Tecamachalco, Huauchinango-Chignahuapan y Libres-Oriental, las terceras; sin que se deje de mencionar que la conurbación Nopalucan-Rafael Lara Grajales-San José Chiapa sea la base de un proceso metropolitano emergente (Ciudad Modelo), justamente porque se ha elevado su conectividad regional, con acceso a autopista y ferrocarril.

Al 2015, Puebla tenía 11 377 kilómetros de carreteras pavimentadas y revestidas, 1 057 kilómetros de red ferroviaria, 2 aeropuertos, 5 aeródromos<sup>15</sup> (véanse gráfica 3.5 y mapa 3.10); y 60 terminales para autobuses de pasajeros; asimismo, las ciudades y las localidades permanecen conectadas entre sí y a nivel nacional e internacional, vía la radio, telefonía, internet y servicio postal.

**MAPA 3.10**  
**VÍAS DE COMUNICACIÓN**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016 y la Red Nacional de Caminos R.O.N. 2016.

<sup>15</sup> Secretaría de Infraestructura del Estado de Puebla.

Hace falta mejorar la conectividad entre localidades, municipios y regiones para que se pueda dar una mejor proximidad entre la población de las localidades rurales y los polos concentradores de servicios; sean pequeñas ciudades o centros de integración rural.

## PROXIMIDAD

La proximidad se mide por el grado de accesibilidad que, a su vez, implica, en las grandes urbes: la ciudad de grandes flujos y la ciudad de recorridos cortos, ambas interactuando sobrepuestas, según la propuesta de Felipe Delmont, experto venezolano de la UNESCO.<sup>16</sup>

Respecto a los recorridos cortos, estos se asocian con la movilidad alternativa amigable, con las rutas peatonales y ciclovías y con el espacio público que se estructura a través del conjunto de barrios. Ello se torna particularmente significativo en la gran ciudad de Puebla, donde la estructura urbana a favor del automóvil segrega al espacio social. Aunque existen indicios de buenas prácticas en los recientes tendidos de ciclovías, rutas peatonales y movilidad para grupos especiales.

Cerca de dos terceras partes de nuestro territorio son montañosas y las acciones de conectividad no han sido fáciles ahí; la mayoría del sistema carretero estatal libre consta de dos a cuatro carriles con carpetas asfálticas de bajo mantenimiento preventivo, la señalética es deficiente en general y algunas carreteras importantes carecen de cunetas y bahías apropiadas. En segundo lugar, los modelos de desarrollo del siglo XX propiciaron el fomento de polos de desarrollo que, por supuesto, funcionaron a medias, asimismo, los patrones de movilidad que los acompañaron apostaron por el transporte privado, es decir, el automóvil, lo cual terminó por segregar el espacio urbano y acelerar el desorden social. El transporte público hasta hace un lustro no encontraba formas de modernización que conllevaran nuevas alternativas tecnológicas. Los logros recientes han atenuado en parte la movilidad, pero es solo el principio de decisiones que hay que extender

**LA PROXIMIDAD SE MIDE POR EL GRADO DE ACCESIBILIDAD QUE, A SU VEZ, IMPLICA, EN LAS GRANDES URBES: LA CIUDAD DE GRANDES FLUJOS Y LA CIUDAD DE RECORRIDOS CORTOS, AMBAS INTERACTUANDO SOBREPUESTAS.**

16.Delmont, Felipe. La Ciudad Posible. Recuperado de [www.iaph.es/sys/pdf/06FelipeDelmont.pdf](http://www.iaph.es/sys/pdf/06FelipeDelmont.pdf)



*En cambio, si se profundiza en las políticas de eficiencia energética, de movilidad alternativa y de proximidad entre los movimientos pendulares casa-trabajo, las grandes ciudades, sobre todo, mejorarán en eficiencia y competitividad.*

y mejorar. Ello contrasta con la fuerte presencia de auto-transporte inapropiado que se observa sobre todo en las cuencas de transporte del norte, centro y sur de la ciudad de Puebla. En cuanto a las otras ciudades, lo que requieren es mejorar la eficiencia energética, modernizando su parque motorizado.

Por lo general, los equipamientos de conectividad se han ido actualizando, pero siempre es posible mejorar las coberturas de acceso universal, sobre todo en los puntos clave del sistema de ciudades.

Si se continúa el modelo de movilidad ineficiente e insustentable, los problemas de sustentabilidad y medio ambiente aumentarán, no podrán abatirse los indicadores de pérdida de tiempo, desplazamiento, disminución real al salario, ni descenderán los índices de contaminación ambiental; la conectividad en algunos puntos colapsará por aforos excesivos, y la proximidad vecinal será imposible. En cambio, si se profundiza en las políticas de eficiencia energética, de movilidad alternativa y de proximidad entre los movimientos pendulares casa-trabajo, las grandes ciudades, sobre todo, mejorarán en eficiencia y competitividad, donde la proximidad facilitará los lugares de encuentro y la identidad local.

# IMPULSO AL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y DESARROLLO URBANO

+ A LO LARGO DEL SIGLO XX, EL PROCESO DE URBANIZACIÓN MANTUVO EL PESO DE SU EXPANSIÓN SOBRE LAS GRANDES CIUDADES.

**E**l proceso de urbanización del estado se caracteriza por la incidencia sobre puntos selectos del territorio, producto de una convergencia de factores económicos, políticos, sociales y medioambientales que definieron las pautas y tendencias del desarrollo urbano muy polarizado desde lo social, con desigualdad e inequidad manifiesta.

La política territorial, regional y urbana debería tender a ser redistributiva en lo social, equitativa en lo urbano y equilibrada en la relación entre el marco construido, esto es, habitable. Ello no se ha consolidado del todo.

El modelo territorial poblano contiene tres zonas metropolitanas,<sup>17</sup> una en ciernes, numerosas conurbaciones físicas y funcionales, así como ciudades de influencia regional.

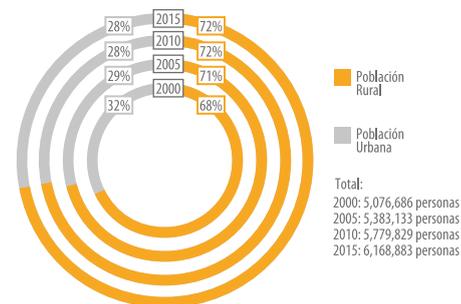
El orden territorial no se muestra porque el desarrollo urbano del sistema de ciudades poblano ha sido desigual y se expresa en las disparidades regionales. Esto es un problema crónico que las políticas de bienestar humano no lograrán resolver en el corto plazo.

Los índices de bienestar socioeconómicos son altos en las metrópolis, aunque con pautas sociales muy contrastantes. Asimismo, las ventajas comparativas geográficas de localización aún no muestran lo que se esperaba. Esto se explica con lo siguiente:

En el valle de Puebla-Tlaxcala se asientan las grandes y medianas ciudades con alto y mediano desarrollo, cuyos efectos de reproducción en riqueza y pobreza son palpa-

bles. Esta última se concentra en las zonas periféricas. Los índices de urbanización más altos se ubican en los valles occidentales del estado, donde se manifiesta un potente proceso metropolitano de urbanización. Los valles centrales y orientales mantienen pobreza social en sus áreas rurales y rurales urbanas (véase gráfica 3.6).

**GRÁFICA 3.6**  
**POBLACIÓN URBANA Y RURAL DEL ESTADO DE PUEBLA**  
**2000, 2005, 2010 Y 2015 (PORCENTAJE)**



Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.  
 INEGI. II Censo de Población y Vivienda, 2005.  
 INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.  
 INEGI. Encuesta Intercensal, 2015.

<sup>17</sup>Tamayo Sánchez, Jesús. *Las regiones metropolitanas mexicanas: las principales zonas metropolitanas como núcleos urbanos de nuestras principales regiones económicas*. Recuperado de [www.eumed.net/jirrr/1/AMECIDER2007/Parte\\_1/Jesus\\_Tamayo\\_Sanchez\\_et\\_al.pdf](http://www.eumed.net/jirrr/1/AMECIDER2007/Parte_1/Jesus_Tamayo_Sanchez_et_al.pdf)



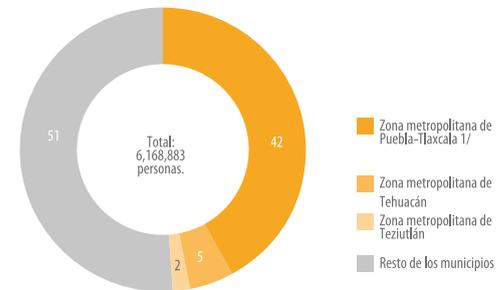
HOY, LA VISIÓN METROPOLITANA ES FUNDAMENTAL PARA EL LOGRO DE OBJETIVOS EN LA PLANEACIÓN Y FORMAS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL.

En la Sierra Norte y la Mixteca, los niveles de urbanización de sus medianas y pequeñas ciudades son los más bajos, pero con características vernáculas impuestas por el clima y la geomorfología del lugar; su base económica es agrourbana. Estos territorios, por lo general, se distribuyen geográficamente en forma de corredores económicos de impacto moderado. El sistema urbano de la Mixteca, aun con variantes subregionales, contiene dos valles extremos de relevante productividad, el de Tehuacán al oriente y el de Izúcar de Matamoros al occidente, ambos productivos y, por tanto, con una dinámica económica que se interrelaciona con un vasto territorio de pequeñas ciudades y localidades rurales, algunas muy activas; su grado de desarrollo urbano está en razón directa con la conectividad regional.

Antes de que existiera la figura metropolitana en las recientes reformas de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, las políticas urbanas estatales y municipales carecían de instrumentos idóneos para encarar la figura metropolitana, pues su adscripción era libre y voluntaria. En la actualidad, existe un mandato claro de concurrencia de los tres niveles de gobierno. Hoy, la visión metropolitana es fundamental para el logro de objetivos en la planeación y formas de gestión institucional; en lo particular, en la atención de la infraestructura y equipamiento para el bienestar. Vale decir, los instrumentos antes voluntarios, ahora obligan a la concertación, la coordinación y gobernanza metropolitana.

Son tres las zonas metropolitanas que existen en el estado de Puebla: Puebla-Tlaxcala, Tehuacán y Teziutlán (véanse gráfica 3.7 y mapa 3.11).

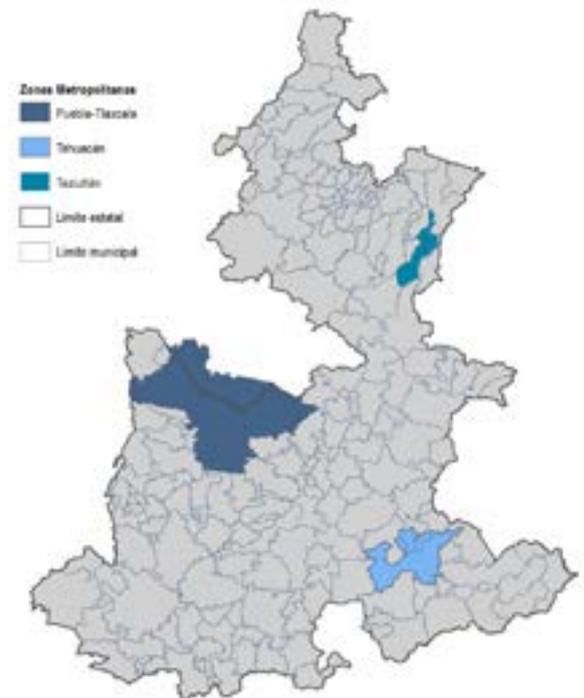
GRÁFICA 3.7  
POBLACIÓN TOTAL POR ZONAS METROPOLITANAS DEL ESTADO DE PUEBLA, 2015



1/ Solo incluye la población de los municipios del Estado de Puebla (19).

Fuente: SFA, Subsecretaría de Planeación; Dirección de Estadística e Información; Cálculos propios con base en datos proporcionados por Conapo. Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010 e INEGI. Encuesta Intercensal, 2015.

MAPA 3.11  
ZONAS METROPOLITANAS

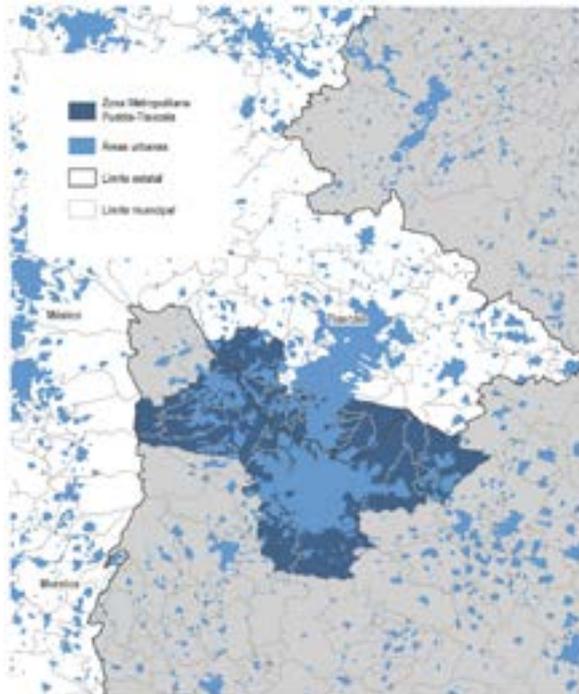


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2016 y la Delimitación de Zonas Metropolitanas, 2010, Consejo Nacional de Población.

La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala se localiza en el centro occidente del estado de Puebla, en 2010 tenía una población de 2 millones 728 mil 790 habitantes,<sup>18</sup> al 2015 contaba con 2 millones 941 mil 988 habitantes;<sup>19</sup> y está conformada por 39 municipios, 19 del centro del estado de Puebla y 20 del sur del estado de Tlaxcala. Su lugar central es la Heroica Puebla de Zaragoza y cuenta con siete municipios con una población mayor a los cincuenta mil habitantes (véase mapa 3.12). En ella se localizan la agricultura de riego y de temporal de mediana y alta producción; industria de variada índole, donde sobresalen la metal mecánica, comercio al mayoreo y servicios de tercer nivel. Se encuentra bien comunicada por vías terrestres y una aérea, y constituye el centro cultural y social del estado de Puebla. Su área de influencia es mesoregional, sobre todo para el Sur-sureste, y mantiene amplio contacto económico y social con las zonas metropolitanas de Tlaxcala-Apizaco, Teziutlán, Tehuacán, Cuautla, Oaxaca, Tehuantepec, Tuxtla Gutiérrez, Cancún, Villahermosa, Xalapa, Orizaba Minatitlán, Coatzacoalcos, Córdoba, Acayucan y Mérida.

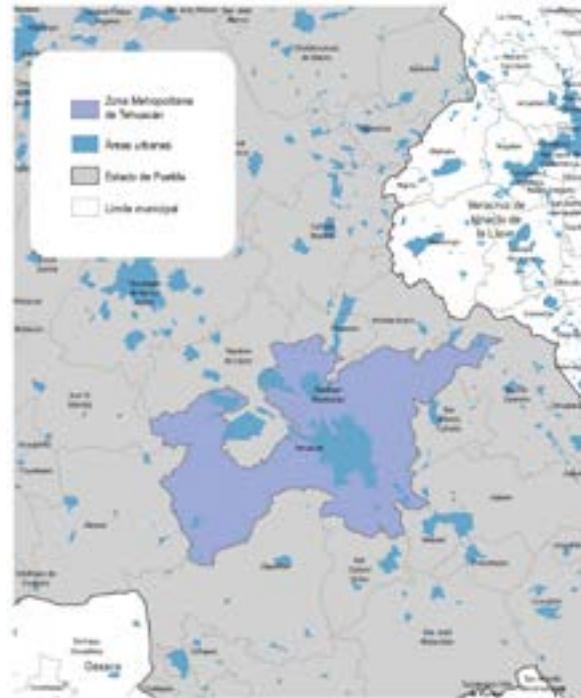
Sin embargo, de los 19 municipios que pertenecen al territorio poblano, solo nueve han recibido atención sistemática en dotación de infraestructura y equipamiento para el bienestar, en

**MAPA 3.12**  
**ZONA METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA**



Fuente: Elaboración propia con información del Marco Geoestadístico, INEGI, junio 2016, y la Delimitación de Zonas Metropolitanas, 2010, Consejo Nacional de Población.

**MAPA 3.13**  
**ZONA METROPOLITANA DE TEHUACÁN**



Fuente: Elaboración propia con información del Marco Geoestadístico, INEGI, junio 2016, y la Delimitación de Zonas Metropolitanas, 2010, Consejo Nacional de Población.

diferente grado. En lo particular, es evidente el impacto urbano negativo que se muestra en los déficits de servicios y control de suelo, sobre todo en Amozoc, Cuautlancingo, Coronango y Xoxtlá, donde se ha concentrado la mayor densidad de vivienda social en los últimos 20 años. Por lo anterior, se requiere concertar la política regional, metropolitana y de desarrollo local para lograr equilibrios territoriales y evitar degradar el ecosistema en su relación con el agua, la agricultura de riego y el desarrollo urbano.

La Zona Metropolitana de Tehuacán se ubica al sureste del estado, y se configura por los municipios de Tehuacán y Santiago Miahuatlán (véase mapa 3.13). Tiene una población de 300 mil habitantes. Se trata de una zona metropolitana muy dinámica, con un historial de iniciativas locales extraordinarias que la han posicionado en los primeros lugares, incluso a nivel nacional, en lo agroindustrial, pecuario, minero, industrial y turístico. Su potencial es evidente, pues tan solo para el turismo geriátrico es una isla de inmunidad de las más atractivas en el mundo. Sin embargo, es evidente que existe una conurbación funcional muy fuerte que va de Tlacotepec de Benito Juárez a Tehuacán, y otra, no menos importante, entre Tehuacán y el

*Se requiere concertar la política regional, metropolitana y de desarrollo local para lograr equilibrios territoriales y evitar degradar el ecosistema en su relación con el agua, la agricultura de riego y el desarrollo urbano.*

18. Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

19. Encuesta Intercensal, 2015, INEGI.

valle de Ajalpan (Zinacatepec y Altepexi), y es ahí donde se concentran problemas de equipamiento e infraestructura para el bienestar.

La Zona Metropolitana de Teziutlán, con una población en 2015 de 131786 habitantes, es la perla de la Sierra, por contar con un entorno natural de gran belleza, además de ser muy activa en la agroindustria, industria manufacturera, comercio dinámico y turismo (véase mapa 3.14). La zona está en fase de consolidación, pero es muy propensa a riesgos naturales: inundaciones y deslizas. Sus áreas marginadas acusan problemas de equipamiento para el bienestar, lo cual se observa lo mismo en la periferia que en las riberas de los ríos y las tendencias conurbadas entre Teziutlán y Zaragoza.

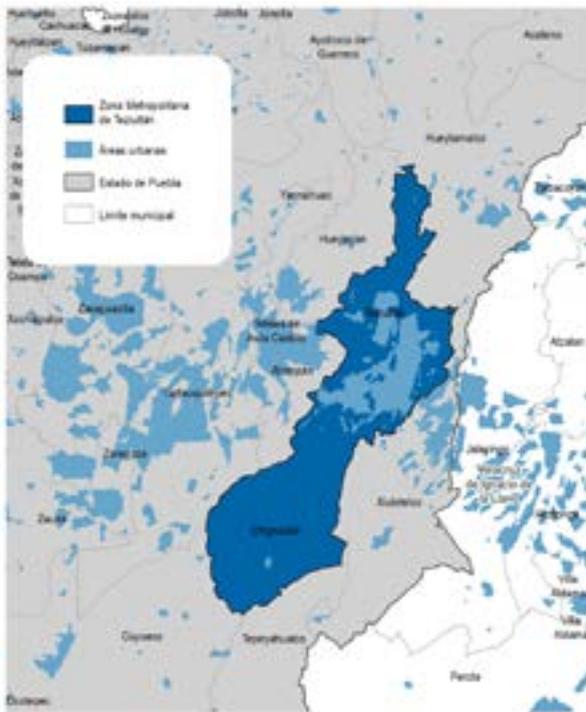
Las conurbaciones funcionales y físicas se caracterizan por extenderse por los corredores económicos del territorio, sin embargo, hay diferencia en los modos de distribución de las conurbaciones físicas, según se presenten entre los valles serranos, en las bocas de la sierra o en los valles abiertos del altiplano. Es de observar este emergente modo de crecimiento urbano que antes no existía, y que por su naturaleza es de muy difícil control, porque

*Las conurbaciones funcionales y físicas se caracterizan por extenderse por los corredores económicos del territorio, sin embargo, hay diferencia en los modos de distribución de las conurbaciones físicas, según se presenten entre los valles serranos, en las bocas de la sierra o en los valles abiertos del altiplano.*

las densidades aumentan entre más cerca estén a pie de carreteras nacionales. Por lo general expresan una imagen urbana en alto grado de deterioro, auspiciada por la proliferación de servicios de paso, lo cual redundo en usos de suelo inapropiado y dificultades en la dotación de servicios públicos; el agua entre los principales. Sin embargo, algunos de estos conjuntos ofrecen posibilidades inmediatas de intervención en relación con un crecimiento sostenible en su desarrollo urbano, tales son los casos de los municipios conurbados alrededor de la Ciudad Modelo en el municipio de San José Chiapa, en Libres y Oriental, entre Puebla y Atlixco y entre Puebla y Tepeaca, al sur del serrijón de Amozoc. Las mismas oportunidades ofrecen Tepeaca-Huixcolotla-Tecamachalco, porque están sobre el eje económico del estado, que vincula las dos principales Zonas Metropolitanas: Puebla-Tlaxcala y Tehuacán. No es problema menor la eminente conurbación entre San José Chiapa y las ciudades al sureste del estado de Tlaxcala.

Gran parte de los sesgos del desarrollo urbano se deben a que la transición urbana no era suficientemente explícita en la derogada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pues no terminaba por diferenciar los procesos metropolitanos de los conurbados, justo cuando estaban marcando la pauta nacional, regional y local. A ello se aunaba la falta de instrumentos para aprovechar las reformas del artículo 115 constitucional, que le otorgaban responsabilidades a los municipios para el manejo urbano, superiores a sus capacidades administrativas.

MAPA 3.14  
ZONA METROPOLITANA DE TEZIUTLÁN



Fuente: Elaboración propia con información del Marco Geostadístico, INEGI, junio 2016, y la Delimitación de Zonas Metropolitanas, 2010, Consejo Nacional de Población.





Simultáneamente, el abandono sistemático de las políticas para el campo acrecentó la brecha en los términos de intercambio campo-ciudad, lo que causó efectos de emigración a grandes ciudades —pero del extranjero—, y las ciudades medias y pequeñas se estancaron transitoriamente, puesto que su capital humano calificado se dispersó, perdiendo competitividad.

Durante la década de los años 80 del siglo XX, la descentralización de la administración pública federal provocó que la metrópoli de la Ciudad de México, que tenía una hiperconcentración polarizada, se desocupara de oficinas públicas federales y algunas se fueron hacia ciudades cercanas a estas. En ese sentido, las ciudades poblanas resintieron ese efecto porque no estaban preparadas para ello. El temblor del año de 1985 aceleró este proceso de desconcentración con desorden.

La falta de instrumentos apropiados para la planeación del desarrollo urbano y su uso indebido como documento de legitimación hicieron que la planeación perdiera credibilidad, por tanto, no se resolvieron —justo a tiempo— los problemas urbanos emergentes. Además, había una evidente falta de innovación y renuencia a nuevos concep-



tos urbanos y sistemas de información geográfica que se estaban imponiendo en el mundo; también fue factor de atraso lo súbito del proceso urbano contingente.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, actualizada en noviembre de 2016, redefine el marco de actuación para la federación, estados y municipios, y dota de facultades e instrumentos modernos para el logro de la concurrencia gubernativa y la construcción del consenso social. Esta legislación reconoce que los procesos metropolitanos, conurbados y de ciudades son determinantes para la vida nacional. En la misma situación está la recuperación del desarrollo regional que se entiende con base en el aprovechamiento de las vocaciones productivas. Renovado el marco institucional federal, resta al estado actualizar su marco legal y ponerlo en concordancia con las nuevas figuras y principios —derecho a la ciudad y resiliencia—, instrucción que sustenta la Ley, y posteriormente actualizar los instrumentos operativos y normativos para que den resultados eficientes. En concreto, la coyuntura muestra condiciones para que el desarrollo territorial sea más equitativo, eficiente y resiliente.

De esta manera, es necesaria la actualización del Programa Estatal de Desarrollo Urbano vigente, puesto que no contiene el análisis metropolitano y conurbado en los términos que la ley general dicta, a escala estatal, y porque en la actualidad existe una mejor configuración regional del territorio, en relación con la productividad, sustentabilidad, accesibilidad y habitabilidad.

**LAS CONURBACIONES FUNCIONALES Y FÍSICAS  
SE CARACTERIZAN POR EXTENDERSE POR LOS  
CORREDORES ECONÓMICOS DEL TERRITORIO.**

# INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO PARA EL BIENESTAR

+ LAS CIUDADES QUE CUENTAN CON MEJOR TEJIDO URBANO SON MÁS FUNCIONALES.

**E**l patrón territorial de alta concentración —alta dispersión que caracteriza nuestro territorio— es el factor principal de la distribución pública desigual de bienes y servicios para el desarrollo humano. Es más que evidente que las grandes y medianas ciudades contienen las mejores obras públicas en infraestructura y equipamiento urbano.<sup>20</sup>

La infraestructura urbana encuentra mejores condiciones, sobre todo en los puntos clave del desarrollo regional. Asimismo, las ciudades que cuentan con mejor tejido urbano son más funcionales. Hay también una clara correlación entre distribución de infraestructura y equipamientos de calidad en las zonas y entornos urbanos con mayor calidad del hábitat natural.

*Es evidente que actuar sobre las zonas urbanas de más alta densidad y con problemas de pobreza debe ser una política pública prioritaria.*

Lo anterior explica que las zonas metropolitanas sean motores de desarrollo humano, pero que también operen como focos de atracción de la marginalidad rural que se transforma en urbana. Es evidente que actuar sobre las zonas urbanas de más alta densidad y con problemas de pobreza debe ser una política pública prioritaria. Por supuesto que las comunidades aisladas tienen problemas de dotación de servicios elementales, pero sus patrones de distribución muy dispersos conllevan a satisfacer sus necesidades de servicios hacia los centros de integración rural. Problema aparte son las conurbaciones lineales, porque ahí toda solución es compleja, incosteable y, en gran medida, no funcional, de manera que cada caso específico requiere una solución o respuesta especial.

20. CIDAC. *Infraestructura y desincorporación, alternativas para el futuro*. México: Diana, 1990.



La globalización ha impuesto su pauta al mundo moderno a través de la red mundial de metrópolis. No las crea, pero sí las maximiza como motores de modernidad, y las impone como el modo dominante de urbanización; sembrando contrastes sobre el territorio. Algunos urbanólogos han llegado a decir que imponen el ritmo a las políticas nacionales. En efecto, las metrópolis y las conurbaciones como vértices, donde se une lo global con lo local, detonan las energías regionales y extrapolan las contradicciones del desarrollo urbano; con ello, lo mismo se dan altos índices de desarrollo humano que altos índices de pobreza multidimensional, que incluyen carencia de infraestructuras y de equipamientos.

Así, en los últimos 25 años, el entorno inmediato de las zonas metropolitanas se vio beneficiado por importantes infraestructuras de conectividad regional, que activaron nuevos centros de desarrollo urbano. Lo súbito del crecimiento de los municipios en el corredor industrial propició un potente desorden en el crecimiento urbano y, por tanto, un déficit de infraestructuras y equipamientos básicos. La sobreoferta de suelo y la creciente demanda de agua y servicios se manifiestan en una brecha difícil de cerrar. Un factor adicional del desorden territorial fue la ambigüedad que hasta el año pasado existía en la atención de zonas metropolitanas, porque la ley, tratando de no afectar al municipio libre, no obligaba, solo recomendaba concertarse ante problemas metropolitanos emergentes de infraestructura y equipamiento. Otros elementos que influyeron en la pérdida de control del territorio fueron la pluralidad política re-nuente a negociaciones y algunas decisiones superiores que se sobreponían a las respuestas locales.

## EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO SE HALLA EN CORRELACIÓN CON LA DIMENSIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO DE LAS POBLACIONES.



Ante los panoramas adversos, cabe advertir que si algo han mostrado nuestras ciudades es la capacidad de sobrevivencia a la adversidad, lo cual significa que siempre es posible encontrar alternativas de solución a los grandes problemas urbanos. El proceso de distribución de infraestructura y equipamiento se halla en correlación con la dimensión y tasa de crecimiento de las poblaciones. Al respecto se vislumbran dos escenarios:

- El desorden en los usos de suelo urbano ambiental colapsa los sistemas de infraestructura y equipamientos existentes o bien los hace inaccesibles debido a las condiciones físicas del territorio. Esto acrecienta el círculo de pobreza urbana, que se expresa en segregación social, inequidad, falta de oportunidades para el desarrollo humano y aumento en el contraste entre altos niveles de vida y pobreza extrema.
- Por ello, la imagen deseada al respecto implica políticas resilientes en lo ambiental, incluyentes en lo social y equilibradas en lo territorial. Es en este sentido que se requiere innovación y cambio de perspectiva en la atención de los problemas de dotación de estándares mínimos de bienestar urbano.

# PLAN DE ACCIÓN





# EJE 3

## SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

### OBJETIVO GENERAL

Fortalecer el desarrollo territorial del estado para un mejor desarrollo humano, mediante criterios de equilibrio que vinculen el medio ambiente y la red policéntrica de ciudades, en aliento a sus vocaciones productivas e infraestructuras. Todo ello bajo una visión de habitabilidad, competitividad, cohesión social, diversidad económica y conservación sustentable del medio ambiente.

### ESTRATEGIA GENERAL

Actuar sobre las vocaciones productivas y aptitud territorial en las diferentes regiones del estado, vinculando los corredores nacionales y estatales con la conectividad regional y la accesibilidad a los centros urbanos; simultáneamente se incrementará la infraestructura social, se respetará el patrimonio natural y cultural y se actualizará el marco legal del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

## PROGRAMA 17 DESARROLLO LOCAL INTEGRAL

### OBJETIVO

Contar con centros urbanos con potencial regional.

### ESTRATEGIA

Detonar proyectos productivos y urbanos conforme a vocaciones económicas y aptitud de habitabilidad en suelo urbanizable.

### META

Contar con una legislación acorde con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento, Territorial y Desarrollo Urbano.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Promover acciones en beneficio de los centros de población con resonancia regional, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
2. Asesorar a los municipios para actualizar sus Programas Municipales de Desarrollo Urbano, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
3. Alentar iniciativas locales en la planeación y gestión del desarrollo del Estado, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones
4. Atender iniciativas locales, colegiadas y ciudadanas.
5. Gestionar fondos concurrentes y coordinar acciones con órganos públicos y privados para el desarrollo local.
6. Atender las necesidades de la población sobre el rescate de espacios públicos en coordinación con dependencias y entidades de los Gobiernos federal y municipal.
7. Asegurar que los equipamientos cuenten con los accesos apropiados para niños, discapacitados y ancianos, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
8. Coadyuvar en la definición de acciones de infraestructura y equipamiento para la población y en las actividades que generen desarrollo de manera equitativa, en coordinación con las unidades administrativas, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
9. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 18 APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Promover el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas naturales para el bienestar humano.

#### ESTRATEGIA

Utilizar de manera sostenible para el desarrollo urbano, los recursos del agua, bosque y selva, bajo principios de resiliencia y habitabilidad.

#### META

Diseñar un modelo integral de aprovechamiento sustentable de los recursos renovables y no renovables del estado.

1. Diseñar un sistema de indicadores ambientales para la entidad.
2. Realizar acciones de educación ambiental para que los niños, jóvenes y adultos respeten el entorno natural, y que permitan una mayor concientización sobre el uso responsable de los recursos naturales, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
3. Coordinar acciones para reducir la contaminación en las zonas metropolitanas de Puebla.
4. Monitorear la calidad del aire en la zona conurbada de la ciudad de Puebla.
5. Implementar acciones que propicien la mejora de la calidad del aire.
6. Fortalecer y actualizar la verificación vehicular, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Comisión Ambiental de la Megalópolis, con la finalidad de disminuir las emisiones a la atmósfera.
7. Implementar acciones que promuevan en la ciudadanía la cultura del agua.
8. Atender la planeación y gestión para el tratamiento de aguas servidas.
9. Regular el uso de suelo para evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y zonas de protección ecológica.
10. Emitir los dictámenes, factibilidades y autorizaciones correspondientes al impacto ambiental, uso de suelo, entre otros.
11. Manejar, en concurrencia con el Gobierno federal y los municipios, las áreas verdes en sus diferentes modalidades y en aquellas que lo requieran sin que sean áreas protegidas.
12. Implementar un programa de reforestación de áreas verdes y espacios públicos.
13. Actualizar el inventario de recursos naturales y ecosistemas para propiciar su aprovechamiento dentro de las Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción estatal en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
14. Impulsar la producción de especies nativas de árboles para la reforestación en la entidad.
15. Realizar acciones para prevenir incendios forestales y la degradación del suelo.
16. Identificar y proponer nuevas Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción estatal.
17. Aprovechar el patrimonio ecológico del estado para la investigación, recreación y desarrollo económico.
18. Promover la reforestación en zonas específicas.
19. Realizar acciones para optimizar la gestión del manejo integral de residuos de manejo especial.
20. Promover la restauración y conservación de corredores biológicos y ecosistemas naturales.

21. Promover actividades relacionadas con la conservación sustentable de la riqueza de flora y fauna en la entidad.
22. Monitorear la biodiversidad existente en el estado, para preservarla y proponer medidas de conservación.
23. Propiciar e implementar políticas públicas y legislación adecuada para la protección de la fauna del estado de Puebla.
24. Concurrir en la planeación y gestión de plantas de residuos sólidos municipales.
25. Realizar e implementar un programa de supervisiones a los rellenos sanitarios en el estado de Puebla, y dar asesoría a los ayuntamientos en materia de manejo de residuos sólidos y urbanos.
26. Implementar un Programa de Cuencas y Microcuencas Hidrológicas en el estado.
27. Establecer el acceso al agua potable como un derecho humano.
28. Integrar la información que proporcionen los prestadores de servicios y monitorear la red de infraestructura hidráulica para detectar áreas de oportunidad y mejora.
29. Promover la rehabilitación de las plantas de tratamiento del estado y proponer nuevos esquemas de innovación tecnológica para el tratamiento de aguas residuales en el estado.
30. Monitorear que los habitantes del estado tengan agua limpia y de calidad a través de la cloración y demás métodos aplicables en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
31. Fortalecer la operatividad de los organismos encargados de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a través de sus Órganos de Gobierno.
32. Asesorar a los prestadores de servicios respecto al esquema de precios y tarifas del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
33. Promover la cultura del agua en el estado, con enfoque a la educación, cuidado y prevención.
34. Desempeñar las funciones de prestador de servicios en el polígono de Ciudad Modelo.
35. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# PROGRAMA 19 MOVILIDAD, CONECTIVIDAD Y PROXIMIDAD

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Optimizar la movilidad, conectividad y conexión del sistema urbano al interior y exterior, para impulsar y consolidar polos de desarrollo incluyentes que eleven la calidad de vida de los poblanos.

### ESTRATEGIA

Impulsar sistemas de movilidad sustentable; mejorar la calidad del sistema carretero, ferroviario y aéreo, y generar condiciones de proximidad en los desplazamientos de la casa al trabajo.

### META

Elaborar y presentar la primera Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Puebla.

1. Diseñar e implementar el programa Integral de Vialidades Regionales en coordinación con otras unidades administrativas en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
2. Favorecer la integración sustentable de las localidades rurales (de afuera hacia adentro), con programas que involucren a las comunidades de la periferia en sistemas y subsistemas en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
3. Implementar un programa de caminos rurales y carreteras alimentadoras en localidades y municipios del estado en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
4. Rehabilitar y conservar la red de carreteras principales del estado que presenten un deterioro significativo, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
5. Construir distribuidores viales, libramientos, accesos, carreteras y puentes, priorizando aquellos que conecten a localidades, municipios y regiones que promuevan la productividad regional, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
6. Impulsar la construcción y el mantenimiento de caminos vecinales en coordinación con los tres órdenes de Gobierno y las unidades administrativas del Gobierno estatal en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Rehabilitar caminos principales que conecten polos de desarrollo, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
8. Realizar estudios de movilidad en zonas urbanas con conflictos vehiculares y de transporte público, así como en zonas de desarrollo económico y turístico.
9. Diseñar y ejecutar tercera línea de movilidad para la Red Urbana de Transporte Articulado (RUTA) bajo criterios de intermodalidad.
10. Promover una iniciativa de ley sobre movilidad sustentable con énfasis en las zonas metropolitanas del estado.
11. Promover el ordenamiento de paradas públicas para el aparcamiento y levantamiento de pasaje por parte del Sistema de Transporte Público.
12. Gestionar mejoras en el transporte público y en los sistemas de movilidad en general, en coordinación con los sectores público y privado, utilizando mecanismos de participación ciudadana.
13. Promover la inserción de nuevas rutas y mayores frecuencias de transporte público en comunidades y regiones alejadas o con poca accesibilidad a estos servicios.
14. Instalar el primer Consejo Estatal de Movilidad.

15. Desarrollar la Agenda de Coordinación Metropolitana en materia de Movilidad Sustentable.
16. Promover la red de movilidad alternativa amigable con el medio ambiente y con proximidad en las áreas de alta densidad.
17. Impulsar acciones para optimizar la movilidad urbana en la zona metropolitana de Puebla.
18. Innovar las tecnológicas en el transporte público.
19. Instalar, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, botones de pánico en todo el sistema de transporte RUTA y, en lo posible, en los sistemas de transporte público urbano.
20. Diseñar e implementar el Programa Integral de Capacitación y Fortalecimiento al Sistema de Transporte Público.
21. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, la primera Red de Combustible con soporte en gas natural para la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.
22. Consolidar y operar el proyecto de la Vía Recreativa Metropolitana.
23. Promover la construcción de infraestructura peatonal y ciclista en municipios y regiones.
24. Impulsar el uso de infraestructura y medios alternativos de transporte no motorizado.
25. Implementar campañas educativas para fomentar la cultura vial en el estado.
26. Realizar estudios de factibilidad para la construcción de infraestructura vial en los derechos de vía de CFE y de Pemex.
27. Proyectar circuitos de movilidad que permitan acceder a las comunidades de alta y muy alta marginación en el seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
28. Coordinar con los ayuntamientos ejercicios de urbanismo táctico en zonas urbanas.
29. Realizar supervisiones y atender trámites relacionados con el transporte público.
30. Optimizar los procedimientos de permisos y circulación del transporte público y mercantil.
31. Promover el uso de tecnologías para el control y pacificación del tránsito vehicular, así como para la aplicación de sanciones.
32. Promover e impulsar la aplicación de la jerarquía de la movilidad (Peatón - Ciclista - Transporte Público - Transporte de carga - Autos y motos) en la infraestructura vial nueva y existente.
33. Impulsar el transporte público con equipamiento apropiado para niñas, niños y adolescentes, ancianos y discapacitados, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
34. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 20

# IMPULSO AL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y DESARROLLO URBANO

### OBJETIVO

Corregir las pausas y tendencias de la urbanización que afecta a los ecosistemas y agrosistemas.

### ESTRATEGIA

Impulsar ciudades compactas, resilientes, con criterios de movilidad universal y, por tanto, competitivas en lo regional.

### META

Contar con dos instrumentos metropolitanos de planeación urbana y territorial.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Promover la actualización de los Programas Estatal, Metropolitanos, Municipales, Subregionales y de Centros de Población, que han adquirido nuevo valor de centralidad potencial, en concordancia con la nueva Ley General de Asentamientos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
2. Identificar zonas urbanas en proceso de conurbación y consolidación, y proponer la elaboración de proyectos en las diferentes regiones del estado.
3. Actualizar el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, en el seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
4. Promover la elaboración de proyectos de desarrollo urbano con un enfoque de sostenibilidad, a fin de asegurar el bienestar presente y futuro de niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) y en el marco del Sistema Estatal para la igualdad entre Mujeres y Hombres.
5. Aprovechar la presencia de Puebla en la red nacional de metrópolis y las opciones de acceso al Fondo metropolitano.
6. Proponer ajustes a las demarcaciones regionales en relación con los sistemas urbanos emergentes y con vocación innovadora en el seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Promover la modernización de equipamientos de abasto bajo principios de limpieza y reciclado e imagen urbana, en conjunto con los Gobiernos federal y municipal.
8. Alentar proyectos productivos como en rastros TIF, pasteurizadoras, reciclados orgánicos, agricultura urbana, urbes verdes y eficiencia energética.
9. Realizar la propuesta de creación de una instancia que atienda la problemática y de soluciones de alcance metropolitano.
10. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 21 INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO PARA EL BIENESTAR

### OBJETIVO

Promover la coordinación con los Gobiernos federal y municipal para la dotación planeada de infraestructura y equipamiento de las metrópolis y, sobre todo, en los municipios que indican estancamiento social.

### ESTRATEGIA

Diseñar y promover políticas públicas transversales en donde concurren los tres niveles de Gobierno en dotación de infraestructura y equipamiento.

### META

Disminuir la brecha de desarrollo entre las siete regiones económicas del estado, en equipamientos e infraestructura.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Diseñar y ejecutar el programa Presupuesto Participativo, en coordinación con los Gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil.
2. Generar y ejecutar un programa estratégico de conectividad e infraestructura que fomente el desarrollo económico del estado en seguimiento al Desarrollo Equitativo de las Regiones.
3. Generar y ejecutar un programa estratégico de infraestructura y equipamiento básico y social, en coordinación con las unidades administrativas en seguimiento al Desarrollo Equitativo de las Regiones.
4. Atender las necesidades de rescate de espacios públicos, en coordinación con las unidades administrativas.
5. Realizar un estudio sobre la situación actual de infraestructura destinada para la seguridad del estado, y ejecutar acciones estratégicas que generen nuevos espacios, rehabiliten y conserven los existentes.
6. Coordinar, con el Gobierno federal y los Gobiernos municipales, acciones de infraestructura y equipamiento.
7. Definir y ejecutar acciones de infraestructura con el fin de proveer agua de calidad para el consumo humano y para las actividades que generen desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas.
8. Promover la participación de los especialistas de colegios, universidades y sociedad organizada para proporcionar servicios básicos de calidad.
9. Generar condiciones de concurrencia metropolitana, a través de la dirección de Zonas Metropolitanas de la federación (Sedatu), para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de la entidad.
10. Promover que los equipamientos federales, estatales y municipales, en espacios abiertos, cuenten con elementos apropiados para su uso por mujeres, niños y niñas, discapacitados y ancianos, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
11. Implementar acciones para la creación de espacios públicos y recreativos con elementos apropiados para su uso por mujeres, niños y niñas, discapacitados y ancianos, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) y en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
12. Promover la remodelación de inmuebles y centros urbanos que generen identidad, hito natural, histórico y arquitectónico, entre otros.
13. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# EJE 3. SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

## OBJETIVO GENERAL

Fortalecer el desarrollo territorial del estado para un mejor desarrollo humano, mediante criterios de equilibrio que vinculen el medio ambiente y la red policéntrica de ciudades, en aliento a sus vocaciones productivas e infraestructuras. Todo ello bajo una visión de habitabilidad, competitividad, cohesión social, diversidad económica y conservación.

## ESTRATEGIA GENERAL

Actuar sobre las vocaciones productivas y aptitud territorial en las diferentes regiones del estado, vinculando los corredores nacionales y estatales con la conectividad regional y la accesibilidad a los centros urbanos; simultáneamente se incrementará la infraestructura social, se respetará el patrimonio natural y cultural y se actualizará el marco legal del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

## PROGRAMA 17. DESARROLLO LOCAL INTEGRAL

**OBJETIVO:** Contar con centros urbanos con potencial regional.

**ESTRATEGIA:** Detonar proyectos productivos y urbanos conforme a vocaciones económicas y aptitud de habitabilidad en suelo urbanizable.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, SUSTENTABILIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## PROGRAMA 18. APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES

**OBJETIVO:** Promover el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas naturales para el bienestar humano.

**ESTRATEGIA:** Utilizar de manera sostenible para el desarrollo urbano, el recurso del agua, bosque y selva, bajo principios de resiliencia y habitabilidad.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, SUSTENTABILIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## PROGRAMA 19. MOVILIDAD, CONECTIVIDAD Y PROXIMIDAD

**OBJETIVO:** Optimizar la movilidad, conectividad y conexión del sistema urbano al interior y exterior, para impulsar y consolidar polos de desarrollo incluyentes que eleven la calidad de vida de los poblanos.

**ESTRATEGIA:** Impulsar sistemas de movilidad sustentable; mejorar la calidad del sistema carretero, ferroviario y aéreo y generar condiciones de proximidad en los desplazamientos de la casa al trabajo.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, MOVILIDAD Y TRANSPORTES

## PROGRAMA 20. IMPULSO AL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y DESARROLLO URBANO

**OBJETIVO:** Corregir las pausas y tendencias de la urbanización que afectan a los ecosistemas y agrosistemas.

**ESTRATEGIA:** Impulsar ciudades compactas, resilientes, con criterios de movilidad universal y, por tanto, competitivas en lo regional.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, SUSTENTABILIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## PROGRAMA 21. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO PARA EL BIENESTAR

**OBJETIVO:** Promover la coordinación con los Gobiernos federal y municipal para la dotación planeada de infraestructura y equipamiento de las metrópolis y, sobre todo, en los municipios que indican estancamiento social.

**ESTRATEGIA:** Diseñar y promover políticas públicas transversales en donde concurran los tres niveles de Gobierno en dotación de infraestructura y equipamiento.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, MOVILIDAD Y TRANSPORTES

# INDICADORES ESTRATÉGICOS

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Superficie de áreas naturales protegidas de competencia estatal</b>	<i>Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla (SDRSOT)</i>	Zonas del territorio estatal sobre las que el estado ejerce su soberanía y jurisdicción en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas.	2015	74 067 hectáreas
<b>Ranking del Subíndice del Manejo Sustentable del Medio Ambiente en el Índice de Competitividad Estatal</b>	<i>Instituto Mexicano de Competitividad (Imco)</i>	La capacidad de los estados para relacionarse de manera sostenible y responsable con los recursos naturales y su entorno. Este provee información sobre la disponibilidad y administración del agua, aire y residuos sólidos.	2014	25 (48 puntos)
<b>Emisión de contaminantes por partículas suspendidas con diámetros menores de 2.5 micrómetros</b>	<i>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT)</i>	El material particulado respirable presente en la atmósfera de nuestras ciudades en forma sólida o líquida (polvo, cenizas, hollín, partículas metálicas, cemento y polen, entre otras) y cuyo diámetro aerodinámico es menor que 2.5 micrómetros. (A menor valor del resultado, es mejor).	2011	34 mil 537 toneladas (lugar 5 a nivel nacional)
<b>Vehículos de motor registrados en circulación, camiones y camionetas para carga</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	El número de vehículos de motor, camiones y camionetas para carga registrados en circulación.	2015	1 366 819 unidades (lugar 9 a nivel nacional)
<b>Explotación de acuíferos</b>	<i>Instituto Mexicano de Competitividad (Imco)</i>	El agua extraída de los acuíferos como proporción del agua recargada de manera natural a estos. Entre más grande sea esta relación, mayor es el nivel de explotación.	2008	0.26 (Lugar 10 a nivel nacional)
<b>Volumen tratado de aguas residuales</b>	<i>Comisión Nacional de Agua (Conagua)</i>	El efluente de aguas al que se le da un tratamiento de separación de contaminantes, a través de métodos biológicos o fisicoquímicos, que fue utilizada en las actividades diarias de localidades urbanas y rurales, domésticos e industriales. (A mayor valor del resultado es mejor).	2015	0.6 Litros por segundo por cada mil personas (lugar 24 a nivel nacional)

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Eficiencia económica del uso de agua en la agricultura</b>	<i>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)</i>	La capacidad de las entidades federativas en la implementación de mecanismos para inducir el gasto en agua para la producción agrícola. (A mayor valor del resultado, es mejor).	2015	8 096 por hectómetro cúbico (lugar 14 a nivel nacional)
<b>Volumen de residuos sólidos generados</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	La cantidad de residuos sólidos producidos por las personas en la entidad. (A menor valor del resultado ,es mejor).	2016	327 kilogramos por persona (lugar 13 a nivel nacional)
<b>Disposición adecuada de residuos sólidos</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	Porcentaje de hogares que disponen adecuadamente sus residuos sólidos.	2015	83.2% (Lugar 20 a nivel nacional)
<b>Líneas de la Red Urbana del Transporte Articulado (RUTA)</b>	<i>Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes del estado de Puebla</i>	El número de líneas que atienden la movilidad de las personas en la zona conurbada de la Red Urbana del Transporte Articulado (RUTA).	2016	2 (línea 1: 18.5 kilómetros, línea 2: 13.8 kilómetros)
<b>Porcentaje en gasto verde</b>	<i>Instituto Mexicano de Competitividad (Imco)</i>	El gasto en el combate al cambio climático y el gasto en acciones ambientales que hacen las entidades federativas mexicanas.	2012	4.57% (Lugar 1 a nivel nacional)
<b>Ranking Ciclo ciudades</b>	<i>Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)</i>	Promoción de políticas públicas para la movilidad no motorizada (bicicleta) como medio de transporte. (A menor valor del resultado, es mejor).	2015	3

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Porcentaje de población ocupada que se traslada al lugar de trabajo en bicicleta</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	Población que utiliza bicicleta para trasladarse al lugar de trabajo.	2015	8.41% (lugar 7 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de población ocupada que se traslada al lugar de trabajo en taxi, combi o colectivo</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	Porcentaje de población que utiliza medios de transporte público convencional para trasladarse al lugar de trabajo.	2015	36.78% (lugar 8 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de población ocupada que se traslada al lugar de trabajo en vehículo particular</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	Porcentaje de población que utiliza medio de transporte particular.	2015	17.12% (lugar 28 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de población ocupada que se traslada al lugar de trabajo en metro, metrobús o tren ligero</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	Población que utiliza medios de transporte público masivo para trasladarse al lugar de trabajo. Al no existir metro ni tren ligero en Puebla, se alcanza dicha posición derivado de la implementación de la Red Urbana de Transporte Articulado RUTA 1 y 2.	2015	0.15% (lugar 7 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de población ocupada que se traslada al lugar de trabajo caminando</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	Porcentaje de población que se traslada a pie al lugar de trabajo.	2015	31.52% (lugar 6 a nivel nacional)
<b>Red Carretera Avanzada</b>	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</i>	Porcentaje de carreteras que son de alimentadoras estatales o troncales federales.	2014	55.00% (lugar 10 a nivel nacional)

*\*Los indicadores establecidos para el seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018 están sujetos a las metodologías internas que aplica cada una de las instancias evaluadoras.*



# PLAN ESTATAL DE **DESARROLLO**

— PUEBLA 2017 · 2018 —

**José Antonio Gali Fayad**  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL

## **EJE 4.** **TRANQUILIDAD PARA TU FAMILIA**



SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN  
SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

FOTOGRAFÍA  
COORDINACIÓN DE FOTOGRAFÍA DEL GOBERNADOR  
JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD



**PUEBLA**  
*Sigue*





**EJE 4.  
TRANQUILIDAD  
PARA TU FAMILIA**

# MODELO DE GOBIERNO

## ¿QUÉ BUSCAMOS?

Establecer un esquema de actuación institucional, sustentado en la planeación, programación, presupuestación, evaluación, orden y control, con apoyo de indicadores estratégicos y de gestión, que permita contar con una administración pública de corte gerencial y con base en resultados.

## PRINCIPIOS BASE



**Diseñar y operar** un sistema integral para la formulación ordenada de alternativas de acción que permitan incluir la participación social como una práctica común en el actuar del Gobierno.



**Establecer compromisos** certeros, claros y medibles con alta viabilidad administrativa, financiera y política.



**Contribuir al fortalecimiento del Sistema de Planeación Democrática** y la consolidación del modelo gubernamental de Presupuesto con base en Resultados.

## BENEFICIOS



**Integrar** un marco de actuación ordenado y coherente.



**Contar** con propuestas que contribuyan al desarrollo integral y sustentable de la entidad.



**Promover** la participación ciudadana corresponsable.



**Incrementar** los niveles de legitimidad y gobernabilidad.



**Fomentar** una relación productiva entre gobierno y sociedad.



**Someter** al juicio ciudadano la actuación del Gobierno.



**Sentar** las bases del Presupuesto basado en Resultados.

# ¿CÓMO FUNCIONA?



## FORTALECIENDO

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO  
PARA ENTREGAR RESULTADOS



## DIFUNDIENDO

LA METODOLOGÍA DE  
GESTIÓN PARA RESULTADOS GpR



## PRIORIZANDO

PRODUCTOS Y/O SERVICIOS



## REALIZANDO

UNA PROGRAMACIÓN PARA MEDIR  
LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO



## ASIGNANDO

PRESUPUESTO EN ATENCIÓN AL  
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



## MEJORANDO

EL SISTEMA DE INDICADORES  
PARA EVALUAR EL TRABAJO GUBERNAMENTAL



## RENOVANDO

LOS LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN  
PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN



## COORDINANDO

PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN,  
PRESUPUESTACIÓN, EJECUCIÓN,  
EVALUACIÓN Y CONTROL



## APOYANDO

A LOS 217 MUNICIPIOS PARA SU  
ALINEACIÓN AL MODELO DE GOBIERNO

# ESTRUCTURA Y LÓGICA DE ACTUACIÓN

## PLANTEAMIENTO GENERAL

Construcción conceptual del eje de gobierno: en él se explica qué se entiende, cuál es su significado y razón de ser. Se exponen las condicionantes más importantes, así como las dimensiones de análisis sobre las que descansará el Análisis Causal Específico.

## ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

Investigación específica por eje de gobierno con base en las dimensiones generales, identificadas en el Planteamiento General. Su integración considera, como principio base de actuación, la sistematización de información referente a las situaciones más representativas para el correcto funcionamiento del Gobierno, que genere mayores beneficios a la sociedad, bajo una relación de causa-efecto.

## PLAN DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Postulación enunciativa de los programas de gobierno sobre los que descansará el funcionamiento de la administración y en el que se muestran, de manera general, las áreas participantes y responsables de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la administración.

## PROGRAMAS DE GOBIERNO

Constructo teórico que permite clarificar y desagregar el actuar de la autoridad al establecer objetivos, estrategias, metas y líneas de acción específicas para la organización gubernamental; en estas últimas se consideran las actividades administrativas y operativas que darán sentido de orden y coherencia al Gobierno, así como los proyectos estratégicos para la transformación de la realidad en la entidad y el cumplimiento de los compromisos establecidos por la administración.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

Estructuración de acciones que se traducirán en planes, programas o proyectos, que se agrupan en torno a los programas de gobierno establecidos; estas se realizarán a lo largo del periodo de gobierno de acuerdo con el objetivo y con base en la estrategia definida. Para su postulación se consideran mandatos constitucionales e indicadores de referencia nacionales e internacionales que califican el actuar gubernamental, mismos que se presentan en una línea base de referencia.

## INDICADORES ESTRATÉGICOS

Es la presentación sistematizada de datos soportados por resultados comprobables, con referencia nacional e internacional, que permite establecer un panorama de referencia en la actualidad y vincular la información con el proceso de toma de decisiones, para generar escenarios y estudios prospectivos que permitan actuar con método ante las vicisitudes propias de la administración.





# PLANTTEAMVIENTO GENERAL





“DESDE HACE QUINCE AÑOS, LA CRIMINALIDAD Y LA SEGURIDAD PÚBLICA SE HAN CONVERTIDO EN TEMAS CENTRALES PARA LA ATENCIÓN PÚBLICA A LO LARGO DEL CONTINENTE AMERICANO”. FUNDAR A. C.

“La violencia es el miedo a los ideales de los demás”. Mahatma Gandhi

# PLANTEAMIENTO GENERAL

+ "LA SEGURIDAD INDIVIDUAL ES UN FACTOR DETERMINANTE PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS". OCDE



*56.4% de los poblanos mayores de edad considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día la entidad.*  
INEGI, 2016

**C**onstruir un estado seguro constituye una liberación para las capacidades humanas. La sociedad puede vivir en tranquilidad, con certeza y en armonía social, libre de las estructuras de sometimiento y temor que enfrentamos hoy en día.

Así, se introduce una mayor vitalidad social en la gente que recupera la confianza cívica. Además, se refrenda el orgullo en su casa común y el honor de formar parte de una comunidad que ha encontrado mejores caminos para desarrollarse.

De modo que estar en un Estado constitucional de derecho es vivir regido por normas en un entorno de certidumbre, legalidad, derechos humanos y seguridad. Si esta idea no se traduce en beneficios o costos tangibles para la sociedad, entonces será difícil que la cultura de la legalidad permee la conciencia de las personas y de las comunidades.

Las tendencias nacionales e internacionales en materia de seguridad establecen que mantener la paz social implica el diseño de esquemas integrales para el corto, mediano y largo plazos.

La inseguridad tiene efectos negativos directos e indirectos en diferentes campos: en la salud pública, en la educación, en los sistemas jurídico y político, en el capital social,



cultural y humano, y en la economía. Por lo tanto, es necesario un plan específico en materia de seguridad pública, íntimamente ligado al ejercicio real de las libertades, para el desarrollo integral de las y los poblanos.

El objetivo urgente consiste en mantener la tranquilidad y paz social; si es posible, con la participación de la ciudadanía. En lo estratégico se trata de fortalecer el marco legal, la justicia y la cultura de legalidad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propone colocar la seguridad en el centro de la agenda de gobierno e integrar políticas que respondan a los principios de integralidad, protección y corresponsabilidad. Desde esta perspectiva, resulta impostergable establecer una agenda de seguridad coherente con la idea del desarrollo humano, que resuelva lo urgente y lo estratégico e impulse decididamente la participación ciudadana en las tareas de prevención y denuncia. Esto es necesario, no solo por el bien del estado, sino por el de las personas y las familias que lo conforman.

Gobernabilidad y seguridad están íntimamente ligados en el Estado constitucional de derecho y son factores indispensables en toda política interior para generar un escenario de concordia ciudadana.

En suma, la propuesta general consiste en establecer una política de seguridad con pilares fundamentales contenidos en este eje (véase esquema 4.1).

#### ESQUEMA 4.1 PILARES DEL EJE



“LA CONDICIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA SIGNIFICA EL ORDEN Y PAZ PÚBLICO, EN EL QUE ESTÉN GARANTIZADOS TANTO LA INTEGRIDAD FÍSICA Y LOS DERECHOS DE LOS INDIVIDUOS Y SUS BIENES”.  
 FUNDAR A. C.

Fuente: Elaboración propia.

# ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

+ “EL DELITO PUEDE OCASIONAR LA PÉRDIDA DE VIDAS Y PROPIEDADES, ASÍ COMO CAUSAR DOLOR FÍSICO, ESTRÉS POSTRAUMÁTICO Y ANSIEDAD”. OCDE

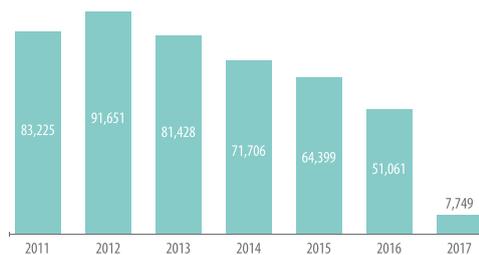
## SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es un componente indispensable para garantizar la convivencia social, estimular la competitividad y productividad de la economía e impulsar el desarrollo político de una sociedad. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, “comprende el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos para gozar de una vivencia cotidiana segura y pacífica con respeto a las normas y a la cultura de la legalidad” y “va más allá del combate contra el delito, pues abarca un amplio abanico de conceptos que van desde el cumplimiento de las leyes, la resolución de conflictos y la eficiencia del sistema de justicia y penitenciario”.

Por eso una de las obligaciones del Estado se centra en crear las condiciones necesarias para que las personas ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad y estabilidad. Esto permite, en primer lugar, el desarrollo pleno de sus aptitudes y capacidades y, en segundo, generar un clima de concordia y de cohesión social. En ese sentido, la seguridad es una condición necesaria para la libertad, para el desarrollo humano y para el crecimiento democrático.

De acuerdo con la estadística de la Incidencia Delictiva del Fuero Común Estatal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), del año 2011 al primer bimestre de 2017, el estado de Puebla ha tenido un promedio de 73 mil 911 delitos por año. Se consideran todos los delitos de competencia estatal. El año 2012 fue el que más incidencias registró y el 2016 el que menos (51 mil 61). Sin embargo, a partir del año 2012 han disminuido los delitos. Esto da cuenta de una estrategia existente para combatir la delincuencia (véase gráfica 4.1).

GRÁFICA 4.1  
TOTAL DE DELITOS POR AÑOS (2011-2017)



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

A continuación se realiza un análisis sobre los delitos del fuero común más representativos por su impacto en la sociedad y su comportamiento en los últimos seis años.

La afectación al patrimonio de una persona por la sustracción de sus bienes, comúnmente denominado robo, es el delito que más afecta a los poblados. De acuerdo con las categorías, puede ser con o sin violencia. Afecta más a transportistas y transeúntes, así como para sustraer vehículos y objetos de casas habitación o negocios.

De acuerdo con los datos del SESNSP, los niveles más altos de robo se presentaron durante 2012, con 39 mil 359 eventos. Desde ese año ha habido una reducción considerable. Los registros van de 3 % entre 2012 y 2013 y 24% de disminución entre 2014 al 2015. Es decir, en cuatro años se logró bajar 46 % la incidencia en robo común (véase gráfica 4.2).

Más de 33 % de los casos de robo fue cometido con violencia, es decir, se empleó algún tipo de intimidación física o moral hacia las víctimas (véase gráfica 4.3).

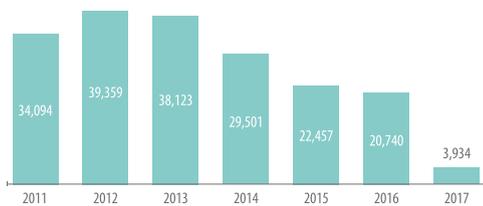
De igual manera, en ese mismo periodo se registraron más robos a transeúntes (31.6 %), seguido por el robo de vehículos (25.5 %) (véase gráfica 4.4).

Por lo anterior, debe ponerse especial énfasis en una estrategia de proximidad policial cercana a las personas y a sus bienes.

Los delitos patrimoniales se encuentran tipificados en los códigos penales. Son aquellos que causan detrimento, perjuicio o pérdida total de dinero y bienes muebles o inmuebles de las personas. De modo que el fraude, despojo, abuso de confianza, daño en propiedad ajena y extorsión son delitos patrimoniales.

En el periodo de estudio hubo un total de 73 mil 970 delitos patrimoniales. La ratificación de un estado seguro se verifica con la disminución considerable de la comisión de este tipo de delitos. Durante 2016 estas violaciones se cometieron menos veces en comparación con los años anteriores (véase gráfica 4.5).

**GRÁFICA 4.2**  
**ROBO COMÚN (2011-2017)**



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

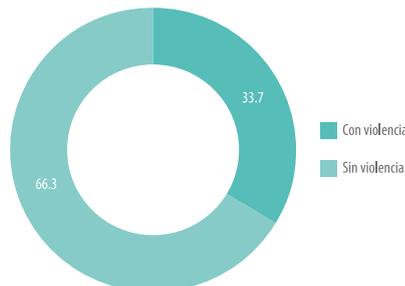
**GRÁFICA 4.4**  
**ROBO POR SUBTIPO\* (PORCENTAJE)**



\* No se toma en cuenta la clasificación de "Otros".

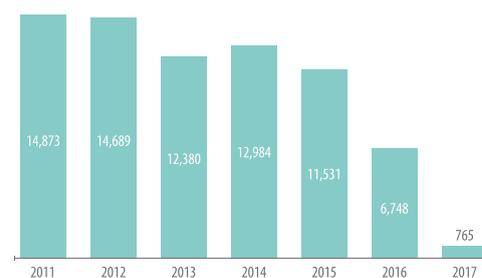
Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

**GRÁFICA 4.3**  
**TIPO DE ROBO (PORCENTAJE)**



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

**GRÁFICA 4.5**  
**DELITOS PATRIMONIALES (2011-2017)**



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

“En México, casi el 40% de las personas afirman sentirse seguras al caminar solas de noche”.  
OCDE

“LA VIDA ES EL VALOR SUPREMO DE TODO SER HUMANO Y, POR TANTO, EL PRIMERO Y PRINCIPAL VALOR QUE DEBE SER OBJETO DE UNA ADECUADA PROTECCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL POR PARTE DEL ESTADO”. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Del universo de delitos patrimoniales registrados, del año 2011 a febrero de 2017, los más frecuentes fueron: daño en propiedad ajena y fraude. Ambos concentran 75 % del total de este grupo de delitos (véase gráfica 4.6).

El delito de lesiones, en general, disminuyó de 2011 a 2014. Sin embargo, para 2015 volvió a aumentar, aunque en menor medida que los delitos cometidos durante 2011. No obstante, aumentó en más de mil 600 delitos respecto al año anterior. En 2016 nuevamente disminuyó, incluso más que en los cinco años anteriores (véase gráfica 4.7).

Las lesiones se califican según haya dolo o culpa. En el primer tipo, el agresor tiene la clara intención de causar heridas a la víctima; en el segundo, a pesar de que quien comete el delito no tiene la intención, causa algún daño físico a una persona. El mayor número de lesiones fue con dolo (74%) desde 2011 al primer bimestre de 2017 (véase gráfica 4.8).

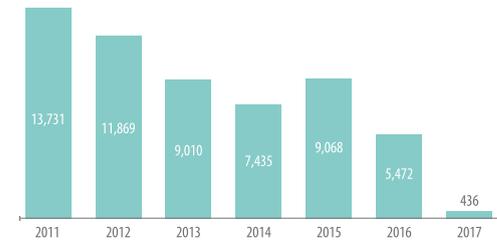
Los homicidios registrados entre enero de 2011 y febrero de 2017 fueron 7 mil 371, con un promedio de 100 delitos por mes. En los años 2013 y 2014 fueron menos las trasgresiones cometidas; se registraron hasta 900 casos. Es importante continuar con estrategias que disminuyan estos delitos (véase gráfica 4.9).

GRÁFICA 4.6  
DELITOS PATRIMONIALES POR TIPO



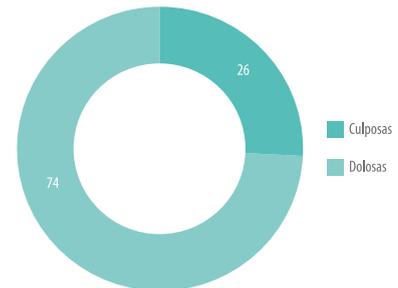
Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

GRÁFICA 4.7  
LESIONES (2011-2017)



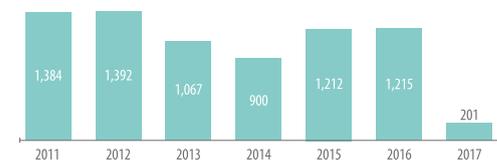
Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

GRÁFICA 4.8  
PORCENTAJE POR TIPO DE LESIONES



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

GRÁFICA 4.9  
HOMICIDIOS (2011-2017)



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.



Las violaciones sexuales disminuyeron en los años 2013 y 2014. Sin embargo, para 2015 se elevaron nuevamente, aunque no como en 2011.

Es necesario mantenerse firme en el combate a este delito que afecta la libertad, principalmente de las mujeres, niñas, niños y adolescentes (véase gráfica 4.10).

El estupro, también identificado como delito sexual, refiere a la cópula entre una persona mayor de edad y otra de entre 12 y 18 años. Este delito ha sido de los más difíciles de combatir. El histórico muestra que la disminución más considerable fue del año 2014 a 2015. Se logró una disminución de 36 delitos, equivalente a 17 % (véase gráfica 4.11).

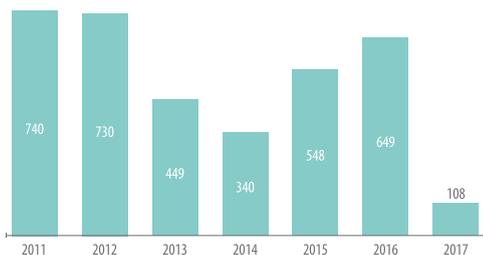
La privación de la libertad o secuestro se considera, a nivel nacional, como delito de alto impacto, por el temor que infunde en la población. No obstante, es de los que menos se registran en la entidad. De 63 secuestros registrados en el año 2011, para el siguiente año se logró una disminución de más de 50 %. En 2012 se registraron 29, y a partir de esa fecha no se ha elevado el número de delitos (véase gráfica 4.12).

Las amenazas, clasificadas en el rubro de otros delitos, consisten en un ataque a la tranquilidad personal en el normal desarrollo de la vida o un bien jurídico. Los niveles más altos se registraron en el año 2013, con 6 mil 311 eventos, y en menor cantidad el año pasado, con 2 mil 54 delitos (véase gráfica 4.13).

Claramente, se observa una disminución considerable de los delitos que más afectan a los poblanos. Sin embargo, no debe bajarse la guardia. Factores externos, como el desempleo, la pérdida de valores y la ocasión para delinquir, facilitan que las personas se arriesguen a cometer algún ilícito.

El delito que más se registró en el periodo comprendido de enero de 2011 a febrero de 2017, fue el robo común, con 53.1 % de los ilícitos analizados cometidos. Le siguieron los delitos patrimoniales, con 21 % (véase gráfica 4.14).

**GRÁFICA 4.10**  
**DELITOS SEXUALES (2011-2017)**



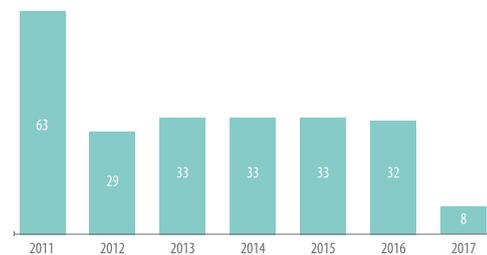
Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

**GRÁFICA 4.11**  
**ESTUPRO (2011-2017)**



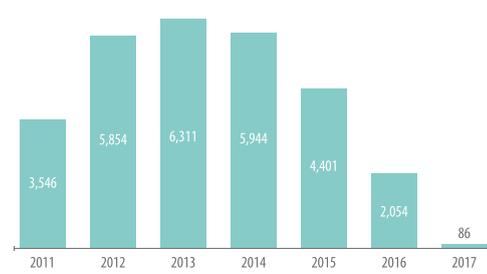
Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

**GRÁFICA 4.12**  
**SECUESTRO (2011-2017)**



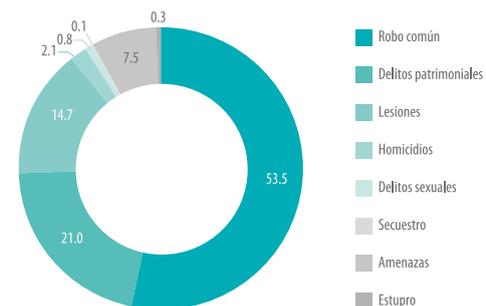
Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

**GRÁFICA 4.13**  
**AMENAZAS (2011-2017)**



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

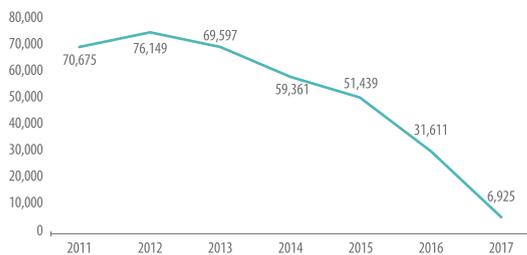
**GRÁFICA 4.14**  
**PORCENTAJE POR TIPO DE DELITOS**



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

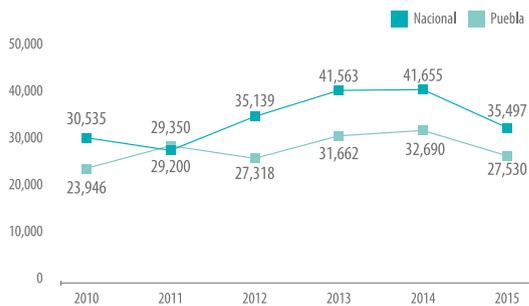


**GRÁFICA 4.15**  
**TENDENCIA DE LA INCIDENCIA DELICTIVA (2011-2017)**



Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, SESNSP, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y primer bimestre de 2017.

**GRÁFICA 4.16**  
**TASA DE DELITOS POR CADA 100 MIL HABITANTES (2010-2015)**



Fuente: Envipe, INEGI, 2015 y 2016.

El año en que más se registraron eventos delictivos fue 2012. Esta situación corrobora la existencia de una estrategia eficaz. Es un gran reto dar pasos firmes, seguros y bien orientados contra la delincuencia para consolidar un estado tranquilo (véase gráfica 4.15).

Otro aspecto que importa para evaluar si existe seguridad en un estado es la percepción de la ciudadanía sobre su entorno más próximo. Cómo se siente la población impacta en su calidad de vida.

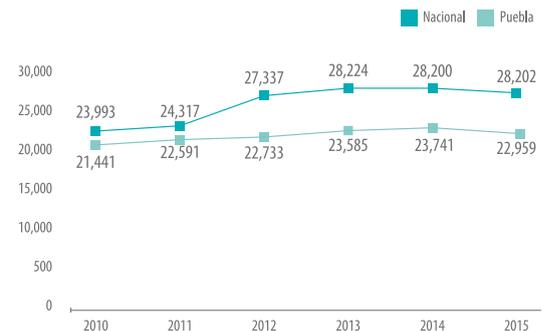
La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), proporciona información sobre el grado y naturaleza de los delitos. Además, recaba datos acerca de la percepción ciudadana sobre las políticas y desempeño de las autoridades encargadas de la seguridad pública y combate a la delincuencia.

La Envipe mide delitos que afectan de manera directa a las víctimas o a los hogares: robo total de vehículo, robo parcial de vehículo, robo en casa habitación, robo o asalto en la calle o transporte público, robo en forma distinta a las anteriores (como carterismo, allanamientos, abigeato y otros tipos de robo), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros, delitos sexuales y otros).

La encuesta registró que en 2010 y en el periodo comprendido entre 2012 y 2015, Puebla se encontró por debajo de las cifras nacionales en la tasa de delitos por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más. La diferencia mínima fue de 2.5 %, en 2014, y la máxima en 2013, de 23.8 %. Solamente en 2011 superó el índice nacional (véase gráfica 4.16).

De igual forma, la tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes fue menor en Puebla, comparada con la cifra nacional, entre los años 2010 y 2015 (véase gráfica 4.17).

**GRÁFICA 4.17**  
**TASA DE VÍCTIMAS DE DELITO POR CADA 100 MIL HABITANTES (2010-2015)**



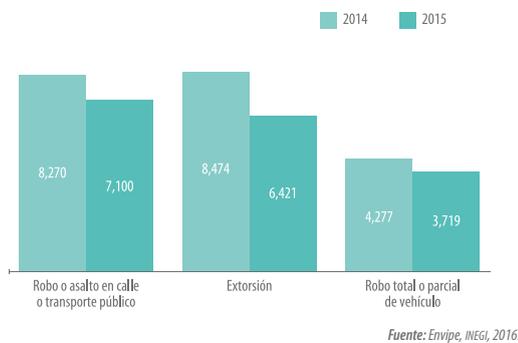
Fuente: Envipe, INEGI, 2016.

La misma encuesta<sup>1</sup> registró que para la población de 18 años y más en el estado de Puebla los delitos más frecuentes por cada 100 mil habitantes fueron el robo o asalto en calle o transporte público (25.8 %), la extorsión (23.3 %) y el robo total o parcial de vehículo (13.5 %). No obstante, para 2015 los delitos más recurrentes disminuyeron considerablemente (véase gráfica 4.18).

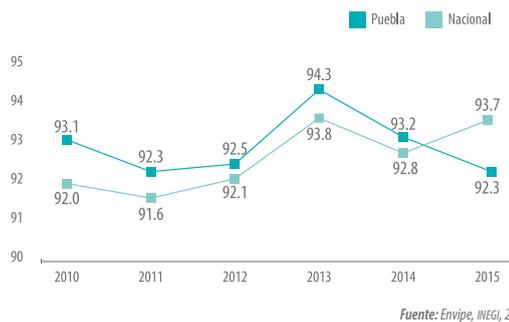
La Envipe estima que durante 2015 se denunció 12.6 % de los delitos cometidos. De ellos, se inició la averiguación previa en el Ministerio Público en 61.5 % de los casos. Asimismo, del universo de delitos cometidos, sólo 7.7 % llegó a una averiguación previa.

Lo anterior lleva a presentar la cifra negra,<sup>2</sup> que son los delitos no denunciados y los denunciados que no iniciaron averiguación previa. Ello refleja que en el año 2015, Puebla, por primera ocasión en los últimos seis años, se encontró debajo del porcentaje nacional. Esta situación da cuenta de que se ha realizado una labor importante para que más ciudadanos denuncien ilícitos (véase gráfica 4.19).

**GRÁFICA 4.18**  
**TASA DE DELITOS MÁS FRECUENTES POR TIPO**  
(2014-2015)

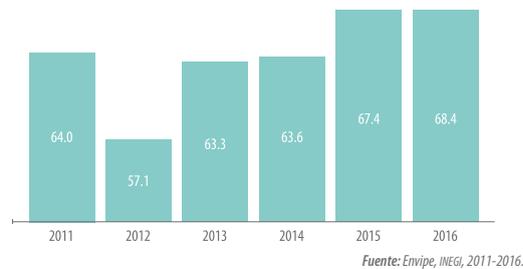


**GRÁFICA 4.19**  
**CIFRA NEGRA 2010-2015 (PORCENTAJE)**



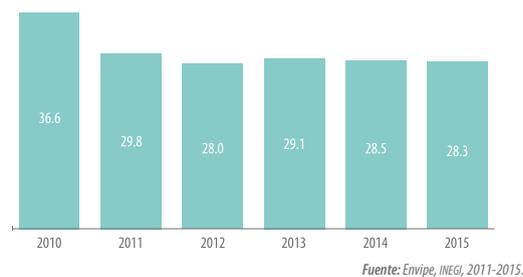
En 2016, la percepción sobre la inseguridad en la entidad, de acuerdo con el INEGI, fue de 68.4 %, es decir, dos terceras partes de la población consideran que habitan en un estado inseguro, lo cual lo ubica por encima de otros 16 y debajo de la media nacional, con una diferencia de 4 puntos. Este porcentaje ha incrementado con el paso de los años. Eso, además de ser una tendencia nacional por sucesos mediáticos, también da cuenta de que la percepción de la ciudadanía es muy importante. A pesar de que en Puebla han disminuido la incidencia delictiva y la tasa de delitos, de acuerdo con las cifras presentadas, es necesario implementar acciones para que las personas y sus familias se sientan seguras (véase gráfica 4.20).

**GRÁFICA 4.20**  
**PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CONSIDERAN INSEGURO**  
**EL ESTADO DE PUEBLA (2011-2016)**



Para el año 2010, el porcentaje de hogares poblanos víctimas del delito fue de 36.6 %. Para 2011 disminuyó en 6.8 puntos porcentuales. De modo que mantuvo una constante sobre el número de hogares que han sido víctimas de delito. Durante el año 2012 se registró el nivel más bajo, con 28 %. En 2015 se equipararon las cifras con las de Colima (véase gráfica 4.21).

**GRÁFICA 4.21**  
**PORCENTAJE DE HOGARES VÍCTIMAS DEL DELITO**  
(2010-2015)



*La prevención del crimen mediante el diseño ambiental (CPTED o Crime Prevention Through Environmental Design) ha demostrado ser una estrategia útil para prevenir cierto tipo de delitos.*

1. Envipe, INEGI, 2015 y 2016.  
2. Ídem.

“UN ESTADO DE DERECHO FUNCIONAL GENERA CONDICIONES FAVORABLES PARA LA ATRACCIÓN Y RETENCIÓN DE TALENTO EN LOS ESTADOS”. IMCO



A través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), del presupuesto federal se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública.

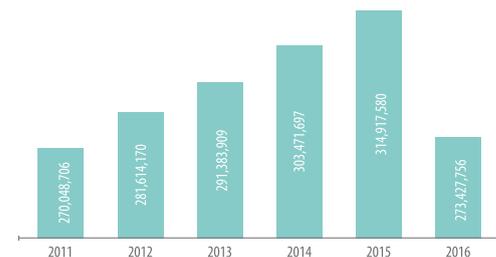
Las actividades ejecutadas en el marco del fondo federal deben atender las estrategias del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los 10 programas con prioridad nacional: Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos; Desarrollo, profesionalización y certificación policial; Sistema nacional de información para la seguridad pública; Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial; Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas; Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal; Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto; Fortalecimiento al sistema penitenciario y de ejecución de medidas para adolescentes; Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas; y Diseño de políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana.

Derivado de los Presupuestos de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, Puebla ha sido beneficiado por el FASP. Además, el estado debe realizar una aportación para implementar acciones en materia de seguridad pública.

Desde el año 2011, el recurso fue aumentando gradualmente entre 3 y 4 %. En 2016, disminuyeron 13 % los recursos asignados el ejercicio anterior (véase gráfica 4.22).

En los últimos seis años, en materia de infraestructura para la seguridad, se construyó el Complejo Metropolitano de Seguridad Pública del Estado de Puebla. Ahí se concentra la política de seguridad de los tres niveles de gobierno, bajo un mismo inmueble y con tecnología de punta, incluido el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C5).

GRÁFICA 4.22  
RECURSOS DESTINADOS POR EL FASP PARA PUEBLA (2011-2016)



Fuente: Convenios de coordinación entre el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Puebla, Diario Oficial de la Federación, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, y 2016.

De igual forma, se construyeron arcos de seguridad, con el fin de inhibir y prevenir actos delictivos. Así, se blindaron los principales accesos carreteros al estado. Los arcos se encuentran en Altepexi, Atlixco, Cuapiaxtla de Madero, Izúcar de Matamoros, Huejotzingo y Palmar de Bravo. Estos están equipados con sistemas lectores de videovigilancia urbana e identificación de matrículas y telemetrías, lo que permite revisar camiones de carga, transporte público de personas y motocicletas.

Por otro lado, el subíndice de Sistema de Derecho Confiable y Objetivo del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)<sup>3</sup> evalúa el entorno de seguridad pública y jurídica en los estados. Los indicadores que toma en cuenta son tasa de homicidios por cada 100 mil personas, secuestros, periodistas muertos o desaparecidos, robo de vehículos, incidencia delictiva del fuero común por cada 100 mil personas, delitos denunciados, pérdidas económicas a consecuencia del delito, índice de percepción de seguridad pública, porcentaje de cumplimiento de contratos y número de notarios por entidad federativa. En este subíndice, Puebla se encuentra en la posición 11, según la medición de 2016. Durante 2014 se encontraba en la posición 17.

Por lo anterior, la política integral de seguridad pública se propone mantener la paz social y la gobernabilidad en el estado de Puebla, a partir de la incidencia en los factores endógenos y exógenos que propician los actos delictivos.

Con las cifras e indicadores analizados, las estrategias en torno al combate de los delitos de mayor frecuencia deberán basarse en la coordinación eficaz, así como en la focalización en las siete regiones, las cuales presentan distintos tipos de incidencia delictiva. Por ello, es necesario consensuar con los ayuntamientos un esquema que permita proveer seguridad de manera eficaz y eficiente para mantener la tranquilidad en la entidad.

El compromiso, entonces, es hacer de la seguridad en el estado de Puebla un modelo efectivo de confianza de los ciudadanos y los sectores económicos hacia las autoridades. En especial, se busca que la seguridad se convierta en factor de gobernabilidad, legalidad y legitimidad.

Para mantener un estado seguro y con orden público, basado en la consolidación de unidades especializadas y en el fortalecimiento de inteligencia es necesario, atender diferentes rubros, mismos que se muestran en el esquema 4.2.

**ESQUEMA 4.2**  
**RUBROS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICOS**



Fuente: Elaboración propia.

3. Índice de Competitividad Estatal, Imco, 2016.



# CUERPOS DE SEGURIDAD

**+ 65 % DE LA POBLACIÓN MANIFESTÓ SENTIRSE INSEGURA EN SU CIUDAD, DE ACUERDO CON LA ENCUESTA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA URBANA, 2017**

**P**ara lograr un estado seguro, es importante contar con bases institucionales de seguridad que construyan condiciones de protección y confianza, y garanticen los derechos humanos.

Cada vez son más los ciudadanos que solicitan que los cuerpos policiales sean profesionales, eficaces, honestos y confiables. Además de ello, deben encontrarse debidamente equipados y capacitados para actuar de la mejor manera en caso de algún hecho delictivo. Contar con personal profesionalizado no solo promueve una mejor percepción ciudadana de seguridad, también inhibe la delincuencia.

Es necesario reconocer la ardua labor de quienes se encargan de proteger el patrimonio, la integridad física y la vida de los poblanos, pues solo con honestidad y compromiso se mantendrá la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones.

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSE), realizado por el INEGI, contiene un rubro relacionado con los recursos humanos en instituciones de seguridad pública y justicia. El dato sobre personal destinado a funciones de seguridad pública en Puebla, de 2010 a 2013, fue constante entre 6 mil 500 y 6 mil 600 elementos. Sin embargo, debido a los estrictos controles de confianza, en el año 2014 cayó a solo 6 mil 42 elementos y un poco más en 2015 (véase gráfica 4.23).

Del personal total, la variación de las mujeres que han prestado sus servicios como parte del personal destinado a seguridad ha sido entre 16.6 y 22.2 %.

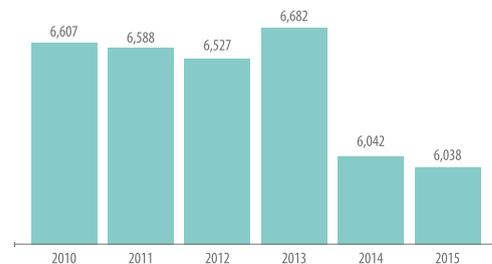
En 2015, en el rubro de personal destinado a seguridad, Puebla se encontraba en la posición octava a nivel nacional, por encima de entidades importantes como Nuevo León y Guerrero.

Otro dato interesante es que el personal con nivel operativo se ha incrementado con los años, pues de 73.9 % con que se contaba en 2010, para 2015 fue de 88.8 %. Esta situación colocó al estado en el octavo lugar con mayor

número de elementos operativos a nivel nacional. Asimismo, el personal administrativo pasó de 26.7 % en 2010, a 7.7 % en el año 2015 (véase gráfica 4.24).

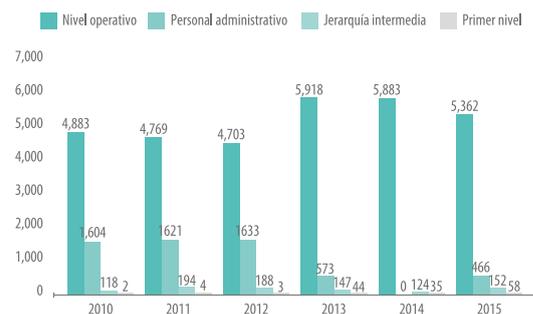
Lo anterior no solo se debe a la implementación de los estrictos controles de confianza, sino también a la profesionalización y a la estrategia de contar con personal calificado en las calles, comunidades y ciudades que lo requieren. Un perfil apto con condiciones médicas, psicológicas y físicas adecuadas, debe aprovecharse en funciones operativas. Al respecto, cada vez es más difícil reclutar personal que cumpla con la formación inicial y con los estrictos controles de confianza que obliga la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**GRÁFICA 4.23**  
**PERSONAL DESTINADO A SEGURIDAD EN PUEBLA (2010-2015)**



Fuente: CNGSPSE, INEGI, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

**GRÁFICA 4.24**  
**PERSONAL POR NIVEL JERÁRQUICO (2010-2015)**



Fuente: CNGSPSE, INEGI, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

En el rubro de percepción del desempeño de las autoridades de seguridad y justicia<sup>4</sup> del INEGI, la confianza en la policía estatal ha aumentado en el último año. En 2015, 40.3 % de la población manifestó que tenía confianza en la policía; en 2016, el nivel de confianza fue de 60.2 %. Con ello, la entidad se ubicó en el lugar 16 a nivel nacional (véase gráfica 4.25).

Aunque la confianza en los cuerpos policiales se ha ganado con el paso del tiempo, también es importante reconocer el fortalecimiento de las instituciones y la creación de la academia, que contribuyen a su profesionalización.

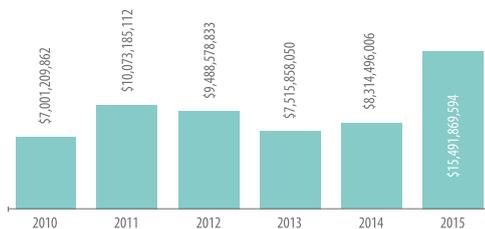
Una cifra importante es la que el INEGI<sup>5</sup> calcula sumando el total de pérdidas a consecuencia del delito, así como el gasto en las medidas de prevención. La entidad registró en el año 2015, 15 mil 491 millones 869 mil 594 pesos. Ello ubica al estado en el tercer puesto a nivel nacional de las entidades que registraron un mayor costo del delito en hogares y personas, por debajo de la Ciudad de México y Jalisco. En 2014 fue de 8 mil 314 millones 496 mil 6 pesos; en ese momento se ubicó al estado en el lugar 25 respecto al resto del país (véase gráfica 4.26).

**GRÁFICA 4.25**  
**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE TIENE CONFIANZA EN LA POLICÍA ESTATAL (2011-2016)**



Fuente: Envipe, INEGI, 2011-2016.

**GRÁFICA 4.26**  
**COSTO DEL DELITO EN HOGARES Y PERSONAS (2010-2015)**



Fuente: Envipe, INEGI, 2011-2016.



Durante 2015 el costo promedio del delito por persona con alguna afectación a consecuencia del gasto en medidas de protección y/o de las pérdidas a consecuencia del delito, a nivel nacional, ascendió a 5 mil 905 pesos,<sup>6</sup> en comparación con Puebla, donde el costo fue de 7 mil 787 pesos.

Otro rubro que se debe analizar es el sistema penitenciario. En Puebla existen tres centros penitenciarios estatales.

De acuerdo con el INEGI,<sup>7</sup> en el año 2010, el número de personas ingresadas a los centros penitenciarios fue de 2 mil 957, cifra que disminuyó en 2011 y 2012. Sin embargo, en 2013 aumentó 73 % en relación con el año anterior. En cuanto a las personas egresadas, también se observa pasividad entre los años 2010 y 2012, pues no superaron los 3 mil egresos. Al cierre del año 2014, la cantidad de personas reclusas en los centros penitenciarios alcanzó niveles máximos: 5 mil 359 (véase gráfica 4.27).

**GRÁFICA 4.27**  
**SITUACIÓN DE PERSONAS EN CENTROS PENITENCIARIOS ESTATALES (2010-2014)**



Fuente: CNGSPSE, INEGI, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

4. Envipe, INEGI, 2011-2016.  
 5. Ídem.  
 6. Envipe, INEGI, 2016.  
 7. CNGSPSE, INEGI, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.



Asimismo, de acuerdo con información del INEGI, se observa una disparidad entre la capacidad instalada de los centros de readaptación social y el número de reclusos; se contó la cantidad de camas y el número de personas reclusas. De acuerdo con estos datos, se identifica un hacinamiento que va de 756 a más de mil 500 personas (véase tabla 4.1).

**TABLA 4.1**  
**CAPACIDAD INSTALADA EN CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL (2010-2014)**

AÑO	CAMAS ÚTILES	PERSONAS RECLUSAS	DIFERENCIA
2010	3 712	4 603	-891
2011	3 712	4 511	-799
2012	3 712	4 468	-756
2013	3 821	4 992	-1 171
2014	3 784	5 359	-1 575

Fuente: CNGSPSPPE, INEGI, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

8. Ídem.

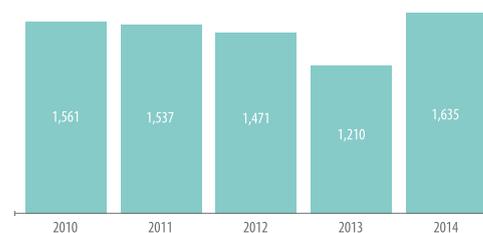
De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, el personal en los centros penitenciarios estatales disminuyó en los años 2012 y 2013 a mil 471 y mil 210 personas, respectivamente. En 2014, el número se elevó (véase gráfica 4.28).

En cuanto a los centros estatales de tratamiento para adolescentes, Puebla cuenta con un centro, igual que 21 entidades en el país.

El personal destinado a dichos centros,<sup>8</sup> con los años se mantuvo en un promedio de 171. Sin embargo, para el año 2014 disminuyó en una gran proporción (véase gráfica 4.29).

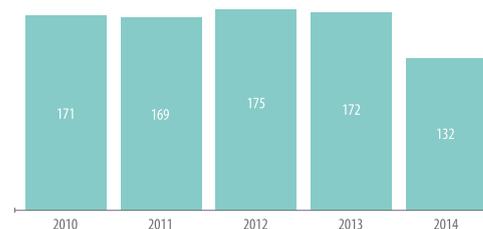
El Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es una instancia de apoyo normativo, técnico-operativo, de consulta y de colaboración ciudadana, con autonomía de gestión y personalidad jurídica propia. Busca promover, coordinar, planear y ejecutar, en el ámbito de su competencia, las acciones que se deriven del Consejo Nacional en materia de Seguridad. Aunado a ello, da seguimiento y evalúa los programas y acuerdos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**GRÁFICA 4.28**  
**PERSONAL EN CENTROS PENITENCIARIOS (2010-2014)**



Fuente: CNGSPSPPE, INEGI, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

**GRÁFICA 4.29**  
**PERSONAL EN EL CENTRO ESTATAL DE TRATAMIENTO PARA ADOLESCENTES (2010-2014)**



Fuente: CNGSPSPPE, INEGI, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

En el sexenio anterior, se identificó como tarea fundamental la formación, capacitación y profesionalización con altos estándares de calidad de los cuerpos policiales, por lo que en febrero de 2012 se creó la Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla-Iniciativa Mérida “General Ignacio Zaragoza”, como un órgano de apoyo del Consejo. Asimismo, se construyó el edificio que alberga la Academia de Formación y Desarrollo Policial.

De igual forma, el Centro Único de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Puebla, creado en 2011, es una unidad administrativa del Consejo, que se encuentra acreditada desde el año 2013 por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

El Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública,<sup>9</sup> aprobado en su Cuadragésima Sesión Ordinaria celebrada el 30 de agosto de 2016, aprueba los lineamientos para la emisión del Certificado Único Policial (CUP) de los integrantes de las instituciones de seguridad. Además, establece que las instituciones de seguridad pública, en un plazo de tres años, contados a partir de la entrada en vigor de los lineamientos, deberán cumplir los requisitos para que sus integrantes obtengan el CUP, por parte del Centro de Evaluación y Control de Confianza.

Actualmente, el esfuerzo por brindar seguridad debe ser de amplio espectro. Por ello, la política en la materia requiere un programa integral en seguridad pública para establecer objetivos, coordinar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y homologar estrategias para atender los ámbitos que la integran:

- Prevención del delito
- Control e investigación de los delitos
- Procuración de justicia
- Contribución a la impartición de la justicia
- Reinserción social

Esta política incluye el desarrollo normativo, institucional y operativo (véase esquema 4.3).

Una sociedad donde el orden y la paz públicos no tienen un papel fundamental, difícilmente podrá impulsar el ejercicio de las libertades individuales y la salvaguarda del derecho.

Considerando la heterogeneidad económica y social de los municipios, no todo el estado se ve impactado por el delito y la violencia con la misma intensidad y frecuencia.

*“El Certificado Único Policial es el documento que acredita a los policías y oficiales de guarda y custodia del sistema penitenciario aptos para ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública y que cuentan con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo”.*



ESQUEMA 4.3  
 POLÍTICA PARA EL DESARROLLO NORMATIVO E INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

9. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2016.

# GOBERNABILIDAD

+ “LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD TIENEN UN GRAN POTENCIAL PARA SER PROTAGONISTAS EN LA GOBERNABILIDAD DE SUS ENTORNOS”. NICK TILLEY

La gobernabilidad es una situación de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Su desafío es incluir lo diverso y lo plural en las decisiones colectivas, así como en su implementación práctica.

La gobernabilidad se apoya en el consenso, y para que perdure es necesario que la ciudadanía vea como sus legítimos representantes a los órganos decisorios y a los actores que participan directamente en el proceso y formulación de políticas.

Además, implica realizar acciones para preservar la concordia con todos los actores políticos y sociales e incluirlos en la toma de decisiones. Por ello, requiere canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social y resolver conflictos por medio del diálogo, la tolerancia, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad. Adicionalmente, es un instrumento importante para restaurar el orden público y hacer cumplir la ley.

Puebla ha mantenido grados aceptables de gobernabilidad sin que existan riesgos graves de estallido social. La seguridad, la procuración de justicia y la promoción de una cultura de legalidad han sido factores clave para preservar el orden público y la paz social.

El orden público es el aspecto central más sólido y perdurable del orden social, y constituye el conjunto de características y valores de la convivencia que una sociedad considera como

no negociables. Se erige como el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado. Su preservación es requisito esencial para el desarrollo del individuo como ser social.

El Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex 2015) es un esfuerzo realizado por la Fundación Konrad Adenauer, Polilat, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Colegio de México (Colmex). Este utiliza datos estadísticos de fuentes oficiales, sistematizadas en cuatro dimensiones, para reflejar la situación de la vida democrática de la sociedad y sus dirigentes en cada entidad. Así, tiene la finalidad de apoyar el desarrollo democrático a partir de su análisis.

A nivel nacional, Puebla se ubica en el penúltimo lugar, una de las entidades peor calificadas en desarrollo democrático, con 2.985. Supera por mucho a Guerrero, que se encuentra en peor situación. Ambos se alejan mucho del promedio nacional y de las primeras posiciones, ocupadas por Yucatán, Hidalgo y la Ciudad de México. Incluso, en comparación con el índice de 2014, el estado pasó de 1.829 puntos a 2.985 puntos.

La dimensión denominada Democracia de las Instituciones-Calidad Institucional y Eficiencia Política mide la eficiencia y calidad del sistema institucional y político, la rendición de cuentas y el balance del poder institucional sobre el respeto al marco legal, y la actuación de gobernantes y funcionarios públicos en atención a las demandas de la sociedad. En esta dimensión, el estado tuvo una pésima puntuación con 2.339 (véase tabla 4.2).

**TABLA 4.2**  
**PUNTAJE EN LOS INDICADORES QUE COMPONEN LA DIMENSIÓN DEMOCRACIA DE LAS INSTITUCIONES-CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA**

ESTADO	ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PODER LEGISLATIVO	PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES PÚBLICAS	ACCOUNTABILITY	INDICADOR DE DESESTABILIZACIÓN	ACTOR INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL EN PODERES DEL ESTADO	FACTOR CRISIS DE GOBIERNO	ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA
Puebla	1.077	5.000	5.000	4.861	0.000	0.500	1.000	2.339
Guerrero	1.549	5.000	0.000	3.008	0.000	0.500	0.000	0.392
Yucatán	7.576	10.000	5.000	5.623	10.000	1.000	1.000	7.702

Para el índice de percepción de la corrupción en los estados, se toma en cuenta la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada por el INEGI.

La participación en las decisiones públicas valora la intervención de la ciudadanía en la gestión pública. Como comunidad política, no basta con la obligación de votar para elegir a sus representantes.

El indicador de desestabilización de la democracia considera variables de existencia de minorías organizadas sin representación política y la existencia o no de víctimas de la violencia política.

A pesar de que el aumento de la violencia ha sido una constante nacional que desestabiliza la paz social, no deben dejarse de lado los esfuerzos de las autoridades por controlar estos actos en la entidad. Asimismo, no deben omitirse los homicidios que, si bien son resultado de problemas entre particulares, repercuten e impactan mediáticamente en el colectivo. Con ello, se causa histeria que impacta directamente en la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad.

El subíndice Sistema Político Estable y Funcional del Imco<sup>10</sup> evalúa la profundización de la democracia, la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, así como el grado de participación ciudadana. Los indicadores que toma en cuenta son: participación ciudadana, participación de mujeres en el Congreso, percepción de corrupción en actos de gobierno, percepción de corrupción en partidos políticos y percepción de disponibilidad de información pública.

En la medición 2016, realizada por el Imco, Puebla se ubicó en la posición 27. Subió dos posiciones respecto a 2014. Por esto, deben promoverse la participación ciudadana, el diálogo con las organizaciones civiles y la participación de mujeres en los distintos niveles de gobierno.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) busca información para generar estimaciones con representatividad a nivel nacional y estatal sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población sobre los trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como los servicios de gobierno. Además, genera estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción y su incidencia en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades.

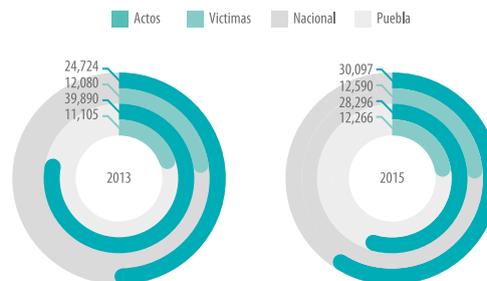
La tasa de prevalencia de corrupción se calcula dividiendo el número de usuarios que experimentaron algún acto de este tipo en al menos uno de sus trámites, entre la pobla-



ción que tuvo contacto con algún servidor público por cada 100 mil. En 2013, en el estado la tasa fue de 11 mil 105, quedando en la posición 13 a nivel nacional. En 2015 aumentó a 12 mil 266, a nivel nacional se encuentra en la posición 17. Sus cifras son similares a las del Estado de México.

Con respecto a la tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes, referida a actos de corrupción, en 2013 fue de 39 mil 890; y en 2015, disminuyó a 28 mil 296 (véase gráfica 4.30).

**GRÁFICA 4.30**  
**TASAS DE PREVALENCIA E INCIDENCIA DE CORRUPCIÓN**  
**A NIVEL NACIONAL Y EN PUEBLA (2013-2015)**

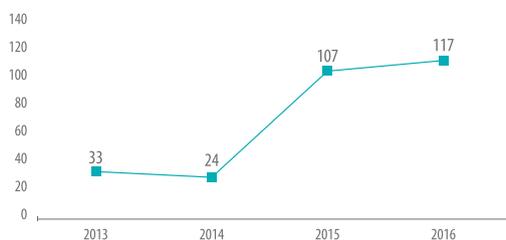


Fuente: ENCIG, INEGI, 2013 y 2015.

10. Índice de Competitividad Estatal, Imco, 2016.



**GRÁFICA 4.31**  
**EVENTOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL**  
(JUNIO 2013 A SEPTIEMBRE DE 2016)



Fuente: Lantia Consultores, 2016.

**GRÁFICA 4.32**  
**EVENTOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL (PORCENTAJE)**  
(ENERO A SEPTIEMBRE DE 2016)



Fuente: Lantia Consultores, 2016.

De acuerdo con Lantia Consultores (empresa especializada en analizar políticas públicas, seguridad pública y gobernabilidad en gobiernos estatales y municipales), en Puebla se suscitaron diversos hechos que alteraron la tranquilidad y paz social. De enero a septiembre de 2016, se registró 9.3 % más eventos de conflictividad social que los sucedidos en 2015. Por otro lado, en 2015 se observó un aumento de 346 % con respecto a 2014 (véase gráfica 4.31).

La misma fuente señala que los eventos de mayor incidencia que se presentan en la entidad son los linchamientos, balaceras, rafagueos y acontecimientos de alto impacto: secuestros, agresión, homicidio o intento de homicidio de actores con influencia en la entidad (véase gráfica 4.32).

Los linchamientos en el estado fueron originados por robo a transeúnte, a casa habitación, de bienes muebles, en transporte público, robo de ganado y secuestro, así como lesiones por manejar en estado de ebriedad y por pertenecer a una banda criminal conocida como "Los 15". En 81 % de los casos se observó la intervención de elementos de seguridad pública para evitarlos.

De las balaceras, 81 % se suscitó entre grupos criminales, principalmente dedicados al robo de hidrocarburos en ductos, y autoridades de seguridad pública.

En cuanto a rafagueos, 87 % fue contra vehículos de propiedad privada, lo que derivó en heridos y muerte de civiles y de policías estatales.

La mayoría de los incendios provocados fueron a vehículos particulares, empleados por bandas criminales para transporte de hidrocarburo robado de ductos. También se contabilizó el incendio de cinco patrullas.

Las principales causas de las marchas y movilizaciones son la inseguridad, la protesta contra el hostigamiento por parte de autoridades municipales, el rechazo de la instalación de una hidroeléctrica, la exigencia de solución al desabasto de agua y diversas causas laborales.

La agenda de gobernabilidad privilegiará una relación de respeto y armonía con todos los actores sociales, con los poderes Legislativo y Judicial y con los 217 ayuntamientos de Puebla. El propósito es construir una sólida cultura de legalidad que asegure el pleno goce de los derechos civiles y políticos, así como el respeto a los derechos humanos.

Otro de los objetivos consiste en fortalecer la capacidad de las instituciones de gobierno para atender de manera oportuna y progresiva las necesidades sociales de la población. Un tercer aspecto es la estabilidad del sistema político traducido en asegurar la representatividad de las fuerzas políticas en el poder público, así como prevenir los distintos tipos de violencia y fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del poder.

# PREVENCIÓN DEL DELITO Y CORRESPONSABILIDAD

+ LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y GRUPOS ORGANIZADOS ES INDISPENSABLE PARA CONSOLIDAR UN ESTADO DEMOCRÁTICO.

La participación ciudadana contribuye a mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que une voluntades para construir consensos. Con el diálogo se coordinan mejor los proyectos y se optimiza el rendimiento institucional.

Deben considerarse cuatro puntos importantes para lograr una efectiva participación ciudadana:

- Que tenga como objetivo lograr cambios para mejorar la vida pública y comunitaria.
- Que sea propositiva, incluyente y pacífica.
- Que sea parte de un ejercicio corresponsable del poder público.
- Que el ciudadano tenga la certeza de que sus derechos civiles, sociales y políticos serán considerados como referente para las decisiones gubernamentales.

De acuerdo con la dimensión del IDD-México 2015, que analiza el comportamiento de los ciudadanos y de las instituciones respecto de los derechos políticos y las libertades civiles, el estado obtuvo 5.499 puntos (véase tabla 4.3).

Los aspectos que se toman en cuenta para estos indicadores son la participación electoral y la percepción de la población sobre el respeto a los derechos políticos en los estados (se incluyen los derechos humanos, de las personas, de asociación, autonomía personal y económicos). Destaca que Puebla obtuvo mejor puntuación en el indicador de Derechos Políticos, en comparación con el año pasado. Pasó del lugar 31 al 21.

Esta dimensión también evalúa la percepción sobre el grado de respeto de las libertades civiles básicas (de expresión, asamblea y asociación), la cultura política, la libertad de la mujer y la exclusión social de la población indígena en la educación y el trabajo. Además, la dimensión incluye dos aspectos muy importantes respecto al pleno ejercicio de libertades: habla del recorte que hay en la cultura política sobre la libertad de la mujer y en su posibilidad de conservar el más básico de los derechos, el derecho a la vida. A la vez, se señalan “disrupciones” en la calidad democrática en una sociedad donde las muertes quedan sin castigo y donde se favorece la impunidad.

El Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred), 2014-2018, cuenta con un subsidio para apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de programas y acciones en materia de seguridad ciudadana. También prioriza un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia.

**TABLA 4.3**  
**PUNTAJE EN LOS INDICADORES QUE COMPONEN LA DIMENSIÓN I. DEMOCRACIA DE LOS CIUDADANOS**

ESTADO	ADHESIÓN POLÍTICA	DERECHOS POLÍTICOS	LIBERTADES CIVILES	GÉNERO EN EL GOBIERNO	INSEGURIDAD	ÍNDICE RESPETO DE DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES
Puebla	5.662	5.155	5.861	2.264	8.484	5.499
Yucatán	10.000	7.316	7.740	5.112	10.000	8.031
Guerrero	4.444	3.213	0.000	3.348	0.000	2.194
Promedio	5.163	6.053	6.861	4.090	6.935	5.915

Fuente: IDD-Mex, Fundación Konrad Adenauer, Polilat, Coparmex, INE y Colmex, 2015.

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos”.  
Artículo 21  
CPEUM



Las acciones por emprender en el marco de este programa son la participación ciudadana y de la sociedad civil, la cohesión comunitaria, la cultura de la legalidad, la cultura de la paz y los modelos de convivencia comunitaria. En su conjunto, previenen la discriminación, la violencia familiar, escolar y de género y proveen atención a víctimas; asimismo, promueven la educación sexual y reproductiva, la atención a adicciones, e incentivan la apropiación de espacios públicos y de convivencia comunitaria.

A través de los lineamientos para otorgar apoyo a las entidades federativas, en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, se aprobó el monto que se destinará para cada una de las entidades y sus demarcaciones territoriales.

En 2013, de los 71 millones 60 mil 466 pesos, 62.2 % se asignó al municipio de Puebla y 37.8 % a Tehuacán. En el año 2014, se destinó 62 % a la capital y 38 % a Tehuacán, del total asignado para el estado, que fue de 71 millones 263 mil 581 pesos.

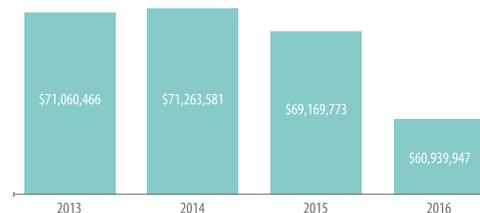
Para el ejercicio 2015, se destinó un total de 69 millones 169 mil 773 pesos, repartidos para Puebla y Tehuacán, 63 y 37 %, respectivamente. En los Lineamientos del ejercicio 2016, se consideró a Atlixco, sin embargo, el monto disminuyó a 60 millones 939 mil 947 pesos. De acuerdo con el cálculo, Puebla obtuvo 52.9 %, Tehuacán 26 % y Atlixco 21.1 % (véanse tabla 4.4 y gráfica 4.33).

TABLA 4.4  
PORCENTAJE DE RECURSOS PRONAPRED (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016
Puebla	62.2	62.0	62.9	52.9
Tehuacán	37.8	38.0	37.1	26.0
Atlixco	0	0	0	21.1

Fuente: Acuerdos por los que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Diario Oficial de la Federación, 2013, 2014, 2015 y 2016.

GRÁFICA 4.33  
RECURSOS PRONAPRED PUEBLA (2013-2016)



Fuente: Acuerdos por los que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Diario Oficial de la Federación, 2013, 2014, 2015 y 2016.

Para obtener los recursos es necesario que la entidad instale una Comisión Interinstitucional Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Esta tiene como objetivo facilitar la coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, en el diseño y la ejecución de políticas, programas y acciones en esta materia.

En seis años se construyeron, en coordinación con el orden federal y los ayuntamientos, 16 Centros Comunitarios de Prevención y Participación Ciudadana en diferentes municipios (véanse tabla 4.5 y mapa 4.1).

Asimismo, los Centros Integrales de Prevención y Participación Ciudadana son espacios con instalaciones y equipo moderno. Fomentan la convivencia, capacitación y esparcimiento para niños, adolescentes y jóvenes. Se encuentran ubicados en lugares donde existe una mayor incidencia delictiva, de acuerdo con los 10 polígonos establecidos por el Pronapred. Se ubican en los municipios de Tehuacán, Puebla y Atlixco (véanse tabla 4.6 y mapa 4.1).

**TABLA 4.5**  
**CENTROS COMUNITARIOS DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

NÚM.	MUNICIPIOS	REGIÓN
1	Acatlán	Valle de Atlixco y Matamoros
2	Amozoc	Angelópolis
3	Atlixco	Valle de Atlixco y Matamoros
4	Chalchicomula de Sesma	Valle de Serdán
5	Cuautlancingo	Angelópolis
6	Huachinango	Sierra Norte
7	Izúcar de Matamoros	Valle de Atlixco y Matamoros
8	Libres	Valle de Serdán
9	San Andrés Cholula	Angelópolis
10	San Martín Texmelucan	Angelópolis
11	Tecamachalco	Valle de Serdán
12	Teziutlán	Sierra Nororiental
13	Tlachichuca	Sierra Nororiental
14	Tlatlauquitepec	Sierra Nororiental
15	Yehualtepec	Tehuacán y Sierra Negra
16	Zacatlán	Sierra Norte

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, administración 2011-2017.

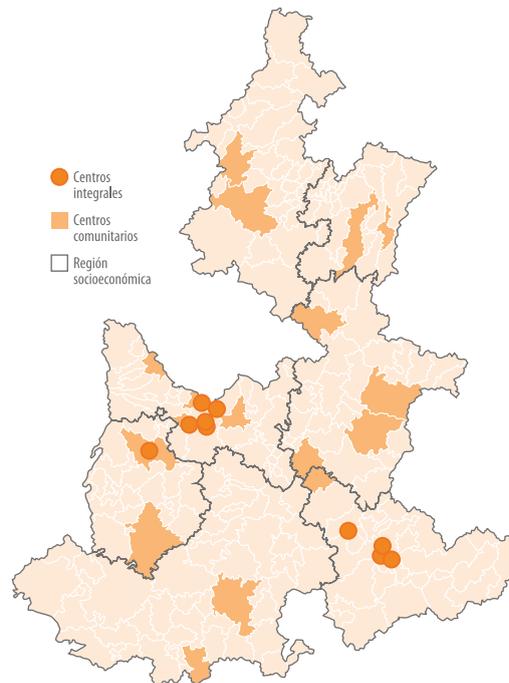
**TABLA 4.6**  
**CENTROS INTEGRALES DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

REGIÓN	MUNICIPIO	UBICACIÓN
Angelópolis	Puebla	Agua Santa
		San Pablo Xochimehuacan
		Bosques de San Sebastián
		La Guadalupeana
		Lomas del Mármol
Tehuacán y Sierra Negra	Tehuacán	Agua Blanca
		El Riego
		El Tepeyac
		Los Frailes
Valle de Atlixco y Matamoros	Atlixco	Carolina

Fuente: Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Derivado de lo anterior, es indispensable que exista mayor involucramiento de la sociedad con el Gobierno. Solo así se generará un sentido de corresponsabilidad por parte de los ciudadanos y se consolidará el Estado de derecho, que contribuya a mejorar la gobernabilidad en el estado, además de prevenir el delito.

**MAPA 4.1**  
**CENTROS INTEGRALES Y COMUNITARIOS DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



Fuente: Elaboración propia con información del Sexto Informe de Gobierno, administración 2011-2017.

EN LOS CENTROS SE FORTALECEN CONSEJOS, COMITÉS Y OBSERVATORIOS DE SEGURIDAD, ASÍ COMO PROMOTORES COMUNITARIOS, PARA SU PARTICIPACIÓN EN ACCIONES DE PREVENCIÓN QUE INVOLUCRAN A TODA LA CIUDADANÍA.

# DERECHOS HUMANOS

+ MÉXICO HA RATIFICADO LOS NUEVE TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS CENTRADOS EN DISTINTOS GRUPOS DE POBLACIÓN.

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza humana. Su respeto es indispensable para el desarrollo integral de las personas. En Puebla, como en México, se tiene presente que los derechos humanos han adquirido una gran relevancia en la mayoría de las sociedades. Hoy en día los gobiernos tienen la obligación de ofrecer y mantener las condiciones necesarias para que las personas puedan disfrutar de todas sus libertades.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), existen más de 50 derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano. Destacan el derecho a la vida, la libertad personal, de expresión, religiosa y de culto; el derecho de audiencia y debido proceso legal, y el derecho a la seguridad jurídica.

Su aplicación se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, garantiza que el ser humano tenga, entre otros, el derecho a la vida, a la libertad, al trabajo, a la salud, a la educación, a la cultura y a todos los instrumentos que impulsen su crecimiento en una sociedad.

Los artículos primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla refieren que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En consecuencia, la representación estatal de la CNDH –en este caso las autoridades gubernamentales de Puebla– deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar todo tipo de transgresiones hacia estos, en los términos que establezcan las leyes correspondientes.

De acuerdo con la Recopilación de Información de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México,<sup>11</sup> en Puebla existían 1.2 ofi-

nas de derechos humanos por cada millón de habitantes, lo que la ubicó en séptimo lugar respecto a las entidades con menos oficinas.

La misma fuente reveló que, en 2013, Puebla se ubicó en el lugar 12 respecto al número de hechos presuntamente violatorios, denunciados ante los organismos de derechos humanos por cada 100 mil habitantes, con 90 registros. Podría considerarse que son muchos, sin embargo, en la Ciudad de México el dato fue de 219 hechos violatorios.

En 2013, Puebla registró mil 162 presuntos hechos violatorios al derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, actos inhumanos o degradantes, registrados por los organismos públicos de derechos humanos. Fue segundo lugar nacional por debajo de la Ciudad de México, la cual contabilizó mil 856 hechos violatorios.

Asimismo,<sup>12</sup> se reflejó que el derecho humano que más se trasgrede es el de la libertad y seguridad de la persona. En 2013, Puebla registró 4.53 % del total de los hechos violatorios nacionales, que fueron 18 mil 157.

Las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia de las entidades son las que reciben más recomendaciones por parte de los organismos públicos encargados de proteger los derechos humanos. Puebla recibió dos recomendaciones de las 460 emitidas a nivel nacional.

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México realiza el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), mismo que da cuenta de la observación de los derechos humanos dentro del sistema penitenciario. La información desagregada en temas, indicadores y subindicadores se enmarca en los siguientes rubros: aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno, aspectos que garantizan una estancia digna, condiciones de gobernabilidad, reinserción social del interno y grupos de internos con requerimientos específicos.

11. INEGI, 2014.

12. Recopilación de información de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en México, INEGI, 2014.



En 2015, a nivel nacional, el diagnóstico se realizó en una muestra de 130 centros, que conforman 36 % del total del país. Los centros evaluados de Puebla se encuentran con una calificación de 6.74 puntos. Esto ubica a la entidad en onceavo lugar, por encima de la media nacional. Sin embargo, de la evaluación realizada un año antes, se observa una disminución en la calificación de 0.10 puntos. Del año 2011 a la fecha, se ha mantenido la calificación sin que supere un puntaje de siete (véase tabla 4.7).

Los centros de reinserción social, evaluados en 2015, fueron el de Puebla, el Regional de Tehuacán, el de Tepexi de Rodríguez y el de Ciudad Serdán (véase tabla 4.8).

Sin duda, en los centros de Puebla y Tehuacán es necesario realizar acciones que promuevan una reinserción social efectiva.

Derivado de la evaluación, la Comisión recomienda tener presente a la sobrepoblación y el hacinamiento, la insuficiencia de personal y la falta de normatividad (reglamentos, procedimientos y protocolos).

Finalmente, en el año 2014, en atención a las recomendaciones de la CNDH, se creó y se puso en marcha el Protocolo para la Búsqueda de Soluciones Pacíficas, el Diálogo y el respeto a los Derechos Humanos. Su finalidad es mejorar la capacidad de respuesta institucional y los canales de diálogo entre grupos sociales y el gobierno.

La información presentada permitirá generar acciones que promuevan los derechos humanos, y además, fortalecerá las instituciones para que los respeten.

**TABLA 4.7**  
**DIAGNÓSTICO NACIONAL EN SUPERVISIÓN PENITENCIARIA**  
**(2011-2015)**

ESTADO	2011	2012	2013	2014	2015
Puebla	6.99	6.81	6.84	6.84	6.74
Nacional	6.41	6.28	6.10	6.02	6.21

Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, CNDH, 2015.

**TABLA 4.8**  
**CENTROS DE REINSERCIÓN SOCIAL EVALUADOS**  
**EN PUEBLA POR LA CNDH, 2015**

CENTRO	CAPACIDAD	POBLACIÓN	ESCALA DE EVALUACIÓN
De Puebla	1 536	4 184	6 a 8
Regional de Tehuacán	450	672	0 a 5.9
Tepexi de Rodríguez	1 121	881	6 a 8
Ciudad Serdán	384	308	6 a 8

Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, CNDH, 2015.

*"Perspectiva de Derechos Humanos: a toda aquella acción de gobierno, que responda o atienda un problema público bajo un sistema de derechos".  
 Lineamientos Pronapred*

# CERTEZA JURÍDICA

+ 92.8 % DE LOS MEXICANOS CONOCE POCO O NADA LO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN. SEGUNDA ENCUESTA NACIONAL DE CULTURA CONSTITUCIONAL (IIJUNAM, 2011).

**A**demás del respeto de los derechos humanos, los Gobiernos deben poner especial atención para que todos los actos se efectúen en el marco de una cultura de la legalidad.

Una cultura de la legalidad implica servir con ética y compromiso, y reconocer en público y privado que los actos de cualquier Gobierno deben ser adecuados y apegados a derecho. Así se evita realizar prácticas que afecten la convivencia social.

Por ello, la cultura de la legalidad se encuentra estrechamente ligada a un Estado de derecho que los servidores públicos y las instituciones deben observar y atender. Por su parte, los ciudadanos deben cumplir estrictamente con las disposiciones legales, pues solo de esta forma se pueden consolidar los valores, la responsabilidad social y el respeto entre ciudadanos para construir una mejor sociedad.

Lograr que exista certeza jurídica para las personas implica que los beneficios de unos cuantos se eliminen. Todos, tanto ciudadanos como servidores públicos, deben someterse al orden jurídico estatal.

Para eliminar la discrecionalidad en trámites, es necesario que los procedimientos, las instancias, los requisitos y hasta los horarios se encuentren claramente definidos y debidamente publicados.

Si las personas no tienen certeza en su patrimonio, ni en su persona, es muy difícil que tengan beneficios tan simples, pero igualmente importantes para los derechos humanos, como poseer un nombre.

Además de ello, el Estado se encarga de vigilar la fe pública que otorgan los notarios públicos. Estos, en el ámbito de su competencia, deben ofrecer certeza y seguridad jurídica a los actos y el patrimonio de las personas. Por ello, en el estado, las 130 notarías están bajo supervisión. Se realizan visitas, revisión de escrituras, atención de quejas de usuarios de servicios notariales y asesorías en la materia.

En cuanto al Registro Civil, actualmente existen 860 puntos, juzgados y módulos de atención en la materia, distribuidos en todo el estado. Asimismo, en Tehuacán y Zacapoaxtla se cuenta con intérpretes de diversas lenguas indígenas que brindan una atención personalizada. Con ello se evita el rezago en la expedición de actas. Aunado a ello, el Programa de Registro de Nacimientos Gratuito apoya a las familias de escasos recursos que no cuentan con dinero para pagar el trámite.

Por otra parte, la Dirección General de Defensoría Pública brinda asesorías en materia penal, civil, familiar y administrativa, en apoyo a la población vulnerable. Ya que los servicios para la protección y defensa del patrimonio y de los propios ciudadanos, deben ceñirse estrictamente a lo que marca la normatividad, lo que logrará legalidad en el quehacer gubernamental.



# PROTECCIÓN CIVIL

+ “SI BIEN LOS ESTADOS TIENEN LA RESPONSABILIDAD GENERAL DE REDUCIR EL RIESGO DE DESASTRES, SE TRATA DE UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA ENTRE LOS GOBIERNOS Y LOS ACTORES PERTINENTES”. MARCO DE SENDAI

La protección civil tiene sus bases en el auxilio de las personas, sus bienes e infraestructura por algún tipo de daño ante la adversidad, ya sea humana o natural.

Una emergencia es cualquier suceso que afecta el funcionamiento cotidiano de una comunidad, genera víctimas o daños materiales, y afecta la estructura social y económica. Así, debe ser atendida por los grupos destinados para ello.

México, por su condición geográfica, se encuentra en una zona de peligro y riesgo: por la presencia de huracanes y por ubicarse en una zona sísmica.

El medio físico y el climatológico de la entidad hace susceptibles a la población de vivir en constante riesgo. Sin embargo, la tecnología, infraestructura y prevención también son parte importante ante cualquier emergencia.

Las condiciones físicas en las que se encuentra el estado de Puebla lo hacen vulnerable a emergencias, a pesar de ubicarse en el centro de la república. Los principales fenómenos que afectan al estado son deslizamientos, granizadas e inundaciones.

La falla geológica, por la cercanía del volcán Popocatepetl, es un riesgo para la población de tres estados, incluido Puebla. De acuerdo con el registro del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), el semáforo de riesgo se encuentra en amarillo fase 2.

El Servicio Sismológico Nacional señala las zonas que tienen una magnitud sísmológica más alta, estas son la Sierra Mixteca, en específico la colindante con el estado de Oaxaca; la región del Valle de Atlixco y Matamoros, así como la Región Angelópolis por encontrarse cerca del volcán.

En la república mexicana se registran granizadas principalmente en la región del altiplano, particularmente en sus valles y en la sierra Madre Occidental, así como en la sierra Madre del Sur y algunas regiones de Chiapas, Guanajuato, Durango y Sonora.



Las ciudades que con mayor frecuencia son afectadas son Puebla, Pachuca, Tlaxcala, Zacatecas y la Ciudad de México, donde se tiene la mayor incidencia durante los meses de mayo, julio y agosto. Lo anterior se precisa con la información del *Mapa de índices de riesgo a escala municipal por Fenómenos hidrometeorológicos* del Sistema Nacional de Protección Civil del Cenapred.

Por otro lado, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) contiene un sistema de datos denominado Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN). Este cuenta con bases de datos estadísticos, cartográficos y documentales que recopilan, organizan y difunden la información acerca del ambiente y los recursos naturales del país.

De acuerdo con el SNIARN, del año 2002 al 2016, en el estado se han realizado 14 declaratorias de emergencia pública y 20 de desastre natural, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. En ellas se detallan los municipios afectados y el tipo de fenómeno (véase tabla 4.9).

**TABLA 4.9**  
**DECLARATORIAS DE DESASTRE NATURAL**  
**Y EMERGENCIA PÚBLICA EN PUEBLA**

DECLARATORIA	AÑO	NÚMERO DE DECLARATORIAS	TIPO DE FENÓMENO	MUNICIPIOS*
Desastre natural	2002	5	Sequías	61
			Tormentas de granizo	4
	2003	5	Heladas y nevadas	6
			Lluvias extremas	5
			Sequías	7
	2005	2	Tormentas de granizo	4
			Ciclones tropicales	108
	2007	2	Tormentas de granizo	2
			Ciclones tropicales	123
	2010	2	Lluvias extremas	41
	2011	1	Lluvias extremas	29
	2012	1	Inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres	1
2013	1	Lluvias extremas	31	
2016	1	Lluvias extremas	29	
Emergencia pública	2003	1	Lluvias extremas	1
	2005	4	Ciclones tropicales	88
			Lluvias extremas	45
	2006	2	Heladas y nevadas	20
			Lluvias extremas	5
	2007	2	Ciclones tropicales	74
			Lluvias extremas	41
	2012	1	Inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres	1
	2015	2	Heladas y nevadas	9
	2016	2	Frente frío	45
Lluvias extremas			3	

\* En una misma declaratoria pueden ser considerados tipos de fenómeno diferentes para municipios diferentes (un municipio no recibe doble apoyo por la misma declaratoria).

Fuente: SHIARIN, Semarnat, 2017.

**TABLA 4.10**  
**ÍNDICE DE PELIGROS**

ÍNDICE	PORCENTAJE DE RIESGO
Peligro por laderas	88
Inundaciones	40
Peligro por ciclones tropicales	8
Vulnerabilidad social	25

Fuente: Atlas Nacional de Riesgos, 2017.

Hay que subrayar que el fenómeno que más afecta al estado son las lluvias extremas. Se suscitaron 10 eventos graves, seguidos por los ciclones tropicales con cuatro declaratorias.

La Secretaría de Gobernación federal emite las declaratorias de desastre natural y de emergencia. En tanto que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emite las declaratorias de desastre en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.

Entre los fenómenos naturales que han vulnerado al estado, destacan los deslizamientos en la comunidad de Eloxochitlán, en 2006, y las afectaciones a principios de agosto de 2016, por consecuencia del huracán Earl. Este último causó daño a 29 municipios en Puebla, con lo que se afectó la infraestructura carretera, educativa y de salud.

El Atlas de Riesgos del Estado de Puebla data de noviembre de 2009 y hasta el momento no se ha realizado una actualización.

De acuerdo con el Atlas Nacional de Riesgos, los 217 municipios tienen un alto grado de vulnerabilidad ante el cambio climático. Asimismo, existe un índice clasificado por riesgo de acuerdo con el total de los municipios (véase tabla 4.10).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres<sup>13</sup> 2015-2030, tiene como objetivo “la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”.

Para ello, los países deben adoptar medidas específicas en los niveles local, regional, estatal y nacional, a través de cuatro prioridades: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la actuación gubernamental, invertir en la reducción del riesgo y prepararse para ofrecer una mejor respuesta.

A pesar de ser una responsabilidad de los estados, también es necesaria la participación de la sociedad civil, el sector académico, privado, medios de comunicación y los gobiernos locales. En su conjunto, deben estar atentos ante cualquier riesgo.

13. Adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015.

# PROCURACIÓN DE JUSTICIA

+ “TODA PERSONA TIENE DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO ANTE LOS TRIBUNALES NACIONALES COMPETENTES, QUE LA AMPARE CONTRA ACTOS QUE VIOLAN SUS DERECHOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN O POR LA LEY”. ARTÍCULO 8 DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

**E**l acceso a la justicia pronta, expedita e imparcial es una condición necesaria para la democracia y la gobernabilidad. Además, se considera como un derecho humano.

La procuración de justicia implica asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas y defender los intereses de la sociedad. Para que sea eficiente, debe satisfacer los reclamos de la población y coadyuvar de manera decidida en el establecimiento pleno del Estado de derecho.

Se propone fortalecer un modelo de procuración de justicia moderno y eficaz, que capacite y regule el comportamiento de quienes laboran en los ministerios públicos de manera permanente. A su vez, se busca impulsar la cultura de la denuncia.

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que comprendió la reforma sustancial a los párrafos segundo y decimotercero del artículo 16; párrafos tercero, cuarto y sexto del artículo 17; artículos 19, 20 y 21 párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma incorporó el sistema procesal penal de corte acusatorio y oral.

El sistema se caracteriza porque el enjuiciamiento contiene premisas que lo definen como acusatorio y oral. Estos conceptos jurídico-procesales buscan garantizar el debido proceso. Además, incorporan la protección a los derechos humanos como premisa fundamental.

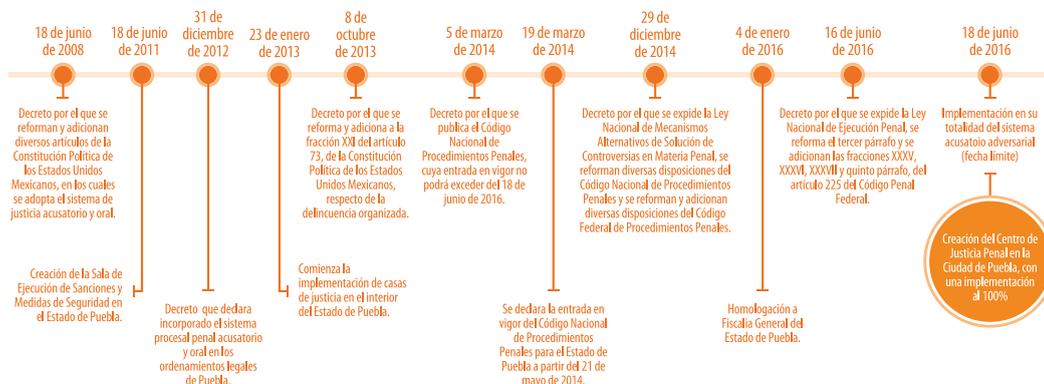
Algunas consideraciones de características resumidas son esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. Se prevén mecanismos de solución de controversias. Los parámetros de actuación son la oralidad y el control judicial mediante la práctica de au-



dencias, que se desarrollarán de forma continua y concentrada. Estas audiencias deberán estar presididas por el juez. Ante él se desahogarán los elementos de prueba y procederá a valorarlos para emitir una decisión. La carga de la prueba recae en la parte acusadora. Asimismo, deberá ser pública, contradictoria y oral.

El nuevo sistema de justicia penal acusatorio entró en vigor en el estado de Puebla el 14 de septiembre de 2012, mediante las reformas hechas al Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Sin embargo, se podría considerar que el 31 de diciembre de 2012 fue oficialmente su entrada en vigor. En ese momento se publicó el Decreto del Honorable Congreso del Estado, que declara que el sistema procesal penal acusatorio y oral ha sido incorporado en los ordenamientos legales del estado de Puebla. En consecuencia, las garantías y derechos fundamentales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos empezarán a regular la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales (véase esquema 4.4).

## ESQUEMA 4.4 LÍNEA DEL TIEMPO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA ACUSATORIO ADVERSARIAL



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos y decretos.<sup>14</sup>

14. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 18/06/2008. Decreto del Honorable Congreso del Estado de Puebla, que expide la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y de Reinserción Social para el Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla (POEP), 17 de junio de 2011 (creación y entrada en vigor 18 de junio, 2011). Decreto del Honorable Congreso del Estado, que declara que el sistema procesal penal acusatorio y oral ha sido incorporado en los ordenamientos legales del estado de Puebla, y en consecuencia, las garantías y derechos fundamentales que consagra la CPEUM empezarán a regular la forma y los términos en que se substanciarán los procedimientos penales, publicado en el POEP, 31 de diciembre, 2012. Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la CPEUM, publicado en el DOF, 8 de octubre, 2013. Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el DOF, 05 de marzo, 2014. Decreto del Honorable Congreso del Estado por el que, con fundamento en el artículo Segundo Transitorio del Decreto que expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el DOF el 5 de marzo de 2014, declara la entrada en vigor de ese ordenamiento en el Estado de Puebla, atendiendo la gradualidad establecida en los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, a partir del día 21 de mayo de 2014, conforme a los decretos publicados en el POEP de fechas 17 de junio y 13 de septiembre de 2011, publicado en el POEP, 19 de marzo, 2014. Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el DOF, 29 de diciembre, 2014. Decreto por el cual se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, que crea la Fiscalía General del Estado, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, el cual se regirá por los principios de eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, publicado en el POEP, 4 de enero, 2016. Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal, publicada en el DOF, 16 de junio, 2016.

La reforma no solo repercute en la impartición de justicia, sino también en las instituciones que previenen y persiguen el delito. La Secretaría de Seguridad Pública y la Fiscalía General del Estado han modificado protocolos de actuación que fomentan la actualización y capacitación de su personal, así como la creación de infraestructura que permite desarrollar de mejor manera el procedimiento acusatorio.

Para poner en marcha el nuevo sistema de justicia penal, se gestionaron recursos federales del subsidio federal para la implementación de la reforma del sistema.

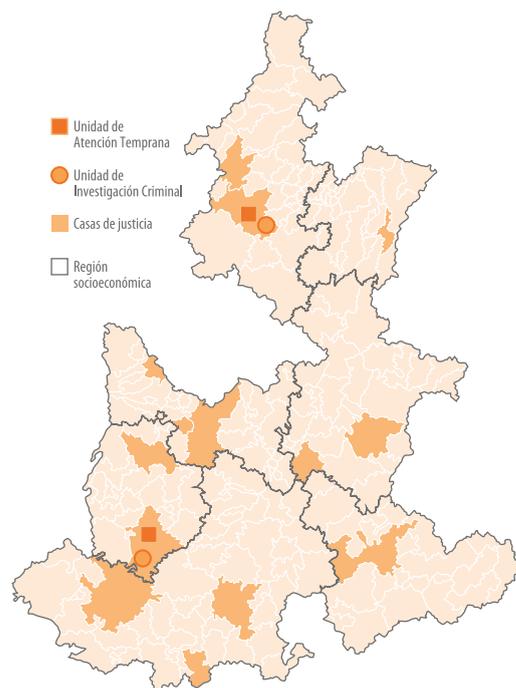
**TABLA 4.11  
INFRAESTRUCTURA PARA EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

TIPO	MUNICIPIOS-REGIÓN
Casas de Justicia	Acatlán - Valle de Atlixco y Matamoros Atlixco - Valle de Atlixco y Matamoros Chalchicomula de Sesma - Valle de Serdán Chiautla - Mixteca Huauchinango - Sierra Norte Izúcar de Matamoros - Valle de Atlixco y Matamoros Puebla - Angelópolis San Andrés Cholula - Angelópolis San Martín Texmelucan - Angelópolis Tehuacán - Tehuacán y Sierra Negra Tecamachalco - Valle de Serdán Teziutlán - Sierra Nororiental Zacatlán - Sierra Norte
Unidades de Atención Temprana	Izúcar de Matamoros - Valle de Atlixco y Matamoros Zacatlán - Sierra Norte
Unidades de Investigación Criminal	Izúcar de Matamoros - Valle de Atlixco y Matamoros Zacatlán - Sierra Norte

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, administración 2011-2017.

Entre otros beneficios derivados de la inversión se encuentran la infraestructura localizada en algunas regiones del estado: las Casas de Justicia (en 13 municipios), las Unidades de Atención Temprana (en dos municipios) y dos Unidades de Investigación Criminal (también en dos municipios) (véanse tabla 4.11 y mapa 4.2).

**MAPA 4.2  
INFRAESTRUCTURA PARA EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**



Fuente: Elaboración propia con información del Sexto Informe de Gobierno, administración 2011-2017.

Por su funcionalidad, las Casas de Justicia proporcionan celeridad y certeza a la investigación criminal, a la persecución de delito y al procedimiento en materia penal. En un mismo lugar se encuentran los responsables de su operación: el Tribunal Superior de Justicia, la Fiscalía General del Estado, la Secretaría de Seguridad Pública, la Dirección de Ejecución de Medidas y la Dirección de Defensoría Pública.

El número de jueces por cada 100 mil habitantes, para el año 2015, de acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014 del INEGI, fue de 1.5. El estado se encuentra en último lugar.

La misma fuente señala que la resolución de averiguaciones previas es de 100.3 %. Esto ubica al estado en segundo lugar, por debajo de Nayarit, que cuenta con 136.5 %.

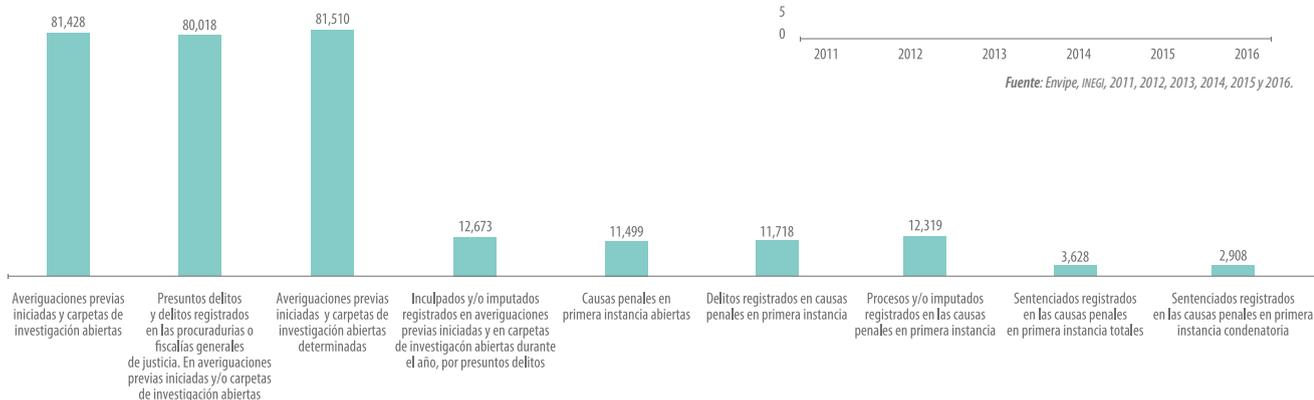
Otro dato de interés del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal del 2016, es que se cuenta con una tasa de 91 % de personas con sentencia condenatoria. Esto ubica a Puebla en la treceava posición a nivel nacional.

En Puebla existen cuatro órganos de seguridad y justicia estatales por cada 100 mil habitantes, lo que ubica al estado en el lugar 31, similar a la situación de estados como Tabasco, Coahuila y Quintana Roo.

De acuerdo con el puntaje en el Índice de percepción de la corrupción de la dimensión de calidad institucional y eficiencia política del IDD-Mex, 2015, Puebla se encuentra en el lugar 28 con mil 77 puntos. Es la quinta entidad peor evaluada en el país.

Algunos hallazgos que derivan de los resultados del Índice de Impunidad IGI-Mex<sup>15</sup> 2016, que evalúa 35 indicadores, señalan que existe una impunidad generalizada en el país. Puebla se encuentra en un grado de impunidad alta, con una puntuación de 69.19. En el contexto nacional se ubica en el lugar 16, debajo del promedio nacional que tiene 67.42 puntos.

**GRÁFICA 4.34**  
**CADENA IMPUNE EN PUEBLA**



Fuente: Índice de Impunidad Global en México, UDLAP, 2016.

Sobre la funcionalidad del sistema de justicia, Puebla está por encima del índice nacional. Los procesos penales, la determinación de las investigaciones iniciadas y la imputación de las sentencias se hacen con mayor celeridad en comparación con otros estados.

Además, se encontró un rezago en el personal destinado a la procuración de justicia, específicamente en agencias del Ministerio Público. En 2013, Puebla tenía 1.7 agencias por cada 100 mil habitantes; mientras que la media nacional era de 3.4 (véase gráfica 4.34).

Sobre la percepción del desempeño de los ministerios públicos y procuradurías estatales<sup>16</sup> del INEGI, el nivel de confianza ha aumentado en el último año en casi 7 %. De 2011 a 2016 la confianza en esta institución ha aumentado 18.1 % (véase gráfica 4.35).

Lo que se busca es que la procuración de justicia sea un servicio público profesional, confiable, imparcial y eficiente. Debe estar fundamentado en los criterios de calidad y oportunidad y en lo que establecen la Carta Magna y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla para garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Todo servidor público debe actuar bajo principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Además, debe garantizar la igualdad de género. Estos elementos necesitan resaltarse al procurar e impartir justicia.

**GRÁFICA 4.35**  
**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE TIENE CONFIANZA EN EL MINISTERIO PÚBLICO Y PROCURADURÍAS ESTATALES**



Fuente: Envipe, INEGI, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

15. UDLAP, 2016.

16. Envipe, INEGI, 2011-2016

# PLAN DE ACCIÓN





# EJE 4

## TRANQUILIDAD PARA TU FAMILIA

### OBJETIVO GENERAL

Preservar la seguridad y tranquilidad en el estado mediante el diseño y ejecución de políticas integrales, que consideren la participación ciudadana y la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### ESTRATEGIA GENERAL

Fortalecer los esquemas de cooperación y cocreación con los Gobiernos locales y federal, así como con la ciudadanía para incrementar la capacidad instalada en seguridad y gobernabilidad en todo el estado, dentro del marco del respeto a los derechos humanos y la legalidad.

## PROGRAMA 22 SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICOS

### OBJETIVO

Garantizar las condiciones necesarias que otorguen tranquilidad a las familias poblanas.

### ESTRATEGIA

Fortalecer el sistema estatal de seguridad integral, considerando la coordinación interinstitucional, el equipamiento policial y la persecución del delito.

### META

Disminuir 2 % la incidencia delictiva en el estado en delitos totales.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Implementar el programa Botones de Pánico en el sistema de transporte RUTA para brindar más seguridad a las familias poblanas (Compromiso).
2. Implementar protocolos de actuación para el correcto funcionamiento de los botones de pánico en el sistema de transporte RUTA, en coordinación con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.
3. Consolidar las unidades especializadas y estrategias de combate a los delitos de alto impacto.
4. Fortalecer la unidad especializada en prevención, atención e investigación de delitos cibernéticos.
5. Promover la integración de células mixtas conformadas por todos los niveles de gobierno, a fin de combatir integralmente la delincuencia.
6. Aplicar acciones de prevención y atención, basadas en el análisis de la información, que impacten en la incidencia delictiva.
7. Fortalecer el Sistema Estatal de Información en materia de seguridad para mejorar el análisis de factores de riesgo en las diferentes regiones, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
8. Actualizar los protocolos de inteligencia y actuación policial.
9. Implementar un nuevo esquema de patrullaje estratégico en las regiones en coparticipación con los Gobiernos municipales y el federal, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
10. Realizar un despliegue operativo en los límites del estado que presentan alta incidencia delictiva, en coordinación con otras entidades federativas.
11. Integrar la información generada en el patrullaje de ambientes sociales para convertirla en inteligencia y evidencia criminal con policía de proximidad.
12. Mejorar la identificación de patrones delincuenciales y desarrollar estrategias de operación y prevención de los delitos, en coordinación con los Gobiernos municipales y federal.
13. Dotar de equipamiento a los cuerpos de seguridad.
14. Ampliar la red de videovigilancia con un sistema estratégico de obtención de información.
15. Fortalecer la actuación del Sistema Estatal de Emergencias 911.

16. Implementar desarrollos informáticos especializados que faciliten el intercambio y manejo de información.
17. Gestionar la construcción de los arcos de seguridad en zonas estratégicas.
18. Mejorar el funcionamiento operativo de los arcos de seguridad.
19. Realizar una coordinación eficaz entre los tres niveles de gobierno y la sociedad para fortalecer las acciones en materia de seguridad pública.
20. Alimentar el Sistema Nacional de Información y Plataforma México.
21. Intercambiar información con los estados vecinos para coordinar acciones de seguridad en delitos de alto impacto y delincuencia organizada, en coordinación con la Fiscalía General del Estado.
22. Reforzar la coordinación interinstitucional para el control del delito del fuero común y federal, para compartir información criminal y generar estrategias para su combate.
23. Implementar herramientas tecnológicas que automaticen los procesos en atención a la población víctima de delitos.
24. Efectuar acciones de coordinación y capacitación para la atención a mujeres víctimas de violencia, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
25. Fomentar mecanismos de rendición de cuentas diseñados para los responsables del cumplimiento de los programas de seguridad.
26. Fortalecer la Cultura de Prevención del Delito en coordinación con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado.
27. Desarrollar estrategias que promuevan la cultura vial, para prevenir y evitar accidentes.
28. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 23 FORTALECIMIENTO A LOS CUERPOS DE SEGURIDAD

### OBJETIVO

Garantizar la actuación responsable de los cuerpos de seguridad, su dignificación y profesionalización.

### ESTRATEGIA

Actualizar el marco normativo en materia de profesionalización, actuación policial y condiciones laborales.

### META

Lograr que 66 % de los elementos operativos de la Secretaría de Seguridad Pública cuenten con al menos una certificación especializada al término de la administración.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Poner en marcha el programa de certificación integral de los elementos para la obtención del Certificado Único Policial.
2. Otorgar estímulos y apoyos a los cuerpos de seguridad.
3. Efectuar una revisión y homologación salarial del personal de la Secretaría de Seguridad Pública.
4. Implementar un programa atractivo de retiro voluntario para el personal operativo.
5. Capacitar, profesionalizar y especializar continuamente al personal operativo y administrativo de las instancias de seguridad.
6. Procurar la capacitación y actualización del personal operativo en la aplicación del sistema penal acusatorio.
7. Realizar continuamente las evaluaciones de control de confianza al personal activo y de nuevo ingreso.
8. Aplicar la evaluación de competencias básicas policiales y la evaluación del desempeño y académicas.
9. Promover el incremento de personal operativo, a través de un reclutamiento de calidad.
10. Continuar con el servicio profesional de carrera de forma transparente y con estricto apego a la normatividad aplicable.
11. Promover la regularización educativa a nivel medio superior para los elementos activos.
12. Fortalecer el programa de registro y regularización de empresas de seguridad privada para asegurar el cumplimiento de sus requisitos legales.
13. Fortalecer la Academia Estatal de las Fuerzas de Seguridad Pública.
14. Consolidar los programas de bachillerato, licenciatura y maestría de los cuerpos de seguridad pública.
15. Actualizar el marco normativo institucional para mejorar la gestión administrativa y operativa.
16. Integrar y formalizar el grupo de policía procesal.
17. Atender las acciones emanadas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
18. Fortalecer las áreas de policía preventiva, auxiliar y vialidad para mejorar su desempeño y organización.

19. Mantener la coordinación intergubernamental para la formación y preparación policial.
20. Impulsar una estrategia de sensibilización para el conocimiento de la ciudadanía sobre el sistema de justicia penal.
21. Promover visitas guiadas en las instalaciones operativas de la policía estatal y realizar recorridos guiados a las universidades y organizaciones de la sociedad civil.
22. Crear redes universitarias de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia.
23. Realizar acciones para garantizar la seguridad y el respeto a los derechos humanos, así como lograr la reinserción social de las personas privadas de su libertad.
24. Dar seguimiento a los programas derivados de los servicios que ofrecen los centros penitenciarios.
25. Promover la profesionalización del personal penitenciario, conforme a la normatividad aplicable.
26. Desarrollar una política de reinserción social para personas en reclusión, incorporando a la sociedad civil y a las organizaciones empresariales.
27. Realizar acciones para garantizar la integridad física y moral de los internos.
28. Generar programas de dignificación de los centros penitenciarios.
29. Focalizar acciones específicas a grupos determinados de personas privadas de su libertad al interior de los centros penitenciarios.
30. Gestionar la certificación de un Centro de Readaptación Social de jurisdicción estatal.
31. Mantener la acreditación del Centro Único de Evaluación y Control de Confianza del Estado.
32. Fortalecer la Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla-Iniciativa Mérida "General Ignacio Zaragoza".
33. Fortalecer las estrategias y acciones del Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (c5).
34. Administrar el recurso federal en materia de seguridad pública y procuración de justicia, en estricta congruencia con los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
35. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 24

# GOVERNABILIDAD PARA LA PAZ SOCIAL

### OBJETIVO

Mantener la gobernabilidad al interior de la entidad, en corresponsabilidad con los sectores público, privado y social, con estricto apego a los principios democráticos.

### ESTRATEGIA

Establecer mecanismos de diálogo con la participación de todos los sectores, a fin de contar con paz social.

### META

Implementar 16 mecanismos que promuevan la paz social y corresponsabilidad.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Integrar una agenda de riesgos para identificar los conflictos políticos y sociales.
2. Establecer mecanismos de coordinación institucional entre las diversas dependencias y entidades para atender posibles conflictos y plantear soluciones oportunas.
3. Implementar acciones de mediación y conciliación con los sectores público, privado y social.
4. Activar el Protocolo para la Búsqueda de Soluciones Pacíficas, el Diálogo y el Respeto a los Derechos Humanos, cuando se necesite.
5. Atender las demandas ciudadanas que requieran la intervención, canalización y gestión de las dependencias o entidades, para su solución.
6. Promover la libertad de expresión y el derecho de audiencia para autoridades municipales y subalternas, grupos sociales y ciudadanía en general.
7. Mantener presencia directa en los municipios para atender las demandas y estrechar los vínculos con la ciudadanía, cuando sea necesario.
8. Legalizar y apostillar documentos expedidos por funcionarios públicos.
9. Integrar la Red de Comités de Corresponsabilidad Democrática.
10. Implementar esquemas de proximidad social, para la atención de conflictos.
11. Establecer una agenda de acercamiento entre las organizaciones sociales y el Gobierno.
12. Implementar un programa de capacitación sobre liderazgo político dirigido a todos los sectores.
13. Establecer foros de diálogo sobre distintos temas de trascendencia política en la entidad.
14. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 25 PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Hacer partícipe a la población y sociedad civil organizada en la prevención social de la violencia y la delincuencia, promoviendo áreas de convivencia pacífica.

#### ESTRATEGIA

Fortalecer el modelo integral en materia de prevención social de la violencia.

#### META

Contar con un estudio que incorpore los polígonos de actuación estratégica en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

1. Efectuar reuniones trimestrales con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla (Compromiso).
2. Implementar estrategias integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia en cada una de las regiones de acuerdo con sus particularidades, en seguimiento a la estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
3. Realizar reuniones permanentes con asociaciones, grupos vecinales e instituciones gubernamentales para el diseño y aplicación de estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia.
4. Fortalecer las acciones, proyectos y programas presentados por el Centro Estatal de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en coordinación con esta instancia.
5. Realizar actividades enfocadas a concientizar a niñas, niños, adolescentes y jóvenes sobre las consecuencias de la violencia, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
6. Realizar pláticas de orientación a mujeres sobre las diferentes formas de violencia.
7. Promover la evaluación de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia, en coordinación con especialistas de universidades.
8. Consolidar la atención en los Centros Comunitarios de Prevención y Participación Ciudadana.
9. Revisar y promover la actualización de los planes municipales de prevención de la violencia y la delincuencia en coordinación con los Gobiernos municipales.
10. Conformar comités de paz social y vecinal, y darles seguimiento y capacitación para mejorar su actuación.
11. Fortalecer los vínculos con los Gobiernos municipales y federal para implementar políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.
12. Fomentar la capacitación a servidores públicos en temas de prevención social de la violencia y la delincuencia.
13. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 26

# EJERCICIO PLENO Y RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

### OBJETIVO

Garantizar las condiciones institucionales idóneas para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el estado de Puebla.

### ESTRATEGIA

Instrumentar políticas públicas y mecanismos que fortalezcan la coordinación entre los diversos ámbitos de gobierno y la sociedad, a fin de sensibilizar y capacitar a las autoridades de los distintos niveles.

### META

Implementar el primer programa de derechos humanos.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Promover la conformación del Primer Observatorio Estatal de Derechos Humanos con la participación de la sociedad civil (Compromiso).
2. Integrar el Programa Estatal de Derechos Humanos de Puebla con la participación de todos los sectores y organismos internacionales en la materia.
3. Implementar talleres y cursos de capacitación para promover la cultura de los derechos humanos, en coordinación con la Secretaría de Educación del Estado e instituciones públicas y privadas de educación superior.
4. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos con especial énfasis en personas en situación de vulnerabilidad.
5. Abrir espacios de diálogo para que la ciudadanía participe activamente y se garantice el pleno goce de los derechos humanos.
6. Fortalecer la cultura de la legalidad para asegurar el pleno goce de los derechos civiles y políticos.
7. Realizar campañas que promuevan el ejercicio y respeto a los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos de las mujeres, en el marco del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
8. Promover la cultura de la denuncia contra servidores públicos que vulneren derechos humanos.
9. Realizar un diagnóstico para detectar las causas estructurales que generen violaciones a derechos humanos y evitar su repetición.
10. Generar estímulos y reconocer el trabajo y capacidad de los servidores públicos en materia de derechos humanos.
11. Promover la inclusión de obligaciones en materia de derechos humanos en los códigos de conducta en la administración pública estatal.
12. Dar seguimiento para que las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos sean sancionadas conforme a las leyes aplicables.
13. Crear un sistema de monitoreo y sistematización de las quejas de grupos en situación de vulnerabilidad.
14. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 27 CERTEZA Y ASISTENCIA JURÍDICA

### OBJETIVO

Propiciar la vigencia de un régimen de seguridad jurídica en los actos gubernamentales, mediante la modernización del marco legal y normativo, y de la gestión institucional, que permita a la población el acceso a la justicia para la protección y defensa de sus derechos, bienes y su persona.

### ESTRATEGIA

Optimizar y acercar procedimientos que promuevan la certeza y seguridad jurídica, así como protección a los derechos de las personas.

### META

Incrementar la eficiencia y calidad en la gestión institucional del 100 % de los trámites y servicios de asistencia jurídica.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Generar una agenda legislativa que permita coordinar proyectos en beneficio de los poblanos, en estrecha relación con el Congreso del estado.
2. Promover la reforma de ordenamientos jurídicos con el objeto de eliminar disposiciones con contenido discriminatorio.
3. Proponer iniciativas para armonizar el marco jurídico estatal en materia de protección integral a las mujeres y niñas, con la legislación federal correspondiente, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
4. Fortalecer los medios electrónicos de consulta de los documentos publicados a través del *Periódico Oficial del Estado*.
5. Brindar asesorías a las dependencias, entidades y ayuntamientos en materia jurídica.
6. Aplicar mecanismos de supervisión periódica para fortalecer el desempeño de las notarías públicas del estado.
7. Impulsar una gestión honesta, oportuna y eficiente en el otorgamiento de servicios notariales, a través de brindar asesoría y atención a la población.
8. Aplicar programas de control, supervisión y difusión en materia archivística.
9. Proporcionar asistencia jurídica a las personas, en especial aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, para asegurar el derecho humano de acceso a la justicia.
10. Coordinar jornadas jurídicas interinstitucionales en el interior del estado, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
11. Promover juicios para la regularización de la propiedad inmobiliaria del estado.
12. Brindar, conforme a las normas constitucionales, la defensa, atención y asesoría jurídica a personas procesadas, sentenciadas y adolescentes en conflicto con la ley.
13. Proporcionar capacitación para la actualización profesional de los integrantes de los consejos técnicos interdisciplinarios de los centros de reinserción social del estado, a fin de cumplir con los postulados de la reinserción social en favor de los sentenciados.
14. Establecer un programa de seguimiento a personas en libertad que se benefician con los procedimientos federales en materia de seguimiento pospenal.
15. Evaluar el seguimiento y tratamiento del interno en su proceso de reinserción social.
16. Capacitar a servidores públicos de los sistemas municipales DIF en el nuevo Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes, en coordinación con los Ayuntamientos.
17. Atender a adolescentes en conflicto con la ley penal, en las diferentes etapas procesales del nuevo Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes, con la calidad de autoridad administrativa especializada.
18. Implementar un Programa Permanente del Registro Gratuito de Nacimientos en el Estado, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
19. Consolidar los puntos de atención de Registro Civil en el estado.
20. Asesorar sobre el derecho de identidad que tienen las personas.
21. Colaborar con los tres niveles de gobierno, a fin de ofrecer certeza jurídica en la tenencia de la tierra.
22. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 28

# PROTECCIÓN CIVIL PARA SALVAGUARDAR LA INTEGRIDAD FÍSICA

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Prevenir y enfrentar riesgos naturales y antrópicos a fin de salvaguardar la vida, salud, integridad y el patrimonio de la población.

### ESTRATEGIA

Fortalecer la operación coordinada de las dependencias, la población y los Gobiernos municipales para brindar una mejor atención.

### META

Consolidar un sistema estatal de protección civil, en coordinación con todos los actores de la sociedad y que involucre la participación de los 217 municipios.

1. Coordinar las acciones de dependencias y población para prevenir, atender y rehabilitar los impactos que provoquen los riesgos.
2. Actualizar y socializar mapas de riesgos naturales y antrópicos para que todas las personas tengan identificado el riesgo más próximo.
3. Promover la operación de los sistemas municipales de protección civil, en coordinación con las autoridades municipales.
4. Implementar el Programa de Riesgos Estructurales en inmuebles de alto riesgo, para prevenir desastres ante eventualidades.
5. Brindar atención de toda la población en situaciones de emergencia o desastres.
6. Realizar simulacros y macrosimulacros, con los siniestros presentados como antecedente.
7. Promover la elaboración y aprobar el programa interno de protección civil de los establecimientos públicos, sociales y privados.
8. Implementar estrategias integrales de monitoreo para prevenir contingencias volcánicas y meteorológicas.
9. Implementar un programa integral de capacitación sobre la prevención de sismos, primeros auxilios, rescate y salvamento, evacuación de inmuebles, prevención y combate de incendios, entre otros.
10. Implementar un programa de visitas de inspección y revisión de inmuebles para vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable.
11. Proponer la construcción o rehabilitación de rutas de evacuación en zonas de riesgo natural.
12. Diseñar un protocolo de actuación en caso de desastres naturales para la salvaguarda de la integridad de infantes y adolescentes principalmente, en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
13. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 29 PROCURACIÓN DE JUSTICIA

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Perseguir de manera efectiva los delitos del orden común y promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, que abarque la reparación del daño causado, la protección de los derechos de las víctimas y el respeto a los derechos humanos de todas las personas.

#### ESTRATEGIA

Fortalecer de manera integral las capacidades institucionales de la Fiscalía General del Estado.

#### META

Elevar el nivel de confianza en el Ministerio Público a 47 %, según la percepción de desempeño en cuanto al nivel de confianza según la Envipe.

1. Implementar una campaña itinerante de asesoría jurídica, para garantizar el acceso a la justicia.
2. Capacitar y profesionalizar de manera permanente a los servidores públicos sustantivos y adjetivos de la Fiscalía, para que su actuar esté apegado a los principios constitucionales.
3. Fortalecer la investigación del delito, a fin de dar celeridad a las carpetas de investigación con la oportuna emisión de dictámenes periciales.
4. Rediseñar los procedimientos para brindar una atención oportuna y eficiente a los usuarios de trámites y servicios.
5. Implementar un programa integral de cursos y talleres, a fin de fomentar la cultura de la denuncia en las seis regiones judiciales del estado.
6. Promover el diseño de mecanismos de evaluación que permitan conocer y mejorar la actuación y los servicios de las instancias de procuración de justicia.
7. Combatir y sancionar las prácticas de corrupción al interior de las agencias del ministerio público, proponiendo como alternativa su renovación.
8. Mejorar las tecnologías de la información para generar inteligencia operativa táctica y estratégica.
9. Implementar acciones para el fortalecimiento de las prácticas periciales y acreditación de laboratorios.
10. Promover y consolidar el Servicio Profesional de Carrera Policial, Ministerial y Pericial, que incorpore personal capacitado, para promover la estabilidad basada en el rendimiento y cumplimiento legal de sus funciones.
11. Incrementar los servicios de asesoría jurídica y defensoría que den prioridad a los grupos vulnerables.
12. Generar mecanismos de optimización de resolución de carpetas de investigación y abatir las existencias de Averiguaciones Previas del Sistema Tradicional.
13. Dar seguimiento a las acciones sobre la reparación del daño a víctimas del delito.
14. Intercambiar información con los estados vecinos para coordinar acciones de seguridad en delitos de alto impacto y delincuencia organizada.
15. Garantizar la atención personalizada a víctimas y testigos de un delito en algún procedimiento judicial, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna)
16. Implementar herramientas tecnológicas que automaticen los procesos en atención a la población víctima de delitos.
17. Efectuar acciones de coordinación para la atención a mujeres víctimas de violencia, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
18. Fortalecer las áreas de atención a mujeres víctimas de violencia y los centros de justicia.
19. Propiciar la generación de Acuerdos Reparatorios entre las partes de un conflicto penal.
20. Fortalecer la plantilla del personal ministerial, a través de evaluaciones de control de confianza de permanencia.
21. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# EJE 4. TRANQUILIDAD PARA TU FAMILIA

## OBJETIVO GENERAL

Preservar la seguridad y tranquilidad en el estado mediante el diseño y ejecución de políticas integrales, que consideren la participación ciudadana y la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## ESTRATEGIA GENERAL

Fortalecer los esquemas de cooperación y cocreación con los Gobiernos locales y federal, así como con la ciudadanía para incrementar la capacidad instalada en seguridad y gobernabilidad en todo el estado, dentro del marco del respeto a los derechos humanos y la legalidad.

## PROGRAMA 22. SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICOS

**OBJETIVO:** Garantizar las condiciones necesarias que otorguen tranquilidad a las familias poblanas.

**ESTRATEGIA:** Fortalecer el sistema estatal de seguridad integral, considerando la coordinación interinstitucional, el equipamiento policial y la persecución del delito.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

## PROGRAMA 23. FORTALECIMIENTO A LOS CUERPOS DE SEGURIDAD

**OBJETIVO:** Garantizar la actuación responsable de los cuerpos de seguridad, su dignificación y profesionalización.

**ESTRATEGIA:** Actualizar el marco normativo en materia de profesionalización, actuación policial y condiciones laborales.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL CONSEJO ESTATAL DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

## PROGRAMA 24. GOBERNABILIDAD PARA LA PAZ SOCIAL

**OBJETIVO:** Mantener la gobernabilidad al interior de la entidad, en corresponsabilidad con los sectores público, privado y social, con estricto apego a los principios democráticos.

**ESTRATEGIA:** Establecer mecanismos de diálogo con la participación de todos los sectores, a fin de contar con paz social.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

## PROGRAMA 25. PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

---

**OBJETIVO:** Hacer partícipe a la población y sociedad civil organizada en la prevención social de la violencia y la delincuencia, promoviendo áreas de convivencia pacífica.

**ESTRATEGIA:** Fortalecer el modelo integral en materia de prevención social de la violencia.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

---

## PROGRAMA 26. EJERCICIO PLENO Y RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

---

**OBJETIVO:** Garantizar las condiciones institucionales idóneas para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el estado de Puebla.

**ESTRATEGIA:** Instrumentar políticas públicas y mecanismos que fortalezcan la coordinación entre los diversos ámbitos de gobierno y la sociedad, a fin de sensibilizar y capacitar a las autoridades de los distintos niveles.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

---

## PROGRAMA 27. CERTEZA Y ASISTENCIA JURÍDICA

---

**OBJETIVO:** Propiciar la vigencia de un régimen de seguridad jurídica en los actos gubernamentales, mediante la modernización del marco legal y normativo, y de la gestión institucional, que permita a la población el acceso a la justicia para la protección y defensa de sus derechos, bienes y su persona.

**ESTRATEGIA:** Optimizar y acercar procedimientos que promuevan la certeza y seguridad jurídica, así como protección a los derechos de las personas.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

---

## PROGRAMA 28. PROTECCIÓN CIVIL PARA SALVAGUARDAR LA INTEGRIDAD FÍSICA

---

**OBJETIVO:** Prevenir y enfrentar riesgos naturales y antrópicos a fin de salvaguardar la vida, salud, integridad y el patrimonio de la población.

**ESTRATEGIA:** Fortalecer la operación coordinada de las dependencias, la población y los Gobiernos municipales para brindar una mejor atención.

---

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

---

## PROGRAMA 29. PROCURACIÓN DE JUSTICIA

---

**OBJETIVO:** Perseguir de manera efectiva los delitos del orden común y promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, que abarque la reparación del daño causado, la protección de los derechos de las víctimas y el respeto a los derechos humanos de todas las personas.

**ESTRATEGIA:** Fortalecer de manera integral las capacidades institucionales de la Fiscalía General del Estado.

---

**RESPONSABLE:** FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

---

# INDICADORES ESTRATÉGICOS

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Incidencia Delictiva del Fuero Común Estatal</b>	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)	La presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Procuraduría General de la República en el fuero federal (a menor valor del resultado, es mejor).	2016	51 061 (lugar 23 a nivel nacional)
<b>Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada 100 mil habitantes</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Los delitos totales ocurridos entre la población de 18 años y más por cada 100 mil habitantes (a menor valor del resultado, es mejor).	2015	27 530 (lugar 18 a nivel nacional)
<b>Tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Las víctimas de delito por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más (a menor valor del resultado, es mejor).	2015	22 959 (lugar 15 a nivel nacional)
<b>Delitos denunciados</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Número de delitos denunciados (a mayor valor del resultado, es mejor).	2015	142 210 (lugar 4 a nivel nacional)
<b>Cifra Negra</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Porcentaje de actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa (a menor valor del resultado, es mejor).	2015	92.3% (lugar 18 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Porcentaje del total de la población de 18 años o más que percibe insegura su entidad federativa (a menor valor del resultado, es mejor).	2015	68.4% (lugar 17 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de hogares víctimas del delito</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Porcentaje del total de hogares que han sido víctimas de al menos un delito (a menor valor del resultado, es mejor).	2015	28.3% (lugar 17 a nivel nacional)

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Ranking del Subíndice de Sistema de Derecho Confiable y Objetivo del Índice de Competitividad Estatal</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)	El entorno de seguridad pública y jurídica en los estados; toma el número de delitos como homicidios, secuestros y robo de vehículos. Así como los siguientes indicadores: incidencia delictiva, delitos denunciados, costos del delito, percepción de seguridad, competencia en servicios notariales y cumplimiento de contratos.	2016	11 (64 puntos)
<b>Personal destinado a funciones de seguridad pública estatal</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	A las personas que forman parte de las instituciones o unidades administrativas que ejecutan las operaciones policiales. Incluye policías, quienes desempeñan funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección, orientación y apoyo a los habitantes (a mayor valor del resultado, es mejor).	2016	6 042 (lugar 8 a nivel nacional)
<b>Personal operativo destinado a funciones de seguridad pública en las administraciones públicas estatales</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	El número de policías que realizan actividades directas en la institución policial, tales como realizar acciones de vigilancia y, en su caso, poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente a quien sea aprehendido en flagrancia, en la comisión de un delito o de alguna falta administrativa, así como auxiliar a las autoridades del ministerio público federal, estatal judicial, administrativas federales, estatales o municipales cuando sea requerido para ello conforme a la ley (a mayor valor del resultado, es mejor).	2016	5 883 (97.4%, lugar 8 a nivel nacional)
<b>Porcentaje de la población que tiene confianza en la policía estatal</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Porcentaje del nivel de confianza (mucha y algo) de la población en autoridades a cargo de la seguridad pública estatal (a mayor valor del resultado, es mejor).	2016	60.2% (lugar 16 a nivel nacional)
<b>Costo promedio del delito</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	El costo promedio de delito por persona con alguna afectación a consecuencia del gasto en medidas de protección y/o de las pérdidas a consecuencia del delito.	2015	\$7 782 (lugar 1 a nivel nacional)
<b>Índice de calidad institucional y eficiencia política, de la dimensión Democracia de las Instituciones-Calidad Institucional y Eficiencia Política</b>	Fundación Konrad Adenauer, Polilat, Coparmex, INE y Colmex	Los aspectos de la eficiencia y calidad del sistema institucional y político, la rendición de cuentas ( <i>Accountability</i> ) y el balance de poder interinstitucional (a mayor valor del resultado, es mejor).	2015	2.339 puntos
<b>Ranking del Subíndice Sistema Político Estable y Funcional del Índice de Competitividad Estatal</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)	Indicadores de participación ciudadana, participación de mujeres en el Congreso, percepción de corrupción en actos de gobierno, percepción de corrupción en partidos políticos y percepción de disponibilidad de información pública.	2016	27 (43 puntos)

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 mil habitantes</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	El número de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites por cada 100 mil habitantes (a menor valor del resultado, es mejor).	2015	12 266
<b>Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Los actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (a menor valor del resultado, es mejor).	2015	28 296
<b>Índice respeto de derechos y libertades civiles, de la Dimensión Democracia de los Ciudadanos</b>	Fundación Konrad Adenauer, Polilat, Coparmex, INE y Colmex	La Adhesión política, Derechos políticos, Libertades civiles, Género en el gobierno e inseguridad (a mayor valor del resultado, es mejor).	2015	5,499 puntos
<b>Calificación en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Los aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno, aspectos que garantizan una estancia digna, condiciones de gobernabilidad, reinserción social del interno y grupos de internos con requerimientos específicos (a mayor valor del resultado, es mejor).	2015	6.74
<b>Índice de percepción de la corrupción de la dimensión de calidad institucional y eficiencia política</b>	Fundación Konrad Adenauer, Polilat, Coparmex, INE y Colmex	La calidad de las instituciones y la presencia de corrupción; además, mide de manera directa la vulnerabilidad de la democracia (a mayor valor del resultado, es mejor).	2015	1,077 puntos (lugar 28 a nivel nacional)
<b>Índice Global de Impunidad México</b>	Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)	El grado de impunidad de las entidades que considera tres dimensiones: estructural, funcional e impunidad indirecta y por ejes transversales: sistema de seguridad y sistema de justicia (a menor valor del resultado, es mejor).	2016	69.19 (grado de impunidad alta)
<b>Porcentaje de la población que tiene confianza en el ministerio público y en las procuradurías estatales</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	El porcentaje el nivel de confianza (mucha y algo) de la población en el ministerio público y en las procuradurías estatales (a mayor valor del resultado, es mejor).	2016	46.3 %

\*Los indicadores establecidos para el seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018 están sujetos a las metodologías internas que aplica cada una de las instancias evaluadoras.



# PLAN ESTATAL DE **DESARROLLO**

— PUEBLA 2017 · 2018 —

**José Antonio Gali Fayad**  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL



## **EJE 5.** **BUEN GOBIERNO**

SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN  
SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

FOTOGRAFÍA

COORDINACIÓN DE FOTOGRAFÍA DEL GOBERNADOR  
JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD

SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN



**PUEBLA**  
*Sigue*





**EJE 5.**  
**BUEN GOBIERNO**

# MODELO DE GOBIERNO

## ¿QUÉ BUSCAMOS?

Establecer un esquema de actuación institucional, sustentado en la planeación, programación, presupuestación, evaluación, orden y control, con apoyo de indicadores estratégicos y de gestión, que permita contar con una administración pública de corte gerencial y con base en resultados.

## PRINCIPIOS BASE



**Diseñar y operar** un sistema integral para la formulación ordenada de alternativas de acción que permitan incluir la participación social como una práctica común en el actuar del Gobierno.



**Establecer compromisos** certeros, claros y medibles con alta viabilidad administrativa, financiera y política.



**Contribuir al fortalecimiento del Sistema de Planeación Democrática** y la consolidación del modelo gubernamental de Presupuesto con base en Resultados.

## BENEFICIOS



**Integrar** un marco de actuación ordenado y coherente.



**Contar** con propuestas que contribuyan al desarrollo integral y sustentable de la entidad.



**Promover** la participación ciudadana corresponsable.



**Incrementar** los niveles de legitimidad y gobernabilidad.



**Fomentar** una relación productiva entre gobierno y sociedad.



**Someter** al juicio ciudadano la actuación del Gobierno.



**Sentar** las bases del Presupuesto basado en Resultados.

# ¿CÓMO FUNCIONA?



## FORTALECIENDO

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO  
PARA ENTREGAR RESULTADOS



## DIFUNDIENDO

LA METODOLOGÍA DE  
GESTIÓN PARA RESULTADOS GpR



## PRIORIZANDO

PRODUCTOS Y/O SERVICIOS



## REALIZANDO

UNA PROGRAMACIÓN PARA MEDIR  
LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO



## ASIGNANDO

PRESUPUESTO EN ATENCIÓN AL  
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



## MEJORANDO

EL SISTEMA DE INDICADORES  
PARA EVALUAR EL TRABAJO GUBERNAMENTAL



## RENOVANDO

LOS LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN  
PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN



## COORDINANDO

PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN,  
PRESUPUESTACIÓN, EJECUCIÓN,  
EVALUACIÓN Y CONTROL



## APOYANDO

A LOS 217 MUNICIPIOS PARA SU  
ALINEACIÓN AL MODELO DE GOBIERNO

# ESTRUCTURA Y LÓGICA DE ACTUACIÓN

## PLANTEAMIENTO GENERAL

Construcción conceptual del eje de gobierno: en él se explica qué se entiende, cuál es su significado y razón de ser. Se exponen las condicionantes más importantes, así como las dimensiones de análisis sobre las que descansará el Análisis Causal Específico.

## ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

Investigación específica por eje de gobierno con base en las dimensiones generales, identificadas en el Planteamiento General. Su integración considera, como principio base de actuación, la sistematización de información referente a las situaciones más representativas para el correcto funcionamiento del Gobierno, que genere mayores beneficios a la sociedad, bajo una relación de causa-efecto.

## PLAN DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Postulación enunciativa de los programas de gobierno sobre los que descansará el funcionamiento de la administración y en el que se muestran, de manera general, las áreas participantes y responsables de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la administración.

## PROGRAMAS DE GOBIERNO

Constructo teórico que permite clarificar y desagregar el actuar de la autoridad al establecer objetivos, estrategias, metas y líneas de acción específicas para la organización gubernamental; en estas últimas se consideran las actividades administrativas y operativas que darán sentido de orden y coherencia al Gobierno, así como los proyectos estratégicos para la transformación de la realidad en la entidad y el cumplimiento de los compromisos establecidos por la administración.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

Estructuración de acciones que se traducirán en planes, programas o proyectos, que se agrupan en torno a los programas de gobierno establecidos; estas se realizarán a lo largo del periodo de gobierno de acuerdo con el objetivo y con base en la estrategia definida. Para su postulación se consideran mandatos constitucionales e indicadores de referencia nacionales e internacionales que califican el actuar gubernamental, mismos que se presentan en una línea base de referencia.

## INDICADORES ESTRATÉGICOS

Es la presentación sistematizada de datos soportados por resultados comprobables, con referencia nacional e internacional, que permite establecer un panorama de referencia en la actualidad y vincular la información con el proceso de toma de decisiones, para generar escenarios y estudios prospectivos que permitan actuar con método ante las vicisitudes propias de la administración.





EXI DE RODRIGUEZ

MAYO 2017

# PLANTEAMIENTO GENERAL



EL BUEN GOBIERNO OBSERVA EN LA CIUDADANÍA Y LOS MUNICIPIOS A SUS MEJORES ALIADOS PARA LA ACCIÓN PÚBLICA, CON ELLOS SE DA PAUTA A LA COCREACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN, EL MANEJO EFICIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA MEJORA EN LA PRESTACIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS.



La gestión de un buen gobierno logra impactos positivos en la vida de los ciudadanos.

# PLANTEAMIENTO GENERAL

+ LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA IMPULSA LA ACTUACIÓN CON BASE EN RESULTADOS Y QUE ESTOS SEAN SUJETOS A EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

**P**uebla es uno de los estados que en los últimos seis años ha demostrado avances significativos en la instauración de una gestión con base en resultados; de un índice de 53%, obtenido en el año 2010, pasó a 86.2% durante 2016, con un progreso de 31 puntos porcentuales. Ello la ubica como la quinta entidad federativa en el índice general de avance PBR-SED, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La organización administrativa, orientada a obtener resultados, refleja un cambio de paradigma en el quehacer gubernamental, al exigirse el logro de eficiencia en el desempeño, las políticas públicas y los mecanismos de gestión de todas las dependencias y entidades en la administración. De manera gradual, los Gobiernos se alejan de un funcionamiento inercial y tradicional ante una realidad que presenta retos vertiginosos, heterogéneos y sin reconocimiento inmediato.

Actuar con base en resultados permite lograr efectividad en el trabajo institucional, así como incrementar la calidad del gobierno. Además, se conserva la legitimidad de las acciones públicas, se promueve la cooperación y confianza ciudadana y se incide de manera precisa en el desarrollo de la entidad, como imperativo para alcanzar mejores niveles de bienestar.

En ese sentido, promover la mejora y simplificación de los procesos administrativos, a través de la aplicación de tecnología e innovación en la estructura organizacional

de las instituciones, requiere establecer mecanismos claros para la asignación presupuestal, la administración de los recursos, la estabilidad financiera y el control en el actuar, en conjunto con la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura gubernamental al escrutinio público.

La aplicación transversal de la transparencia y de la rendición de cuentas revaloriza el sentido y carácter del Gobierno, al reconocer el papel activo de los actores sociales, ante los cuales, el diseño, aplicación y evaluación de las políticas se gestan como pautas para la legitimidad. Esto significa el compromiso de identificar y atender las pretensiones de una sociedad con mayores exigencias, pues está consciente de su papel protagónico en la definición de los rumbos de actuación de la administración pública.

El mejoramiento en la organización y administración del gobierno en torno a las nuevas exigencias de la sociedad debe ser una tarea cotidiana, sinónimo de eficiencia y eficacia. La modernización del aparato administrativo, incluidos los patrones de actuación de su elemento fundamental, los servidores públicos, podrá erigirse como una herramienta con visión de servicio, de carácter prospectivo y con actuación responsable financiera, política y social. Entonces, el análisis de las capacidades institucionales al interior de la administración pública estatal, para el desarrollo del modelo de Gobierno mencionado, deberá considerar los siguientes puntos de actuación:

*Los Gobiernos deben alejarse del funcionamiento inercial sustentado en procesos que no garantizan la obtención de resultados*



**LA PLANEACIÓN ESTABLECIDA EN EL GOBIERNO, EN FUNCIÓN DEL TIEMPO ADMINISTRATIVO, DEBERÁ ALEJARSE DE LO ENUNCIATIVO, PARA ESTABLECER RESPONSABILIDADES CLARAS Y FACTIBLES DE CUMPLIMIENTO ANTE LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES Y EXIGENCIAS DE LOS CIUDADANOS.**

1. Planeación: reconociendo los modelos de actuación gubernamental que han imperado en la administración, se determina la relación lógica-metodológica entre los objetivos establecidos y las estrategias utilizadas para la obtención de los mismos. Con ello, también se guarda principal relevancia en la adopción de los mecanismos de control, seguimiento y evaluación vinculados con la aplicación de las acciones que se emprendieron, partiendo de los documentos de planeación existentes. Derivado de lo anterior, se advierte la existencia de Planes Estatales de Desarrollo de carácter enunciativo, con limitantes para la identificación clara de responsabilidades administrativas, así como la creación de indicadores alejados de las capacidades institucionales de la administración pública.

La planeación establecida en el Gobierno, en función del tiempo administrativo, deberá alejarse de lo enunciativo, para establecer responsabilidades claras y factibles de cumplimiento ante la atención de las necesidades y exigencias de los ciudadanos. La ruta de trabajo se estructura con base en los compromisos establecidos, pero bajo el acompañamiento metodológico que permita determinar objetivos, estrategias, acciones e indi-

cadores para una evaluación efectiva del ejercicio de gobierno. La dialéctica gubernamental registra, en su hoja de ruta, aquello que es prioritario, necesario y factible, guardando congruencia con el sistema financiero.

2. Programación y presupuestación: al ponderar la relación entre la programación de acciones que estructuran los Programas Presupuestarios (Pp) y la asignación de recursos para su funcionamiento, se advierte que entre mayor es la conformación de Pp, menor es la claridad respecto a la dirección que guardan las acciones de Gobierno en la consecución de los objetivos planteados. De igual forma, la dispersión de acciones pulveriza la asignación de dinero y con ello se dificulta el seguimiento y justificación en su aplicación.
3. Finanzas públicas: al registrar la ejecución del gasto con relación a los programas de Gobierno establecidos, es fundamental la congruencia entre el gasto, la deuda pública y el sistema hacendario para financiar el desarrollo de la entidad. A ello se debe añadir, como elemento de análisis, la transparencia de la información fiscal que permita al ciudadano conocer el manejo de los recursos públicos en la atención a sus necesidades.

4. Administración de recursos: al identificar el patrimonio de la administración pública en el funcionamiento del aparato gubernamental, es prioritario determinar que su manejo esté apegado al marco jurídico, con el objetivo de eficientar las tareas cotidianas bajo las cuales se otorga sentido al desempeño administrativo. Cada proceso de índole administrativa se encamina a ser eficiente y eficaz en el actuar gubernamental, pero además se gesta como el pilar en la transparencia y rendición de cuentas.
5. Evaluación, seguimiento y control: correlacionando los sistemas de evaluación con los métodos de programación y asignación presupuestal, se podrá identificar si la administración cuenta con un Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) de carácter integral. Esto es, poder determinar si las acciones emprendidas por la administración están sujetas a la retroalimentación, con objeto de mejorar o, en su defecto, requieren disminución presupuestal y hasta supresión. Así, el análisis respecto al robustecimiento con el que cuenta el SED advertirá sobre el grado de complementariedad entre las actividades desarrolladas por las instancias gubernamentales, y su capacidad institucional para atender las observaciones de entidades revisoras.
6. Transparencia, rendición de cuentas y apertura gubernamental: la disponibilidad de información para los ciudadanos es una condicionante para conformar una administra-

ción abierta, horizontal y corresponsable, que apele a la toma de decisiones bajo el mayor consenso ciudadano posible. Ante ello, la responsabilidad de la administración residirá en involucrar a los ciudadanos en las tareas de diseño, aplicación y evaluación de las políticas, mismas que serán sujetas a programación y presupuestación abierta, a fin de que se conozca en dónde y cómo se invierte el dinero público. En este sentido, también se analizarán las capacidades institucionales para conformar el Sistema Estatal Anticorrupción, la presentación de información presupuestal y la rendición de cuentas respecto a las acciones emprendidas por la administración. El punto fundamental reside en la existencia de una instancia independiente al aparato gubernamental, que garantice el cumplimiento de la normativa en materia de transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas.

El análisis de los factores anteriores será la base para determinar acciones que fortalezcan el actuar de la administración y perfilen su mejoramiento en el mediano plazo. Logrando con ello alinear el sistema hacendario con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación en el marco de la transparencia, rendición de cuentas y apertura gubernamental. Construir y operar una administración moderna exige orden y disciplina.

*Construir y operar una administración moderna exige orden y disciplina bajo el cobijo de la transparencia, rendición de cuentas y apertura gubernamental.*



# ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

+ PUEBLA SE POSICIONA ENTRE LAS CINCO MEJORES ENTIDADES CON UNA CORRECTA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS Y EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO.

## ACTUACIÓN CON BASE EN RESULTADOS

**L**a actuación inercial, sustentada en la programación de procesos sin la orientación a la obtención de resultados, es una situación que paulatinamente se ha dejado de lado en el funcionamiento gubernamental de Puebla. La administración pública en la entidad rompió con la tendencia de la asignación presupuestal a los planes, proyectos, políticas y acciones sin objetivos, así como a beneficiarios establecidos con antelación y que justificaran la atención en ellos. De esta manera, se inició un complicado proceso de transición de la programación operativa anual a la programación presupuestal con base en resultados, que exige la generación de *valor público*; lo anterior como un llamado a las instituciones para la atención efectiva y universal a las demandas ciudadanas, poniendo énfasis en la redefinición de las necesidades sociales para prestarles una atención de mayor calidad.

Una característica inherente a la tarea de la planeación que se considera estratégica es la flexibilidad, ya que la heterogeneidad de demandas, el cambio constante en las pretensiones sociales y el reposicionamiento de las preferencias en los individuos que gradualmente se alejan del colectivo, representan un reto mayúsculo para el funcionamiento de las organizaciones públicas. Pues estas, además de cumplir con sus funciones esenciales, deberán innovar para prevenir, en algunos casos, y atender, en la mayor parte de estos, a las demandas que la sociedad reclama como legítimas.

Este cambio administrativo del que Puebla ha sido protagonista nacional en los últimos seis años, ha reposicionado al ciudadano en el centro de atención del aparato administrativo, a fin de que las acciones sociales generen un impacto positivo en su calidad de vida. Metodológicamente, se respalda en la implementación del denominado Presupuesto con base en Resultados (PbR), y su objetivo, como ya se adelantó, reside en la generación de *valor público*.



Esto, ofrece la oportunidad de reconstruir o cocrear un modelo de gobierno con apoyo de la ciudadanía, que le permite a esta obtener valor de las acciones gubernamentales.

El modelo que otorga sentido al funcionamiento administrativo de la entidad pauta la conformación de programas para la atención a las necesidades de la población. Sin embargo, no se ha considerado del todo el acercamiento social para otorgar respuestas confiables a las necesidades de los ciudadanos. La adopción del Pbr ha estado asociada con la formación de preferencias a través de la prestación de servicios, y no se ha complementado con el aprendizaje formativo de las experiencias sociales presentes en la entidad, que es un punto fundamental para la generación de *valor público*, y un hecho que se puede considerar como área de oportunidad para el fortalecimiento del aparato gubernamental.

Basta advertir que la generación de *valor público* dentro del modelo gubernamental expuesto no se refiere a la aprobación inmediata de las pretensiones ciudadanas, sino a un ejercicio de colaboración y coordinación entre gobierno y sociedad para determinar cuáles son las acciones con mayor impacto en la calidad de vida de la población, en las que confluyen decisiones administrativas sobre problemáticas públicas.

La corresponsabilidad ciudadana con el gobierno convierte a la población en un actor activo que asigna valor a las acciones del mismo, y participa en el proceso mediante el cual se conforman alternativas de actuación.

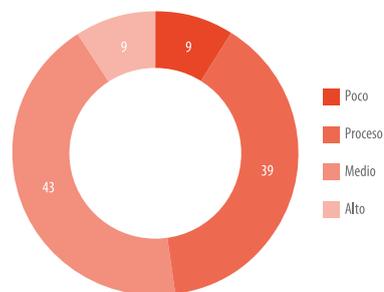
*La corresponsabilidad entre ciudadanía y Gobierno permite lograr mayores impactos positivos en la calidad de vida de la población.*

Considerando lo anterior, de manera puntual, durante el año 2011, se dio pauta para la transición a la Gestión por Resultados con los componentes Pbr y el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). Así, el ejercicio de diagnóstico-evaluación con respecto a la correcta aplicación de los postulados metodológicos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinó que en el primer año de evaluación, correspondiente a 2010, a fin de contar con elementos de validación, Puebla se ubicó en el grupo de entidades federativas que llevaban una implementación intermedia del Pbr-SED (véase gráfica 5.1).

Así, Puebla inició la adopción de la metodología con un grado de avance entre 50 % y 75 %, lo que planteaba una ruta de trabajo referente a la modificación del marco normativo con la finalidad de sustentar la iniciativa Pbr-SED en la entidad, así como adoptar la Metodología del Marco Lógico (MML). Esto con el fin de conseguir una mejor comprensión y construcción de los objetivos, indicadores y metas en sus respectivos programas gubernamentales. Ello requirió de labores de divulgación y capacitación sobre el diseño de Indicadores Estratégicos, así como la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

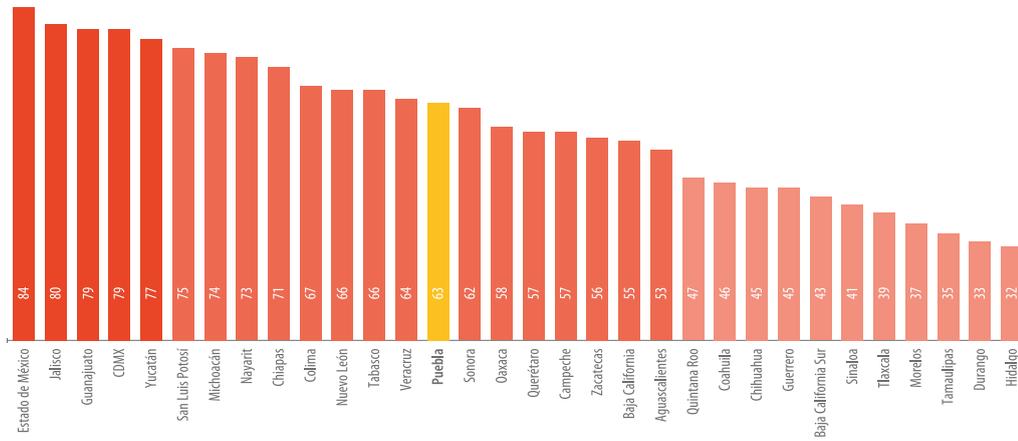
En lo concerniente al presupuesto con base en resultados, los componentes considerados en la iniciativa de carácter integral fueron el marco jurídico, la planeación, el presupuesto, el ejercicio y el control de recursos, así como los sistemas de monitoreo a los programas. El análisis del componente situó a Puebla en el nivel intermedio al reconocer esfuerzos para garantizar y sustentar la instrumentación de un nuevo modelo administrativo que exige compromiso al obtener resultados (véase gráfica 5.2).

**GRÁFICA 5.1**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN LA INICIATIVA**  
**Pbr-SED, 2010, RESULTADOS NACIONALES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2010.

**GRÁFICA 5.2**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN EL COMPONENTE P6R, 2010, RESULTADOS NACIONALES**

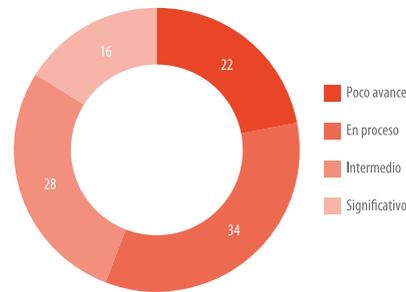


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa P6R-SED, 2010.

De acuerdo con los resultados reportados, el modelo de planeación establecido careció de vinculación con la visión México 2030, aunado a la desvinculación entre el marco fiscal y el cumplimiento de los postulados establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.<sup>1</sup>

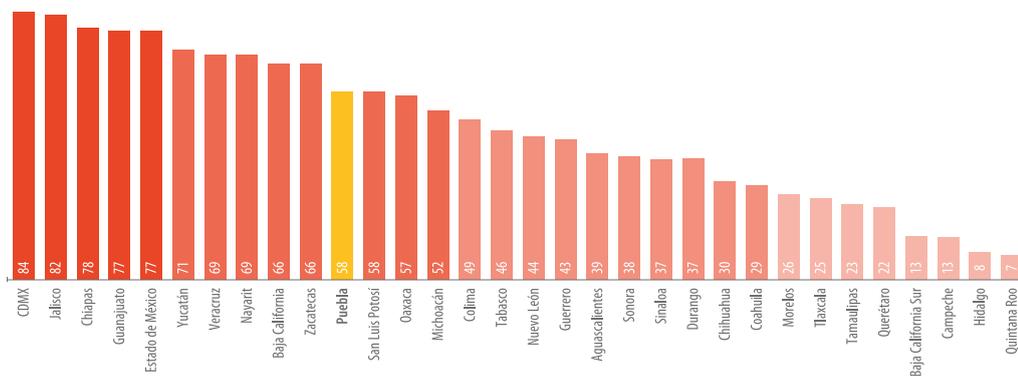
En materia de evaluación, segundo componente considerado en el ejercicio de análisis respecto a la implementación de la iniciativa para mejorar los sistemas de asignación y ejecución presupuestal, Puebla presentó (en lo concerniente al marco jurídico, el sistema de indicadores, decisiones presupuestarias, informes de evaluaciones, foros de participación ciudadana y sistemas estadísticos) una atención de 58 %, lo que la ubicó dentro del grupo intermedio de avance a nivel nacional (véanse gráficas 5.3 y 5.4).

**GRÁFICA 5.3**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN LA INICIATIVA P6R-SED, 2010, RESULTADOS NACIONALES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa P6R-SED, 2010.

**GRÁFICA 5.4**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL COMPONENTE SED, 2010, RESULTADOS NACIONALES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa P6R-SED, 2010.

1. Informe sobre el avance alcanzado por las entidades federativas en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP, 2010.

La transparencia, como elemento agregado a la implementación del PBR-SED, impulsó la disponibilidad de información presupuestal para los ciudadanos.

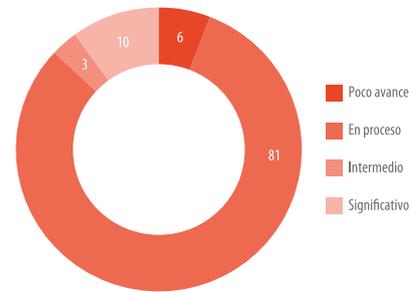
La calificación obtenida reflejó la inexistencia de un sistema de indicadores de desempeño que permitiera medir los avances en la ejecución de las acciones. Esto sin considerar la existencia de una vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los resultados en la ejecución del gasto.

Finalmente, es importante destacar la incorporación del componente de Transparencia en la evaluación del PBR-SED, pues respondió al interés por conocer los sistemas de información digital y de consulta remota del manejo de los recursos públicos, presupuestos ciudadanos y los resultados de las evaluaciones prácticas al ejercicio de gobierno, en los cuales se advirtieron áreas de oportunidad en la entidad. Ello coadyuvó a ubicar al estado en el grupo de entidades que se encontraban “en proceso” de implementar un sistema de transparencia con utilidad para entes fiscalizadores, así como para la ciudadanía en general, en el marco de una ley de acceso a la información pública que justificara las iniciativas presentadas en la materia (véase gráfica 5.5).

Sin embargo, mediante un análisis desglosado de los porcentajes por entidad, se observa que Puebla ocupó el lugar 21 respecto a todas las entidades evaluadas. Dentro del ranking de entidades que se encontraban en la fase

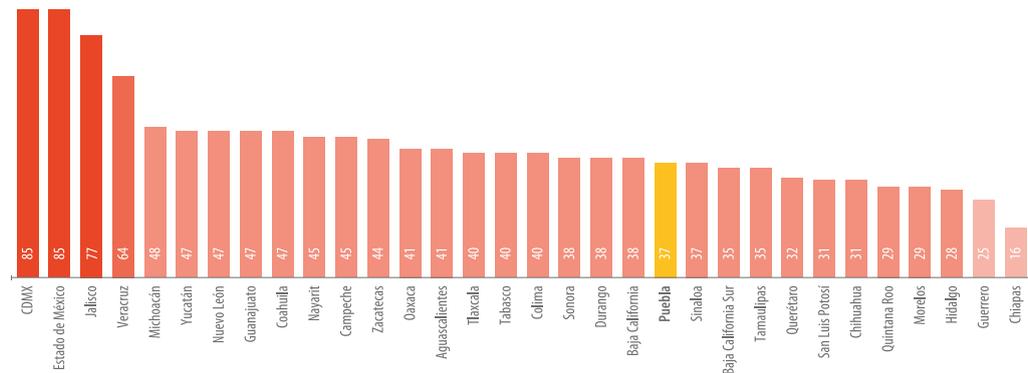
“en proceso” de implementación de mecanismos de transparencia, Michoacán ocupó el primer lugar con 48%, y el estado de Hidalgo, el último, con 28%. Así, dentro de este grupo de entidades, Puebla, con 37% de avance, mantenía una diferencia de 11% respecto a Michoacán, y de 48% respecto a la Ciudad de México, la cual ocupaba el primer lugar del ranking general en el componente de transparencia (véase gráfica 5.6).

**GRÁFICA 5.5**  
GRADO DE AVANCE EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL COMPONENTE TRANSPARENCIA 2010, RESULTADO NACIONAL



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2010.

**GRÁFICA 5.6**  
GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE TRANSPARENCIA Y PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA 2010, RESULTADOS NACIONALES



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2010.

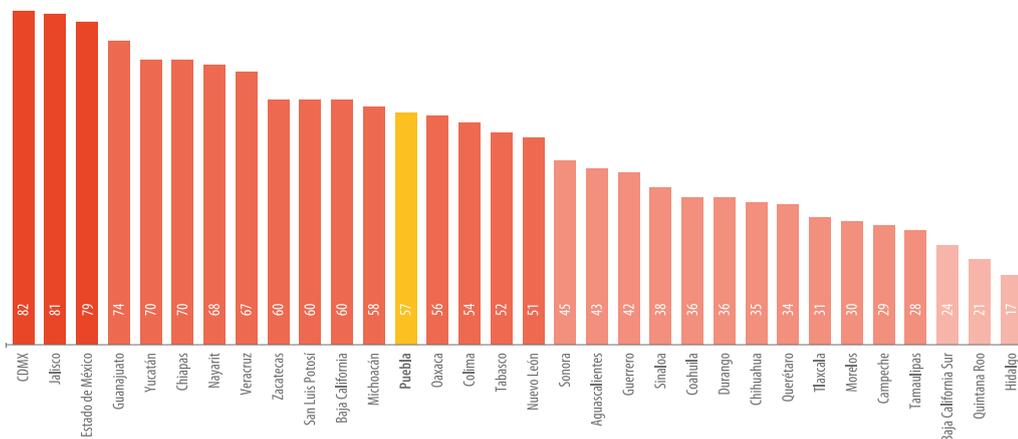
# AVANCE INTEGRAL

- + DURANTE EL 2010 LOS ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA LA EVALUACIÓN FUERON EL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS, EL SISTEMA DE EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO Y LAS ACCIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

**E**n el conjunto de todos los componentes que conformaron la primera muestra-diagnóstico respecto a la implementación del PBr-SED del año 2010, Puebla se ubicó entre las 14 entidades con una *nivel medio de aplicación*, con un porcentaje asignado por la evaluación de 57% de implementación del modelo. Esto la posicionó en el treceavo lugar del ranking final y determinó áreas de atención prioritaria entre las que destacaron la actualización de la Ley de Planeación y la construcción de un Sistema de Indicadores para la gestión y el desempeño administrativo. De igual manera, abrió las puertas para la conformación de una Unidad de Evaluación que organizará y sistematizará las iniciativas en la materia, a fin de profesionalizar el trabajo desarrollado (véase gráfica 5.7).



**GRÁFICA 5.7**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA PBr-SED, 2010**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBr-SED, 2010.

Para el año 2012, en el estado de Puebla, el presupuesto se asignaba por medio de programas presupuestarios, lo cual reflejaba una notable mejoría en el tema de programación. Además, se contaba con las MIR, elemento fundamental en la metodología de marco lógico que soporta el funcionamiento del Pbr-SED. En este sentido, el marco fiscal a mediano plazo se encontraba alineado con el plan de gobierno, lo que permitió mejorar sustancialmente la posición obtenida en el ejercicio inmediato anterior, pues de la posición 13 en 2010, se pasó a la séptima, en el año 2012 (véase gráfica 5.8).

Durante esta evaluación, el presupuesto del estado de Puebla se estructuró con atención a los programas sectoriales; se incorporó una descripción de los beneficiarios y se desagregaron actividades específicas ejecutadas con los recursos presupuestados.

En el rubro de transparencia, destaca la presentación de información publicada en un lenguaje ciudadano, que facilita su comprensión y accesibilidad. En este tenor, los indicadores y las MIR se deberían encontrar disponibles en los portales de internet del estado. Además, la socialización de los datos e indicadores resulta de gran importancia para crear un ambiente de confianza en la sociedad. Por esta razón, se dio paso a la publicación de la semaforización del cumplimiento de metas, así como la disponibilidad de información de georeferenciación de las obras públicas.

Sin embargo, se advirtió la inexistencia de mecanismos de control para prever la modificación en las matrices de indicadores de resultados, a consecuencia de las varia-

ciones que pudieran llevarse a cabo en la ejecución de recursos asignados. Con ello se visualizó la continuidad e institucionalización de las ampliaciones presupuestales que, en muchos de los casos, alteran el proceso de planeación y programación presupuestal sin una clara justificación.

Asimismo, en la legislación estatal se carecía de ajustes para que la ley en la materia se enfocara en la aplicación del Pbr-SED, lo que impedía consolidar unidades especializadas en la implementación de la iniciativa. En el tema particular del SED, existía la inquietud sobre las evaluaciones por realizar y el tipo de estas, lo que motivó la recomendación para integrar un Programa Anual de Evaluación.

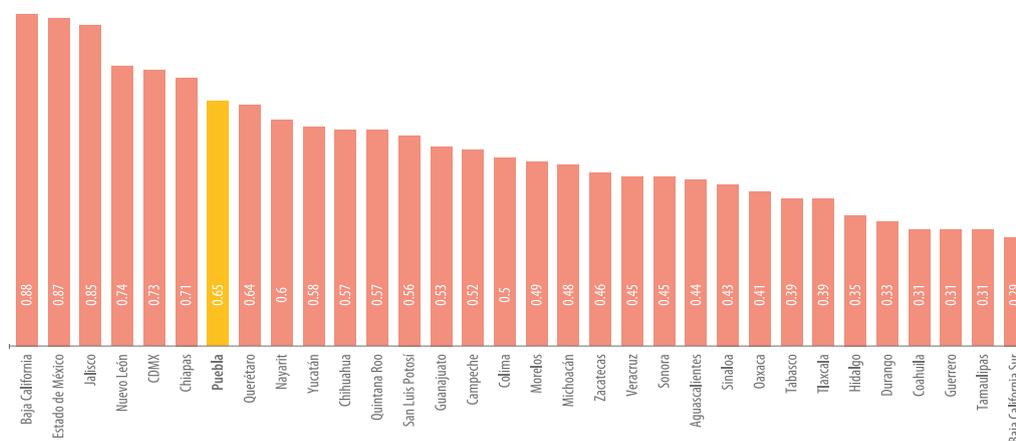
La suma de ello permitió observar que las áreas con menor atención eran las referentes a la evaluación del desempeño y la transparencia, pues para el año 2012 los resultados más bajos se obtuvieron en las dos categorías referidas (véase tabla 5.1).

**Tabla 5.1**  
**AVANCE POR ENTIDAD FEDERATIVA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL Pbr-SED, CONSIDERANDO CADA UNO DE LOS COMPONENTES DEL DIAGNÓSTICO, 2012**

ENTIDAD FEDERATIVA	PBR	SED	TRANSPARENCIA	PROMEDIO PONDERADO
Puebla	81 %	52 %	67 %	65 %

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED 2012.

**GRÁFICA 5.8**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2012**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2012.

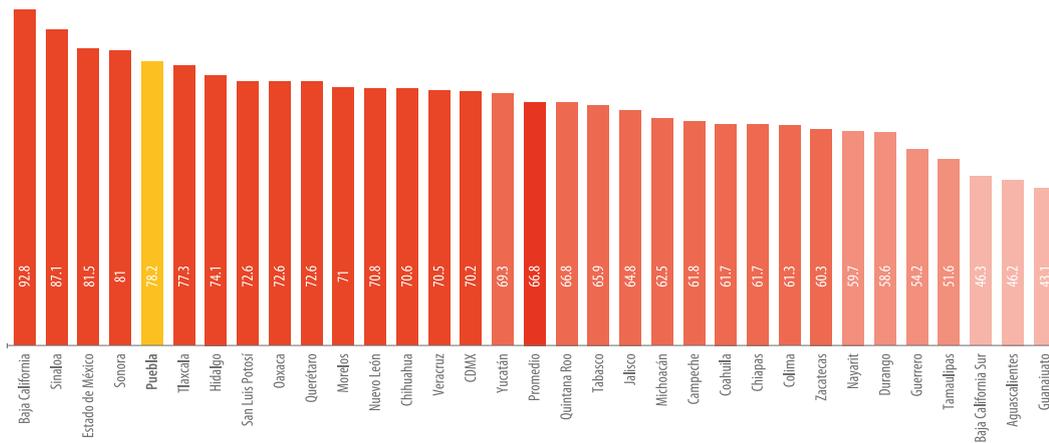
Para el año 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su análisis de avance en la sección de Pbr-SED, ubicó al estado de Puebla en el quinto lugar, con un puntaje de 78.2%, logrando posicionarla dentro del grupo de entidades federativas con un nivel satisfactorio en la implementación de la iniciativa (véase gráfica 5.9).

Por otra parte, es necesario reconocer que se identificaron áreas de oportunidad referentes al fortalecimiento del marco jurídico, al mejoramiento del ciclo presupuestario y a la revisión de mecanismos de planeación, ejercicio y control.

En cuanto a la transparencia, Puebla logró un puntaje de 83.3%, lo que la ubicó entre las cinco entidades más transparentes. Sus presupuestos estaban acompañados de mecanismos que garantizaban accesibilidad a la ciudadanía, lo que contribuía a mejorar la confianza ciudadana.



**GRÁFICA 5.9**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2014**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2014.

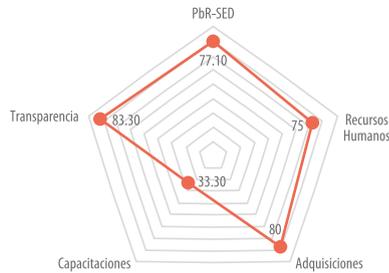
Lamentablemente, en materia de capacitaciones se advirtieron serias deficiencias, pues no se registraron programas de formación y acompañamiento en cuanto a la adopción del Pbr y el SED, así como en la integración de los programas presupuestarios. En dicho rubro, Puebla se ubicó en el lugar 25 dentro del grupo de estados con menor avance, al obtener un puntaje de 33.3%.

La sección de adquisiciones, después de la sección de transparencia, fue la que contó con mejores resultados, al registrar 80% de puntuación. Sin embargo, esto ubicó a la entidad por debajo del promedio, que fue de 80.6%, e incluso por debajo de Tlaxcala. Esto también significó que el marco jurídico debía considerar su fortalecimiento en los

mecanismos para las licitaciones públicas, en los procesos de contratación, en su política en materia de adquisiciones y en la promoción de eficiencia, control y transparencia del gasto público.

En materia de Recursos Humanos, la entidad poblana se halló en el grupo de entidades con un alto nivel de avance, con una calificación de 75%, por encima del promedio que es de 60.5%. Sin embargo, aun con ello, se anotaron tareas pendientes respecto a los perfiles de los servidores públicos, el Servicio Civil de Carrera e incentivos de desempeño a los funcionarios, a fin de conformar una plantilla de servidores capaces de dar solución a los objetivos que la iniciativa del Pbr-SED tenía en su origen (véase gráfica 5.10).

**GRÁFICA 5.10**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA PBR-SED, 2014, AVANCE POR SECCIONES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2014.

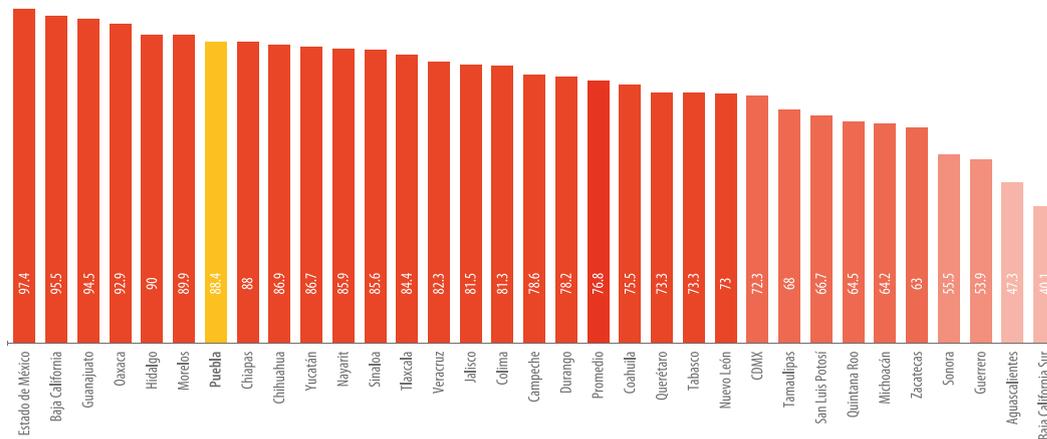
En la entidad, la evaluación realizada en el año 2015 destacó particularidades importantes, pues la profesionalización en la tarea de gobierno, bajo el cobijo de la metodología del PBR-SED, registró un avance porcentual de 10.2 puntos con respecto a la calificación obtenida en el ejercicio del año 2014. No obstante, las acciones emprendidas por la administración se centraron en aspectos de reconocimiento tradicional y desatendieron áreas fundamentales como la transparencia y, en menor medida, la integración de los sistemas de evaluación al desempeño, que regían el funcionamiento de la administración.

Por lo anterior, aun con el registro de avance en la evaluación, se retrocedió dos posiciones al pasar de la quinta en el año 2014, a la séptima en 2015, por debajo de Morelos, Hidalgo y Oaxaca (véase gráfica 5.11).



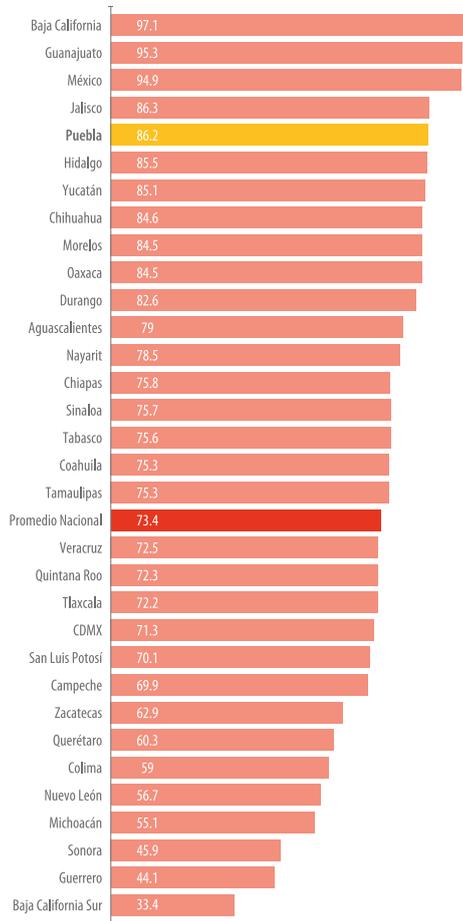
En el año 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público colocó a Puebla en la quinta posición en el Índice General de Avances en el PBR-SED, mismo que evalúa el cumplimiento de los objetivos, metas, programas y acciones emprendidas con respecto al ejercicio presupuestal realizado y los beneficios que se han generado. Puebla consiguió un valor total de 86.2 %, lo que en términos generales indica un buen manejo de los recursos, así como un buen planteamiento de los programas en áreas estratégicas (véase gráfica 5.12).

**GRÁFICA 5.11**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA PBR-SED, 2015**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2015.

**GRÁFICA 5.12**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2016**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2016.

Es de notar que el estado de Puebla ha logrado buenos resultados con los mecanismos empleados. Sin embargo, también es necesario reconocer que aún existen áreas que requieren mayor atención, entre las cuales destacan la Transparencia y Lenguaje Ciudadano, las Capacitaciones y, en menor medida, la integralidad en el Sistema de Evaluación al Desempeño (véase gráfica 5.13).

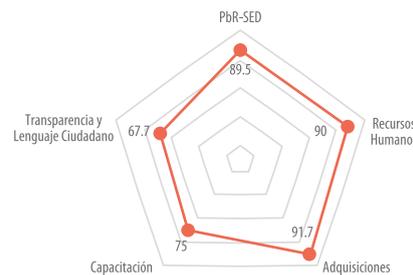
Como se puede observar, existen grandes avances en el tema de adquisiciones, lo cual confirma lo planteado por CompraNet en cuanto a la transparencia de adquisiciones. Sin embargo, la disponibilidad de herramientas para que el ciudadano efectúe de manera sencilla un rastreo y evaluación sigue siendo una limitante.

Por otra parte, la sección relativa a la capacitación, si bien no es la peor evaluada, sí muestra síntomas que requieren atención para un mejor funcionamiento. Por ello, se promueven el mejoramiento del marco jurídico y operativo, la revisión de la figura de licitación pública, la publicación de las necesidades y servicios del Gobierno local, así como la revisión de la política en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, si es centralizada o descentralizada y si promueve la eficiencia, control y transparencia del gasto público.

Finalmente, es importante observar de manera detallada los valores asignados a distintas categorías en el tema de avance por sección en el Pbr y SED, para proponer acciones precisas para su mejoramiento (véase gráfica 5.14).

**PUEBLA,  
DEMUESTRA  
UN BUEN  
MANEJO DE  
LOS RECURSOS  
PÚBLICOS A  
TRAVÉS DE LA  
PROGRAMACIÓN  
PRESUPUESTAL.**

**GRÁFICA 5.13**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2016, RESULTADOS POR SECCIÓN**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2016.

**GRÁFICA 5.14**  
**PORCENTAJE DE AVANCE POR SECCIÓN Pbr-SED POR CATEGORÍA, 2016**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2016.

En las categorías del avance del PBR-SED, la referente al presupuesto es la que menor valor obtiene. Esto sugiere que existen áreas de oportunidad en la integración del Presupuesto de Egresos. Además, se visualiza que es necesario fortalecer registros contables y elaborar clasificaciones de los mismos de una manera adecuada, así como mejorar la integración de los programas presupuestarios y con ello la asignación de recursos con relación al marco de planeación establecido para la conducción de la actividad gubernamental.

Con base en los resultados presentados, la administración pública de Puebla deberá cuestionar la relación entre la gestión política y la operativa, pues la adopción de los lineamientos nacionales en materia de operación gubernamental con base en resultados, pudo suponer el reconocimiento de las necesidades sociales y su atención coordinada con otros actores, en el mismo marco regulatorio para obtener resultados positivos, pero poco hizo por reconocer las capacidades legales, financieras, humanas y materiales con las que se gesta el funcionamiento del aparato de gobierno.

De lo anterior se vislumbran limitantes en la estructura organizacional de la administración, con un funcionamiento básico de programación y adopción teórica de los postulados metodológicos, lo que dificulta la obtención de valor público a través de la ejecución de acciones. Esto deriva en la fragilidad dentro de los Sistemas de Evaluación al Desempeño, puesto que las capacidades institucionales en la materia se limitan al registro de acciones estáticas en atención a la normativa, sin el acompañamiento de la innovación en los procesos administrativos que garanticen funcionalidad y, ante todo, calidad de vida para los ciudadanos.

De origen, debe considerarse que la generación de valor público identifica, dentro de la administración poblana, áreas de oportunidad en la estructuración y operación de planes de desarrollo gubernamentales.

Asimismo, la flexibilidad en la definición de indicadores se ha traducido en la debilidad de compromisos institucionales con la población. Lo que programáticamente limita el establecimiento de metas claras y cuantificables, contraviniendo uno de los principios clave en la nueva gestión con base en resultados.

La suma de estos factores ha generado perspectivas parciales y falta de articulación entre las soluciones y la realidad social. Esto repercute en el incremento de la brecha entre sociedad y gobierno, y en la generación de valor público.



En este sentido, el fortalecimiento de la administración pública a nivel estatal, considerando lo realizado a partir del año 2011, exige poner atención en los siguientes puntos, con el objetivo de garantizar una gestión pública de calidad, con resultados y generadora de valor público:

- **Planeación:** el marco de organización administrativa debe expresar de manera clara los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores para la actuación gubernamental. Asimismo, se debe establecer una perspectiva de Estado socialmente compartida que coadyuve al proyecto establecido en el Plan Nacional de Desarrollo con miras al año 2030.
- **Programación:** las acciones de gobierno deberán integrarse con base en los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, de cara al cumplimiento de las metas establecidas para la gestión y los compromisos firmados en campaña.
- **Presupuestación:** las acciones emprendidas deberán ser coherentes con la base presupuestal aprobada y bajo el sustento de un marco normativo que establezca la creación de padrones de beneficiarios de los programas emprendidos. Asimismo, se deberá considerar el registro de pasivos y deuda con base en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- **Financiamiento:** se debe privilegiar el cuidado de las finanzas públicas por medio del fondeo de acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos y de la no contratación de deuda pública.



- **Ejercicio y control:** para la práctica de acciones debe efectuarse un análisis de riesgo fiscal en relación con las obligaciones directas y compromisos de gastos en el corto, mediano y largo plazos. Esto con el acompañamiento de mecanismos que permitan dar seguimiento a las actividades institucionales para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, a fin de efectuar un ejercicio de rendición de cuentas.
- **Evaluación:** conjugar el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR), el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Desempeño para Resultados (SIMIDE) y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED), en un modelo integral de programación, evaluación, seguimiento y control que permita medir y contrastar objetivamente el avance financiero con el cumplimiento de las metas, pero que, además, los resultados de las evaluaciones impacten directamente en la asignación presupuestal de cada dependencia y entidad de la administración estatal.
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** las acciones emprendidas por la administración deben estar sujetas al escrutinio público, a través de mecanismos que permitan a los ciudadanos involucrarse en la formulación y aplicación de las políticas gubernamentales. Además, toda información que emane de su ejecución será de carácter público y se presentará en un lenguaje ciudadano de carácter universal respecto a los resultados obtenidos. De ello se desprenden las pautas de

funcionamiento para la instancia encargada de dar cumplimiento a las recomendaciones en materia de transparencia y apertura gubernamental, como base para el ejercicio efectivo de rendición de cuentas en un modelo de cocreación con la ciudadanía.

- **Vinculación:** instaurar nuevos mecanismos de actuación y vinculación con la ciudadanía que permitan impulsar una administración pública moderna, eficiente y eficaz para cumplir las expectativas de la sociedad. Con esto se da paso a la creación de *valor público*.

El reto del Gobierno es consolidar los avances logrados con la implementación del Presupuesto con base en Resultados que emprendió la administración estatal 2011-2017 y que ha marcado un parteaguas en la historia reciente de los Gobiernos estatales. La continuidad y el fortalecimiento de los esquemas gerenciales del nuevo orden administrativo que se fundamenta en el Pbr, será la base para hacer de Puebla una entidad comprometida con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, bajo un esquema de responsabilidad financiera y completa apertura de su actuar para el escrutinio público.

# TRANSPARENCIA

+ PUEBLA OCUPA EL PRIMER LUGAR NACIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, DE ACUERDO CON EL INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO) Y LA CONSULTORA AREGIONAL.

**T**ransparentar el actuar del Gobierno y prevenir la corrupción son tareas que exigen el fortalecimiento y la ampliación de los mecanismos de vinculación entre las autoridades y la ciudadanía. Es en esta relación donde se gestan las bases para la calidad y cantidad de información que permitirá contar con elementos que contribuyan a la toma de decisiones informadas respecto al trabajo de la administración pública. Con ello se entabla una comunicación efectiva con los ciudadanos, lo que propicia estabilidad, confianza y legitimidad, además de mejorar el acceso a las oportunidades y alcanzar los objetivos planteados.

La transparencia y la rendición de cuentas se presentan como pilares en la edificación de una administración con base en resultados, en donde estos últimos deben ser un ejercicio de cooperación, corresponsabilidad y cocreación con la sociedad, que atienden las necesidades más apremiantes en la población, desde la fase del diseño hasta la implementación.

La apertura gubernamental, resultado de la correcta aplicación de las herramientas mencionadas, permite colocar información clara, veraz y oportuna en la vitrina pública y ante el escrutinio de la sociedad. En Puebla, esta ha sido una tarea de atención puntual, pues de manera gradual, durante los últimos años, se ha fomentado el derecho de acceso a la información pública al establecer canales de comunicación con la ciudadanía y mejorar la calidad de la información divulgada, principalmente la concerniente al rubro financiero.

Prueba de ello son los reconocimientos obtenidos por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y la Consultora Aregional (Ar) en la integración del Índice de Información Presupuestal Estatal, así como el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal, que ubican a Puebla como la entidad más transparente en el país.

Estos reconocimientos responden a la actualización permanente de información en los medios electrónicos, a la disposición de ella mediante solicitudes realizadas por la ciudadanía, a la difusión de información mediante me-

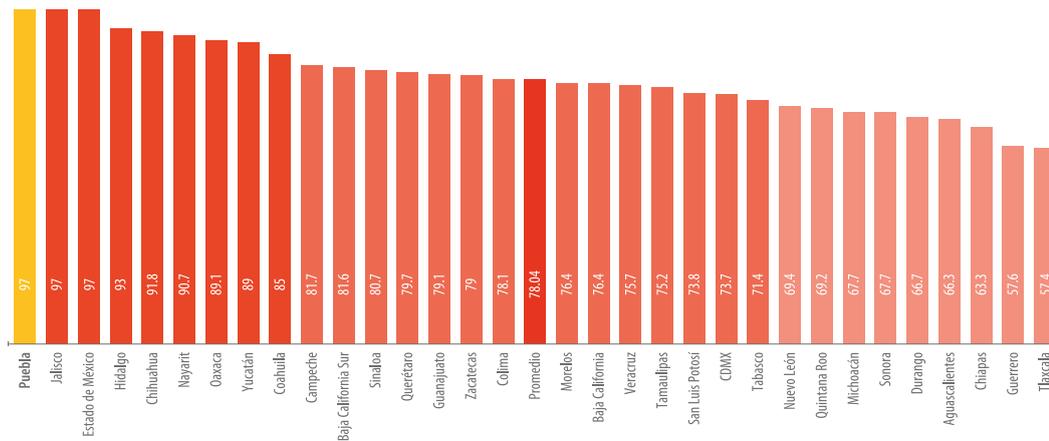


canismos proactivos, a la correcta integración y al registro de información financiera con base en los lineamientos de la materia, así como a la celebración de eventos concernientes a la promoción de la transparencia, a la rendición de cuentas y a la apertura gubernamental.

En lo que respecta al Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, elaborado por Ar, se evidencia que Puebla cuenta con un sistema de información eficaz. Asimismo, se constata que los documentos y estadísticas evaluadas son asequibles y tienen un elevado nivel de desagregación y claridad. De esta manera, durante el año 2016, como se mencionó con anterioridad, Puebla ocupó el primer lugar en este índice (véase gráfica 5.15).



**GRÁFICA 5.15**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2016**



Fuente: Aregional, 2016.

El índice evalúa los siguientes rubros: marco regulatorio, costos operativos, programático presupuestal, rendición de cuentas, evaluación de resultados y estadísticas fiscales. En estas calificaciones, como se puede observar en la tabla 5.2, Puebla quedó centésimas debajo de las calificaciones máximas, a excepción del bloque V (evaluación de resultados), donde alcanzó la mayor calificación, lo que en conjunto permitió situarle en el primer lugar a nivel nacional.

En este contexto, es importante mencionar que la organización presupuestal se observa en la programación adecuada del gasto público. Esto sustenta un ejercicio gubernamental responsable en el manejo de las finanzas públicas, de lo que se desprende que los mecanismos

para la asignación de recursos públicos a las áreas administrativas del Gobierno, cuentan con solidez institucional, misma que puede mejorarse aún más como se expresó en el apartado anterior. Esta situación permite, como en el caso de la implementación del Pbr, lograr un desempeño gubernamental responsable.

En la calidad de la información presentada, destaca la observación de los principios de transparencia en los procesos de adquisición y la adjudicación de contratos, así como la atención al marco programático establecido con relación a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo. Con esto se logra guardar coherencia entre la planeación y la asignación del gasto.

**TABLA 5.2**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2016**  
**(RESULTADOS POR BLOQUE EVALUADO)**

ENTIDAD FEDERATIVA	BLOQUE I	BLOQUE II	BLOQUE III	BLOQUE IV	BLOQUE V	BLOQUE VI	TOTAL
	MARCO REGULATORIO	COSTOS OPERATIVOS	MARCO PROGRAMÁTICO PRESUPUESTAL	RENDICIÓN DE CUENTAS	EVALUACIÓN DE RESULTADOS	ESTADÍSTICAS FISCALES	
Calif. Máxima	8.0	15.0	27.0	30.0	10.0	10.0	100.0
Promedio	6.56	11.26	21.06	24.36	6.87	7.83	78.04
1 Puebla	7.8	13.6	26.4	29.7	10.0	9.5	97.0
1 Jalisco	8.0	14.7	25.2	29.3	10.0	9.9	97.0
Estado de México	8.0	14.5	25.6	29.5	9.4	10.0	97.0
2 Hidalgo	8.0	13.1	25.0	28.2	10.0	8.8	93.0
3 Chihuahua	7.6	13.3	24.4	26.5	10.0	10.0	91.8
4 Nayarit	7.8	13.3	22.5	28.0	9.4	9.8	90.7
5 Oaxaca	7.5	15.0	21.6	28.6	7.3	9.2	89.1
6 Yucatán	7.8	14.4	20.5	27.6	8.8	10.0	89.0
7 Coahuila	7.5	10.9	24.6	25.2	8.8	8.0	85.0
8 Campeche	5.2	10.2	24.4	27.4	5.2	9.4	81.7
9 Baja California Sur	6.8	14.3	23.8	23.9	3.0	9.8	81.6
10 Sinaloa	7.1	11.2	21.6	25.4	6.7	8.8	80.7
11 Querétaro	8.0	8.5	20.8	24.8	9.6	8.0	79.7
12 Guanajuato	5.0	12.7	22.1	24.4	8.0	7.0	79.1
13 Zacatecas	5.5	10.6	18.7	26.0	9.5	8.8	79.0
14 Colima	6.1	11.9	23.8	22.7	5.5	8.1	78.1
15 Morelos	6.4	8.6	23.8	21.5	7.9	8.3	76.4
15 Baja California	7.0	8.9	19.0	25.4	9.4	6.7	76.4
16 Veracruz	6.0	8.7	22.4	23.9	6.4	8.3	75.7
17 Tamaulipas	8.0	9.0	22.6	23.3	8.2	4.1	75.2
18 San Luis Potosí	6.8	6.8	21.1	27.1	4.6	7.5	73.8
19 Ciudad de México	7.4	13.9	23.9	24.1	7.6	6.8	73.7
20 Tabasco	6.9	11.1	12.1	26.3	9.1	6.0	71.4
21 Nuevo León	4.3	9.1	18.2	23.6	7.2	7.1	69.4
22 Quintana Roo	4.3	10.0	17.5	25.9	6.9	4.7	69.2
23 Michoacán	5.7	11.7	16.6	22.9	2.9	8.0	67.7
23 Sonora	7.6	14.1	21.0	15.4	5.0	4.6	67.7
24 Durango	6.7	10.0	20.6	19.3	3.4	6.7	66.7
25 Aguascalientes	4.1	9.9	23.6	20.3	1.0	7.5	66.3
26 Chiapas	4.1	8.8	16.3	22.3	5.0	6.9	63.3
27 Guerrero	6.8	6.0	19.9	14.8	2.0	8.2	57.6
28 Tlaxcala	4.6	9.4	17.0	16.7	4.1	5.8	57.4

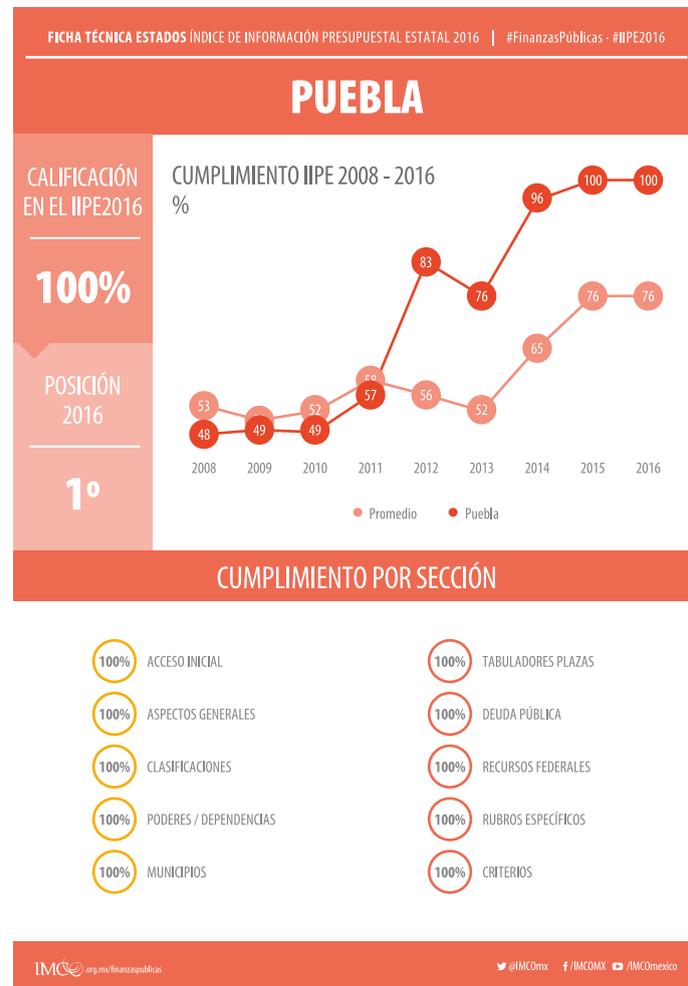
Nota: Debido al redondeo, las sumas podrían no coincidir.

Aunado a lo anterior, la referencia al Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), 2016, efectuado por el Imco, permite analizar el cumplimiento de las normas en materia de contabilidad gubernamental, así como buenas prácticas en el manejo de los recursos públicos por parte de los actores responsables de su aplicación en los rubros prioritarios establecidos para el ejercicio del Gobierno, dentro del marco de acceso a la información pública y las bases para la apertura del Gobierno. De esta forma, el estado de Puebla ha logrado mantener el liderato en el índice, al obtener la calificación de 100 % durante dos años continuos. Esto refleja una amplia gama de información disponible en materia financiera; además de buenas prácticas respecto al presupuesto, como se puede observar en la imagen 5.1.

De forma específica, en el año 2016 esta calificación permitió a la entidad ser un referente en materia de información presupuestal, con el cobijo de los preceptos establecidos a través de la Contabilidad Gubernamental y la Armonización Contable regidas por el Consejo de Armonización Contable. En consecuencia, esto permitió mantener una evaluación por encima del promedio nacional, lo que se ha traducido en mayor confianza de la ciudadanía en su Gobierno, al tener disponible la información referente a cuánto, en qué y para qué se utilizan los recursos públicos (véase gráfica 5.16).

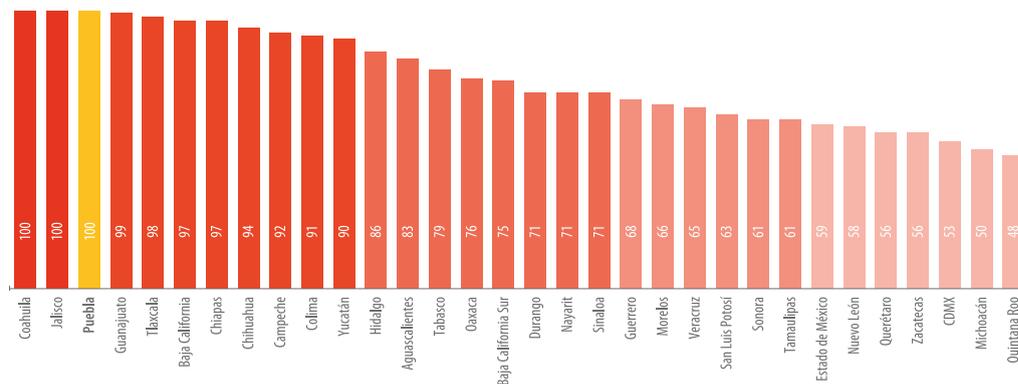
Esta posición refleja la mejoría de un sistema administrativo que fortalece la asignación del presupuesto con base en los resultados y en el trabajo organizado que permite mantener un orden interno para estructurar la información bajo el principio público. Lo que también da la posibilidad de que el ciudadano se aleje de la suposición y tome decisiones de manera informada.

IMAGEN 5.1  
FICHA TÉCNICA DE ESTADOS, IIPE, 2016, PUEBLA



Fuente: Imco, 2016.

GRÁFICA 5.16  
RESULTADOS DEL ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL ESTATAL, IMCO (% DE CUMPLIMIENTO)

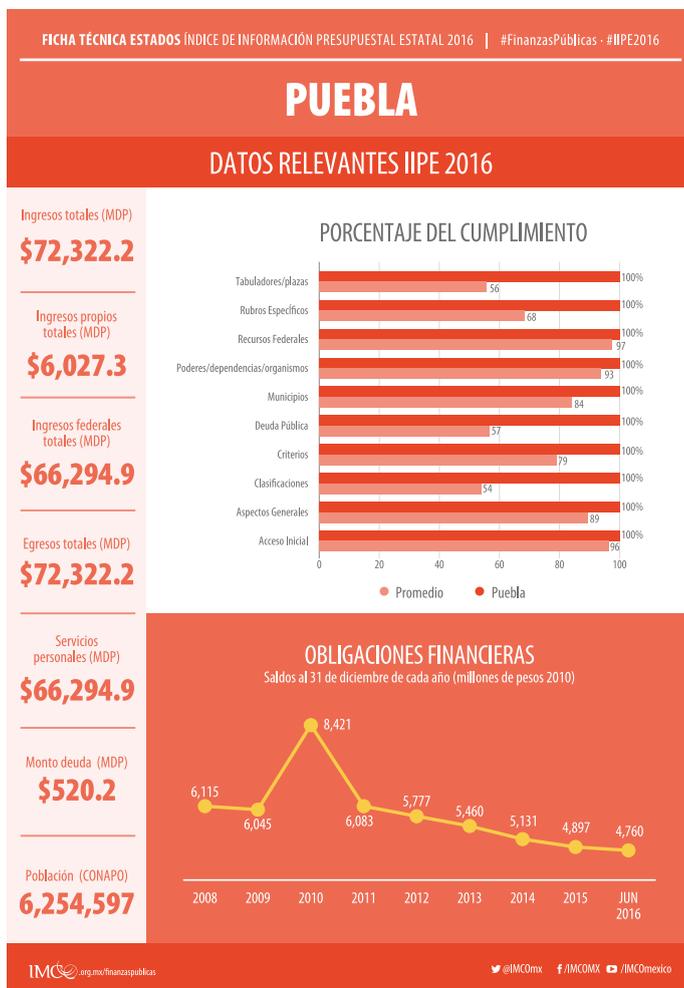


Fuente: Imco, 2016.

Durante la última evaluación del IIFE se presentó, dentro del apartado de datos relevantes, un elemento respecto a los sistemas recaudatorios que fondean al estado, en donde se observa que aunque Puebla comparte el primer lugar con Jalisco y Coahuila, es el estado que menos recursos recauda de estos tres. Tan solo en el ejercicio fiscal 2016, recolectó 6 mil 27 millones 305 mil pesos, con una población de 6.2 millones de personas; mientras que Coahuila recaudó 6 mil 852 millones 147 mil pesos, con una población de 2.9 millones de personas (véase imagen 5.2).

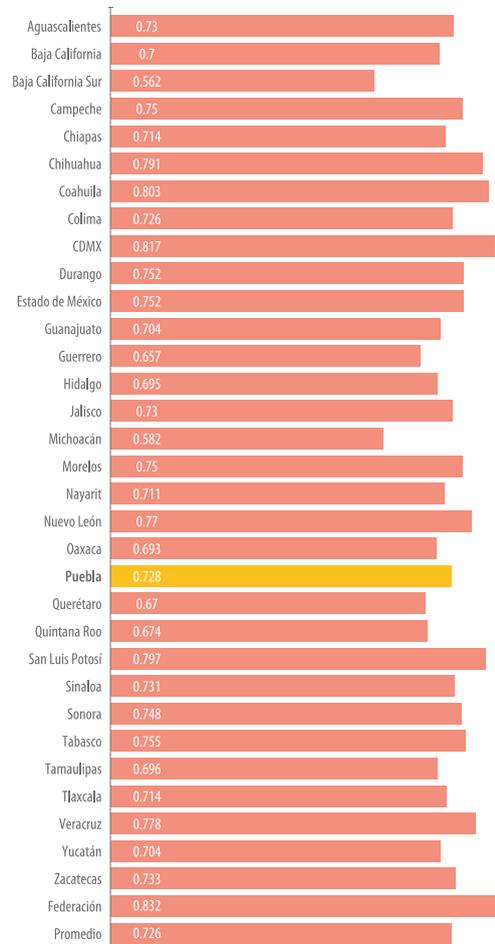
Por otra parte, se considera pertinente mencionar a la Métrica de Transparencia, 2014, realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que en ese tiempo registró que Puebla obtuvo la calificación de 0.728 sobre 1, mostrando algunas áreas de oportunidad. La Métrica evalúa la normatividad, los portales, la accesibilidad de un usuario simulado, los órganos garantes y los sujetos obligados (véase gráfica 5.17).

**IMAGEN 5.2**  
**FICHA TÉCNICA DE ESTADOS, IIFE, 2016, PUEBLA**



Fuente: Imco, 2016.

**GRÁFICA 5.17**  
**MÉTRICA DE TRANSPARENCIA, 2014. RESULTADOS GENERALES**



Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2014.

# ANTICORRUPCIÓN

+ LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN SON TAREAS NECESARIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA, EFICAZ, EFICIENTE Y DE RESULTADOS.

La construcción de un Estado de derecho requiere de mecanismos que ayuden a combatir las malas prácticas por parte de servidores públicos. Por ello, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y su aplicabilidad en las entidades federativas es de vital importancia. El SNA prevé la creación de siete paquetes de legislación que son los siguientes:

- **Expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.** Establece las bases de coordinación del SNA a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.
- **Expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.** Establece las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones patrimoniales, de conflicto de intereses y fiscales.
- **Expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.** Fortalece a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.
- **El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa,** que ahora podrá sancionar tanto a servidores públicos como a particulares por faltas graves.
- **Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.** Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.
- **Reformas al Código Penal Federal.** Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: tanto de servidores públicos como particulares.

- **Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Fortalece la Secretaría de la Función Pública para la prevención y el combate de la corrupción.

El 12 de octubre de 2016, la administración 2011-2017 presentó la reforma constitucional por medio de la cual se creó el Sistema Estatal Anticorrupción, con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y penales. Para el funcionamiento del sistema, se formuló la instauración de comités; uno de ellos es el Coordinador, cuyas facultades permiten la emisión de recomendaciones a los órganos del estado, pero también la inclusión de un Comité de Participación Ciudadana que sirva de enlace con organizaciones sociales y académicas.

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción permitió la instauración de la fiscalía especializada en el combate a esta práctica, precisamente para sancionar penalmente a los funcionarios que incurran en actos de corrupción. Para reforzar estas medidas se creó el Consejo de la Judicatura que, en apoyo al sistema mencionado, se encargará de la administración y disciplina del Poder Judicial.

En cuanto al fortalecimiento de la Secretaría de la Contraloría, se otorga poder a los diputados locales para elegir al Contralor del Estado, logrando así una mejor distribución de facultades, abogando por los pesos y contrapesos.

También surgió el Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para la solución de conflictos entre los particulares y las administraciones públicas estatales y municipales. Asimismo, se incluyeron mayores facultades a la Auditoría Superior del Estado, como la realización de auditoría en tiempo real con miras a crear un ambiente en donde el actuar gubernamental sea vigilado con mayor cautela.

Si bien la creación del Sistema Estatal es novedosa, requiere de constante vigilancia para poder subsanar las fallas que surjan en su actuar. Además, necesita de la participación de la ciudadanía y de una correcta capacitación de los funcionarios públicos para la atención de las querellas.

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PERMITE PREVENIR, DETECTAR Y SANCIONAR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y PENALES.

Aunado a lo anterior, se puede apreciar un panorama donde el combate a la corrupción es prioridad. El sistema, en la entidad, fungirá como un mecanismo para potencializar la acción de las instituciones dedicadas a prevenir y combatir la corrupción, con la coordinación de los tres niveles de Gobierno y en colaboración con los ciudadanos.

Con ello se reconoce que el Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla contiene elementos que el SNA considera obligatorios en los estados, y da pauta a la homologación. Sin embargo, cabe mencionar que, para el caso de la administración pública del Gobierno estatal, se deberá considerar la realización de un análisis respecto a las capacidades institucionales con las que se cuenta en la actualidad. Lo anterior se sustenta en la integración y puesta en marcha, por parte del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) durante el año 2017, del esquema de seguimiento a la correcta implementación de los sistemas locales para el combate a malas prácticas administrativas, denominado "Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción", y cuyo objetivo es evaluar la reforma constitucional en las legislaturas locales, así como implementar la Ley del SLA.

### ESQUEMA 5.1 SEMÁFORO ANTICORRUPCIÓN: MONITOREO DE LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

SEMÁFORO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	
<p><b>REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aguaascalientes</li> <li>Baja California Sur</li> <li>Chiapas</li> <li>Queretaro</li> <li>Nayarit</li> <li>Puebla</li> <li>Nuevo León</li> <li>San Luis Potosí</li> <li>Sonora</li> <li>Yucatán</li> </ul>	<p><b>INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> <li>Colima</li> <li>Quintana Roo</li> <li>Sinaloa</li> <li>Zacatecas</li> </ul>
<p><b>REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudad de México</li> <li>Guanajuato</li> <li>Michoacán</li> </ul>	<p><b>REFORMA CONSTITUCIONAL DEFICIENTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California</li> </ul>
<p><b>INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tlaxcala</li> </ul>	<p><b>SIN REFORMA CONSTITUCIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Campeche</li> <li>Chihuahua</li> <li>Coahuila</li> <li>Durango</li> <li>Guerrero</li> <li>Hidalgo</li> <li>Oaxaca</li> <li>Tabasco</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>



#Semáforoanticorrupción  
@IMCOmx f:IMCOMX IMCOMeso

Fuente: Imco, 2017.

En cuanto al semáforo de la Reforma Constitucional, donde se evalúa la iniciativa o estructura constitucional en cada entidad, Puebla se coloca entre los estados con una reforma constitucional satisfactoria (véase esquema 5.1).

En el armado de dicha clasificación se consideraron diez puntos que se presentarán a continuación. Sin embargo, como se puede observar, Puebla aún debe adecuar su reforma constitucional en el apartado referente al otorgamiento de facultades a los órganos correspondientes, en las materias de conocimiento, investigación, sustanciación y sanción a las faltas administrativas no graves (véase tabla 5.3).

**Tabla 5.3  
PUNTAJE PARA PUEBLA EN EL SEMÁFORO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

INDICADOR	JUSTIFICACIÓN	PORCENTAJE: 95 %		
		0	50	100
Establecer el Sistema Local Anticorrupción del Estado Libre y Soberano de "X"	Establece el Sistema Local de forma integral		X	
Comité Coordinador	No establece un Comité coordinador modelado a partir del sistema nacional anticorrupción.	X		
Comité de Participación Ciudadana	Establece el CPC de forma integral		X	
Redefinir las atribuciones y facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado desde el nivel constitucional, fortaleciendo sus atribuciones fiscalizadoras y garantizando su autonomía técnica y de gestión	Reforma integral a la ESF		X	
Otorgar facultades al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Contraloría General y a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para conocer, investigar y sustanciar, faltas administrativas graves y no graves. Adicionalmente, sancionar las no graves	Reforma solamente en el aspecto de la investigación y substanciación de las faltas administrativas graves, pero no otorga facultades de sanción a las faltas no graves		X	
Introducir las modificaciones relevantes en cuanto a las responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción	Incorpora el nuevo régimen de responsabilidades, graves y no graves		X	
Se debe hacer obligatoria la presentación de la declaración de intereses, patrimonial y fiscal ("3 de 3") para todos los servidores públicos	Establece la obligación de presentar las declaraciones		X	
Definir el régimen de la Procuraduría de Justicia del Estado, inclinándose por una autonomía real del Ejecutivo	Se establecen mecanismos de selección con un equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. O (si aplica) se establece como Órgano Constitucional Autónomo Local		X	
Crear una Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción	Crea a la Fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción		X	
Para los Estados que no cuentan con un Tribunal de Justicia Administrativa, establecer la creación de este órgano jurisdiccional. Una vez creado, y para los ya existentes, determinar responsable de la sanción de las faltas administrativas graves al Tribunal Administrativo	Reforma o establece un Tribunal de lo Administrativo de manera integral y con las facultades mencionadas		X	

Fuente: Imco, 2017

**Tabla 5.4**  
**PUNTAJE PARA PUEBLA EN EL SEMÁFORO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

*Puntaje para Puebla en el Semáforo de la Reforma Constitucional*

INDICADOR	JUSTIFICACIÓN	PORCENTAJE: 95.16 %		
		PUNTAJE		
INICIATIVA APROBADA*		0	50	100
Objetivos de la Ley	Los objetivos son coherentes y precisos			X
Principios que rigen el Servicio Público	Incorpora los principios que rigen al servicio público			X
Objeto del Sistema Local Anticorrupción	El objeto del Sistema Local es coherente y preciso			X
Integración del Sistema	El Sistema se integra de manera adecuada, con los miembros y objetivos equivalentes y análogos del SNA			X
Comité Coordinador Local	El Comité Coordinador está establecido			X
Presidencia Ciudadana	El Comité es presidido por el CPC			X
Facultades del Comité Coordinador	Las facultades establecidas dotan al Comité de lo necesario para llevar a cabo su labor			X
Integrantes del Comité Coordinador	Los miembros integrantes son los adecuados y guardan relación con el modelo establecido por el SNA			X
Comité de Participación Ciudadana	Se establece un Comité de Participación Ciudadana			X
Procedimiento de nombramiento del CPC	El procedimiento es equivalente al establecido por el modelo del SNA, con una Comisión de Selección especializada y encargada de la totalidad de los procedimientos			X
Esquema de Rotación	Se respeta el esquema de rotación			X
Atribuciones del CPC	Las atribuciones son las necesarias y suficientes, además de que respetan el modelo del SNA			X
Presidente representante	El Presidente del CPC es el único representante del CPC ante el Comité Coordinador			X
Secretaría Ejecutiva	Se establece un Secretario Técnico independiente			X
Auditorías a la SE	No se establece el régimen especial de auditorías a la SE	X		
Órgano de Gobierno	El Órgano de Gobierno es integrado por los siete miembros del Comité Coordinador			X
Comisión Ejecutiva	Se establece una Comisión Ejecutiva			X
Cargos de la CE	Se establecen las atribuciones completas			X
Secretario Técnico	Se establece un ST			X
Nombramiento ST	El procedimiento es equivalente y análogo al establecido por el SNA			X
Remoción ST	La remoción es equivalente y análogo al establecido en el SNA			X
Requisitos ST	Los requisitos son los mismos y guardan relación con el modelo del SNA			X
Funciones ST	Se establecen las atribuciones completas			X
Sistema Nacional de Fiscalización	Se contempla al SNF en la ley			X
Obligaciones EEF y Sría. de Control Interno	Las obligaciones son correctas			X
Directrices a EEF y Sría. de Control Interno	Las directrices son exhaustivas y adecuadas			X
Caso de ser miembros del SNF	El caso está contemplado en la ley			X
Sistema Local de Información	Se establece un Sistema de Información demasiado complejo que sólo obstaculiza la tarea de la PND		X	
Recomendaciones del Comité Coordinador	Se incluye el régimen de recomendaciones del Comité Coordinador			X
Recomendaciones no vinculantes y respuesta fundada	Las recomendaciones, aunque no vinculantes, repercuten directamente en el desarrollo de la política pública, debido a la atención y fundamentación que llevan a cabo las dependencias respecto a ellas			X
Transitorios coherentes	Los artículos cuentan con una estructura coherente y contenido			X

*Fuente: Imco, 2017.*

En cuanto al tema de la existencia o iniciativa de una Ley del Sistema Local Anticorrupción, la entidad poblana se ubica como una entidad que cuenta con una Iniciativa de Ley de SLA Satisfactoria, junto con el estado de Nuevo León. Esto es un buen síntoma, sin embargo, se advierte la necesidad de aprobar y modificar esta iniciativa de ley, en los aspectos que se señalan en la tabla 5.4 (antes del 18 de julio del año 2017).

Como se puede observar en la tabla 5.4, Puebla aún tiene que prestar atención a las auditorías de la Secretaría Ejecutiva, debido a que estas se encuentran bajo un régimen especial derivado de la creación del Sistema Nacional de Fiscalización; así como del establecimiento de un Sistema Local de Información moderno que, de acuerdo con las observaciones del Imco, resulta complejo al grado de entorpecer las actividades acordes con el Plan Nacional de Desarrollo.

# GOBIERNO ABIERTO

+ LA APERTURA GUBERNAMENTAL AL ESCRUTINIO PÚBLICO PERMITE MEJORAR EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COCREAR ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

Uno de los retos que se presentan en la consolidación de los Gobiernos democráticos es la conformación de políticas basadas en la participación ciudadana. Esta práctica de cocreación en la que el ciudadano dispone de información para la toma de decisiones, supone el establecimiento de canales de comunicación efectivos con la autoridad, para ser partícipes en el diseño, aplicación y evaluación de las acciones emprendidas por la administración.

Ante ello, el modelo de Gobierno Abierto se presenta como una tecnología mediante la cual se establecen protocolos de actuación para la apertura administrativa, bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, a través de la presentación y uso racional de la información.

El modelo de Gobierno Abierto permite restaurar la confianza en las autoridades, bajo el compromiso de poner a disposición de los interesados aquellos elementos que resultan de interés público, partiendo de la clasificación, organización, sistematización y presentación de la información de manera clara y precisa, tal como se encuentra al interior de la administración.

Dentro de dicho modelo, el apoyo de las tecnologías de la información es fundamental, pues con estas se potencia el alcance de la información. Sin embargo, no deben considerarse como fundamento para el éxito en la aplicación, pues mediante el Gobierno Abierto se busca la construcción de contenidos, su aplicación en la realidad social y su socialización mediante las herramientas disponibles que garanticen mayor penetración en el conglomerado social. Sobre esto se advierten dos cosas: la primera, evitar la confusión entre Gobierno Electrónico (necesario) y Gobierno Abierto; y segunda, que de la participación ciudadana se podrán determinar los mecanismos idóneos para cumplir con los principios del Gobierno Abierto.

Con estas premisas, la sociedad deberá tener acceso, sin obstáculos, a la información necesaria para someter a escrutinio el actuar gubernamental. Por ello, la Alianza para

el Gobierno Abierto<sup>2</sup> propone líneas de acción agrupadas en cinco grandes objetivos:

- Gobierno centrado
- Presupuesto abierto y participativo
- Datos abiertos para el desarrollo
- Empoderamiento y participación ciudadana
- Cambio climático y gobernanza de recursos naturales

Con ello se da pie a la integración de un plan de acción en materia de Gobierno Abierto, que comprometa a la administración con el fomento a la transparencia, la rendición de cuentas, el manejo responsable de los recursos y, ante todo, garantice la integridad en el actuar gubernamental.

Puebla, como se mostró anteriormente, se ha convertido en un referente nacional en materia de transparencia, y transita de manera ininterrumpida a la efectiva rendición de cuentas. De este modo, deben fortalecerse los esquemas de coordinación y cocreación con la sociedad, donde, desde lo local, se impulse la acción del Gobierno. Para ello, el Gobierno federal, con base en el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ha desarrollado la estrategia de impulso al Gobierno Abierto.

De esta manera, es importante retomar los esfuerzos realizados para la integración del estado en la Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto, donde, junto con otras once entidades se estableció el compromiso de conformar mecanismos culturales-institucionales en los cuales el ciudadano ocupe un papel protagónico y sus necesidades sean atendidas (véase esquema 5.2).

El esquema de Gobierno Abierto posibilita espacios para la cocreación al interior de las instituciones, pues facilita a la ciudadanía información que sustenta el funcionamiento del Gobierno. A través de esta se da pie a la proactividad en la construcción de acciones y el seguimiento y la vigilancia de las mismas.

2. La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Animado por un espíritu plural e inclusivo, esta iniciativa cuenta con un Comité Promotor, compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil.

Lo ya expuesto acentúa la reconfiguración del actuar administrativo, a fin de que las instituciones sean capaces no solamente de responder a las peticiones de información (transparencia reactiva), sino también de divulgar información útil y que la sociedad pueda consultarla sin necesidad de su solicitud (transparencia proactiva). En este sentido, un Gobierno Abierto debe adelantarse a las necesidades de información de la ciudadanía o, en su defecto, crear un interés para que esta se involucre positivamente en la construcción y gestión de su realidad (véase esquema 5.3).

El principio de la transparencia proactiva otorga al ciudadano un papel participativo en la arquitectura de la agenda que atiende sus demandas. El Gobierno debe tener en cuenta los intereses y las necesidades de la población para orientar su actuar a la atención de las mismas. De este modo, se permitirá la cocreación e innovación de las soluciones a aquellos problemas que requieren pronta atención (véase esquema 5.4).

El interés de la población, respecto a los temas que considera centrales en su entorno cotidiano, debe ser un punto de partida para el desarrollo de las acciones de Gobierno y, de manera puntual, para la garantía de publicación y acceso a la información. En este sentido, la referencia a la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016 (ENAIID), efectuada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), provee información esencial para establecer una relación de comunicación. Así, parte del reconocimiento de las situaciones que le son de interés a la ciudadanía, así como de las herramientas para allegarse de información respecto a estos temas.

A nivel nacional, de acuerdo con la ENAIID, los principales temas de interés cotidiano de la mayoría de la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de 100 mil habitantes, en orden de importancia, se centran en las noticias, los amigos, el clima, los precios de alimentos, las actividades recreativas, los desastres naturales, la higiene personal, la salud, los trámites, los pagos, la ubicación de lugares y los deportes, entre otros.

Como se puede apreciar, el tema referente a noticias es el más consultado por las y los mexicanos en el rango de edad citado. Esto muestra que existe un gran interés hacia el diario acontecer, tanto en el ámbito local como nacional e internacional.

### ESQUEMA 5.2 GOBIERNO ABIERTO, COCREACIÓN DESDE LO LOCAL. ¿CÓMO VAMOS?



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.

### ESQUEMA 5.3 TRANSPARENCIA EN EL ESQUEMA DE GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.

### ESQUEMA 5.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESQUEMA DE GOBIERNO ABIERTO



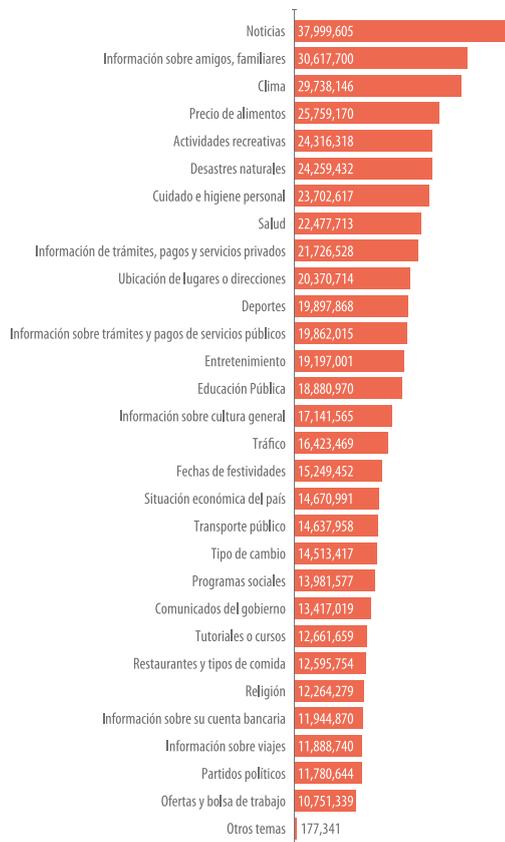
Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

Sin embargo, al considerar factores políticos o aquellos relacionados con el Gobierno, establecidos implícitamente en la realidad cotidiana y, en muchos casos, fundamento del contenido en las noticias, se registra poco interés. Así, se advierte que los contenidos desarrollados para comunicar los efectos positivos del Gobierno en la vida de la ciudadanía, carecen de efectividad y empatía. A esto se debe sumar el tipo de medios utilizados para realizar un acercamiento o posicionamiento con el conglomerado social (véase gráfica 5.18).

A nivel local, en Puebla se registra, de manera similar, un mayor interés en lo referente a noticias, que guarda una mayor relación con los asuntos políticos y trámites o servicios prestados por el Gobierno (véase gráfica 5.19).

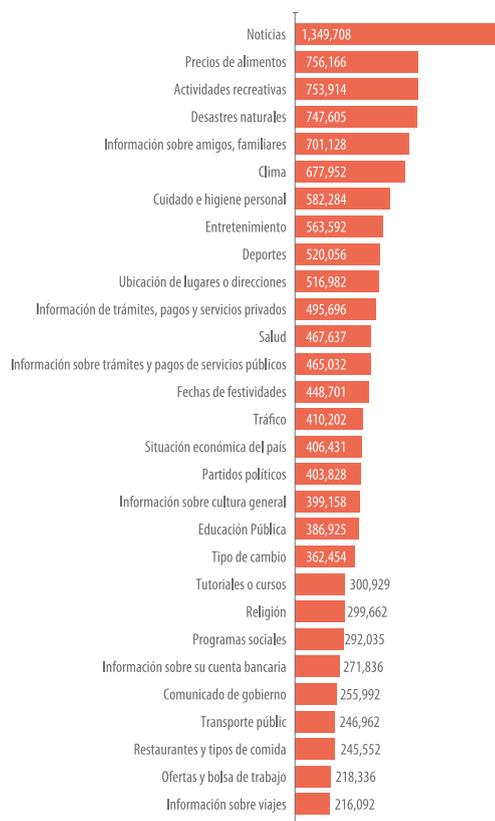


**GRÁFICA 5.18**  
**TEMAS DE MAYOR INTERÉS A NIVEL NACIONAL**  
**EN LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

**GRÁFICA 5.19**  
**TEMAS DE MAYOR INTERÉS A NIVEL LOCAL (PUEBLA)**  
**EN LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

Con respecto a la obtención de información, la televisión y la radio se presentan como los mecanismos de mayor consulta y arraigo, custodiados por una creciente utilización del internet. Por esto, los contenidos gubernamentales dirigidos a generar empatía con la ciudadanía deberán considerar estas plataformas para su actuar en materia de comunicación (véase gráfica 5.20).

Los contenidos puestos a disposición de la ciudadanía deberán considerar los temas sobre los que existe mayor interés en la población de la entidad, tales como los concernientes a seguridad pública, protección civil, desastres naturales, salud, servicios, educación, el apoyo a través de programas sociales, así como la evaluación al desempeño del Gobierno dentro del marco de apertura gubernamental (véase gráfica 5.21).

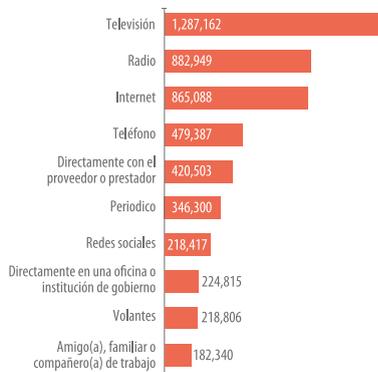
De esta manera, los medios, plataformas y contenidos de comunicación deben direccionarse hacia los intereses de los ciudadanos. Con ello se dará pauta a la conjunción de visiones respecto a la realidad en la entidad para cocrear políticas públicas de atención focalizada a las problemáticas ciudadanas y, además, despertar un sentido de confianza y colaboración mutua entre Gobierno y sociedad. Partiendo de ello, es importante evaluar el grado de institucionalización que en la actualidad se guarda a nivel nacional, y de manera puntual en la entidad, con respecto al modelo de Gobierno Abierto.

Para esto, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) elaboró, en colaboración con el INAI, la Métrica de Gobierno Abierto, que tiene como objetivo evaluar los canales de comunicación entre Gobierno y ciudadanía, así como medir la incidencia de esta última en el actuar del primero. Ante ello, la

advertencia presentada por el grupo de trabajo responsable de su integración, manifiesta la importancia de entender que “la Métrica no es una evaluación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni del desempeño de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información. Es una radiografía del punto de partida de la política de Gobierno abierto del Estado mexicano.”<sup>3</sup>

El resultado del Índice de Gobierno Abierto en México se calculó en 0.39, con una escala de 0 a 1. En el índice se tomó en cuenta la participación y la transparencia, tanto ciudadana como del Gobierno. Así pues, se evidenció que la dimensión de la transparencia es mayormente apreciada que la de la participación (véase gráfica 5.22).

**GRÁFICA 5.20**  
**MEDIOS DE INFORMACIÓN CONSULTADOS POR LA POBLACIÓN POBLANA DE 18 AÑOS Y MÁS PARA OBTENER INFORMACIÓN DE SU VIDA DIARIA (ENAID)**



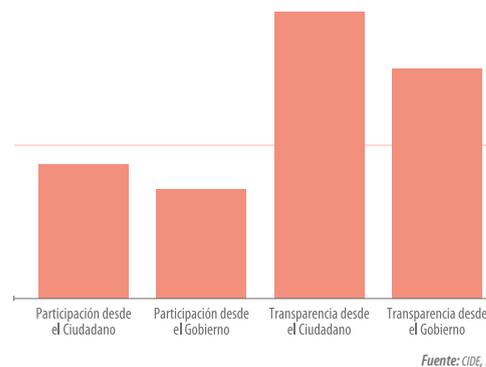
Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

**GRÁFICA 5.21**  
**TEMAS QUE GENERA EL GOBIERNO SOBRE LOS QUE ESCUCHÓ O LEYÓ LA POBLACIÓN POBLANA DE 18 AÑOS Y MÁS**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

**GRÁFICA 5.22**  
**ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO**



Fuente: CIDE, 2017.

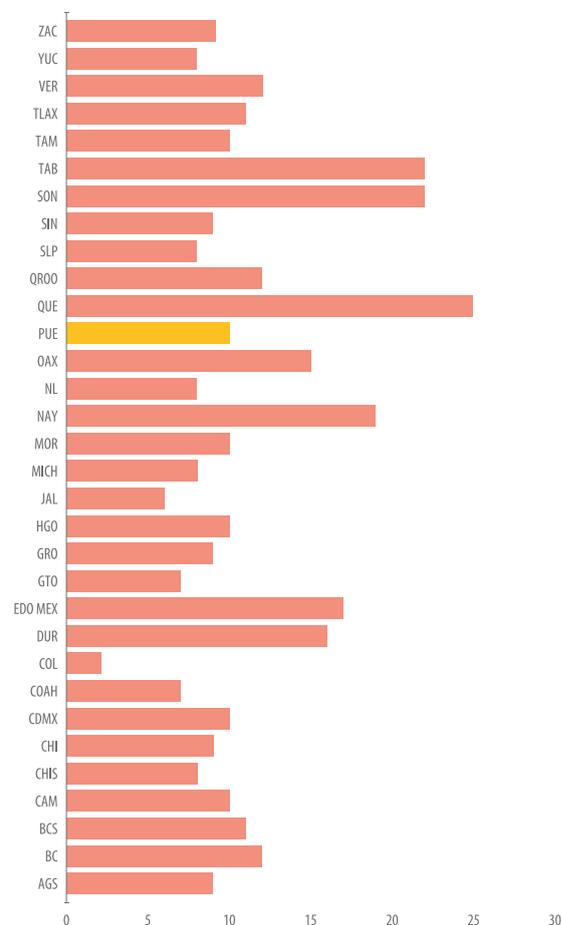
3. Métrica de Gobierno Abierto, Reporte de Resultados, 2017, México (CIDE).

La gráfica 5.22 muestra que existe una mayor participación y transparencia desde la perspectiva ciudadana. Por lo cual un punto de atención se centra en los mecanismos que el Gobierno pone a disposición de los ciudadanos para una mayor incidencia en los temas desarrollados por la autoridad. De igual forma, se puede registrar que si bien la transparencia ha sido institucionalizada, no ha sucedido lo mismo con la participación ciudadana, pues esta tiene mediano, poco o nulo impacto en las políticas, y, aunada a la opacidad en las acciones gubernamentales, genera un ambiente de desconfianza.

Bajo los elementos considerados en la integración de la Métrica, la deficiencia en cuanto a la institucionalización del Gobierno Abierto, publicitado en la mayor parte de las entidades federativas, es resultado de las acciones limitadas y faltantes de coordinación con los diversos actores que en su conjunto, inciden en la disposición y atención de información; de lo anterior se desprenden asimetrías entre los sujetos obligados respecto a la disposición de información y los mecanismos mediante los cuales puede incidir positivamente el ciudadano en las acciones de Gobierno (véase gráfica 5.23).

La opacidad como un elemento presente en la relación Gobierno-ciudadanía, que se cobija por prácticas anquilosadas en el funcionamiento de la administración, se ha adherido a los tiempos de respuesta en la solicitud de información de los ciudadanos (véase gráfica 5.24).

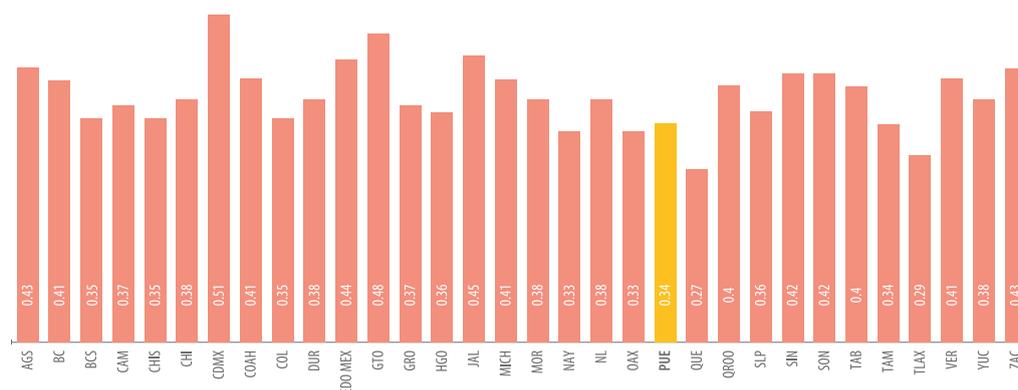
**GRÁFICA 5.24**  
**PROMEDIO DE DÍAS HÁBILES PARA RECIBIR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN (POR ESTADO)**



Nota: gráfica elaborada a partir de los resultados medios publicados en el gráfico original, realizado por el CIDE, mismo que presenta los rangos máximos.

Fuente: CIDE, 2016.

**GRÁFICA 5.23**  
**RANGO DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (POR ESTADO)**



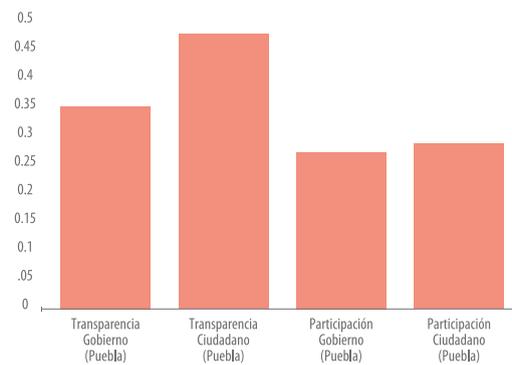
Fuente: Imco, 2016.



Otros elementos por considerar son los mecanismos de seguimiento de propuestas ciudadanas y la claridad en los mismos para la identificación de potenciales participantes, así como los funcionarios encargados en darles seguimiento. De la misma manera, se debe prestar atención al contenido de los portales de internet, considerando que, según la Métrica, 94 % de los sujetos obligados cuenta con esta herramienta. No obstante, en la mayoría de los casos, los sujetos obligados no atienden en su totalidad los postulados establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP). De modo que no puede garantizarse la utilidad de la información para los ciudadanos.

Finalmente, y con mayor detalle para la entidad, Puebla registró una media de 0.34 dentro de los parámetros considerados en la Métrica. Asimismo, se consideraron de manera parcial los resultados con mayor valoración desde la perspectiva ciudadana (véase gráfica 5.25).

**GRÁFICA 5.25**  
**ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO, 2017 (PUEBLA)**



Fuente: CIDE, 2016.

**LOS CIUDADANOS DEBEN RECLAMAR PARA ELIMINAR LA OPACIDAD EN LA ACCIÓN DEL GOBIERNO, Y EVITAR ASÍ LAS PRÁCTICAS ANQUILOSADAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

# MEJORA REGULATORIA

+ "LA MEJORA REGULATORIA ES UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE CONSISTE EN LA GENERACIÓN DE NORMAS CLARAS, DE TRÁMITES Y SERVICIOS SIMPLIFICADOS, ASÍ COMO DE INSTITUCIONES EFICACES PARA SU CREACIÓN Y APLICACIÓN" COFEMER.

Una meta que tienen en común todos los países y estados, ante la limitación de los presupuestos públicos, es la preparación de un terreno fértil para atraer inversiones que coadyuven en la promoción y el fortalecimiento económico y social. Por ello, factores como la opacidad, la falta de apertura del Gobierno, la burocracia asociada con procesos complicados en materia de trámites y servicios que, en la mayor parte de los casos, inciden directamente en los costos establecidos, limitan la competitividad y el beneficio social.

De tal manera, un ambiente de negocios amigable necesita que los Gobiernos aumenten la eficiencia y calidad de sus regulaciones, con el fin de evitar las restricciones de las actividades administrativas.

Ante ello, la mejora regulatoria es una tecnología puesta a disposición de los Gobiernos. Esta se apoya en herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura gubernamental para establecer una normatividad adecuada y simplificar las acciones administrativas dentro de un marco institucional de eficacia. Lo anterior tiene la finalidad de obtener mayor valor en las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano que impactan directamente en la economía de las familias.

La mejora regulatoria procura que los beneficios para la sociedad sean mayores y con los menores costos posibles. Así, formula preceptos que apuesten por la innovación, confianza, productividad y eficiencia como respuesta al interés de la sociedad para la creación de valor público.

Dentro del presente esquema, además de las reformas realizadas al marco regulatorio, debe existir un compromiso político del más alto nivel. Este debe dirigir el enfoque de Gobierno integral con diversas instituciones, incluyendo órganos supervisores que coadyuven al dinamismo de la política en materia de mejora regulatoria.

## EL ENTORNO LOCAL

A partir del año 2011, la administración estatal estableció el objetivo de "mejorar la eficiencia operativa del Gobierno con el incremento en el uso de tecnologías de la información y la reducción de procesos y trámites excesivos",<sup>4</sup> esto con la finalidad de atender los principios de la mejora regulatoria, así como lograr eficiencia y calidad en los servicios a cargo del Gobierno del estado.

Estos esfuerzos dieron como resultado que en 2015 se creara la Ley de Gobernanza Regulatoria (LGR). Esta ley establece que las prácticas de política regulatoria sean implementadas en el estado y sus municipios, además de "crear un ambiente donde el poder Legislativo y el poder Judicial puedan participar en el tema de mejora regulatoria, a través del diseño y ejecución de planes, programas y acciones al interior de sus instituciones".<sup>5</sup>

La Ley de Gobernanza Regulatoria, en su artículo cuarto, enuncia que las instancias gubernamentales deberán simplificar el marco regulatorio, además de homologar sus trámites, formatos, requerimientos y reglamentos, con la finalidad de una mayor y mejor accesibilidad y enten-

4. Plan Estatal de Mejora Regulatoria 2011-2017, Dirección General de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria de la Secretaría de Finanzas y Administración, Puebla.

5. Idem.



## PUEBLA CUENTA CON 13 MÓDULOS CERTIFICADOS POR LA COFEMER, ADEMÁS DE LA FIRMA DE 18 CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.

dimiento del marco regulatorio en el que operan. Esto a partir del respeto a los principios de calidad, transparencia, eficiencia, accesibilidad, certeza jurídica y oportunidad.<sup>6</sup>

De esta manera, la instrumentación de tecnologías de la información, la simplificación administrativa y la eficiencia gubernamental son una base fundamental para la mejora regulatoria. Partiendo de lo anterior, se creó el portal TrámitePue, en el que se concentra y organiza la información de trámites o servicios, tales como los montos de contribuciones, vigencias, unidades administrativas y servidores públicos responsables del área, así como los horarios de atención, entre otros.

También se añadió el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA), cuyo objetivo es crear un expediente electrónico con información personal del ciudadano que solicite algún trámite o servicio. Esto con el fin de evitar que se presenten documentos personales cada vez que se desee efectuar alguna gestión ante instancias de Gobierno.

Por otra parte, a través de la Ley de Gobernanza Regulatoria, se impulsó la creación del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, que funge como Órgano Consultivo, “promoviendo, analizando, deliberando y dando seguimiento a las políticas públicas en materia de mejora regulatoria”.<sup>7</sup>

Además, se activó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), con el objetivo de que las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo funcionamiento no represente un riesgo a la salud o al medio ambiente, puedan operar en un plazo máximo de 72 horas. Actualmente, el estado cuenta con 13 módulos certificados por la Cofemer, además de la firma de 18 convenios de colaboración en materia de mejora regulatoria.

Asimismo, un Buen Gobierno se caracteriza no solamente por plantear programas que, en este contexto, atiendan las necesidades económicas, sino también por mostrarse receptivo a las sugerencias de su población. De ahí deriva la creación del capítulo sexto de la Ley de Gobernanza Regulatoria para el Estado de Puebla, donde se postula el proceso y atención de la Queja y Propuesta Regulatoria, que establece la atención de inconformidades o insatisfacciones referente a las políticas en mejora regulatoria, así como propuestas por parte del inconforme para mejorar el marco de actuación en la materia.

Es importante recalcar que si bien debe existir un compromiso permanente con la integración y mejora de las tecnologías de la información para que los servicios ofrecidos por el estado y su actuar sean más eficaces, ágiles y eficientes, también se debe presentar una coordinación

6. Artículo 4º, Fracción III de la Ley de Gobernanza Regulatoria para el Estado de Puebla, 2015.

7. Ley de Gobernanza para el Estado de Puebla, sección II, Artículo 14, 2015.

entre los niveles de gobierno y las dependencias del estado. Por ello, es de reconocer la existencia de la Ley de Gobierno Digital para el Estado de Puebla y sus Municipios, cuyos objetivos son los siguientes:

- I. Fomentar y consolidar en el estado y en los ayuntamientos el uso y aprovechamiento estratégico de las tecnologías de la información, a fin de consolidar un Gobierno Digital para una mayor integración y desarrollo de la sociedad; y
- II. Establecer las instancias e instrumentos mediante los cuales el estado y los ayuntamientos regularán el uso y aprovechamiento estratégico de las tecnologías de la información, para mejorar la relación de estos con sus ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de su gestión, así como de los servicios que prestan e incrementar la transparencia y la participación ciudadana (véase esquema 5.4).<sup>8</sup>

En este punto, es claro que los esfuerzos hechos en la entidad poblana para facilitar el emprendimiento de negocios han rendido frutos. El reporte *Doing Business* 2016, elaborado por el Banco Mundial, afirma que Puebla es uno de los estados con mejor desempeño y un ambiente amigable para hacer negocios, pues el resultado de su evaluación es superior a la media. Esto se debe a que se realizaron reformas en las cuatro áreas (apertura de una empresa, obtención de permisos de construcción, registro de la propiedad y cumplimiento de contratos) que el reporte ocupa para la evaluación. *Doing Business* analiza las regulaciones comerciales desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas (véase mapa 5.1).

**MAPA 5.1**  
**LEY DE GOBERNANZA REGULATORIA Y LEY DE GOBIERNO ABIERTO**



*Nota: la escala de colores refleja la posición que ocupa cada estado en la clasificación general de los cuatro indicadores de Doing Business. El amarillo oscuro representa mayor eficiencia regulatoria y el gris oscuro, menor eficiencia.*

Fuente: Banco Mundial, Doing Business, 2016.

**ESQUEMA 5.4**  
**LEY DE GOBERNANZA REGULATORIA Y LEY DE GOBIERNO ABIERTO**



Fuente: Plan Estatal de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla, 2016.

Como se puede apreciar en el mapa anterior, la entidad poblana se ubica entre los primeros lugares en facilidad para hacer negocios. Se muestra con un desempeño superior al de la media de los países de altos ingresos de la OCDE. Asimismo, se sitúa entre los primeros cinco lugares en las áreas de apertura de empresas, obtención de permisos de construcción y registro de la propiedad. Sin embargo, en el área de cumplimiento de contratos ocupó el decimocuarto lugar, lo que muestra oportunidades de mejorar este rubro (véase tabla 5.5).

Lo anterior reconoce los elementos mencionados al inicio del presente apartado, es decir, lo referente a la Ley de Mejora Regulatoria que ha permitido promover la participación a nivel local y municipal, así como la interacción entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial; la existencia del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria; el rango constitucional que guarda la Manifestación de Impacto Regulatorio, en compañía de la guía para su elaboración; la estrategia de simplificación administrativa; el portal TramitaPue que genera interacción digital con los trámites municipales y estatales, así como el trabajo coordinado con la capital del estado.<sup>9</sup>

8. Ley de Gobierno Digital para el Estado de Puebla y sus Municipios, 2015, Puebla.

9. Evaluación del Desempeño en Política Regulatoria del Estado de Puebla. Informe de los principales resultados, OCDE, 2017.

**TABLA 5.5**  
**DIFERENCIA ENTRE ESTADOS RESPECTO A LOS INDICADORES *DOING BUSINESS*, 2016**

ESTADO	CLASIFICACIÓN AGREGADA (4 INDICADORES)	DISTANCIA A LA FRONTERA (DTF) 2016 (4 INDICADORES)	DISTANCIA A LA FRONTERA (DTF) 2014 (4 INDICADORES)	APERTURA DE UNA EMPRESA		OBTENCIÓN DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN		REGISTRO DE LA PROPIEDAD		CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS	
				DTF	CLASIF.	DTF	CLASIF.	DTF	CLASIF.	DTF	CLASIF.
Aguascalientes	1	81.90	81.97	85.66	16	89.08	3	76.81	1	76.04	6
Estado de México	2	80.99 ▲	77.60	86.26	10	87.26	6	70.59	7	79.84	1
Colima	3	80.83	81.60	86.36	9	91.45	1	72.34	4	73.15	12
Puebla	4	80.69 ▲	76.05	86.84	2	88.09	4	75.85	3	72.97	14

Fuente: Plan Estatal de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla, 2016.

La tabla anterior muestra la eficacia que ostenta Puebla en los distintos rubros evaluados por *Doing Business*, en los cuales de manera específica se puede destacar lo siguiente:

- *Obtención / manejo de permisos de construcción*: muestra una calificación sobresaliente en los niveles de calidad en la naturaleza del procedimiento, excepto en el índice de control de calidad de la construcción, que evalúa los controles de calidad antes, durante y después de la construcción.
- *Registro de la propiedad*: identifica la necesidad de mejorar la fiabilidad de la infraestructura, la transparencia de la información, la cobertura geográfica y la resolución de disputas sobre propiedades. También otorga la pauta para que la información de registro de la propiedad de bienes se agrupe en una base de datos para agilizar el trámite.
- *Cumplimiento de contratos*: incluye mejoras como presentar de manera electrónica el pago de servicios, la publicación de sentencias, los emplazamientos de demandas en un formato electrónico, entre otros aspectos.

La OCDE aplaude los grandes avances de la entidad poblana en materia de mejora regulatoria, pues en cuestión de cuatro años (2012-2016) logró mejorar 21 posiciones, siendo el estado que más ha avanzado en la historia de esta medición. Sin embargo, el mismo reporte señala que aún existen áreas de oportunidad que se deben atender e integrar, tales como:

- Reforzar la oficina que supervisa la implementación de la política regulatoria, misma que se encuentra adscrita a la Secretaría de Finanzas y Administración.
- Integrar de manera pronta el marco normativo para la política regulatoria en el estado de Puebla.
- Promover el involucramiento de la sociedad en temas de política regulatoria, aprovechando el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.
- Desarrollar plenamente el sistema MIR y poner en práctica la consulta.
- Ampliar la estrategia del mejoramiento de trámites estatales.
- Extender el alcance del portal TramitaPue.
- El apoyo del Gobierno estatal para mejorar los trámites en sus municipios.
- Generar una política que dirija recursos económicos para apoyar los programas de mejora regulatoria a nivel municipal.<sup>10</sup>



10. Idem.

# INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

+ A TRAVÉS DE LA INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SE DEBE POSIBILITAR LA APERTURA DE NUEVOS CANALES DE COMUNICACIÓN QUE PERMITAN MEJORAR LA RELACIÓN QUE GUARDA LA CIUDADANÍA CON EL GOBIERNO.

**H**acia la década de 1970, la crisis económica y social llevó a un cambio de paradigma respecto a la concepción del papel del Estado y de las funciones de Gobierno. El agotamiento del modelo benefactor, la gran deuda pública y la crisis en el patrón productivo y económico, incidieron en la necesidad de una transformación administrativa en la que las acciones del Gobierno consideraran la eficiencia, eficacia, racionalidad e innovación como principios en su actuación para la entrega de más y mejores servicios a la población.

A partir de entonces, como se mencionó en el primer apartado, la transición a la Nueva Gestión Pública en conjunto con el Presupuesto con base en Resultados, se convirtieron en pautas de orden administrativo que permitieron generar un registro puntual de las acciones desarrolladas por las dependencias y entidades. Sin embargo, no siempre estas se acompañan por mecanismos de renovación o robustecimiento a las labores comunes al interior y exterior de la administración.

La innovación gubernamental, como estrategia de apoyo a la gestión pública, permite integrar nuevos recursos a las actividades tradicionalmente desarrolladas. El contexto que delimita esto considera dos factores fundamentales, que son la competitividad y la revolución tecnológica de la que se es partícipe en una era globalizadora. De esta manera, ha surgido el Gobierno digital para modernizar y eficientar las acciones de la administración. El Gobierno con conectividad permite una mayor interacción con la ciudadanía en el registro y atención de sus demandas;



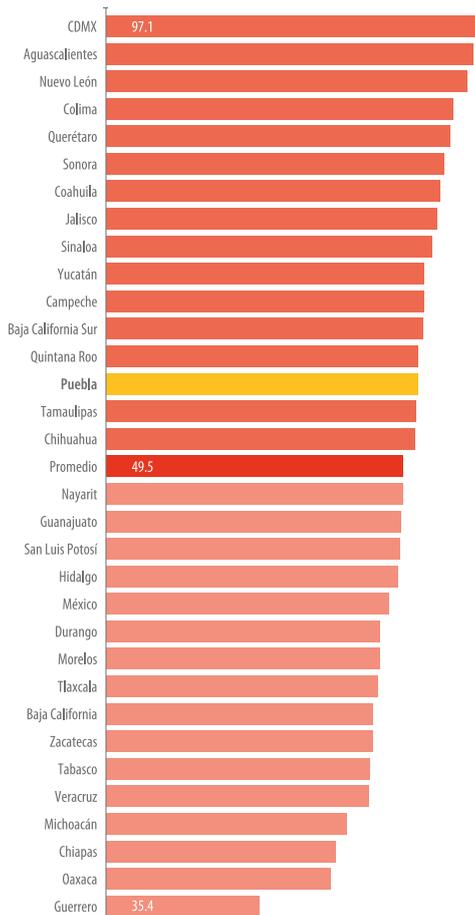
el Gobierno participativo reconoce la importancia de integrar nuevos actores en las actividades administrativas desde la planeación y hasta la puesta en marcha de las acciones; asimismo, el Gobierno de resultados otorga alta importancia a la evaluación de las acciones emprendidas. La conjugación de los elementos mencionados impulsa la competitividad para atraer inversiones y potencializar el desarrollo de la entidad.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), a través del Índice de Competitividad Estatal, 2016, coloca a Puebla en el lugar 14, por encima del promedio nacional. Así, registra uno de los mayores avances en la medición (véase gráfica 5.26).

De manera particular, en lo que refiere a la innovación, Puebla se ubicó en la posición ocho a nivel nacional, considerando la inversión en investigación y conocimiento, así como la tecnología de punta. En ello, destacan las características de las empresas y la generación de patentes, lo que impacta de manera positiva en la atracción y retención de inversiones (véase gráfica 5.27).

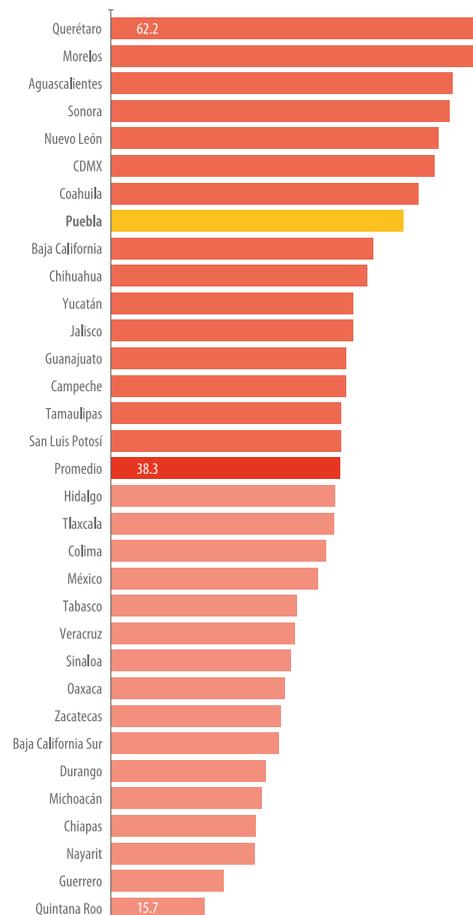


**GRÁFICA 5.26**  
**RESULTADOS GENERALES DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD ESTATAL**



Fuente: Imco, 2016.

**GRÁFICA 5.27**  
**RESULTADOS SUBÍNDICE DE INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS**



Fuente: Imco, 2016.

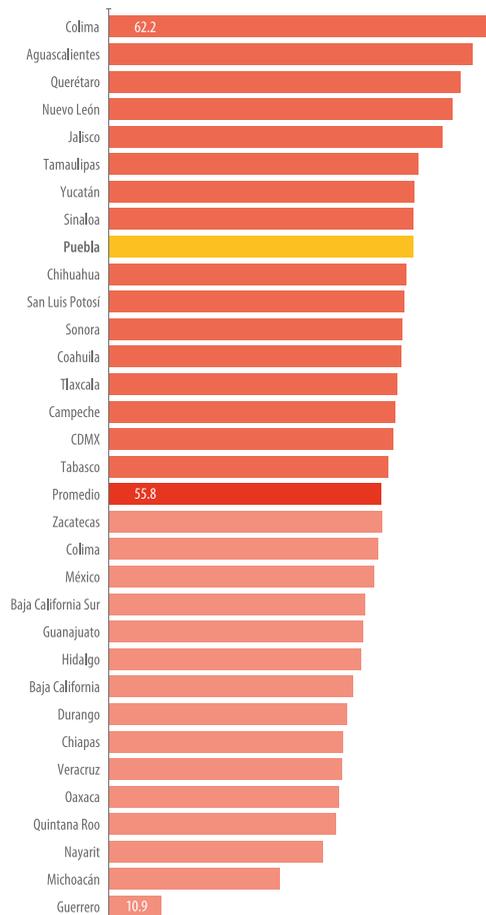
*Puebla se ubica en el octavo lugar nacional dentro del subíndice de Innovación y Sofisticación en los Sectores Económicos, del Índice de Competitividad Estatal.*



Asimismo, la capacidad institucional que la administración desarrolló en los últimos años, para influir de manera positiva en la competitividad de la entidad, se constata, de manera particular, en el Subíndice de Gobierno. En este se observa un destacado avance desde la pasada medición a los resultados más recientes, pues en el año 2012 Puebla se ubicó en la posición 20, mientras que para 2014 se ubicó en la nueve. Esto es una prueba de las acciones encaminadas al desarrollo económico local en un entorno de formalidad de la economía, que se reviste por la disponibilidad de información en materia de finanzas —destacando en los primeros lugares en transparencia— y el acercamiento con la ciudadanía a través de diversas plataformas (véase gráfica 5.28).

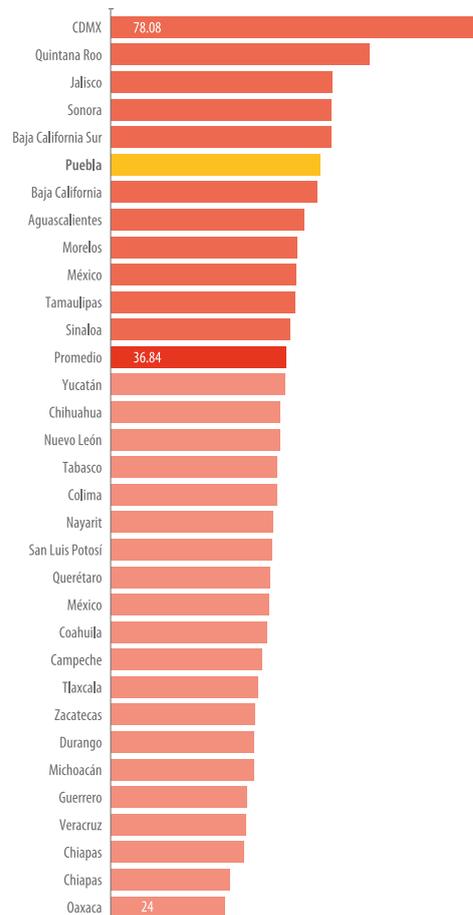
Con respecto al Subíndice Precusores, que se refiere a los sectores financiero y de telecomunicaciones y de transporte, la entidad se ubicó en la sexta posición al mostrar inversiones en estos sectores, con lo que se impulsa el crecimiento económico y la generación de empleos<sup>11</sup> (véase gráfica 5.29).

**GRÁFICA 5.28**  
**RESULTADOS DEL SUBÍNDICE**  
**DE GOBIERNOS EFICIENTES Y EFICACES**



11. Un puente entre Dos Méxicos, Subíndice Precusores, Índice de Competitividad Estatal, 2016, p. 126.

**GRÁFICA 5.29**  
**RESULTADOS DEL SUBÍNDICE DE SECTORES**  
**PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL**



Fuente: Imco, 2016.

Fuente: Imco, 2016.

# FINANZAS PÚBLICAS

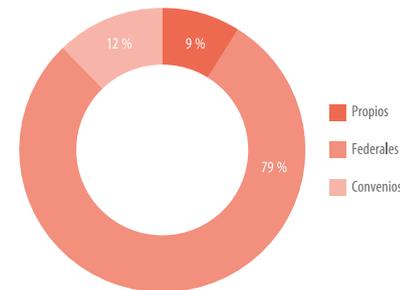
+ EL GOBIERNO ESTATAL GARANTIZA LA CONGRUENCIA ENTRE EL GASTO, LA DEUDA PÚBLICA Y EL SISTEMA HACENDARIO PARA FINANCIAR EL DESARROLLO DE LA ENTIDAD.

## INGRESOS

De acuerdo con la Ley de Ingresos del estado de Puebla,<sup>12</sup> para el ejercicio fiscal 2017, el estado recibirá ingresos estimados en 78 mil 366 millones 980 pesos. Estos encuentran su origen en tres fuentes de financiamiento: en los ingresos propios, en los derivados de participaciones y aportaciones federales, como producto de la coordinación fiscal, y, finalmente, en otros convenios establecidos con la federación (véase gráfica 5.30).

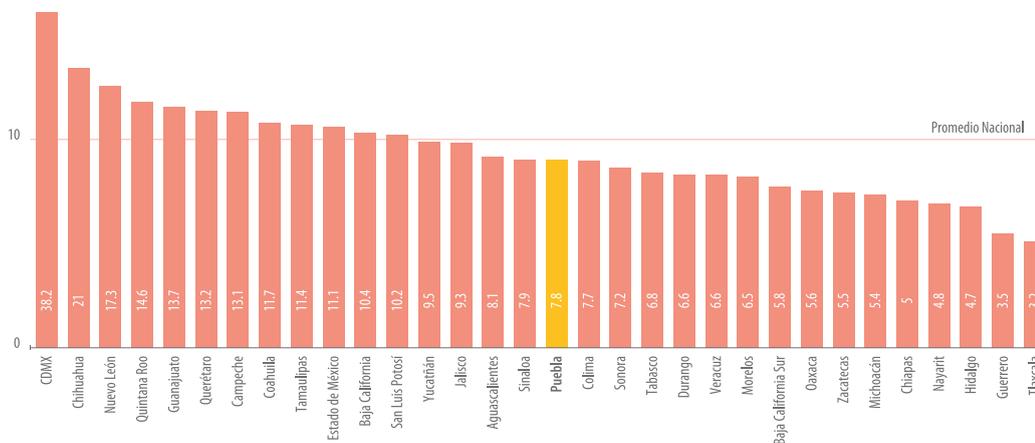
La evaluación realizada a través de Índice de Competitividad Estatal 2016<sup>13</sup> muestra que el estado ocupa la posición decimoséptima a nivel nacional, en cuanto al indicador de Ingresos Propios,<sup>14</sup> y una autonomía de 7.8% por debajo de la media nacional. No obstante, en los últimos años la autonomía financiera del estado se ha incrementado paulatinamente, lo que se aprecia en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal, 2017, la cual establece que la autonomía financiera proyectada para el estado de Puebla será de 9% (véase gráfica 5.31).

**GRÁFICA 5.30**  
PROYECCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ESTATALES POR ORIGEN DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, 2017, para el estado de Puebla.

**GRÁFICA 5.31**  
RESULTADOS GENERALES DEL INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Competitividad Estatal 2016, Imco.

12. Decreto del Honorable Congreso del Estado por el que se aprueba la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2017, publicado el día 20 de diciembre de 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

13. Índice de Competitividad Estatal, 2016, Imco. Datos a 2014.

14. Indicador Ingresos Propios, INEGI. Porcentaje del total de los ingresos, 2016.

En 2016, los ingresos obtenidos por el estado ascendieron a 91 mil 6 millones 249 mil pesos, cifra que representó un incremento de 26 % con respecto al monto estimado<sup>15</sup> para dicho ejercicio. El comportamiento de los ingresos estatales del periodo comprendido entre 2012 y 2016 señala un crecimiento promedio nominal de 9 %, y, a pesar del contexto de elevada volatilidad que impera, en la proyección de ingresos para el ejercicio 2017 destaca un crecimiento nominal de 8 % con respecto al estimado en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal, 2016.

## INGRESOS PROPIOS

Durante el ejercicio fiscal 2016, Puebla obtuvo una recaudación de 8 mil 215 millones 159 mil pesos, por concepto de ingresos derivados de fuentes locales, los cuales se conforman por impuestos que representan 50 %, entre los que se encuentran el Impuesto Sobre Nóminas y Asimilables, el Impuesto sobre el Patrimonio y los Derechos, Productos y Aprovechamientos, que tienen una participación porcentual de 26, 9 y 14 %, respectivamente.

Entre 2015 y 2016, los ingresos devengados provenientes de fuentes locales tuvieron un crecimiento real de 8.6 %, <sup>16</sup> entre los cuales destaca el incremento en los Productos, cuyo crecimiento real superó 100 % (véase tabla 5.6).

Para el ejercicio 2017, los ingresos propios estimados ascienden a 6 mil 843 millones 589 mil pesos, lo que implica un crecimiento nominal de 14 % con respecto a los recursos estimados en 2016.<sup>18</sup>

## INGRESOS FEDERALES

El estado de Puebla obtuvo, en el ejercicio 2016, ingresos federales por la cantidad de 59 mil 895 millones 454 mil pesos, de los cuales 48 % corresponde a participaciones y 52 % a aportaciones federales.

En materia de Participaciones, en 2016 Puebla recibió 28 mil 607 millones 19 mil pesos,<sup>19</sup> 5.7 % más que en el ejercicio 2015, de estos, 77 % proviene del Fondo General de Participaciones, 8 % del Fondo ISR y el resto de ocho fondos que constituyen el ramo 23 (véase tabla 5.7).

15. Monto estimado en la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2016.

16. Deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor de la Capital del Estado de Puebla a la primera quincena de diciembre de 2016 respecto de la segunda quincena de diciembre de 2015, publicados por el INEGI.

17. Monto devengado.

18. Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2016.

19. Las cifras pueden no coincidir por efectos del redondeo.



**TABLA 5.6**  
**COMPORTAMIENTO DE INGRESOS PROPIOS<sup>17</sup>**

CONCEPTO	MONTO RECAUDADO*		CRECIMIENTO REAL
	2015	2016	
Impuestos	\$3,798,051.1	\$4,091,267.7	4.6 %
Derechos	\$1,998,010.7	\$2,174,550.3	5.7 %
Productos	\$366,395.0	\$758,955.8	101.2 %
Aprovechamientos	\$1,186,930.7	\$1,190,385.2	2.6 %
TOTAL	\$7,349,387.50	\$8,215,159.00	8.6 %

\*Cifras en millones de pesos.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado 2016.

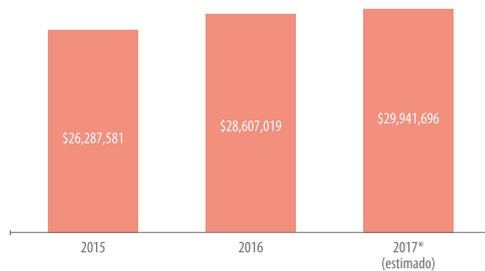
**TABLA 5.7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS POR PARTICIPACIONES**

FONDO	MONTO*	% QUE REPRESENTA
Fondo General de Participaciones	\$21,971,316.40	76.8 %
Fondo de Fomento Municipal	\$1,279,099.70	4.5 %
Fondo de Fiscalización y Recaudación	\$1,213,390.10	4.2 %
Fondo de Compensación	\$438,257.80	1.5 %
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	\$101,394.80	0.4 %
IEPS a bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos	\$353,919.50	1.2 %
IEPS a Gasolinas y Diesel	\$739,025.30	2.6 %
Fondo de Compensación Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios	\$62,875.80	0.2 %
Fondo ISR	\$2,370,897.30	8.3 %
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	\$76,842.00	0.3 %
TOTAL	\$28,607,018.70	100.0 %

\*Millones de pesos.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016.

De acuerdo con la Ley de Ingresos para el Ejercicio 2017, se estima que el estado recibirá por concepto de participaciones la cantidad de 29 mil 941 millones 696 mil pesos, lo que representa un incremento de 5 % nominal con respecto al ejercicio 2016, cifra que puede incrementar o disminuir a lo largo del ejercicio fiscal en curso, debido a la naturaleza multivariable de la Recaudación Federal Participable (véase gráfica 5.32).

**GRÁFICA 5.32**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES POR PARTICIPACIONES**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016, y la Ley de Ingresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal, 2017.

En 2016, el estado recibió 31 mil 288 millones 436 pesos por concepto de aportaciones, cifra que representó un incremento real de 2.2% con respecto al ejercicio anterior. De acuerdo con el comportamiento de los ingresos por aportaciones, el crecimiento real más importante tuvo efecto sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades Federativas (FISE), cuyo crecimiento fue de 136.8%. Asimismo, se identifica una disminución significativa de 15.7% en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Por su participación porcentual en los ingresos por concepto de aportaciones, destaca el FONE, el cual representa 51% del total de las aportaciones; el FAIS, que representa 15% de estas, y el FASSA que representa 11% (véase tabla 5.8).

Entre 2015 y 2017 las aportaciones han crecido un promedio de 4% anual. El estado estima recibir 32 mil 68 millones 838 mil pesos durante el ejercicio 2017, que representa un crecimiento nominal de 2% con respecto a 2016 (véase gráfica 5.33).

### Convenios

En lo que concierne a los Convenios Federales para la reasignación de recursos del presupuesto federal, en 2015 el estado obtuvo un monto de 18 mil 909 millones 238 mil pesos y, en 2016, recursos por la cantidad de 20 mil 604 millones 301 mil pesos, cifra que representó un incremento real de 5.8 %.

**Tabla 5.8**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR APORTACIONES**

APORTACIONES	2015	2016	% CRECIMIENTO REAL
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)	\$15,497,420.90	\$15,898,473.20	-0.4
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	\$3,148,094.20	\$3,311,869.50	2.2
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	\$4,342,886.30	\$4,800,916.50	7.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	\$4,143,107.40	\$4,313,821.10	1.1
Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)	\$199,778.90	\$487,095.40	136.8
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun)	\$3,006,149.70	\$3,150,812.60	1.8
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	\$1,062,476.70	\$1,133,569.30	3.6
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	\$243,687.30	\$258,500.60	3
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	\$314,917.60	\$273,427.80	-15.7
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	\$1,429,611.00	\$1,574,764.30	7
Reintegro de Aportaciones de los Ejecutores del Gasto	\$12,865.3	\$62,500.0	371.9
Provenientes de pasivo	\$672,179.7	\$823,601.8	19.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016.

**GRÁFICA 5.33**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES POR APORTACIONES**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016, y la Ley de Ingresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal, 2017.

Entre los convenios suscritos durante 2016 se encuentran los provenientes del ramo 23, que comprende el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal y los Proyectos de Desarrollo Regional, entre otros. Para el ejercicio 2017, se estima que el estado reciba 9 mil 512 millones 857 mil pesos por este concepto.

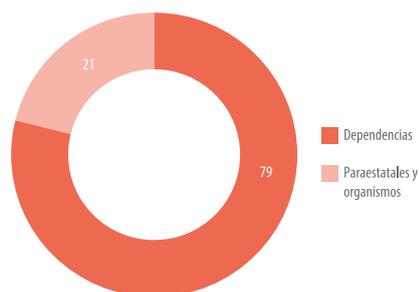
### Egresos

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017, el estado de Puebla tiene un gasto total de 78 mil 366 millones 979 mil 720 pesos, de los cuales, 62 mil 632 millones 454 pesos se consideran Gasto Programable, y representa 80 % del total del presupuesto, y 15 mil 366 millones 980 mil pesos corresponden al gasto no programable, el cual se destina para el cumplimiento de las obligaciones financieras del estado.

Con respecto a la clasificación administrativa por ejecutor de gasto y de acuerdo con su participación porcentual, se distribuye de la siguiente manera: 0.5 % se destina al Poder Ejecutivo, 0.8 % al Poder Judicial, 1.4 % a los Organismos Constitucionalmente Autónomos y 97.3 % al Poder Ejecutivo.

El monto asignado al Poder Ejecutivo asciende a 61 mil 568 millones 312 mil pesos y se distribuye entre dependencias que cuentan con una asignación presupuestal de 48 millones 923 mil 998 pesos y otras entidades paraestatales y organismos, cuya asignación es de 12 mil 644 millones 314 mil pesos. Entre las dependencias con mayor participación porcentual en la distribución de los recursos se encuentran la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Finanzas y Administración (véase gráfica 5.34).

**GRÁFICA 5.34**  
DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DEL PODER EJECUTIVO



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal, 2017.

### Deuda Pública

Al 31 de diciembre de 2016, el saldo de la deuda directa y sin aval ni garantía del Gobierno del estado ascendió a 8 mil 255 millones 131 mil pesos, reflejo de una disminución promedio de 2 % anual entre 2013 y 2016 (véase gráfica 5.35).

De acuerdo con la Ley de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017, Puebla destinará 618 millones 544 mil 452 pesos para el pago de la Deuda Pública; desglose que se aprecia en la tabla 5.9.

En materia de calificaciones a la calidad crediticia, Fitch Ratings otorgó al estado de Puebla el grado de AA-(mex), estableciendo una perspectiva crediticia estable. Asimismo, Moody's ha realizado una afirmación sobre la calificación crediticia del estado al mantenerla como Aa3.mx. Ambas calificaciones reflejan que Puebla tiene grandes fundamentos económicos y una gran solidez de la administración y Gobierno interno, así como un nivel de endeudamiento bajo (véase gráfica 5.36).

**Tabla 5.9**  
DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL PARA EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA

CONCEPTO	MONTO
Amortización	\$107,574,172.00
Intereses	\$496,794,927.00
Costo por cobertura	\$2,792,000.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	\$11,383,353.00

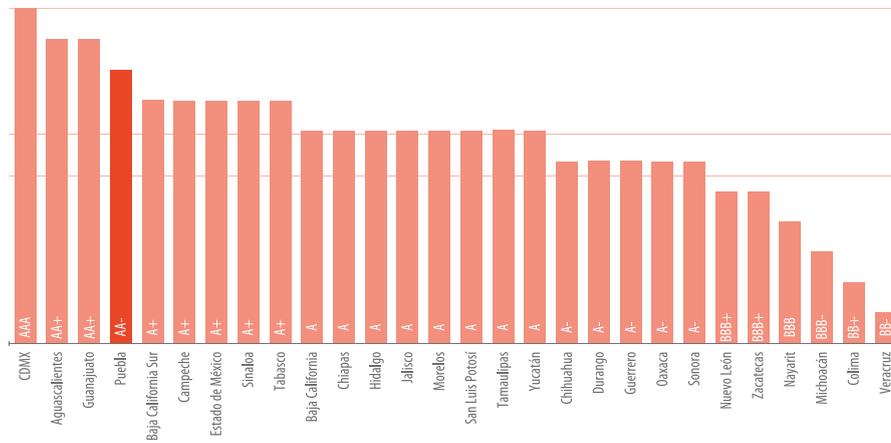
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2017.

**GRÁFICA 5.35**  
COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LA DEUDA PÚBLICA DIRECTA Y SIN AVAL NI GARANTÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Fiscal, 2016.

**GRÁFICA 5.36**  
**FITCH RATINGS, COMPARATIVO EN MATERIA DE CALIFICACIÓN A LA CALIDAD CREDITICIA**



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Fiscal, 2016.

En términos generales, la proyección de Egresos<sup>20</sup> para el ejercicio fiscal 2017 contempla como Gasto No Etiquetado la cantidad de 36 mil 785 millones 284 mil 894 pesos y por concepto de Gasto Etiquetado, 411 mil 581 millones 694 mil 826 pesos (véase tabla 5.10).

**Tabla 5.10**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2017**

Servicios personales	\$14,580,855,454	\$15,434,625,229
Materiales y suministros	\$313,901,680	\$720,831,777
Servicios generales	\$1,243,701,143	\$624,208,773
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$7,463,461,529	\$14,179,476,863
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$0	\$0
Inversión pública	\$1,792,851,333	\$1,916,761,728
Inversiones financieras y otras provisiones	\$4,281,901,419	\$91,876,800
Participaciones y aportaciones	\$6,994,954,715	\$8,109,026,820
Deuda pública	\$113,657,621	\$504,886,831
<b>TOTAL</b>	<b>\$36,785,284,894</b>	<b>\$41,581,694,826</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2017.

20. Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2017.

# DESARROLLO RA LA RENDICIÓ

# PLAN DE ACCIÓN





# EJE 5

## BUEN GOBIERNO

### OBJETIVO GENERAL

Instaurar una gestión pública de puertas abiertas, transparente, moderna, de calidad y con base en resultados, que genere valor público en cada una de sus acciones e incremente la confianza ciudadana en el actuar gubernamental.

### ESTRATEGIA GENERAL

Instaurar un modelo integral de gestión pública con base en resultados, ponderando a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación como piezas clave en el actuar gubernamental, para posibilitar la apertura, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

## PROGRAMA 30 GOBIERNO TRANSPARENTE Y ABIERTO

### OBJETIVO

Contar con un Gobierno transparente y garante del derecho de acceso a la información pública, que genere confianza en los ciudadanos y promueva la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

### ESTRATEGIA

Coordinar las acciones institucionales en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y Gobierno Abierto, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

### META

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Puebla, por parte de la Administración Pública.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Crear la coordinación general de Transparencia independiente de la Secretaría de la Contraloría (Compromiso).
2. Verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal integren debidamente su Unidad de Transparencia.
3. Supervisar que se atiendan, en tiempo y forma, las solicitudes de información formuladas a los sujetos obligados.
4. Monitorear la atención de los medios de impugnación ante los órganos garantes.
5. Lograr que los sujetos obligados del Poder Ejecutivo publiquen, en tiempo y forma, la información que da cumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley.
6. Generar mecanismos de transparencia proactiva que permitan poner a disposición contenidos de interés público o socialmente útil.
7. Verificar el cumplimiento de los criterios establecidos en las metodologías desarrolladas por los organismos especializados que realizan mediciones en materia de transparencia, acceso a la información y Gobierno Abierto.
8. Coadyuvar a la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
9. Promover el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales.
10. Impulsar la adopción del modelo de Gobierno Abierto en la Administración Pública estatal.
11. Constituir el Secretariado Ejecutivo de Gobierno Abierto del estado, en coordinación con los órganos garantes y la Secretaría de Finanzas y Administración.
12. Fomentar la implementación de mecanismos de Accesibilidad Universal en los procedimientos de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y Gobierno Abierto.
13. Promover la publicación de información gubernamental en formato de datos abiertos en la plataforma estatal y difundir el uso de la misma, en coordinación con los diferentes actores de la sociedad.
14. Fomentar la participación ciudadana en materia de transparencia mediante plataformas de comunicación.
15. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 31 BUEN GOBIERNO, CERCANO A LA GENTE

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Contar con un Gobierno cercano a la gente y de apoyo a los Gobiernos locales, que permita fortalecer la gobernanza al interior del estado e incremente los niveles de participación ciudadana.

#### ESTRATEGIA

Desarrollar un modelo de vinculación con la ciudadanía y los Gobiernos locales para el intercambio de ideas a través de esquemas de interrelación directos, cercanos y dinámicos; en ella se privilegiará la promoción de la cultura política y los valores cívicos.

#### META

Presencia del gobernador por lo menos tres días de cada mes en el interior del estado para la atención de la ciudadanía y apoyo a los Gobiernos municipales.

1. Celebrar encuentros de participación ciudadana en los 217 municipios del estado, con la colaboración de todas las dependencias y entidades del Gobierno, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
2. Fomentar esquemas de participación ciudadana para infantes en el marco del sistema de protección integral a niñas, niños y adolescentes (Sipinna).
3. Garantizar la correcta recepción, análisis, canalización, seguimiento y respuesta a las peticiones ciudadanas.
4. Fortalecer el marco normativo de los municipios, previa petición de estos, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
5. Gestionar el acercamiento de los funcionarios municipales con dependencias federales y estatales para mejorar sus capacidades institucionales, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
6. Propiciar el fortalecimiento institucional de los municipios, previa aprobación por parte de las instancias de estos Gobiernos, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 32

# COMUNICACIÓN E INNOVACIÓN DIGITAL PARA UN GOBIERNO DE CALIDAD

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Garantizar un modelo de comunicación social e innovación digital con vinculación ciudadana, que permita difundir, comunicar y cocrear acciones para generar valor público.

### ESTRATEGIA

Armonizar las herramientas de comunicación social e innovación digital para el correcto desarrollo de las tareas informativas y de vinculación con la ciudadanía.

### META

Integrar y operar la agenda de comunicación social e innovación digital con la participación de los sectores público y privado, medios de comunicación locales, la academia y organizaciones de la sociedad civil.

1. Establecer una relación de coordinación, reconocimiento y respeto con los medios de comunicación locales, regionales y nacionales.
2. Desarrollar estrategias de vinculación con los sectores público, privado y social, para el diseño de contenidos de comunicación que fomenten la corresponsabilidad y la cocreación.
3. Desplegar contenidos de comunicación e información en materia de educación y cultura.
4. Integrar contenidos informativos y de comunicación social para plataformas televisivas, radiofónicas, de medios impresos y portales de internet.
5. Promover el diseño y comercialización de los esquemas de interconexión para la difusión de información gubernamental y social.
6. Fomentar la celebración de campañas de información que promuevan el cuidado y bienestar de la población.
7. Producir contenidos de información y comunicación con enfoque a la protección de los derechos de infantes en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
8. Proveer servicios de conectividad, transporte de datos y soporte técnico a la Red Estatal de Educación, Salud y Gobierno, así como al sector público y privado.
9. Generar y comercializar espacios de publicidad e información para el sector público y privado.
10. Establecer imagen gráfica para el apoyo a los contenidos de información, difusión y comunicación social.
11. Celebrar encuentros de Ciencia, Innovación y Tecnología para el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la materia.
12. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 33

# FINANZAS SANAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Contar con finanzas sanas que permitan garantizar congruencia entre el ingreso y el gasto público, así como orden financiero, administrativo, control y fiscalización de los recursos públicos.

### ESTRATEGIA

Establecer mecanismos de coordinación financiera con la federación y fortalecer los esquemas locales de recaudación, que permitan, en conjunto, incrementar progresivamente los ingresos estatales para evitar la contratación de deuda pública.

### META

No contratar deuda pública, considerando, de igual forma, no crear nuevos impuestos, ni incrementar los costos de los existentes en la entidad.

- Fortalecer la hacienda pública a través de mayores ingresos de fuentes locales y una mayor participación en los ingresos federales, para incrementar los ingresos de libre disposición.
- Incrementar el pago de contribuciones a través de la ampliación de la red de puntos de recaudación y nuevas herramientas tecnológicas.
- Reforzar la comunicación institucional para promocionar las facilidades y los medios al alcance de los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Promover la cultura de cumplimiento oportuno y voluntario con esquemas de apoyo o estímulos fiscales.
- Suscribir convenios de colaboración con distintas instituciones para la interacción e intercambio de información, a fin de contar con padrones actualizados e incrementar la base de contribuyentes.
- Fortalecer las auditorías en materia de impuestos federales y estatales para combatir la evasión, la simulación de operaciones y defraudación fiscal, otorgando en todo momento certeza jurídica a los contribuyentes.
- Robustecer la presencia fiscalizadora del estado en materia de comercio exterior, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, observando estrictamente el protocolo establecido y el respeto de los contribuyentes.
- Desarrollar un modelo registral y catastral moderno y efectivo que garantice la legalidad y certeza jurídica de la propiedad.
- Establecer un esquema para la devolución de uno de los tres puntos porcentuales del ISN a las empresas que inviertan en innovación, ciencia y tecnología, así como para la primera contratación formal de jóvenes de hasta 29 años (Compromiso).
- Fortalecer la coordinación hacendaria entre el estado y los municipios, a fin de lograr mejores niveles de recaudación, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
- Establecer un programa de control de obligaciones con capacidad de atención oportuna de incumplimiento, a fin de salvaguardar el interés fiscal.
- Integrar la iniciativa de Ley de Egresos 70/30, para asegurar que el 70% del gasto se realice en las comunidades del interior del estado (Compromiso).
- Fortalecer los Sistemas de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR) y de Monitoreo de Indicadores de Desempeño (SIMIDE).
- Atender las disposiciones que establece el CONAC en materia de armonización contable.
- Fortalecer el Banco de Proyectos de Infraestructura para planeación y programación de inversión pública, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura.
- Integrar la Cartera de Inversión Pública de manera coordinada con todas las dependencias, entidades y municipios del estado.
- Mantener bajos niveles de riesgo crediticio que permitan certificar positivamente el actuar gubernamental.
- Asignar, de acuerdo con criterios técnicos, las participaciones a los 217 municipios del estado.
- Desarrollar esquemas de cofinanciamiento para maximizar la atención de demandas ciudadanas e impulsar proyectos productivos y estratégicos en todo el estado.
- Establecer estrategias colaborativas con dependencias y organismos federales que permitan distribuir de manera más equitativa la carga fiscal por delitos de contribuyentes omisos.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación y vigilancia para obligaciones fiscales.
- Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 34 PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Consolidar la modernización de la administración pública estatal hacia una Gestión para Resultados que permita crear de valor público.

#### ESTRATEGIA

Robustecer el modelo de programación y evaluación con base en resultados, mediante la armonización de los procesos, de acuerdo con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

#### META

Ubicar a Puebla en los primeros lugares nacionales en implementación de Presupuesto con base en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.

1. Fortalecer el Sistema Estatal de Planeación Democrática con alineación a los postulados de la Gestión para Resultados.
2. Garantizar el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (Copladep).
3. Integrar Comités Sectoriales y Especiales, así como Consejos Interinstitucionales de apoyo a la planeación del estado.
4. Establecer lineamientos de planeación para la actuación sectorial e institucional de las dependencias y entidades del Gobierno estatal.
5. Fortalecer los sistemas para la integración de la Propuesta Anual de Inversión Pública y de información de Programas y Servicios Institucionales.
6. Otorgar Asistencia Técnica a los 217 municipios del estado para la integración de sus modelos de planeación en materia de administración, economía y desarrollo urbano, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Impulsar mecanismos de planeación para las zonas metropolitanas (Compromiso).
8. Desarrollar herramientas geográficas, cartográficas y poblacionales de carácter local y regional.
9. Generar modelos de planeación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
10. Fortalecer el Sistema Estatal de Evaluación de Desempeño (SEED).
11. Efectuar procesos de evaluación externa a fondos federales y programas presupuestarios, a través de instancias regionales, nacionales o internacionales.
12. Practicar evaluaciones de riesgos para la detección de áreas de mejora al interior de la administración pública estatal.
13. Integrar anualmente Programa Estatal de Evaluación.
14. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 35

# ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Regir de manera controlada, eficiente y eficaz los recursos humanos y materiales del estado.

### ESTRATEGIA

Establecer criterios de calidad, eficiencia, austeridad y transparencia en las acciones referentes a la administración de personal, adquisición de bienes y/o servicios, manejo de vehículos y procesos de adjudicación pública.

### META

Integrar el programa de austeridad y estricta racionalidad en el uso de los recursos públicos.

1. Aplicar medidas de austeridad y administración responsable de los recursos pertenecientes a la estructura gubernamental, considerando la reducción del 10% en los sueldos mensuales de secretarios, subsecretarios, así como del Gobernador (Compromiso).
2. Garantizar mismo salario a trabajo igual para mujeres y hombres en las dependencias y entidades del Gobierno (Compromiso).
3. Establecer canales efectivos de comunicación con el Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla.
4. Implementar programas permanentes de capacitación con miras al mejoramiento laboral.
5. Celebrar convenios de colaboración con instituciones educativas para la generación de programas académicos en beneficio de los funcionarios públicos.
6. Establecer programas de reconocimiento a la excelencia laboral de los trabajadores.
7. Aplicar pruebas de competencia, psicométricas y de honestidad a los servidores público.
8. Actualizar perfiles por estructura orgánica de las dependencias y entidades, considerando competencias laborales.
9. Practicar auditorías de calidad a los procesos de administración de recursos.
10. Implementar controles de calidad y ahorros al interior de la administración estatal.
11. Efectuar de manera consolidada la adquisición y contratación de recursos materiales y servicios generales.
12. Administrar eficientemente el patrimonio del estado, considerando bienes muebles, inmuebles y vehículos.
13. Realizar de manera eficiente y transparente los procesos de adquisición de bienes y servicios.
14. Garantizar mayor participación y competencia en los procesos de adjudicación.
15. Fortalecer los sistemas informáticos para la elaboración de requisiciones y seguimiento a los procesos de compra.
16. Transitar a una administración pública sustentada en GrP y su armonización con el Pbr Y SED.
17. Diseñar e implementar una plataforma digital unificada para impulsar la eficiencia en la prestación de trámites y servicios, con la coordinación de las dependencias y entidades estatales.
18. Fortalecimiento y aseguramiento integral de los sistemas e infraestructura tecnológica con los que cuenta la administración.
19. Integrar la Plataforma Digital Geográfica, Financiera y Social para el desarrollo integral del estado de Puebla, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
20. Implementar regulación "base cero" en trámites de competencia estatal para la apertura y expansión de empresas en todo el estado (Compromiso).
21. Trabajar de manera coordinada con el sector público y privado, así como con la sociedad civil, para generar políticas públicas que incidan en la Mejora Regulatoria.
22. Generar vínculos de comunicación con los municipios para brindarles asesorías y apoyo técnico en temas concernientes a la mejora regulatoria.
23. Coordinar el establecimiento de la Red de Estancias Infantiles (Compromiso).
24. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 36 GERENCIA PÚBLICA CON RESULTADOS

### OBJETIVO

Establecer relaciones de colaboración con los diferentes órdenes de gobierno, academia y organismos públicos y privados en el ámbito de su competencia, que permitan la edificación de un gobierno gerencial, corresponsable y cercano a la gente.

### ESTRATEGIA

Coordinar las acciones estratégicas emprendidas por las dependencias y entidades del gobierno estatal hacia la consecución de las metas establecidas en este Plan Estatal de Desarrollo, así como al cumplimiento de los compromisos establecidos con la sociedad poblana.

### META

Cumplimiento de los 22 compromisos establecidos por el Gobernador en el Plan para Puebla ante notario público.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Dar seguimiento al cumplimiento de los 22 compromisos que integran el Plan para Puebla firmados ante notario público.
2. Comunicar, de manera institucional, el posicionamiento del Gobierno estatal en relación con las políticas públicas, hechos y situaciones vinculados con la marcha de la administración pública y el gobierno.
3. Impulsar, en el ámbito de competencia del Ejecutivo, las propuestas de reforma, modificación y derogación de leyes estatales que se presenten ante el Congreso Local.
4. Promover y mantener vínculos estratégicos con instancias estatales y federales para lograr acuerdos en beneficio del Estado.
5. Desarrollar y coordinar actividades de monitoreo y seguimiento a las acciones, proyectos y programas que se definen como prioritarios o estratégicos en atención a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo.
6. Gestionar y dar seguimiento a los acuerdos e instrucciones realizadas por el Gobernador.
7. Coordinar las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030.
8. Promover y fomentar proyectos de innovación y diseño que consideren a la economía creativa y el desarrollo sostenible de la entidad, para la generar empleos e ingresos, las exportaciones, la inclusión social, valor público y el fomento a la diversidad cultural de los municipios, a través de la vinculación con la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO.
9. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 37

# CONTROL DE LA GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Garantizar el manejo transparente y responsable de los recursos públicos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; así como prevenir y sancionar actos de corrupción.

### ESTRATEGIA

Fortalecer las tareas de seguimiento, control y evaluación de la gestión pública, así como desarrollar esquemas de participación ciudadana que contribuyan a prevenir actos de corrupción y garanticen una efectiva rendición de cuentas.

### META

Vigilar el cumplimiento y desempeño de las tareas asignadas a las dependencias y entidades con base en el Plan Estatal de Desarrollo, a fin de garantizar control, orden y efectiva rendición de cuentas en la administración pública.

1. Contribuir en la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.
2. Supervisar y coordinar los instrumentos de control interno que permitan el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, evaluar la gestión gubernamental y promover la mejora continua en las dependencias y entidades.
3. Establecer mecanismos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir la comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción.
4. Promover mecanismos de participación social para vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos y prestación de servicios.
5. Establecer y ejecutar el Programa Anual de Auditorías a la aplicación del gasto público, programas, proyectos y otras intervenciones.
6. Investigar, integrar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa; así como los diferentes medios de impugnación.
7. Atender las consultas jurídicas y llevar a cabo la defensa de la Secretaría derivado de los diferentes juicios en los que sea parte con motivo del cumplimiento de sus facultades.
8. Actualizar y fortalecer los sistemas informáticos para el control y seguimiento de auditorías, quejas y denuncias, situación patrimonial y contrataciones públicas.
9. Llevar a cabo la captación, atención y conclusión de las quejas, denuncias y solicitudes presentadas por la ciudadanía, respecto de los trámites y servicios de las Dependencias y Entidades, así como, de la actuación de los Servidores Públicos Estatales.
10. Fomentar la Rendición de Cuentas y el correcto manejo de los recursos públicos, mediante acciones de control, fiscalización y evaluación.
11. Dar cumplimientos a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# EJE 5. BUEN GOBIERNO

## OBJETIVO GENERAL

Instaurar una gestión pública de puertas abiertas, transparente, moderna, de calidad y con base en resultados, que genere valor público en cada una de sus acciones e incremente la confianza ciudadana en el actuar gubernamental.

## ESTRATEGIA GENERAL

Instaurar un modelo integral de gestión pública con base en resultados, ponderando a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación como piezas clave en el actuar gubernamental, para posibilitar la apertura, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

### PROGRAMA 30. GOBIERNO TRANSPARENTE Y ABIERTO

**OBJETIVO:** Contar con un Gobierno transparente y garante del derecho de acceso a la información pública, que genere confianza en los ciudadanos y promueva la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

**ESTRATEGIA:** Coordinar las acciones institucionales en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y Gobierno Abierto, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

**RESPONSABLE:** COORDINACIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA

### PROGRAMA 31. BUEN GOBIERNO, CERCANO A LA GENTE

**OBJETIVO:** Contar con un Gobierno cercano a la gente y de apoyo a los Gobiernos locales, que permita fortalecer la gobernanza al interior del estado e incremente los niveles de participación ciudadana.

**ESTRATEGIA:** Desarrollar un modelo de vinculación con la ciudadanía y los Gobiernos locales para el intercambio de ideas a través de esquemas de interrelación directos, cercanos y dinámicos; en ella se privilegiará la promoción de la cultura política y los valores cívicos.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (PAFMUN)

### PROGRAMA 32. COMUNICACIÓN E INNOVACIÓN DIGITAL PARA UN GOBIERNO DE CALIDAD

**OBJETIVO:** Garantizar un modelo de comunicación social e innovación digital con vinculación ciudadana, que permita difundir, comunicar y co-crear acciones para generar valor público.

**ESTRATEGIA:** Armonizar las herramientas de comunicación social e innovación digital para el correcto desarrollo de las tareas informativas y de vinculación con la ciudadanía.

**RESPONSABLE:** PUEBLA COMUNICACIONES

## PROGRAMA 33. FINANZAS SANAS

**OBJETIVO:** Contar con finanzas sanas que permitan garantizar congruencia entre el ingreso y el gasto público, así como orden financiero, administrativo, control y fiscalización de los recursos públicos.

**ESTRATEGIA:** Establecer mecanismos de coordinación financiera con la federación y fortalecer los esquemas locales de recaudación, que permitan, en conjunto, incrementar progresivamente los ingresos estatales para evitar la contratación de deuda pública.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

## PROGRAMA 34. PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

**OBJETIVO:** Consolidar la modernización de la administración pública estatal hacia una Gestión para Resultados que permita crear de valor público.

**ESTRATEGIA:** Robustecer el modelo de programación y evaluación con base en resultados, mediante la armonización de los procesos, de acuerdo con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

## PROGRAMA 35. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS

**OBJETIVO:** Regir de manera controlada, eficiente y eficaz los recursos humanos y materiales del estado.

**ESTRATEGIA:** Establecer criterios de calidad, eficiencia, austeridad y transparencia en las acciones referentes a la administración de personal, adquisición de bienes y/o servicios, manejo de vehículos y procesos de adjudicación pública.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

## PROGRAMA 36. GERENCIA PÚBLICA CON RESULTADOS

**OBJETIVO:** Establecer relaciones de colaboración con los diferentes niveles de Gobierno, academia y organismos públicos y privados en el ámbito de su competencia, que permitan la edificación de un Gobierno gerencial, corresponsable y cercano a la gente.

**ESTRATEGIA:** Coordinar las acciones estratégicas emprendidas por las dependencias y entidades del Gobierno estatal hacia la consecución de las metas establecidas en el plan de Gobierno, así como al cumplimiento de los compromisos establecidos con la sociedad poblana.

**RESPONSABLE:** OFICINA DEL GOBERNADOR

## PROGRAMA 37. CONTROL DE LA GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**OBJETIVO:** Garantizar el manejo transparente y responsable de los recursos públicos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; así como prevenir y sancionar actos de corrupción.

**ESTRATEGIA:** Fortalecer las tareas de seguimiento, control y evaluación de la gestión pública, así como desarrollar esquemas de participación ciudadana que contribuyan a prevenir actos de corrupción y garanticen una efectiva rendición de cuentas.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

# INDICADORES ESTRATÉGICOS

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas.</b>	<i>Aregional Consultora Especializada</i>	Promedio respecto a la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por las entidades federativas del país;	2016	<b>97.0%</b> (lugar 1 a nivel nacional)
<b>Índice de Información Presupuestal Estatal</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	Promedio respecto a la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, considerando el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental.	2016	<b>100%</b> (lugar 1 a nivel nacional)
<b>Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	Porcentaje de avance en la reforma constitucional dentro de las legislaturas para la correcta implementación del Sistema Local Anticorrupción.	2017	<b>95%</b> (Reforma constitucional satisfactoria)
<b>Métrica de Gobierno Abierto</b>	<i>CIDE Centro de Investigación y Docencia Económicas</i>	Institucionalización de modelo Gobierno Abierto en las administraciones locales, considerando los canales de comunicación entre gobierno y ciudadanía, así como medir la incidencia de esta última en el actuar de los primeros.	2017	<b>.034</b> (escala de 0 a 1)
<b>Doing Business</b>	<i>Banco Mundial</i>	Cuatro indicadores que permiten medir la calidad y eficiencia regulatoria que favorecen la actividad empresarial o la restringen en 4 indicadores.	2016	<b>80.69%</b> (lugar 4 a nivel nacional)
<b>Ranking del Subíndice de Innovación y Sofisticación en los Sectores Económicos del Índice de Competitividad Estatal</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	La capacidad de los estados para competir con éxito en la economía, particularmente en sectores de alto valor agregado, intensivos en conocimiento y tecnología de punta.	2016	<b>48.9%</b> (Lugar 8 a nivel nacional)

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Ranking del Subíndice de Gobiernos Eficientes y Eficaces del índice de Competitividad Estatal</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	La forma en que los gobiernos son capaces de influir positivamente en la competitividad de sus estados, a través de la implementación de políticas orientadas a fomentar el desarrollo económico local.	2012	<b>62.31%</b> (Lugar 9 a nivel nacional)
<b>Índice General de Avance de PbR-SED en el ámbito Estatal.</b>	<i>SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>	Permite conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en el que se encuentra la implantación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los gobiernos locales.	2016 *En proceso evaluación 2017	<b>86.2%</b> (lugar 5 a nivel nacional)
<b>Índice de Autonomía Fiscal (Ingresos propios)</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	Permite conocer el porcentaje que representan los ingresos propios con respecto a los ingresos totales de las entidades federativas.	2016	<b>7.75%</b> (Lugar 17 a nivel nacional)
<b>Calificación a la calidad crediticia</b>	<i>Fitch Ratings</i>	La calidad crediticia sustentada en estados financieros, niveles de deuda de los gobiernos subsoberanos, regímenes de pensiones, sus prácticas de gestión administrativa y los niveles de ahorro interno con respecto a ingresos disponibles, entre otros elementos.	2016	<b>AA-(mex) perspectiva estable</b> (Quinto estado mejor calificado)
	<i>Moody's</i>	La calidad crediticia sustentada en estados financieros, niveles de deuda de los gobiernos subsoberanos, regímenes de pensiones, sus prácticas de gestión administrativa y los niveles de ahorro interno con respecto a ingresos disponibles, entre otros elementos.	2016	<b>Aa3.mx perspectiva negativa</b> (Cuarto estado mejor calificado)