

Puebla

Plan Estatal de
DESARROLLO

2005-2011

ÍNDICE

Presentación

Diagnóstico general

1. Puebla, estado de derecho y justicia

- 1.1 Estado de derecho
- 1.2 Gobierno y democracia participativa
- 1.3 Justicia, respeto a la ley y a los derechos humanos
- 1.4 Seguridad pública y protección civil, sustento de certidumbre y confianza ciudadana
- 1.5 Readaptación social, una nueva oportunidad

2. Gobierno de nueva generación

- 2.1 Gobierno eficiente
- 2.2 Gobierno de resultados
- 2.3 Gobierno honesto y transparente
- 2.4 Participación social

3. Competitividad y progreso para todos

- 3.1 Empleo, medio para el bienestar
- 3.2 Desarrollo rural, renovar el pacto con los campesinos
- 3.3 Industria, defensa y modernización
- 3.4 Comercio y servicios, consolidar las fortalezas y desarrollar el potencial
- 3.5 Comunicaciones y transportes, infraestructura para el progreso
- 3.6 Turismo, riqueza por detonar
- 3.7 Financiamiento para el desarrollo
- 3.8 Globalización, exportando Puebla

4. Política social y combate a la pobreza

- 4.1 Educación, plataforma para el desarrollo
- 4.2 Salud, derecho básico
- 4.3 Vivienda y servicios básicos, patrimonio fundamental de la familia
- 4.4 Grupos vulnerables, igualdad de oportunidades
- 4.5 Mujeres, fortaleciendo su potencial
- 4.6 Jóvenes, acciones en el presente para un mejor futuro
- 4.7 Pueblos indígenas, desarrollo integral
- 4.8 Migrantes: cercanía, justicia y equidad
- 4.9 Cultura: identidad, riqueza y orgullo
- 4.10 Deporte, para mejorar nuestra calidad de vida
- 4.11 La familia, núcleo del desarrollo personal y social

5. Desarrollo regional sustentable

- 5.1 Desarrollo sustentable, hacer posible el futuro
- 5.2 Desarrollo regional, equilibrado y equitativo
- 5.3 Desarrollo de las ciudades medias
- 5.4 Fortalecimiento municipal
- 5.5 Sierra Norte
- 5.6 Sierra Nororiental
- 5.7 Valle de Serdán
- 5.8 Angelópolis
- 5.9 Valle de Atlixco y Matamoros
- 5.10 Mixteca
- 5.11 Tehuacán y Sierra Negra

Anexo de referencias y mapas



PRESENTACIÓN

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 es un documento que expresa la realidad política, económica y social del estado de Puebla. Constituye una estrategia operativa que señala el rumbo que se habrá de seguir para alcanzar un desarrollo socioeconómico más equitativo.

La elaboración del documento está cimentada en una metodología participativa, desarrollada durante el proceso de campaña y en la consulta pública constitucional celebrada durante el mes de abril de 2005. En los objetivos, estrategias y líneas de acción que contiene, se puede encontrar la pluralidad y la autenticidad de los planteamientos y demandas de la sociedad.

En sus líneas se encuentra la expresión viva de campesinos, trabajadores, empleados, maestros, estudiantes, amas de casa, jóvenes, mujeres, personas con capacidades diferentes, comerciantes, prestadores de servicios, empresarios, organizaciones políticas, académicas, sociales, religiosas, no gubernamentales y medios de comunicación, entre otros.

Las más de dos mil cuatrocientas participaciones, expresadas en los siete foros regionales de consulta, fueron valoradas y clasificadas en cinco grandes temas, denominados Ejes del Plan Estatal de Desarrollo:

1. Puebla, Estado de Derecho y Justicia
2. Gobierno de Nueva Generación
3. Competitividad y Progreso para Todos
4. Política Social y Combate a la Pobreza
5. Desarrollo Regional Sustentable

La articulación de prioridades por temas rectores permitirá un óptimo direccionamiento de las estrategias y líneas de acción, para alcanzar los principales objetivos derivados de los diagnósticos.

En el desarrollo del Plan, se puede apreciar una visión del futuro a corto, mediano y largo plazo, una perspectiva que nace de la profunda realidad poblana, y que se proyecta al ámbito regional y nacional, buscando un mejor posicionamiento del estado en la escala de las entidades federativas.

El documento reconoce que las oportunidades de desarrollo para Puebla están aquí, en nuestro territorio, en nuestros recursos y en la capacidad productiva y competitiva de nuestra sociedad, pero también establece que fuera de nuestras fronteras existen grandes oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo social.

En tal virtud, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 plantea un modelo de gobierno y gestión pública, que se manifiesta en tres vertientes fundamentales:

1. Contiene los valores jurídicos y administrativos fundamentales encarnados en un gobierno de nueva generación.
2. Plantea una enérgica política social para impulsar positivamente los indicadores del desarrollo humano y social en todo el estado, y de manera primordial en las zonas más deprimidas.
3. Destaca el papel promotor del gobierno dirigiendo sus esfuerzos organizacionales y de inversión, a la estimulación de las diversas iniciativas privadas y públicas, concebidas como el motor del crecimiento económico.

De este modo, se impulsará un gobierno innovador, que simplifique los trámites al ciudadano, que ofrezca servicios de calidad, con transparencia, eficiencia y el mejor trato al ciudadano. Una administración pública que genere ahorros internos para destinar cada vez más recursos a la capacitación para la productividad y la inversión en infraestructura de apoyo a la producción.

La política social se desarrollará en dos sentidos. Por una parte, se atacarán con urgencia los rezagos en materia de pobreza; y por la otra, se dirigirán los esfuerzos institucionales a combatir las causas de ella, mediante el desarrollo de capacidades laborales y de capitalización para el establecimiento y fortalecimiento de las unidades productivas familiares y comerciales. En este contexto, es fundamental alcanzar la seguridad alimentaria y avanzar en el mejoramiento del nivel de ingreso de los poblanos.

En materia económica, se impulsarán los programas que promuevan el desarrollo agropecuario, así como la multiplicación y el crecimiento de las unidades productivas en las distintas ramas de la industria y los servicios.

Las razones de estructurar un modelo económico con acciones específicas para el campo y la ciudad saltan a la vista; Puebla tiene una gran variedad de tierras, climas y biodiversidad susceptibles de un mejor aprovechamiento, para atender la demanda interna y externa de alimentos de calidad.

Las áreas urbanas, por su parte, tienen que hacer valer su posición geográfica privilegiada, por su cercanía a los centros de mayor consumo del país. Se apoyará a las micro, pequeñas y medianas empresas establecidas en las manchas urbanas, para que mejoren sus sistemas gerenciales, tecnológicos y financieros, y alcancen nuevos niveles de productividad y competitividad.

Se impulsará una economía estatal que, con una adecuada vinculación con la economía nacional e internacional, tenga opciones de crecimiento, redistribución del ingreso, y genere desarrollo social y bienestar para los poblanos.

Este documento combina los principios jurídicos, éticos, culturales y morales, con los principios de la administración pública como ejercicio razonado y razonable, que privilegia en todo momento la transparencia, la optimización de recursos y la medición del desempeño de los programas, procurando siempre el mayor beneficio para la sociedad poblana.

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 ^{1/} contiene las aspiraciones de los poblanos y las propuestas específicas para materializarlas. Reúne en un mismo espacio, lo que se quiere con lo que se puede. Es, en síntesis, una guía para la acción.

¹ El Plan presenta cifras que, en su mayoría, fueron obtenidas de fuentes de información federales, por ejemplo el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En este año, se levantará el Censo de Población y Vivienda 2005 y sus cifras definitivas se publicarán en 2006. Para efectos de este documento, se eligieron las cifras oficiales de registro. Al publicarse las cifras definitivas del Censo 2005, algunas aseveraciones contenidas en el Plan podrían cambiar; no obstante, es previsible que se mantengan las principales tendencias consideradas en este documento.

Para los rubros relacionados con la evolución económica y social, se utilizaron las últimas cifras disponibles, que corresponden a 2002, 2003 y, en algunos casos, 2004. Para más detalles, ver el Anexo de referencias, al final de este volumen.

DIAGNÓSTICO GENERAL

Puebla es una entidad federativa con rica tradición política, cultural y económica. Ubicada en el centro del país, es el punto de cruce de los dos grandes litorales que lo comunican con el mundo, es la puerta de entrada al sureste de México y a Centro y Sudamérica. Su cercanía a la ciudad de México ha favorecido la intensificación de sus lazos comerciales y culturales, de manera que constituye un estado con grandes perspectivas de desarrollo.

La población supera ampliamente los cinco millones de habitantes, de los cuales, dos terceras partes viven en localidades urbanas, y la otra tercera parte, en las zonas rurales. Puebla tiene una importante presencia de grupos indígenas distribuidos prácticamente en todo el territorio estatal, que representan poco más de la décima parte de la población.

La convivencia social se basa en valores ampliamente practicados: el respeto a la ley, a la familia, a los derechos humanos, a las opiniones diferentes y al trabajo como fuente de bienestar personal y colectivo.

El marco jurídico y político garantiza un clima de participación social creciente. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno tienen plena legitimidad, sustentada en procesos electorales abiertos y competitivos. La división de los poderes y la participación de los partidos y asociaciones civiles y políticas son elementos que enriquecen el ambiente social y que han favorecido la evolución progresista de la entidad.

La democracia se fortalece en el debate y el intercambio generoso de las ideas. Las diferencias nos fortalecen. Día con día, los poblanos se involucran más en las decisiones de carácter público; esto favorece la formación de consensos que permiten el logro de metas sociales de amplio espectro.

En la actualidad, Puebla es la octava economía del país, participando con más de tres puntos porcentuales de la producción nacional. Sin embargo, la evolución de su capacidad para generar riqueza ha reflejado irregularidades en su comportamiento.

En los últimos años, el crecimiento anual de Puebla fue superior al nacional hasta 1999, año en el que la entidad entró en un proceso de desaceleración económica. Una de las causas más importantes fue la caída en el sector manufacturero, especialmente el automotriz.

La relación directa que existe entre la evolución del Producto Interno Bruto poblano y la industria automotriz, hace evidente la necesidad de impulsar vigorosamente la diversificación económica de la entidad, de manera que al estar más equilibrada su estructura productiva, el comportamiento cíclico sectorial se compense entre sí, reduciéndose la dependencia que actualmente se observa.

La economía del estado cuenta con bases para impulsar el proceso de diversificación. El sector agropecuario es amplio, con variedad de tierras y climas, con más de un millón de hectáreas incorporadas a la producción, y con primeros sitios en algunas especies como ganado porcino, avicultura, producción de café y otros cultivos.

La industria poblana tiene sus orígenes en los albores del siglo XIX, al inicio del México independiente. En la actualidad, hay actividades industriales que compiten en los mercados mundiales, así como una amplia gama de medianas, pequeñas y microempresas, que mantienen su presencia regional o nacional.

El comercio y los servicios son distintivos del estado. Al lado de las grandes cadenas comerciales, el pequeño y mediano comercio avanza en distintas regiones, facilitando los intercambios productivos.

La entidad alberga más de cien universidades y centros de estudios superiores, lo que permite vislumbrar un futuro más próspero para la sociedad poblana, siempre y cuando se logre atraer industrias más dinámicas que demandan trabajadores altamente calificados.

A pesar de las fortalezas de la entidad, paralelamente se muestran rezagos en diversos frentes que obstaculizan un despliegue más acelerado y homogéneo de las oportunidades de crecimiento y desarrollo del estado.

El progreso no ha beneficiado por igual a todos los sectores de la población. La gran mayoría muestra diversos signos de rezago, y subsisten grandes capas sociales en condiciones de pobreza y marginación.

En los principales indicadores de desarrollo, Puebla no obtiene buenos resultados. Así, en el aspecto educativo, ocupamos la posición 27 en alfabetismo y una posición similar en calidad de la educación; en salud, persisten cifras desalentadoras de muertes de menores de cinco años; y en cobertura de servicios básicos como agua entubada, drenaje y electrificación, Puebla está por debajo de la media nacional.

En el aspecto demográfico, si bien la ciudad de Puebla es la cuarta del país, hay más de 6,200 comunidades dispersas con menos de 2,500 habitantes cada una. En el aspecto económico, hay una deficiente articulación de las cadenas productivas interindustriales y con el sector primario.

Puebla exige una nueva etapa de su desarrollo que elimine, en lo posible, las causas del atraso. Se requiere una profunda transformación en la manera de concebir y generar el progreso, con herramientas que permitan construir la nueva etapa de desarrollo.

Los poblanos tienen que ocupar el papel central en el diseño y la construcción de la entidad que heredarán a sus hijos. Al lado de las políticas federales que impulsen el progreso general, es necesario asumir una actitud dinámica de trabajo comprometido y de cara al futuro.

Por ello, se propone un Gobierno de Nueva Generación que ponga a Puebla al día con México y con el mundo y que, entre otras tareas, promueva:

- ▶ La nueva forma de relación entre la sociedad y el gobierno, de manera que las demandas de la población sean atendidas con amabilidad, honestidad, eficiencia y respeto del tiempo de las personas.
- ▶ La conjunción de la modernización integral de la administración pública con la construcción del consenso social para elevar la competitividad del estado.
- ▶ La implantación de estándares de desempeño y de impacto de la administración pública, basados en las metodologías y la métrica más avanzadas, que permitan la asignación de recursos de modo transparente, verificable, cuantificable y evolutiva, de manera que lo realizado hoy sea la base para un mejor desempeño de mañana.

En síntesis, el Gobierno de Nueva Generación es el instrumento operativo que, basado en una concepción activa del progreso, permitirá sentar las bases y dar un impulso inicial de largo aliento, a las transformaciones que anhelan los poblanos.

La consolidación de un Gobierno de Nueva Generación será el primer elemento de las transformaciones que se realizarán. Así, con la certeza de que el gobierno cambia para mejorar, la sociedad podrá asimilar e instalar, en los más diversos ámbitos, los conceptos de la mejora continua, los cuales han jugado un papel central, para la superación del atraso, en varias naciones.

En el terreno legal, se necesita poner al día el marco jurídico en diversos ordenamientos, de manera que las leyes favorezcan el desarrollo del potencial productivo de la sociedad, tanto en los aspectos de la convivencia política como en los relacionados estrechamente con el desarrollo socioeconómico.

En el plano de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia, es indispensable ofrecer a los poblanos una mayor garantía de protección y defensa de las personas y los bienes, en un marco de libertad y paz social.

Asimismo, es necesario combatir frontalmente otro aspecto que deteriora el ambiente social: la corrupción. Aunque este fenómeno no es exclusivo del sector público, se refleja de manera más visible en esta esfera. Al respecto, se deben extremar las medidas preventivas, promoviendo una cultura social que favorezca la honestidad y la transparencia.

En el aspecto socioeconómico, la prioridad es la creación de empleos como fuente de progreso material permanente de la población. Se requiere incrementar la productividad y la competitividad en el campo, en las fábricas, en los comercios, en las escuelas, en los centros de atención médica y comunitaria.

El aumento de la competitividad general es la base para mantener la planta laboral actual y contar con opciones realistas de incrementarla, a través de un moderno marco jurídico que facilite el desarrollo económico, y de una iniciativa pública y privada de clase mundial.

Sin embargo, el elemento central de la competitividad es el consenso social que favorezca la implantación de políticas orientadas a la mejora de los procesos productivos, comerciales y financieros. Sin la participación activa y comprometida de la sociedad, los esfuerzos gubernamentales por impulsar la nueva etapa de modernización se truncarán, tarde o temprano.

Al consensarse los principios de una política de mejora continua, la globalización será una fuerza de renovación de las prácticas productivas que, lejos de arrollar la planta económica, sea el origen de un intercambio constructivo con el mundo.

Así, las fuerzas de la globalización se combinarán con las políticas públicas para superar los rezagos sociales. El combate a la pobreza es una de las más altas prioridades; ahí se concentrarán los recursos más importantes del gobierno, tanto en el aspecto cuantitativo como cualitativo.

Para tener éxito en este frente, se requiere aumentar la cobertura y la calidad de la educación, a fin de que la población tenga opciones de progreso. De la misma manera, se deben mejorar las condiciones de salud pública e incrementar la cobertura de los servicios básicos para elevar la calidad de vida de grupos crecientes de población.

Puebla demanda una política social de nuevo tipo, basada en la asignación ordenada y sistemática de recursos para combatir las causas de la pobreza. En combinación con los apoyos asistenciales, se tiene que invertir en la formación integral de las personas, mediante la capacitación continua de los poblanos para que se superen las condiciones de rezago.

El conjunto de las acciones públicas y privadas se tiene que reflejar en el desarrollo de todos los municipios. El desarrollo regional sustentable, equilibrado y equitativo, dará como resultado el progreso del estado.

En las ciudades medias, en los pueblos, en las comunidades, la prioridad es la mejora sostenida del nivel de vida en el marco de la libertad, la tolerancia y el respeto.

Cada una de las siete regiones que conforman el mapa socioeconómico de Puebla tiene sus características únicas e intransferibles. Las políticas del gobierno se adaptarán a estas circunstancias, potenciando las ventajas de la geografía, los climas y, sobre todo, de la población.

Las dependencias estatales y municipales, coordinadas adecuadamente con las federales, orientarán todos sus recursos y sus programas al progreso de la sociedad. La reactivación de las regiones es el fundamento de la reactivación de Puebla.

El rumbo es claro y está definido por las políticas de este documento, que es producto de la más amplia participación social y de las más diversas ideologías. Los poblanos hemos construido nuestra cultura en la diversidad, en el debate, en la democracia. Puebla conservará su identidad y sentará las bases de una etapa más justa para todos.