



PROPUESTA DE PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (TLAXCALA)

Noviembre de 2009

Coordinadores:

Ortegón Quintal Desiderio
Pérez Sánchez Alfonso
Rosales Martínez María de Lourdes

Colaboradores:

Castro Pérez Francisco
Cazarín Martínez Angélica
Cortéz Yacila Héctor Manuel
Guillermo Muñoz Enrique
Hernández Hernández Daniel
Hernández Rodríguez María de Lourdes
Medina Díaz María Lilia
Montalvo Vargas Ramos
Ortegón Quintal Desiderio
Peralta Espinosa Luis Arturo
Pérez Jaramillo Maura
Pérez Sánchez Alfonso
Ríos Elorza Serafín
Rosales Martínez María de Lourdes
Rubio Carriquiriborde Ignacio
Sánchez Gómez María de Lourdes
Sánchez Morales Primo
Santacruz García Noé
Vázquez Vázquez José Dionicio

Contenido

Lista de Siglas	iii
1. Presentación.....	1
2. Marco Jurídico	5
3. Diagnóstico General del Municipio.....	11
3.1. Marco regional.....	11
3.2. Características generales del municipio	13
3.2.1. Ubicación y extensión geográfica.....	13
3.2.2. Población	14
3.2.3. Medio ambiente y recursos naturales	15
3.2.4. Economía	21
3.2.5. Infraestructura y desarrollo urbano-rural	24
3.2.6. Bienestar social.....	30
4. Misión.....	38
5. Visión	38
6. Presentación de ejes rectores	39
6.1. Posibilidades de desarrollo económico y generación de oportunidades de empleo....	39
6.2. Bienestar y desarrollo social incluyente	40
6.3. Desarrollo urbano-rural y protección al ambiente con visión de largo plazo	41
6.4. Servicios públicos eficientes y de calidad.....	43
6.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal	44
6.6. Fortalecimiento y gestión estratégica del sistema municipal de planeación democrática	46
7. Estrategias para el desarrollo.....	48
7.1. Posibilidades de desarrollo económico y generación de oportunidades de empleo....	48

7.2. Bienestar y desarrollo social incluyente	58
7.3. Desarrollo urbano-rural y protección del ambiente con visión de largo plazo	62
7.4. Servicios públicos eficientes y de calidad	73
7.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal	83
7.6. Fortalecimiento y gestión estratégica del sistema municipal de planeación democrática	95
Fuentes de información	103
Anexo	106

Lista de Siglas

ADEFAS:	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
ARCA:	Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria
BANOBRAS:	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.
CES:	Consejo Económico y Social
CAM:	Centros de Atención Múltiple de la SEP
CAPAM	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Municipal
CBTIS:	Centro de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios
CENDIS:	Centros de Desarrollo Infantil
CFE:	Comisión Federal de Electricidad
CGE:	Coordinación General de Ecología
COEPRIES:	Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CONAFE:	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAFOR:	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA:	Comisión Nacional del Agua
CONAPO:	Consejo Nacional de Población
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADE:	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
COPLADEMUN:	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal
COUSSA:	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
DIF:	Desarrollo Integral de la Familia
ENOE:	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ESR:	Empresa Socialmente Responsable
FIRA:	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO:	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOMTLAX:	Fondo Macro para el Desarrollo Integral de Tlaxcala
FONAES:	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
IFR:	Intermediarios Financieros Rurales
IMCO:	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAPAM:	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INAVI:	Instituto Nacional de Vivienda
INIFAP:	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias

INE:	Instituto Nacional de Ecología
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITC:	Instituto Tlaxcalteca de la Cultura
ITEA:	Instituto Tlaxcalteca de Educación para Adultos
MIPYMES:	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NAFIN:	Nacional Financiera, S. A.
OFATE:	Oficina de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
ONG:	Organismos No Gubernamentales
OPD:	Organismo Público Descentralizado
PATMIR:	Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PEA:	Población Económicamente Activa
PEOT:	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial
PNUD:	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
PROFECO:	Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEPA:	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PGR:	Procuraduría General de la República
SAGARPA:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECODUVI:	Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de Tlaxcala
SECTE:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEFOA:	Secretaría de Fomento Agropecuario:
SEM:	Sistema Educativo Municipal
SEMARNAT:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP:	Secretaría de Educación Pública.
USAER:	Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular

1. Presentación

Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde al Estado ser el rector del Desarrollo Nacional, garantizando que éste sea integral y sustentable además, de que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, a través del fomento al crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para lograr el Desarrollo Nacional, el Estado fungirá como el encargado de conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, en donde podrán concurrir con responsabilidad social el sector público, privado y social del país.

En síntesis lo que se busca es que todos los sectores que conforman el país se coordinen a través del Estado para lograr el bienestar social que podrá ser alcanzado a través de los supuestos y postulados del Sistema de Planeación Democrática. La Planeación no sólo conlleva a la participación sino que obliga a ella lo que a su vez, dotará de congruencia las demandas con las decisiones y por lo tanto, con las acciones realizadas por el gobierno.

Con base en estas circunstancias, a inicios del año 2009 el Consejo Económico y Social encomendó a El Colegio de Tlaxcala, A. C., la integración de seis "Propuestas de Planes de Desarrollo Municipal" para los municipios de Apizaco, Calpulalpan, Huamantla, Tlaxcala, Tlaxco y Zacatelco. De ninguna manera se buscó sustituir a los Planes de Desarrollo Municipal que por Ley debe integrar cada Ayuntamiento al inicio de su administración, por el contrario, el objetivo es contribuir a la planeación y ejecución de las acciones y programas de los actuales Ayuntamientos, así como para que sirvan de referencia para los planes trianuales de los próximos servidores públicos municipales.

De manera general la metodología para realizar las Propuestas de Planes de Desarrollo Municipal tiene cinco características primordiales: 1) el enfoque territorial para abordar el estudio del municipio; 2) reconocer que los municipios no son territorios aislados de su entorno, sino todo lo contrario, prevalecen estrechas relaciones con otros municipios del estado de Tlaxcala o incluso con otros municipios de otros estados de la República Mexicana, de allí que se toman como universo de trabajo seis de los municipios más representativos de las 6 regiones identificadas por el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT) ; 3) la amplia diversidad de hechos y problemas que ocurren en los

municipios exigen la participación de equipos de trabajo interdisciplinarios, los cuales pueden hacer propuestas mejor estructuradas con una visión integral; 4) la identificación, procesamiento e interpretación de información de fuentes secundarias, tomando como base los estudios denominados “Diagnostico Situacional del Estado de Tlaxcala” y el “Plan Estratégico por Regiones del Estado de Tlaxcala” elaborados por el Colegio de Tlaxcala A. C. en los años 2007 y 2008; 5) la participación de la población en el diseño de los Planes, quienes desde el año 2008 a partir de entrevistas, reuniones y grupos focales intervinieron de manera activa con la identificación de problemas y sugerencias para contribuir a resolverlos, así como la descripción de hechos relevantes que ocurren en su territorio, y 6) formular estrategias para el desarrollo con objetivos de corto y mediano plazo, sin que el período de tres años sea el límite temporal.

Para este caso se consideró como estrategia para el desarrollo al conjunto de orientaciones que en forma ordenada, indican caminos opcionales para alcanzar soluciones a problemas previamente definidos. La identificación de actores, criterios, problemas, objetos, ámbitos, restricciones y soluciones son la esencia del diseño de estrategias (adaptado de Dourojeanni, 2000). Además para poder precisar una estrategia, es necesario considerar las siguientes características: tener un propósito, objetivo, metas, considerar para quién está dirigida, el qué y el cómo se va a lograr.

También Dourojeanni (2000) asevera que son cuatro los factores que deben considerarse en el diseño de estrategias:

- ❖ El espacio o ámbito en el que se tiene que operar.
- ❖ Los objetivos a alcanzar y la cantidad y el tipo de sectores económicos involucrados.
- ❖ La interrelación con otras estrategias existentes.
- ❖ La gradualidad en el tiempo para aplicar la estrategia.

Debe aclararse que la estrategia no estará orientada a romper con la supuesta armonía del sistema, sino a moverse dentro de esa misma armonía para producir resultados diversos (Coraggio, 1985).

Derivado de lo anterior, el presente documento contiene la Propuesta de Plan de Desarrollo Municipal de Tlaxcala, cuyo contenido es el resultado del trabajo colectivo del equipo integrado por varios investigadores de El Colegio de Tlaxcala, A. C., destacando que no es un documento ajeno a las realidades complejas y a las aspiraciones directas de los grupos sociales municipales que fueron consultados a través de los foros organizados por el H. Ayuntamiento de Tlaxcala.

La estructura del documento está integrada por el marco jurídico que le da forma y que norma sus atribuciones, sus responsabilidades y los espacios de oportunidad para desplegar estrategias de intervención en una perspectiva de: coordinación con el orden estatal y federal de gobierno; en la vertiente de concertación con los sectores social, privado y con las agencias no gubernamentales y en la vertiente de inducción para dibujar los escenarios posibles y factibles en el que concurren y se multipliquen los esfuerzos por alcanzar un pleno crecimiento económico con los principios de colaboración, cooperación y solidaridad sociales.

El diagnóstico general del municipio parte del principio metodológico que para establecer un análisis de tendencias y precisar e identificar los problemas estratégicos del municipio es indispensable verificar la inserción de éste en su contexto regional del cual recibe condicionantes y factores limitativos en las potencialidades su propio desarrollo así como le establece retos y desafíos y ventanas de oportunidad.

El segundo componente del diagnóstico es el análisis de las principales tendencias que predominan en su dinámica demográfica, en las variables críticas medioambientales, en el uso y abuso de su capital natural, en las posibilidades latentes y presentes para mitigar los efectos perniciosos de la vulnerabilidad económica endémica que presentan, en los alcances y en la identificación de los déficit de cobertura en materia de infraestructura y desarrollo urbano- rural y en la verificación de cómo los factores precedentes repercuten en las condiciones que guarda el bienestar social.

Este documento no se limita a formular un análisis de tendencias y a la identificación de los problemas estratégicos que se advierten en el municipio. Por el contrario, delimita seis ejes rectores que se articulan con el diagnóstico, la misión y la visión para proponer estrategias para el desarrollo agrupadas en los siguientes temas: 1) posibilidades de desarrollo económico y la generación de oportunidades de empleo; 2) la consecución de un bienestar y desarrollo social incluyente; 3) la promoción de un desarrollo urbano-rural con la protección del ambiente y con una visión de largo plazo; 4) la prestación de servicios públicos eficientes y de calidad; 5) ejercer un nuevo estilo de relación entre el poder y la ciudadanía a partir de la gobernanza en la administración pública municipal y 6) comprometerse al fortalecimiento y gestión estratégica del sistema municipal de planeación.

En suma, podemos afirmar que en la presente Propuesta de Plan de Desarrollo Municipal de Tlaxcala, se alcanza a configurar un nuevo modelo de relación entre el gobierno y la sociedad municipal. Se identifican por tanto propósitos coherentes con las aspiraciones

sentidas de los grupos sociales diversos que coexisten en el territorio municipal y se integran las aspiraciones transformadas en estrategias y medios incrementales para acercar de manera eficaz al gobierno con los grupos sociales en movimiento y contribuir a dar solución a las diferentes problemáticas que enfrenta el municipio pero también, permite que los ciudadanos a través de su participación establezcan las metas, orienten las decisiones y ejerzan la libertad de elegir el desarrollo del municipio.

Por último, es conveniente agradecer la participación de los informantes (autoridades municipales, pequeños empresarios y la sociedad civil en general), quienes muy gentilmente apoyaron activamente en la provisión de opiniones, propuestas y recomendaciones, las cuales se integraron a este documento. A todos ellos muchas gracias.

2. Marco Jurídico

Sin lugar a dudas, la Planeación es el más significativo ámbito de decisión del municipio libre en nuestro país. Además de ser una obligación constitucional, que se enmarca en una amplia y diversa estructura jurídica cuya aplicación queda sujeta a las diferentes normas y leyes emanadas de los tres órdenes de gobierno que aseguran su cumplimiento, representa la formalización de una reflexión institucional, organizacional, administrativa y colectiva. En este sentido, la Planeación es un proceso multidimensional que articula propósitos con un proyecto social y político de desarrollo municipal. La Planeación es un proceso dinámico, presente a lo largo de toda la gestión de gobierno que dota de coherencia a la toma de decisiones y a la aplicación de recursos; útil para reducir la incertidumbre respecto a un futuro probable de la sociedad.

La Planeación se materializa en el Plan Municipal de Desarrollo el cual representa una visión de gobierno liderado por un Ayuntamiento en el que se conjuga la acción coordinada de los ámbitos federal, estatal y municipal así como, la participación de los sectores sociales y privados del mismo. Es también, una guía de trabajo que agrupa objetivos y estrategias que permitirán cumplir la misión comprometida ante los ciudadanos.

Los Planes deben alentar la transformación del municipio, hacia una modernidad capaz de atender rezagos e impulsar los cambios estructurales que permitan avanzar hacia nuevos y mejores escenarios sociales.

En síntesis, los Planes Municipales de Desarrollo son un instrumento para lograr no sólo el cumplimiento legal, sino el social y gubernamental, al que debe abocarse la Administración Pública Municipal. Constituyen un documento rector que forma parte, a manera de eslabón, del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La obligatoriedad de la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se determina que es el Estado quien debe garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, lo que conlleva necesariamente a fomentar el empleo, el crecimiento económico y la justa distribución de la riqueza entre la población, con el fin de permitir a los ciudadanos el pleno ejercicio de su libertad y dignidad.

La Constitución General de la República confiere al Estado Mexicano un papel determinante en la economía nacional como promotor del desarrollo, representante de la nación y responsable de la justicia social. Para el cabal cumplimiento de la Ley, la Constitución otorga al Estado la obligación de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, apoyada por el sector público, privado y social del país.

Por lo tanto, el Estado es el encargado de organizar un Sistema de Planeación Democrática, el cual se encuentra contenido en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estipula lo siguiente:

El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de Desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal.

Le corresponde al Estado la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica nacional y la regulación y fomento de las actividades que el interés general demande en el marco de libertades otorgadas por la misma.

Del texto del Artículo 26 Constitucional se desprenden los principales criterios normativos generales, los cuales se refieren a que la planeación será democrática ya que el plan y los programas de desarrollo incorporarán las aspiraciones y demandas de la sociedad, las cuales se recogerán mediante la participación de los diversos sectores sociales. El párrafo segundo, del mismo Artículo 26 de nuestra Carta Magna, estipula que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución, determinan los objetivos de la planeación.

De igual modo, el Artículo 115 Constitucional además de establecer las funciones y atribuciones propias de los municipios de este país, plantea que la Planeación Democrática concierne a las diversas instancias encargadas de la Administración Pública incluyendo los Ayuntamientos quienes están encargados de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

En el Artículo Tercero de la Ley de Planeación se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país.

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional así como, para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación

El marco normativo precedente determina la obligación de realizar los Planes Municipales. Los municipios del Estado de Tlaxcala deben regularse por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, ante la ausencia de una Ley de Planeación Estatal, y la Ley Orgánica Municipal.

En la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en su Artículo 99 se estipula que la planeación del desarrollo económico y social del Estado es obligatoria para el poder público.

La ley definirá los niveles de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción a los que concurrirán los sectores público, privado y social en esta materia y establecerá los requisitos y especificaciones que deberá cubrir el Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales.

En la planeación, conducción, orientación y dirección de las actividades económicas, el Gobierno del Estado tendrá la atribución de regular, promover e impulsar a los agentes económicos, para mantener y alentar la libre competencia y el bienestar social.

En el Artículo 100 de la Constitución del Estado de Tlaxcala se establece como finalidad de los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales la de orientar sus acciones para lograr el equilibrio socioeconómico de las comunidades del Estado, dando prioridad a las zonas marginadas además, de establecer las formas en que deben aprovecharse los recursos y la infraestructura a través de la participación comunitaria.

La planeación del estado es regulada por el Artículo 255 del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios que señala:

La Planeación del Desarrollo estará a cargo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala, que tendrá el carácter de organismo público desconcentrado del despacho del Poder Ejecutivo, quien será responsable de promover y coordinar la formulación, instrumentación, actualización y evaluación de los programas de desarrollo, en congruencia con los planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo, asegurando que exista compatibilidad de acciones de las tres instancias de gobierno y una efectiva participación de los diversos sectores sociales.

Este Comité contará con un Comité Permanente, un Coordinador General, la Unidad de Control y Evaluación que tendrá a su cargo la verificación, seguimiento y evaluación de los programas estatales y municipales; además de comités y subcomités; que funcionarán como instancias de apoyo y de manera independiente.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala, según el Artículo 157, tendrá como órgano máximo a una Asamblea Plenaria que se reunirá una vez al año y estará conformada de la siguiente forma:

- El Gobernador, quien la presidirá;
- Un Coordinador General designado y removido por el Ejecutivo Estatal
- Los titulares de dependencias y entidades de la administración pública estatal, y
- Los presidentes municipales.

En el Artículo 259 se consideran como facultades del Comité de Planeación las siguientes:

- I. Coordinar la formulación, instrumentación, actualización y evaluación de los programas de desarrollo;
- II. Proponer al Ejecutivo Estatal, y éste al Federal en su caso, los programas de inversión, gasto corriente y financiamiento que se deriven de la planeación estatal y municipal;
- III. Proponer, en su caso, las medidas jurídicas, administrativas y financieras que permitan alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la planeación, y
- IV. Establecer el sistema de organización, funcionamiento, y difusión en que se realizarán las consultas populares para la elaboración y actualización de los planes y programas de desarrollo estatal.

En el ámbito municipal, se establecerán Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) cuyos objetivos serán similares al Comité de Planeación

para el Desarrollo del Estado (COPLADE), la integración y funcionamiento de los comités estará regulado por los ayuntamientos.

La Ley Municipal del Estado de Tlaxcala en su Artículo 33 señala como obligaciones de los Ayuntamientos: formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal; participar en la formulación de planes de desarrollo regional en concordancia con los planes generales de la materia; participar con la federación y los estados cuando éstos elaboren proyectos de desarrollo regional que los involucren; sancionar y aprobar el Plan de Desarrollo Municipal que presente el Presidente Municipal y enviarlo al Congreso del Estado así como, ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Para tales fines, los ayuntamientos podrán crear Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) que acordes al Artículo 60 tendrán las siguientes atribuciones y funciones:

1. Serán considerados como organismos auxiliares.
2. Su función será coadyuvar a formular, aprobar, administrar y evaluar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal.
3. Deberán sujetarse a la Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala y/o a la ley sustituta.

Aunado a lo anterior, en el Artículo 92 se establece que los Ayuntamientos planearán sus actividades a través del Plan Municipal de Desarrollo, que se elaborará, aprobará y publicará en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la instalación del Ayuntamiento. La vigencia del plan no excederá del periodo constitucional que le corresponda, debe ser congruente con el Plan Estatal de Desarrollo, su seguimiento y evaluación le corresponde al Cabildo. Los Ayuntamientos convocarán a foros de consulta popular y consideración sus resultados, propondrán al Ejecutivo del Estado, los objetivos y prioridades municipales que deberán incorporarse al Plan Estatal de Desarrollo.

Los Presidentes Municipales tendrán la responsabilidad de vigilar que la actividad administrativa de los Ayuntamientos se realice conforme al Plan y Programas Municipales aprobados por los Cabildos en las Sesiones de Trabajo de acuerdo al Artículo 12 de la Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala.

Los Ayuntamientos coordinarán la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipales, mismos que se integrarán con los programas y proyectos municipales, institucionales, regionales y especiales prioritarios fundamentados en la investigación de necesidades de la población, en sus diagnósticos de recursos económicos, presupuestos programáticos previstos.

Los Comités de Fortalecimiento y Planeación para el Desarrollo Municipal participarán activamente con los Ayuntamientos, en la elaboración y actualización de los planes y programas de desarrollo municipal y serán los responsables de investigar y jerarquizar las demandas y prioridades de la población, apoyando los programas de las dependencias de las administraciones públicas municipales. Para ello, dentro del proceso de elaboración y actualización del Plan de Desarrollo Municipales se efectuarán consultas populares.

Como se establece en las anteriores legislaciones, es obligación de los municipios realizar los Planes de Desarrollo Municipal, debido a que ellos son los garantes de que el Estado fomente el equilibrio socioeconómico de las comunidades, dote a la ciudadanía de servicios públicos y promueva el empleo. A través del Sistema de Planeación Democrática Municipal se asegura que la ciudadanía emita su opinión y priorice sus necesidades.

3. Diagnóstico General del Municipio

3.1. Marco regional

El Estado de Tlaxcala, desde el punto de vista de su localización geográfica y su integración territorial, pertenece a la región central de México, o Región Centro País, junto con las siguientes entidades: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos y Puebla. La Región Centro País es la región tradicionalmente de mayor dinámica social, económica y geográfica de México.

De acuerdo al Programa de Ordenamiento Territorial de la entidad (PEOT), partiendo de una serie de características de funcionalidad vial, de tipo natural, económico y social el Estado de Tlaxcala se divide territorialmente en seis regiones. El municipio de Tlaxcala pertenece a la Región Centro-Sur que tiene por nodo central a la Ciudad de Tlaxcala y que genera una atracción socioeconómica en los siguientes municipios: Chiautempan, Ixtacuixtla, Panotla, Santa Ana Nopalucan, San Damián Texoloc, La Magdalena Tlaltelulco, Totolac, Amaxac de Guerrero, Apetatitlan de Antonio Carvajal, Santa Isabel Xiloxotla, Santa Cruz Tlaxcala, Contla de Juan Cuamatzi y San Francisco Tetlanohcan.

Cuadro 1.
Tlaxcala: Indicadores de evolución demográfica en el municipio de Tlaxcala y la Región Centro-Sur

Región	Municipio	Tasa de crecimiento 2000-2005 (%)	Tasa de crecimiento 1995-2000 (%)	Diferencias de tasas (1995-2000 y 2000-2005)	Población total (2000)	Población total (2005)	Tasa bruta de natalidad/1000 (2005)	Tasa bruta de mortalidad/1000 (2005)	Diferencia de tasas, 2005
	Tlaxcala	2,4	2,9	-0,5	73.230	83.748	16,7	4,0	12,7
Total/Promedio Región Centro Sur (Tasas)*		1,8	2,0	-0,2	298.429	329.023	22,8	4,2	18,6

*. Ponderadas respecto a la población municipal de cada período.

Fuente: Elaboración propia. Regionalización del PEOT-Tlaxcala, 2003 y tasas de INEGI (1996, 2000 y 2006).

Se estima que la población en la región Centro-Sur, donde se ubica el municipio de Tlaxcala, continúe creciendo a ritmos acelerados como lo ha hecho a lo largo de los últimos 15 años, ya que por ejemplo, del año 2010 al año 2020, se estima que en su zona conurbada se van a requerir un poco más de 24 km² de suelo para asentamientos humanos (ver cuadro 1). Este es un indicador del dinamismo en que se encuentra inmersa esta región, lo cual junto con los indicadores de mayor concentración de

población, le da a esta zona y en particular a la ciudad capital el primer lugar en el rango dentro del sistema de ciudades.

En términos de empleo industrial manufacturero, el municipio de Santa Ana Chiautempan supera al municipio de Tlaxcala en un 75%; en el sector Comercio al por menor el municipio Tlaxcala supera a Chiautempan en 31%, siendo estos dos municipios los más importantes de la región Centro-sur del Estado que, en conjunto, aportan el 42.7% del empleo industrial manufacturero y el 53.5% del empleo del Comercio al por menor.

Cuadro 2. Dinámica poblacional del municipio de Tlaxcala en el contexto estatal, 2000-2005

Nivel territorial	Población total				Tasa de crecimiento	
	1990	1995	2000	2005	1995-2000	2000-2005
Tlaxcala municipio	50,492	63,423	73,230	83,748	2.9	2.4
Región Centro-Sur*			295,245	329,023	2.0	2.2

* Los municipios que la integran son: Amaxac de Guerrero, San Pablo Apetatitlán de Antonio Carbajal, Contla de Juan Cuamatzi, Santa Ana Chiautempan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, La Magdalena Tlatelulco, Panotla, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan, Santa Ana Nopalucan, Santa Cruz Tlaxcala, Santa Isabel Xiloxotla, Tlaxcala y Totolac. Fuente: Gobierno del Estado de Tlaxcala (2003) e INEGI (2000 y 2005).

Para poder comprender los problemas que presenta el municipio en lo que respecta a los aspectos urbanos es necesario analizar el proceso de crecimiento poblacional del mismo, de esta manera tenemos que del año 2000 al 2005 el municipio ha crecido a una tasa del 2.4% -superior al crecimiento de toda la región centro-sur a la que pertenece (2.2%)- al pasar de 73,230 habitantes a 83,748 lo que significa un incremento porcentual del orden del 14.36%, con respecto al nivel estatal la tasa de crecimiento también fue superior en ambos períodos 2.0 vs 2.9 para 1995 y 1.9 vs 2.4 en 2005 (ver cuadro 2).

La región centro sur se integra por 14 municipios, en el año 2000 vivían casi 49 mil personas en localidades con menos de 2500 habitantes, lo cual representaba el 16.4% de la población total de la región y el 23.6% de la población rural tlaxcalteca.

Para el año 2005, habitaban 54,257 personas en estas lo que representó el 16.5% del total de la región y el 23.3% de la población rural de Tlaxcala (INEGI, 2005).

Cuadro 3. Municipio de Tlaxcala: Indicadores de evolución demográfica

Nivel territorial	Tasa bruta de natalidad/1000 (2005)	Tasa bruta de mortalidad/1000 (2005)
Tlaxcala municipio	16.7	4.0
Región Centro-Sur	22.8	4.2

* Ponderadas respecto a la población municipal de cada período.

Fuente: Elaboración propia. Regionalización del PEOT-Tlaxcala, 2003 y tasas de INEGI (1996, 2000 y 2006).

Esta situación es reafirmada al considerar otros dos indicadores demográficos de gran importancia como son: las tasas brutas de natalidad y mortalidad, las cuales en el 2005 fueron del orden de 16.7 y 4.0 respectivamente, en Tlaxcala.

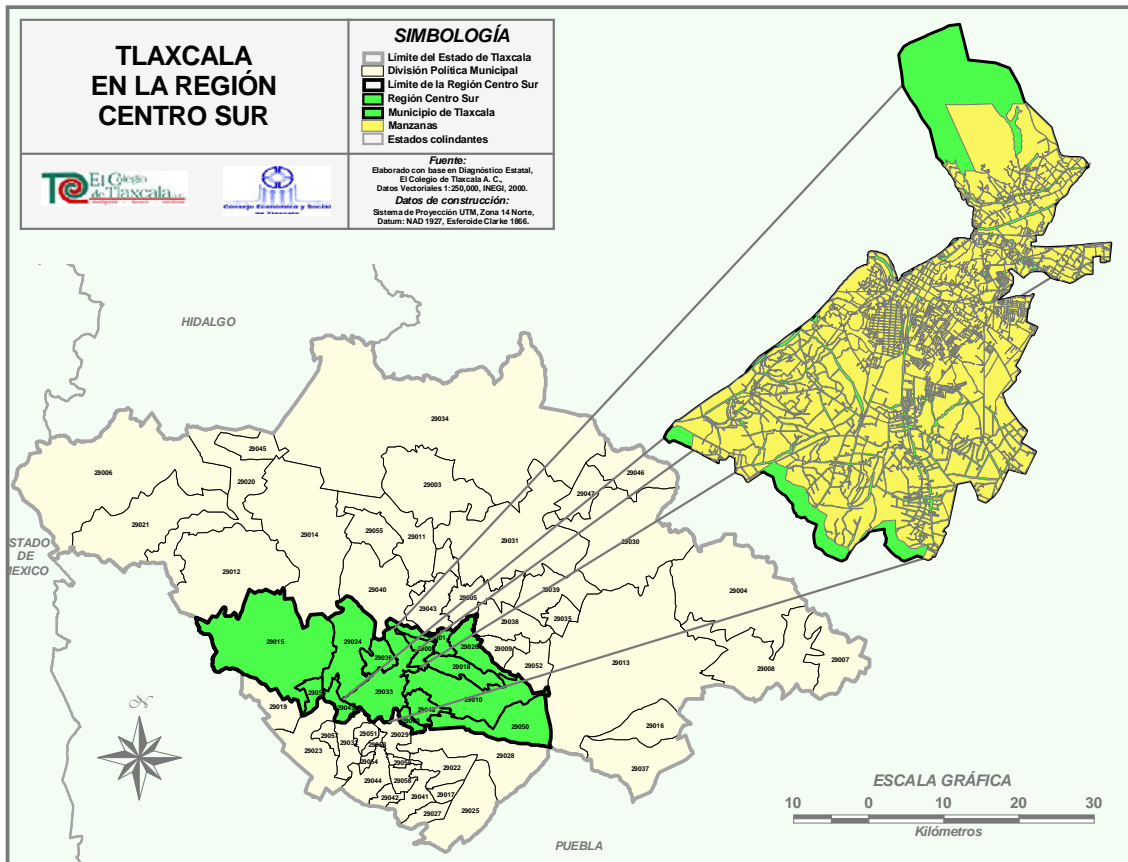
Estos datos caracterizan al municipio como uno de los más importantes en términos de crecimiento lo que aunado a la velocidad experimentada por estos mismo indicadores a nivel regional: 22.8 0/00 para la tasa bruta de natalidad y 4.2 0/00 para la de mortalidad ha insertado a estos espacios (municipio y región) en procesos activos de urbanización (cuadro 3).

3.2. Características generales del municipio

3.2.1. Ubicación y extensión geográfica

El municipio de Tlaxcala se ubica en el Altiplano Central Mexicano a una altitud de 2,230 metros sobre el nivel del mar, se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 18 minutos latitud norte y los 98 grados 14 minutos longitud oeste. Se localiza en el área de mayor concentración y dinamismo poblacional de la entidad. Colinda al norte con los municipios de Totolac y Apetatitlán de Antonio Carvajal; al sur con los municipios de Tepeyanco, Tetlatlahuca, San Damián Texoloc, y San Jerónimo Zacualpan; al oriente con los municipios de Chiautempan, La Magdalena Tlaltelulco, y Santa Isabel Xiloxotla y al poniente con los municipios de Panotla y Totolac (ver figura 1).

Figura 1.



El municipio de Tlaxcala comprende una superficie territorial de 41.61 kilómetros cuadrados, lo que representa el 1.02% del total del territorio estatal, el cual asciende a 4,060.923 kilómetros cuadrados.

3.2.2. Población

El municipio de Tlaxcala presentó en el 2000 una población de 73,230 habitantes mismos que para el 2005 aumentaron en 10,518, siendo el último dato censado al 2005 de 83,748 habitantes en el municipio (ver cuadro 4), el equivalente al 7.8% del total de la población estatal (casi 1.07 millones de habitantes).

**Cuadro 4.
Población del municipio de Tlaxcala, 2000-2005**

Municipio	Población 2000	Población 2005	Tasa de crecimiento 2000/2005 %
Tlaxcala	73,230	83,748	2.4

Fuente: Gobierno del Estado de Tlaxcala (PEOT) e INEGI

El municipio de Tlaxcala se identifica como uno de los que más crecen (2.4%) ubicado en el centro de la entidad pero con una inclinación más hacia el sur. Estas diferencias son parte de las bases técnicas para catalogar a dicha zona metropolitana como la de mayor jerarquía y la que imprime mayor dinamismo al conjunto de ciudades y centros poblados de menor tamaño en el contexto del territorio estatal.

Los registros de la población rural (aquella que vive en localidades con menos de 2,500 habitantes) en el municipio de Tlaxcala presentan datos inconsistentes. Para el año 2000 su población era de 73,230 habitantes, de las cuales sólo 17 personas habitaban localidades con menos de 2,500 habitantes y en el 2005 el número de habitantes asciende a 83,748 de los cuales 3,692 habitaban en localidades rurales. Datos con seguridad incorrectos por la forma de medir la población rural.

3.2.3. Medio ambiente y recursos naturales

A) Agenda Verde

Suelos y vegetación

El municipio de Tlaxcala cuenta con una extensión de 5 245.6 ha en las que prevalecen tres grandes tipos de suelo: cambisoles, gleysoles y fluvisoles. El suelo es un recurso que se pierde de forma importante en cada temporada de lluvia, pero no se dispone de estimaciones acerca de la cantidad de metros cúbicos de suelo fértil susceptibles de erosión.

La superficie del municipio de Tlaxcala según tipo de cobertura alcanza un total de 5,245.6 hectáreas de las cuales 4,120 se destinan a la agricultura, 348.9 a pastizales inducidos, 316.2 a bosques, 193.5 a vegetación secundaria, 202.8 a áreas urbanas y 63.3 a cuerpos de agua (INEGI, 2008).

En la zona boscosa existe pino blanco (*Pinopseudostrabus*), ocotes (*Pinus teocote*), encinos (*Quercus spp*) y cedro blanco (*Cupressus benthamii*). En las partes medias de los cerros del municipio hay abundante vegetación secundaria de tipo matorral cuyas especies más comunes son sabino (*Juniperus depeana*), palo dulce (*Eysendartia polystachya*), nopal (*Opuntia spinulifera*), mala mujer (*Wygandia urens*), tepozán (*Buddleia cordata*) y tlasxistle (*Amelanchier denticulada*): en la parte llana de este territorio las especies más destacadas son magueyes (*Agave spp*), pirul (*Schinus molle*), tronadora (*Tecota stans*), colorin (*Eritina spp*), higuera (*Ricinus comunis*), jacaranda (*Jacaranda mimosifolia*); en tanto que en la rivera del Zahuapan la vegetación es de galería, constituida por ailes (*Agnus acuminata*), ahuehuetes (*Taxodium mucrunatum*), sauces (*Salix bonpladiana*) y fresnos (*Fraxinus udhei*). El resto de las familias presenta entre uno y dos géneros arbolado de alineación, en donde predominan truenos (*Ligustrum lucidum*), ficus (*Ficus benjamina*), Laurel de la india (*Ficus nitida*) y jacarandas (*Jacaranda mimosifolia*), todas ellas introducidas, así como encinos (*Quercus*), dos especies de ocotes (*Pinus*), madroño (*Arbutus xalapensis*) y sabino (*Juniperus deppeana*), tlasxistle (*Amelanchier denticulata*) (Gobierno Municipal de Tlaxcala, 2008 y Santacruz, 2005)

Fauna

Santacruz (2005, citando al gobierno del estado y a Ledesma) señala que no existen listados de la fauna pero se pueden encontrar conejo (*Silvilagus floridagus*), ardillas (*Spermophilus mexicanus*), marsupiales como el tlacuache (*Didelphis marsupialis*), algunos reptiles como lagartijas comunes (*Seloporus so.*), camaleones o lagartos espinosos (*Alonis sp*) y aves como urracas (*Quiscalus mexicanus*), palomas domésticas (*Columba livia*), azulejos (*Aphelcoma ultramarina*), trigilllo (*Phecticus melanocephalus*), Cuitlacoche (*Toxostoma curvirostre*), gorrión común mexicano (*Carpodacus mexicanus*) y gorrión común inglés (*Passer domesticus*)

Áreas Naturales Protegidas y biodiversidad

En el municipio de Tlaxcala se ubican las dos reservas naturales más importantes del Estado, estas son:

a) Parque Nacional Xicohtécatl. Decretado en noviembre de 1937 alberga según Santacruz (2005) 46 especies arbóreas agrupadas en 33 géneros y 21 familias botánicas en una extensión de 600 ha. compartidas con el municipio de Totolac: Las áreas verdes más importantes en Tlaxcala son las plazas de la Constitución, de las Artesanías, Juárez, San José, Xicohtécatl y los jardines La Corregidora, Ocotlán y San Nicolás;

b) El jardín botánico Tizatlán se considera Área Natural de protección estatal desde el 30 de septiembre de 1998. Cuenta con una extensión de 8 hectáreas dividida en siete secciones: arbolada, plantas xerófitas, acuáticas, útiles (medicinales, frutales, uso diverso) ornamentales, viveros e invernadero (Cruz, 2008 y Guerra *et al.*, 2008).

Problemática

El municipio presenta erosión del suelo y deforestación en zonas de vocación forestal causados por prácticas agrícolas inadecuadas, eliminación de prácticas de conservación como bordos y jagüeyes, tala clandestina, reforestación no exitosa y cambio de uso del suelo, especialmente en lo referente a la ampliación de las zonas urbanas en Atempán, Atlahapa, Acuitlapilco, Chimalpa y Metepec.

La problemática más importante de los parques, jardines y zonas arboladas de la ciudad de Tlaxcala reside en existencia de fauna nociva, árboles viejos y dañados, acumulación de basura por ausencia de depósitos, alejamiento de los usuarios, falta de limpieza y mantenimiento permanente, mal uso de instalaciones, falta de diseño adecuado, daño por tráfico vehicular, falta de mantenimiento de la vegetación y manejo inadecuado.

B) Agenda Azul

Recursos hídricos

El municipio de Tlaxcala cuenta con cuatro tipos de recursos hídricos: a) la precipitación pluvial que en los últimos 40 años en promedio fue de 894.8 mm anuales, b) los ríos Negro, Huizcalotla, Tlacuetla, Lixcatlat y Zahuapan, siendo éste último el más importante con una longitud 6.6 kilómetros, c) 52 pozos de agua subterránea, los cuales son la única fuente de abastecimiento de agua limpia con más de 14.8 millones de metros cúbicos concesionados para todos los usos, dos millones más de lo registrado en el 2003 (ver cuadro 5) y d) tres manantiales que se utilizan para agua de uso doméstico.

De este total, 9 pozos son de uso público urbano de localidades mayores a 2,500 habitantes con un volumen concesionado de 8,521,109 de metros cúbicos, 14 pozos son de uso público urbano de localidades menores a 2,500 habitantes con un volumen concesionado de agua de 3,034,239 metros cúbicos, 12 pozos para uso de servicios con un volumen concesionado de 179,960 metros cúbicos, 6 pozos de uso industrial con un volumen concesionado de agua de 447,832 metros cúbicos de agua y 12 pozos de uso agrícola con un volumen concesionado de casi 2.7 millones de metros cúbicos de agua (CONAGUA, 2007).

Cuadro 5. Volumen concesionado a pozos de agua subterránea en el municipio de Tlaxcala

No. pozos	Volumen concesionado de agua en m ³	Uso
9	8,521,109	Público urbano localidades mayores a 2 500 habitantes
14	3,034,239	Público urbano localidades menores a 2 500 habitantes
12	179,960	Servicios
6	447,832	Industrial
12	2,694,141	Agrícola
52	14,877,281	Total

Fuente: CONAGUA, 2007

Un aspecto importante del agua en el municipio, es que se presentan doce criterios diferentes para determinar las tarifas de agua potable según la localidad del municipio (cuadro 6), lo que implicó que en el 2007 estas diferencias llegaran a ser de hasta 4.76%, con una variación de \$300 a \$1,428 anuales por toma en cuota fija; sin embargo las tarifas por servicios público-urbanos como hospitales, lava autos, gasolineras, y lavanderías entre otras, dependió del agua consumida de acuerdo con un medidor volumétrico.

Cuadro 6. Distribución y tarifas de agua potable en el municipio de Tlaxcala en 2007, por localidad

Localidad	No hab 2005	No. viviendas con agua	Fuente	Vol. agua Concesionado (m ³)	% agua disponible /loc	Tarifas básicas AP/30m ³
Tlaxcala de Xicohténcatl	15777	3767	9 pozos	8,521,109	69.9	1134
Ocotlán	22082	5463	4 pozos	1,254,289	10.3	510
San Buenaventura Atempan	2000	504	1 pozo	173,147	1.4	600
San Diego Metepec	2610	531	2 pozos	245,923	2.0	300
San Esteban Tizatlán	5415	1163	3 manantiales	632,590	5.2	360
San Gabriel Cuauhtla *	7220	1750		0	0.0	680
San Hipólito Chimalpa**	2580	595		0	0.0	1380
San Lucas Cuauhtelulpan	4230	861	1 pozo	279,624	2.3	360
San Sebastián Atlahapa	4175	858	2 pozos	168,584	1.4	480
Santa María Acuitlapilco	11402	2713	2 pozos	561,302	4.6	1200
Santa María Ixtulco	4565	980	1 pozo	297,359	2.4	730
La Trinidad Tepehitec	1681	346	1 pozo	61,138	0.5	745
Total	83,737	19,531		12,195,065	100	

* se abastece del pozo colonia La Joya

** se abastece del pozo Centro Expositor

Fuente: Hernández, 2009.

SEMARNAT (2008) da cuenta que en Tlaxcala se encuentra la deteriorada y dañada Laguna de Acuitlapilco ubicada en la localidad del mismo nombre, la cual cuenta con declaratoria de propiedad de la Nación publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de diciembre de 1959, sólo que en ella no se indican sus dimensiones.

Contaminación; monitoreo de la calidad y tratamiento

Tlaxcala municipio, cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales del tipo laguna aireada con una capacidad instalada de 220 litros por segundo, y cuya función es degradar el contenido biológico de las aguas residuales que se derivan de excretas humanas, basura de origen doméstico orgánicos e inorgánicos e industriales, los que no se tratan en su totalidad y terminan siendo vertidos al río Zahuapan, junto con aguas residuales de otros municipios. El volumen diario tratado por dicho sistema municipal es de 216 litros por segundo, de los cuales 137.6 tienen origen municipal; 52.6 litros por segundo tienen origen industrial y 25.8 litros por segundo tienen origen en el sector servicios (INEGI, 2008).

Residuos peligrosos

El Municipio de Tlaxcala es el tercero del estado que genera más residuos peligrosos, los cuales son tratados en cuatro fosas sépticas. De acuerdo al tipo de residuos peligrosos de control federal, captados y tratados en el año de 2007 se registra que 3,580 kilogramos corresponden a residuos industriales; 58,766 kilogramos a residuos biológico-infeccioso; 3,890 kilogramos a residuos derivados de baterías de plomo ácido y 19,290 litros de aceites y solventes (INEGI, 2008).

Problemática

Sanear el río Zahuapan es sin duda el principal problema ambiental al que se enfrenta no sólo el municipio sino todo el estado de Tlaxcala. Este proceso de contaminación ha sido ocasionado por la falta de funcionamiento de las 47 plantas de tratamiento existentes en las que confluyen los desechos humanos y las descargas de la industria textil aunado a la falta de aplicación de la NOM-002 para negocios usuarios de la red de drenajes municipales.

Un segundo problema en materia de agua está en el suministro intermitente de agua potable y el deficiente sistema de drenaje y alcantarillado, ocasionado por la falta de mantenimiento a la red y por la ineficiente recaudación e inequitativo cobro de tarifas a lo largo del territorio municipal, las cuales reflejan un manejo discrecional de las decisiones

que el municipio realiza en relación a sus facultades constitucionales, mismos que afectan de forma inequitativa en el bienestar de su población y en la valoración social y económica que esta le da al agua.

En cuanto a Laguna de Acuitlapilco, se ha solicitado autorización para rescatar dicha laguna, sin presentar proyecto. La Comisión Nacional del Agua les ha contestado que a fin de poder atender cualquier solicitud se tiene que definir de acuerdo a la normatividad vigente el área que ocupa el embalse de la laguna.

Calidad del aire

SEMARNAT (2008) observa deficiente calidad de aire por acumulación de tráfico en zonas urbanas, así como por tolvaneras y quema de basura en el área conurbada. En este contexto INEGI (2008) señala que en Tlaxcala la concentración de partículas suspendidas respirables oscila entre 22.3 PM₁₀, y 76.8 PM

Gestión integral de residuos domésticos

El servicio de recolección de residuos domésticos se ofrece a una población de 83,748 personas, distribuida en 11 localidades, delegaciones, unidades habitacionales y fraccionamientos, en un total de 20,629 viviendas particulares. Se recogen también residuos de comercios, instituciones bancarias, comercios, oficinas, del mercado municipal y el tianguis sabatino. Para brindar el servicio se labora en 3 turnos (matutino, vespertino y nocturno), con apoyo de 8 camiones recolectores dotados de sistemas de compactación, con capacidad de 6 toneladas por unidad; no obstante por problemas de mantenimiento operan normalmente 6 camiones en los tres turnos. Se cuenta también con 2 camiones de volteo 1 estándar con capacidad para 6 toneladas y 2 camionetas de 3 toneladas. En apoyo al Ayuntamiento participan en la recolección voluntarios con 9 camiones recolectores. Se colectan diariamente 113.5 toneladas diarias

Problemática

La quema y los tiraderos clandestinos de basura son los principales problemas que se advierten: ya sean por la acumulación de desechos como llantas, chatarras, residuos de construcción, plásticos, cartón y vidrio. Mención especial merecen los envases de agroquímicos (pesticidas, fungicidas, insecticidas) abandonados en campos agrícolas de Metepec, Atlahapa y Acuitlapilco.

Un segundo factor de contaminación ambiental son los aceites lubricantes vertidos al alcantarillado, ya que no hay una supervisión eficiente por parte del municipio ni de la federación para la vigilancia en el manejo de sus residuos.

Participación ciudadana y transparencia

El municipio de Tlaxcala recibió 407 quejas por afectaciones ambientales de las cuales 34 se relacionan al recurso agua, 73 al recurso aire, 72 al recurso bosque, 181 al recurso suelo, 3 al recurso flora y fauna y 44 a recursos naturales no especificados (INEGI, 2008).

3.2.4. Economía

Una de las preocupaciones centrales que orientan y pautan el presente Plan de Desarrollo está directamente vinculada a las posibilidades y expectativas que se pueden observar en el comportamiento del componente económico municipal.

El análisis de tendencias advierte que, la problemática general que se observa en todas las regiones, y de manera particular en los municipios del Estado de Tlaxcala, se puede sintetizar en la insuficiencia de fuentes de empleo, la inexistencia de apoyo a la industria manufacturera y la ausencia de programas que apoyen a proyectos viables de la micro, pequeña y mediana industria que se relaciona con el poco apoyo que existe de la banca comercial para la adquisición de créditos. Se destaca también la falta de una cultura empresarial que afecta igualmente a todas las regiones y municipios del Estado.

En el presente diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal se identifican tres aspectos comunes a todas las economías municipales del Estado de Tlaxcala: insuficiente generación de empleo, disminución de la precariedad del mismo y un rezago en el financiamiento para el desarrollo económico principalmente dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero. Se parte de una revisión general de la situación actual en que se encuentra el municipio en términos de estos aspectos comunes de la problemática municipal, y a continuación se proponen las mencionadas medidas para emprender procesos de mejora en el municipio de Tlaxcala.

Condiciones de empleo/desempleo y actividad económica y productiva

El municipio de Tlaxcala, cabecera de la entidad y cabecera también de la región Centro-Sur, es el municipio que posee la mayor concentración de actividad económica y dinamismo poblacional de la entidad. La ciudad de Tlaxcala es la que imprime mayor dinamismo al conjunto de ciudades y centros poblados de menor tamaño en el contexto del territorio estatal.

Según el Censo Económico INEGI, 2004, las principales actividades económicas en el municipio giran en torno al comercio al por menor que está conformado por 1,916 unidades económicas, generando 4,971 empleos y aportando 379,735 millones de pesos como Producción Bruta Total. En segundo lugar está la industria manufacturera con 299 Unidades económicas que generan un total de 2,167 empleos, con una aportación bruta de 2,747,583 millones de pesos como Producción Bruta Total .

El municipio de Tlaxcala tenía 83,748 habitantes en el año 2005; en el año 2004 la población económicamente activa (PEA) era de 28,458 personas; tenía una población ocupada de 28,095 personas y una población inactiva de 25,313 personas. Sin embargo, ante el crecimiento sostenido de su población, se prevé un incremento importante de necesidades de empleo en el municipio. En efecto, este municipio presentó en el 2000 una población de 73,230 habitantes, mismos que para el 2005 aumentaron en 10,518, siendo el último dato censado al 2005, de 83,748 habitantes.

Tal como se mencionó antes, y de acuerdo con el XII Censo General de Población y vivienda del año 2000, el Municipio de Tlaxcala contaba en ese año con una Población Económicamente Activa (PEA) de 28,458 personas que corresponde al 52.7% de su población total. En ese año se calculó una población ocupada de 28,095 personas equivalente a 52.09% de la PEA. La población desocupada para ese año era de 363 personas (1.27%). Para el año 2004 se estimaba una población de 78,052 habitantes, siendo la PEA de 30,345 personas de las cuales 29,162 estaban ocupadas (96.10%) y 1,183 estaban desempleadas (3.9%), incrementándose el desempleo en aquel período en 2.6 puntos porcentuales.

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo de Tlaxcala 2008-2011, para el tercer trimestre del año 2007 la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) encontró en sus muestreos una PEA de 4,243 personas de las cuales 4,136 estaban ocupadas (97.4%) y 117 están desocupadas (2.6%).

En el año 2000 se estimó que el 3.07% de la PEA ocupada en Tlaxcala se ocupaba en el sector primario; 27.9% en el sector secundario y 66.37% en el sector terciario, lo que muestra el proceso de tercerización de la economía del municipio.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en los últimos 4 años el desempleo se ha incrementado en el Estado de Tlaxcala al pasar de representar el 3.54% de la PEA en diciembre de 2004 a 5.15% en diciembre del año 2007, siendo una de las tasas de desempleo más altas del país, lo que se refleja en el incremento del número de solicitantes de empleo que, en el caso del municipio y para finales del año 2006, llegan a 1,495 de los cuales sólo se logró colocar en un empleo a 212 personas.

De acuerdo con la información del Censo Económico del año 2004, existen en el municipio un total de 4,300 unidades económicas que emplean a un total de 19,094 personas, sin considerar agricultura y gobierno. Tal como se mencionó líneas arriba, la actividad económica más importante del municipio es el comercio en pequeña escala y los servicios. El comercio de pequeña escala registró en el censo económico del 2004 1,916 unidades económicas con un total de 4,971 personas empleadas. En el año 2006 se registraron 1,971 unidades económicas de actividades comerciales que dan empleo a 5,136 personas.

De acuerdo a datos oficiales se menciona que existen en el municipio, además, unidades de comercio y abasto entre las que se encuentran 11 tiendas Diconsa, 6 lecherías, 3 tianguis, 7 tiendas comerciales, 1 mercado municipal, 4 centros comerciales, 2 tiendas institucionales, 2 distribuidoras de gas y un rastro municipal. El mercado municipal y los tianguis son regulados por el municipio y las presidencias de comunidad.

Como consecuencia de la terciarización de la economía del municipio, también las unidades económicas de servicios están en aumento. Las unidades económicas dedicadas al alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas representan la segunda actividad económica más importante del municipio al contar en el año 2003 con 358 unidades económicas que generan un total de 1,434 empleos.

De acuerdo a información oficial se menciona que la actividad turística, a la que está ligado el servicio de alojamiento, cuenta con una infraestructura de hospedaje de 23 establecimientos: 1 de 5 estrellas, 1 de cuatro y 8 de tres, con un total de 595 cuartos, la mayoría de los cuales son de categoría 3 estrellas.

Así mismo se afirma que la industria manufacturera del municipio es limitada y de pequeña escala; incluye a micro, pequeñas y medianas empresas de los subsectores de alimentos, productos lácteos, panadería y tortillerías, confección de textiles y prendas de vestir, entre las más importantes; cuenta con 299 unidades económicas que emplean a un total de 2,167 personas. La industria de la construcción cuenta con 25 unidades económicas que emplean a 489 personas.

Para contribuir a la mejora de las condiciones económicas y socioeconómicas de la región Centro-sur donde se localiza en municipio Tlaxcala, y del propio municipio Tlaxcala, se proponen dos rubros de desempeño estratégico que se orientan a dar respuesta a dos ámbitos problemáticos identificados: el desarrollo económico y el desarrollo social.

3.2.5. Infraestructura y desarrollo urbano-rural

Urbanización

El desarrollo urbano de cualquier ciudad responde a una serie de elementos que la estructuran e imprimen características que resultan de vital importancia para entender su configuración y funcionamiento, tal es el caso de la relación con el crecimiento natural y social de la población, así como el incremento de actividades industriales y comerciales, el cual en el caso del municipio de Tlaxcala –como en muchos otros- se ha dado de manera irregular y sin planificación estricta generando espacios densamente poblados versus territorios con una alta dispersión poblacional lo cual no los exenta de presentar problemas diversos y en distinta magnitud.

De fundamental importancia es tomar en cuenta la topografía sobre la cual ha crecido la ciudad y desarrollado su población, ya que lo accidentado de su superficie y la existencia de lomas, lomeríos y cañadas no ha sido limitante para la expansión de asentamientos urbanos, por lo que problemas como inundaciones, deslaves y hundimientos –entre otros- son parte de la historia de la ciudad.

Este municipio ocupa –en orden jerárquico- el cuarto lugar de mayor crecimiento en la región centro-sur después de Totolac, Santa Cruz Tlaxcala y Santa Isabel Xiloxotla, que en conjunto se encuentran sujetos a intensos procesos de urbanización al ser considerados –de acuerdo a clasificaciones oficiales como la del INEGI ó la del trabajo de Luis Unikel (1978)- como espacios urbanos.

El incremento de la población en términos absolutos se traduce en una categoría que puede ser rural, mixta o en transición y urbana; de esta manera toda aquella localidad que tenga 15,000 habitantes o más es considerada como ciudad (Unikel, 1978 citado en Flores, 2004)¹. El proceso de cambio de categoría de una localidad a partir del número de habitantes es lo que se conoce como urbanización, dinámica que el municipio de Tlaxcala experimenta de manera desordenada y acelerada.

En 1980 Tlaxcala adquiere la categoría de urbana al albergar en su territorio 18,437 habitantes, cifra que aumenta de manera vertiginosa 10 años después alcanzando 50,486 habitantes, es decir tuvo un incremento porcentual cercano al 175%, cifra que para el año 2000 fue del orden del 45%, y 5 años después ya presenta un incremento porcentual de poco más del 14%.

En el año 2000 existían en la entidad 10 localidades con más de 15,000 habitantes cifra que aumenta a 11 en el 2005² con un grado de urbanización del 81%³, cabe destacar el caso de la ciudad de Tlaxcala la cual en estos mismo años presentó un grado de urbanización de 99.98% en el 2000 y de 99.99% en el 2005 lo que indica que casi la totalidad de la población que en ella vive es urbana (INEGI 2000 y 2005).

Otro indicador que hace referencia a esta dinámica es la tasa de urbanización⁴ cuyo comportamiento para el municipio muestra un incremento muy importante en la década de 1980-1990 alcanzando una tasa de 10.6% mayor al promedio estatal que en esa década tuvo una tasa del 7.2%. Para la siguiente década (1990-2000) tanto a nivel municipal como estatal se observa una disminución en las tasas de crecimiento del orden de 3.8% y 3.3% respectivamente, sin embargo sigue siendo mayor la tasa de urbanización en el municipio, que en el 2005 disminuye a 2.7% pero superior al resto de las localidades urbanas.

Las tendencias de crecimiento observadas en cada uno de los indicadores analizados indican un proceso continuo que requiere atención para evitar que la ciudad siga creciendo sin regulación o planificación estricta ya que la proyección del crecimiento poblacional al año 2020 realizada por Flores (2004) considera que la ciudad de Tlaxcala

¹ Es importante mencionar la existencia de otras categorías como la que establece el INEGI al considerar como ciudad a toda aquella localidad con más de 2,500 habitantes.

² Las localidades son: Apizaco, Calpulalpan, Contla, Chiautempan, Huamantla, Papalotla, Villa Vicente Guerrero, Tlaxcala, Xalostoc, Zacatelco y La Magdalena Tlatelulco la cual adquiere la categoría en el 2005.

³ El grado de urbanización es la relación porcentual que existe entre el número de habitantes urbanos entre el total de habitantes.

⁴ Se refiere al incremento medio anual del grado de urbanización.

albergara a 153,965 habitantes lo que representará un 22% del total de población urbana del estado cuya proyección estima en 714,196 habitantes urbanos.

Conurbación y Metropolización

Una de las expresiones territoriales del crecimiento urbano es la conurbación que significa la expansión física de la ciudad hacia territorios limítrofes, es decir que presenten contigüidad física espacios con lo que generalmente establece relaciones funcionales mucho más estrechas que las que sostenía antes del proceso de conurbación.

Estos espacios conurbados se encuentran sujetos a procesos intensos de cambios de uso del suelo sobre todo en la periferia de la ciudad principal, como son la pérdida de espacios agrícolas, en pro del desarrollo de vivienda lo cual a su vez trae consigo aparejados problemas como asentamientos de bajo, medio y alto riesgo físico, insuficiencia o desabasto de infraestructura básica como drenaje, agua potable, electricidad, que en conjunto ocasionan deterioro ambiental.

El municipio de Tlaxcala no ha quedado exento de este proceso de crecimiento urbano, así su zona conurbada está conformada por 5 municipios: Tlaxcala, San Juan Totolac, Panotla, Santa Ana Chiautempan y San Pablo Apetatitlán (Programa de ordenamiento de la zona conurbada, 1999).

La importancia de las ciudades radica tanto en su dimensión demográfica como en las funciones que desempeñan, razón por la que se establece una jerarquía de ciudades cuya característica principal son las interrelaciones entre las ciudades de mayor concentración poblacional con aquellas de menor dimensión o, dicho de otra manera las relaciones funcionales que se gestan entre ciudades grandes, medias y pequeñas, así la metropolización es la fase superior y avanzada de los procesos urbano y de conurbación.

Dado el rápido crecimiento experimentado y por la dimensión que estos procesos de metropolización manifestaban a nivel nacional el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) en el 2004 redefinen el concepto de zonas metropolitanas incluyendo como criterios: la contigüidad física, la conurbación y una población conjunta mayor a los 50 mil habitantes.

Con este criterio definido la zona conurbada de la Ciudad de Tlaxcala adquiere el rango de zona metropolitana aumentando su extensión territorial a 11 municipios: Amaxac de

Guerrero, Contla de Juan Cuamatzi, La Magdalena Tlatelulco, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan y Santa Isabel Xiloxotla además de los 5 antes mencionados.

Tlaxcala se constituye como la ciudad principal que articula a todos los demás centros de población de menor jerarquía que conforman su zona conurbada y, al mismo tiempo, ha reafirmado su posición como centro de la metropolización que surge entre los estados de Tlaxcala y Puebla, conformando la cuarta zona metropolitana a nivel nacional.

La Zona Metropolitana de Tlaxcala está integrada por 11 municipios conurbados, su extensión es de 353 km² y albergaba en el 2005 una población total de 285 mil 182 habitantes, con un crecimiento del 2.0% anual y una densidad de habitantes de 780 personas por kilómetro cuadrado; concentrada al centro y sur de la misma lo que indica una tendencia de expansión y por tanto de presión sobre los diversos usos del suelo.

Desarrollo rural

El sector rural sigue siendo de vital importancia para Tlaxcala dado que representa la fuente de abasto de alimentos básicos. En el año 2005 en el sector rural se localiza el 21.7% de la población, es el origen de insumos y materias primas con los cuales se integran importantes cadenas agroindustriales y en la actualidad provee servicios ambientales y de esparcimiento altamente demandados por la población.

La población rural se encuentra ampliamente dispersa en el estado de Tlaxcala. En el año 2005 se registraron 875 localidades con menos de 100 habitantes en donde vivían poco más de 12 mil personas. En el caso del municipio de Tlaxcala, éste se ubica entre los municipios que tienen menos del 25% de población rural, lo cual es consecuencia -entre otras cosas- del dinamismo urbano, grado de urbanización de la ciudad cabecera de la entidad y la migración.

En el caso concreto del municipio de Tlaxcala, éste presenta un proceso inverso al experimentado por la urbanización ya que para el año 2000 su población era de 73,230 habitantes contra las 17 personas que habitaban localidades con menos de 2,500 habitantes –criterio definido por el INEGI como población rural- y en el 2005 el número de habitantes asciende a 83,748 de los cuales 3,692 habitaban en localidades rurales, si bien este dato pudiera parecer contradictorio, en realidad no es así por lo siguiente: el criterio utilizado por el INEGI no es el más adecuado y si a esto agregamos la división territorial experimentada para la creación de nuevos municipios los cuales sin atender a los

requisitos establecidos para poder constituirse como municipio se dividen territorialmente quedando dos espacios: aquel que tiene un mayor número de habitantes y el que menos tiene, entonces de manera sólo aparente estaría aumentando la población rural, cuando en realidad ha perdido su estatus de mixto o urbanos al perder población.

Ante esta situación y derivado del trabajo de campo se puede aseverar que los problemas más apremiantes del sector rural del municipio de Tlaxcala son la falta de empleo, la pobreza y la migración

Vialidad y transporte

La infraestructura en transporte es un aspecto de vital importancia ya que nos permite identificar la intensidad de la funcionalidad tanto al interior del municipio y localidades como en su región circundante y más aún a nivel nacional, situación que de alguna manera refleja las posibilidades de competitividad territorial en función de las condiciones, calidad y cantidad de infraestructura vial.

De acuerdo a información oficial el municipio cuenta con una red carretera de 61.5 kilómetros, de los cuales el 57% (35.4km) están tipificadas como carretera secundaria federal y 4.7% (2.9km) troncal federal; 29.3% es (18 km) carretera secundaria estatal y 9% (5.2km) son caminos rurales.

En lo que se refiere al transporte que circula en el municipio se tiene un total de 1,149 unidades de servicio de pasaje concesionado por el gobierno del estado, de ellos hay 199 unidades sedán y 28 vagonetas como taxis y, en servicio colectivo 751 vagonetas, 127 microbuses y 44 autobuses.

No obstante por ser la ciudad de Tlaxcala la capital del estado, en este municipio se concentran las rutas que conectan a los municipios de las zonas conurbadas de Apizaco, Tlaxcala y Puebla-Tlaxcala, provocando fuertes conflictos viales situación que se ha visto agravada por el incremento de automóviles tanto particulares, como oficiales y públicos.

En el año 2006 se tenían registrados en la Delegación Tlaxcala de la SCT 22,411 automóviles, de los cuales el 96% eran particulares, 3% oficiales y 1% públicos, mientras que los camiones de pasajeros eran 2,534, a estos se suman 14,614 camionetas y camiones de carga. No obstante el número de vehículos, la calidad del servicio y las condiciones de los mismos son un foco de alerta social.

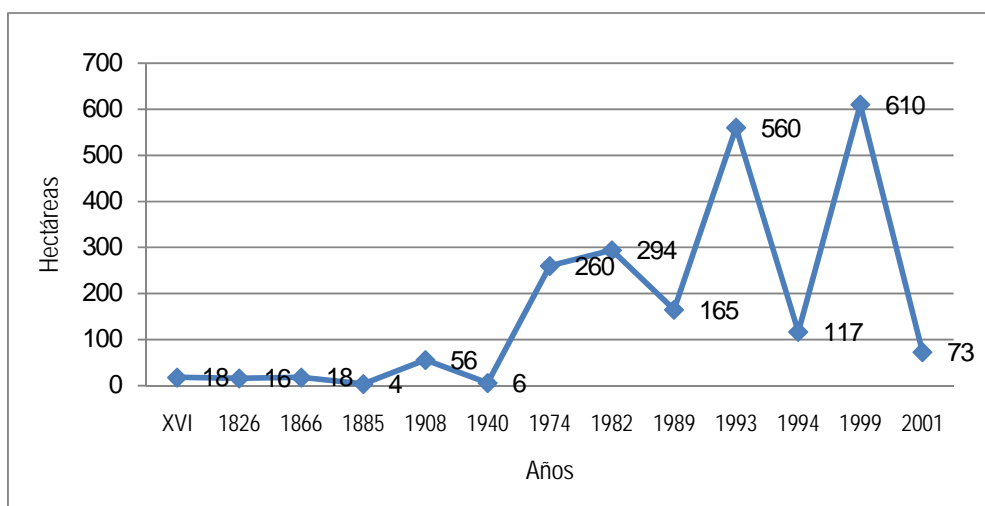
Es importante mencionar que en materia de comunicaciones el municipio cuenta con servicio de correo, telégrafo, 3 radiodifusoras y 1 televisora local.

El crecimiento de la zona metropolitana, la concentración de servicios públicos en el centro de la ciudad, la expansión de la mancha urbana y los conflictos viales, se constituyen en algunos de los retos más importantes a los que se deben enfocar acciones que permitan resolver las principales problemas relacionados con el uso del suelo, el incremento de las necesidades de reserva territorial para usos urbanos como: vivienda, comercio y equipamiento, la demanda de servicios públicos como recolección de basura, pavimentación, drenaje, alcantarillado, agua potable y seguridad pública que demandarán los habitantes del municipio.

En el caso de ciudad de Tlaxcala, en su evolución se observa una falta de planeación en la expansión de la ciudad donde es fácil advertir, precisamente, que hay ausencia de planes de desarrollo urbano, pues la invasión a las áreas de otros municipios cercanos es evidente.

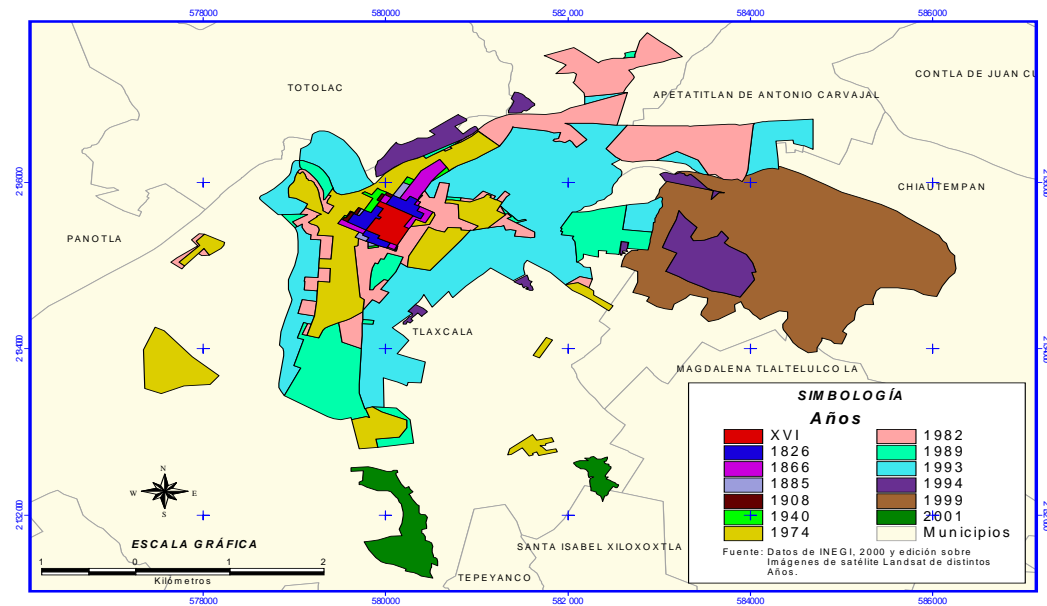
Desde la perspectiva del análisis de la jerarquía de las ciudades, a Tlaxcala y su zona conurbada, contempla la mayor concentración urbana, no sólo en el aspecto poblacional, sino en lo que respecta a las áreas físicas que han sido ocupadas para fines urbanos eminentemente, como lo muestran, la gráfica 1 y la figura 2.

Gráfica 1.
Proceso de conurbación del municipio de Tlaxcala, Tlax., del Siglo XVI al año 2001



Fuente: Datos de INEGI, 2000 y edición sobre imágenes de satélite Landsat de distintos años

Figura 2.
Proceso de conurbación del municipio de Tlaxcala, Tlax., del Siglo XVI al año 2001



Fuente: Datos de INEGI, 2000 y edición sobre imágenes de satélite Landsat de distintos años

3.2.6. Bienestar social

El municipio de Tlaxcala se destaca por registrar los más altos índices de Desarrollo Humano. De acuerdo a información del PNUD para el año 2000, este municipio se ubica en el lugar número 75 a nivel nacional lo que refiere un grado de desarrollo alto. Baste recordar que este índice del PNUD contempla tres variables fundamentales, niveles de educación, salud, e ingresos.

Educación y Cultura

Cabe resaltar que de acuerdo a los estudios referidos del PNUD el municipio de Tlaxcala destaca por estar entre los 10 municipios a nivel nacional que registran los mayores índices de educación. El indicador de escolaridad del municipio de 0.894 superior al índice estatal que es de 0.824.

En el ciclo escolar 2005/2006 la oferta educativa en el municipio la ofrecieron 187 escuelas que integran el Sistema Educativo Municipal (SEM). Del total de instituciones de educación con las que cuenta el municipio, 101 son escuelas públicas y 86 colegios particulares. Del total de las instituciones de educación particular 51 pertenecen a los niveles preescolares y primarios. Del total de 59 escuelas que ofrecen nivel de CENDIS

y Preescolar el 50.8 % corresponden a escuelas públicas y el 49.2% a particulares. En el nivel de Educación especial se registran un total de 18 escuelas que se dividen en dos modalidades: dos pertenecen al subsistema de Centros de Atención Múltiple; 12 a la USAER transferido y 4 a la USAER Estatal. En el subsistema de Educación para Adultos se registran 4 escuelas funcionando como Centros de Educación Extraescolar que atienden particularmente población ubicada en reclusorios y cuya finalidad es contribuir al abatimiento del rezago educativo en el municipio. El subsistema de educación básica cuenta con un total de 51 escuelas primarias. De estas 19 pertenecen a la modalidad federal transferido, 22 a colegios particulares y 10 a escuelas estatales. En el nivel secundaria se concentran un total de 26 centros educativos de los cuales 11 pertenecen a la modalidad particular y 5 al federal transferido, 4 pertenecen a la modalidad de técnica industrial federal transferido, 2 a la modalidad de técnica industrial estatal, 3 a telesecundarias y una a telesecundaria transferida. En el nivel de educación media se ubican 6 escuelas de las cuales 5 son particulares y una estatal. En el nivel profesional medio superior se registran un total de 12 planteles de los cuales 9 son de tipo particular, dos de tipo estatal y un tecnológico industrial. El municipio cuenta con un total de 13 escuelas en el nivel de educación superior destacando la Universidad Autónoma de Tlaxcala, 9 universidades, 2 normales y una universidad politécnica estatal (COPLADET,).

La demanda de los servicios educativos a nivel municipal en el ciclo 2005/2006 alcanzó un total de 41036 alumnos matriculados de los cuales el 47.1% son hombres y el 52.9% correspondió a mujeres. De este total la matrícula en el sistema no escolarizado fue de 2306 alumnos distribuidos de la siguiente manera: en educación especial se ubicaron el 74.4%. le siguen el nivel de CENDIS con el 23.2% y por último el de educación para Adultos con el 2.4%. La matrícula en el sistema escolarizado fue de 38730 alumnos de los cuales el 82.2% se ubicaron en escuelas públicas y el 17.8% en particulares. La distribución de la población escolar por niveles escolares es la siguientes: el 32.0% se ubica en el nivel superior, le siguen en orden de importancia el nivel primaria con el 30.2%, el nivel secundaria con el 15.5%, el nivel medio superior con el 13.4%, y los niveles de Preescolar y profesional medio que concentran el 8.9%. a nivel de posgrado se registra un total de 499 alumnos de los cuales el 47.29% son hombres y el 52.71% son mujeres. Estos alumnos están distribuidos en 4 especialidades, 17 maestrías y 3 doctorados y los que cursan el Sistema de educación abierta que imparte la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

El personal docente que conforma los sistemas escolarizado y no escolarizado en el municipio en el ciclo escolar 2005/2006 asciende a 2747 profesores. Estos se distribuyen de la siguiente manera: el 38.8% se ubica en el nivel superior le siguen en orden de importancia el nivel primaria y secundaria con el 15.7%, el nivel medio superior con el 11.2% y en los CENDIS. Educación especial, profesional Medio y Educación para Adultos se concentra el 19.9%.

Para el ciclo escolar 2005/2006 se registra un total de 1019 aulas en el municipio de las cuales el 70% son de sostenimiento público y el 30% de sostenimiento particular. El total de aulas se distribuyen de la siguiente manera: el 42.7% corresponden al nivel Primaria, el 19.5% al nivel secundaria, el 17.5% al nivel Preescolar, el 12.3% al nivel medio superior y el 8.0% le corresponden a los CENDIS, Educación especial y Profesional Medio.

Uno de los indicadores comúnmente utilizados para analizar el desarrollo educativo es el nivel de analfabetismo. De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005, registra que el 92.7% de la población de 6 a 14 años de edad en el municipio sabe leer y escribir, tasa que se encuentra por arriba del promedio estatal que fue de 90.8%. Los indicadores de alfabetización en el municipio de Tlaxcala son de los más elevados a nivel del Estado en su conjunto. De acuerdo a datos del año 2000 el total de alfabetos ascendió a 47908 personas que representan el 97.1% de la población de 15 años y más según condición de alfabetismo y un 2.8% tan solo de población analfabeta.

Salud

En el municipio de Tlaxcala encontramos un acompasamiento relacional entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad. Ambas tienen una tendencia descendente de acuerdo a datos del año 1990 la tasa de natalidad era de 29 en tanto que en 1995 bajó a 22.3 por su parte la tasa de mortalidad que se registran en 1990 es de 5.7 y para 1995 baja a 5.5. muertes por cada mil habitantes. En el año 2004 la tasa de natalidad se ubica en 19.32 niños nacidos vivos por cada 1000 habitantes mientras que para el mismo año la tasa de mortalidad baja a 3.77. Se advierte un descenso más lento en lo que respecta a la tasa de mortalidad infantil dado que en 1990 se registra 29.4 defunciones de niños por cada mil habitantes y para el año 2004 esta desciende a 23.1%.

La infraestructura de salud en el municipio de Tlaxcala es de las mejores a nivel estatal. Así lo refiere el hecho de que en la ciudad capital se ubican los hospitales de segundo nivel de instituciones tales como el IMSS, ISSSTE y de la propia Secretaría estatal de Salud. Pese a lo anterior se advierte una insuficiente cobertura de los servicios de salud

en el municipio. Así lo refiere el hecho de que el 45.79% de la población del municipio no es derechohabiente de alguna institución de salud pública. Esto revela una relación negativa entre cobertura de salud y márgenes de seguridad social. Del total de 38352 derechohabientes que se registran en el municipio, el 57.23% está asegurado por el IMSS, el 36.73% por el ISSSTE y tan solo el 9,4% cuenta con el Seguro Popular.

Recreación y Deporte

El fomento a la recreación y el deporte generan efectos virtuosos en los ámbitos de la conservación y el desarrollo de la salud física y mental de la población. Tiene sin duda impactos multiplicadores en las condiciones de bienestar tales como la prevención de problemas de salud, disminución de vicios sociales, mejoramiento de la convivencia social y canalización de la formación de individuos potencialmente más capacitados para incorporarse a las actividades comunitarias desde una perspectiva de cooperación y actitud colaborativas.

La red de recreación y fomento al deporte que se registra en el municipio de Tlaxcala revela la existencia de 15 asociaciones deportivas afiliadas al Instituto del Deporte de Tlaxcala que afilia a una población total de 11,455 deportistas.

La infraestructura deportiva en el municipio dado el crecimiento poblacional es hoy insuficiente. La red de espacios físicos deportivos registra la existencia de 4 instalaciones de uso múltiple, 2 módulos y 2 frontones públicos, así como de 3 gimnasios y 5 albercas de instituciones privadas. En los deportes de mayor concurrencia se registran el funcionamiento de 7 campos de fútbol, 12 canchas de básquetbol, 1 de tenis y 2 de fútbol de salón. Esto se complementa con la infraestructura deportiva de propiedad privada que se reduce a la existencia de 4 sitios para squash, 3 canchas de básquetbol, 1 de tenis y 2 de voleibol.

Pobreza, Migración y Rezago Social

El municipio de Tlaxcala no presenta una situación alarmante en cuanto a rezago social, en tanto si bien presenta algunas comunidades con alto grado de rezago, son minoritarias en cuanto al número total de poblaciones, y en cuanto a la población involucrada; sin embargo, en términos globales resulta preocupante el rezago educativo en materia de derechohabencia a programas de salud. El rezago educativo si bien es alto indica una tendencia a mejorar, en tanto el porcentaje de alumnos que asisten a la escuela, pareciera indicar una tendencia al abatimiento del analfabetismo. Sin embargo la

asistencia a la escuela no asegura el que los educandos permanezcan en la escuela hasta completar la educación básica.

Las localidades presentan grados diferenciales de rezago concentrándose las carencias en el Norte y el Este del municipio, fundamentalmente en las áreas rurales, que contrastan notoriamente con las urbanas donde se presentan las mejores condiciones, en relación con los indicadores considerados. La situación se repite al interior de las localidades cuando se observan las diferencias entre grupos sociales, y el rezago es proporcional al grado de urbanización.

El problema de la derechohabencia, resulta más complejo en tanto, los sistemas que tradicionalmente prestaban el servicio, fundamentalmente el ISSSTE y el Seguro Social, por una parte presentan problemas operativos y por la otra su tendencia a incorporar nuevos derechohabientes tiende a decrecer, por la disminución de plazas en el sector público y en el sector formal de la economía, donde los contratos temporales y la informatización inciden en que aun quienes tienen un trabajo remunerado no se incorporen al régimen del seguro. Las opciones propuestas en materia de salud en el contexto actual remiten a los seguros privados de gastos médicos, opción limitada a la población de altos ingresos, y el seguro popular, que hasta el momento ha demostrado limitaciones, por sustentarse sobre los servicios ya existentes de cierto ya saturados.

El tema del abatimiento del rezago, que en las políticas públicas actuales recurre a las acciones focalizadas, sectoriales, requiere de acciones integrales que consideren la unidad de la vida social, que implica retomar el concepto de inversión social, mediante acciones que potencien el capital social y las acciones colectivas.

El cálculo del rezago social, tema que ha sido fuertemente debatido en los medios políticos académicos, hasta el momento recurre a indicadores que priorizan o valoran satisfactores modernos o urbanos, que no siempre representan realmente el grado de satisfacción, pero que sobre todo aparecen como poco viables o poco recomendables desde una perspectiva de futuro no tendencial sino prospectivo para el análisis.

El municipio de Tlaxcala presenta bajos niveles de emigración y en términos de los circuitos migratorios intermunicipales es uno de los tres municipios de mayor rango de recepción. El acelerado proceso de tercerización y la concentración de los principales servicios públicos en la ciudad capital han generado una creciente atraktividad para los migrantes de la periferia rural y de los municipios de mayor rango de pobreza y rezago social. Destaca el fenómeno de la migración estacional comercial. Esto es, pequeños

comerciantes que acuden periódicamente a los tianguis que se establecen en diversos puntos de la ciudad capital y en la zona conurbada que por su acelerada expansión producen severos problemas de congestión vial que afectan al sistema de tránsito urbano que presenta una circularidad altamente vulnerable.

Grupos Vulnerables

Se reconoce y se define que los grupos vulnerables son aquellos que advierten poca capacidad de respuesta ante las amenazas que les presenta su medio ambiente. Dicha incapacidad de reacción ante los riesgos sociales están condicionados por factores tales como; los niveles bajos de ingresos que registran que los ubica en una condición de pobreza patrimonial, los bajos niveles educativos, la exclusión de los sistemas de salud y seguridad social, la precariedad de sus fuentes laborales cuando cuentan con ellas, la disminución de las oportunidades para acceder a los sistemas de educación y de recreación, cultura y deporte.

Entre los grupos sociales vulnerables se encuentran: las mujeres, los adultos mayores y los jóvenes. Cada uno de estos segmentos presenta características específicas propias de vulnerabilidad social. De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda, el municipio de Tlaxcala cuenta con una población femenil que asciende a 27,250 personas lo que representa el 32.53% del total de la población municipal insertas en el sistema educativo, en el mercado laboral y en las labores del hogar en condiciones precarias la mayoría de ellas. El municipio de Tlaxcala cuenta con un total de 3,929 personas de 65 años y más. De este total el 55.94% es de sexo femenino y padecen adicionalmente a la vulnerabilidad social tradicional las discriminaciones propias de su género. De acuerdo a datos del II censo de población y vivienda de 2005, en el municipio de Tlaxcala existe un total de 15,844 jóvenes que se encuentran entre los 15 a 24 años de edad que representan el 18.91 % de la población total. Este grupo vulnerable padece entre otras cosas graves problemas de desempleo, exclusión a los sistemas de seguridad social, y fuertes signos de desintegración y marginación social.

Problemas Estratégicos

Como resultado del diagnóstico elaborado destacan los siguientes problemas por subsector:

Educación y cultura

Pese a que la cobertura en el municipio está entre las más altas de todo el estado y los indicadores de eficiencia Terminal en todos los niveles destacan en el conjunto estatal por sus buenos resultados se puede advertir que el sistema de escuelas urbanas tienen mejores condiciones de infraestructura que las que se encuentran en la periferia rural y suburbana. Estamos ante un problema de insuficientes condiciones de mantenimiento y de deterioro físico de las escuelas en su conjunto que se agrava de una zona escolar a otra.

Salud

El municipio de Tlaxcala destaca por su cobertura de salud y por concentrar el mayor número de instituciones especializadas de atención a la salud. Sin embargo se identifica que la demanda rebasa a la oferta institucional y la presión de la primera tiende a la pérdida de calidad y calidez en la atención y los servicios médicos que ofrecen los sistemas de salud pública.

Recreación y deporte

Se distingue en la zona urbana y periurbana por un lado, el deterioro y la falta de calidad de los espacios deportivos y de recreación y por el otro la carencia total de espacios públicos dedicados a la recreación y el deporte públicos. Este es sin duda un déficit social que genera repercusiones múltiples a nivel de las relaciones y la cohesión social. El crecimiento anárquico de zonas habitacionales no contempló la asignación de espacios recreativos y por ende menos espacios destinados a fines deportivos. Los jóvenes y la familia son los segmentos que más padecen este inaceptable problema.

Pobreza y rezago social

El municipio de Tlaxcala no presenta altos niveles de marginación social. Sin embargo esto no obsta para que la diferenciación entre los estratos de ingreso genere formas de exclusión social que son inaceptables. La desigualdad social más que el problema de la pobreza es el fenómeno más relevante que se advierte. Las tendencias a la polarización y al distanciamiento social y la ampliación de la brecha de oportunidades aparecen como el principal nudo crítico que se tiene que afrontar.

Grupos Vulnerables

Entre las expresiones más intensas de cómo se advierte el fenómeno de la desigualdad social en el municipio de Tlaxcala destacan la carencia de oportunidades para los

segmentos de Jóvenes, Adultos Mayores y Discapacitados. El municipio de Tlaxcala no ha podido revertir las inercias predominantes en materia de política de atención a estos grupos vulnerables. Se mantienen las estrategias atencionistas y asistencialistas que no resuelve las expectativas y las demandas de los mismos.

4. Misión

Ser un gobierno honesto, transparente, eficiente y eficaz; que integre los esfuerzos y talentos de los actores de la sociedad para realizar estrategias y acciones con objetivos claros que mejoren los niveles de calidad de vida, sin distinciones partidistas, con tolerancia y sensibilidad para escuchar a aquellos grupos sociales que piensan diferente, motivando la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales del municipio y su entorno regional.

5. Visión

Consolidar un municipio en el que el beneficio a la población sea la prioridad de toda acción pública, con una sociedad con conciencia plena de su importancia para la transformación social, que se involucre y participe en las tareas gubernamentales para generar oportunidades de desarrollo para todos, en los distintos ámbitos sociales y con respeto al medio ambiente.

6. Presentación de ejes rectores

6.1. Posibilidades de desarrollo económico y generación de oportunidades de empleo

El eje temático de Promoción del Desarrollo Económico integra sugerencias y estrategias orientadas a que el H. Ayuntamiento intervenga de manera directa e indirecta en la superación de los principales problemas económicos del municipio. En el capítulo de diagnóstico se identificaron varios problemas de tipo económico, dentro de los cuales destacaron: 1) la falta de empleo para la población; 2) baja presencia de industrias, comercios u otro tipo de unidades económicas demandantes de mano de obra y 3) la falta de financiamiento barato y oportuno para emprender o consolidar micro, pequeñas y medianas empresas.

Las sugerencias y estrategias de este capítulo surgen a partir de los tres problemas señalados tomando en cuenta los siguientes elementos:

- a) Los problemas económicos que ocurren en el municipio requieren de un H. Ayuntamiento propositivo y creativo, dispuesto a ser uno de los actores más importantes para detonar y consolidar procesos de desarrollo económico desde su territorio.
- b) Si bien los recursos económicos que dispone el municipio son insuficientes para invertir en iniciativas locales de desarrollo económico, el H. Ayuntamiento no está impedido para mejorar los niveles de ingresos fiscales y desempeñar el papel de promotor y gestor de este tipo de iniciativas.
- c) Se privilegia el trabajo conjunto del H. Ayuntamiento con instituciones del Gobierno estatal y federal, así como con organismos no gubernamentales y la iniciativa privada que convergen en el territorio municipal, a través de programas y proyectos dirigidos a la población que realiza actividades económicas.
- d) Se parte de la premisa que las micro, pequeña y medianas empresas son las principales fuentes generadoras de trabajo para la población (de hecho las estadísticas así lo demuestran) y por lo tanto debe privilegiarse su apoyo ya que también es frecuente que éstas aprovechan los recursos naturales, humanos y económicos del territorio donde se ubican.

6.2. Bienestar y desarrollo social incluyente

Este eje temático contiene las estrategias que pueden contribuir a resolver los problemas más relevantes y prioritarios que actualmente se viven en esta materia en el municipio de Tlaxcala.

Para la elaboración de este documento fue necesario definir previamente el concepto de desarrollo social, precisar los *ítems* o rubros que lo componen, identificar la población objeto, establecer un procedimiento para la selección de los problemas municipales más relevantes en materia de desarrollo social, y formular las estrategias idóneas para su resolución, sin olvidar que tanto los problemas identificados como las estrategias sugeridas, tienen una estrecha correlación con el desarrollo económico y las políticas públicas para el cuidado del medio ambiente en el estado de Tlaxcala.

El *desarrollo social* puede entenderse como la política social que garantiza el acceso a la educación, cultura, salud, vivienda digna, recreación y deporte, contribuyendo al combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales.

Población objeto: Aunque la política de desarrollo social se dirige a la población en general, contempla de manera especial, a los grupos sociales vulnerables localizados en áreas de alta marginación así como los que viven en pobreza alimentaria, de capacidades o patrimonial; mujeres, jóvenes, adultos mayores o de la tercera edad y personas con capacidades diferentes.

Los componentes del desarrollo social reconocidos como tales, son:

- Educación y cultura
- Salud
- Recreación y deporte
- Hogar y vivienda
- Migración
- Minorías y grupos vulnerables
- Pobreza y rezago social

6.3. Desarrollo urbano-rural y protección al ambiente con visión de largo plazo

Los recursos naturales, su apropiación, aprovechamiento y distribución son la base material que históricamente ha contribuido a la cohesión territorial, de ahí que en su oferta-demanda sea fundamental para el desarrollo de las actividades productivas a partir de las cuales la población se apropia de determinado territorio, llámese urbano y/o rural, siendo este finalmente un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la Región, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en ella.

En este sentido, una estrategia para promover el Desarrollo Urbano Rural tiene el propósito según un concepto de desarrollo basado en una economía territorial que potencialice su competitividad y disponibilidad tecnológica, reduzca la desigualdad de las oportunidades de empleo, ingreso y acceso a la infraestructura socio-económica, fomentando la gestión del conocimiento, cooperación y la responsabilidad consciente y compartida de su población que surge como una propiedad emergente, esto es, un proceso global que surge de la dinámica no lineal de las interacciones locales, y que genera procesos globales-a-locales que modulan la dinámica general del sistema “arriba-hacia abajo” y “abajo-hacia arriba” y hacia los lados así a través de dos objetivos complementarios:

a) Identificar y promover la selección de los espacios más dinámicos de la economía, sus potencialidades productivas y el empoderamiento de los actores locales, desarticulando los factores que generan asimetrías en la distribución de la riqueza través del aprovechamiento racional de los bienes y servicios que brinda la naturaleza y la generación de empleo y

b) Fortalecer una dinámica territorial que transforme sus tradicionales -y últimamente recrudescidas- asimetrías a partir de una incorporación cualificada de sus regiones periféricas, promueva la equidad y disminuya las pobrezas alimentaria y de capacidades mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población económicamente vulnerable.

Si bien se sabe que los actores, individuales, corporativos, colectivos, públicos y privados, configuran, el diseño de la estrategia planteada se basa en lo que y consideran los

actores base a quien va dirigida la estrategia de Desarrollo Urbano Rural son las localidades, divididas en tres categorías:

- a) Rurales, cuyo número de habitantes, infraestructura y acceso a servicios públicos, capital humano y social así como su habilidad técnica y capital financiero sólo son suficientes para generar empleo de actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura y minería). En estas localidades al mismo ritmo que aumenta el número habitantes en busca de empleo, el ingreso per cápita es menor a 2 salarios mínimos y el porcentaje de su PEA dedicada al sector primario disminuye aunque en números absolutos está en aumento, por lo que éste es prioritario. Una característica adicional, es que este tipo de territorio se erige como el primer gestor del patrimonio ambiental
- b) Localidades en transición, aquellas donde las características de la población y servicios ofertados permite que la demanda de empleo se pueda atender con oportunidades de trabajo en cualquier actividad productiva.
- c) Localidades urbanas, entendidas como aquellas donde las actividades productivas secundarias y terciarias han desplazado al sector primario como principal sector productivo.

Coinciden en que para lograr esta concepción de lo territorial, se debe partir de una concepción articulada en la dependencia de recursos naturales locales y su aprovechamiento con fines de redes de comunicación para unir los diferentes puntos del territorio, por lo que es necesario la identificación o determinación de polos de desarrollo, los cuales deben ser seleccionados sobre la base de relaciones funcionales y actividades productivas comunes que se desarrollan en ellas.

Así mismo es necesario considerar la existencia de desequilibrios mismo que pueden conducir a situaciones social y políticamente explosivas. Por tanto, resulta conveniente tenerlos presentes y vigilar el equilibrio satisfactorio a los ojos de la sociedad local.

Un tercer elemento es considerar a la transferencia horizontal de tecnología como enfoque central de la asistencia técnica a los municipios. La investigación y la asistencia técnica deberían desplegarse a partir de reconocer y valorar el aprendizaje construido empírica y espontáneamente desde lo local.

1. Determinadas directamente por la base de recursos naturales.

2. De transformación.

3. De servicios de apoyo a la producción.
4. Las determinadas por el mercado local.
5. Relacionadas con la provisión de servicios a las personas.
6. Relacionadas con la provisión de servicios públicos y financieros

6.4. Servicios públicos eficientes y de calidad

El servicio público municipal es la prestación que el gobierno municipal, como parte integrante del Estado mexicano, presta al ciudadano/usuario y adopta dos tipos: servicio público básico y servicio administrativo. Los primeros comprenden enunciativamente los indicados por el Art. 115 constitucional, mientras los segundos pueden ejemplificarse por el registro civil, el cobro de predial o la licencia de funcionamiento comercial. Sin embargo, hay una tendencia nacional a incrementar los servicios de la agenda de política pública municipal, incluyendo aspectos como salud y educación (Cabrero, 2003). La prestación de los mismos debe considerarse estratégica para el gobierno del municipio y lograr la calidad de vida y comodidad de los ciudadanos, al margen de la naturaleza de su gestión (directa, concesionada o conjunta con la sociedad). Como plataforma sin la que no es posible hablar de un desarrollo armónico y durable, su prestación requiere buscar la eficiencia mediante el flujo adecuado de los recursos para conseguir la cobertura total del territorio municipal, y mejorar cada punto de la estructura de su prestación mediante acciones innovadoras; buscando que eficiencia y calidad se expresen en una mezcla estratégica de los aspectos técnicos, administrativos, ecológicos y sociales.

Implantar las estrategias de una prestación eficiente y de calidad de estos servicios, para el logro adicional de su durabilidad y la solidaridad social, requiere partir de “elementos mínimos para la acción” (Arellano, 2004) que formen una plataforma básica con efectos “sinérgicos”.

Dentro de tales elementos para la eficientización de los servicios se encuentra la actualización tanto de padrones de usuarios como de tarifas; especialmente de aquellos servicios con vocación comercial. Esta fase aseguraría atacar en el corto plazo la endémica situación financiera que impide ampliar la cobertura, mantenimiento y modernización de los servicios en red. Toda vez que permite contar con la adecuada y

suficiente infraestructura y el equipo mecánico, técnico y administrativo, necesarios en el tiempo.

La implantación de los elementos para la calidad acompaña a los de la eficiencia. Una atención esmerada y ágil a los usuarios es indispensable, por lo que se requieren de estructuras organizacionales profesionalizadas, capaces de emitir indicadores que permitan mejorar la prestación a nivel de usuarios: la información de calidad es el insumo para la prestación eficiente. La reglamentación de los servicios es indispensable en un esquema de calidad, pues otorga claridad, y confianza, a la relación gobierno/prestador-ciudadano/usuario. No menos importante es una política de equilibrio fiscal de los servicios, que libere por un lado al presupuesto municipal y que por otro libere al gobierno municipal del clientelismo que agobia las estructuras del poder público.

Finalmente, el círculo se cierra en la medida que eficiencia y calidad posibilitan la durabilidad de los servicios: al dejar de financiar otras áreas de la gestión municipal al mismo tiempo que no distraen los recursos de políticas sociales y, al contar con recursos para políticas complementarias de disminución de impacto ambiental para drenaje adecuado, saneamiento y disposición adecuada de residuos. Así como la solidaridad: con apoyos a los menos favorecidos o en estado de vulnerabilidad, mediante la aplicación de los principios de generalidad, igualdad y continuidad en la prestación de un servicio. La liberación del presupuesto general de la carga de servicios a vocación comercial, permite eficientar los servicios de como el de la policía, en la medida que se liberan partidas presupuestales.

6.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal

Este Eje pretende atender los problemas de la ciudad a través de esfuerzos compartidos y decisiones ajustadas a los recursos disponibles y respuestas gestadas en el seno de la sociedad que sean viables técnica, financiera, política, social y económicamente en estricta concordancia con el enfoque de la Gobernanza el cual parte de reconocer, como premisa fundamental, la vinculación e interdependencia entre la sociedad y su gobierno.

Con base en la Gobernanza la relación entre los gobernantes y la sociedad viene a reconfigurarse en un modelo de interacciones constantes con el afán de incluir a todos los

grupos sociales y empresariales en la conformación del rumbo y del actuar efectivo de la autoridad. Así, la vieja división entre el sector público y el privado, entendidos como entidades totalmente separadas y ajenas en sus terrenos de acción, en la Gobernanza dichos sectores trabajan de forma paralela para retroalimentarse e impulsar el desarrollo político, económico y principalmente el social.

De igual modo, el papel de la Administración Pública Municipal debe de reconfigurarse para asumir este nuevo proceso directivo de la sociedad que le permita satisfacer las necesidades actuales a las que se enfrenta; solventar las necesidades vigentes de la sociedad en forma eficiente y eficaz pero sobre todo, ser capaz de fomentar y consolidar canales de comunicación e identificación entre los ciudadanos y los gobernantes.

En el ámbito municipal la Gobernanza consiste en impulsar una gestión institucional responsable con la participación de todos los actores, un gobierno eficiente y eficaz que promueva acuerdos, perfile proyectos viables, haga coincidir recursos e iniciativas, respete y haga respetar el Estado de Derecho, maneje los recursos públicos con transparencia, eficacia y rinda cuentas. Hace referencia a un gobierno que busca construir un proceso de dirección de la sociedad, que comunica sobre la base de un intercambio de recursos para la adopción de proyectos comunes y que, en esta medida, requiere desatar mecanismos que fortalezcan la capacidad de innovar.

Para ello, se requiere de un gobierno fuertemente anclado en la participación ciudadana, que realiza su ejercicio administrativo cercano a la gente, dando cauce a la democracia participativa incluyente y con una permanente comunicación con la sociedad, con respeto a la diversidad de intereses expresados en el mosaico municipal; un gobierno comprometido con los ciudadanos, que rescate la participación de los mismos para decidir las obras significativas en su colonia y los grandes proyectos de desarrollo urbano de la ciudad; un gobierno que promueva e instrumente mecanismos democráticos de participación ciudadana que generen una nueva relación con los distintos actores y ámbitos municipales.

Para lograrlo la Administración Pública Municipal debe:

Invitar a los sectores sociales y productivos, a las organizaciones civiles y a los actores políticos del municipio, a sumarse a este proyecto, cuya idea esencial es impulsar el desarrollo integral del municipio, con una visión de largo plazo que garantice su

continuidad para resolver de raíz los problemas que la dinámica del crecimiento nos plantea.

Modernizar y reformar la Administración Pública Municipal a través de acciones que den paso a la Participación Ciudadana.

Formalizar mecanismos que garanticen la participación de grupos económicos, sociales y políticos de la ciudad, en el desarrollo de proyectos públicos.

Fortalecer al gobierno por su vinculación y cercanía con la población, por su vocación para servir y capacidad para atender y resolver las demandas de los diferentes sectores de la sociedad.

En suma, lograr una eficiente, eficaz y transparente suma de actores y suma de recursos.

6.6. Fortalecimiento y gestión estratégica del sistema municipal de planeación democrática

La planeación es un proceso mediante y a través del cual se alinean los grandes propósitos de los gobiernos en su afán por alcanzar procesos de cambio social planeado. México, sus regiones y sus municipios cuentan con una vasta experiencia en la promoción de procesos de planeación democrática. Estos ejercicios se enmarcan y se norman desde el Sistema Nacional de Planeación Democrática. De este marco institucional se desdobra la operación y funcionamiento de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática y sus contrapartes los Sistemas Municipales de Planeación Democrática.

En atención de los cambios producidos en el escenario de las relaciones intergubernamentales en las últimas décadas y la tendencia progresiva en la recuperación de competencias del orden de gobierno municipal se puede prever una revitalización de los espacios de participación de los grupos sociales proactivos en el desarrollo municipal. Los gobiernos municipales requieren hoy, responder a los desafíos que le impone una sociedad local cada vez más diversificada, plural y politizada que demanda nuevos espacios de participación y los canales funcionales para integrar sus aspiraciones y sus demandas.

El espacio estratégico para dar esta respuesta es sin duda el Sistema Municipal de Planeación Democrática cuyo órgano eje es el Comité de Planeación del Desarrollo

Municipal. Estamos ante la necesaria traducción de las normas que regulan la participación social a las acciones de fortalecimiento de la participación de las pistas que permitan hacer convergen en un solo sentido y con una misma pretensión los esfuerzos de la sociedad municipal y los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

De aquí que la coordinación, la concertación, la concurrencia y la transversalidad se propongan como las estrategias para traducir en realidades las aspiraciones de participación de las sociedades locales y el fortalecimiento de los Sistemas Municipales de Planeación Democrática encuentren un nuevo sendero de pertinencia social y gubernamental

7. Estrategias para el desarrollo

7.1. Posibilidades de desarrollo económico y generación de oportunidades de empleo

1. Posibles rubros presupuestales del municipio de Tlaxcala como fuente interna para financiar acciones de desarrollo económico local

Para emprender acciones de promoción y apoyo a la actividad económica local se requiere de la determinación de fuentes de financiamiento tanto externa como interna al municipio. En esta parte revisaremos algunos rubros presupuestales donde se podrían eventualmente localizar recursos para el fomento económico y productivo del municipio de Tlaxcala y, con él, emprender procesos de reactivación del empleo, sobre todo a través de la creación y/o reactivación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el municipio. Tal revisión se hará sobre la base de los 36 conceptos que reportan las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2009), y son: acciones sociales, adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), adquisición de bienes muebles e inmuebles, amortización, aplicación de recursos federales y estatales, aportaciones federales, aprovechamientos, ayudas, contribuciones de mejoras, derechos, deuda pública, disponibilidad final, disponibilidad inicial, egresos brutos, egresos netos, financiamiento (deuda pública), gastos menores, impuestos, ingresos brutos, ingresos netos, ingresos propios, intereses, comisiones y gastos de la deuda, inversión financiera, materiales y suministros, obras públicas, otros egresos, otros ingresos, participaciones federales, por cuenta de terceros (egresos), por cuenta de terceros (ingresos), productos, recursos federales y estatales a municipios, servicios generales, servicios personales, subsidios y transferencias.

De los 36 conceptos mencionados hemos seleccionado 5, bajo el criterio de su asociación con la función de promoción municipal al desarrollo económico, para realizar aquí un breve análisis de la evolución de éstos en los 7, 8 ó 9 últimos años. Estos 5 conceptos, tal como se aprecia en el cuadro 7, refieren en su totalidad a elementos de importancia que relacionan el fomento económico con la facultad de disponer de recursos internos para ello tales como: recursos existentes disponibles, montos que otorgan los gobiernos para apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros y, en general, el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

Cuadro 7. Rubros a partir de los cuales el municipio puede disponer de recursos económicos

Disponibilidad final	Recursos existentes al final del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y municipios. Por ejemplo: efectivo en caja y bancos, y los documentos de cobro inmediato.
Subsidios	Asignaciones que los gobiernos otorgan, por medio de las dependencias y entidades, a los diferentes sectores de la sociedad para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, con el propósito de apoyar sus operaciones, mantener sus niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.
Transferencias	Traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía o a otros niveles de gobierno, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.
Ayudas	Asignaciones que los gobiernos otorgan a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos.
Aplicación de recursos federales y estatales	Son los recursos concedidos por la federación y los estados a los municipios, para el cumplimiento de sus objetivos de política económica. Contablemente es la salida del origen de los recursos.

Fuente: INEGI (2009). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp>.

Respecto a la *disponibilidad final*, ésta refiere a recursos disponibles al final del ejercicio fiscal que son susceptibles de destinarse a la promoción y el fomento de las actividades económicas municipales considerando a éstas como una medida de ejecución obligatoria del municipio.

El municipio de Tlaxcala ha reportado cifras importante en este concepto en los últimos años. La mayor cifra de recursos en la presente década en este concepto la registró en el año 2006 con 25' 201, 40 pesos, y en el año 2007, que es el último año del que se dispone información, siguió siendo importante y ascendió a 9' 151, 214 pesos.

Cuadro 8. Disponibilidad final (pesos)

Municipio	Año de referencia								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tlaxcala	2,046,972	728,106	ND	1,970,027	2,681,153	8,533,747	25,201,240	9,151,214	ND

Fuente: INEGI (2009). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp>.

Los conceptos de *subsidios, transferencias y ayudas* son los que más se asocian con la posibilidad de asignar recursos por parte del gobierno local, a través de las distintas dependencias y entidades, para apoyar la reactivación de la economía local a través de estímulos al consumo, producción y comercialización de bienes o servicios, motivando la inversión con el fomento a las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

En estos conceptos el municipio de Tlaxcala ha venido registrando importantes ascensos desde el año 2002, lo cual muestra la tendencia efectivamente recurrente del uso de recursos destinados a los fines mencionados. La mayor cantidad se registró en el año 2003 con 13' 373, 338 pesos y, aunque en los dos últimos años no hay cifras con qué evaluar, este concepto parece sostenerse en cantidades altas ya que en el año 2007 se registró un total de 12' 148, 304 pesos.

Cuadro 9. Subsidios, transferencias y ayudas (pesos)

Municipio	Año de referencia								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tlaxcala	1,253, 357	1,748,592	11,301,656	13,373,338	10,991,766	9,643,282	9,822,627	12,148,304	ND

Fuente: INEGI (2009). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp>.

Otro de los conceptos de importancia con que cuenta el municipio para organizar sus fuentes internas de financiamiento de actividades de promoción y apoyo a la dinámica económica local, son los recursos que le trasladan la federación y el Estado para el cumplimiento de sus objetivos de política económica. En consecuencia, tales actividades de promoción y apoyo a la dinámica económica deben estar inmersas o consideradas explícitamente en la política económica del municipio.

Para analizar la tendencia de comportamiento del municipio en este concepto no hay suficiente información, y no por no haber aplicación de recursos sino porque tal información, por alguna razón, no fue captada para otros años más que para los años 2001 y 2002; sin embargo, las cifras correspondientes a tales años revelan una magnitud importante de operaciones en este concepto.

Cuadro 10. Aplicación de recursos federales y estatales (pesos)

Municipio	Año de referencia								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tlaxcala	ND	5,872,887	7,870,467	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: INEGI (2009). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp>.

ND= No disponible.

Una consideración importante de nombrar aquí es el hecho de advertir hasta dónde jugará el municipio o ayuntamiento el papel de reactivador promocional y de apoyo a la actividad económica local junto con la generación de empleos en sectores específicos de la economía local y de la población.

Sobre esto último podría mencionarse que las prácticas habituales de reactivación económica local del gobierno municipal se realizan comúnmente a través de concesiones y participación mixta o exclusiva en pequeña escala donde no se generan utilidades. Sin embargo, sí puede el gobierno local promover la dinámica económica local priorizando sectores económicos, tamaños empresariales y población objetivo en términos de niveles de empleo y focalizando acciones. Va en esta medida la propuesta que se realiza en este apartado relacionada con el rescate de capacidades locales en sectores económicos y

poblacionales menos favorecidos en el acceso del crédito comercial, y es también en el mismo sentido que se propone el desarrollo de las MIPYMES y el rescate del sector productivo artesanal en el municipio.

2. Financiamiento para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a partir de recursos externos

A partir de los problemas identificados en el municipio de Tlaxcala en el año 2008, la falta de financiamiento ágil, barato y oportuno para empresas pequeñas y medianas, fue uno de los más destacados por la población, sobre todo por los actores municipales y de comunidad con quienes se realizaron talleres participativos (grupos focales). De allí que este apartado presenta una estrategia orientada a colaborar en la identificación de fuentes de financiamiento y en la formulación de acciones encaminadas a facilitar el acceso a crédito y otros servicios financieros que demandan las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES).

a) Objetivos

Contribuir a que la población con MIPyMES o con ideas de inversión productiva acceda a crédito barato y oportuno para aplicarlo en sus negocios.

Promover la integración de sociedades cooperativas entre los empresarios con la finalidad de crear su propia fuente de financiamiento.

b) Metas

A partir de la intervención del H. Ayuntamiento:

Al término del primer año, realizar cuando menos dos procesos de vinculación entre micro, pequeños y medianos empresarios para que éstos accedan a las fuentes de financiamiento gubernamentales y no gubernamentales.

En el mediano plazo (a partir del segundo año de la administración) promover la integración de una fuente de financiamiento alternativa, la cual implique aportaciones económicas de empresarios e instancias gubernamentales y no gubernamentales vinculadas a la creación de intermediarios financieros.

c) Posibles fuentes de financiamiento

Instituciones gubernamentales, la banca comercial, organizaciones de ahorro y crédito popular y microfinancieras (ver anexo).

d) Destinatarios

Micro, pequeñas y medianas empresas cuyo origen e integración sea prioritariamente con personas del municipio de Tlaxcala, con experiencia en las actividades económicas que desempeñan o van a desempeñar.

e) Esquema de funcionamiento de la propuesta

Proceso de atención y vinculación con los empresarios

Se propone que al interior de la dirección de desarrollo económico del H. Ayuntamiento se integre una oficina de coordinación, principalmente liderada por los Consejos Municipales existentes, cuyas funciones serían:

- a) Establecer vínculos con los secretarios técnicos de los diversos Consejos Municipales con la finalidad de consolidar información sobre las demandas de financiamiento de la población, propiciar reuniones de coordinación de acciones entre los diferentes consejos, facilitar el acceso de los Secretarios Técnicos a información de fuentes de financiamiento gubernamentales y no gubernamentales, entre otras acciones.
- b) Captar información de las diferentes fuentes de financiamiento para MIPyMES, con la finalidad de tener una cartera de instituciones, organizaciones y programas de servicios financieros a los cuales los emprendedores pueden acceder.
- c) Explorar la posibilidad de atender las peticiones de los empresarios a través de los diferentes consejos.
- d) Servir de vínculo entre los empresarios y las instituciones u organismos que ofrecen servicios financieros, gestión, capacitación y asesoría vinculada a la producción de bienes y servicios.

Sugerencias para priorizar financiamiento a MIPyMES

- a) Que el emprendimiento tenga algún proceso de innovación ya sea en procesos de producción, en mecanismos de comercialización de productos o en procesos de organización.
- b) La conservación y/o el aumento de fuentes de trabajo, procurando que éstas no sean precarias; es decir que los trabajadores tengan acceso a seguridad social, un salario seguro y otras prestaciones que por ley tengan derecho.
- c) La presencia de procesos encaminados a la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

Proceso de gestión del financiamiento y acompañamiento a las MIPyMES

1) *Financiamiento a partir de fuentes externas a los solicitantes*

Varios estudios realizados han demostrado que el dinero no es suficiente para que las MIPyMES permanezcan operando y mejoren el bienestar de las familias. De allí que es pertinente realizar un diagnóstico de la microempresa, la pequeña empresa o mediana empresa, con la finalidad de reconocer lo siguiente: las capacidades de quienes las conducen, los mecanismos de organización, la disponibilidad de activos (infraestructura, equipo, terrenos, etc.), las estrategias de comercialización de los productos, las redes de colaboración con otras empresas, los márgenes de utilidades, los servicios de asesoría y capacitación que disponen, entre otros aspectos.

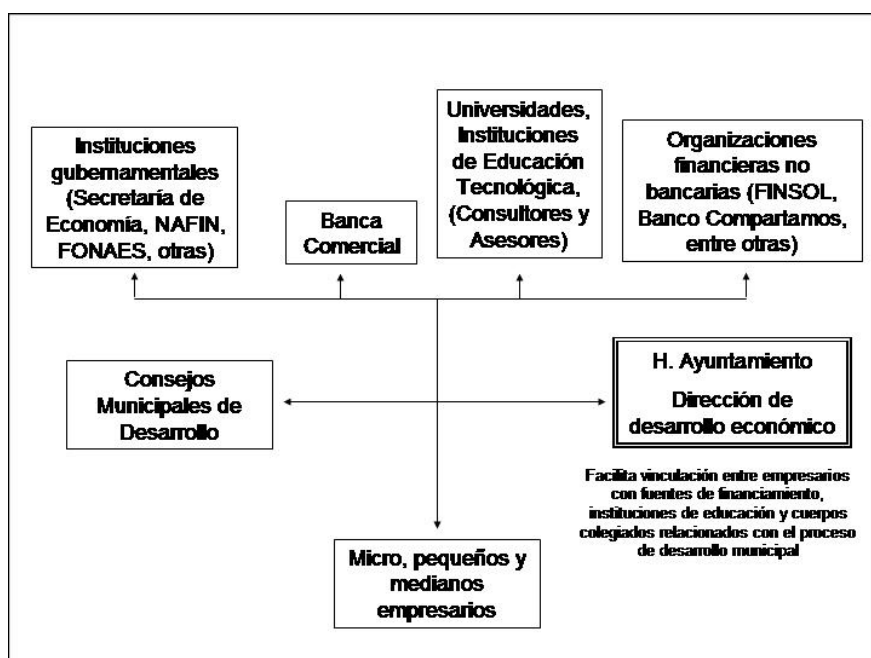
Si a partir del diagnóstico se determina que una de las principales debilidades de la empresa de estudio es la falta de financiamiento, entonces la siguiente etapa es construir (de manera conjunta con la gente que conduce la empresa) lo que se ha llamado el Plan de Negocios, es decir, proyectar a futuro el funcionamiento de la empresa para que a partir de la inversión de algún crédito se planee el cómo y el cuánto se va a producir, el cuánto y cómo se debe vender el producto, las necesidades de capacitación y asesoría para reducir la incertidumbre de la empresa y definir las estrategias de venta.

También existe gente especializada en la realización de los Planes de Negocios. Nacional Financiera (NAFIN) y la Secretaría de Economía han diseñado hasta manuales de cómo hacer los Planes de Negocios, pero es preciso señalar que la experiencia dice que los Planes de Negocios en ocasiones no corresponden a la realidad de los empresarios y sólo se hacen para cumplir con el requisito y obtener el financiamiento. A futuro esto es frecuente que derive en el cierre de las MIPyMES y en la desacreditación del despacho o consultor particular que hizo el Plan.

También varios estudios han demostrado que la aplicación de créditos en una empresa debe ir acompañada de procesos de asesoría y capacitación especializada en aquellos aspectos que el diagnóstico haya identificado como prioritarios. Incluso el diagnóstico puede arrojar resultados en los cuales el principal problema no sea la falta de crédito, sino las malas estrategias de comercialización o la falta de asesoría para la reducción de costos de producción, entre otros aspectos. Cuando esto sucede, entonces es mejor la intervención de asesores especialistas que contribuyan a resolver el problema. Sin embargo, la intervención de asesores y/o capacitadores cuesta y para esto también existen fuentes de financiamiento a las cuales los microempresarios pueden acceder (ver anexo).

Es pertinente dejar claro que el papel de los H. Ayuntamientos sea de colaborar en la gestión de servicios, ya sea de crédito o en el pago de asesoría o capacitación, de tal manera que el H. Ayuntamiento sea un facilitador en la gestión del financiamiento (figura 3). Esta tarea es necesaria que la hagan especialistas y gente con experiencia, de allí que se recomienda que el encargado o encargados de vincular a empresarios con instituciones, organismos de financiamiento, los consejos de desarrollo y asesores sea gente con conocimientos en desarrollo empresarial y en el marco institucional y normativo de gestión de MIPyMES.

Figura 3. Esquema de intervención del H. Ayuntamiento para facilitar el acceso de MIPyMES a financiamiento



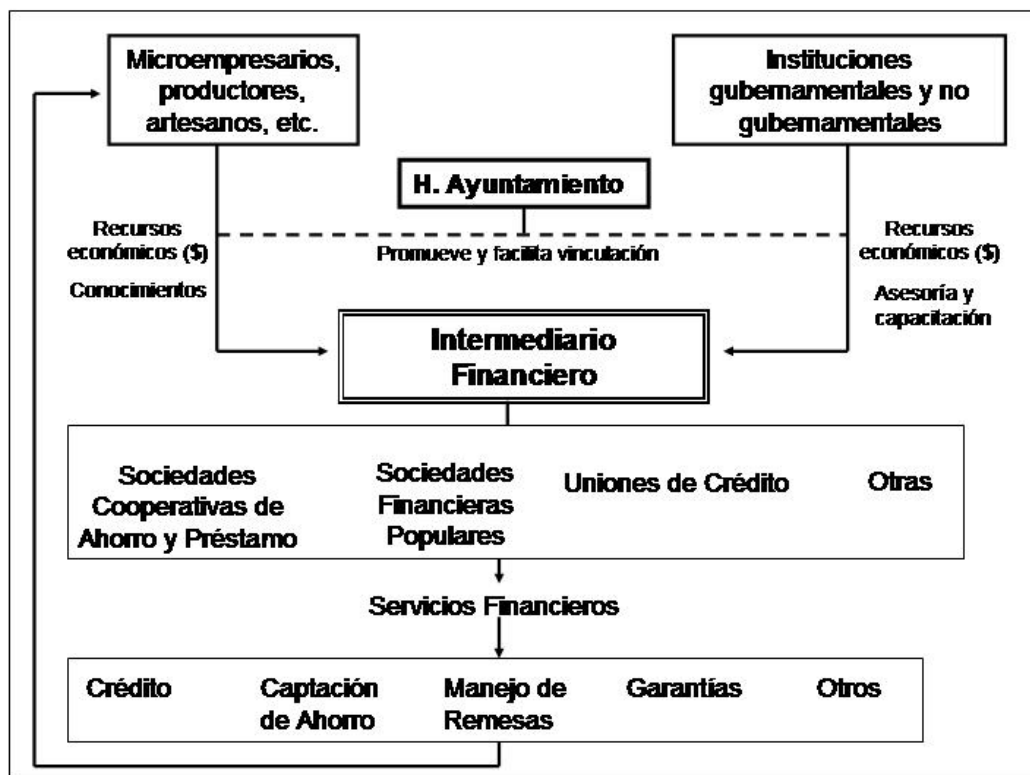
Fuente: elaboración propia.

2) Integración de fuentes alternativas de financiamiento

El financiamiento no siempre tiene que ser externo a las MIPyMES o a los emprendedores de iniciativas productivas. En la actualidad es viable la participación de los solicitantes de financiamiento con recursos económicos en los procesos de integración de fuentes financieras que implica la mezcla de recursos entre los beneficiarios e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Existe el marco legal que norma las iniciativas de este tipo y también hay varias instancias que promueven la creación de los llamados “intermediarios financieros”, los cuales son sociedades o grupos de personas físicas o morales con servicios financieros diversos tales como captación de ahorro, otorgamiento de crédito, manejo de remesas, seguros de vida, entre otros, los cuales tienen la capacidad de recibir préstamos y apoyos económicos de diversas instituciones que se suman a las aportaciones que pueden hacer ellos mismos, con la finalidad de otorgar crédito para actividades productivas, financiar garantías y hasta captar ahorro si la figura asociativa se los permite (figura 4).

Figura 4. Esquema para facilitar la creación de intermediarios financieros a partir de la mezcla de recursos económicos



Fuente: elaboración propia.

Algunas de las instituciones que apoyan estas iniciativas son la SAGARPA con el Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), el cual también involucra a organismos internacionales. El objetivo de este proyecto es promover el acceso de la población de escasos recursos del medio rural a servicios financieros

integrales (no sólo microcrédito), sino también captación de ahorro, remesas, entre otros (SAGARPA, 2009).

La Financiera Rural, a través del Programa de Apoyo a Intermediarios Financieros Rurales (IFR), ha establecido como objetivo específico identificar, desarrollar e implementar en un conjunto de entidades financieras rurales de diversas formas de organización, un modelo de gestión capaz de canalizar en forma sostenible y replicable servicios financieros a pequeñas y medianas empresas rurales. Apoya con actividades de capacitación y asesoría a los productores que decidan organizarse o constituirse como IFR y con préstamos para que formen parte del capital financiero (Financiera Rural, 2009).

El FONAES también tiene un programa denominado Apoyo para el Desarrollo y Consolidación de la Banca Social, el cual consiste en otorgar apoyos económicos para promover el desarrollo y la consolidación de la banca social a su población objetivo y las figuras a crear las han llamado Empresas Sociales de Financiamiento. El apoyo puede ser en efectivo y en especie a través de asesoría y capacitación para consolidar este tipo de empresas o para emprender una nueva (FONAES, 2008).

Los FIRA también tienen el programa de apoyo a la creación y/o consolidación de Intermediarios Financieros, los cuales primordialmente son dispersores de crédito para productores ubicados en ciudades pequeñas y áreas rurales.

De manera semejante al primer esquema de financiamiento, el H. Ayuntamiento fungiría como promotor y facilitador de los procesos de vinculación entre solicitantes de financiamiento y las instancias que apoyan la creación de intermediarios financieros (figura 3).

3. El papel del H. Ayuntamiento para generar un buen ambiente de negocios

La atracción de capital económico privado y no privado para invertir en actividades económicas, no depende necesariamente de la disponibilidad de dinero. El crear un contexto municipal favorable para que las MIPyMES, los productores agropecuarios y en general cualquier persona invierta es básico. Las condiciones que favorecen un “buen ambiente para realizar negocios” sin duda están relacionadas con el disponer de infraestructura carretera, medios de transporte, servicios de salud, servicios de agua potable, electricidad, niveles educativos, entre otros. Pero ahora el sector empresarial también toma en cuenta otros elementos en donde los H. Ayuntamientos pueden intervenir directamente para volver más atractivo al territorio municipal para invertir y realizar negocios.

El estudio realizado por el Instituto Mexicano de la Competitividad A. C. en el año 2008, el cual proviene del sector empresarial, demuestra que hay otras variables básicas que influyen de manera determinante. Se incorporaron 120 indicadores para determinar el índice de competitividad estatal, dentro de los cuales vale la pena destacar la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad, la incidencia delictiva, el índice de corrupción y buen gobierno, la duración de procedimientos mercantiles, la transparencia del gobierno, el índice de eficiencia en la ejecución de sentencias, entre otros. Los resultados arrojaron que el estado de Tlaxcala ocupó el penúltimo lugar en competitividad, debido a que los indicadores de transparencia, el índice de corrupción y buen gobierno, la duración de procedimientos mercantiles, la eficiencia en la ejecución de sentencias, entre otros, eran los más rezagados y solo se superó al estado de Oaxaca que ocupó el lugar número 32 (IMCO, 2008).

En las variables en las cuales el estado de Tlaxcala resultó más rezagado, los H. Ayuntamientos pueden intervenir para mejorar las condiciones en el municipio; es decir, si se reduce la opacidad del gobierno, se disminuye el índice de corrupción, se agilizan los procedimientos mercantiles (como permisos municipales), se provee a la ciudadanía de servicios municipales de calidad como la seguridad; entonces, los H. Ayuntamientos contribuirán de manera significativa a crear un contexto atractivo para que el sector empresarial invierta en el territorio municipal.

7.2. Bienestar y desarrollo social incluyente

1.- Programa comunitario de dignificación de espacios educativos

Perfil de la estrategia: En la perspectiva de ubicar a la educación como uno de los factores más importantes para contribuir a la integración social y al mejoramiento de las condiciones de vida desde los gobiernos municipales se debe de diseñar mecanismos de participación ciudadana tomando a la escuela y su entorno como el clivaje que permita detonar la transformación de la mismas en actores territoriales que cambien la fisonomía de las comunidades vecinales.

En cada centro vecinal se localiza un centro escolar. Este hasta ahora se ha endogenizado sin estar en condiciones de articular relaciones trasformativas con las comunidades territoriales. Desde hace varias décadas la participación de los padres de familia en el entorno escolar se ha reducido a la participación en las asambleas

informativas de padres de familia y en la conformación de cooperativas escolares que han sido los fondos de solventación de las apremiantes necesidades de mantenimiento y conservación de los espacios educativos. No es casual entonces que el repliegue del estado y de los gobiernos federal y estatal en esta responsabilidad llevó a un progresivo deterioro de los espacios educativos hasta situaciones límites: poner en riesgo la seguridad de los colectivos escolares.

La estrategia propuesta está pensada en la idea central de crear comunidades de colaboración intraescolar y desplegar las articulaciones entre la escuela y la comunidad territorial.

Los ambientes de aprendizaje sólo se logran si en el contexto aúlico y escolar se producen las condiciones objetivas y subjetivas para la emergencia de relaciones interpersonales y colectivas de corte colaborativo y solidario. En escuelas deterioradas física y emocionalmente encontramos climas educativos perturbados en los que los procesos educativos se obstaculizan y se anudan en graves contradicciones.

Por ello dignificar los espacios educativos implica un doble esfuerzo: por un lado promover la construcción de nuevos climas educativos que faciliten todo el complejo y multidimensional mundo del acto educativo y por el otro, invertir en la recuperación de la infraestructura y en el equipamiento constante de los primeros.

Objetivo:

Estimular la participación ciudadana formando redes sociales que se involucren progresivamente en la gestión de los espacios educativos y en el mejoramiento del clima educativo y el mejoramiento físico a partir del equipamiento de las tecnologías educativas facilitadoras de los procesos de aprendizaje.

Líneas de acción:

- ✓ Promover la conformación de consejos escolares de evaluación y seguimiento conformados por padres de familia y miembros de las comunidades vecinales.
- ✓ Promover la conformación de las escuelas en Centros de Integración y Fomento Cultural Comunitario.

2.- Programa de atención a la salud con calidad y calidez

Perfil de la estrategia: Uno de los bienes más preciados es sin duda la salud. La percepción ciudadana sobre los servicios de salud pública se basa sin duda en la forma como en estas instituciones es atendida la población derechohabiente. Por lo regular nos encontramos en todas las regiones y en la mayor parte de las localidades del país (municipios) a los servicios médicos ofrecidos completamente desbordados, saturados y con la insuficiencia y fallas estructurales en sus instalaciones y en la prestación de la atención médica, que no terminan de encontrar el ritmo de adecuación entre la creciente demanda social y la rapidez de respuesta a los usuarios. Los gobiernos estatal y federal han puesto su parte en relación a la parcial e insuficiente modernización del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, en la mayoría de los casos la infraestructura deteriorada o saturada solamente ha sido remozada y en algunos casos ampliada. Queda la sensación en la percepción ciudadana que los esfuerzos emprendidos en materia de atención de primer y segundo nivel ha sido en términos generales un maquillaje a la infraestructura de salud a nivel nacional y en términos del ofrecimiento de una atención con calidez se ha quedado en buenas intenciones.

A los gobiernos municipales les corresponde hacer su parte y promover acciones estratégicas que contribuyan a la dignificación de los servicios de salud en sus dos dimensiones fundamentales: por el lado de la calidad y la calidez.

La estrategia propuesta pretende acelerar el cambio cultural en el cuerpo administrativo y médico de las dependencias de salud pública. Sin duda es el municipio en donde se ubican estos servicios fundamentales y la gente demandante reclama mejor y mayor atención. Pese a que se reconoce la competencia administrativa del gobierno federal es importante que el gobierno municipal se involucre de manera creciente en el modo de operación y funcionamiento de los servicios médicos. De igual forma es importante que desde los gobiernos municipales se constituyan Redes de Consultorios Médicos que refuercen la cobertura y en su caso en donde esta no existe sea subsanada. Es inadmisibles que se siga permaneciendo en una actitud indiferente ante el incremento de la morbilidad infantil por razones de la falta elemental de atención médica. Las enfermedades respiratorias y gastrointestinales que representan un alto porcentaje de las tasas de mortalidad en la población que vive en pobreza y pobreza extrema rural y urbana, pueden ser mitigadas a través de la Red de Consultorios Médicos Municipales. La cobertura universal del Sistema Nacional de Seguro Popular puede pronto colapsar la capacidad humana y física del Sistema Nacional de Salud Pública.

El gobierno municipal tiene que transitar de una posición preactiva a otra reactiva y propositiva en el ámbito de la promoción y la atención primaria a la salud. De ello puede depender la diferencia a partir de esquemas innovativos de intervención suave que estimule la organización y la participación comunitaria.

Objetivo

Estimular la participación ciudadana formando redes sociales que se involucren progresivamente en la gestión de los espacios de prestación de servicios a la salud y en el mejoramiento del clima organizacional y el mejoramiento físico de la red hospitalaria a partir de su equipamiento con las tecnologías avanzadas para la prevención y tratamiento de problemas de primer, segundo y tercer nivel de atención.

Líneas de acción

- ✓ Promover la conformación de comisiones ciudadanas que participen en los órganos de seguimiento y evaluación del sistema estatal de Salud.
- ✓ Promover la conformación de una Red Municipal de Consultorios Médicos que se ubiquen en las zonas de mayores niveles de incidencia de la morbilidad y la mortalidad infantil y que coadyuve a frenar la saturación de los centros hospitalarios del Sistema de Seguro Popular.

3.- Programa de infraestructura de espacios recreativos y deportivos.

Perfil de la estrategia: De las partes más sensible a la ciudadanía se encuentra sin duda las oportunidades que se les ofrecen a los jóvenes para practicar la recreación y el deporte. Muchos expertos en la materia han coincidido en apuntar que una de las estrategias efectivas para mitigar los fenómenos de pandillerismo, drogadicción y disrupción social entre la población es el fomento sistemático, organizado y permanente del las actividades deportivas y recreativas.

En consideración de la premisa anterior la presente estrategia se orienta a promover el deporte y las actividades recreativas a partir de acciones que lleven a la recuperación y dignificación de los espacios públicos hoy copados por las redes delincuenciales de todo tipo.

Se trata de que los Programas Federales en la materia tenga una incidencia de mayor focalización hacia las comunidades vecinales rurales y urbanas críticas. Aquellas que mantienen un deterioro económico, social y altos índices de presencia delincencial.

Con la estrategia se pretende construir verdaderos cercos que protejan a la población del acecho de las redes delincuenciales y vayan poniendo a las comunidades vecinales en una situación totalmente diferente a la que actualmente presentan.

Se propone incluso emprender un Programa Municipal de Construcción de espacios deportivos y recreativos alejado de la idea de las megaconstrucciones que contribuyen a distanciar a la población de sus comunidades vecinales y refuerzan la desintegración social.

De igual modo se emprendería una reforma legal para que los nuevos fraccionamiento contemplen en su diseño sea cual fuere su fuente de financiamiento y su modalidad la instalación de espacios recreativos y de deportivos que sean administrados por grupos vecinales para tal efecto elegidos.

Objetivo

Promover la coordinación entre los tres niveles de gobierno para hacer converger las acciones públicas en la materia y orientar la inversión concertada hacia las comunidades vecinales priorizadas por el gobierno municipal y la ciudadanía.

Línea de acción:

- ✓ Promover el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Programa Interinstitucional de Dignificación de los Espacios Recreativos y Deportivos en las Comunidades Vecinales.
- ✓ Promover la conformación de Comisiones Administradoras Vecinales de los Espacios Recreativos y Deportivos en las Unidades Habitacionales.

7.3. Desarrollo urbano-rural y protección del ambiente con visión de largo plazo

1. Estrategias de desarrollo urbano

Las acciones en torno al desarrollo urbano y rural, que deben considerarse como estratégicas, son aquellas que tienen con dos aspectos básicos inherentes entre ambos espacios: la dispersión poblacional en zonas rurales versus la gran concentración de la población en zonas urbanas, lo cual acompaña de manera exponencial los problemas de

infraestructura como son: los sistemas de comunicaciones y transporte, vivienda, agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, electricidad, alumbrado público, entre otros, los cuales requerirán de un análisis profundo para enfrentar los retos futuros para que la disponibilidad, calidad y oferta, sea suficiente para tener una calidad de vida digna.

El crecimiento de espacios urbanos ocasiona –entre muchos otros problemas- la absorción de espacios rurales y su transformación en cuanto al uso del suelo y deterioro del medioambiente, por lo que es de fundamental importancia prever -desde la perspectiva del análisis regional-, los efectos que desencadenará el aumento en los volúmenes de población de los centros urbanos en los próximos años, el cual no ha seguido un patrón regular de crecimiento, debido a factores políticos, económicos, y técnicos, ya que los planes de desarrollo urbano –en caso que existan-, no se aplican, son obsoletos o bien normativos, por lo que todo apunta a la formación de conjuntos de ciudades de mayor tamaño a nivel regional, y a la mayor inserción de éstas en los procesos de formación y consolidación de metrópolis.

Los puntos anteriores podemos resumirlos en problemas que tienen que ver con el ordenamiento del territorio, dentro de los que destacan:

- Falta de oportunidades de empleo
- Pobreza
- Migración
- Falta de drenaje, escasez de agua potable
- Inexistencia de regulaciones respecto a las construcciones privadas
- Comercio ambulante
- Excesivo tráfico de transporte público y privado
- No preservación de la arquitectura histórica
- Falta de espacios para la conservación natural
- Necesidad de legislar sobre el cambio de uso de suelo destinado al desarrollo urbano sin afectar el medio ambiente
- Inadecuada imagen urbana de las principales localidades del municipio.
- Falta de un programa para la protección ecológica del municipio

- Escasa preocupación por el mantenimiento de parques y zonas de áreas verdes
- Carencia de una cultura ciudadana respecto a la importancia del manejo adecuado del medio ambiente.
- Contaminación de las aguas por parte de las empresas situadas en el municipio
- Poco apoyo a la comercialización de los productos

Estrategias:

1. Elaborar un Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Tlaxcala.

Perfil de la estrategia

El enfoque de este programa se debe constituir en una estrategia regional del territorio, que busque resolver los principales problemas identificados: congestión urbana y suburbana, ocupación irregular del espacio, ineficiencia y falta de infraestructura y de servicios públicos, degradación del paisaje, contaminación ambiental y elevados costos ambientales y sociales.

- 2.- Desarrollar acciones tendentes a disminuir los procesos de dualización y fragmentación territorial que lleven a la consolidación de una política de reequilibrio territorial.

Perfil de la estrategia

Los criterios territoriales que se deriven de dicha estrategia, deberán ser concertados con los diferentes organismos gubernamentales municipales y en los diferentes niveles regionales con la población, a partir de procesos participativos de planeación.

2. Desarrollar procesos de reconversión productiva en el municipio.
3. Trabajar para el desarrollo de las potencialidades del turismo rural en el municipio.

Líneas de acción

- Diseñar un plan metropolitano para conformar una estructura de subregiones y/o microrregiones, para atender las necesidades de la población para mejorar la calidad de vida

- Desarrollar un diagnóstico sobre la dinámica y estructura del mercado inmobiliario, para conocer el precio real de los suelos, de modo que pueda hacerse una proyección sobre el desarrollo urbano y las necesidades de normativas para evitar los problemas urbanos actuales.
- Diseñar un programa de creación de Comisiones Plurales de Coordinación Metropolitana, con vistas a proponer planes estratégicos de integración de gobiernos metropolitanos, tanto al interior del estado como en el exterior de éste.
- Revisar las normativas actuales acerca del uso de suelo, con vistas a tomarlas en cuenta dentro del plan de desarrollo urbano que se elabore en la región
- Desarrollar con la participación de las instituciones en la región una coordinación para elaborar un plan de ordenamiento de las reservas territoriales, tanto urbanas como rurales.
- Realizar un estudio para instrumentar un programa de turismo rural y servicios ambientales en la región, incorporando a la población en esta iniciativa.
- Implementar programas de ordenamiento del transporte público
- Diseñar un programa de construcción de instalaciones para espacios culturales y deportivos
- Delimitar áreas de reserva ecológica dado el proceso intenso de conurbación con las zonas centrales del propio estado de Tlaxcala
- Construcción de libramientos vehiculares a fin de descongestionar las vías terrestres actuales
- Proyecto de ordenamiento y catastro rural
- Estudio de delimitación de áreas de crecimiento urbano y protección de terrenos agrícolas
- Elaborar normas para la simplificación de los procesos de regularización de la tenencia de la tierra
- Desarrollar proyectos de integración de espacios urbanos y rurales

- Construir infraestructura de enlace regional o subregional, lo que implica una configuración de un nuevo modelo vial mediante la construcción de anillos periféricos con el propósito de incrementar las alternativas para flujos de circulación perimetral a través de interconexión de tramos

La superación y/o mitigación de algunos de estos problemas implica instrumentar mecanismos que influyan en el logro a un acceso equitativo de las oportunidades de empleo, cristalizado en proyectos y formas de vida de la población rural, considerando sus activos locales, como la tierra, capital, equipo y activos intangibles.

2. Estrategias para contribuir a superar los problemas ambientales

En este apartado se describen las diversas estrategias planteadas como alternativas de solución a los problemas concretos en el sector ambiental del municipio Tlaxcala. De manera semejante al diagnóstico, también se hace el planteamiento considerando las cuatro agendas ambientales: Agenda Verde, Agenda Gris, Agenda Azul y Agenda Blanca.

A) Agenda Verde

Problema: Cambio de uso del suelo forestal a agrícola y/o público urbano

Objetivo: Frenar la erosión del suelo y la deforestación en las zonas con vocación forestal del municipio a fin de limitar su conversión a suelo agrícola y/o habitacional particularmente en Atempan, Atlahapa, Acuitlapilco, Chimalpa y Metepec.

Líneas generales de acción

En este apartado se describen acciones concretas que desde el H. Ayuntamiento se pueden realizar para lograr las metas y objetivos antes planteados:

- a). Promover vía Congreso la declaración de Área Natural de Protección estatal a las 316 ha de bosque con que cuenta el municipio
- b) Establecer convenios con SEMARNAT para aprovechar el PET y se reforeste con árboles adaptables a las características edáficas y climatológicas de mencionada zona
- c) Organizar y realizar pláticas de concientización con productores forestales y/o dueños de predios boscosos del municipio sobre la importancia del bosque y su papel

d) Identificar a productores e instituciones (ONG, SEMARNAT) con experiencia forestal para que capaciten a 30 individuos en la construcción de zanjas, bordos, terrazas, entre otras prácticas de conservación de suelos y agua

e) Establecer un vivero forestal municipal que atienda las necesidades de la región.

f) Elaborar un estudio completo de flora y fauna en el municipio a fin de preservar la biodiversidad.

Metas

1) Preservar 100% de las 316 ha de bosque que existen actualmente en el municipio de Tlaxcala a través del establecimiento de políticas públicas como la denominación de Áreas Naturales de protección estatal

2) Desincentivar la construcción de nuevos espacios habitacionales en las cinco localidades con suelo de vocación forestal

3) Elaborar un estudio faunística de la zona boscosa a fin de preservar su biodiversidad

B) Agenda Azul

Problema 1. Contaminación del Río Zahuapan

Objetivo

Vigilar el cumplimiento de las NOM 001 y 002 en relación al vertido de aguas residuales de origen doméstico e industrial al río Zahuapan.

Líneas generales de acción

a) Buscar el apoyo técnico y jurídico de SEMARNAT, CONAGUA, PROFEPA y la CCE para que el cabildo elabore y promulgue un Reglamento Municipal de Protección al Ambiente.

b) Abastecer de los insumos técnicos y materiales necesarios a la CAPAM para que esta a su vez opere eficientemente el sistema de tratamiento de aguas residuales.

c) Proponer una estrategia de Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la que se involucren las empresas y los ayuntamientos de Tlaxco, Atlangatepec, Muñoz, San Lucas

Tecopilco, Xaltocan, Yauhquemecan, Apizaco, Tetla, Tzompantepec, Contla de J.C, Amaxac de Gro, Apetatitlán, Totolac y Tlaxcala.

d) Conmemorar anualmente el 27 de septiembre "Día mundial del río", con una campaña de acciones de limpieza del Zahuapan.

Metas

Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

- 1) Elaborar y publicar en el diario oficial del estado un Reglamento Municipal de Protección al Ambiente
- 2) Asegurar que la única planta de tratamiento de aguas residuales en el municipio, opera al 90% de su capacidad
- 3) Cabildear con los 13 municipios y empresas instaladas aguas arriba, a fin de promover el tratamiento de sus aguas residuales vertidas al Zahuapan con forme a la norma

Problema 2. Inequidad en las tarifas de agua potable, alcantarillado y saneamiento

Objetivo: Establecer un sistema tarifario de agua potable, alcantarillado y saneamiento mediante un esquema de subsidios cruzados.

Líneas generales de acción

- a) Solicitar los apoyos técnico y legal necesarios para la creación de un sistema tarifario municipal a CONAGUA, CGE y Congreso
- b) Concientizar a los usuarios sobre la escasez y el costo real de distribución de agua potable mediante una campaña de difusión.

Metas: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento, la CAPAM y los comités locales de agua:

1. Realizar un estudio de disponibilidad, costos de extracción, mantenimiento y distribución del agua potable en el municipio

2. Actualizar el padrón de usuarios de agua potable tanto en la cabecera municipal como en las once localidades del municipio
3. Instalar medidores volumétricos en al menos 80% de los usuarios registrados

Problema 3. Deficiente cobertura de alcantarillado en colonias y comunidades

Objetivo: Identificar las deficiencias respecto a la necesidad de ampliación de los sistemas de alcantarillado y cubrir ese requerimiento en todo el municipio.

Líneas generales de acción

- a) A través de recorridos identificar con el apoyo de croquis los lugares de las comunidades que aún no cuentan con el servicio.
- b) Identificar el número de viviendas que requieren del servicio de drenaje.
- c) Incluir en el sistema de tarifas de agua un apartado para el cobro de drenaje y alcantarillado, especialmente en las once localidades del municipio

Metas: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

- 1). Elaborar y/o actualizar planos de las redes de drenaje y alcantarillado especialmente en las colonias del área conurbana y en once localidades.

Problema 4. Falta de atención al asolvamiento de la Laguna de Acuitlapilco

Objetivo: Implementar una estrategia de recuperación de la Laguna de Acuitlapilco

Líneas generales de acción

- a) Convocar a ONG, instituciones académicas y de servicio a presentar un proyecto de recuperación del embalse
- b) Realizar un estudio de reubicación para las viviendas y población asentada en zona de riego.
- c) Gestionar los recursos necesarios para el pago de las indemnizaciones correspondientes

Metas: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

- 1) Proponer y ejecutar un proyecto de recuperación de la Laguna, que considere la recuperación del ecosistema original

C) Agenda Gris

Problema 1. Contaminación de barrancas, terrenos baldíos y predios agrícolas con desechos sólidos.

Objetivo: Mantener limpias barrancas, lotes baldíos y predios agrícolas especialmente en las comunidades de Metepec, Atlahapa y Acuitlapilco.

Metas: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

1. Planear estratégicamente la realización de actividades de recolección, limpieza y concientización en espacios públicos municipales, zonas federales y predios agrícolas.
2. Fomentar la creación grupos de la población civil para que a través del sistema de faenas o tequio se realicen nivel localidad 2 campañas anuales de limpieza.
3. Establecer en cada tres localidades y en la cabecera municipal centros de acopio de residuos sólidos cuya colecta y venta represente ingresos monetarios directos

Líneas generales de acción

- a) Calendarizar fechas para campañas de concientización en materia ambiental en el municipio. Podrían ser las semanas del 22 de abril (día de la Tierra) y 20 de septiembre (a limpiar el mundo)
- b) Revisar y reorganizar en caso de ser necesario, las rutas y frecuencias para la recolección de desechos en las diversas comunidades.
- e) Facilitar mecanismos para que la ciudadanía denuncie actos en que personas incurren en tirar nuevamente basura en los lugares rescatados.
- f) Promover con los productores agrícolas, prácticas de inocuidad con el objeto de que recojan envases de pesticidas al momento de aplicarlos. (Involucrar al municipio y/o tiendas de venta de agrotóxicos)

Metas: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

1. Planear estratégicamente la realización de actividades de recolección, limpieza y concientización en espacios públicos municipales, zonas federales y predios agrícolas.

2. Fomentar la creación grupos de la población civil para que a través del sistema de faenas o tequio se realicen nivel localidad 2 campañas anuales de limpieza.
3. Establecer en cada tres localidades y en la cabecera municipal centros de acopio de residuos sólidos cuya colecta y venta represente ingresos monetarios directos

Problema 2. Vertido de aceites al alcantarillado municipal

Objetivo: Controlar los desechos que se derraman al drenaje y alcantarillado municipal los talleres mecánicos

Líneas generales de acción

- a) Establecer en coordinación con CGE en los centros de verificación, espacios de acopio de aceites para su posterior manejo.
- d) Elaborar un padrón de talleres mecánicos al fin de controlar directamente su mecanismo de vertido de desechos
- c) En general aplicar sanciones a quienes viertan sus aguas residuales directamente a barrancas o canales destinados a otros usos.

Metas: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

1. En coordinación con instancias federales y estatales, establecer 2 centros de acopio para desechos como aceites y refrigerantes.
2. Establecer en un reglamento municipal ambiental las multas y sanciones correspondientes

D). Agenda Blanca

Problema 1. No existe seguimiento a las demandas ciudadanas por afectación a los recursos naturales

Objetivo: Establecer un sistema municipal de atención y seguimiento a demandas ciudadanas por afectación a recursos naturales

Líneas generales de acción

- a) Establecer en las oficinas de la presidencia municipal una "Ventanilla única" para la captación de reportes.

- b) Asegurar el cumplimiento de la ley de funcionarios públicos y dar respuesta a los demandantes en un plazo no mayor a 30 días hábiles

Meta: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

- 1) Concentrar, atender y solucionar el 80% de las demandas ciudadanas que anualmente reporta la población por afectación de los recursos naturales al municipio, la GGE, OPD y PROFEPA

Problema 2. Es necesario elaborar un reglamento municipal en materia de medio ambiente y recursos naturales.

Objetivo: Reglamentar el aprovechamiento de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente en el municipio.

Líneas generales de acción

- a). Convocar a las instancias correspondientes para apoyar en la elaboración de la propuesta del reglamento municipal para el cuidado del medio ambiente.
- b). Proponer en cabildo para su aprobación el reglamento municipal para el cuidado del medio ambiente.
- c). Capacitar a los regidores municipal y de localidad en la aplicación de dicho reglamento
- d) Establecer un comité de vigilancia para la aplicación del reglamento municipal del cuidado del medio ambiente.

Metas: Con el apoyo y las acciones del H. Ayuntamiento:

- 1. Elaborar en coordinación con SEMARNAT y CGE, un proyecto de reglamento municipal en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- 2. Publicar en el periódico oficial correspondiente el Reglamento municipal en materia de medio ambiente y recursos naturales para su aplicación

7.4. Servicios públicos eficientes y de calidad

Urbanización rampante

El estudio de la evolución demográfica de las cabeceras regionales durante los últimos treinta años muestra la consolidación de un sistema de ciudades en Tlaxcala (Flores, 2004), lo que significa también una tendencia a la urbanización de sus principales centros poblacionales y el incremento de la presión sobre diversos sistemas que esto conlleva, entre ellos el de los servicios públicos básicos para la vida urbana. Los centros urbanos de referencia se ven así afectados no sólo por su urbanización interna, sino por las relaciones interregionales que operan el sistema de ciudades y su área de influencia regional.

El fuerte incremento poblacional, especialmente de los últimos tres lustros, impacta directamente la cobertura y calidad de los servicios urbanos básicos y pone a prueba la capacidad de respuesta e intervención de los gobiernos municipales y comunitarios en la materia. Dicha tendencia no parece que vaya a cambiar en el corto plazo, de modo que es necesario que el gobierno municipal prevenga la posibilidad de que se pongan en riesgo los logros alcanzados, por un lado, y de responder a las ingentes necesidades que aún restan en materia de servicios públicos municipales. La urbanización, dicho sea de paso, no sólo se caracteriza por el crecimiento poblacional y el incremento de la demanda de estos servicios, sino por las modalidades de implantación de la misma en el territorio, lo cual puede meter más presión a la capacidad previsoras de los gobiernos municipales. El que el uso de suelo para matorrales y pastizales haya disminuido sensiblemente frente a un incremento del destinado a los asentamientos humanos de 9.5 km² a 171.6 km² en los últimos 25 años, apunta hacia un crecimiento horizontal de la mancha urbana; lo que dificulta una provisión eficiente en los centros urbanos más importantes.

Por supuesto la dimensión urbana no es la única en que se mueve la acción gubernamental de los Ayuntamientos, y las previsiones aludidas se ven afectadas tanto por la dimensión política como por la organizacional. En el primer caso está la tentación por ceder al uso clientelar de las políticas relacionadas con los servicios urbanos, mientras en el segundo las dificultades para constituir estructuras organizacionales a la altura de las necesidades puede ser un obstáculo importante.

Como otros municipios del sistema de ciudades del estado, Tlaxcala no surge sino hasta muy recientemente (1980), como centro urbano. Sin embargo desde entonces ha sufrido

un fuerte crecimiento urbano, con una tasa promedio de 3.2 entre 2000 y 2005, esto es, 1.4 por encima del promedio estatal. Esta característica le ha permitido generar una área de influencia que lo ha llevado a encabezar la amplia región Centro-sur, de acuerdo a la división territorial del PEOT, y a su cabecera a colocarse en el primer lugar dentro de los rangos del sistema de ciudades tlaxcaltecas.

Este explosivo crecimiento poblacional permite vislumbrar la presión que el crecimiento urbano ha estado ejerciendo sobre las capacidades, tanto organizacionales como institucionales, que el gobierno municipal posee para responder a las demandas de una mayor cobertura de los servicios públicos municipales en condiciones de eficiencia y calidad.

Se requiere entonces una mayor disponibilidad de agua potable y una red más amplia de distribución; una mayor cantidad de equipo adecuado para recolectar la basura; de ampliar y operar una red mayor de drenaje y alcantarillados así como sanear las aguas negras y mantener la ciudad a salvo de inundaciones; de instalar y mantener un mayor número de luminarias; de la ampliación de la capacidad de mercados y panteones; de más recursos para el embellecimiento de la ciudad e, igualmente, de un mayor cuerpo policiaco para garantizar la seguridad física y de los bienes de un conglomerado humano mayor.

La contraparte de una demanda fuertemente acrecentada es de capacidades instaladas del gobierno municipal, a las que se les dificulta seguir el paso de las exigencias (Ayuntamiento, 2008). En el caso de limpia, no se cuenta con el número de camiones necesarios y los que no están en el taller no cubren las especificaciones exigidas por el servicio, como es el caso de las cajas compactadoras que permitan incrementar la capacidad de recolección en las rutas. Lo anterior deja la mitad del servicio a una iniciativa privada que no se controla. Adicionalmente la disposición final no cuenta con la infraestructura necesaria para minimizar el impacto al medio ambiente, ya sea con la existencia de un relleno sanitario o mínimamente con una disposición final compactada con cubiertas de tierra y vegetación. Aunque mínimamente el municipio aún cuenta con población sin acceso a los servicios de agua potable, siendo los de drenaje, alcantarillado y saneamiento los de mayor déficit. Eso no obstante por el lado de la cobertura, pues del lado de la calidad del servicio, la administración aún debe cargar con prestaciones tandeadas, como es el caso del agua potable. El número de luminarias del alumbrado público tampoco alcanza a cubrir todo el territorio y la falta de mantenimiento y sustitución dificultan una prestación eficiente por el lado de los costos y de baja calidad por el de la

efectividad. Los espacios municipales para el abastecimiento de la población también sufren los embates del crecimiento explosivo de la población y son cada vez menos adecuados. Mantener en buen estado los panteones también se dificulta. Finalmente, la ampliación de un cuerpo policiaco profesionalizado es otra área de serias dificultades frente a una mancha urbana que se extiende y se urbaniza con extraordinaria rapidez.

De acuerdo con estudios realizados por El Colegio de Tlaxcala, este panorama deficitario en el municipio es ampliamente compartido por la ciudadanía (Sánchez y Arce, 2009). Ahora bien, el origen del crecimiento de la demanda surge con claridad en las tasas de crecimiento poblacional del municipio, pero, ¿de dónde proviene la dificultad del gobierno municipal para responder de acuerdo a como exige y se merece la ciudadanía? La información disponible apunta a una creciente dificultad financiera, que no tiene nada de casual o espontánea, del gobierno municipal para proveer servicios municipales en todo el territorio municipal y que además sean de calidad. Dicha dificultad se asocia con padrones de usuarios de muy baja calidad que no son confiables por incompletos y faltos de actualización, a veces inexistentes, tarifas obsoletas que no corresponden con la importancia y provisión de calidad de vida que reciben los usuarios a través de los servicios municipales, componendas político-partidistas que impiden la actualización de uno y otras, o bien, falta de regulación de la relación gobierno-ciudadano que implique la prestación de un servicio público y el compromiso de solidaridad social pero también de cumplimiento para evitar las carteras vencidas de los servicios. Todo esto se acompaña por un contexto institucional de escala nacional que, por un lado, dificulta la consolidación de estructuras organizacionales profesionales para garantizar la memoria institucional de los servicios y la implementación de políticas de largo alcance, y por otro, dificulta en el corto plazo negociar la coordinación de actores en la búsqueda de acciones “sinérgicas”. Tal es el caso del municipio de Tlaxcala, el que con sus 11 presidencias de comunidad requiere de grandes capacidades de negociación y coordinación para hacer de esta heterogeneidad una fortaleza para el gobierno.

Estrategias:

Enfrentar la avalancha de demandas incrementada y su equivalente capacidad de respuesta requiere de una serie de estrategias, por parte del gobierno municipal, a fin de evitar el colapso de los centros urbanos y de su inviabilidad como espacios de calidad de vida y desarrollo.

Implantar esas estrategias se debe hacer a partir de cuatro consideraciones:

1.- Iniciar por la eficientización de los servicios a “vocación comercial”, debido a que la sociedad ha desarrollado una visión de que se debe pagar y quien no lo haga recibe una sanción, socialmente aceptada, que puede ser el corte o suspensión del servicio.

2.- Es necesario actuar en dos etapas. La primera buscará eficientar la prestación de los servicios urbanos de vocación comercial que aquí se proponen, como la base para impulsar la mejora de otros, en una segunda etapa, como los relacionados con el saneamiento y la disposición final de los residuos sólidos urbanos.

3.- La eficientización de todos los servicios a vocación comercial, especialmente los que aquí se propone, es la base de las políticas de solidaridad social respecto a los que menos tienen y las relacionadas con el género.

4.- La implantación de las estrategias principales requieren de estrategias complementarias y de un esquema de negociación constante con la ciudadanía, con grupos y con usuarios. Sólo así se logrará el efecto multiplicador del esquema que en adelante se propondrá.

Un enfoque de lo estratégico

Un principio de partida para implantar las estrategias diversas relacionadas con los servicios públicos municipales es que no todo puede ser estratégico. Lo es aquello sobre lo que se puede y debe actuar en la idea de que permite, consecuentemente, un efecto multiplicador positivo sobre el resto de los elementos del sistema municipal. Es bajo este principio que tratándose de los servicios públicos que un gobierno municipal debe proveer, se consideran estratégicos los siguientes cinco: Agua, Drenaje, Alcantarillado, Limpia y Alumbrado. ¿Por qué no saneamiento, por qué no un relleno sanitario, o el drenaje pluvial o mercados o parques y jardines?

En primera, porque es preciso que la estrategia dé resultados lo más pronto posible para generar nuevos resultados. Se han elegido como estratégicos varios servicios por los que el usuario puede pagar hoy día un derecho, por el cual es razonable suponer que espera un servicio satisfactorio. Así empieza el efecto multiplicador de la estrategia: un usuario satisfecho no es moroso, miles de usuarios cumplidos permiten disponer con tiempo de recursos y generan una regularidad de disponibilidad financiera que posibilita la planeación de las necesidades y la disponibilidad de excedentes para que el servicio se pueda renovar, ampliar y modernizar constantemente. El servicio del agua permite un gran ejemplo: si el usuario no tiene mínimamente agua de manera permanente para que

aprecie la acción que el gobierno le propone. Es necesario entonces avanzar por la parte más fácil del sistema. Y a partir de allí avanzar: primero el agua, luego el drenaje, después el alcantarillado y finalmente el saneamiento. La durabilidad de los servicios requiere construirse en el tiempo y sobre nuevas bases. Los estudios de competitividad han acertado en ver que también en los servicios públicos municipales está el desarrollo porque permiten la competitividad económica de los territorios. Se puede vivir sin oro pero no sin agua, la salud depende de una adecuada evacuación de las excreciones y, la seguridad, es la acompañante del aseguramiento del patrimonio más insignificante o de la vida misma.

El éxito en estos primeros resultados es así la base para que el presupuesto municipal se oriente hacia los servicios a fondo perdido, por solidaridad o por la obligación estatal asociada al pago de impuestos. Así, con todos los servicios municipales funcionando con altos niveles de cobertura y calidad, se puede decir que se está ante “una manifestación clara y contundente sobre el grado de desarrollo municipal alcanzado” (Ramírez y Campos, 1997:6) por un gobierno y sus conciudadanos.

Tal es el principio por el que en las siguientes estrategias se retoman los servicios mencionados.

Agua Potable: Mantener el impulso y Asegurar la durabilidad de los logros

Ya que el municipio ofrece altos porcentajes de acceso a una conexión a la red pública, debe preverse que la tendencia no cambie con el tiempo, lo cual lleva a evitar que se dé una situación fatal al sistema: la debilidad financiera. De finanzas fuertes depende el pago de la electricidad para la extracción y el rebombeo, las reparaciones de fugas, la ampliación de la oferta hacia nuevos usuarios, el mantenimiento del equipo, la constante renovación de la infraestructura, el mantenimiento de estructuras administrativas y técnicas profesionales y capacitadas para la gestión del sistema y, una constante mejora en la prestación y agilidad del servicio al usuario. Con lo anterior se obtendrá gradualmente un servicio menos tandeado y un agua de calidad potable a la salida de la llave.

Conseguirlo requiere de las siguientes líneas generales de acción:

1.- Lograr un padrón de usuarios actualizado y confiable.

Levantar un censo de usuarios.

Cada toma debe corresponder a un domicilio.

El tipo de uso registrado en una cuenta debe estar verificado.

2.- Actualizar las tarifas.

Sobre el costo total del servicio, previsto para el año siguiente, entre el número de usuarios.

En función del cálculo de gasto del recurso para establecer categorías de usuario.

3.- Eliminar la cartera vencida.

Condonando multas y recargos para actualizar las contribuciones.

Aplicando la disminución del servicio a lo mínimo aceptado de 20 lts/día/persona.

4.- Implementar para el servicio una política de "equilibrio fiscal".

Planeando los costos anuales del servicio.

(Se incluyen necesidades de expansión de cobertura, mantenimiento, renovación de redes y condonación de pagos por solidaridad social).

Distribuyendo los costos entre el número de usuarios, prorrateado por el cálculo de la cantidad de consumo.

5.- Asumir la dirección gubernamental del organismo descentralizado a cargo del servicio, para una política de coordinación entre cabecera y comunidades que resulte en el aprovechamiento mutuo de los programas federales de apoyo a la eficiencia recaudatoria.

Drenaje: Actuar para alcanzar la meta

Siendo este un servicio deficitario en el municipio, requiere en primera instancia de su promoción como un servicio diferente al del agua potable, teniendo como base el objetivo de mantener el existente en estado de funcionamiento eficiente y ampliando la cobertura hacia todo el municipio.

Las siguientes líneas de acción:

1.- Establecer el padrón de usuarios de descarga de aguas negras del municipio, tomando como base el padrón de usuarios del servicio de agua potable.

Con tarifas a partir del cálculo del volumen de vertido.

- 1.1. Complementar el padrón con todo usuario que, no usando el del agua potable, sí descargue sus aguas usadas en la red municipal de drenaje.
- 2.- Cobrar el servicio como un derecho aparte.
- 3.- Desglosar el servicio en el recibo del agua potable.
- 4.- Implementar el corte del servicio de drenaje a quien no pague el derecho de uso.

Alcantarillado: Resolver otra tarea pendiente

En ausencia de drenaje pluvial, éste se debe considerar un servicio complementario al del drenaje sanitario. Al utilizar la misma infraestructura, por cuyo uso ya se está pagando, la estrategia a seguir sería:

- 1.- Establecer una cuota mínima prorrateable entre la cantidad de usuarios por manzana, para gastos de mantenimiento y desazolve.
- 2.- Desglosar el servicio en el recibo del agua potable.

Limpia

Este también es un servicio deficitario en el municipio. Y al igual que en el caso del agua potable, su principal problema es la debilidad financiera. Sin resolverlo no se puede incrementar el número de camiones, ni tenerlos equipados con compactadoras, darles mantenimiento a uno y otro, pagar la gasolina, mantener las estructuras de gestión técnica y de recogedores y chóferes que permiten la operación de las diferentes rutas que se siguen en una ciudad. O bien, la operación simple de una disposición final con cobertura de capa de tierra compactada. Estas actividades serán posible de mantener en el tiempo de:

- 1.- Lograr un padrón de usuarios actualizado y confiable.

Levantar un censo de usuarios.

Cada cuenta debe corresponder a un domicilio.

El tipo de servicio (domiciliario, industrial, servicios, etc.) contratado en una cuenta debe estar verificado.

2.- Actualizar las tarifas.

Sobre el costo total del servicio, previsto para el año siguiente, entre el número de usuarios.

En función del cálculo de gasto por desplazamiento de peso y/o volumen, establecer categorías de usuario.

3.- Eliminar la cartera vencida.

Condonando multas y recargos para actualizar las contribuciones.

Aplicando la suspensión del servicio.

Sancionando la disposición de basura en lugares indeseados o la calle.

4A.- Consolidar la prestación directa mediante una política de "equilibrio fiscal".

Planeando los costos anuales del servicio.

(Se incluyen necesidades de expansión de cobertura, mantenimiento, renovación de redes y condonación de pagos por solidaridad social).

Distribuyendo los costos entre el número de usuarios, prorrateado por el tipo de usuario y su necesidad de desplazamiento de peso o volumen.

4B.- Consolidar la prestación concesionada del servicio.

Alumbrado

Este es un servicio público íntimamente asociado a la percepción o certeza de la población respecto a la seguridad con que pueden permanecer en sus propiedades o desplazarse en sus barrios o colonias. Por tanto está fuertemente asociado a la tranquilidad para mantener a resguardo sus pertenencias o la integridad física por la vía de la disuasión de la delincuencia mediante la posibilidad de ser identificado. Se parece así, en percepción, al de la presencia policíaca, sin embargo también es un servicio con vocación comercial.

La estrategia que se recomienda es:

- 1.- Verificar con la CFE el desempeño de los convenios en materia de ahorro de energía eléctrica para el servicio público y,
- 2.- Determinar la pertinencia del porcentaje del DAP que podría adaptarse a la disponibilidad del servicio en las colonias: quien mejor servicio reciba mayor porcentaje pague y viceversa.

Ritmos y actores

Si bien muchos de los servicios presentados hace rato que exigen en contraparte un derecho por su provisión, lograr las estrategias que se proponen requieren, por estratégicas, ser negociadas con los ciudadanos/usuarios. Convencerlos de las bondades de las mismas, de la factibilidad de los resultados, de la transparencia de su manejo, y del beneficio que proporcionarán, deberá pasar por un proceso de oferta de argumentación y de la capacidad para escuchar y entender las contrapropuestas ciudadanas.

Hay que insistir en que la durabilidad en el tiempo de estos servicios depende de conseguir estas estrategias. Este convencimiento no se podrá lograr tratando con toda la población a la vez, por lo que se recomienda:

- a) Trabajar las estrategias por colonias afines, pero en plazos cortos.
- b) Identificar los líderes de opinión de esos asentamientos.
- c) Trabajar con ellos en primera instancia las estrategias y sus bondades.
- d) Comprometer los programas por resultados tangibles.
- e) Ir implementándolas colonia por colonia o barrio por barrio.
- f) Ir promocionando los logros en nuevas colonias o barrios.

Para el logro de estos incisos es necesario contar con una estructura pequeña, comprometida con las estrategias, que las promocióne y vaya operando su implementación.

El Presidente municipal y su equipo deberán iniciar los trabajos que serán en seguida retomados por esta estructura, la que terminará el proceso con cesiones de reportes de seguimiento al Presidente municipal y su equipo, hasta la firma o declaración de compromisos con los ciudadanos/usuarios.

Proyectos estratégicos

Lo anterior requiere de **dos proyectos estratégicos**. Ambos se inscriben en los objetivos de calidad de los servicios ya mencionados. No habrá confianza entre los ciudadanos/usuarios en la implantación de las estrategias, si no se establecen con claridad las bases de funcionamiento de la relación que el gobierno/proveedor desea. De ahí que los arreglos institucionales deban quedar asentados en la actualización o creación de los reglamentos, necesarios para un funcionamiento claro y con controles democráticos de las estrategias mencionadas. Si no es garantía, sí es un elemento de apelación en el cumplimiento. Tampoco habrá confianza si los beneficios de las estrategias terminan repartiéndose entre sectores de la población en pago o prevención de apoyos partidistas. Es necesario que la política se juegue fuera de la administración y fuera de estas estrategias.

Por lo tanto debe considerarse:

1.- Establecer una política de reglamentación de los servicios.

Actualizando los existentes.

Generando nuevos donde no haya.

2.- Proteger, en especial estos, pero en general a todos, los servicios públicos de la influencia clientelar o partidista.

Creando organismos descentralizados para la gestión de estos servicios.

Efectos multiplicadores.

1.- Liberación presupuestal por el funcionamiento de los servicios estratégicos propuestos.

2.- Creación de una plataforma sinérgica de servicios públicos municipales para el desarrollo. Es decir, no sólo los servicios tenderán a ser autofinanciables sino que se convertirán en indicadores fuertes de desarrollo y para la competitividad del municipio, sino que servirán de base de mayores ingresos para el presupuesto municipal sin violentar el principio de equilibrio fiscal, esto a través de los apoyos federales por la mejora en la recaudación de servicios como el del agua potable.

3.- El fortalecimiento de los servicios estratégicos presentados permitirá pasar a la etapa de nuevos servicios públicos estratégicos, tales como el saneamiento, la disponibilidad

adecuada de residuos sólidos urbanos y el drenaje pluvial. Todos ellos requieren la base de confianza y cultura de pago que conllevan la prestación eficiente y de calidad de las partes del sistema descritos: agua potable y recolección, por ser financieramente muy exigentes.

4.- El éxito de los servicios estratégicos permitirá sostener así nuevas políticas públicas, como la de disminución del impacto ambiental de los servicios urbanos y las de solidaridad social para el apoyo a los más desfavorecidos y vulnerables, por ejemplo, mediante la absorción del pago de esos servicios.

5.- Todo lo anterior permitirá dirigir el presupuesto hacia los otros servicios.

7.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal

Derivado del análisis de los problemas que afronta el municipio de Tlaxcala se ha hecho patente la necesidad de promover la participación ciudadana en las diversas actividades y acciones de carácter municipal, acercando el gobierno a los ciudadanos, dotando de pertenencia los distintos logros y capitalizando la colaboración ciudadana en las actividades para lograr niveles mayores de aceptación y confianza con las autoridades del Ayuntamiento.

En este sentido, el municipio de Tlaxcala ha planteado estrategias encaminadas a vincular a la ciudadanía con sus autoridades municipales para la búsqueda de soluciones en temas específicos vinculados, entre otros, con la de Seguridad Pública, Servicios Públicos, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Desarrollo Turístico además, de Educación y Cultura que permitan combatir el rezago existente y afianzar la participación de los ciudadanos en cuestiones directamente derivadas de la vida municipal.

Se ha observado que el municipio de Tlaxcala, como muchos otros del mosaico nacional, presenta rezago en la incorporación de las demandas, solicitudes y exigencias de los ciudadanos respecto de la seguridad pública que como función presta el gobierno municipal tanto por obligación legal como por necesidad de resolver los actuales problemas de inseguridad, delincuencia y vandalismo; por ello, el presente apartado se centra en proponer mecanismos de participación directa de los ciudadanos, usuarios e interesados con el Ayuntamiento.

Estrategia 1:

Objetivos

Crear el Consejo Municipal en Materia de Seguridad Pública donde se integren los representantes de comunidad; comités de padres de familia de escuelas del municipio; representantes de los partidos políticos; representantes de las organizaciones de la sociedad civil; representantes de colonos, fraccionamientos y zonas urbanas; académicos; y todos los interesados, donde el Consejo proponga acciones al ayuntamiento en materia de seguridad pública y prevención del delito.

Establecer la creación del Consejo de los Treinta, que incorpore la participación de personas de la tercera edad y que sean un órgano de consulta del Ayuntamiento en materia de servicios públicos, seguridad pública, tradiciones y patrimonio intangible de las comunidades.

Promover la creación de la Gaceta Informativa Municipal como instrumento de comunicación institucional del Ayuntamiento, incorporando tecnologías de la información para la vinculación entre ciudadanos y ayuntamiento en tiempo real.

Líneas de acción

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

El Consejo Municipal en materia de seguridad pública en un plazo de cuarenta y cinco días celebrará su primera reunión de evaluación de las acciones consideradas para los primeros cien días de gobierno.

El Consejo de los Treinta, mediante una convocatoria para que las instituciones interesadas y público en general, proponga a los adultos mayores que se integrarán al Consejo; el cual como órgano consultivo tendrá el objetivo de proponer acciones de mejoramiento en materia de servicios públicos así como, para revalorar tradiciones, costumbres y el patrimonio intangible de las comunidades que integran el municipio.

La circulación de la Gaceta Informativa Municipal incorporando las tecnologías de la información y la comunicación para generar una página web y un blog administrado por el Ayuntamiento permitiendo la participación de los ciudadanos en el reporte de noticias y acontecimientos y para la comunicación entre paisanos de la localidad y del extranjero.

Posibles Fuentes de Financiamiento

Cada uno de los objetivos y metas establecidos, persiguen la colaboración y participación de los ciudadanos, habitantes y vecinos del municipio con las actividades y acciones del gobierno municipal; sin embargo, se requiere de mecanismos de financiamiento ya que los recursos municipales son escasos y mucho de ello se encuentra comprometido por ello, se propone que la búsqueda de recursos federales para la puesta en marcha del Consejo Municipal de Seguridad Pública.

Del mismo modo, se plantea que para el caso del Consejo de los Treinta se forme con base en la propuesta de organizaciones civiles, que los vecinos se organicen y sean ellos quienes propongan a sus representantes; que con la coordinación del Ayuntamiento se generen las reuniones vecinales y se invite a las organizaciones civiles a participar en la gestión de las acciones concertadas.

Las demás acciones se integrarán con recursos municipales y la adquisición de una plataforma tecnológica que pudiera ser obtenida con donativos de la sociedad civil o de empresas cuyo ramo de actividad sea la electrónica y la computación.

Destinatarios

Para el caso de la participación ciudadana, los destinatarios de las acciones municipales serán todos los habitantes del municipio; de las presidencias de comunidad; así como, de las familias de los consejeros quienes apoyaran las acciones propuestas.

Esquema de Funcionamiento de la Propuesta

Para el caso de la participación ciudadana, se propone que la Dirección de Desarrollo Social se encargue de la dirección, gestión, administración y vinculación de todos los consejos y comités ciudadanos que el Ayuntamiento tiene obligación de crear y de aquellos derivados de las presentes estrategias.

Al efecto, dicha Dirección podrá crear un área o departamento de Vinculación Ciudadana como responsable final de la misma.

Además de la Seguridad Pública, el municipio de Tlaxcala tiene un rezago en la incorporación dentro de la agenda de las demandas, solicitudes y exigencias de los ciudadanos respecto a los servicios públicos que presta el gobierno municipal tanto por obligación legal como, por compromiso político y social de resolver las necesidades de las comunidades y habitantes; por ello, esta estrategia se centra en proponer mecanismos de participación directa de los ciudadanos, usuarios e interesados con el Ayuntamiento.

Estrategia 2:

Objetivos

Construir una nueva dinámica de comunicación directa entre la sociedad y el gobierno municipal permitiendo que las demandas ciudadanas se integren a la agenda municipal a través de un Buzón Ciudadano que se instale en las presidencias de comunidad, dependencias municipales y lugares concurridos, donde la autoridad municipal se obligue a dar respuesta en un término de setenta y dos horas de recibida la solicitud, demanda o petición.

Establecer los Comités Vecinales de Gestión donde se integren los representantes de las asociaciones vecinales en cada una de las Presidencias de Comunidad; con el fin de proponer necesidades y soluciones consensuadas para los problemas focalizados en cada colonia, fraccionamiento o unidad habitacional.

Modernizar los procesos de gestión municipal a través de la Auditoría Legal en donde participen los ciudadanos para revisar el marco jurídico municipal, incluyendo normas de convivencia y organización comunitarias.

Establecer el Día Ciudadano donde se traslade el ayuntamiento a cada comunidad a efecto de llevar a cabo una sesión de Cabildo y se establezca un periodo de atención ciudadana con los servidores públicos municipales de primer nivel y regidores, además de los servidores públicos de las Presidencias de Comunidad.

Líneas generales de acción

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

Se contará, cuando menos, con un Buzón Ciudadano en todas las Presidencias de Comunidad del municipio, centros comunitarios y en las escuelas más importantes de la zona en un periodo de cuarenta y cinco días después de aprobado, debiendo el Secretario General dar cuenta de las peticiones, opiniones o solicitudes al Ayuntamiento, para su acuerdo en comisiones o su solución por el mismo.

Los Comités Vecinales de Gestión por cada una de las colonias, fraccionamientos o unidades habitacionales del municipio se vincularán directamente con la Presidencia de Comunidad a efecto de presentar sus necesidades al Ayuntamiento, en un periodo de cuarenta y cinco días y su evaluación se efectuará por el Ayuntamiento en cada sesión de Cabildo.

Los Cuadernillos con las normas jurídicas, reglamentos y disposiciones generales que tiene el ayuntamiento serán distribuidos para ser conocidos por todos los ciudadanos y con ello, se establezcan mesas de trabajo con regidores y servidores públicos municipales quince días después de la publicación para recibir comentarios, propuestas de reglamentos municipales y reforma de los mismos para incorporar prácticas, costumbres y tradiciones de las comunidades.

El Día Ciudadano en las principales comunidades operará para que cada mes se presente el Ayuntamiento en cada comunidad con el fin de recibir las demandas, peticiones y solicitudes de manera directa junto con los integrantes de la Presidencia de Comunidad y se vincule directamente el gobierno municipal con el Ayuntamiento.

Posibles fuentes de Financiamiento

Cada uno de los objetivos y metas establecidos, persiguen la colaboración y participación de los ciudadanos, habitantes y vecinos del municipio con las actividades y acciones del gobierno municipal; sin embargo, se requiere de mecanismos de financiamiento ya que los recursos municipales son escasos y mucho de ello se encuentra comprometido; por ello, se propone que se invite a las distintas empresas de la región para que patrocinen los buzones, los que incluirán sus marcas y la leyenda de empresa socialmente responsable –ESR-.

Del mismo modo, se plantea que para el caso de los Comités Vecinales de Gestión los vecinos se organicen y sean ellos quienes aporten una casa para las reuniones; que con la coordinación del Ayuntamiento se generen las reuniones vecinales y se invite a las organizaciones civiles a participar en la gestión de las acciones concertadas.

Por cuanto hace a la publicación de las normas reglamentarias municipales, se podrá buscar empresarios de la comunicación e impresores que apoyen la publicación y su difusión en el municipio.

Las demás acciones se integrarán con recursos municipales y apoyo de logística de las presidencias de comunidad correspondientes.

Destinatarios

Para el caso de la participación ciudadana, los destinatarios de las acciones municipales serán los comités vecinales formados; las presidencias de comunidad; y en general, todos los habitantes, vecinos y ciudadanos del municipio.

Esquema de Funcionamiento de la Propuesta

Para el caso de la participación ciudadana, se propone que la Dirección de Desarrollo Social se encargue de la dirección, gestión, administración y vinculación de todos los consejos y comités ciudadanos que el Ayuntamiento tiene obligación de crear y de aquellos derivados de las presentes estrategias.

Al efecto, dicha Dirección podrá crear un área o departamento de Vinculación Ciudadana como responsable final de la misma, con las siguientes funciones:

Estudiar, analizar y proponer la creación o modificación de consejos o comités de participación ciudadana.

Administrar las propuestas o acciones derivadas de las actividades de los consejos o comités de participación ciudadana.

Gestionar y manejar la vida institucional de los consejos y comités de participación ciudadana que se vinculen directamente con el Ayuntamiento.

Vincular al Ayuntamiento con los ciudadanos, vecinos y habitantes del municipio en las actividades de promoción de la participación ciudadana y social municipal.

El municipio de Tlaxcala de igual modo, manifiesta la necesidad de incorporar a la agenda de gobierno las demandas, solicitudes y exigencias de los ciudadanos respecto del medio ambiente y el desarrollo sustentable, como una preocupación actual y generacional por lo que corresponde al gobierno municipal la protección, conservación y mejoramiento del entorno medioambiental en el ámbito local; por ello, esta estrategia se centra en proponer mecanismos de participación directa de los ciudadanos, habitantes, activistas e interesados con el Ayuntamiento.

Estrategia 3:

Objetivos

Constituir Comités de Gestión Ecológica de Reciclado en las principales comunidades del municipio, incorporando la participación de las instituciones educativas de la zona; de organizaciones civiles y de particulares, vinculándolos con la industria del reciclado para que sean permanentes y autosustentables con la venta del material reciclado; asimismo, que se generen los vínculos con las instituciones culturales para que se genere una cultura de reciclado de materiales a través de talleres públicos;

Establecer las Brigadas Ciudadana del Medioambiente por parte del Ayuntamiento con el fin de realizar y ejecutar acciones directas de reforestación, cuidado y rescate de espacios verdes, creación de jardines comunitarios y demás actividades las que deberán ser evaluadas en cada sesión del cabildo municipal;

Crear el Consejo Municipal de Turismo donde se integren los representantes de los prestadores de servicios turísticos del municipio, empresarios, dirigentes de asociaciones ecoturísticas, representantes de zonas ecológicas protegidas, académicos e interesados.

Lineamientos generales

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

Los Comités de Gestión Ecológica de Reciclado en las principales comunidades del municipio, incorporando la participación de las instituciones educativas de la zona, de organizaciones civiles y de particulares, vinculándolos con la industria del reciclado para que sean permanentes y autosustentables con la venta del material reciclado; asimismo, generarán los vínculos con las instituciones culturales para que se forje una cultura de reciclado de materiales a través de talleres públicos.

Las Brigadas Ciudadana del Medioambiente en las presidencias de comunidad y el Ayuntamiento en un periodo de cuarenta y cinco días con el fin de realizar y ejecutar acciones directas de reforestación, cuidado y rescate de espacios verdes, creación de jardines comunitarios y demás actividades las que deberán ser evaluadas en cada sesión del cabildo municipal.

El Consejo Municipal de Turismo en un periodo de cuarenta y cinco días y celebrará su primera reunión de evaluación de las acciones aprobadas para los primeros cien días de gobierno.

Posibles Fuentes de Financiamiento

Cada uno de los objetivos y metas establecidos, persiguen la colaboración y participación de los ciudadanos, habitantes y vecinos del municipio con las actividades y acciones del gobierno municipal; sin embargo, se requiere de mecanismos de financiamiento ya que los recursos municipales son escasos y mucho de ello se encuentra comprometido; por ello, se propone que los Comités de Gestión Ecológica sean autosustentables ya que su vinculación con la industria del reciclado permita la venta de los materiales.

Del mismo modo, las brigadas serán desarrolladas con la cooperación de los habitantes y vecinos de la comunidad, quienes efectuarán los trabajos y acciones propuestas y en los casos de insumos se tendrá la participación de ellos y de otros interesados y la aportación municipal.

Destinatarios

Para el caso de la participación ciudadana, los destinatarios de las acciones municipales serán todos los habitantes del municipio; de las presidencias de comunidad; así como de los integrantes de los consejos, creadores, artistas, asociaciones civiles y demás interesados quienes apoyaran las acciones propuestas así como, el mercado local.

Igualmente, la población en general se verá beneficiada con las acciones de las brigadas ya que el medioambiente es un recurso para todos.

Esquema de Funcionamiento de la Propuesta

En razón de los Comités de Gestión Ecológica se propone que sean autosustentables a través de la acumulación de los materiales donados gratuitamente y su procesado por los integrantes del comité promoviendo su vinculación con la industria del reciclado y la venta de los materiales.

En el mismo sentido, las brigadas ecológicas comunitarias una vez constituidas serán coordinadas por el Ayuntamiento o la presidencia de comunidad y las acciones podrán ser ampliadas con la participación de las instituciones ecológicas del Estado;

Para el caso de la participación ciudadana en materia de turismo, se propone que el Ayuntamiento desarrolle una oficina de proyectos turísticos que englobe las acciones en la materia y de aquellas políticas derivadas de otras estrategias municipales.

El municipio de Tlaxcala tiene un rezago principalmente en la incorporación dentro de la agenda de gobierno de las demandas, solicitudes y exigencias de los ciudadanos respecto del desarrollo turístico como detonante tanto económico como de la sociedad en general y que corresponde al gobierno municipal su promoción en el ámbito local; por ello, la presente estrategia se centra en proponer mecanismos de participación directa de los ciudadanos, visitantes, promotores turísticos e interesados con el Ayuntamiento.

Estrategia 4:

Objetivos

Crear el Consejo Municipal de Turismo donde se integren los representantes de los prestadores de servicios turísticos del municipio, empresarios, dirigentes de asociaciones ecoturísticas, representantes de zonas ecológicas protegidas, académicos e interesados.

Generar el Comité de Patrimonio Intangible Municipal donde se vincule con las instituciones de cultura de la zona a efecto de generar nuevas propuestas de rescate y valorización de dicho patrimonio.

Establecer el Consejo de Desarrollo Industrial que incorpore a los principales actores industriales tales como asociaciones patronales, clubes de leones, directivos empresariales e interesados para generar políticas de apoyo a la industria ubicada en el municipio.

Lineamientos generales de acción

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

El Consejo Municipal de Turismo en un periodo de cuarenta y cinco días y celebrará su primera reunión de evaluación de las acciones aprobadas en un periodo de cien días.

El Consejo de Patrimonio Intangible en un periodo de cuarenta y cinco días convocará a las instituciones culturales, asociaciones civiles, instituciones educativas y personas interesadas para integrarse a dicho consejo; el cual propondrá la integración de una Carta de Evidencias del Patrimonio Intangible Municipal para darse a conocer y promover las acciones necesarias para su integración en la información estatal turística.

El Consejo de Desarrollo Industrial en un periodo de cuarenta y cinco días convocará a los representantes de las organizaciones empresariales, patronales e industriales, clubes de leones, y otras organizaciones; así como, académicos e interesados a efecto de establecer propuestas y acciones en materia de desarrollo industrial en la zona.

Además de generar vínculos con bolsas de trabajo y apoyo para la capacitación, desregulación en trámites para las empresas e industrias de la zona.

Posibles Fuentes de Financiamiento

Cada uno de los objetivos y metas establecidos, persiguen la colaboración y participación de los ciudadanos, habitantes y vecinos del municipio con las actividades y acciones del gobierno municipal; sin embargo, se requiere de mecanismos de financiamiento ya que los recursos municipales son escasos y mucho de ello se encuentran comprometido para

ello, se propone que los integrantes del Consejo de Turismo Municipal promuevan acciones en materia de promoción turística y con el apoyo de los empresarios se de difusión para que sean autosustentables.

Del mismo modo, se plantea que para el caso del Consejo de Patrimonio Intangible se forme con base en la propuesta de organizaciones civiles, se busque registrarlo en las organizaciones internacionales correspondientes y se obtengan recursos para su mantenimiento.

En cuanto al Consejo de Desarrollo Industrial se propone que a través de la vinculación con otros organismos, se obtengan recursos para el desarrollo de las actividades propuestas y se organicen los empresarios e industriales en torno a la promoción del mercado interno local con el apoyo de otras estrategias municipales.

Destinatarios

Para el caso de la participación ciudadana que promueve el Ayuntamiento, los destinatarios de las acciones municipales serán todos los habitantes del municipio; de las presidencias de comunidad; así como de las familias de los consejeros quienes apoyaran las acciones propuestas.

Esquema de Funcionamiento de la Propuesta

Para el caso de la participación ciudadana como estrategia municipal, se propone que el Consejo de Turismo se vincule con las instituciones de promoción turística del Estado y con la participación del Departamento de Participación y Vinculación Ciudadana se encargue de la dirección, gestión, administración y vinculación de todos los consejos y comités ciudadanos que el Ayuntamiento tiene obligación de crear y de aquellos derivados de las presentes estrategias.

Del mismo modo, los empresarios podrán concertar sus acciones con los demás consejos ya que puede vincularse adecuadamente el Consejo de Turismo con el Consejo de Desarrollo Industrial y ambos enfocar sus actividades al desarrollo del mercado y del turismo local.

Estrategia 5:

Finalmente, el municipio de Tlaxcala también manifiesta un rezago en la incorporación de las demandas, solicitudes y exigencias de los ciudadanos respecto a la educación y la cultura por lo que es necesaria una presencia constante del Ayuntamiento con los

interesados; por ello, esta estrategia se centra en proponer mecanismos de participación directa con el Ayuntamiento en dichos temas.

Objetivos

Generar el Comité de Patrimonio Intangible Municipal donde se vincule con las instituciones de cultura de la zona a efecto de generar nuevas propuestas de rescate y valorización de dicho patrimonio.

Constituir el Consejo Cultural Municipal con el fin de generar políticas culturales con la participación comunitaria y puedan presentarse talleres, obras, eventos artísticos y culturales cada fin de semana en los lugares más representativos de las comunidades.

Establecer el Premio Municipal *Tlaxcala, Cuna de la Nación* para premiar a los mejores estudiantes de las instituciones educativas asentadas en el municipio, con el apoyo de patrocinadores de la sociedad civil otorgando una beca para estudios superiores.

Establecer el Concurso “Regidor por un Día” dirigido a alumnos de las instituciones educativas de la municipalidad, quienes ganarán el derecho a participar en una sesión de cabildo en las instalaciones municipales mediante un ensayo sobre lo que debe ser un regidor.

Lineamientos generales de acción

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

El Consejo de Patrimonio Intangible en un periodo de cuarenta y cinco días convocando a las instituciones culturales, asociaciones civiles, instituciones educativas y personas interesadas para integrarse a dicho consejo, propondrá la composición de una Carta de Evidencias del Patrimonio Intangible Municipal para que sea dado a conocer y de este modo, dar paso a las acciones necesarias para su integración en la información estatal turística.

El Consejo Cultural Municipal en un periodo de cien días integrará las instituciones educativas, representantes de asociaciones culturales, instituciones educativas, académicos, artistas plásticos, músicos, escritores, asociaciones de baile folclórico; y, que dichas personas integren un comité con el fin de que se gestionen y obtengan apoyos de la Red Nacional de Bibliotecas, las Casas de Cultura Estatales, los Centros Digitales Comunitarios, etcétera.

Establecer el Premio Municipal *Tlaxcala, Cuna de la Nación* para otorgar premios consistentes en becas para estudios superiores a los mejores alumnos de las instituciones educativas ubicadas en el municipio; otorgando dichas becas las organizaciones civiles y empresarios interesados en mejorar las condiciones de vida de los estudiantes. Dicho premio se efectuará cada año, solicitando a las instituciones educativas que presenten sus candidaturas por grado académico y promedio general de aprovechamiento, con el fin de premiar a los diez mejores alumnos del municipio. La beca deberá ser otorgada cada mes durante el siguiente año escolar y el alumno premiado deberá mantener un promedio similar al del ciclo escolar anterior.

Establecer el Concurso *Regidor por un Día* mediante convocatoria a las instituciones educativas para que a través de un certamen de ensayo sobre lo que debe ser un regidor, se seleccione a los alumnos que puedan participar acudiendo a una sesión de Cabildo, siendo el alumno reconocido como un regidor más, quien tendrá derecho a voz y voto en las propuestas que se discutan en la sesión de Cabildo correspondiente.

Posibles Fuentes de Financiamiento

Cada uno de los objetivos y metas establecidos, persiguen la colaboración y participación de los ciudadanos, habitantes y vecinos del municipio con las actividades y acciones del gobierno municipal; sin embargo, se requiere de mecanismos de financiamiento ya que los recursos municipales son escasos y mucho de ello se encuentra comprometido, por ello se propone que se invite a las distintas empresas de la región para que patrocinen las acciones municipales, los que incluirán sus marcas y la leyenda de empresa socialmente responsable –ESR.

De esta manera, la creación del Consejo Cultural Municipal implica el desarrollo de las bellas artes y la creación cultural, por lo que deben integrarse las organizaciones civiles, los talleres artísticos, creadores y autores generando mecanismos para la venta de sus productos en el mercado local.

Del mismo modo, se plantea que para el caso del Consejo de Patrimonio Intangible se forme con base en la propuesta de organizaciones civiles, se busque registrarlos en las organizaciones internacionales correspondientes y se obtengan recursos para su mantenimiento.

En igual sentido, respecto del Premio Municipal en que otorgarán becas académicas se propone que sean patrocinadores, empresarios e instituciones educativas asentadas en el

municipio las que otorguen. Por cuanto hace al concurso de *Regidor por un Día*, se propone que se conforme un jurado de académicos, juristas y servidores públicos para que determinen a los ganadores.

Destinatarios

Para el caso de la participación ciudadana, los destinatarios de las acciones municipales serán todos los habitantes del municipio, de las presidencias de comunidad, de los integrantes de los consejos, creadores, artistas, asociaciones civiles y demás interesados quienes apoyarán las acciones propuestas así como, el mercado local. Del mismo modo, los destinatarios directos serán los alumnos de excelencia y los participantes interesados.

Esquema de Funcionamiento de la Propuesta

Para el caso de la participación ciudadana en materia de educación y cultura, se propone que el Ayuntamiento desarrolle una oficina de proyectos educativos y culturales que englobe las acciones en la materia y de aquellas políticas derivadas de otras estrategias municipales.

Al incorporar las necesidades y acciones que dan respuesta a éstas y otras más, los ciudadanos pueden encontrar una autoridad municipal cercana y confiable lo que permitirá mejores y mayores acciones en el entorno educativo y cultural

7.6. Fortalecimiento y gestión estratégica del sistema municipal de planeación democrática

La planeación es un proceso mediante y a través del cual se alinean los grandes propósitos de los gobiernos en su afán por alcanzar procesos de cambio social planeado.

México, sus regiones y sus municipios cuentan con una vasta experiencia en la promoción de procesos de planeación democrática. Estos ejercicios se enmarcan y se norman desde el Sistema Nacional de Planeación Democrática. De este marco institucional se desdobra la operación y funcionamiento de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática y sus contraparte los Sistemas Municipales de Planeación Democrática.

En atención de los cambios producidos en el escenario de las relaciones intergubernamentales en las últimas décadas y la tendencia progresiva en la recuperación

de competencias del orden de gobierno municipal se puede prever una revitalización de los espacios de participación de los grupos sociales proactivos en el desarrollo municipal.

Los gobiernos municipales requieren hoy, responder a los desafíos que le impone una sociedad local cada vez más diversificada, plural y politizada que demanda nuevos espacios de participación y los canales funcionales para integrar sus aspiraciones y sus demandas.

El espacio estratégico para dar esta respuesta es sin duda el Sistema Municipal de Planeación Democrática cuyo órgano eje es el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal. Estamos ante la necesaria traducción de las normas que regulan la participación social a las acciones de fortalecimiento de la participación de las pistas que permitan hacer convergen en un solo sentido y con una misma pretensión los esfuerzos de la sociedad municipal y los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

De aquí que la coordinación, la concertación, la concurrencia y la transversalidad se propongan como las estrategias para traducir en realidades las aspiraciones de participación de las sociedades locales y el fortalecimiento de los Sistemas Municipales de Planeación Democrática encuentren un nuevo sendero de pertinencia social y gubernamental

Diagnóstico

El orden de gobierno municipal se encuentra en una encrucijada de alcances mayores. Por un lado en las dos últimas décadas se han acrecentado la transferencia de competencias y áreas de oportunidad pero por el otro, no ha tenido la capacidad de responder a estos nuevos desafíos. Se ha reposicionado como un orden de gobierno vital para afrontar y gerenciar las múltiples aspiraciones de los grupos sociales y como una instancia territorial que tiene la posibilidad de monitorear las grandes carencias y las amplias aspiraciones ciudadanas.

El gobierno municipal se encuentra ante una realidad llena de contradicciones. Se han acrecentado las presiones sociales para que dé respuesta a una demanda social mucho más diferenciada y segmentada que se moviliza desde diversos ámbitos para encontrar solución a sus problemas inmediatos. Sin embargo, las finanzas municipales son completamente insuficientes para tan siquiera mantener y/o acrecentar la operación del sistema de los servicios públicos que por ley tiene obligación de administrar: mercados,

agua potable, transporte, drenaje, seguridad pública entre los más demandados. No se advierte pese a la declaración de buenas intenciones plataformas de conexión entre las demandas sociales y el sistema de respuestas institucionales.

Se registra en consecuencia una desconexión entre el ritmo de las demandas sociales y la capacidad de concertación social de las agencias municipales gubernamentales. Ello conduce en muchas ocasiones a un descrédito y a una falta de credibilidad de las administraciones municipales y la percepción de los grupos sociales demandantes. Sino que de manera frecuente la incapacidad de concertación termina generando conflictos entre las comunidades y las administraciones municipales.

Es una tendencia presente que el diseño de los presupuestos públicos municipales esté subordinados y alineados al diseño de las agendas de gobierno estatal y federal. Esta circunstancia genera una camisa de fuerza que impide que la administración municipal tenga la posibilidad de jerarquizar y dar respuesta programada a las demandas sociales y ciudadanas.

La dependencia financiera de los gobiernos municipales ante las transferencias federales y estatales es una evidencia y es una constancia de que la aspiración de la autonomía municipal aun hoy es una aspiración más que una realidad. La invasión de competencias, la intervención directa en los territorios municipales de las dependencias estatales y federales sin la debida coordinación interinstitucional habla de un fenómeno no solo de trasgresión de las autonomías municipales sino de la falta de un alineamiento real de las acciones públicas gubernamentales.

En el frente interno pese a la declaración de buenas intenciones para alcanzar gobiernos eficientes y responsables y para con ello poder operar como buenos gobierno nos encontramos a una administración municipal fragmentada en su accionar y en su relación con las demandas sociales sectorizadas.

Nos encontramos con fuertes obstáculos para que las dependencias de la administración pública municipal desarrollen vectores de coordinación institucional y menos aún es evidente que la planeación institucional es inexistente. No se puede aspirar a un gobierno eficiente si no existe la disposición del funcionariado para integrar sus programas y para desarrollar acciones convergentes que permitan la generación de economías institucionales y el crecimiento de beneficios externos e internos crecientes.

Los gobiernos municipales de manera recurrente ignoran las potencialidades organizativas de la propia sociedad y desaprovechan sus capacidades de movilización y solución de problemas comunitarios. Aunado a este grave omisión se advierte la carencia de espacios inducidos y sistematizados para que de manera cotidiana la energía social se traduzca en participación colectiva y se engarce a los esfuerzos de las administraciones municipales en el afán de dar respuesta a los problemas estratégicos de la agenda municipal.

Esta desconexión entre las potencialidades de movilización y de autoorganización de los grupos sociales debilita la legitimidad del arco de intervenciones de las administraciones municipales e impide darle cauce a las sinergias sociales que en buena parte pueden traducirse en un creciente capital social que multiplique los impactos de las políticas municipales.

Uno de los espacios de oportunidad que tiene el rol del gobierno municipal es el gerenciamiento de la participación de todos los sectores sociales; el empresarial, el comunitario, el profesional, y los grupos sociales organizados. Pese a que el plan Municipal de desarrollo recurrentemente apunta un catalogo de buenas intenciones en su afán por ser un catalizador de iniciativas conectadas, coordinadas, su papel de inductor es débil e inorgánico.

Los programas de acción gubernamental que ponen en marcha las administraciones municipales están fincados en una errónea concepción del papel del gobierno municipal. Algunas veces se percibe que las administraciones municipales gobiernan más en la coyuntura afrontando la contingencia que aplicando y proyectando las concepciones y los compromisos establecidos en el propio Plan de desarrollo municipal.

En los compromisos de acción el rol del seguimiento, evaluación y retroalimentación en la mayoría de los casos es inexistente y cuando se reconoce es sólo como una condición de trámite. Por ello puede afirmarse que seguimos permaneciendo en la era de la planeación formal y legalista y no hemos tenido capacidad de transitar a los procesos de planificación. Un plan municipal que no incorpore el diseño de un sistema estratégico de monitoreo y evaluación termina siendo un catalogo de buenas intenciones.

Los sistemas de monitoreo y evaluación están en consecuencia ausentes en las estructuras de los planes municipales. Esto no es una circunstancia aislada o una omisión ingenua. Hay que advertir que sigue predominando en los gobiernos municipales la idea peregrina de que la planeación es un ejercicio innecesario y por otro lado una exigencia

legal a la que hay que darle trámite y hasta ahí. A esta percepción errónea también ha contribuido la influencia de la gerencia pública en el ejercicio de las administraciones municipales. Sin embargo, la incorporación acrítica de la planeación estratégica a ciertos modelos de gestión de los gobiernos municipales ha contribuido en algunos casos a elevar la racionalidad burocrática pero a su vez y paradójicamente a distanciado crecientemente al funcionariado municipal de las aspiraciones y de las demandas sociales. Se ha pretendido inclusive entrar a la ola de las certificaciones de las normas que se han puesto de moda en la última década. Este esfuerzo inclusive ha llegado en algunos casos a la búsqueda de certificaciones internacionales en la gestión de su proceso administrativo.

Problemas Estratégicos

El problema derivado de estas tendencias ha sido el abandono y el repliegue de la operación del Sistema de Planeación Democrática.

Al sistema de planeación democrática en última instancia se le ha relegado y en otras se la ha omitido. Existen varias razones para que ello haya acontecido, veamos:

- a) Si el sistema de planeación democrática se pusiera en operación de acuerdo a las leyes de planeación estatal y a los correspondientes reglamentos de planeación que rigen y norman a los COPLADES y a los COPLADEMUN estaríamos advirtiendo gobiernos municipales obligados a incorporar cotidianamente la participación social en la toma de decisiones.
- b) Esta circunstancia conduciría al funcionariado municipal a diseñar proyectos de acción con las demandas directas de los ciudadanos y les acorta el margen de maniobra para entrar en componendas opacas con grupos de presión que de manera cotidiana asaltan las administraciones municipales.
- c) De este modo el sistema municipal de planeación democrática es unos obstáculos al funcionamiento del sistema municipal de complicidades.

En la perspectiva del ciclo de la planeación (formulación, implementación, seguimiento, evaluación y retroalimentación) se registran deficiencias graves en cada una de las fases. En el caso del diseño la actitud generalizada y la costumbre arraigada de las administraciones municipales de la contratación de consultarías a las que se les encarga la formulación del plan. Son muy excepcionales los casos en los que en el seno de las

administraciones municipales existe el capital profesional para emprender endógenamente y a partir de los ordenamientos reglamentarios del COPLADEMUN la elaboración del plan.

De lo más delicado que se advierte es que la elaboración de los diagnósticos mantiene el formato eminentemente descriptivo y muy pocos trascienden la costumbre del modelo monográfico en sus elaboraciones. En el argot de los procesos de planeación se acostumbra a afirmar que la elaboración de un buen diagnóstico es sin duda el 50% de la elaboración de un buen plan.

Los obstáculos evidentes e históricos que aparecen en la fase de implementación tienen que ver con:

- a) Con la ausencia de la participación ciudadana y la incorporación de los consejos comunitarios de planeación.
- b) La mayoría de las veces las acciones proyectadas no corresponde a las acciones de inversión realizadas. Existe una brecha entre las intenciones contenidas en el plan y los programas de inversión que se emprenden. La contingencia termina por determinar la prospectiva y la previsión.
- c) Existe una desconexión entre las dependencias de la estructura orgánica del gobierno municipal debido a que no se comparte o más bien el plan municipal no rige como el mapa de orientación de las acciones gubernamentales.

En materia de seguimiento al no funcionar de manera cotidiana los órganos operativos de los COPLADEMUN no se cuenta con los subcomités municipales de seguimiento y evaluación en los que normativamente deben estar incorporados todos los sectores sociales del municipio. Adicionalmente y por regla los planes no alcanzan a diseñar un sistema de indicadores de evaluación y de impacto social y por ende el ejercicio del seguimiento y por tanto de la evaluación no son viables ni posibles de realizarse. En esta perspectiva y roto los eslabones del ciclo de la planeación nos encontramos ante la realidad de que los procesos de retroalimentación están completamente ausentes.

Estrategia 1: Conformación de la Estructura del Sistema de Planeación

Perfil de la estrategia

Establecer los órganos operativos del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal de acuerdo a las funciones que le establece el reglamento de planeación municipal.

Línea de acción 1.1.-: Promover en la estructura orgánica de la administración municipal la creación de una Dirección de Planeación que sea responsable de la operación y gestión del COPLADEMUN y sea la encargada de formular el Plan de Desarrollo.

Línea de acción 1.2.- Derivar del Plan de Desarrollo Municipal la formulación de los siguientes programas sectoriales municipales.

Programa de Modernización de los Servicios Públicos.

Programa Sectorial de Fomento Económico y Empleabilidad.

Programa Sectorial de Bienestar Social

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Programa sectorial de Fomento y Promoción a la Salud Comunitaria

Estrategia 2: Diseñar un Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

Perfil de la estrategia

Darle seguimiento permanente al cumplimiento o a la desviación de las estrategias y objetivos generales planteados en el Plan de Desarrollo Municipal así como en los programas sectoriales y los proyectos de inversión que de ellos se derivan a efecto de medir su cumplimiento y/o garantizar su alineación en tiempo y forma.

Línea de acción 2.1: Establecer el subcomité de seguimiento y evaluación que sean los responsables de operar el sistema de monitoreo y evaluación en el seno del COPLADEMUN.

Estrategia 3.- Conformar un Sistema Municipal de Participación Ciudadana

Perfil de la estrategia

Garantizar la participación ciudadana de manera permanente en todas las fases del proceso de planeación municipal: en el diseño, implementación seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.

Línea de acción 3.1.- Conformar el subcomité de participación ciudadana en el seno del COPLADEMUN.

Fuentes de información

- ARCA (2004). *Dioxinas y Furanos*. Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria. Santander, España.
- Arellano Gault, David (2004). *Gestión Estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. FCE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). (2003). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa-Premio GyGL-CIDE, México.
- Castro, Francisco, Arce, Mercedes y Ríos, Serafín (2008). *Resumen del grupo de enfoque realizado con regidores y presidentes auxiliares del municipio de Calpulalpan*, Junio 3.
- CONAGUA (1999). *Programa estatal hidráulico 1999-2020*. Comisión Nacional del Agua Gerencia Estatal Tlaxcala, México.
- CONAGUA (2007a). *Universo de usuarios de agua en el estado de Tlaxcala*. REPDA-CONAGUA <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Directorio/Default.aspx>
- CONAPO (2000). *Índices de Intensidad migratoria por estado*, México.
- CONEVAL (2005). *Mapas de pobreza por ingresos y rezago social*. México.
- CONEVAL (2009). <http://www.coneval.gob.mx./coneval12/htmls/publicaciones>. (21/09/09).
- Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala y El Colegio de Tlaxcala, A. C. (2007). *Diagnóstico situacional del Estado de Tlaxcala*. CES-COLTLAX, San Pablo Apetatitlán.
- Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala y El Colegio de Tlaxcala, A. C. (2008). *Plan estratégico por regiones del estado de Tlaxcala*. CES-COLTLAX, San Pablo Apetatitlán.
- Consejo Económico y Social del estado de Tlaxcala y El Colegio de Tlaxcala, A. C. (2008a). *Reportes de entrevistas y grupos focales realizados con la población de Calpulalpan*, mimeo.
- Coraggio, José Luis (1985). "Las bases teóricas de la planificación en América Latina: un enfoque crítico" en: CEPAL, *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile.
- COUSSA (2009). *Ficha técnica sobre componente de conservación y uso sustentable de suelo y agua*. SAGARPA, COLPOS, México.
- Cruz, Débora (2008). *Estudio de la percepción pública en las áreas verdes de la ciudad de Tlaxcala*. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, El Colegio de Tlaxcala, A. C.
- Dourojeanni, Axel (2000). *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Financiera Rural (2009). Página Web <http://www.financierarural.gob.mx/APOYOSPRODUCTORESINTERMEDIARIOS/Paginas/ApoyosaProductoreselIntermediarios.aspx> consultada el 25 de septiembre de 2009.
- Flores, Sergio (1993). *Desarrollo Metropolitano. Análisis y perspectivas*. BUAP, México.
- Flores, Sergio (2004). *Sistema de ciudades y desarrollo regional en el estado de Tlaxcala, 1970-2000*. BUAP-CONACYT-COLTLAX, Puebla.

- Flores, Sergio (2007). *Megalópolis de la Región Centro de México. Evolución, cambio territorial y perspectivas*. BUAP, Puebla.
- FONAES (2008). *Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad*, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008 (décimo tercera sección), 113 p.
- García del Castillo, Rodolfo (1995). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte 1*. CIDE, Documento de trabajo no. 31, México.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (1998). *Programa de ordenamiento de la zona conurbada, 1999*. Tlaxcala, México.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (2003). *Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (PEOT)*. Documento de Trabajo.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (2009). <http://www.tlaxcala.gob.mx/municipios/calpulalpan/> consultada el 28 de septiembre de 2009.
- Gobierno del Municipio de Tlaxcala. (2008). Plan Municipal de desarrollo 2008-2011. Tlaxcala.
- Gobierno federal (2008). *Programa municipal de protección al ambiente del municipio de Tlaxcala*. SEMARNAT, versión digitalizada.
- Guerra, Vidal et al. (2008). "El aprovechamiento de los recursos forestales maderables", en: Guerra, Vidal y Mallén, Carlos (comp). Tlaxcala sus recursos forestales: conservación, aprovechamiento y bases para su manejo sustentable. CENID-COMEF, Libro Técnico núm. 4, México.
- Hernández, María de Lourdes (2009). "Tarifas y cultura del agua: un estudio en el municipio de Tlaxcala", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional, XIV Congreso Nacional y III Congreso de Ciencias Ambientales, junio 2009, Tlaxcala, México.
- IMCO. 2008. *Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro. Índice de competitividad estatal 2008*. Instituto Mexicano de la Competitividad, México, D. F., 505 p.
- INE (2006). *Estrategias de restauración ambiental y prevención de incendios en ejidos ribereños del río Lacantún, colindantes a la Reserva de la Biosfera Montes Azules*. Reporte Final. México
- INEGI (1996). *Estados Unidos Mexicanos. I Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos*. INEGI, México.
- INEGI (2000). *Censo General de Población y Vivienda 2000*. INEGI. México.
- INEGI (2005). *II Censo de Población y Vivienda 2005*. INEGI. México.
- INEGI (2005a). *Anuario Estadístico Tlaxcala 2005 Tomo II*. INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Aguascalientes, México.
- INEGI (2005b). *Sistema de Automatización Censal 2005* (disco compacto). INEGI, Aguascalientes, México.
- INEGI (2006). *Anuario Estadístico Tlaxcala 2006 Tomo II*. INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Aguascalientes, México.
- INEGI (2007). *Anuario Estadístico Tlaxcala 2007 Tomo II*, INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Aguascalientes, México.

- INEGI (2008). Anuario Estadístico Tlaxcala 2008 Tomo II, INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Aguascalientes, México.
- INEGI (2008a). *IX Censo Ejidal 2007 Resultados Preliminares*. INEGI, Aguascalientes, México.
- INEGI (2009). *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp>.
- OFATE (2009). *Migración Internacional en Tlaxcala*. Oficina de Atención de Tlaxcaltecas en el Extranjero. Documento Interno.
- OIM (2009). Organización Internacional para las Migraciones. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-dvlpment/lang/es>. (11/11/09)
- OPD Salud de Tlaxcala (2009). <http://www.saludtlax.gob.mx>. (23/09/09)
- Pérez, Alfonso *et al.* (2009). *Finanzas populares para emprendimientos productivos de la población rural en Tlaxcala (período 2004-2008)*. El Colegio de Tlaxcala, A. C. y USAID Proyecto AFIRMA, en prensa.
- Pogiesse, Héctor (2000). *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo saber hacer en la gestión de la ciudad*. Grupo de trabajo de desarrollo urbano de CLACSO, (IPPUR/UFRJ) Río de Janeiro, Brasil.
- Ramírez, Alfredo y Campos, Roy (1997). *Encuesta nacional de gestión municipal 1993: informe metodológico*. CIDE, Documento de trabajo no. 51, México.
- SAGARPA (2009). Página Web www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/boletinpatmir/index.htm consultada el 23 de septiembre de 2009.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Tlaxcala (2005). *Padrón de productores agropecuarios del estado de Tlaxcala, tabulados especiales*. Tlaxcala, México.
- Salazar Medina, Julián *et al.* (1990). *Desarrollo, administración y planeación Municipal: La experiencia del Estado de México*. UAEM-UAM-IAPEM, Toluca.
- Sánchez, María de Lourdes y Arce, Mercedes (2009). Base de datos sobre participación ciudadana en el Estado de Tlaxcala. San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala.
- Santacruz, Noé (2005). *El parque nacional Xicohtencatl áreas verdes y arbolado urbano*. El Colegio de Tlaxcala, A. C., Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Estado de Tlaxcala y H. Ayuntamiento de Tlaxcala, México.
- SEDESOL (2009). Página Web www.sedeol.gob.mx consultada el 15 de septiembre de 2009.
- Secretaría de Economía (2009). Página Web www.economia.gob.mx consultada el 17 de septiembre de 2009.
- SEMARNAT (2007). *Agenda ambiental del estado de Tlaxcala 2007*. SEMARNAT, Gob. del Edo. de Tlaxcala, CONAGUA, CONAFOR, PROFEPA. Tlaxcala, México.
- SEMARNAT (2008). *Agenda ambiental del estado de Tlaxcala 2008*. SEMARNAT, Gob. del Edo. de Tlaxcala, CONAGUA, CONAFOR, PROFEPA. Tlaxcala, México.

Anexo

Instituciones, organismos y programas principales con servicios dirigidos a Mipymes

Institución u organización	Programas	Servicios que ofertan	Principales actividades que se financian	Normas básicas
Secretaría de Economía	Crédito PyME	Apoyo en gestión, crédito, asesoría y capacitación.	Industria, comercio, servicios y minería	El crédito se contrata a través de la Banca Comercial y de Intermediarios Financieros no Bancarios. La asesoría y capacitación se contrata con despachos o consultores externos.
Nacional Financiera, S. A. (NAFIN)	Crédito PYME y Programa de Apoyo a Emprendedores	Apoyo en gestión, crédito, asesoría y capacitación.	Industria, comercio y servicios	El crédito se contrata a través de la Banca Comercial y de Intermediarios Financieros no Bancarios. La asesoría y capacitación se contrata con despachos o consultores externos.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Opciones Productivas	Apoyo en gestión, microcrédito, capacitación y asesoría	Industria (agroindustria, artesanías), comercio, servicios	El microcrédito lo opera directamente la SEDESOL. La asesoría y capacitación se contrata con consultores externos y se paga entre SEDESOL y los beneficiarios.
Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES)	Apoyos para abrir o consolidar un	Apoyos económicos, promoción	Ganadería, agricultura, industria, comercio	A partir de un proyecto de viabilidad económica y social se entregan los recursos económicos. Se privilegia la

	negocio	del ahorro, capacitación y asesoría	y servicios	integración de grupos y empresas sociales.
Fondo Macro para el desarrollo Integral del Estado de Tlaxcala (FOMTLAX)	FIDASEM, FIDIME y FIDETUR (fideicomisos)	Crédito, capacitación y asesoría	Agricultura, comercio, ganadería, industria y servicios	El crédito lo opera directamente FOMTLAX. La asesoría y capacitación se contrata con consultores externos y se paga entre FOMTLAX y los beneficiarios.
Sistema Estatal de Promoción del Empleo y el Desarrollo Comunitario (SEPUEDE)	Fondo SEPUEDE	Crédito, asesoría y capacitación.	Agricultura, ganadería, agroindustria, comercio.	A partir de un proyecto de viabilidad económica y social se entregan los recursos económicos. Se prioriza el apoyo a grupos y empresas sociales.
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)	Crédito FIRA, financiamiento rural y microcrédito	Crédito, microcrédito, asesoría y capacitación.	Agricultura, ganadería, agroindustria, comercio, servicios financieros	El crédito se contrata a través de la Banca Comercial y de Intermediarios Financieros no Bancarios. La asesoría y capacitación se contrata con despachos o consultores externos.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	Programa para la Adquisición de Activos Productivos	Subsidios, asesoría y capacitación.	Agricultura, agroindustria, empresas comercializadoras	A partir de un proyecto de viabilidad económica y social se entregan los recursos económicos. Se privilegia la integración de grupos y empresas sociales.
Banco Compartamos		Crédito y promoción del ahorro	Comercio, servicios e industria	Se integran grupos solidarios, tasas del 4% mensual, se prioriza a grupos de mujeres.
Creciendo Apoyos	Préstamos	Crédito y	Comercio,	Créditos con tasas de interés del 7%

Financieros	solidarios y préstamos individuales	asesoría	servicios e industria.	mensual, piden avales y/o garantías.
Financiera Solidaria FINSOL		Crédito y apoyo en gestión	Agroindustria, ganadería, agricultura	Créditos con tasas de interés del 5% mensual, piden avales y/o garantías.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en Pérez *et al.* (2009) y en páginas de Internet de las instituciones, septiembre de 2009.