



Ixcaquixtla

Plan Municipal de Desarrollo 2018 - 2021

Marzo de 2019

Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021

Ixcaquixtla

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTEGRACIÓN DEL HONORABLE CABILDO 2018-2021..... | 3 |
| 2. MENSAJE DEL PRESIDENTE MUNICIPAL..... | 5 |
| 3. INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| 4. MARCO JURÍDICO..... | 9 |
| 5. ASPECTOS GENERALES DEL PLAN..... | 15 |
| 5.1. ELABORACIÓN DEL PLAN..... | 15 |
| 5.2. METODOLOGÍA..... | 17 |
| 5.3. VISIÓN..... | 20 |
| 5.4. MISIÓN..... | 20 |
| 6. DIAGNÓSTICO GENERAL..... | 21 |
| 6.1. DELIMITACIÓN Y ESTRUCTURA TERRITORIAL..... | 21 |
| <i>Localización y extensión.....</i> | 21 |
| <i>Orografía.....</i> | 21 |
| <i>Hidrografía y clima.....</i> | 22 |
| <i>Ecosistemas y recursos naturales.....</i> | 23 |
| <i>Características y uso de suelo.....</i> | 23 |
| <i>Principales localidades.....</i> | 24 |
| 6.2. DINÁMICA DEMOGRÁFICA..... | 25 |
| <i>Población.....</i> | 25 |
| <i>Estructura por edades.....</i> | 26 |
| 6.3. PERSPECTIVA REGIONAL..... | 28 |
| <i>Dispersión poblacional.....</i> | 29 |
| <i>Marginación y pobreza.....</i> | 31 |
| <i>Pobreza regional.....</i> | 35 |
| <i>Índice de Desarrollo Humano (IDH).....</i> | 36 |
| <i>Urbanización regional.....</i> | 38 |
| 7. EJES DE GOBIERNO..... | 39 |
| EJES 1. DESARROLLO SOCIAL..... | 41 |
| <i>Objetivo general.....</i> | 41 |
| <i>Estrategia general.....</i> | 41 |
| <i>Planteamiento del problema.....</i> | 41 |
| <i>Diagnóstico específico.....</i> | 42 |

| | |
|---|------------|
| <i>Plan de acción</i> | 54 |
| EJE 2. DESARROLLO ECONÓMICO | 58 |
| <i>Objetivo general</i> | 58 |
| <i>Estrategia general</i> | 58 |
| <i>Planteamiento del problema</i> | 58 |
| <i>Diagnóstico específico</i> | 59 |
| <i>Plan de acción</i> | 67 |
| EJE 3. DESARROLLO URBANO, SERVICIOS PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE | 74 |
| <i>Objetivo general</i> | 74 |
| <i>Estrategia general</i> | 74 |
| <i>Planteamiento del problema</i> | 74 |
| <i>Diagnóstico específico</i> | 75 |
| <i>Plan de acción</i> | 79 |
| EJE 4. BUEN GOBIERNO. | 84 |
| <i>Objetivo general</i> | 84 |
| <i>Estrategia general</i> | 84 |
| <i>Planteamiento del problema</i> | 84 |
| <i>Diagnóstico específico</i> | 84 |
| <i>Plan de acción</i> | 88 |
| EJE TRANSVERSAL. PERSPECTIVA DE GÉNERO | 96 |
| <i>Objetivo general</i> | 96 |
| <i>Estrategia general</i> | 96 |
| <i>Planteamiento del problema</i> | 96 |
| <i>Diagnóstico específico</i> | 97 |
| <i>Plan de acción</i> | 98 |
| 8. ALINEACIÓN A LA PLANEACIÓN ESTATAL Y NACIONAL..... | 101 |
| 9. CONTROL Y EVALUACIÓN..... | 107 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 111 |

1. INTEGRACIÓN DEL HONORABLE CABILDO 2018-2021.

| | |
|---------------------------------|--|
| Salvador Castañeda Luna | Presidente Municipal Constitucional |
| Gerardo Juan Barbosa Huerta | Regidor de Gobernación, Justicia, Seguridad Pública y Protección Civil |
| Elvia Mendoza Vázquez | Regidora de Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales |
| Pablo Martínez Bernabé | Regidor de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal |
| Ivette Viridiana Cortés Guevara | Regidora de Salubridad y Asistencia Pública |
| Luis Ángel Sánchez Vidal | Regidor de Desarrollo Urbano, Ecología, Medio Ambiente, Obras y Servicios Públicos |
| Aurea Rosios González Jinés | Regidora de Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería |
| Celedonio Miranda Gregorio | Regidor de Grupos Vulnerables, Personas con Discapacidad y Juventud |
| Porfiria Gil de Jesús | Regidora de Igualdad de Género |
| Rosalba Parra Jiménez | Síndico Municipal |
| Sixto Miranda González | Secretario del Ayuntamiento |

2. MENSAJE DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

La planeación es un ejercicio gubernamental que busca el logro de un desarrollo económico, social, político y cultural que se traduzca en mejores condiciones de vida para la población, tomando en cuenta sus planteamientos y demandas a fin de proponer programas y proyecto que los satisfagan financiados con los recursos públicos disponibles.

El presente documento contiene el *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2018-2021*, el cual fue elaborado mediante una metodología rigurosa y un sentido de largo plazo, adoptando enfoques globales para transformar la dinámica del proceso económico y social y con la participación de la sociedad.

Este instrumento jurídico y normativo es una propuesta para conciliar las aspiraciones sociales con las funciones rectoras del Ayuntamiento, por lo que su difusión y comunicación serán la base para que se conozca su alcance y puedan ordenarse las acciones y hacerlas congruentes con los objetivos de desarrollo económico y social que se han trazado, así como con las estrategias que se persiguen y los instrumentos que permitirán lograrlo.

El *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2018-2021* se inscribe en nuestro régimen democrático que como sistema de vida se orienta al constante mejoramiento económico, social, político y cultural de la sociedad, así como al respeto y la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

El sentido profundo del *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2018-2021* está en hacer de la gente el objetivo último del actuar gubernamental para elevar su nivel de vida, ampliar las oportunidades, atender a quienes menos tienen, ofrecer una perspectiva robusta del desarrollo urbano, brindar mejores servicios públicos y hacer de la perspectiva de género una política eficaz que posibilite avanzar en la igualdad y equidad sociales.

El Plan ofrece las bases para edificar un gobierno austero, comprometido y eficaz, a partir del diseño y la puesta en práctica de un marco congruente para el uso racional de recursos públicos, donde prevalezca la programación de las acciones, la rendición clara de cuentas y el logro de resultados.

La visión que se propone en este instrumento de gobierno es construir un municipio que brinda a su población bienestar social, aprovecha su vocación productiva para generar desarrollo, ordena su crecimiento urbano para el equilibrio territorial con enfoque sustentable y servicios de calidad, gestiona los recursos con transparencia para obtener los mejores resultados e implementa acciones que promueven la igualdad entre los géneros.

La misión del presente Ayuntamiento es impulsar la vigencia de un gobierno que gestione y ejecute con la participación de la sociedad proyectos y programas de infraestructura básica y en zonas pobres del municipio, a fin de fortalecer el desarrollo integral de las familias, impulsar el desarrollo económico y turístico, efectuar acciones de planeación territorial con sustentabilidad, brindar servicios públicos y operar un sistema de gestión gubernamental basado en la honestidad, eficiencia, calidad e innovación desde una perspectiva de equidad.

Al convocar la participación social, la concertación con el sector privado, el respaldo de las iniciativas de la sociedad civil y el apoyo de los habitantes de Ixcaquixtla, el gobierno municipal asume con responsabilidad su compromiso de coordinar las acciones que permitan a nuestro municipio avanzar y aspirar a mejores condiciones para el crecimiento y el desarrollo.

El *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2018-2021* es nuestro principal instrumento para lograrlo, la agenda de trabajo que une a pueblo y gobierno, la ruta para el éxito y el camino para que, juntos y unidos, construyamos un mejor Ixcaquixtla, una tierra de nuevas oportunidades y un destino común fructífero y libre.

Salvador Castañeda Luna
Presidente Municipal Constitucional
Ixcaquixtla

3. INTRODUCCIÓN.

El gobierno de Ixcaquixtla ha asumido un compromiso con el desarrollo municipal y con las personas, a fin de elevar la calidad de vida de sus habitantes. Cumplirlo significa organizar la gestión municipal en torno a objetivos, estrategias y metas consistentes con las necesidades, las aspiraciones y los intereses de la población.

El Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 se nutre de las demandas y necesidades de los ciudadanos que fueron recogidas durante la campaña electoral realizada, tendiente a lograr la presidencia municipal, así como en el contacto directo con la población, sus organizaciones, liderazgos, representantes, localidades y comunidades.

Hemos concebido el Plan como un instrumento de prospectiva que recoge las aspiraciones de los habitantes de Ixcaquixtla. Las expresiones de la sociedad han sido recopiladas en planteamientos que toman en cuenta las fortalezas y activos construidos con el esfuerzo de varias generaciones y que se engarzan con nuevos proyectos, diseñados para encauzar el crecimiento de la economía en una senda que nos conduzca a conformar una sociedad libre y más igualitaria.

El documento consta de nueve capítulos. En el capítulo uno se presenta la integración del Honorable Cabildo 2018-2021, a fin de que la población identifique a sus representantes y conozca a quién acudir para efectuar trámites, plantear problemas y efectuar peticiones.

En el capítulo dos se presenta el mensaje de la presidenta municipal, cuya esencia radica en puntualizar cuál es nuestra visión y misión y exponer las razones por las cuales se logró el triunfo de nuestra plataforma política.

En la introducción se hace un breve recuento del documento y se explica la estructura de éste.

En el capítulo cuatro se desarrolla el marco jurídico que faculta al municipio para diseñar, documentar y presentar este instrumento jurídico y normativo que busca establecer los principales objetivos, estrategias y metas del desarrollo.

En el capítulo cinco se encuentran descritos los aspectos generales del plan, como son su proceso de elaboración, la metodología utilizada, así como la visión y misión del gobierno.

El diagnóstico general se encuentra contenido en el capítulo seis. En éste se efectúa la delimitación y estructura territorial, la localización y extensión, la orografía, hidrografía, clima, ecosistemas y características y uso de suelo. También se tratan los aspectos relacionados con la dinámica demográfica, la población, estructura por

edades, perspectiva regional, el fenómeno de la dispersión poblacional, la marginación y pobreza, así como la pobreza regional, el índice de desarrollo humano (IDH) y la urbanización regional.

En el capítulo siete se describen los ejes de gobierno, los cuales se refieren a cuatro temas fundamentales: el desarrollo social, el desarrollo económico, el desarrollo urbano, servicios públicos y medio ambiente y el buen gobierno. El Plan considera relevante incluir como eje transversal la perspectiva de género, por considerar que todo programa y proyecto deberá considerar acciones para avanzar en una sociedad más equitativa.

En cada uno de los cuatro ejes de gobierno son incluidos los siguientes temas: objetivo general, estrategia general, planteamiento del problema, diagnóstico específico y plan de acción.

En el capítulo ocho se presenta la alineación a la planeación estatal y nacional.

Finalmente, el capítulo nueve ofrece los elementos que definen las actividades relacionadas con el control y la evaluación.

4. MARCO JURÍDICO.

El municipio mexicano, una de las instancias políticas y administrativas fundamentales del Estado, se encuentra regulado por la esfera de legalidad que le corresponde a éste y que se desprende de su marco jurídico, el cual está contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como en las leyes y disposiciones que derivan del ámbito federal y estatal.

Las disposiciones en materia de planeación, tanto federales como locales, se armonizan bajo principios legales e instrumentales similares, cuya sistematización confiere a la planeación municipal coherencia y sentido.

Los propósitos, conceptos e instrumentos de la planeación nacional y estatal, son retomados y aplicados en el ámbito municipal en función de su esfera de competencia, a fin de dar sustento legal y definir el contenido y alcance del Plan de Desarrollo Municipal y del proceso de la planeación.

Al municipio corresponde cumplir tareas y responsabilidades de gasto que se vinculan a la prestación de servicios públicos básicos y a las funciones de promoción del desarrollo socioeconómico, político y urbano de sus comunidades. La planeación es uno de los principales medios para cumplir esas finalidades y organizar la administración pública en torno a criterios de eficacia, eficiencia, honestidad y transparencia.

El sistema nacional de planeación democrática.

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.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, es decir, la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica nacional y la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgadas por la Constitución General de la República.

La rectoría por parte del Estado significa también lograr que el desarrollo sea integral, sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y el régimen democrático, que el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la misma Constitución.

Al Estado corresponde organizar 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.

El segundo párrafo del artículo 26 de nuestra Carta Magna, estipula que los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinan los objetivos de la planeación.

Del texto del artículo 26 constitucional, se desprenden los principales criterios normativos generales, los cuales se refieren a que la planeación será democrática y a 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.

Planear implica fijar metas, objetivos, estrategias y acciones. El plan de desarrollo se entiende como una guía de todas las actividades de la economía, bajo la rectoría del Estado y con la participación de todos los sectores, con la participación de las entidades federativas y de los particulares.

El municipio libre.

La Constitución General de la República otorga al Estado mexicano un activo y decisivo papel en la promoción del desarrollo y reconoce al municipio como instancia política, administrativa y ente promotor del desarrollo económico, social y cultural en el ámbito de su competencia.

De conformidad con el artículo 115 constitucional, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. El gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva, sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Están facultados para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

También los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.

- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución General, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, entre otros aspectos estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- e) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

La planeación en el ámbito estatal y municipal.

La planeación constituye una actividad que hace posible alcanzar propósitos cuantitativos y cualitativos, determinados previamente en los diversos ámbitos de la realidad.

En el campo de la administración pública municipal, dicha actividad se encuentra referida a múltiples circunstancias que implican un ejercicio de planeación a partir de una visión de conjunto, global, sin perder de vista las circunstancias específicas en las que se desenvuelve un ámbito local.

Las características de la población, el medio físico y el territorio municipales, los recursos naturales, la infraestructura urbana, social y económica, la actividad económico productiva, el sistema político y cultural, la organización y desempeño del gobierno municipal, los servicios públicos, la hacienda municipal, la seguridad pública y protección civil, así como las relaciones con actores estratégicos y con otras instancias de gobierno (municipal, estatal y federal), constituyen algunos de los elementos sustanciales que la planeación habrá de tratar bajo una perspectiva integral.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en virtud de la compleja realidad municipal, contiene diversas disposiciones relacionadas con la materia de planeación que en seguida se comentan.

La Constitución Política Estatal dispone en el artículo 107, que se organizará un Sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo de carácter estatal, regional, municipal y especiales.

Por su parte, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla establece en el artículo 2 que la planeación deberá llevarse a cabo para el logro de un desarrollo económico, social, político y cultural que beneficie a las mayorías; teniendo en cuenta que el proceso de planeación del desarrollo debe servir a los altos intereses de la sociedad y que debe orientarse a transformarla con base en los siguientes principios:

I.- Adoptar enfoques globales para transformar la dinámica del proceso económico y social, con la participación de la sociedad en su conjunto y la rectoría del Estado legitimada políticamente.

II.- Ordenar las acciones y hacerlas congruentes con los objetivos de desarrollo económico y social, expresando con claridad las políticas que se persiguen y los instrumentos que permitirán lograrlo, obteniendo de la sociedad su validación y aprobación explícita.

III.- La preservación y el perfeccionamiento de la democracia social como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, político y cultural de la sociedad, impulsando su participación activa en la planeación.

IV.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

V.- Elevar el nivel de vida de la población a través de un desarrollo económico, social, político y cultural, preservando el empleo dentro de un marco congruente en el uso racional de recursos.

El artículo 4 de la ley de planeación estatal, estipula que el Ejecutivo y los Ayuntamientos son responsables, en el ámbito de su competencia, de llevar a cabo y conducir la planeación del desarrollo, fomentando la participación de los sectores económico, social y privado.

El sistema estatal de planeación democrática en el artículo 7 del citado ordenamiento, se define como el proceso de planeación y sus productos intermedios y finales, incluyendo los procedimientos técnicos y a la estructura orgánica de la administración pública para realizar y promover el proceso de planeación. Según el artículo 8, la organización y funcionamiento del sistema estatal de planeación democrática tiene por objeto garantizar a la población los elementos necesarios para su desarrollo integral y equilibrado a través de:

I.- Un desarrollo social que satisfaga las necesidades básicas de las mayorías, mediante la conformación de una estructura que transforme al proceso productivo en proveedor de bienes y servicios y eleve el nivel de vida de la población.

II.- Un desarrollo político que fortalezca la democracia en la que el Estado ha de crecer; que preserve y consolide las instituciones como elementos del perfecto estado de derecho.

III.- Un desarrollo económico, constituido en la justicia, la libertad y la eficiencia, para obtener la equitativa distribución de la riqueza producida y un nivel de vida digno de todos los habitantes.

V.- Un desarrollo administrativo a través del cual se identifiquen los recursos humanos y financieros que sustentan a la administración pública estatal, y a la promoción para la participación de la comunidad en el proceso de planeación para el desarrollo.

V.- Un desarrollo cultural, basado en principios de libertad para la creación, participación en la distribución de bienes y servicios culturales y preservación del patrimonio cultural del Estado.

VI.- Un desarrollo financiero consistente en el establecimiento de políticas fiscales y crediticias realistas, que permitan la equidad en la recaudación y el reparto de los ingresos del Estado.

En el ámbito municipal, el Plan de Desarrollo Municipal será presentado por los Ayuntamientos a través de los Presidentes Municipales, por el periodo constitucional que le corresponda, pudiendo contener consideraciones y proyecciones de mayor plazo.

De acuerdo con el artículo 13, el proceso de planeación consiste en la elaboración de objetivos, políticas, metas y estrategias expresados en planes y programas; la instrumentación de los planes y programas a través de acciones, las cuales serán controladas y evaluadas para obtener resultados óptimos.

Las etapas del proceso de planeación son, según el artículo 14, las siguientes:

I.- Formulación.

II.- Instrumentación.

III.- Control y,

IV.- Evaluación.

Ley Orgánica Municipal y planeación.

Esta ley es reglamentaria de la Constitución Política Local y establece en el artículo 101, que las actividades de la administración pública municipal se encauzarán en función de la planeación democrática del desarrollo municipal.

El artículo 102 fija también que la planeación municipal es obligatoria y debe llevarse a cabo como un medio para hacer más eficaz el desempeño de la responsabilidad de los Ayuntamientos, sus dependencias y sus entidades administrativas, en relación con el

desarrollo integral del Municipio, debiendo tender en todo momento a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en las leyes vigentes, así como a servir a los altos intereses de la sociedad, con base en el principio de la participación democrática de la sociedad.

Los aspectos de la planeación en cada municipio se llevarán a cabo mediante un Sistema Municipal de Planeación Democrática, como lo señala el artículo 103.

De acuerdo con el artículo 104, el Municipio contará con un Plan de Desarrollo Municipal, como instrumento para el desarrollo de la comunidad, en congruencia con los planes regional, estatal y nacional de desarrollo. Además, según el artículo 106, el Plan deberá ser elaborado y aprobado por el Ayuntamiento dentro de los primeros tres meses de la gestión municipal, y deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado. Su evaluación deberá efectuarse por anualidad. Su vigencia será de tres años.

El artículo 108 dispone que el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éste se deriven, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

El artículo 109 establece que una vez publicados los productos del proceso de planeación e iniciada su vigencia, serán obligatorios para toda la administración pública municipal, en sus respectivos ámbitos de competencia; por lo que las autoridades, dependencias, unidades, órganos desconcentrados y entidades que la conforman, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, estrategias, prioridades, recursos, responsabilidades, restricciones y tiempos de ejecución que, para el logro de los objetivos y metas de la Planeación Democrática del Desarrollo municipal, establezca el Plan a través de las instancias correspondientes.

5. ASPECTOS GENERALES DEL PLAN.

5.1. Elaboración del Plan.

El Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 representa una experiencia de gestión pública y gubernamental que permite aglutinar diversos contextos, metodologías, espacios y tiempos, ordenados a partir de problemas y soluciones y dispuestos como fuentes para el diseño, ejecución, control y evaluación de programas presupuestarios.

Elaborar un plan es un ejercicio de naturaleza pública cuyo fundamento se encuentra en el marco jurídico, el cual se sustenta en el concepto de planeación democrática, la que deberá ser participativa y establecer los elementos de una plataforma de gobierno que describa los objetivos de desarrollo, las estrategias para lograrlos, los recursos que se dispondrán y los responsables de las acciones (figura 1).



Figura 1. Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

Las etapas de elaboración del plan derivan del marco jurídico y cubren las actividades requeridas para diseñar, investigar datos y cifras, integrarlos y ofrecer una versión de plan. Su propósito es proponer objetivos y estrategias como elementos fundamentales de planeación, los cuales constituyen los compromisos de gobierno que son el sustento de un proceso de credibilidad que se apoya en la comunicación y la difusión de los objetivos y estrategias para el desarrollo.

Las características del plan se refieren específicamente a su naturaleza para convocar los esfuerzos de la población e integrarlos en un documento jurídico normativo. La metodología aplicada busca hacer del plan un instrumento medible y evaluable y con una estructura y enfoque rigurosos y sistemáticos. El plan deberá ser consistente a fin de que su lógica permita efectuar una gestión para resultados a través de la programación presupuestaria.

La elaboración del presente instrumento consideró varias etapas que a continuación se describen. La primera etapa cubre los aspectos relacionados con el diálogo ciudadano y la identificación de las demandas de la población. Aquí es importante tomar en cuenta propuestas, proyectos, la realización de talleres, reuniones de trabajo, foros y giras y demás tareas que permitan precisar algún planteamiento interesante y de impacto para incorporarlo al proceso de planeación (figura 2).

Una vez identificadas las propuestas se procede a formular una plataforma de gobierno que integre los principales pronunciamientos en torno a los problemas más sentidos, señalados y expresados durante el diálogo ciudadano. Es importante efectuar diagnósticos sectoriales, sistematizar en temas las demandas, efectuar un cálculo de las inversiones requeridas, los problemas urbanos, los servicios públicos, el gobierno y los aspectos de equidad y justicia.

Etapas de elaboración del Plan.



Figura 2. Etapas de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

La sistematización de datos es la siguiente etapa, junto con la realización de sesiones de preparación de la planeación con los actores participantes. Son formulados los criterios de la prospectiva, se elaboran los escenarios, se bosquejan los problemas, las soluciones, se formulan los árboles de problemas y de objetivos y se configuran las matrices de marco lógico.

La primera versión de plan municipal de desarrollo se elabora y se integran la visión, misión, los diagnósticos, objetivos, estrategias, planes de acción, así como las matrices estratégicas de seguimiento.

Una vez concluida la versión preliminar de plan, se somete a la consideración por parte del Consejo de Planeación Municipal y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, a fin de que sea aprobado por el cabildo, presentado y enviado para su publicación al Periódico Oficial del Estado. Con ello inicia su vigencia y avance.

5.2. Metodología.

El presente instrumento es resultado de una metodología general rigurosa que ha sido alimentada por una serie de trabajos y modelos específicos que cubren la totalidad del espectro teórico y técnico de la prospectiva, planeación, políticas públicas, la matriz de marco lógico (MML) y la gestión para resultados (Sousa, J.D. y Arbesú, L.I., 2018).

La planeación es un ejercicio que busca en todo momento la transformación de la realidad, sobre la base de conocimientos teóricos, identificación y definición de problemas, aplicación de métodos e incorporación de cálculos que permitan guiar la acción y las comunicaciones (Matus, 1980, pág. 304).

De ahí que la planeación para el desarrollo ha cobrado auge en el mundo y en los países de América Latina como actitud de cambio y transformación. En un sentido actual, la planeación comporta tres enfoques se combinan y enriquecen mutuamente. En primer lugar, la planeación es un acto político porque su razón de ser es la búsqueda del bien común y su propósito es contribuir a la orientación de acciones colectivas, no simplemente individuales, por lo que privilegia la práctica, la aplicación y el cambio.

Además, la planeación es teórica en el sentido de que es una reflexión acerca de las formas, los medios, los contenidos y las repercusiones de las acciones colectivas orientadas a la producción de transformaciones. La planeación posee un importante arsenal de conceptos, escuelas, enfoques e investigaciones orientadas a producir el tipo de conocimiento básico y aplicado.

La planeación es una disciplina, por cuanto se trata de un oficio profesionalizado que cuenta con escuelas, tradiciones de pensamiento, publicaciones, conceptos y métodos. Cuenta con capacidades de formación de personas, las cuales, además suelen constituir asociaciones y gremios a través de los cuales se intercambia la experiencia, se certifica la calidad de ciertos procedimientos, se crean canales y medios de formación continua, de capacitación y aprendizaje permanentes (Cuervo L.M. y Mattar J., 2014, pág. 20).

La planeación se ha enriquecido con los análisis de la prospectiva, no sólo por su conexión lógica y la complementación de sus enfoques, técnicas y herramientas, sino por una necesidad mundial en torno a avanzar en lo que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó como la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en septiembre de 2015, la cual se considera como la declaración más significativa acerca de lo que el mundo entiende por desarrollo.

En el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030, se encuentra la necesidad de colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones, erradicar la pobreza, disminuir las desigualdades y dar respuesta al cambio climático, entre otras prioridades. Con éstas, se encuentra el desarrollar medios de implementación variados y a distintas escalas, entre los que se cuenta la planificación de largo plazo. Al contemplar 2030 como horizonte de construcción de un mundo mejor, se confronta al conjunto de actores globales y de la región latinoamericana ante la necesidad de construir capacidades para desplegar esfuerzos de largo aliento y probada continuidad, pues la duración de los periodos gubernamentales, sobre todo municipales, es a veces un obstáculo que inhibe el horizonte temporal de largo plazo y enfatiza el inmediatez y las perspectivas de corto plazo.

La prospectiva se mira ahora en México y en los países de América Latina, como en el mundo, como enfoque, como una herramienta y una práctica que ofrece opciones atractivas y útiles al considerar el desafío de entender el futuro como algo no predeterminado, ni absolutamente incierto, por lo que sugiere enfocar nuestro esfuerzo en desarrollar capacidades para construirlo. Esto significa incorporar el cambio y la incertidumbre como ejes de una reflexión conducente a la acción, desplegar mecanismos para anticipar, conocer y reflexionar acerca de las tendencias, organizarse para responder a lo impredecible y construir estrategias que permitan alcanzar las metas propuestas. En la prospectiva se enfatiza la visión global como necesaria para la acción local. Además, se plantea que son los hombres y las organizaciones las que marcan la diferencia. Por eso es importante la apropiación intelectual y afectiva de cualquier proyecto como punto de paso obligado para que cualquier anticipación cristalice en acción (Godet, 1993).

La prospectiva se presenta como una disciplina estrechamente emparentada con la planificación, en permanente diálogo e interacción. En la perspectiva de la CEPAL y el ILPES las tareas de planeación son concebidas como prospectiva estratégica, como prospectiva para el desarrollo (Cuervo, M. y Guerrero F. (editores), 2018, pág. 13).

El análisis de políticas permite, por su parte, tener en el examen una referencia de los distintos actores, de las diferentes visiones que conforman el desarrollo, con lo que este supuesto pluralista es combinado con una visión que observa poderes y recursos distribuidos en forma desigual, resultando de ello que los procesos decisionales sean resultado de múltiples interacciones, en donde intervienen y participan múltiples actores de manera simultánea. Con esta riqueza en el enfoque, se busca una aproximación empírica, examinar la toma de decisiones y sus consecuencias, comparando con otras decisiones para tener un fundamento contextual, en donde la política se vea como acción, como un actuar que parte de causas y busca generar transformaciones, cambios y arribar a otros escenarios (Lindblom, 1991).

El análisis de políticas no es sólo un ejercicio técnico y normativo sino una acción estratégica que busca modificar creencias y prácticas sociales, en una dirección que sea favorable al logro de los objetivos del plan. Para ello deberá reconocerse y enfrentarse

el problema, siempre presente, de la credibilidad de las decisiones y ponderar los tiempos de éstas, la participación de la población en las mismas, la atención a las demandas de los implicados y la consideración de los involucrados a efecto de no perder de vista actitudes, incentivos y creencias de ciudadanos, empresas e iniciativas sociales. El compromiso con la acción estratégica será fundamental, en aras de incrementar la reputación del gobierno y garantizar las decisiones actuales hacia el futuro deseado (Majone, 2004).

Además de la planeación, la prospectiva y las políticas públicas en su sentido técnico y de credibilidad, el presente documento se encuentra soportado por la metodología del marco lógico (MML), a fin de trabajar bajo un esquema que se integra y articula con la adopción del presupuesto basado en resultados (PbR), instancia para la operación de programas presupuestarios.

La MML es un instrumento de análisis lógico y pensamiento estructurado en la planeación, que proporciona a su ejercicio una estructura para el diálogo entre las diferentes partes involucradas en un tema e incluye los diferentes elementos que dan sentido a la gestión orientada a resultados, cuyo inicio es el análisis del problema (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

La MML es una metodología que comunica los objetivos de manera clara y comprensible mediante una matriz. Su principal utilidad reside en que incorpora todas las necesidades y puntos de vista de los actores involucrados y su entorno. Esta herramienta permite que en el interior de los municipios se desarrollen importantes mejoras para generar resultados mucho más satisfactorios, pues en vez de definir una sola manera de hacer el trabajo, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en cuanto a la forma de lograr los resultados y objetivos. Como parte distintiva de este instrumento, los resultados que se plantean alcanzar son determinados con gran detalle, mediante objetivos e indicadores verificables que son precisados de manera coordinada entre los involucrados para el logro de un resultado (ILPES, 2004).

El desarrollo de la MML consiste en el tratamiento de problemas y el planteamiento de soluciones, para lo cual es necesario determinar un punto de partida claro sobre qué problema se va a considerar y quien será el responsable de resolverlo. Para determinar el problema central se tendrá que referir a una situación concreta, en la que se identifican tres elementos centrales:

- Situación actual del problema, que corresponde a la realidad presente, en que una parte de la población no logra avanzar en algún aspecto hacia una mejor situación.
- Situación potencial, la que representa aquella visión deseada y viable de alcanzar de acuerdo con el ámbito propio y la consideración de los factores externos.

- Obstáculos, que se refiere a que en la consecución de cualquier objetivo de los programas presupuestarios existirán barreras que buscarán impedir que se evolucione hacia la situación potencial deseada.

La MML se combina con la gestión para resultados. De acuerdo (Serra, 2007, pág. 7), la gestión para resultados como disciplina propone en el sector público una lógica gerencial, de racionalidad económica, que busca conseguir eficacia y eficiencia. Esta lógica comparte, más o menos explícitamente, tres objetivos principales:

- Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
- Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

En resumen, la metodología utilizada, reforzada con un enfoque de teoría de sistemas, relaciona la planeación del desarrollo con la noción teórica y práctica de prospectiva, aplica el análisis de políticas y establece una correlación puntual entre la metodología de marco lógico y la gestión para resultados.

5.3. Visión.

Construir un municipio que brinda a su población bienestar social, aprovecha su vocación productiva para generar desarrollo, ordena su crecimiento urbano para el equilibrio territorial con enfoque sustentable y servicios de calidad, gestiona los recursos con transparencia para obtener los mejores resultados e implementa acciones que promueven la igualdad entre los géneros.

5.4. Misión.

Impulsar la vigencia de un gobierno que gestione y ejecute con la participación de la sociedad proyectos y programas de infraestructura básica y en zonas pobres del municipio, a fin de fortalecer el desarrollo integral de las familias, impulsar el desarrollo económico y turístico, efectuar acciones de planeación territorial con sustentabilidad, brindar servicios públicos y operar un sistema de gestión gubernamental basado en la honestidad, eficiencia, calidad e innovación desde una perspectiva de equidad.

6. DIAGNÓSTICO GENERAL.

El presente capítulo ofrece un panorama acerca de las condiciones generales de Ixcaquixtla en cuanto a su delimitación y estructura territorial en los aspectos de localización y extensión, orografía, hidrografía, clima, ecosistemas, así como características y uso de suelo. Se tratan además las características de la población y su estructura por edades, así como la perspectiva regional bajo la cual pueden rastrearse de manera puntual los problemas que enfrenta el municipio.

6.1. Delimitación y estructura territorial.

Si se toma en cuenta el significado de sus raíces, ixcaqui que en nahua significa "oye ven acá" y tla, tomado como sinónimo de lugar, "es el lugar donde se llama a alguien", aduciendo con razón para esto, que el primer habitante que hubo, viéndose solo llamó a un transeúnte que pasaba por ahí para que lo acompañara.¹

Localización y extensión.

El municipio de Ixcaquixtla se localiza en la parte sur del estado de Puebla. Sus coordenadas geográficas son los paralelos 18° 26'18" y 18° 32'06" de latitud norte y los meridianos 97° 46'24" y 97° 53'06" de longitud occidental.

Colinda al norte con Tepexi de Rodríguez y Juan N. Méndez, al suroeste y sureste con Coyotepec.

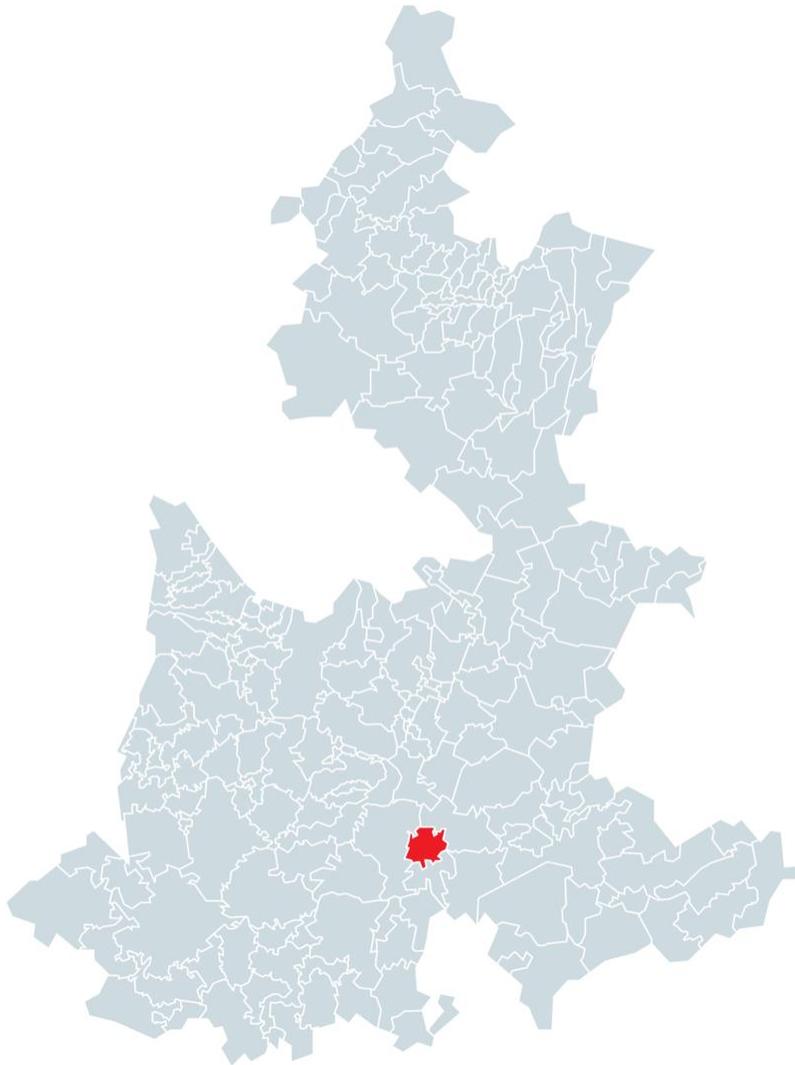
Tiene una superficie de 106.58 kilómetros cuadrados lo que la ubica en el lugar 77 con respecto a los demás municipios del estado.

Orografía.

La mayor parte de su territorio se localiza en la porción meridional de los llanos de Tepexi; planicie que forma parte de la meseta poblana; sólo el extremo oriente presenta formaciones montañosas pertenecientes a la sierra de Zapotitlán, representada por el Cerro Las Trincheras a 2.200 metros sobre el nivel del mar.

El relieve en general es plano con una altura promedio de 1.900 metros sobre el nivel del mar; además de las elevaciones mencionadas existe una pequeña loma al norte.

¹ Esta sección del plan está basada en información proveniente de (INAFED, 2018).



Mapa 1. Localización de Ixcaquixtla dentro del Estado de Puebla.

Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Ixcaquixtla#/media/File:082_Ixcaquixtla_mapa.png

Hidrografía y clima.

El municipio no presenta ríos de importancia y tiene arroyos intermitentes procedentes de la Sierra de Acatlán que lo recorren en dirección sureste-noroeste para desembocar en la Laguna Cuatro Rayas.

Al sur, presenta algunas lagunas intermitentes y bordos como el Blanco, Palmón Cuate, el Carmen, el Prieto, la Munda, Los Cuatro Mezquites y el Colorado. También cuenta con algunos acueductos al noroeste.

Ixcaquixtla presenta un sólo clima templado subhúmedo con lluvias en verano.



Mapa 2. Localización regional de Ixcaquixtla.

Fuente: <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21082a.html>

Ecosistemas y recursos naturales.

La mayor parte del territorio está dedicado a la Agricultura de temporal y en las orillas del Arroyo Cuatro Rayas donde se practica la Agricultura de humedad. Las estribaciones septentrionales de la Sierra de Zapotitlán aparecen cubiertas de chaparrales y palmares.

La fauna está compuesta por la existencia de coyotes, conejos, ardillas, tlacuache, liebre, víbora coralillo y corredora, aves como la lechuza, tecolote, gavilán, zenzontle, gorrión, paloma tehuacanera.

En cuanto a recursos naturales existen yacimientos de mármol rojo en la cabecera municipal.

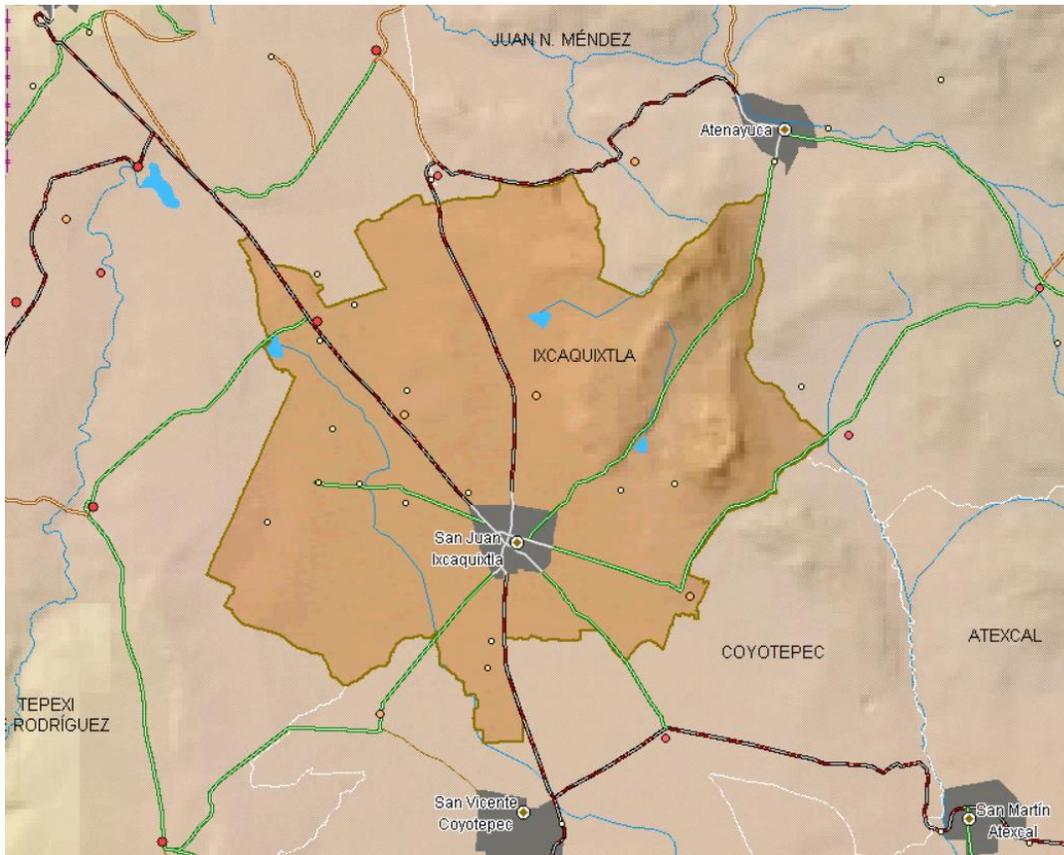
Características y uso de suelo.

Se identifican en su territorio dos clases de suelos:

- Vertisol: ocupa la mayor parte del municipio, exceptuando las áreas montañosas del Cerro Las Trincheras.
- Litosol: se presenta solamente en el Cerro Las Trincheras.

Principales localidades.

La cabecera municipal es **San Juan Ixcaquixtla**. Su principal actividad económica es la agricultura y el comercio; con una población de 4,922 habitantes según el Censo de Población y Vivienda 2010². Tiene una distancia aproximada a la ciudad de Puebla de 108 kilómetros.



Mapa 3. Límite municipal de Ixcaquixtla.

Fuente: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/zapmapas/base2011/g21082.gif>

Cuatro Rayas. Su principal actividad económica es la Agricultura; con una población aproximada de 1,459 habitantes, tiene una distancia aproximada a la cabecera municipal de 5 kilómetros.

² Las cifras de población indicadas en este apartado mantienen la información de INEGI 2010, ya que la Encuesta Intercensal 2015 carece de indicadores para las localidades del municipio de Ixcaquixtla.

San Juan Nepomuceno (Rancho Chico). Su principal actividad económica es la Agricultura; con una población de 449 habitantes, tiene una distancia aproximada a la cabecera municipal de 2.5 kilómetros.

Santa Cecilia Clavijero. Su principal actividad económica es la Agricultura; con una población de 400 habitantes, tiene una distancia aproximada a la cabecera municipal de 2.5 kilómetros.

Barrio de Dolores. La población de esta localidad es de 326 habitantes.

Pixtiopan. Su principal actividad económica es la Agricultura; con una población de 243 habitantes, tiene una distancia aproximada a la cabecera municipal de 5 kilómetros.

La Soledad. La población de esta localidad es de 195 habitantes.

El resto de la población se encuentra asentada en 27 localidades adicionales, todas ellas rurales, de conformidad con las cifras registradas en el portal de microrregiones.³

6.2. Dinámica demográfica.

Población.

Entre 2010 y 2015 la población del municipio se incrementó en 8.1% en esos cinco años, al pasar de 8 mil 93 a 8 mil 752 habitantes, porcentaje mayor con respecto al de la entidad que lo hizo en 6.7%. Este dato permite concluir que el crecimiento poblacional en el municipio ha sido más rápido que el que se registra a nivel estatal, lo cual hace que los requerimientos institucionales, gubernamentales, económicos, sociales y políticos orientados para el crecimiento y desarrollo se vean más presionados en comparación con los mismos requerimientos de los ámbitos urbanos de las zonas metropolitanas.

No debe perderse de vista que la presión del crecimiento de la población hacia el presupuesto público es constante y que la demanda por mejores condiciones de vida prevalece a lo largo del tiempo. Por eso se requiere revisar de manera constante el conjunto de políticas públicas aplicado y al evaluarlo seguir mejorando las respuestas que desde el gobierno municipal se construyen para atender los planteamientos de las personas.

En el futuro inmediato puede preverse que seguirán incrementándose en Ixcaquixtla las demandas por nuevas oportunidades de desarrollo social, empleo, ingresos familiares y servicios. Según estimaciones propias a partir de los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2018 habría en el municipio un total de 9 mil 106

³ <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=21&mun=082> consultado el 1 de mayo de 2019.

habitantes, que para 2021 la estimación poblacional sería de 9 mil 647 personas, es decir, un incremento entre esos años de 5.9%, el cual estaría por debajo del crecimiento de la entidad en el último quinquenio pero representa para el gobierno municipal un enorme desafío.

Cuadro 1. Población de Puebla e Ixcaquixtla.

| Población de Puebla e Ixcaquixtla (años seleccionados) | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2010 | 2015 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Puebla | 5,779,829 | 6,168,883 | 6,313,794 | 6,371,385 | 6,427,326 | 6,481,541 | 6,534,230 |
| Ixcaquixtla | 8,093 | 8,752 | 8,905 | 9,106 | 9,287 | 9,472 | 9,647 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (Censo Nacional de Población 2010 y Encuesta Intercensal 2015) y CONAPO (proyección de la población a mitad de año, 2017).

Estructura por edades.

De acuerdo con la pirámide de población hay más mujeres que hombres en Ixcaquixtla. Así, para 2015 de un total de 8 mil 752 habitantes 4 mil 122 eran hombres y 4 mil 630 mujeres, 47.1% y 52.9% respectivamente.

Los grupos de población quinquenales muestran que el mayor segmento de hombres está integrado por el de 5 a 9 años. En cuanto a las mujeres, los mayores segmentos de población están entre los años 20 a 24, 10 a 14 y de 0 a 4 años, datos que exhiben no sólo el predominio de las mujeres sino el de población femenina joven.

La edad promedio en Ixcaquixtla en 2015 era de 25 años, lo que exhibe que la población joven, que va de 0 a 29 años y que comprende los primeros seis grupos quinquenales, es la predominante y está integrada por el 26.6% de hombres y el 28.5% de mujeres. Entre ambos se encuentra el 55.1% de la población total de Ixcaquixtla. El restante 44.9% está entre los 30 y los 85 años y más. Estos datos indican que las políticas públicas deberán dirigirse como prioridad hacia la juventud y niñez y de manera muy marcada hacia las mujeres en todos los grupos quinquenales.

Las acciones preventivas serán relevantes sobre todo entre los grupos de infantes y en adolescentes, en particular en materia de seguridad pública y respecto al uso de sustancias psicoactivas, conocidas más comúnmente como drogas, pues éstas son sustancias que al ser tomadas pueden modificar la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento de un individuo. Dentro de estas definiciones se encuentran todas las sustancias psicoactivas, sean legales (alcohol, tabaco, fármacos hipnosedantes, entre otros) o estén consideradas ilegales por las convenciones y tratados sobre sustancias psicotrópicas, que incluyen en sus listas, entre otras muchas, al cannabis, la cocaína, las anfetaminas y la heroína.

Un segundo grupo de población está conformado por los habitantes que están entre los 30 y 64 años y que constituye la población adulta. En este segundo grupo los hombres

representan el 15.9% de la población y las mujeres el 19.3%. En conjunto, la población adulta representa el 35.2% del total de habitantes. La estructura de este sector de población indica que deberán atenderse necesidades laborales, de desarrollo de capacidades y de oportunidades en todos los ámbitos, como la educación, la capacitación, el acceso al crédito y la cultura, las artes y las ciencias. Además, deberán atenderse las demandas de las mujeres, en particular de aquellas que son jefas de familia.

La población de adultos mayores representa en su conjunto el 9.3% de la población total y está compuesta por el 4.4% de hombres y el 4.9% de mujeres. Aquí existen necesidades específicas de salud, tanto en hombres como en mujeres, de atención a enfermedades crónico-degenerativas, acciones preventivas, de acompañamiento y rehabilitación.

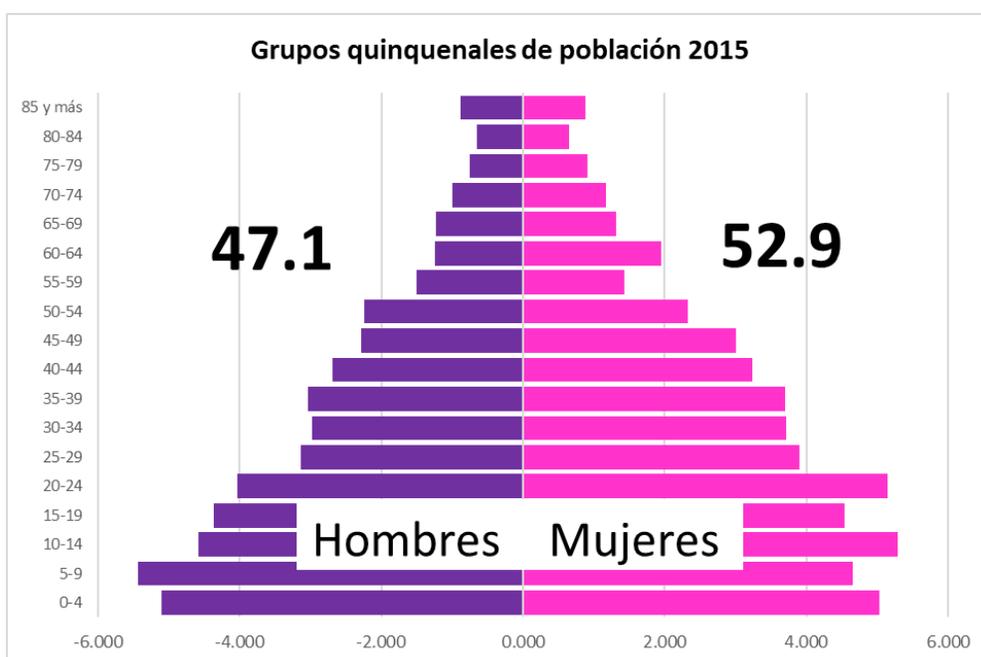


Gráfico 1. Porcentaje de población por grupos quinquenales 2015.

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, Banco de indicadores, <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>

Cuadro 2. Porcentaje de población por grupos quinquenales 2015.

| Años | Hombres | Mujeres |
|----------|---------|---------|
| 85 y más | 0.881 | 0.881 |
| 80-84 | 0.652 | 0.652 |
| 75-79 | 0.744 | 0.915 |
| 70-74 | 0.995 | 1.178 |
| 65-69 | 1.224 | 1.316 |
| 60-64 | 1.236 | 1.956 |
| 55-59 | 1.499 | 1.430 |
| 50-54 | 2.242 | 2.322 |

| | | |
|--------------|--------|--------|
| 45-49 | 2.288 | 3.009 |
| 40-44 | 2.688 | 3.238 |
| 35-39 | 3.032 | 3.695 |
| 30-34 | 2.974 | 3.718 |
| 25-29 | 3.135 | 3.901 |
| 20-24 | 4.038 | 5.148 |
| 15-19 | 4.370 | 4.542 |
| 10-14 | 4.588 | 5.285 |
| 5-9 | 5.434 | 4.656 |
| 0-4 | 5.102 | 5.034 |
| Total | 47.123 | 52.877 |

Fuente: INEGI, Banco de indicadores, <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>

Además de políticas públicas orientadas específicamente hacia los diferentes grupos de población —juventud y mujeres jóvenes y niñas, población adulta y tercera edad—, la administración municipal es sensible al hecho del predominio de las mujeres en todos los segmentos. Aunque deberá darse respuesta a las demandas en su conjunto, las estrategias que se pongan en ejecución responderán no sólo a cada tema particular sino a la necesidad de poner en marcha acciones con sentido de género, a fin de avanzar en la equidad entre mujeres y hombres y contribuir a construir una sociedad mejor preparada para enfrentar sus retos.

Dado que es una población mayoritaria y requiere programas públicos focalizados, la perspectiva de género será una estrategia transversal para tratar de empoderar económicamente a las mujeres, hacer que participen más en las decisiones, combatir la violencia de género, fortalecer a las mujeres en su participación en la comunidad y frente a las crisis. Para ello, es compromiso de este gobierno transformar las instituciones municipales de manera que orienten sus esfuerzos hacia estos propósitos.⁴

6.3. Perspectiva regional.

Ixcaquixtla forma parte de la región Mixteca, la cual está conformada, de acuerdo con datos del Censo de 2010, por 762 localidades distribuidas en los 45 municipios, de las cuales 746 son de uno a 2 mil 499 habitantes y concentran el 66.2% de la población; las restantes 16 localidades son urbanas mayores a 2 mil 500 habitantes y en conjunto tienen 85 mil 843 habitantes, que representa el 33.8% del total de la población, por lo que la Mixteca es considerada una región rural (Gobierno del Estado de Puebla, 2015, pág. 12).

⁴ La igualdad de género en la perspectiva internacional representa uno de los objetivos de desarrollo sostenible. Para ver este tema (PNUD, Igualdad de género, 2019).

Dispersión poblacional.

En esta perspectiva es importante reconocer la variable relacionada con la dispersión poblacional que ostenta cada municipio de la región, a fin de estar en condiciones de determinar la infraestructura básica que se requiere para mejorar y gestionar el crecimiento de las localidades. Una dispersión poblacional acentuada es un detonador para el aumento de los índices de marginación y de pobreza, ya que será más difícil llevar bienes y servicios a aquellas localidades más retiradas con respecto a los centros urbanos.

Bajo estas circunstancias, son los gobiernos municipales los que tienen la responsabilidad de dotar a las localidades más alejadas de más y mejor infraestructura, disminuyendo las distancias y tiempos de traslado y permitiendo el acceso a los servicios básicos, con lo cual existe una mayor oportunidad para atender a la población marginada (Gobierno del Estado de Puebla, 2015).

Para medir la dispersión poblacional, el Gobierno del Estado de Puebla utiliza el índice de dispersión municipal, el cual se construyó a partir de información del Censo de 2010 para localizar aquellas localidades con una dispersión poblacional heterogénea ocasionada por su distanciamiento territorial con respecto a las localidades urbanas y que presentan condiciones geográficas que dificultan su crecimiento y comunicación. Este índice de dispersión municipal caracteriza a las localidades que concentran pequeñas poblaciones y presentan déficit de cobertura de servicios básicos, además de basar su economía en actividades agrícolas.

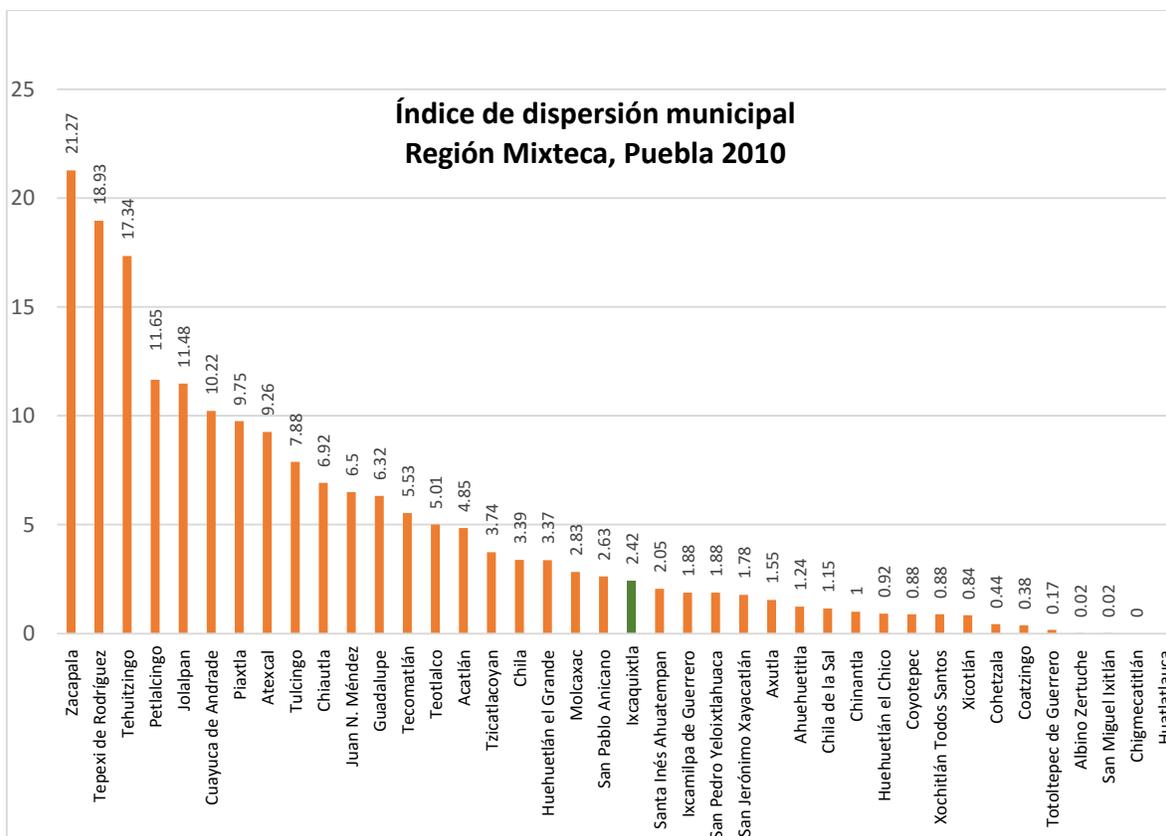


Gráfico 2. Región Mixteca de Puebla, índice de dispersión municipal 2010.

Fuente: elaboración propia con base en datos del (Gobierno del Estado de Puebla, 2015, pág. 16).

Según este criterio, Ixcaquixtla en cuanto a su dispersión poblacional se encuentra en medio de los datos del ámbito regional en el que se localiza. Para 2010 su índice de dispersión municipal fue de 2.42, el cual es significativamente menor al mayor índice que fue el de Zacapala con 21.27. Este hecho significa que en comparación con los restantes municipios de la región que registran mayor dispersión municipal, a Ixcaquixtla le costará relativamente menor esfuerzo atender a todas sus localidades que lo conforman. Además, la menor dispersión poblacional, como se constatará más adelante en otras variables, permite un constante acercamiento y una atención directa e inmediata, en comparación con otros municipios que ofrecen circunstancias distintas de más dispersión.

Asimismo, en comparación con otros municipios de la región y debido a esta circunstancia, muchos municipios que integran la Mixteca manifiestan en su conjunto una baja densidad poblacional (menor cantidad de población en un espacio territorial mayor) como resultado de factores migratorios que se combinan con una baja dinámica económica predominando la producción agrícola.

Ixcaquixtla por su parte no presenta rasgos de procesos migratorios ni de escasa densidad poblacional; por el contrario, su crecimiento poblacional ha venido registrando una tendencia positiva.

Marginación y pobreza.

Además de dispersión poblacional y bajo índice de urbanización regional, el contexto en el que se desempeña Ixcaquixtla es de pobreza y marginación. Aunque en los últimos años la pobreza ha mostrado un comportamiento a la baja en la entidad y a nivel nacional, aún sus efectos son lacerantes.

Cuadro 3. Evolución de la pobreza en México y Puebla, 2010-2016.

| Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos y Puebla | | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------|---------------------------------|
| Evolución de la pobreza 2010,2012, 2014 y 2016. | | | | | | | | | | |
| | Porcentaje | | | | Pobreza Miles de personas | | | | Cambios en el número | |
| | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | Porcentual (2016-2014) | Absoluto (Miles de personas) |
| Estados Unidos Mexicanos | 46.1 | 45.5 | 46.2 | 43.6 | 52,813.0 | 53,349.9 | 55,341.6 | 53,418.2 | -3.5% | -1,923.4 |
| Puebla | 61.5 | 64.5 | 64.5 | 59.4 | 3,616.3 | 3,878.1 | 3,958.8 | 3,728.2 | -5.8% | -230.6 |

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De acuerdo con el Coneval, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago: educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (Coneval, 2019 a). En esta situación hacia 2016 había en México 53.4 millones de pobres. En Puebla se ubicaron 3.7 millones, el 6.9% de la población total pobre en el país.

Cuadro 4. Evolución de la pobreza extrema en México y Puebla, 2010-2016.

**Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos y Puebla
Evolución de la pobreza extrema 2010,2012, 2014 y 2016.**

| | Pobreza extrema | | | | | | | | | |
|---------------------------------|------------------------|------------|------------|------------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------------|------------------------------|
| | Porcentaje | | | | Miles de personas | | | | Cambios en el número | |
| | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | Porcentual (2016-2014) | Absoluto (Miles de personas) |
| Estados Unidos Mexicanos | 11.3 | 9.8 | 9.5 | 7.6 | 12,964.7 | 11,529.0 | 11,442.3 | 9,375.6 | -18.1% | -2,066.7 |
| Puebla | 17.0 | 17.6 | 16.2 | 9.0 | 1,001.7 | 1,059.1 | 991.3 | 561.9 | -43.3% | -429.5 |

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

La pobreza extrema se define cuando una persona tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (Coneval, 2019 a). Respecto a esta población en pobreza extrema los datos señalan que en México en 2016 había 9.3 millones en situación de pobreza extrema. En Puebla había 561 mil personas en esta situación, el 5.9% del total nacional.

Según el Coneval, en Puebla el 59.4% de la población es pobre en 2016, porcentaje que equivale a 3 millones 728 mil personas que tenían en ese año 2.2 carencias sociales promedio. Aunque la pobreza extrema se redujo notablemente en los últimos años, la pobreza moderada, con 1.9 carencia sociales promedio, alcanzó la cifra de 3 millones 166 mil personas, el 50.5% de la población.

La población vulnerable por carencias sociales ha venido incrementándose en la entidad, lo mismo que la población vulnerable por ingreso. Estas son las dos variables que Ixcaquixtla deberá tomar en cuenta en su política social, a fin de tratar de atender la vulnerabilidad por carencias sociales y por ingreso.

En casi todos los indicadores estatales de privación social se observa una disminución en 2016 con respecto a su tendencia previa. En particular en materia de bienestar se han experimentado caídas en los porcentajes de población con ingreso inferior a la línea de bienestar y a la línea de bienestar mínimo.

Estos esfuerzos a nivel estatal y que son compartidos por el Ayuntamiento de Ixcaquixtla deberán fortalecerse para evitar que, de nueva cuenta, la población se vea en desventaja social con ingresos inferiores a la línea de bienestar. De ahí que la política social del gobierno municipal se enfocará a seguir atacando estas desigualdades y expresiones de pobreza para ampliar el horizonte de oportunidades de quienes menos tienen.

Cuadro 5. Medición de la pobreza Puebla, 2008-2016.

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2016

| Indicadores | Porcentaje | | | | | Miles de personas | | | | | Carencias promedio | | | | |
|---|------------|------|------|------|------|-------------------|---------|---------|---------|---------|--------------------|------|------|------|------|
| | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 |
| Pobreza | | | | | | | | | | | | | | | |
| Población en situación de pobreza | 64.6 | 61.5 | 64.5 | 64.5 | 59.4 | 3,705.6 | 3,616.3 | 3,878.1 | 3,958.8 | 3,728.2 | 3.0 | 2.8 | 2.6 | 2.4 | 2.2 |
| Población en situación de pobreza moderada | 45.6 | 44.5 | 46.9 | 48.4 | 50.5 | 2,617.5 | 2,614.5 | 2,819.0 | 2,967.5 | 3,166.3 | 2.7 | 2.4 | 2.2 | 2.0 | 1.9 |
| Población en situación de pobreza extrema | 19.0 | 17.0 | 17.6 | 16.2 | 9.0 | 1,088.1 | 1,001.7 | 1,059.1 | 991.3 | 561.9 | 4.0 | 3.9 | 3.7 | 3.6 | 3.5 |
| Población vulnerable por carencias sociales | 22.6 | 21.6 | 22.0 | 19.8 | 21.5 | 1,297.9 | 1,271.2 | 1,320.9 | 1,217.5 | 1,347.2 | 2.3 | 2.2 | 2.2 | 1.9 | 1.7 |
| Población vulnerable por ingresos | 4.0 | 5.6 | 4.2 | 5.1 | 6.2 | 232.0 | 327.4 | 253.9 | 314.1 | 389.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Población no pobre y no vulnerable | 8.8 | 11.3 | 9.4 | 10.5 | 12.9 | 505.0 | 666.8 | 562.5 | 643.8 | 807.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Privación social | | | | | | | | | | | | | | | |
| Población con al menos una carencia social | 87.2 | 83.1 | 86.4 | 84.4 | 80.9 | 5,003.6 | 4,887.4 | 5,199.0 | 5,176.3 | 5,075.4 | 2.8 | 2.7 | 2.5 | 2.3 | 2.1 |
| Población con al menos tres carencias sociales | 49.1 | 40.7 | 38.9 | 31.5 | 23.1 | 2,819.3 | 2,394.0 | 2,340.6 | 1,929.2 | 1,452.0 | 3.8 | 3.8 | 3.6 | 3.5 | 3.5 |
| Indicadores de carencia social | | | | | | | | | | | | | | | |
| Rezago educativo | 25.7 | 25.3 | 24.1 | 22.9 | 19.9 | 1,476.5 | 1,485.6 | 1,449.1 | 1,407.5 | 1,249.0 | 3.7 | 3.6 | 3.3 | 3.1 | 2.8 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 56.0 | 40.4 | 29.6 | 21.2 | 17.4 | 3,216.3 | 2,378.5 | 1,783.5 | 1,298.9 | 1,090.0 | 3.3 | 3.2 | 3.1 | 2.9 | 2.8 |
| Carencia por acceso a la seguridad social | 78.0 | 72.3 | 77.1 | 75.2 | 69.2 | 4,480.4 | 4,250.5 | 4,637.6 | 4,610.1 | 4,340.1 | 3.0 | 2.8 | 2.6 | 2.4 | 2.2 |
| Carencia por calidad y espacios en la vivienda | 22.6 | 19.6 | 19.4 | 18.9 | 14.5 | 1,294.6 | 1,153.0 | 1,166.0 | 1,161.4 | 907.4 | 4.0 | 4.0 | 3.7 | 3.4 | 3.2 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | 38.8 | 37.3 | 34.8 | 30.6 | 25.7 | 2,226.8 | 2,196.4 | 2,095.2 | 1,877.7 | 1,613.1 | 3.7 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 2.9 |
| Carencia por acceso a la alimentación | 27.1 | 27.6 | 30.1 | 23.9 | 20.1 | 1,553.8 | 1,620.9 | 1,813.4 | 1,463.2 | 1,260.5 | 3.7 | 3.4 | 3.1 | 3.0 | 2.8 |
| Bienestar | | | | | | | | | | | | | | | |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo | 26.9 | 27.7 | 32.9 | 31.9 | 23.1 | 1,543.6 | 1,626.8 | 1,981.6 | 1,953.9 | 1,449.8 | 3.3 | 3.0 | 2.7 | 2.6 | 2.3 |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar | 68.6 | 67.1 | 68.7 | 69.7 | 65.6 | 3,937.7 | 3,943.7 | 4,132.0 | 4,272.9 | 4,117.5 | 2.9 | 2.6 | 2.4 | 2.2 | 2.0 |

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

No obstante los avances que se observan, la carencia por el acceso a la seguridad social es el indicador estatal más apremiante en 2016 con el 69.2% de la población. Le sigue la carencia por el acceso a los servicios básicos en la vivienda con el 27.5% y el acceso a la alimentación con el 20.1%. El rezago educativo alcanzó en ese año 19.9%, en tanto que el acceso a los servicios de salud fue de 17.4%. La carencia por calidad y espacios en la vivienda representó el 14.5% de la población.

La pobreza es preocupante cuando se observa la línea de bienestar, pues la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo alcanzó en 2016 al 23.1%, cuando en 2008 dicho porcentaje fue de 26.9%, una reducción de 14.1% en ocho años. Sin embargo, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar se mantiene en un porcentaje alto con el 65.6%, cuando en 2008 el porcentaje fue de 68.6%, apenas una reducción de 4.3%, resultado que equivale a que apenas en ocho años 180 mil personas estuvieron en condiciones de dejarse de considerar como población con ingreso inferior a la línea de bienestar.

En la entidad poblana la pobreza se redujo en términos del porcentaje de población (del 61.5 al 61.0%), pero en números absolutos se incrementó, al pasar de 3 millones 616 mil personas en 2010 a 3 millones 787 mil en 2015, un aumento de 4.7%, según datos del CONEVAL. En el caso de Ixcaquixtla el porcentaje de población aumentó al pasar de 67.7% a 71.9%, es decir, de 5 mil 345 a 6 mil 349 personas, 18.7% más.

Cuadro 6. Pobreza Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Pobreza | | | | | | |
|-------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 61.5 | 61.0 | 3,616,262 | 3,787,148 | 2.8 | 2.2 |
| Ixcaquixtla | 67.7 | 71.9 | 5,345 | 6,349 | 2.6 | 2.0 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Contrario a esta tendencia en la pobreza, la pobreza extrema sí se contrajo tanto en Puebla como en Ixcaquixtla. En el municipio el porcentaje de población en pobreza extrema se redujo de 17.6% a 12.2%, que en números absolutos equivale a 316 personas, un 22.7% menos en cinco años.

Cuadro 7. Pobreza extrema Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Pobreza extrema | | | | | | |
|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 17.0 | 10.9 | 1,001,728 | 679,266 | 3.9 | 3.5 |
| Ixcaquixtla | 17.6 | 12.2 | 1,392 | 1,076 | 3.7 | 3.4 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Respecto a la pobreza moderada ésta creció tanto en la entidad como en Ixcaquixtla. En Puebla la pobreza moderada pasó de 2 millones 614 mil a 3 millones 107 mil, un aumento de 18.8% entre 2010 y 2015. En Ixcaquixtla el aumento es superior al estatal con 33.4%, lo cual significa que de 3 mil 952 personas en situación de pobreza moderada se pasó a 5 mil 273 personas.

Como se observa, en general la pobreza ha aumentado en el último quinquenio en la entidad e Ixcaquixtla. Lo que muestran los datos es que se ha focalizado en la pobreza extrema el trabajo de la política social y miles de personas han salido de esta situación. Sin embargo, los pobres extremos al salir de esta condición pasan a formar parte de la pobreza moderada, de ahí que ésta se esté aumentando conforme disminuye la pobreza extrema. Esta tendencia se corrobora en Puebla y en Ixcaquixtla.

Cuadro 8. Pobreza moderada Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Pobreza moderada | | | | | | |
|-------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 44.5 | 50.0 | 2,614,533 | 3,107,881 | 2.4 | 1.9 |
| Ixcaquixtla | 50.1 | 59.7 | 3,952 | 5,273 | 2.2 | 1.7 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.0

Estos datos muestran dos tendencias fundamentales: por un lado, el aumento de la situación de pobreza en la población; por otro lado, la disminución de la pobreza extrema como resultado de la política social que ha insistido en focalizar sus esfuerzos en este grupo de población con mayor vulnerabilidad y carencias.

Pobreza regional.

En cuanto a la pobreza la situación de la región de la Mixteca presenta rasgos apremiantes. En efecto, para 2010 se estimó que en la región se encontraban en situación de pobreza 181 mil 95 habitantes, de los cuales 119 mil 642 presentaron pobreza moderada y 61 mil 453 pobreza extrema. Por lo que respecta a vulnerabilidad social, 47 mil 456 personas presentaron algún tipo de vulnerabilidad (Gobierno del Estado de Puebla, 2015, pág. 21). Estos datos muestran que además de dispersión poblacional Ixcaquixtla se encuentra inmerso en un entorno regional de pobreza, destacando las carencias por acceso a la seguridad social, por servicios básicos en la vivienda, por calidad y espacios de la vivienda, así como por rezago educativo, cuyos indicadores son superiores al porcentaje de población estatal.

De acuerdo con estas circunstancias, para 2015 en la región Mixteca 33 de sus 45 municipios fueron considerados por el gobierno federal como zonas de atención prioritaria (ZAP) rural, con una población de 155 mil 44 habitantes. En cuanto a zonas urbanas en la región de la Mixteca, sus 45 municipios tuvieron ZAP urbanas con un total de 117 mil 576 habitantes.

En cuanto al caso de Ixcaquixtla fue incorporado para 2019 Ixcaquixtla como zona de atención prioritaria urbana con tres áreas geoestadísticas básicas AGEB urbanas.⁵

⁵ Véase Diario Oficial de la Federación. DOF. 03/12/2014, Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015. En el Diario Oficial de la Federación del 28/12/2018 se publicó el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2019.

Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En materia regional un indicador básico es el índice de desarrollo humano (IDH) que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que lanzó en 1990 para medir el bienestar en términos de salud, educación e ingreso.

En este índice se toma en cuenta el concepto de desarrollo humano, el cual reconoce la facultad del individuo para trazar objetivos propios con autonomía y su necesidad de oportunidades para perseguirlos. En otras palabras, la libertad consiste en ampliar las oportunidades reales de los individuos en el contexto de sus circunstancias sociales. Esta noción de desarrollo se refiere a un proceso que implica la expansión equitativa de las alternativas de elección por medio de la formación de capacidades humanas elementales (Sen, 2000, pág. 29 y ss.). Un medio para promover la expansión de las libertades es la ampliación de las capacidades básicas de los individuos para lograr el tipo de vida que consideren valioso.

El desarrollo humano es la capacidad de las personas para elegir entre formas alternativas de vida que se consideran valiosas. Para medir este concepto, se identificaron tres capacidades elementales que son determinantes para la realización del potencial humano: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable; la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos, y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (PNUD, 2014, pág. 13).

El índice de desarrollo humano (IDH) mide los avances promedio en cada dimensión para obtener valores en una escala entre cero y uno, donde uno corresponde al máximo logro posible y cero indica que no existe avance alguno. Mientras el índice se acerca a uno significa que se mejora; en cambio, si tiende a cero no hay mejoría.

En 2010, Puebla se encontraba en el lugar 27 a nivel nacional del índice de desarrollo humano con un valor de 0.7106. Para ese mismo año, sólo 5 municipios (Puebla, Teteles de Ávila Castillo, Zaragoza, San Pedro Cholula y Cuautlancingo) se encontraban por arriba del IDH nacional de 0.7453 y la mayoría (205) se encontraban por debajo del IDH estatal de 0.7106. En el extremo más bajo se encontraron los municipios de Teopantlán, Chichiquila, Quimixtlán, Chiconcuautila y Chilchotla con un IDH entre 0.4246 y 0.5053 (Gobierno del Estado de Puebla, 2015, pág. 31).

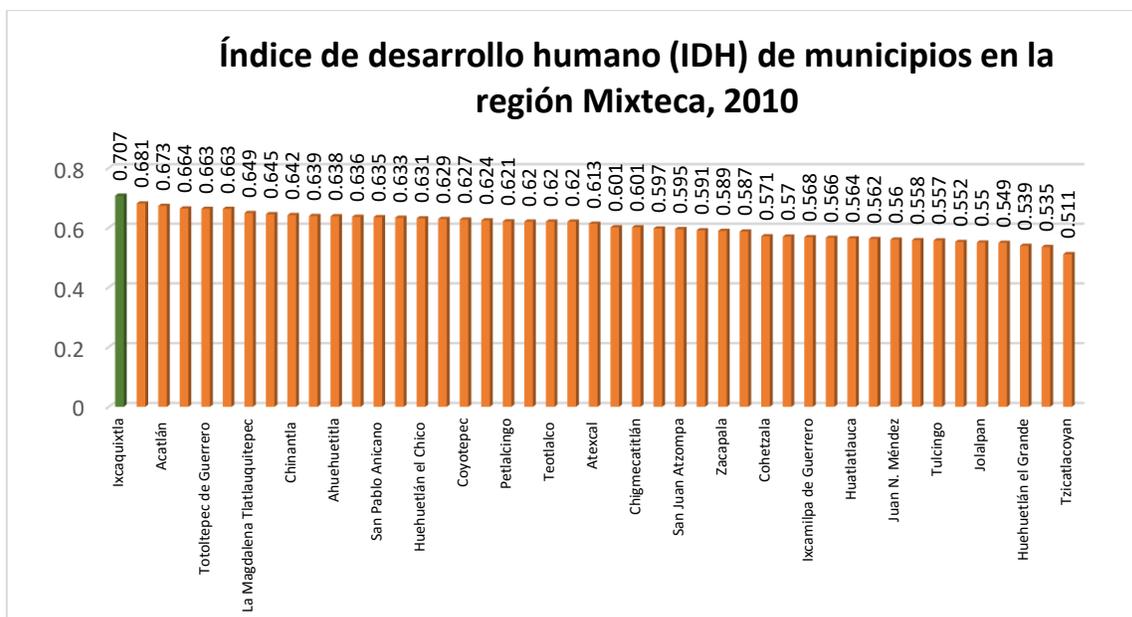


Gráfico 3. IDH de los municipios en la región Mixteca, 2005 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de (PNUD, El desarrollo humano y los objetivos de desarrollo del milenio en Puebla, 2014).

En cuanto a la región Mixteca, ésta presenta el segundo índice más bajo en 2010 con 0.6206, sólo por arriba de la región Valle de Serdán (IDH de 0.5951), lo que quiere decir una disminución en la calidad de vida de la población.

Cabe hacer notar que a pesar de que ninguno de los municipios de la región logra alcanzar el IDH estatal, la región Mixteca es la que presenta la menor desigualdad entre sus municipios, puesto que la brecha entre los extremos es de 38.3%. Por el contrario, el trecho que separa a los municipios con mayor y menor IDH en el Valle de Atoyac y Matamoros es de 69.1%, lo que convierte a esta región en la más desigual de Puebla (PNUD, 2014, pág. 18).

Cuadro 9. Índice de Desarrollo Humano de Ixcaquixtla, 2010.

| Municipio | Años promedio de escolaridad | Años esperados de escolarización | Ingreso per cápita anual (dólares EUA de 2005) | Tasa de Mortalidad Infantil | Índice de educación | Índice de ingreso | Índice de salud | Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) |
|--------------------|------------------------------|----------------------------------|--|-----------------------------|---------------------|-------------------|-----------------|---|
| Ixcaquixtla | 7.0 | 12.9 | 8,740 | 12.0 | 0.630 | 0.640 | 0.876 | 0.707 |
| Promedio municipal | 5.08 | 11.4 | 5,903 | 20.1 | 0.503 | 0.574 | 0.776 | 0.710 |

Fuente: (PNUD, El desarrollo humano y los objetivos de desarrollo del milenio en Puebla, 2014).

Por su parte, el IDH de Ixcaquixtla en 2010 es de 0.707, el cual es el mayor de los 45 municipios que integran la región Mixteca y apenas es inferior al promedio municipal que es de 0.710.

Respecto a la integración del IDH de Ixcaquixtla, éste se compara favorablemente en todos los rubros respecto al promedio municipal (años promedio de escolaridad, años esperados de escolarización, ingreso per cápita anual, tasa de mortalidad infantil, índice de educación, índice de ingreso e índice de salud) y su valor de IDH se considera muy alto.

Urbanización regional.

Un tema que destaca en el análisis regional es el proceso de urbanización que se vive entre los diferentes municipios. La dinámica asociada a la creciente urbanización se diferencia en el tiempo y exige acciones institucionales ajustadas a las distintas experiencias regionales, de manera que sea posible apoyar el desarrollo de la infraestructura estratégica adecuada, la construcción de carreteras y el apoyo a sectores específicos que se traduzca en una mejoría en la competitividad de las ciudades y en un aumento en la interrelación entre éstas.

De acuerdo con la tasa de urbanización, que expresa el porcentaje de la población urbana respecto al total de la población de la región, la tasa más alta corresponde a la región Angelópolis con 76%, mientras que en la región Mixteca dicha tasa es de 6%, la cual es la menor de las regiones en la entidad, a la que le sigue la región de la Sierra Nororiental con el 11%. Este resultado expresa, entre otros aspectos, la característica de la región Mixteca de su alta dispersión poblacional, lo que hace que las comunicaciones sean complejas y las acciones para atender los procesos de urbanización difíciles.

7. EJES DE GOBIERNO.

El Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 es un documento global que incluye una perspectiva de los problemas municipales, con un enfoque integral, un análisis estratégico por eje, los objetivos hacia los cuales queremos llegar, la ruta para lograrlos, así como las líneas de política que son resultado de las acciones por realizar. Este documento rector de planeación se estructura en cuatro ejes de gobierno y un eje transversal, como sigue (figura 3):

Cuatro ejes de gobierno:

- Eje 1. Desarrollo social.
- Eje 2. Desarrollo económico.
- Eje 3. Desarrollo urbano, servicios públicos y medio ambiente.
- Eje 4. Buen gobierno.

Un eje transversal:

- Eje transversal: perspectiva de género.

Estructura del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.



Figura 3. Estructura del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.

Fuente: elaboración propia.

A partir de la estructura del Plan, que parte de la construcción de la visión y misión, los diagnósticos conducen a la estructuración directamente de los objetivos y las

estrategias generales, distribuidos por cada eje y que representan los aspectos fundamentales que organizan este documento.

Cuadro 10. Estructura de los objetivos y estrategias generales.

| Objetivo general | Estrategia general |
|---|---|
| Visión. Construir un municipio que brinda a su población bienestar social, aprovecha su vocación productiva para generar desarrollo, ordena su crecimiento urbano para el equilibrio territorial con enfoque sustentable y servicios de calidad, gestiona los recursos con transparencia para obtener los mejores resultados e implementa acciones que promueven la igualdad entre los géneros. | |
| Misión. Impulsar la vigencia de un gobierno que gestione y ejecute con la participación de la sociedad proyectos y programas de infraestructura básica y en zonas pobres del municipio, a fin de fortalecer el desarrollo integral de las familias, impulsar el desarrollo económico y turístico, efectuar acciones de planeación territorial con sustentabilidad, brindar servicios públicos y operar un sistema de gestión gubernamental basado en la honestidad, eficiencia, calidad e innovación desde una perspectiva de equidad. | |
| Eje 1. Desarrollo social. Incrementar el bienestar social de la población con atención prioritaria a la población en situación de pobreza y marginación. | Eje 1. Desarrollo social. Gestionar y ejecutar acciones a través de mayores recursos para la inversión pública en obras de infraestructura básica, en las zonas pobres del municipio y desarrollar programas para el fortalecimiento integral de las familias. |
| Eje 2. Desarrollo económico. Aprovechar la vocación rural del municipio para profundizarla con esquemas de innovación y competitividad, así como combinarla con el fomento de las actividades industriales y de servicios para acrecentar el bienestar social de los habitantes. | Eje 2. Desarrollo económico. Impulsar el desarrollo económico y turístico del municipio convocando la participación de los sectores público, privado y social, mediante acciones de apoyo a las actividades agropecuarias, industriales y de servicios. |
| Eje 3. Desarrollo urbano, servicios públicos y medio ambiente. Ordenar el crecimiento urbano para generar un equilibrio territorial entre las actividades agropecuarias, las áreas naturales y el crecimiento económico con un enfoque sustentable y con servicios públicos de calidad. | Eje 3. Desarrollo urbano, servicios públicos y medio ambiente. Efectuar acciones de planeación territorial para un desarrollo sostenible, que permita gestionar las áreas urbanas, administrar los procesos de consolidación municipal y los servicios públicos básicos. |
| Eje 4. Buen gobierno. Gestionar los recursos con transparencia para obtener los mejores resultados de la gestión municipal, mediante esquemas innovadores de administración apoyados en el uso de nuevas tecnologías y la participación de los ciudadanos. | Eje 4. Buen gobierno. Diseñar y operar un sistema de gestión municipal basado en la calidad, a fin de elevar el rendimiento de las unidades que integran la administración pública, en función de los recursos disponibles y el desempeño responsable de los servidores públicos. |
| Eje transversal. Perspectiva de género. Diseñar e implementar acciones específicas en los programas municipales que permitan promover la igualdad entre los géneros. | Eje transversal. Perspectiva de género. Incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres en los programas de gobierno a fin de orientar el desarrollo desde una perspectiva de equidad. |

Fuente: elaboración propia.

A continuación se presentan los cuatro ejes temáticos y el eje transversal, desglosando en cada uno de ellos objetivos y estrategias, el planteamiento del problema, el diagnóstico específico y los elementos del plan de acción: los programas, los objetivos y estrategias específicos, las metas y las líneas de acción.

Ejes 1. Desarrollo social.

Objetivo general.

Incrementar el bienestar social de la población con atención prioritaria a la población en situación de pobreza y marginación.

Estrategia general.

Gestionar y ejecutar acciones a través de mayores recursos para la inversión pública en obras de infraestructura básica, en las zonas pobres del municipio y desarrollar programas para el fortalecimiento integral de las familias.

Planteamiento del problema.

El desarrollo significa tanto el crecimiento económico como el mejoramiento del bienestar de la población, a fin de vigorizar la cohesión entre gobierno y sociedad e incrementar la calidad y dignidad de las condiciones de vida de las personas.

La responsabilidad de un gobierno consiste en contribuir a mejorar las condiciones de bienestar de la sociedad, incrementar las oportunidades y opciones de las personas, en particular de los grupos más necesitados, a fin de que logren superar su situación de vulnerabilidad y exclusión social. Para atender esta responsabilidad es necesario formular y poner práctica programas que permitan beneficiar a las personas en forma integral.

El desarrollo humano debería verse como el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas. Para ello, las dimensiones básicas que se toman en cuenta para valorar el desarrollo humano tienen que ver con 1) la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable a través del acceso a la salud, 2) la capacidad de educarse y adquirir conocimientos que puedan aplicar en el disfrute de su vida y 3) la oportunidad de obtener y disponer de recursos que permitan un nivel de vida digno.

El bienestar de la sociedad se convierte en la realización de una buena calidad de vida de las personas. Bienestar implica que la población cuente con un empleo digno, tenga acceso a una vivienda, se beneficie de servicios públicos de calidad como usuarios, tenga acceso a la educación y la salud y obtenga recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades.

Diagnóstico específico.

Ixcaquixtla es un espacio territorial natural, con actividad social y áreas dedicadas a la producción agrícola. Tiene un incipiente movimiento urbano en el que se vinculan actividades de carácter comercial, financiero, comunicacional y cultural. Forma parte de la Mixteca poblana, región de sendos contrastes que entre sus retos principales el más apremiante es reducir la inequidad social.

La prioridad es diseñar y poner en marcha soluciones viables, al alcance de nuestra forma de gobierno y del tamaño de los recursos escasos. Disminuir la pobreza y la desigualdad puede lograrse focalizando la atención en las personas y en el entorno donde se desarrollan.

Disminuir la pobreza es un compromiso ético y moral de cualquier gobierno. La pobreza es algo más que una carencia de bienestar; es un estado de constante indigencia cuyo drama consiste en su poder deshumanizante, pues coloca a mujeres, hombres y niños bajo el dictado absoluto de la necesidad insatisfecha que hiere y lastima el tejido social.

En la construcción de una política social del municipio hemos considerado a la pobreza vinculada a las condiciones alimentarias, de capacidades y patrimonial. La pobreza es parte de una cadena mucho más amplia y compleja relacionada con el crecimiento económico, con la formación de capital humano y con la productividad de una nación, un estado o un municipio, de suerte que, para disminuirla, hay que actuar en varios frentes a la vez.

La marginación se entiende como un fenómeno estructural que se manifiesta en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Por ello debemos orientar nuestras acciones a garantizar el disfrute de libertad de las personas para que éstas puedan lograr mejores niveles de desarrollo humano.

La política social será integral para que actores económicos, políticos y sociales se vinculen en torno a la inversión en la gente, lo que se traducirá en mayores posibilidades para que las personas se realicen.

Partimos de principios como la universalidad, equidad, transversalidad, integralidad, participación ciudadana, justicia distributiva, transparencia y rendición de cuentas, como pilares de una política social que regirán el actuar municipal.

Pobreza por ingresos.

Desde el punto de vista económico, la pobreza tiene varias manifestaciones, una de las cuales es la pobreza por ingresos, la cual puede ser, a su vez, alimentaria, de capacidades y patrimonial. Mediante este enfoque, se observa que en el análisis la pobreza puede adquirir distintos niveles.

Según el Coneval, la pobreza por ingresos alimentaria es la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta. En este rubro, se observa que a nivel nacional, estatal y municipal este tipo de pobreza ha venido disminuyendo en los últimos años. Sin embargo, entre 1990 y 2000 en todos los casos se registra un incremento, que posteriormente entre 2000 y 2010 es atenuado, incluso con datos en 2010 menores a los de 1990.

A nivel nacional la pobreza alimentaria se redujo entre 2000 y 2010 en -28.1%. En Puebla la reducción fue de -34.3%. La situación en Ixcaquixtla es similar y la reducción alcanzó la cifra de -30.7%.

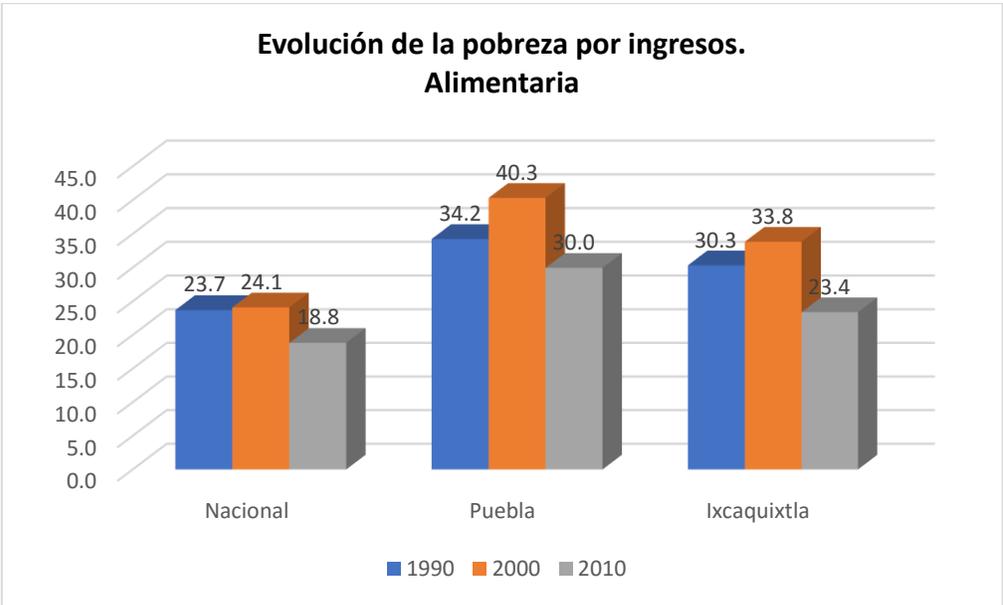


Gráfico 4. Evolución de la pobreza por ingresos alimentaria Nacional, Puebla e Ixcaquixtla.

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

La pobreza de capacidades es la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, incluso utilizando el ingreso total del hogar sólo para estos fines. Este tipo de pobreza también ha disminuido en el país. En el ámbito nacional la reducción entre 2000 y 2010 fue de 19.1%, en la entidad poblana de 23% y en Ixcaquixtla de 24%.

La pobreza patrimonial consiste en la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilice

sólo para adquirir estos bienes y servicios. Al igual que en la pobreza alimentaria y de capacidades, la patrimonial disminuyó entre 2000 y 2010: a nivel nacional en 4.5%, en Puebla en 6.9% y en Ixcaquixtla en 5.6%.

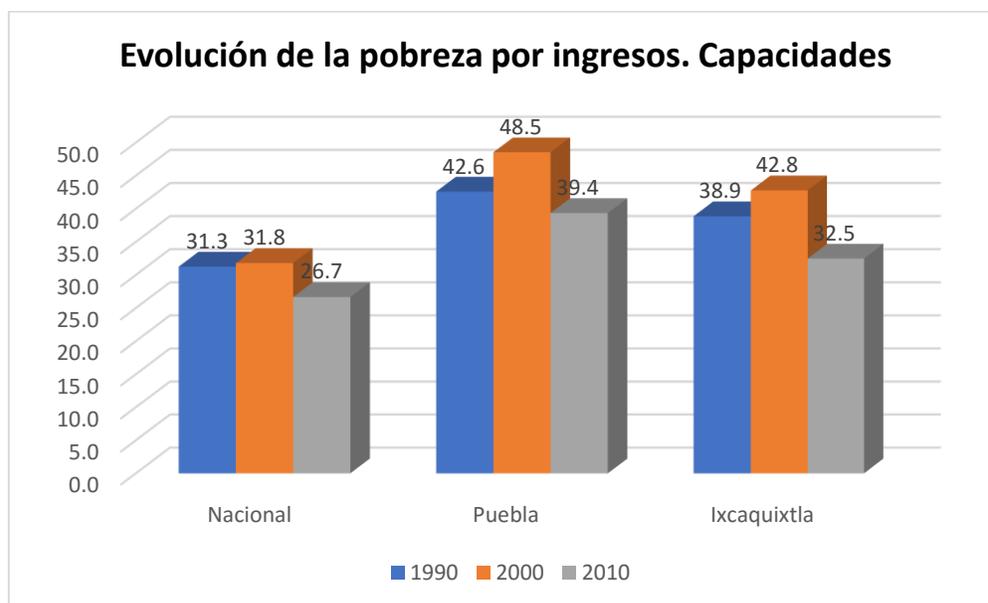


Gráfico 5. Evolución de la pobreza por ingresos de capacidades Nacional, Puebla e Ixcaquixtla.

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Por otro lado, la medición de la cohesión social adoptada por el Coneval incorpora indicadores que ayudan a conocer el nivel de desigualdad económica y social de la población a nivel nacional, estatal y municipal, así como indicadores de redes de apoyo e intercambio social a nivel estatal. Lo anterior permite aproximarse al nivel de equidad y solidaridad que existe en una sociedad.

Para medir el grado de cohesión social, el Coneval utiliza entre otros indicadores el coeficiente de Gini, el cual mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1, con lo que un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

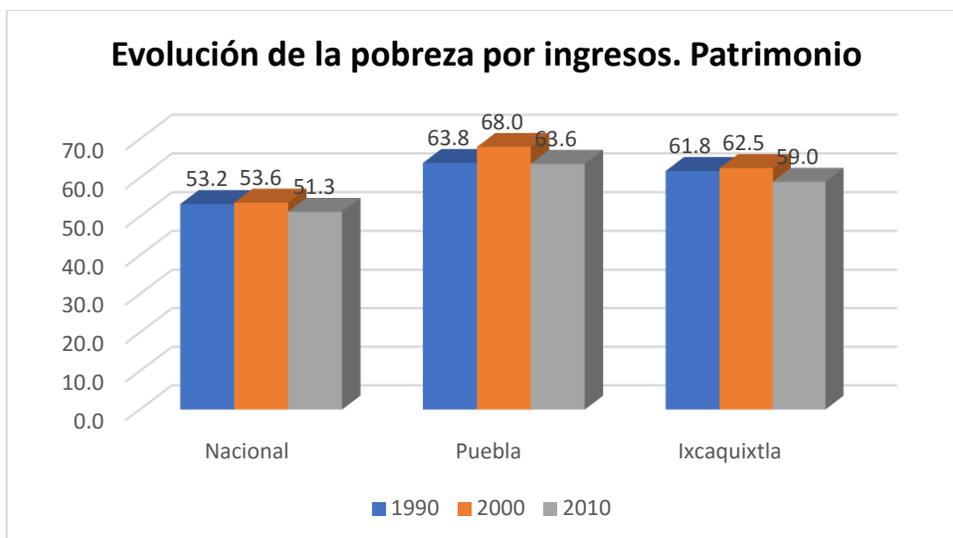


Gráfico 6. Evolución de la pobreza por ingresos patrimonio Nacional, Puebla e Ixcaquixtla.

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Como resultado de la disminución de la pobreza, en la última década el valor del coeficiente de Gini se ha reducido. En México la disminución del coeficiente entre 2000 y 2010 fue de 10.4%, en la entidad poblana de 14% y en Ixcaquixtla de 14.2%.

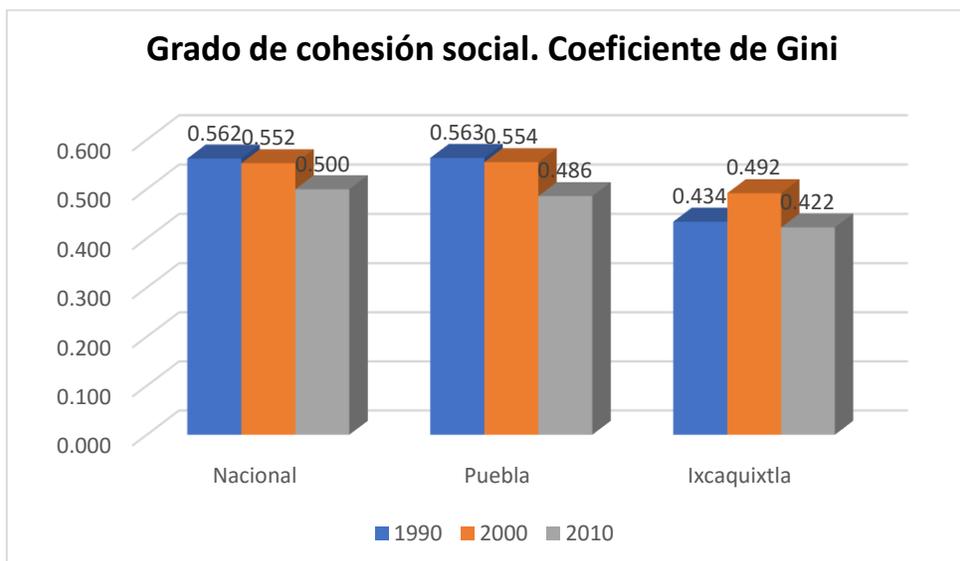


Gráfico 7. Coeficiente de Gini Nacional, Puebla e Ixcaquixtla.

Fuente: elaboración propia de acuerdo con estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Aunque el panorama general puesto en evidencia con los datos anteriores es de menor pobreza, la tendencia general en algunas variables es distinta.

Por ejemplo, en cuanto a las vulnerabilidades por ingreso, tanto en Puebla como en Ixcaquixtla el porcentaje de población aumentó. Entre 2010 y 2015, el porcentaje de población vulnerable en la entidad de Puebla pasó del 5.6% a 6.1%. Similar a esta tendencia, en Ixcaquixtla dicho porcentaje en igual periodo pasó de 3.1% a 4.2%, aumento que equivale a que 368 incrementaron su vulnerabilidad por ingreso.

Cuadro 11. Vulnerabilidad por ingreso Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Vulnerables por ingreso | | | | |
|-------------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 |
| Puebla | 5.6 | 6.1 | 327,442 | 379,186 |
| Ixcaquixtla | 3.1 | 4.2 | 247 | 368 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En cuanto a la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, el porcentaje en 2010 fue de 67.1%, el que se mantuvo igual en 2015 pero con un aumento de personas del orden de 222 mil 631 habitantes. Para Ixcaquixtla, el porcentaje aumentó de 70.8% en 2010 a 76.1% en 2015, lo que representa 1 mil 125 personas y 1.9 carencias promedio.

Cuadro 12. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar | | | | | | |
|--|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 67.1 | 67.1 | 3,943,703 | 4,166,334 | 2.6 | 2.0 |
| Ixcaquixtla | 70.8 | 76.1 | 5,592 | 6,717 | 2.4 | 1.9 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

La población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo aumentó en la entidad en 55 mil 127 personas entre 2010 y 2015. En Ixcaquixtla esta población también aumentó en 936 personas, al pasar de 34% a 41% entre 2010 y 2015.

Cuadro 13. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo | | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 27.7 | 27.1 | 1,626,757 | 1,681,884 | 3.0 | 2.3 |
| Ixcaquixtla | 34.0 | 41.0 | 2,688 | 3,624 | 2.7 | 2.1 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Carencias sociales.

Las circunstancias anteriormente expuestas se resumen en que un aumento de la pobreza se expresa en una mayor carencia social, que quiere decir aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

El porcentaje de población vulnerable por carencia social pasó de 21.6% en 2010 a 22% en 2015 en el caso de Puebla.

En Ixcaquixtla estos datos son distintos: de 22.4% en 2010 a 14.2% en 2015, una disminución de -29%. La vulnerabilidad se traduce en que en este municipio se redujo de 1 mil 771 a 1 mil 257 personas, 514 menos con vulnerabilidad social y 1.6 carencias promedio.

Cuadro 14. Vulnerabilidad por carencia social Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Vulnerables por carencia social | | | | | | |
|---------------------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 21.6 | 22.0 | 1,271,167 | 1,364,103 | 2.3 | 1.9 |
| Ixcaquixtla | 22.4 | 14.2 | 1,771 | 1,257 | 2.0 | 1.6 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 15. Índice de rezago social Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Índice de rezago social | | | | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 0.96007 | 0.97493 | 1.06747 | 0.88342 |
| Ixcaquixtla | 0.47946 | 0.51565 | 0.39271 | 0.51575 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

El índice de rezago social se ha comportado de manera diferente. Este índice que utiliza indicadores de educación, de acceso a servicios de salud de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar, se redujo entre 2010 y 2015 en Puebla al pasar de 1.06 a 0.88. Respecto a Ixcaquixtla el índice aumentó: de 0.39 en 2010 a 0.51 en 2015.

Cuadro 16. Población no pobre y no vulnerable en Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| No pobres y no vulnerables | | | | |
|-----------------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 |
| Puebla | 11.3 | 11.0 | 666,846 | 680,526 |
| Ixcaquixtla | 6.7 | 9.7 | 531 | 854 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Los no pobres y no vulnerables, que es aquella población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales que se utilizan en la medición de la pobreza, entre 2010 y 2015 aumentaron en el caso de la entidad poblana de 666 mil 846 personas a 680 mil 526. Los no pobres y no vulnerables también se incrementaron en Ixcaquixtla en una cantidad de 323 personas entre 2010 y 2015.

Por otro lado, la población con al menos una carencia se elevó en Puebla y Ixcaquixtla. En efecto, en el primer caso pasó de 4 millones 887 mil en 2010 a 5 millones 151 mil personas, un aumento de 5.3%. En Ixcaquixtla el aumento de la población con al menos una carencia fue de 6.8%, un poco más con respecto al aumento estatal, situación que habla de un deterioro mayor en este municipio en comparación con el deterioro de la entidad.

Cuadro 17. Población con al menos una carencia en Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Población con al menos una carencia social | | | | | | |
|--|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 83.1 | 82.9 | 4,887,429 | 5,151,251 | 2.7 | 2.1 |
| Ixcaquixtla | 90.1 | 86.2 | 7,116 | 7,606 | 2.4 | 1.9 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En lo que hace a la población con tres o más carencias, tanto en Puebla como en Ixcaquixtla disminuyó, en congruencia con la disminución registrada en la pobreza extrema. En Puebla esta disminución fue de -30.2%; en cuanto a Ixcaquixtla la reducción fue de -40%. La consecuencia de estos datos es que más personas dejaron de ser pobres y de tener carencias.

Cuadro 18. Población con tres o más carencias sociales en Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Población con tres o más carencias sociales | | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 40.7 | 26.9 | 2,394,001 | 1,669,953 | 3.8 | 3.4 |
| Ixcaquixtla | 38.0 | 20.4 | 3,002 | 1,801 | 3.6 | 3.4 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

La carencia por acceso a la alimentación es una medida que valora si adultos y menores en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos dejaron de comer en forma variada, dejaron de hacer algún alimento, comieron menos, se quedaron sin comer o sintieron hambre pero no comieron. En esta variable los datos muestran una mejoría al disminuir, tanto en Puebla como en Ixcaquixtla.

En la entidad la disminución fue considerable y representó el -29.3%, que significó que 135 mil 731 habitantes mejoraran sus condiciones de vida y accedieran a una situación alimentaria más sana; en Ixcaquixtla el porcentaje fue menor y se ubicó en -16.3%, lo que implica que 339 habitantes se alimentaran mejor y mantuvieran condiciones de vida menos adversas.

Cuadro 19. Carencia por acceso a la alimentación Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Carencia por acceso a la alimentación | | | | | | |
|--|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 27.6 | 23.9 | 1,620,904 | 1,485,173 | 3.7 | 2.8 |
| Ixcaquixtla | 26.2 | 19.6 | 2,070 | 1,731 | 3.4 | 2.8 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

De la totalidad de entidades, Puebla ocupa el quinto lugar en cuanto a pobreza y rezago social en 2015. De un total de 2 mil 458 municipios en el país, Ixcaquixtla ocupó el lugar 1,553 en 2015 en el mismo rubro.

Cuadro 20. Lugar en rezago social Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015

| Lugar que ocupa en el contexto nacional | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 5 | 4 | 5 | 5 |
| Ixcaquixtla | 1603 | 1584 | 1447 | 1553 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

En cuanto al grado de rezago social, en la entidad a partir de 2010 éste se considera alto, lo que es una mejoría pues 2005 fue muy alto. El caso de Ixcaquixtla muestra un grado bajo desde el año 2000 a la fecha.

Cuadro 21. Grado de rezago social Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015

| Grado de rezago social | | | | |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | Alto | Muy alto | Alto | Alto |
| Ixcaquixtla | Bajo | Bajo | Bajo | Bajo |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Educación.

La variable educativa es una de las más importantes en la medición de la pobreza porque potencializa la libertad del individuo y eleva sus capacidades para optar por una vida valiosa. Además, la educación prepara para la vida y para enfrentar de mejor manera los retos productivos, de creatividad e innovación.

En materia educativa el rezago aminoró tanto en la entidad como en Ixcaquixtla. En Puebla la disminución fue del orden de -9.1% entre 2010 y 2015. Para esos años, en Ixcaquixtla la disminución fue de -2.7%.

Cuadro 22. Rezago educativo en Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Rezago educativo | | | | | | |
|------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 25.3 | 21.7 | 1,485,600 | 1,349,571 | 3.5 | 2.9 |
| Ixcaquixtla | 24.3 | 21.1 | 1,915 | 1,863 | 3.1 | 2.6 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

El indicador que muestra a la población de 15 años o más que es analfabeta ha disminuido en Puebla y Ixcaquixtla. Entre 2000 y 2015 el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más en la entidad cayó -42.9%; en Ixcaquixtla disminuyó en esos mismos años en -45.4% en quince años.

Cuadro 23. Analfabetismo en Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Población de 15 años o más analfabeta (porcentaje de la población) | | | | |
|--|-------|-------|-------|------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 14.59 | 12.70 | 10.38 | 8.33 |
| Ixcaquixtla | 13.54 | 11.34 | 10.56 | 7.38 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Por lo que hace a la población que no asiste a la escuela el indicador correspondiente mejoró, pues en Puebla la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela pasó de 10.44% en 2000 a 4.13% en 2015, una reducción de 60.4%; en Ixcaquixtla para ese mismo periodo la reducción fue de 68.1%.

Cuadro 24. Población que no asiste a la escuela Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (porcentaje de la población) | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 10.44 | 6.67 | 5.78 | 4.13 |
| Ixcaquixtla | 6.56 | 3.51 | 4.14 | 2.09 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 25. Educación básica incompleta Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Población de 15 años y más con educación básica incompleta (porcentaje de la población) | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 60.29 | 53.54 | 49.09 | 43.62 |
| Ixcaquixtla | 58.58 | 52.71 | 47.55 | 41.72 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Siguiendo la misma tendencia, las personas de 15 años y más con educación básica incompleta disminuyó. En la entidad dicha población pasó de 60.29% en 2000 a 43.62% en 2015, una reducción de -27.6%; en Ixcaquixtla la disminución entre esos años fue de -28.7%.

Salud.

La salud es un derecho fundamental y la carencia en su acceso disminuye el potencial de la población e inhibe la libertad de su actuación por una vida plena. Mejorar la salud permite que las personas tengan una participación social más activa y un más eficiente desempeño en tareas del hogar, académicas, laborales, cívicas y culturales.

En los últimos años en Puebla esta carencia por acceso a los servicios de salud aumentó. Efectivamente, la población con esta carencia creció en 1 millón 206 mil personas entre 2010 y 2015.

En Ixcaquixtla la tendencia fue diferente ya que el porcentaje de esta carencia se redujo al pasar de 30.6% en 2010 a 11.1% en 2015, una reducción de -59.4% que equivale a 1 mil 435 personas que dejaron atrás la carencia en los servicios de salud.

Cuadro 26. Carencia por acceso a la salud Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Carencia por acceso a los servicios de salud | | | | | | |
|---|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 40.4 | 18.9 | 2,378,500 | 1,171,992 | 3.2 | 2.8 |
| Ixcaquixtla | 30.6 | 11.1 | 2,415 | 980 | 3.2 | 2.7 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

A pesar de que más población se incorporó al grupo de carencia por acceso a los servicios de salud, los derechohabientes se incrementaron desde el año 2000. La población sin derechohabiencia se redujo en Puebla entre 2000 y 2015 en -72%; ese dato en el caso de Ixcaquixtla fue de -84.9%.

Cuadro 27. Población sin derechohabiencia en Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Población sin derechohabiencia a servicios de salud (porcentaje de la población) | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 71.45 | 63.37 | 49.28 | 19.79 |
| Ixcaquixtla | 75.66 | 54.10 | 30.32 | 11.40 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Sin embargo, la carencia por acceso a la seguridad social aumentó. En la entidad entre 2010 y 2015 la carencia se incrementó en 4.1% y en Ixcaquixtla en 13.2%, lo que significa que en cinco años menos población se incorporó a la seguridad social.

Cuadro 28. Carencia por acceso a la seguridad social Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Carencia por acceso a la seguridad social | | | | | | |
|--|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 72.3 | 71.3 | 4,250,465 | 4,426,007 | 2.8 | 2.2 |
| Ixcaquixtla | 74.2 | 75.2 | 5,858 | 6,635 | 2.6 | 2.0 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Plan de acción.

Programa 1.

Infraestructura social que apoye el crecimiento.

Objetivo específico 1.

Mejorar el bienestar de las personas con enfoque particular en los grupos de población en situación de carencias y vulnerabilidad.

Estrategia específica 1.

Incrementar las inversiones sociales en infraestructura básica en zonas prioritarias de atención municipal.

Meta 1.

Disminuir los niveles de pobreza identificados por el Coneval.

Líneas de acción.

- Mantener, conservar y ampliar los espacios públicos para brindar una mejor atención a los habitantes del municipio.
- Gestionar la aplicación de recursos federales y estatales para ampliar la infraestructura básica comunitaria.
- Convocar la participación de la población en la ejecución de obras de infraestructura social básica.
- Diseñar y aplicar programas que permitan una alimentación más sana entre la población.
- Gestionar la construcción de obras de infraestructura educativa y la implementación de acciones de tecnología de información en las escuelas con el gobierno estatal.
- Participar en el mejoramiento de las unidades médicas integrales que operan en el municipio, en coordinación con los gobiernos federal y estatal.
- Dirigir la inversión social hacia los servicios básicos de viviendas en zonas de alta y muy alta marginación.
- Promover la realización de programas de carácter social que incluyan la construcción de piso firme, así como la disminuir techos de lámina, cartón o desechos en viviendas que tengan este problema.
- Efectuar obras de abastecimiento, almacenamiento, conducción y potabilización de agua, así como de drenaje, colectores, plantas de tratamiento y agua entubada a las localidades con muy altos grados de marginación.
- Revisar, mejorar y ampliar la cobertura de alumbrado público.

- Efectuar gestiones para llevar electricidad a zonas que no cuenten con este servicio.
- Diseñar y aplicar programas en Zonas de Atención Prioritarias Urbanas y en Zonas de Atención Prioritaria Rurales a fin de implementar acciones que permitan reducir la pobreza.

Programa 2.

Acción protectora para personas y grupos vulnerables para su inclusión social.

Objetivo específico 2.

Establecer sistemas asistenciales para brindar protección a personas en situación de vulnerabilidad.

Estrategia específica 2.

Identificar personas y grupos en situación de vulnerabilidad para dirigir hacia éstos los programas sociales.

Meta 2.

Desarrollar y aplicar anualmente un programa de atención a personas en situación de vulnerabilidad, con énfasis en los habitantes con alguna discapacidad.

Líneas de acción.

- Reorganizar y fortalecer las tareas y los servicios del Sistema Municipal DIF.
- Tramitar servicios de atención a necesidades básicas y de salud para las personas en situación de vulnerabilidad.
- Fomentar el conocimiento y respeto de los derechos humanos en todas sus formas.
- Promover ante empleadores la posible incorporación de personas en situación desfavorable.
- Realizar campañas de concientización y comunicación para cambiar la cultura acerca de personas en situación de vulnerabilidad.
- Efectuar pláticas informativas y jornadas de inclusión sobre prevención de enfermedades crónico-degenerativas.
- Organizar actividades productivas, recreativas, ocupacionales, psicológicas y terapéuticas para adultos mayores en coordinación con los sectores público, privado y social.
- Atender a la niñez desvalida y víctimas de violencia.
- Promover la cultura de no violencia, de inclusión y de género.
- Desarrollar acciones de prevención de la violencia intrafamiliar.

- Efectuar acciones de prevenir acerca del riesgo del consumo de alcohol, tabaco y drogas.
- Organizar sesiones comunitarias para impulsar el deporte y la cultura deportiva.
- Realizar pláticas y jornadas de prevención de enfermedades de las mujeres como cáncer de mama y cérvico uterino.
- Organizar y efectuar pláticas para apoyar a las mujeres emprendedoras.

Programa 3.

Más oportunidades para las personas.

Objetivo específico 3.

Mejorar los indicadores de pobreza y marginación.

Estrategia específica 3.

Atender zonas prioritarias de acuerdo con metodología del Coneval.

Meta 3.

Atender al 100% de las Zonas de Atención Prioritaria mediante programas sociales y acciones de protección.

Líneas de acción.

- Impulsar programas de alimentación y nutrición en zonas marginadas.
- Ampliar la cobertura de los servicios de salud y asistencia social en las comunidades con mayor rezago y marginación.
- Efectuar acciones de promoción para que la población tenga acceso a la seguridad social.
- Efectuar jornadas integrales de servicios y entregar apoyos en las zonas marginadas para mejorar la salud y bienestar de la población.
- Ofrecer oportunidades alimentarias a la niñez en edad escolar.
- Operar programas que busquen disminuir la desnutrición y obesidad entre los escolares.
- Acercar productos de la canasta básica a las Zonas de Atención Prioritaria.
- Implementar programas de alfabetización en zonas con rezago escolar en coordinación con universidades y organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la asistencia a la escuela y la deserción mediante programas e incentivos educativos.
- Impulsar proyectos productivos a fin de fortalecer la economía social.
- Fomentar el autoempleo y la capacitación técnica para el trabajo.

Matriz estratégica 1 para el seguimiento del eje.

| Eje | Objetivo general | Estrategia general | Programa | Objetivo específico | Estrategia específica |
|-------------------|--|--|---|---|--|
| Desarrollo social | Incrementar el bienestar social de la población con atención prioritaria a la población en situación de pobreza y marginación. | Gestionar y ejecutar acciones a través de mayores recursos para la inversión pública en obras de infraestructura básica, en las zonas pobres del municipio y desarrollar programas para el fortalecimiento integral de las familias. | 1. Infraestructura social que apoye el crecimiento. | 1. Mejorar el bienestar de las personas con enfoque particular en los grupos de población en situación de carencias y vulnerabilidad. | 1. Incrementar las inversiones sociales en infraestructura básica en zonas prioritarias de atención municipal. |
| | | | 2. Acción protectora para personas y grupos vulnerables para su inclusión social. | 2. Establecer sistemas asistenciales para brindar protección a personas en situación de vulnerabilidad. | 2. Identificar personas y grupos en situación de vulnerabilidad para dirigir hacia éstos los programas sociales. |
| | | | 3. Más oportunidades para las personas. | 3. Mejorar los indicadores de pobreza y marginación. | 3. Atender zonas prioritarias de acuerdo con metodología del Coneval. |

| Meta | Línea base | Indicadores | Dependencias y entidades responsables |
|---|---|---|---------------------------------------|
| 1. Disminuir los niveles de pobreza identificados por el Coneval. | CONEVAL: en 2015 el 41% de la población se encontraba por debajo de la línea de bienestar mínimo, es decir, 3,624 personas. | Indicador municipal 1: porcentaje de población por debajo de la línea de bienestar mínimo. | Desarrollo social, DIF, Obra Pública |
| 2. Desarrollar y aplicar anualmente un programa de atención a personas en situación de vulnerabilidad, con énfasis en los habitantes con alguna discapacidad. | CONEVAL: en 2015 el 14.2% de la población se encontraba en situación de vulnerabilidad por carencia social, 1,257 personas. | Indicador municipal 2: porcentaje de población en situación de vulnerabilidad por carencia social. | Obra Pública, DIF, Desarrollo Social |
| 3. Atender al 100% de las Zonas de Atención Prioritaria mediante programas sociales y acciones de protección. | En el municipio, de acuerdo a la clasificación emitida por el Decreto publicado en el DOF del 28 de diciembre de 2018, se consideran 3 Zonas de Atención Prioritaria Urbanas (Anexo B). | Indicador municipal 3: Número de Zonas de Atención Prioritaria Urbanas atendidas = (No. de zonas de atención prioritaria urbanas atendidas en el año/las 3 zonas de atención prioritaria urbanas definidas)*100 | Desarrollo social, DIF, Obra Pública |

Eje 2. Desarrollo económico.

Objetivo general.

Aprovechar la vocación rural del municipio para profundizarla con esquemas de innovación y competitividad, así como combinarla con el fomento de las actividades industriales y de servicios para acrecentar el bienestar social de los habitantes.

Estrategia general.

Impulsar el desarrollo económico y turístico del municipio convocando la participación de los sectores público, privado y social, mediante acciones de apoyo a las actividades agropecuarias, industriales y de servicios.

Planteamiento del problema.

La OCDE señala que en el crecimiento económico se encuentran involucrados tres elementos que son el capital natural, el capital físico y las capacidades humanas y sociales. Pero estas últimas son, en realidad, tres adicionales: el capital humano, el capital social y el marco político e institucional. De esta manera, crecer económicamente implica aprovechar y cuidar el medio ambiente y realizar inversiones físicas para que las personas participen en el proceso, generen organización social y el marco institucional y político impulse estas circunstancias. Sin embargo, crecer no es una actividad que se traduzca en bienestar.

En efecto, una de las principales conclusiones de diversos estudios realizados por la ONU, el BID, la CEPAL y la OCDE es que el crecimiento económico no es igual a desarrollo y tampoco a desarrollo humano. El BID que el crecimiento debe ser sostenible, orientado fundamentalmente a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social.

Además de que crecer no es sinónimo de desarrollo, no puede haber desarrollo ni desarrollo humano sostenible en el largo plazo sin crecimiento. Detrás de ambas conclusiones existen observaciones empíricas que afirman que si bien algunos países crecen de manera importante, la mayoría presenta caídas en su ingreso *per cápita*, hecho agravado por la creciente desigualdad entre países ricos y pobres. El proceso de crecimiento mal gestionado, impulsado o gobernado muestra ser compatible con desempleo, desigualdad, falta de democracia, pérdida cultural y explotación desmedida de recursos. Adicionalmente, se ha observado un avance en el desarrollo humano mundial, pero este no ha sido homogéneo ni tampoco sostenido, en el caso de los países con poco crecimiento (PNUD, 1996).

Los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de cuidar y proteger el medio ambiente, realizar y promover inversiones, impulsar la capacitación, innovación y las actividades emprendedoras, como condiciones para generar organización social y una gobernanza exitosa.

Diagnóstico específico.

El ámbito económico se refiere a los recursos escasos y su uso para satisfacer las necesidades humanas en una comunidad. Producir y distribuir bienes para el consumo de las personas es importante para lograr un mayor bienestar social. Las instituciones y políticas públicas del gobierno municipal facilitan estos procesos para dirigirlos al desarrollo social y el cuidado medio ambiental.

Es interés del gobierno municipal instrumentar políticas que impulsen el desarrollo económico con sentido social, a través de acciones que amplíen la inversión pública y promuevan la inversión privada, fortaleciendo y orientando al sector empresarial y generando condiciones propicias para impulsarlo.

En el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes de Ixcaquixtla, impulsar la competitividad del municipio es una acción clave para detonar las actividades económicas regionales y locales, que permitan mejorar el nivel de vida de la población y aprovechar su circunstancia geográfica.

El impulso al desarrollo económico debe orientarse al mismo tiempo hacia el mejoramiento de las oportunidades de la población, la generación de empleo, los salarios dignos y la disminución de las desigualdades sociales. Para ello la responsabilidad del gobierno es contribuir al establecimiento de las bases de una economía con rostro humano, que mejore sustancialmente las oportunidades de vida y libertad de las personas.

Población económicamente activa.

La población económicamente activa (PEA) es uno de los principales indicadores para conocer el tamaño de la oferta de trabajo o mano de obra de una sociedad. Las personas económicamente activas son todas aquellas que, teniendo edad para trabajar (según disponga la ley la edad mínima para trabajar), están en capacidad y disponibilidad para dedicarse a la producción de bienes y servicios en un determinado momento. La PEA incluye a las personas que trabajan o tienen trabajo (ocupados) y a aquellas que no tienen empleo pero están dispuestas a trabajar (desocupados). Las personas económicamente inactivas son quienes no están en disponibilidad de trabajar ya sea por edad, incapacidad o decisión propia.

De acuerdo con el INEGI, la población económicamente activa la integran todas las personas de 12 y más años que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada), o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada abierta), en los dos meses previos a la semana de levantamiento de la encuesta correspondiente. La PEA se clasifica en población ocupada y población desocupada abierta o desocupados activos.

La PEA es así un concepto formal aunque restringido pues aunque comprende a desempleados y trabajadores no remunerados, no incluye por ejemplo a quienes se ocupan de las tareas del hogar. Con estas reservas, la PEA muestra la principal fuerza laboral de un país o región.

En el caso de la entidad, la información del INEGI señala que la PEA estatal en 2015 era el 47.8% de la población de 12 años y más. De ésta, con el 68.1% los hombres eran la principal fuerza laboral, en tanto que las mujeres aportaron el 30%. La población ocupada en ese año fue de 96.3% y la desocupada de 3.66%.

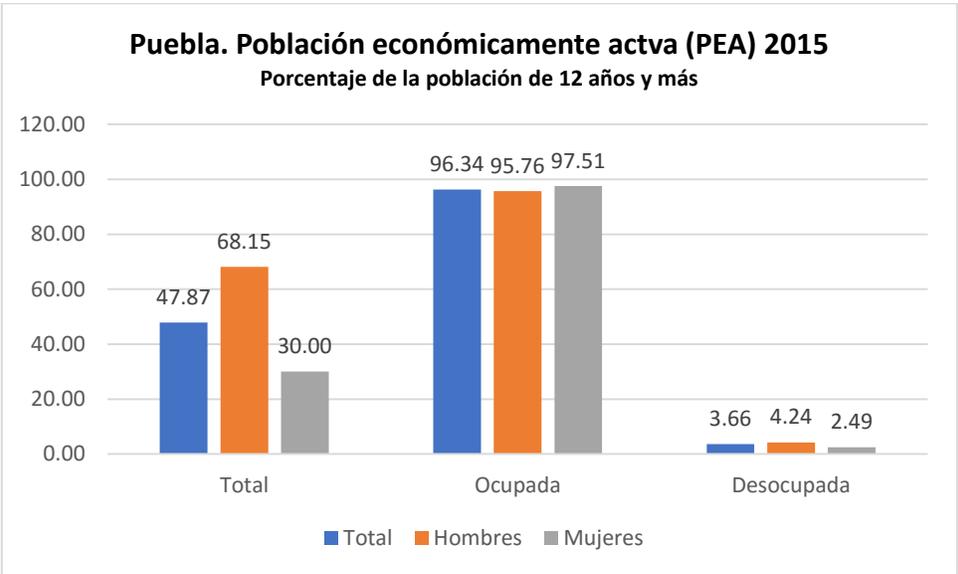


Gráfico 8. PEA de Puebla 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015.

En el municipio de Ixcaquixtla, los datos muestran que de la PEA municipal era de 45.6%, compuesta por el 63.3% de hombres y el 30.6% de mujeres. La población ocupada se ubicó en un porcentaje de 98.5% y una desocupación de 1,4%.

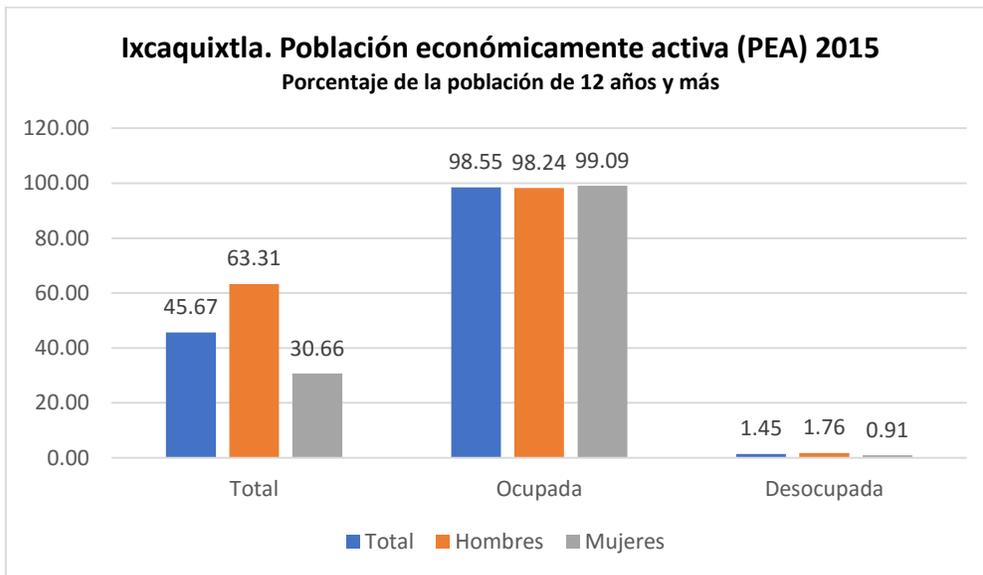


Gráfico 9. PEA de Ixcaquixtla 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015.

La estructura de la PEA en Puebla está predominantemente orientada hacia el sector terciario, pues de acuerdo con los porcentajes de la población ocupada en 2015 entre los servicios y el comercio se encuentra el 53.3% de la actividad de la población (servicios 35.7% y comercio 17.6%). El sector primario (actividades agropecuarias) es de 18.7% y el sector secundario (conformado por las industrias) de 26.7%.

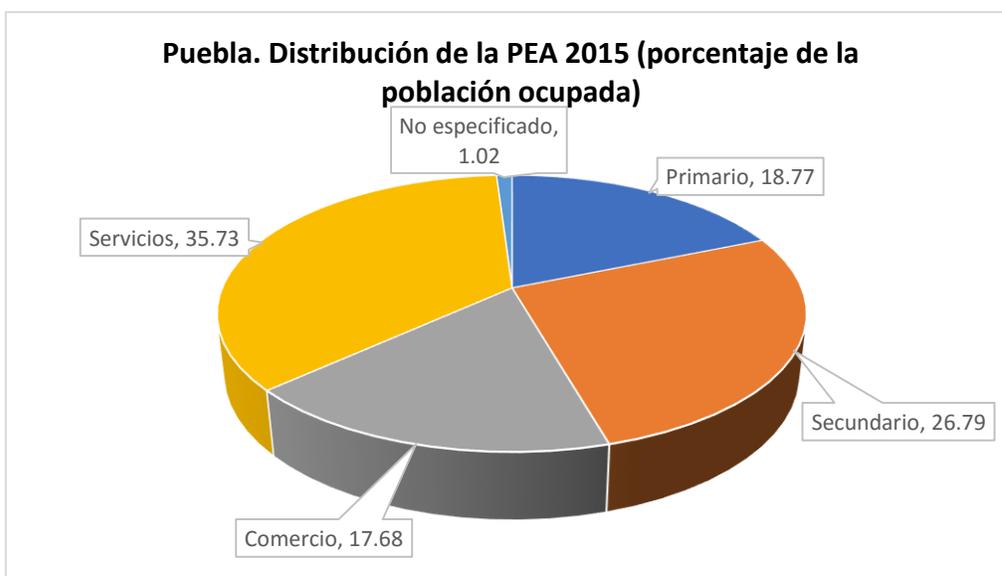


Gráfico 10. Estructura de la PEA de Puebla 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015.

La estructura de la PEA del municipio de Ixcaquixtla es completamente diferente a la de la entidad. En efecto, mientras la PEA en Puebla se ocupa en actividades de servicios y comercio, la PEA de Ixcaquixtla presenta una combinación entre el sector primario y el sector terciario, ya que el primero ocupa al 40.6% de la población ocupada, mientras el comercio y los servicios suman al 46.7% (servicios 38.4% y comercio 8.3%). El sector secundario (las industrias) representa el 9% de la población ocupada.

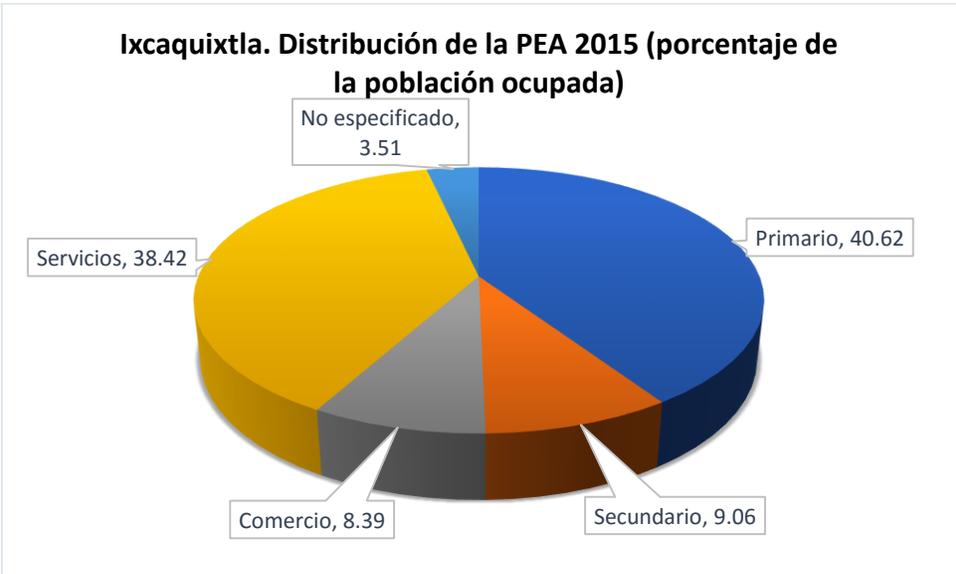


Gráfico 11. Estructura de la PEA de Puebla 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015.

Turismo.

La actividad turística, tanto en México como en el mundo, ha crecido en importancia como un ámbito rentable que contribuye al crecimiento y desarrollo. Según la Organización Mundial de Turismo (OMT), que es el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos, el turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico (Organización Mundial del Turismo, 2019).

La OMT aboga por un turismo que contribuya al crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, para lo cual defiende la aplicación del Código Ético Mundial para el Turismo a fin de maximizar la contribución socioeconómica del sector, minimizando a la vez sus posibles impactos negativos.

En este contexto de impulso al turismo que implica crecimiento, desarrollo, sostenibilidad ambiental y mayores oportunidades de bienestar social, de acuerdo con información del (INAFED, 2018), Ixcaquixtla puede convertirse en municipio con intensa actividad turística.

Cuenta con edificios arquitectónicos como la Parroquia de San Juan Bautista, templo construido en el siglo XVIII de estilo churrigueresco con oratorio adornado con oro.

Además, está el parque municipal, licenciado Benito Juárez, ubicado en la cabecera municipal.

En cuanto a los monumentos, se encuentran los dedicados al Benemérito de las Américas, Don Miguel Hidalgo y Costilla, a la Bandera Nacional y busto al General Nava Castillo. Tiene obras de arte como la pintura al óleo al Padre Hidalgo.

Otros edificios destacables en el municipio por estar ligados a su historia, creencias y costumbres son la ex hacienda El Barragán, montículos arqueológicos o Teteles y las tumbas prehispánicas descubiertas en 2004, interesante y complejo conjunto funerario que fue construido en el clásico tardío (650-900 d.C.) que cuenta con pinturas murales poco comunes en la región.

Sus fiestas populares son muy atractivas como la del 24 de junio, la fiesta patronal a San Juan Bautista. Hay danza, como "Los doce pares de Francia" y sus tradiciones abarcan actividades como el culto a los muertos el 1 y 2 de noviembre montando ofrendas florales y de alimentos. La tradicional fiesta de la Noche del Maíz, del 12 de diciembre, se caracteriza por contar con una muestra gastronómica de comida típica hecha a base de maíz, además de exposición de artesanías hechas con hojas y granos de maíz y presentación de danzas típicas.

En su artesanía, los pobladores de Ixcaquixtla elaboran petates, cestos de carrizo y jarciería. La gastronomía es rica y variada: pipián, mole poblano, tamales de ceniza, "teteles" (memelas de chicharrón), tlaxcales, tlacoyos y chilate condimentado con tempezuixtles y la tradicional barbacoa de chivo. Son característicos del municipio los dulces son de ciruela criolla y las bebidas populares como el atole de ciruela, el chocolate y el aguardiente de caña.

Tendencia laboral de la pobreza.

El Coneval creó el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) a fin de conocer la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para cada una de las 32 entidades federativas. La fuente de información es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que genera el INEGI.

El ITLP muestra la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con su ingreso laboral.

A pesar de que este índice no constituye una medición de pobreza, puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones de la medición oficial, es una señal preventiva de corto plazo sobre la situación del ingreso laboral de las familias en relación con el costo de la canasta alimentaria (Coneval, 2019).

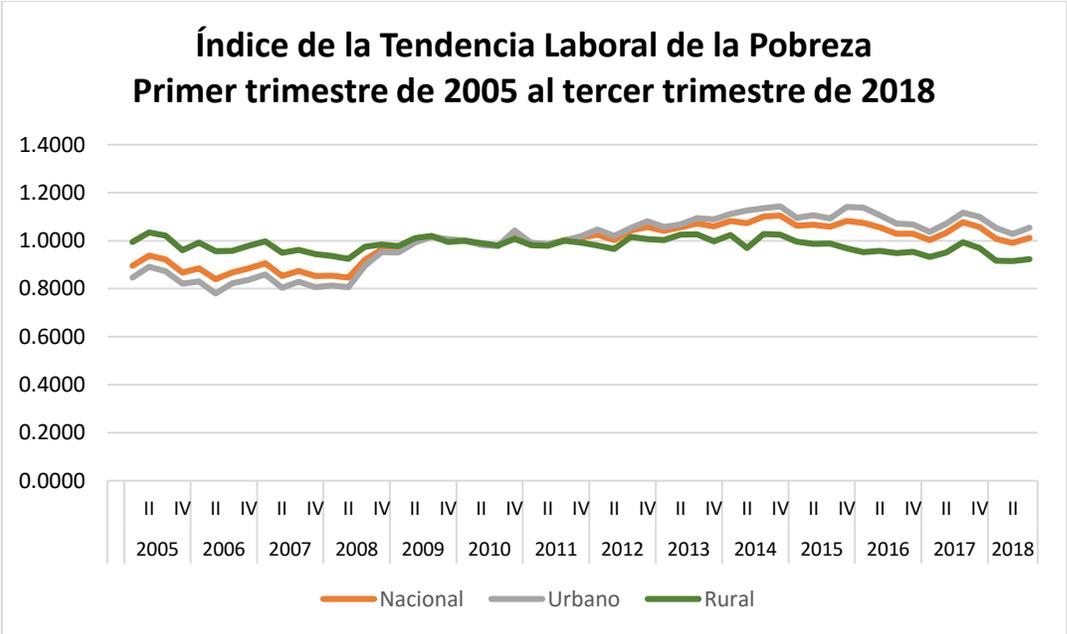


Gráfico 12. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2005-2018.

El ITLP 2005-2018 muestra varias tendencias que permiten describir el contexto laboral en el que se desenvuelve Puebla y, con éste, Ixcaquixtla. Así, el índice presenta tres tendencias. En primer lugar, la tendencia nacional exhibe un nivel entre 2005 y 2008 que se mantiene por debajo de la unidad; el aumento del índice sucede a partir de 2011 y su tendencia a bajar en 2018, pero no en los niveles previos a la crisis de 2008-2009.

En segundo lugar, la tendencia del índice urbano que sigue al nacional y de hecho lo determina. En tercer lugar, el que corresponde al índice rural y que muestra una tendencia más o menos estable, pero que a partir de 2015 se reduce.

Las tendencias anteriores se corroboran si se toma en cuenta el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria. Para el periodo que va del primer trimestre de 2005 al tercer trimestre de 2018, los menores porcentajes se tienen en el ámbito urbano, pero a partir de 2009 se observa una

tendencia al alza en este porcentaje que no descenderá por debajo del 30%, como los niveles que se registraron antes de la crisis de 2008-2009.

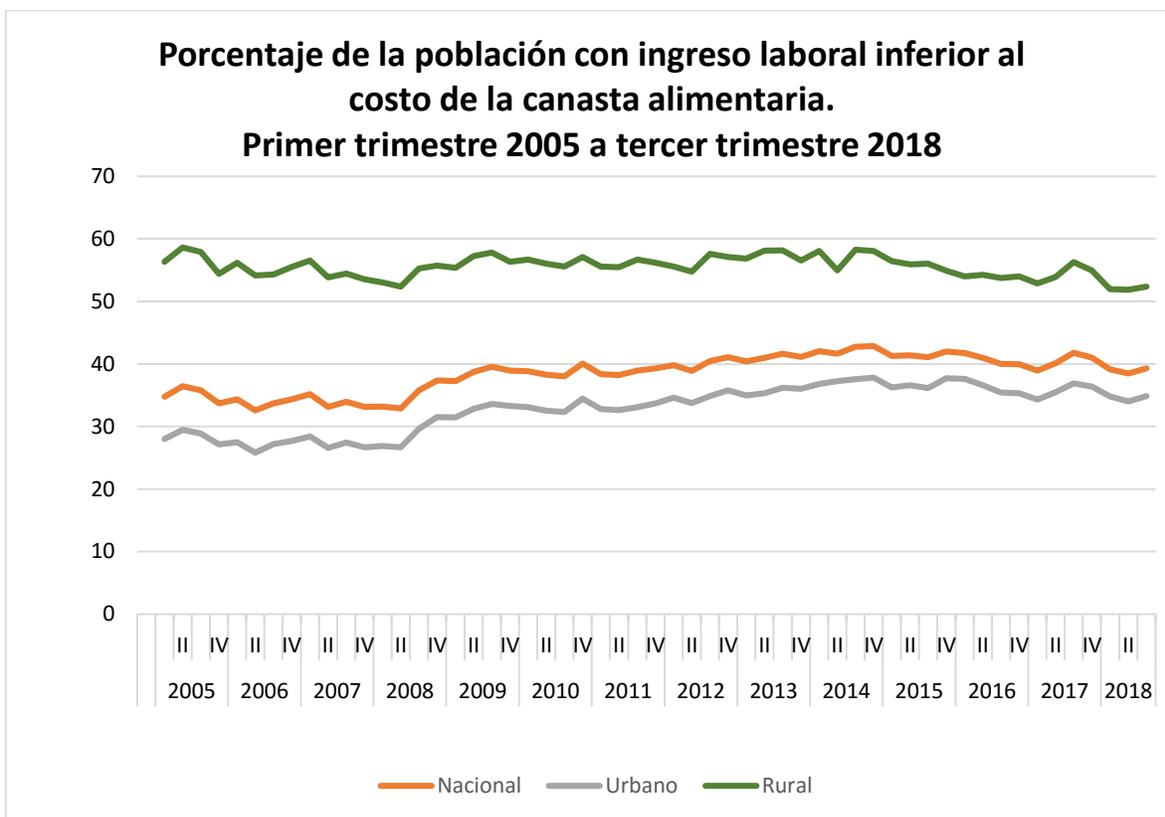


Gráfico 13. Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos).

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2005-2018.

Respecto al mismo periodo para el ámbito rural, se observan porcentajes que oscilan entre 50% y 60%, con una tendencia a la baja a partir de 2014. El comportamiento nacional sigue al desempeño del ámbito urbano, mostrándose con ello el peso que tienen las zonas urbanas en el país.

El caso del Estado de Puebla muestra algunas fases interesantes. Hasta antes de la crisis 2008-2009 los niveles del índice se mantienen por debajo de la unidad. A partir de la crisis se eleva el índice para caer en 2010 y volver a elevarse durante 2011. A partir de finales de 2013 se observa una caída del índice, señal de la intervención gubernamental para reducir los niveles de pobreza extrema.

Con la disminución del índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP) en Puebla durante los últimos años, puede preverse una mejoría en las condiciones de vida de la población, en especial la población pobre, y el aumento de los salarios y de la llamada masa salarial.

Este elemento adicional para el análisis del poder adquisitivo del ingreso laboral real de los hogares en México y Puebla es la masa salarial, la cual representa el monto total de las remuneraciones laborales que reciben los hogares. Para el caso de Puebla se observa un aumento de la masa laboral entre 2005 y 2007, los años previos a la crisis. Entre 2008 y 2009 la masa desciende. A estos años le sigue un periodo de crecimientos y reducciones cuya tendencia al alza comienza a percibirse entre 2011 y 2012. A partir de 2016 la masa salarial comienza a recuperar su tendencia positiva, aunque con altibajos.

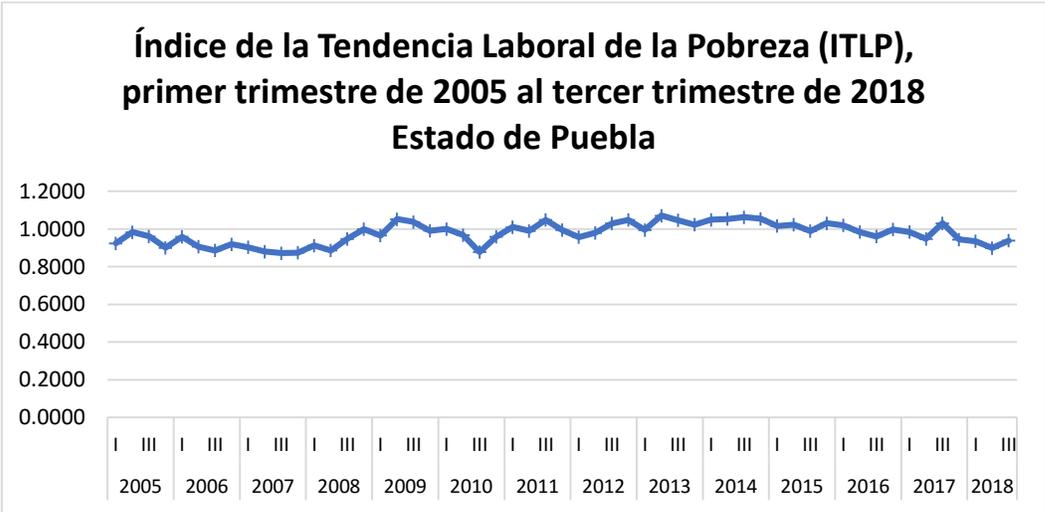


Gráfico 14. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza, Estado de Puebla.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2005-2018.

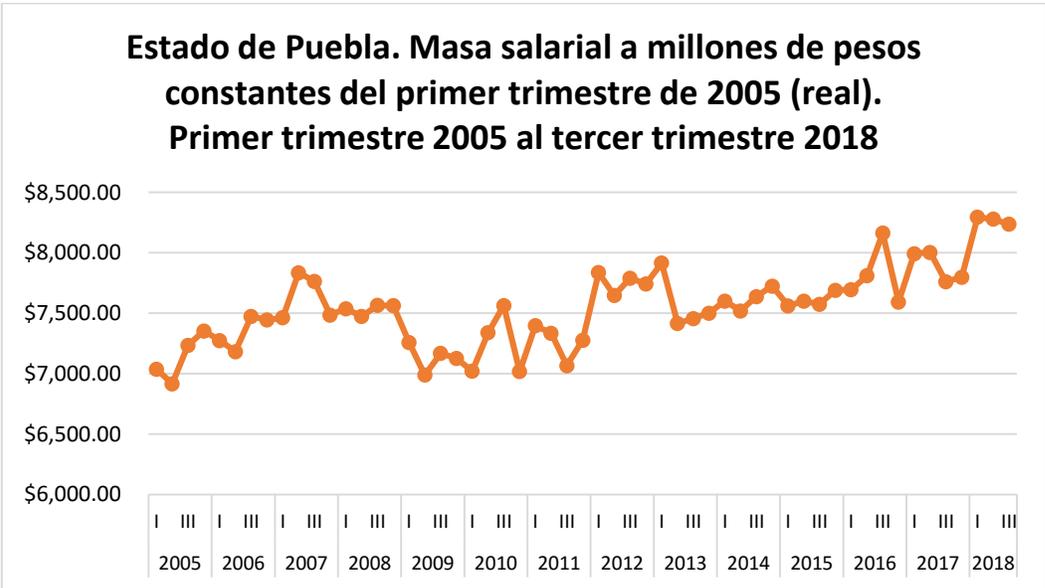


Gráfico 15. Masa salarial 2005-2018 Estado de Puebla.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2005-2018.

Un indicador que muestra el comportamiento en el largo plazo del mercado de trabajo es el ingreso laboral per cápita medido a pesos constantes. En el comparativo entre el nivel nacional y Puebla se observa el menor ingreso del estado de Puebla que, aunque por debajo del nacional, se ha mantenido más o menos constante entre 2005 y 2012. A partir de 2013 hay un aumento sostenido del ingreso per cápita laboral en términos reales, que no se detiene y continúa hasta 2018, logrando casi igualar el valor nacional. Sin embargo, este último ha venido deteriorándose por más de una década, a partir de 2006, así que el aumento del ingreso laboral per cápita de Puebla coincide con una tendencia a la baja del mismo indicador a nivel nacional.

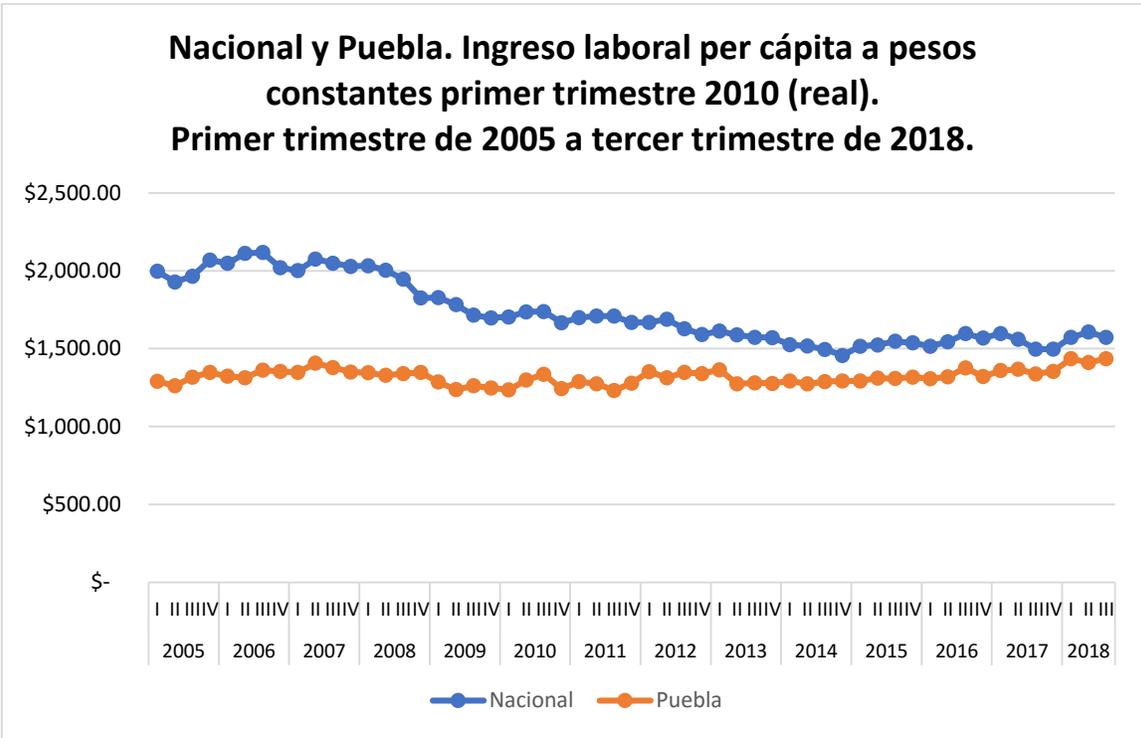


Gráfico 16. Comparación del ingreso laboral real Nacional y Puebla, 2005-2018.
 Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2005-2018.

Plan de acción.

Programa 4.

Impulsar inversiones en el municipio.

Objetivo específico 4.

Captar y desarrollar nuevas inversiones y ampliar las existentes.

Estrategia específica 4.

Promover en el ámbito regional, estatal y nacional el potencial de inversión del municipio.

Meta 4.

Establecer una unidad de atención especializada en materia de impulso económico que atienda a los inversionistas, brinde servicios de calidad y facilite sus trámites.

Líneas de acción.

- Establecer una ventanilla única de trámites y gestoría para inversionistas.
- Celebrar convenios y acuerdos con centros de conocimiento para operar la ventanilla con personal profesional.
- Proponer un programa de adecuación y mejora en materia de regulación.
- Simplificar trámites, orientar profesionalmente a los inversionistas y establecer vínculos con los centros de conocimiento regional y estatal.
- Efectuar estudios y proyectos en los que se promueva la vocación productiva de la región y del municipio.
- Establecer en la administración pública municipal un programa de mejora de la calidad del servicio a través de un sistema de gestión adecuado.

Programa 5.

Vinculación con mercados e iniciativas sociales.

Objetivo específico 5.

Dotar al municipio de una perspectiva más integrada con los mercados laborales, educativos, sociales y productivos.

Estrategia específica 5.

Generar múltiples intercambios y acercamientos con líderes, representantes y grupos de los diferentes mercados y propuestas sociales a fin de concertar compromisos comunes y esquemas de intercambio.

Meta 5.

Diseñar y operar un programa de vinculación estratégica que genere múltiples intercambios, esquemas de colaboración, asociaciones y alianzas.

Líneas de acción.

- Diseñar y operar un modelo de competitividad municipal a fin de generar cadenas productivas e incubadoras de negocios.
- Poner en marcha esquemas modernos de vinculación entre sectores empresarial, académico y social.
- Establecer esquemas de promoción para la elaboración de proyectos empresariales y sociales detonadores en materia económica.
- Gestionar nuevas inversiones a partir de proyectos detonadores y la generación de modelos de negocio local y regional.
- Facilitar el impulso de encadenamientos entre empresas y prestadores de servicios, así como la generación de sinergias encaminadas a detonar las vocaciones productivas.
- Servir de enlace para la generación y difusión de información económica en los niveles municipal, estatal y nacional.
- Generar mecanismos de coordinación para diseñar y elaborar productos y servicios en materia estadística y geográfica relacionados con el desarrollo económico.

Programa 6.

Inserción laboral e inclusión social de la juventud.

Objetivo específico 6.

Contribuir a generar oportunidades de empleo, educación, recreación y cultura para los jóvenes.

Estrategia específica 6.

Concertar acciones y suscribir convenios con los sectores público, privado y social para la integración de un programa de atención, vinculación e impulso a las capacidades de la juventud.

Meta 6.

Diseñar y ejecutar un programa de atención de la juventud.

Líneas de acción.

- Identificar y promover en la iniciativa privada oportunidades de empleo para los jóvenes.
- Efectuar programas de capacitación en artes y oficios a jóvenes que les permita su incorporación al mercado de trabajo.

- Promover con los sectores público y privado becas educativas.
- Programar actividades deportivas, artísticas, culturales y educativas que incluyan a los jóvenes.
- Llevar a cabo acciones de prevención para la protección a jóvenes contra las adicciones como tabaco, consumo de alcohol y drogas.
- Fomentar la prevención de embarazos no deseados y la transmisión de enfermedades de transmisión sexual en jóvenes.
- Promover liderazgos juveniles y capacitar a los actores sociales jóvenes en la promoción social y situacional.
- Establecer un observatorio juvenil a fin de difundir información respecto a la situación de los jóvenes en el municipio.
- Establecer un programa de eventos de carácter cultural, de artes y ciencias con la participación de la juventud.

Programa 7.

Impulso a las actividades emprendedoras, micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES).

Objetivo específico 7.

Fomentar la presencia, desarrollo y arraigo de nuevas empresas y la consolidación de las existentes.

Estrategia específica 7.

Generar una cultura de emprendedores e impulsores de micro, pequeñas y medianas empresas para el desarrollo del municipio.

Meta 7.

Establecer un programa municipal que contribuya al establecimiento en el municipio de emprendedores, nuevas empresas, iniciativas sociales y desarrollo de las empresas existentes.

Líneas de acción.

- Diseñar y coordinar la aplicación de esquemas de formación de emprendedores.
- Capacitar y adiestrar en colaboración con instituciones educativas y los gobiernos federal y estatal al capital humano emprendedor.
- Diseñar y coordinar la ejecución de mecanismos de asesoría y acompañamiento para la formación y operación de micro y pequeñas empresas, con la colaboración de centros de conocimiento regional y estatal.
- Coordinar con las instituciones financieras y con los distintos sectores de la sociedad la adopción de esquemas para facilitar el acceso de las MiPyMES a diversos esquemas y fuentes de financiamiento.

- Promover el diseño y aplicación de estrategias y mecanismos para el establecimiento y desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

Programa 8.

Impulso al turismo.

Objetivo específico 8.

Posicionar al municipio como destino turístico regional, estatal y nacional.

Estrategia específica 8.

Utilizar de manera sostenible y responsable el patrimonio municipal y sus elementos naturales para promover su vocación y detonar la actividad turística.

Meta 8.

Establecer un programa municipal de desarrollo turístico.

Líneas de acción.

- Convocar la participación del sector productivo en el impulso al turismo.
- Diseñar una estrategia para visibilizar mediante comunicación activa el potencial turístico del municipio.
- Identificar e impulsar proyectos ecoturísticos y turismo rural en el municipio, a fin de aprovechar en forma sustentable los recursos naturales y ecosistemas.
- Desarrollar instrumentos comunicativos que permitan dar a conocer al posible visitante el potencial del municipio y las actividades, eventos y celebraciones que constituyen atractivos únicos.
- Iniciar la certificación de los servicios turísticos del municipio a nivel estatal y regional.
- Proponer al municipio como sede de encuentros, convenciones y reuniones que incidan en el incremento de la actividad turística.
- Impulsar la promoción de la gastronomía y las artesanías del municipio.
- Promover una cultura de turismo ambientalmente responsable en el municipio.

Matriz estratégica 2 para el seguimiento del eje.

| Eje | Objetivo general | Estrategia general | Programa | Objetivo específico | Estrategia específica |
|----------------------|---|--|--|--|---|
| Desarrollo económico | Aprovechar la vocación rural del municipio para profundizarla con esquemas de innovación y competitividad, así como combinarla con el fomento de las actividades industriales y de servicios para acrecentar el bienestar social de los habitantes. | Impulsar el desarrollo económico y turístico del municipio convocando la participación de los sectores público, privado y social, mediante acciones de apoyo a las actividades agropecuarias, industriales y de servicios. | 4. Impulsar inversiones en el municipio. | 4. Captar y desarrollar nuevas inversiones y ampliar las existentes. | 4. Promover en el ámbito regional, estatal y nacional el potencial de inversión del municipio. |
| | | | 5. Vinculación con mercados e iniciativas sociales. | 5. Dotar al municipio de una perspectiva más integrada con los mercados laborales, educativos, sociales y productivos. | 5. Generar múltiples intercambios y acercamientos con líderes, representantes y grupos de los diferentes mercados y propuestas sociales a fin de concertar compromisos comunes y esquemas de intercambio. |
| | | | 6. Inserción laboral e inclusión social de la juventud. | 6. Contribuir a generar oportunidades de empleo, educación, recreación y cultura para los jóvenes. | 6. Concertar acciones y suscribir convenios con los sectores público, privado y social para la integración de un programa de atención, vinculación e impulso a las capacidades de la juventud. |
| | | | 7. Impulso a las actividades emprendedoras, micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES). | 7. Fomentar la presencia, desarrollo y arraigo de nuevas empresas y la consolidación de las existentes. | 7. Generar una cultura de emprendedores e impulsores de micro, pequeñas y medianas empresas para el desarrollo del municipio. |
| | | | 8. Impulso al turismo. | 8. Posicionar al municipio como destino turístico regional, estatal y nacional. | 8. Utilizar de manera sostenible y responsable el patrimonio municipal y sus elementos naturales para promover su vocación y detonar la actividad turística. |

| Meta | Línea base | Indicadores | Dependencias y entidades responsables |
|--|--|--|---------------------------------------|
| 4. Establecer una unidad de atención especializada en materia de impulso económico que atienda a los inversionistas, brinde servicios de calidad y facilite sus trámites. | 1 unidad de atención especializada programada. | Indicador municipal 4: Una unidad de atención especializada= (% de avance anual programado en el establecimiento de una unidad/% programado anual en el establecimiento de una unidad de atención especializada)*100 | Desarrollo económico, Turismo |
| 5. Diseñar y operar un programa de vinculación estratégica que genere múltiples intercambios, esquemas de colaboración, asociaciones y alianzas. | 1 programa de vinculación programado. | Indicador municipal 5: Un programa de vinculación diseñado y operado= (% de avance anual en el programa de vinculación/% programado anual en el programa de vinculación)*100 | Desarrollo económico, Turismo |
| 6. Diseñar y ejecutar un programa de atención de la juventud. | 1 programa de atención a la juventud | Indicador municipal 6: Un programa de atención a la juventud diseñado y ejecutado=(% de avance anual en el programa de atención a la juventud/% programado anual en el programa de atención a la juventud)*100 | Desarrollo económico, Turismo |
| 7. Establecer un programa municipal que contribuya al establecimiento en el municipio de emprendedores, nuevas empresas, iniciativas sociales y desarrollo de las empresas existentes. | Número de personas, empresas e iniciativas sociales atendidas. | Indicador municipal 7: Personas atendidas en actividades emprendedoras=(% de personas programas anualmente/% de personas atendidas anualmente)*100 | Desarrollo económico, Turismo |
| 8. Establecer un programa municipal de desarrollo turístico. | Número de eventos de promoción turística. | Indicador municipal 8: Eventos de promoción turística=(eventos anuales de promoción programados/eventos anuales de promoción realizados)*100 | Desarrollo económico, Turismo |

Eje 3. Desarrollo urbano, servicios públicos y medio ambiente.

Objetivo general.

Ordenar el crecimiento urbano para generar un equilibrio territorial entre las actividades agropecuarias, las áreas naturales y el crecimiento económico con un enfoque sustentable y con servicios públicos de calidad.

Estrategia general.

Efectuar acciones de planeación territorial para un desarrollo sostenible, que permita gestionar las áreas urbanas, administrar el proceso de consolidación municipal y los servicios públicos básicos.

Planteamiento del problema.

Las áreas urbanas tienen su propia historia, en cuya génesis se conforman sus características y su tamaño demográfico, geográfico, su tasa de crecimiento demográfico o espacial, su composición o estructuras económicas, sus vínculos con la economía regional, estatal y nacional, incluso mundial, y su grado de informalidad, desarrollo social y evolución cultural.

A pesar de que la cabecera municipal de Ixcaquixtla se trata de una zona urbana incipiente, su crecimiento requiere nuevas oportunidades, transportes, promoción de la economía local y regional a fin de crear nuevas formas urbanas emergentes.

Es indispensable atender los requerimientos de las viviendas, la necesidad de infraestructura, el empleo y los servicios sociales. Con ello, hacerse cargo de la brecha existente entre la demanda y la capacidad de las instituciones públicas y de la economía local para satisfacerla, en términos de servicios básicos. Se hace por ello urgente incrementar la capacidad institucional e identificar las debilidades del gobierno municipal. Asimismo, es urgente elevar la calidad de vida, mejorar la infraestructura y el cuidado del medio ambiente. Otra tarea urgente será reducir las desigualdades, la pobreza y la insuficiencia de inversiones.

Diagnóstico específico.

El desarrollo urbano requiere la consideración de un conjunto de derechos, de instituciones para garantizarlos y de gobiernos que ofrezcan pautas de regulación, un crecimiento más ordenado con servicios públicos de calidad, en el marco del cuidado y protección del medio ambiente.

La nueva agenda urbana comporta varios principios, comenzando con el de garantizar la protección y promoción de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Se requiere además asegurar un desarrollo urbano que sea más equitativo y un crecimiento incluyente. La participación de la sociedad civil es fundamental para reforzar la colaboración y la vida democrática. El fomento a la sostenibilidad ambiental es fundamental, así como el promover las innovaciones que faciliten el aprendizaje y el intercambio de conocimientos (ONU-Habitat, 2016).

Habremos de poner en marcha acciones para una gobernanza urbana orientada al suministro de bienes y servicios públicos, tratando de combinarla con finanzas municipales sanas y con mejores perspectivas de recaudación. También se trabajará en mejores procesos y ágiles esquemas de atención de desastres y la mejora en la administración de los vínculos entre el área urbana y las zonas rurales, sobre todo considerando el peso de una dispersión poblacional que obstaculiza las comunicaciones.

Vivienda.

Además del ordenamiento territorial, la infraestructura urbana y los servicios públicos, la vivienda constituye un derecho básico y su reconocimiento como el centro de las decisiones gubernamentales hace de ésta un importante componente del desarrollo económico local, regional y estatal.

El CONEVAL se refiere a calidad y espacios en la vivienda cuando ésta fue edificada con materiales de construcción y espacios que cuentan con a) piso firme de cemento o con recubrimiento (laminado, mosaico, madera); b) material de techos de losa de concreto o viguetas con bovedilla, madera, terrado con viguería, lámina metálica, de asbesto, palma, teja, o de calidad superior; c) material de muros de tabique, ladrillo, block, piedra, concreto, madera, adobe, o de calidad superior y d) el número de personas por cuarto —contando la cocina pero excluyendo pasillos y baños— (hacinamiento) sea menor a 2.5.⁶

Actualmente, según el concepto anteriormente aludido, en Puebla aún había en 2015 más de 858 mil personas que presentaban carencias por la calidad y espacios de la vivienda en que habitaban.

⁶ Véase para este tema las consideraciones acerca de la calidad y espacios en la vivienda de (CONEVAL, 2013).

En Ixcaquixtla, aunque han venido disminuyendo estas carencias, en 2015 se registraron 1 mil 522 personas que todavía presentan 3.0 carencias promedio en sus viviendas, ya sea en la construcción de pisos, techos, muros y personas por cuarto.

Cuadro 29. Carencia por calidad y espacios de la vivienda Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Carencia por calidad y espacios de la vivienda | | | | | | |
|--|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 19.6 | 13.8 | 1,152,963 | 858,357 | 4.0 | 3.3 |
| Ixcaquixtla | 25.6 | 17.2 | 2,022 | 1,522 | 3.4 | 3.0 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

El acceso a los servicios básicos en la vivienda cubre el agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno, drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica, electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular y el uso para cocinar de gas LP o gas natural, electricidad o leña o carbón, y que la cocina cuente con chimenea (CONEVAL, 2013).

En el estado de Puebla, entre 2010 y 2015 disminuyó el número de personas con carencias por el acceso a los servicios básicos de la vivienda. En Ixcaquixtla esta situación aunque disminuyó es aún importante, pues 1 mil 924 personas en 2015 presentaron 2.9 carencias promedio. Por esta razón resulta fundamental dotar de agua potable a las personas, drenaje, electricidad y contribuir al uso de combustibles sin dañar el medio ambiente.

Cuadro 30. Carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda Puebla e Ixcaquixtla, 2010 y 2015.

| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | | | | | | |
|--|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| | Porcentaje 2010 | Porcentaje 2015 | Personas 2010 | Personas 2015 | Carencias promedio 2010 | Carencias promedio 2015 |
| Puebla | 37.3 | 27.3 | 2,196,355 | 1,695,544 | 3.5 | 3.0 |
| Ixcaquixtla | 37.9 | 21.8 | 2,989 | 1,924 | 3.1 | 2.9 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Otra variable es el número de viviendas con piso de tierra, ya que forma parte de la calidad y espacios de ésta. En el estado de Puebla el porcentaje de viviendas con este tipo de piso ha venido disminuyendo desde 2000 y en 2015 llegó al 5.5%. En Ixcaquixtla también se ha visto esta tendencia y el dato correspondiente a 2015 fue de 7.2% de viviendas con piso de tierra.

Cuadro 31. Viviendas con piso de tierra Puebla e Ixcaquixtla.

| Viviendas con piso de tierra (porcentaje) | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 22.69 | 14.34 | 9.46 | 5.50 |
| Ixcaquixtla | 29.13 | 20.17 | 13.34 | 7.27 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Mientras que el 2015 el porcentaje de viviendas en la entidad que no tenían excusado o sanitario era de apenas el 2.38%, en Ixcaquixtla el porcentaje llegó a 3.44%.

Cuadro 32. Viviendas sin excusado o sanitario Puebla e Ixcaquixtla.

| Viviendas que no disponen de excusado o sanitario (porcentaje) | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 16.78 | 9.78 | 4.60 | 2.38 |
| Ixcaquixtla | 18.39 | 8.99 | 6.52 | 3.44 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Agua potable.

Dentro de una nueva agenda urbana el agua potable es pieza esencial, puesto que su suministro y saneamiento siguen siendo centrales para una vida urbana saludable y un empleo productivo. Además, en la política de agua potable es importante la intervención del gobierno municipal.

En este renglón aún debe trabajarse. En Puebla para 2015 el 6.65% de las viviendas no disponían de agua entubada de la red pública. Este porcentaje disminuyó de manera importante en Ixcaquixtla y en 2015 llegó a 2.12%, una disminución entre 2010 y 2015 de -91.8%.

Cuadro 33. Viviendas sin agua entubada de la red pública Puebla e Ixcaquixtla, 2000 y 2015.

| Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (porcentaje) | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 22.72 | 15.15 | 16.17 | 6.65 |
| Ixcaquixtla | 8.59 | 3.00 | 26.17 | 2.12 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Aunque la situación ha mejorado en materia de drenaje en los últimos años, aún en el estado de Puebla el 8.25% de las viviendas en 2015 no disponían de drenaje; en Ixcaquixtla esta carencia es menos pronunciada puesto que para 2015 el 4.63% de las viviendas no tenía drenaje.

Cuadro 34. Viviendas sin drenaje Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Viviendas que no disponen de drenaje (porcentaje) | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 34.43 | 18.12 | 12.31 | 8.25 |
| Ixcaquixtla | 31.61 | 9.16 | 9.70 | 4.63 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Servicios públicos.

Los servicios públicos son esenciales para la vida urbana, el crecimiento económico y el desarrollo social. Sin servicios de calidad el futuro queda comprometido y las familias no pueden desenvolverse en armonía e igualdad de oportunidades. Además, los servicios públicos esenciales corresponde prestarlos al gobierno municipal, el que está más cerca de la población.

Muchos son los servicios que permiten a las sociedades evolucionar favorablemente. Uno de éstos es la energía eléctrica. Según datos oficiales del CONEVAL hacia 2015 el 1.01% de las viviendas del estado de Puebla no tenían energía eléctrica. En Ixcaquixtla este porcentaje fue de 0.71% para igual año.

Cuadro 35. Viviendas sin energía eléctrica Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Viviendas que no disponen de energía eléctrica (porcentaje) | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 5.21 | 5.41 | 1.86 | 1.01 |
| Ixcaquixtla | 3.56 | 3.29 | 1.31 | 0.71 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Un dato relevante es si la vivienda dispone o no de lavadora y refrigerador. Para 2015 en el estado de Puebla el 47.86% de las viviendas no tenía lavadora y el 31.17% refrigerador.

En 2015 en Ixcaquixtla el 43.19% de las viviendas no contaba con lavadora y el 33.67% carecía de refrigerador.

Cuadro 36. Viviendas sin lavadora Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Viviendas que no disponen de lavadora (porcentaje) | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 67.79 | 58.21 | 52.06 | 47.86 |
| Ixcaquixtla | 73.02 | 58.33 | 49.72 | 43.19 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 37. Viviendas sin refrigerador Puebla e Ixcaquixtla, 2000-2015.

| Viviendas que no disponen de refrigerador (porcentaje) | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Puebla | 54.64 | 43.06 | 36.31 | 31.17 |
| Ixcaquixtla | 60.60 | 45.24 | 37.24 | 33.67 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Plan de acción.

Programa 9.

Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Objetivo específico 9.

Elevar el nivel competitivo de la zona urbana del municipio.

Estrategia específica 9.

Efectuar acciones de planeación urbana enfocadas a mejorar la gestión y administración territorial con enfoque sustentable.

Meta 9.

Revisar y actualizar el programa municipal de desarrollo urbano sustentable.

Líneas de acción.

- Promover la elaboración de proyectos de ordenamiento territorial y de equipamiento que equilibren las desigualdades en el municipio.
- Elaborar y ejecutar un programa de protección y promoción de la riqueza patrimonial urbana y natural.
- Fomentar proyectos de desarrollo de vivienda en zonas en las que se demande.
- Efectuar el control en el uso y destino del suelo mediante aplicaciones tecnológicas modernas.
- Elaborar y ejecutar proyectos de inversión para la zona urbana.
- Construir instancias de participación, deliberación y consulta urbanística para la planeación, inversión y desarrollo territorial de la zona urbana.
- Actualizar, desarrollar y consolidar planes y programas de ordenamiento ecológico en la zona urbana.

Programa 10.

Mejoramiento de los servicios públicos.

Objetivo específico 10.

Incrementar y rehabilitar la oferta de servicios públicos y el equipamiento urbano.

Estrategia específica 10.

Promover la participación de la población en la mejora de los servicios, infraestructura y equipamiento urbanos.

Meta 10.

Incrementar las acciones de mejoramiento de los servicios públicos.

Líneas de acción.

- Diseñar y operar proyectos de equipamiento y dotación de servicios públicos en zonas prioritarias municipales a fin de integrar el territorio.
- Operar esquemas para la identificación y resolución de fallas de los servicios municipales.
- Revisar y mejorar las normas municipales en materia de servicios públicos.
- Fomentar el mantenimiento y limpieza de mercados municipales y zonas o áreas de abasto.
- Mejorar la administración y los servicios de panteones municipales para brindar atención de calidad.
- Revisar y ampliar el servicio de alumbrado público en el municipio.
- Mejorar los servicios de parques y jardines.
- Vigilar y mejorar el funcionamiento de programas sanitarios de comercialización de cárnicos y el manejo responsable de los residuos orgánicos generados en acciones de rastro municipal.
- Implementar un servicio de vacunación y esterilización de fauna canina y felina.
- Mejorar y modernizar los servicios de control animal.

Programa 11.

Sustentabilidad del crecimiento.

Objetivo específico 11.

Enfocar el crecimiento y desarrollo territorial con criterio de sustentabilidad generando oportunidades para las generaciones presentes y futuras.

Estrategia específica 11.

Promover la participación ciudadana en el desarrollo sustentable del crecimiento, con el cuidado y protección del medio ambiente.

Meta 11.

Consolidar las áreas y reservas medioambientales protegidas, convocando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada y sector público.

Líneas de acción.

- Impartir cursos y capacitación en materia ambiental, promoción de una cultura sustentable del uso, aprovechamiento, ahorro, tratamiento y reúso del agua.
- Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del municipio y sus recursos naturales.

- Diseñar e instrumentar planes de reforestación y limpia de zonas del territorio municipal.
- Elaborar e instrumentar proyectos específicos de restauración ecológica en los ecosistemas que se encuentren degradados.
- Elaborar e instrumentar los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de jurisdicción municipal.
- Mejorar la administración de los parques y jardines municipales.
- Estimular la aplicación de medios de eficiencia energética y uso de energías renovables.
- Proponer la actualización de leyes y reglamentos municipales en materia ambiental.
- Generar un sistema de información ambiental del municipio.

Matriz estratégica 3 para el seguimiento del eje.

| Eje | Objetivo general | Estrategia general | Programa | Objetivo específico | Estrategia específica |
|--|--|---|--|--|---|
| Desarrollo urbano, servicios públicos y medio ambiente | Ordenar el crecimiento urbano para generar un equilibrio territorial entre las actividades agropecuarias, las áreas naturales y el crecimiento económico con un enfoque sustentable y con servicios públicos de calidad. | Efectuar acciones de planeación territorial para un desarrollo sostenible, que permita gestionar las áreas urbanas, administrar los procesos de consolidación municipal y los servicios públicos básicos. | 9. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano. | 9. Elevar el nivel competitivo de la zona urbana del municipio. | 9. Efectuar acciones de planeación urbana enfocadas a mejorar la gestión y administración territorial con enfoque sustentable. |
| | | | 10. Mejoramiento de los servicios públicos. | 10. Incrementar y rehabilitar la oferta de servicios públicos y el equipamiento urbano. | 10. Promover la participación de la población en la mejora de los servicios, infraestructura y equipamiento urbanos. |
| | | | 11. Sustentabilidad del crecimiento. | 11. Enfocar el crecimiento y desarrollo territorial con criterio de sustentabilidad generando oportunidades para las generaciones presentes y futuras. | 11. Promover la participación ciudadana en el desarrollo sustentable del crecimiento, con el cuidado y protección del medio ambiente. |

| Meta | Línea base | Indicadores | Dependencias y entidades responsables |
|---|---|---|---------------------------------------|
| 9. Revisar y actualizar el programa municipal de desarrollo urbano sustentable. | 1 programa de desarrollo urbano sustentable. | Indicador municipal 9: Programa de desarrollo urbano sustentable=(% de avance anual en el programa/% programado anual del programa)*100 | Desarrollo urbano, Servicios Públicos |
| 10. Incrementar las acciones de mejoramiento de los servicios públicos. | Número de acciones de mejoramiento de los servicios públicos. | Indicador municipal 10: Mejoramiento de los servicios públicos=(acciones anuales de mejoramiento realizadas/acciones anuales de mejoramiento programadas)*100 | Desarrollo urbano, Servicios Públicos |
| 11. Consolidar las áreas y reservas medioambientales protegidas, convocando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada y sector público. | Número de eventos de promoción del cuidado medio ambiental. | Indicador municipal 11: Consolidación de áreas y reservas medio ambientales=(eventos anuales de promoción del cuidado medio ambiental realizados/eventos anuales de promoción del cuidado medio ambiental)*100 | Desarrollo urbano, Servicios Públicos |

Eje 4. Buen gobierno.

Objetivo general.

Gestionar los recursos con transparencia para obtener los mejores resultados de la gestión municipal, mediante esquemas innovadores de administración apoyados en el uso de nuevas tecnologías y la participación de los ciudadanos.

Estrategia general.

Diseñar y operar un sistema de gestión municipal basado en la calidad, a fin de elevar el rendimiento de las unidades que integran la administración pública, en función de los recursos disponibles y el desempeño responsable de los servidores públicos.

Planteamiento del problema.

Proporcionar servicios públicos de calidad, promover la transparencia y la opinión pública libre y responsable, garantizar la salud, la educación, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos y crear condiciones favorables para un crecimiento económico estable en un ambiente de paz y armonía, son elementos que confluyen en la edificación de un buen gobierno.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (UNESCAP, 2019), un buen gobierno debería tener al menos ocho características: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso social, equidad, eficacia y sensibilidad. Estos factores conforman durante el proceso de decisiones la gobernanza. En este proceso de toma de decisiones, el buen gobierno debe evitar los escenarios de corrupción, escuchar y atender las demandas de mayorías y minorías, escuchar a los grupos vulnerables y fortalecer la visión de Estado que permite articular su perspectiva de gobernación, en función de las necesidades presentes y futuras de la sociedad.

Diagnóstico específico.

La participación ciudadana en el proceso de decisiones es el punto clave de un buen gobierno, sea directa o por conducto de intermediarios, instituciones o representantes legítimos de la sociedad. Esta participación debe estar informada, bien organizada y caracterizada por la libertad de expresión.

El contexto de legalidad es condición indispensable para garantizar y proteger los derechos humanos y la aplicación imparcial de la ley.

La transparencia implica que las decisiones se ajusten a la ley y que la información esté a disposición de los ciudadanos que sean afectados por las medidas tomadas. Por eso el buen gobierno requiere que los servidores públicos se desempeñen con responsabilidad, a fin de que las instituciones sirvan a toda la comunidad y atiendan y resuelvan los problemas que les son planteados.

Lograr consenso en torno a las decisiones de gobierno permite unificar criterios, acercar a la sociedad y promover sus intereses. De manera conjunta, el bienestar habrá de asegurar que todas las políticas sean incluyentes, lo que implica proveer a todos los grupos, especialmente a los más vulnerables, de oportunidades para alcanzar, mejorar o mantener su bienestar. Eso es equidad.

El buen gobierno también debe garantizar buenos resultados a la ciudadanía, lo que conlleva a utilizar los recursos públicos disponibles con eficacia y honradez. Además, debe mostrar sensibilidad ante las demandas sociales, a fin de diagnosticarlas en forma adecuada, ofrecer soluciones a los problemas que conllevan y generar un ambiente de transparencia y respeto a la ley.

Finanzas públicas.

Uno de los principales instrumentos gubernamentales para incidir en el desarrollo son las finanzas públicas, las cuales se integran por los ingresos, el presupuesto de egresos y la deuda.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece, entre otros conceptos importantes, que las entidades federativas y los municipios, así como sus respectivos entes públicos, deberán manejar sus finanzas públicas en forma sostenible.

Señala el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, dependiente de la Cámara de Diputados, que el manejo sostenible de las finanzas públicas consiste en que los ingresos de un gobierno deben ser suficientes para permitir financiar los gastos más importantes para el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, incluyendo el pago de sus deudas. En los hechos, el manejo sostenible de las finanzas se traduce en un estado de equilibrio en ingresos y egresos en presencia de deuda pública, equilibrio que no es fácil lograr debido a que ni los costos ni los medios para su financiamiento son estables en el tiempo.

Por eso, la sostenibilidad de las finanzas públicas es un concepto dinámico que relaciona el saldo de la deuda pública, en un momento determinado, con el flujo de los balances primarios futuros esperados (ingresos menos egresos). En pocas palabras, la sostenibilidad fiscal significa que los ingresos públicos netos sean suficientes para, por

lo menos, cubrir los intereses que la deuda pública genera. De no ser así, los intereses tendrían que ser capitalizados y se elevaría el monto del endeudamiento para el siguiente periodo, lo que a su vez generaría mayores intereses en el futuro (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007, pág. 3 y ss.).

Para estar en posibilidad de manejar de manera sostenible las finanzas municipales, es importante conocer, aunque sea de manera aproximada, cuáles son los ingresos disponibles para un determinado periodo a fin de calcular los gastos posibles que pueden efectuarse.

De acuerdo con estimaciones propias, para 2019 Ixcaquixtla podría percibir por ingresos 29 millones 439 mil pesos. De este monto, el 1.71% serían impuestos, el 0.49% derechos, el 1.05% productos y el 0.02% aprovechamientos, dando como resultado un monto de 961 mil pesos equivalentes al 3.27% del total.

Cuadro 38. Estimación de ingresos 2019.

| Ixcaquixtla | | |
|----------------------------|-------------------------|-------------------|
| Ingresos estimados | | |
| Concepto | 2019 | |
| | Pesos corrientes | Porcentaje |
| Impuestos | 503,712.00 | 1.71% |
| Derechos | 143,100.00 | 0.49% |
| Productos | 309,096.00 | 1.05% |
| Aprovechamientos | 5,724.00 | 0.02% |
| Subtotal | 961,632.00 | 3.27% |
| Participaciones | 13,709,464.00 | 46.57% |
| Aportaciones | 14,767,920.00 | 50.16% |
| Convenios | 0.00 | |
| Otros ingresos financieros | 0.00 | |
| Total | 29,439,016.00 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ley de Egresos del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2019 y Ley de ingresos del Municipio de Ixcaquixtla para el ejercicio fiscal 2018.

Las participaciones ingresos sumarían 13 millones 709 mil pesos, el 46.57% del total, en tanto que las aportaciones llegarían a 14 millones 767 mil pesos, 50.16%.

La estructura de los ingresos muestra dos claras tendencias: a) el predominio de las participaciones y de las aportaciones que hacen depender a las finanzas públicas de Ixcaquixtla de estos recursos provenientes de la coordinación hacendaria; b) la necesidad de establecer políticas de ingresos que permitan ensanchar los montos por concepto de recursos propios.

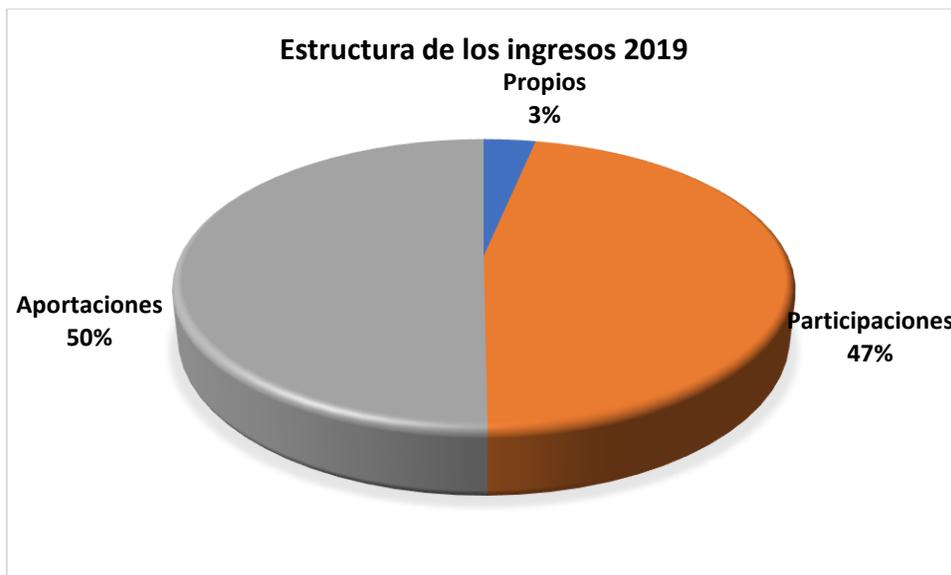


Gráfico 17. Estructura de los ingresos de Ixcaquixtla 2019.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ley de Egresos del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2019 y Ley de ingresos del Municipio de Ixcaquixtla para el ejercicio fiscal 2018.

Para hacer de las finanzas públicas una función manejada con criterio de sostenibilidad se requieren varias acciones en materia de gasto público. En este sentido, la política de gasto público municipal habrá de establecerse sobre la base de tres principios (Armijo, M. y Espada, M., 2014, pág. 43 y ss.):

- a) Establecer las prioridades gubernamentales y fijar el presupuesto en función de éstas.
- b) Asegurar que los programas presupuestarios se conviertan en herramientas efectivas para priorizar el gasto.
- c) Establecer un sistema efectivo de monitoreo y evaluación a través de la generación de un sistema de información confiable que permita mejorar las decisiones de gasto, la mejora de la gestión para resultados y la rendición de cuentas.

Además de las tres dimensiones anteriormente enumeradas, será fundamental mejorar la calidad del gasto público, para lo cual habrán de explorarse acciones de política de gasto encaminadas a:

- Mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público, atendiendo los criterios de evitar, combatir y no tolerar la corrupción, establecer procesos de simplificación, generar ahorros presupuestales y racionalizar el uso del gasto público.

- Elevar el rendimiento, la productividad y el compromiso de los funcionarios y servidores públicos mediante la capacitación, la innovación y el establecimiento de códigos de ética.
- Establecer sistemas de gestión de la calidad, como principio para poner en marcha procesos y mecanismos de prestación de servicios ágiles y eficaces.
- Atender como prioridades del gasto los requerimientos en materia de atención a la pobreza, programas de perspectiva de género, educación, salud y vulnerabilidades sociales más apremiantes.
- Disminuir los recursos aplicados al gasto corriente y aumentar, en la medida de las disponibilidades, las inversiones en obra pública, principalmente productiva.
- Realizar inversiones en obras de infraestructura urbana, social y para la prestación de servicios públicos.

Plan de acción.

Programa 12.

Seguridad pública municipal.

Objetivo específico 12.

Ejecutar una firme política de seguridad pública preventiva y protección civil para proteger la integridad de las personas, con respeto a los derechos humanos y en un marco de legalidad.

Estrategia específica 12.

Desarrollar un sistema de operación de la seguridad preventiva, con acciones de vialidad, protección civil, justicia administrativa y recuperación de espacios públicos, a fin de disminuir la incidencia delictiva en zonas de alto riesgo.

Meta 12.

Operar una estrategia de seguridad que permita reducir los índices de incidencia delictiva.

Líneas de acción.

- Operar el estado de fuerza de seguridad y vialidad en el territorio municipal con énfasis en zonas de alto riesgo y de conflictos viales.
- Mejorar el equipo y el sistema especializado para realizar denuncias y registrar alertas delictivas.

- Aplicar un sistema integral de seguridad vial que agilice el tránsito y reduzca los accidentes en el municipio.
- Realizar operativos dirigidos a mantener libres de violencia los espacios públicos.
- Mejorar la atención de los jueces calificadores.
- Mejorar la vigilancia en los principales lugares atractivos turísticos para proteger al visitante.
- Revisar y mejorar el programa municipal de protección civil.
- Diseñar e implementar campañas y programas en materia de protección civil con atención puntual en instituciones de carácter público y escuelas.
- Celebrar convenios de colaboración con instituciones de educación para formar brigadistas voluntarios en materia de protección civil.
- Mantener en condiciones óptimas los sistemas de alerta y monitoreo para contingencias.
- Modernizar con apoyo de las tecnologías de la información los sistemas de monitoreo y alerta ante contingencias.

Programa 13.

Buen gobierno y calidad.

Objetivo específico 13.

Mejorar la calidad de los servicios públicos municipales a fin de generar valor público y social, mediante el uso de tecnologías de información y comunicación con enfoque de gobierno abierto.

Estrategia específica 13.

Optimizar los diferentes procesos de gestión y administración mediante la operación de un sistema de gestión de la calidad y la digitalización de los mismos, utilizando tecnologías de información y comunicación, a fin de garantizar más accesibilidad de la ciudadanía.

Meta 13.

Poner en marcha un sistema de gestión de la calidad del trabajo municipal.

Líneas de acción.

- Coordinar a las dependencias y entidades municipales para instalar un comité que se encargue de instalar un gobierno abierto, a fin de mejorar los diferentes procesos de gestión y administración.
- Administrar los servicios públicos a partir de lineamientos de operación con un enfoque de apertura e innovación gubernamental.
- Diseñar y operar con apoyo de herramientas tecnológicas un sistema de recepción, canalización y administración de atención a las demandas ciudadanas.

- Rediseñar trámites y servicios mediante esquemas de mejora para aumentar la calidad y cobertura de los servicios públicos con apoyo de las tecnologías de la información.
- Utilizar las redes sociales para la innovación y entrega de servicios.
- Capacitar a los servidores públicos en temas de calidad, a fin de mejorar conocimientos y habilidades con el apoyo de tecnologías de la información.
- Capacitar a los servidores públicos en el uso de nuevas tecnologías y en innovación de procesos.
- Crear una red interna de comunicación efectiva entre dependencias y entidades del municipio.
- Instrumentar las acciones necesarias para informar a la población a través de los diversos medios de comunicación, sobre los servicios que las dependencias y entidades ofrecen a la ciudadanía.

Programa 14.

Administración eficiente y honesta de recursos.

Objetivo específico 14.

Efectuar una rendición de cuentas clara y expedita acerca de la administración de los recursos del municipio.

Estrategia específica 14.

Gestionar en forma eficiente y eficaz los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros del ayuntamiento, fomentando el desarrollo de las capacidades y habilidades del personal que integra la administración municipal.

Meta 14.

Entregar en tiempo y forma los estados de contabilidad gubernamental que muestren el correcto desempeño de la administración pública municipal.

Líneas de acción.

- Generar ahorros presupuestales mediante el uso racional de los recursos, a fin de estar en posibilidad de incrementar las inversiones municipales y canalizar más recursos hacia temas prioritarios.
- Establecer una política de gasto basada en la austeridad y disciplina presupuestal
- Llevar un estricto control y administración del presupuesto municipal.
- Promover en las dependencias y entidades la reducción de costos, a través de la contratación consolidada de bienes y servicios.

- Generar eficiencias a través del uso de contratos marco en las dependencias y entidades.
- Efectuar procesos de adjudicación en forma transparente y honesta.
- Elaborar contratos en forma clara y con base en la ley.
- Privilegiar la contratación de prestación de recursos humanos hacia áreas sustantivas.
- Aplicar evaluaciones del desempeño laboral a personal del ayuntamiento.
- Administrar y mantener los bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento.
- Conservar actualizado el inventario de bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento.
- Asegurar los bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento.
- Procurar espacios adecuados de trabajo para las dependencias y entidades municipales.
- Garantizar seguridad en las instalaciones de las dependencias y entidades municipales.
- Atender requisiciones de material y suministros para el funcionamiento de las dependencias.
- Utilizar el presupuesto basado en resultados (PbR).
- Orientar el gasto de inversión para procurar el desarrollo integral del municipio.
- Desarrollar una reingeniería de procesos en la administración pública municipal, que permita agilizar el ejercicio del presupuesto.
- Diseñar e implementar mecanismos integrales de recaudación que eleven los ingresos propios.
- Mejorar los servicios y atención de usuarios en la Tesorería, mediante programas de capacitación en servicios de calidad.
- Establecer esquemas de participación y financiamiento alternativo a través de modelos de asociaciones público - privada.
- Mejorar los esquemas de inversión municipal.
- Generar informes periódicos respecto del ejercicio de los recursos públicos.

Programa 15.

Control de la gestión pública municipal y rendición de cuentas.

Objetivo específico 15.

Efectuar una gestión enfocada a resultados, sobre la base de una rendición de cuentas clara y con la participación de la ciudadanía, a fin de combatir la corrupción y garantizar un manejo transparente y eficiente de los recursos públicos.

Estrategia específica 15.

Aplicar un modelo de gestión centrado en la evaluación, control y seguimiento del desempeño gubernamental, con esquemas de participación ciudadana, de fomento a la cultura de la denuncia y enfocado a resultados.

Meta 15.

Aumentar el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos y disminuir la percepción de la corrupción entre la ciudadanía.

Líneas de acción.

- Aplicar esquemas de integridad, ética en el servicio y combate a la corrupción.
- Diseñar y aplicar un sistema de evaluación del desempeño.
- Fortalecer las tareas de control de las acciones programadas, por medio de una reingeniería administrativa.
- Evaluar el cumplimiento al Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 y los programas derivados del mismo.
- Instrumentar acciones para el fortalecimiento institucional municipal.
- Aplicar mecanismos de contraloría ciudadana para el seguimiento y evaluación de acciones.
- Efectuar evaluaciones ciudadanas a trámites y servicios con mayor percepción de corrupción e ineficiencia.
- Ajustar las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, de acuerdo con las atribuciones conferidas a las mismas.
- Coadyuvar en la actualización del marco normativo de las dependencias y entidades, proponiendo en su caso la reforma correspondiente.
- Elaborar el catálogo de trámites y servicios municipales.
- Practicar auditorías, evaluaciones, inspecciones y revisiones a fin de verificar el adecuado ejercicio de los recursos públicos.
- Efectuar revisiones con enfoque preventivo para fortalecer los controles internos en las dependencias y entidades.
- Vigilar los procedimientos de licitación pública y sus excepciones contemplados en ley.
- Modernizar el padrón de proveedores y el listado de contratistas.
- Modernizar el registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del ayuntamiento.
- Analizar y evaluar la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos.
- Fortalecer los canales de quejas y denuncias.
- Incentivar la denuncia entre particulares sobre conductas ilícitas en las contrataciones públicas.
- Actualizar el Código de Ética para que sea congruente con los valores de la actual administración y firmar la Carta Compromiso de Integridad en la Gestión.
- Modernizar el proceso de entrega-recepción.
- Realizar supervisión permanente a la totalidad de las obras que se ejecuten.
- Intervenir en la totalidad de los procesos de adjudicación que realizan los Comités Municipales de Adjudicaciones y Obra Pública.

- Organizar pruebas de laboratorio de las obras, para garantizar la calidad de las mismas.
- Practicar auditorías contables, financieras, de legalidad al desempeño y al gasto de inversión.
- Verificar, conforme a la normatividad, la debida integración de los expedientes técnicos y unitarios de obra pública y servicios relacionados con la misma.
- Dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones en materia de armonización contable y fincar las responsabilidades administrativas que en su caso procedan.

Matriz estratégica 4 para el seguimiento del eje.

| Eje | Objetivo general | Estrategia general | Programa | Objetivo específico | Estrategia específica |
|---------------|--|---|---|--|---|
| Buen gobierno | Gestionar los recursos con transparencia para obtener los mejores resultados de la gestión municipal, mediante esquemas innovadores de administración apoyados en el uso de nuevas tecnologías y la participación de los ciudadanos. | Diseñar y operar un sistema de gestión municipal basado en la calidad, a fin de elevar el rendimiento de las unidades que integran la administración pública, en función de los recursos disponibles y el desempeño responsable de los servidores públicos. | 12. Seguridad pública municipal. | 12. Ejecutar una firme política de seguridad pública preventiva y protección civil para proteger la integridad de las personas, con respeto a los derechos humanos y en un marco de legalidad. | 12. Desarrollar un sistema de operación de la seguridad preventiva, con acciones de vialidad, protección civil, justicia administrativa y recuperación de espacios públicos, a fin de disminuir la incidencia delictiva en zonas de alto riesgo. |
| | | | 13. Buen gobierno y calidad. | 13. Mejorar la calidad de los servicios públicos municipales a fin de generar valor público y social, mediante el uso de tecnologías de información y comunicación con enfoque de gobierno abierto. | 13. Optimizar los diferentes procesos de gestión y administración mediante la operación de un sistema de gestión de la calidad y la digitalización de los mismos, utilizando tecnologías de información y comunicación, a fin de garantizar más accesibilidad de la ciudadanía. |
| | | | 14. Administración eficiente y honesta de recursos. | 14. Efectuar una rendición de cuentas clara y expedita acerca de la administración de los recursos del municipio. | 14. Gestionar en forma eficiente y eficaz los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros del ayuntamiento, fomentando el desarrollo de las capacidades y habilidades del personal que integra la administración municipal. |
| | | | 15. Control de la gestión pública municipal y rendición de cuentas. | 15. Efectuar una gestión enfocada a resultados, sobre la base de una rendición de cuentas clara y con la participación de la ciudadanía, a fin de combatir la corrupción y garantizar un manejo transparente y eficiente de los recursos públicos. | 15. Aplicar un modelo de gestión centrado en la evaluación, control y seguimiento del desempeño gubernamental, con esquemas de participación ciudadana, de fomento a la cultura de la denuncia y enfocado a resultados. |

| Meta | Línea base | Indicadores | Dependencias y entidades responsables |
|---|--|---|---------------------------------------|
| 12. Operar una estrategia de seguridad que permita reducir los índices de incidencia delictiva. | 1 estrategia de seguridad pública. | Indicador municipal 12: Estrategia de seguridad pública diseñada y operando=(% avance anual realizado/% programado anual)*100 | Seguridad Pública |
| 13. Poner en marcha un sistema de gestión de la calidad del trabajo municipal. | 1 sistema de gestión de la calidad. | Indicador municipal 13: Sistema de gestión de la calidad operando=(% avance anual realizado/% programado anual)*100 | Contraloría Municipal |
| 14. Entregar en tiempo y forma los estados de contabilidad gubernamental que muestren el correcto desempeño de la administración pública municipal. | 1 proceso de rendición de cuentas ante el Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) del Estado. | Indicador municipal 14: Rendición de cuentas ante el ORFIS=(% de cumplimiento anual en tiempo y forma realizado/% de cumplimiento anual en tiempo y forma programado)*100 | Tesorería, Contraloría Municipal |
| 15. Aumentar el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos y disminuir la percepción de la corrupción entre la ciudadanía. | 1 sistema de evaluación del desempeño. | Indicador municipal 15: Sistema de evaluación del desempeño=(% de avance anual realizado en diseño y operación del sistema/% programado anual en el diseño y operación del sistema)*100 | Contraloría Municipal |

Eje transversal. Perspectiva de género.

Objetivo general.

Diseñar e implementar acciones específicas en los programas municipales que permitan promover la igualdad entre los géneros.

Estrategia general.

Incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres en los programas de gobierno a fin de orientar el desarrollo desde una perspectiva de equidad.

Planteamiento del problema.

La idea de integrar las cuestiones de género en los programas sociales quedó establecida como estrategia global para promover la igualdad entre los géneros, en la plataforma de acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995. Dicha plataforma resaltó la necesidad de garantizar que la igualdad entre los géneros es un objetivo primario en todas las áreas del desarrollo social.

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de transversalizar la perspectiva de género como “el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros”.

La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que la transversalidad de la perspectiva de género tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Además, que es una estrategia para asegurar que 1) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización y 2) que el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea

sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros.

La transversalidad de la perspectiva de género requiere la integración compleja de numerosas habilidades y competencias coordinadas en un equipo integrado para tal fin, ya que esta estrategia de transversalización incluye actividades específicas en el ámbito de la igualdad y acción positiva, ya sean los hombres o las mujeres, que se encuentren en posición de desventaja. Las intervenciones específicas para la igualdad pueden orientarse a las mujeres exclusivamente, a las mujeres y a los hombres al mismo tiempo o únicamente a los hombres, con el fin de que puedan participar en la labor de desarrollo y se beneficien de ella por igual. Se trata de medidas provisionales necesarias, concebidas para luchar contra las consecuencias directas e indirectas de la discriminación en el pasado.

Diagnóstico específico.

Transversalizar implica la transformación por medio de la integración. Así, la transversalización del enfoque de género no consiste en simplemente añadir un "componente femenino" ni un "componente de igualdad entre los géneros" a una actividad existente. Es algo más que aumentar la participación de las mujeres. Significa incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres para sacar adelante el programa de desarrollo.

El objetivo de la integración de la igualdad de género es transformar las estructuras sociales e institucionales desiguales en estructuras iguales y justas para los hombres y las mujeres.

La transversalidad de la perspectiva de género obliga a:

- Superar el enfoque de un supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales.
- Reconocer las diferencias entre mujeres y hombres.
- Reconocer que existen desigualdades de género, que éstas producen discriminación y que son un problema público que requiere atención por parte del Estado.
- Explicar el impacto de la acción pública en mujeres y hombres y, por lo tanto, a transformar los planes con los que se enfocan tradicionalmente los problemas y sus soluciones y diseñar acciones que permitan eliminarlas.
- Reconocer que el problema de la desigualdad de género es multifactorial y multicausal, por lo que debe ser atendido de manera integral por el conjunto de instancias públicas.

Igualdad entre hombres y mujeres.

En toda sociedad la igualdad en términos de desarrollo entre hombres y mujeres es fundamental. En México y en particular en Puebla y muchos de sus municipios se presenta una situación de desventaja en las condiciones de desarrollo de las mujeres con relación a las que prevalecen entre los hombres. Este desbalance debe irse corrigiendo de manera paulatina a través de estrategias que permitan a las mujeres (niñas, adultas, jefas de familia, emprendedoras, mujeres de adultas mayores) mejorar sus condiciones de bienestar y ampliar sus oportunidades para que puedan ejercer su libertad en busca de una opción de vida valiosa.

En el caso de Ixcaquixtla, de acuerdo con el índice de desarrollo humano calculado (IDH) para 2010 para hombres y mujeres y su comparación, este desbalance no se presenta. En los hombres el valor del IDH es 0.6803, en tanto que entre mujeres es del 0.6868, una diferencia entre ambos apenas significativa. En comparación con lo que acontece en promedio entre los municipios, el valor del IDH para hombres es de 0.6004, apenas por debajo del de las mujeres que es de 0.6034, lo cual es constancia de que en los últimos años todos los gobiernos han venido trabajando en garantizar una vida más plena y en libertad a las mujeres.

Las tareas emprendidas por instituciones de apoyo y acompañamiento en el desarrollo de las mujeres son acciones que deberán continuarse e incluso, profundizarse mediante una agenda de trabajo que incluya actividades que permitan que en la planeación y en las políticas públicas se incorpore la perspectiva de género, la difusión de los derechos de las mujeres, la contribución en hacer visible sus condiciones de inequidad para trabajar en ellas, la puesta en marcha de programas para el desarrollo de las mujeres, su inclusión laboral y productiva, su capacitación y su apoyo en labores de emprendimiento.

Cuadro 39. Ixcaquixtla: IDH hombres y mujeres 2010.

| Municipio | Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) | Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) | Brecha (%) de desarrollo humano entre hombres y mujeres |
|--------------------|---|---|---|
| | Hombres | Mujeres | |
| Ixcaquixtla | 0.6803 | 0.6868 | 0.0095 |
| Promedio municipal | 0.6004 | 0.6034 | 0.0049 |

Fuente: (PNUD, El desarrollo humano y los objetivos de desarrollo del milenio en Puebla, 2014).

Plan de acción.

Programa 16.

Equidad de género y sin violencia.

Objetivo específico 16.

Impulsar la equidad de género y erradicar la violencia contra las mujeres.

Estrategia específica 16.

Ejecutar acciones afirmativas dentro de la administración municipal e impulsar programas para mejorar la equidad y seguridad de género.

Meta 16.

Ejecutar un programa con acciones afirmativas en las unidades que integran la administración municipal y promover acciones que profundicen la igualdad entre hombres y mujeres.

Líneas de acción.

- Diseñar y operar un modelo municipal de perspectiva de género.
- Transversalizar la perspectiva de género en los presupuestos y programas municipales, reconociendo la desigualdad y contribuyendo a remediarla mediante recursos públicos.
- Impulsar programas para disminuir la violencia y discriminación laboral hacia las mujeres.
- Promover políticas de equidad con organismos empresariales y empresas.
- Capacitar y apoyar a mujeres trabajadoras y jefas de familia.
- Promover los derechos laborales de las mujeres.
- Establecer premios e incentivos municipales para reconocer a las mujeres y sus esfuerzos en el trabajo, los negocios, la política, la educación y la cultura.
- Establecer estímulos para premiar los esfuerzos de empresas e instituciones que promuevan y emprendan la equidad de género.
- Apoyar el pleno desarrollo de las mujeres mediante campañas y promociones.
- Impulsar las actividades de las mujeres mediante distintas formas de organización para fortalecer sus esquemas de representación e influencia.
- Realizar campañas para evitar que la condición de embarazo represente un obstáculo para su incorporación a un puesto de trabajo.

Matriz estratégica 5 para el seguimiento del eje.

| Eje | Objetivo general | Estrategia general | Programa | Objetivo específico | Estrategia específica |
|-----------------------|--|---|--|--|---|
| Perspectiva de género | Diseñar e implementar acciones específicas en los programas municipales que permitan promover la igualdad entre los géneros. | Incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres en los programas de gobierno a fin de orientar el desarrollo desde una perspectiva de equidad. | 16. Equidad de género y sin violencia. | 16. Impulsar la equidad de género y erradicar la violencia contra las mujeres. | 16. Ejecutar acciones afirmativas dentro de la administración municipal e impulsar programas para mejorar la equidad y seguridad de género. |

| Meta | Línea base | Indicadores | Dependencias y entidades responsables |
|---|---------------------------------|---|---------------------------------------|
| 16. Ejecutar un programa con acciones afirmativas en las unidades que integran la administración municipal y promover acciones que profundicen la igualdad entre hombres y mujeres. | Número de acciones afirmativas. | Indicador municipal 16: Acciones afirmativas=(número de acciones afirmativas anual realizadas/número de acciones afirmativas anual programadas)*100 | DIF, Contraloría Municipal, Tesorería |

8. ALINEACIÓN A LA PLANEACIÓN ESTATAL Y NACIONAL.

La Ley Orgánica Municipal establece en el artículo 104 que el municipio contará con un plan como instrumento para el desarrollo integral de la comunidad, en congruencia con los planes regional, estatal y nacional de desarrollo.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla señala en el artículo 10 fracción III que el Ejecutivo del Estado, los titulares de las dependencias integrantes de la administración pública estatal, los diputados al Congreso del Estado, los presidentes y regidores de los ayuntamientos, serán competentes para “Prever el cumplimiento y la consistencia de las políticas, objetivos, metas y estrategias contenidas en los planes y programas estatales y municipales”.

Ambos ordenamientos hacen alusión a la necesidad jurídica de vincular los procesos de planeación municipal con los de los gobiernos estatal y municipal. Según la investigación reciente elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta consistencia de la planeación nace de la coordinación de las políticas territoriales, las cuales son entendidas como la respuesta institucional a la necesidad de articular las políticas locales de desarrollo con las nuevas políticas regionales y nacionales. De este modo, la alineación de la planeación busca evitar la dispersión y desarticulación entre las diversas estrategias de territorialización de las políticas públicas federales, así como el divorcio entre los esfuerzos locales y regionales de promoción del desarrollo territorial (Máttar J. y Cuervo, L.M. (editores), 2017, págs. 75-77).

Desde esta perspectiva, alinear significa no sólo relacionar sino establecer procesos que permitan gestionar las interrelaciones en corto y mediano plazo, a través de programas, proyectos, convenios o acuerdos que completen el amplio y complejo panorama de la planificación para el desarrollo en múltiples niveles, como lo es en México bajo los criterios de nuestro sistema federal de gobierno.

Para ofrecer un esquema uniforme entre la planeación municipal y los esfuerzos estatales y federal se utilizaron los elementos que conforman el Plan Municipal de Desarrollo como centros para aglutinar y ordenar la alineación y conferirle sentido a la planeación en su conjunto, bajo un enfoque territorial, relacionando en cada caso la información estatal y nacional según corresponda a la orientación de la planeación municipal.

La información para la alineación se presenta en dos matrices. La primera corresponde a una comparación entre ejes, programas y objetivos municipales con los programas y objetivos establecidos por el Plan Estatal de Desarrollo. La segunda matriz compara y relaciona ejes, programas y objetivos municipales con los ejes, tanto generales como transversales, que derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Matriz estratégica 6 para la alineación de la planeación municipal y estatal.

| Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 | | | Plan Estatal de Desarrollo | |
|--|---|---|---|---|
| Eje 1. Desarrollo social. | | | Eje 4. Disminución de las desigualdades | |
| Objetivo general | Programa | Objetivo | Objetivo | Estrategia |
| Incrementar el bienestar social de la población con atención prioritaria a la población en situación de pobreza y marginación. | 1. Infraestructura social que apoye el crecimiento. | Mejorar el bienestar de las personas con enfoque particular en los grupos de población en situación de carencia y vulnerabilidad. | Reducir la pobreza y la brecha de desigualdad social, entre las personas y las regiones, con un enfoque sostenible. | Estrategia 1 Generar las condiciones que permitan el bienestar integral de las personas |
| | 2. Acción protectora para personas y grupos vulnerables para su inclusión social. | Sistemas asistenciales para brindar protección a personas en situación de vulnerabilidad. | | Estrategia transversal Infraestructura Fortalecer los sistemas de infraestructura y equipamiento que permitan el desarrollo integral de los habitantes del estado, disminuyendo las desigualdades en las regiones. |
| | 3. Más oportunidades para las personas. | Mejorar los indicadores de pobreza y marginación. | | Estrategia transversal Igualdad Sustantiva Implementar estrategias con perspectiva de género e interseccionalidad para contribuir al bienestar social. |
| | | | | Estrategia 2. Generar esquemas orientados a disminuir las brechas de desigualdad en las regiones del estado. |

| Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 | | | Plan Estatal de Desarrollo | |
|---|--|---|--|---|
| Eje 2. Desarrollo económico. | | | Eje 3. Desarrollo económico para todas y todos, y Eje 4. Disminución de las desigualdades. | |
| Objetivo general | Programa | Objetivo | Objetivo | Estrategias/Líneas de acción |
| Profundizar esquemas de innovación y competitividad, y combinar el fomento de las actividades | 4. Impulsar inversiones en el municipio. | Captar y desarrollar nuevas inversiones y ampliar las existentes. | Eje 3 Impulsar el desarrollo económico sostenible en todas las regiones del estado, con un enfoque de género, | Estrategia 1. Fomentar encadenamientos productivos y la atracción de inversiones para la generación de empleos, el desarrollo integral y regional. |

| | | | | |
|--|---|---|---------------------------------|---|
| agropecuarias, comerciales, industriales y de servicios, para acrecentar el bienestar económico de los habitantes. | 5. Vinculación con mercados e iniciativas sociales. | Dotar al municipio de una perspectiva más integrada con los mercados laborales, educativos, sociales y productivos. | identidad e interseccionalidad. | Estrategia 2. Fortalecer el trabajo digno para impulsar la productividad y el bienestar. |
| | 6. Inserción laboral e inclusión social de la juventud. | Contribuir a generar oportunidades de empleo, educación, recreación y cultura para los jóvenes. | | Eje 4. Estrategia 1. Generar las condiciones que permitan mejorar el bienestar integral de las personas. |
| | 7. Impulso al turismo. | Posicionar al municipio como destino turístico regional y estatal. | Eje 3. Estrategia 1. | Líneas de acción 5 y 6. - Consolidar el turismo en el estado como elemento de desarrollo salvaguardando el patrimonio. - Generar esquemas de desarrollo y promoción turística basados en innovación y vocación turística. |

| Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 | | | Plan Estatal de Desarrollo | |
|--|----------|----------|---|------------|
| Eje 3. Desarrollo urbano, servicios públicos y medio ambiente. | | | Ejes 1 y 3, estrategias transversales de Infraestructura y Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático; proyectos estratégicos y enfoques transversales. | |
| Objetivo general | Programa | Objetivo | Objetivo | Estrategia |

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| <p>Ordenar el crecimiento urbano para generar un equilibrio territorial entre las actividades agropecuarias, las áreas naturales y el crecimiento económico con un enfoque sustentable y con servicios públicos de calidad.</p> | <p>8. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.</p> | <p>Elevar el nivel competitivo de la zona urbana del municipio.</p> | <p>Eje 3. Desarrollo económico para todas y todos.</p> <p>Impulsar el desarrollo económico sostenible en todas las regiones del estado, con un enfoque de género, identidad e interseccionalidad.</p> | <p>Estrategia transversal Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático. Desarrollar mecanismos de planeación territorial que propicien el desarrollo económico sostenible.</p> <p>Enfoques transversales Desarrollar mecanismos de planeación territorial y ecológica que propicien la participación de los pueblos indígenas.</p> |
| | <p>9. Mejoramiento de los servicios públicos.</p> | <p>Incrementar y rehabilitar la oferta de servicios públicos y el equipamiento urbano.</p> | | <p>I. Proyectos estratégicos (12 proyectos)</p> <p>II. Estrategia transversal de infraestructura de los ejes 1, 2, 3, 4 y especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los sistemas de infraestructura y equipamiento que contribuyan para la construcción de la paz y el acceso a la justicia en las regiones del estado. - Fortalecer la infraestructura y tecnología en el campo poblano para el desarrollo productivo en las regiones del estado (comunicación, transporte, abasto, comercio). - Mejorar los sistemas de transporte e infraestructura carretera y productiva que fomenten el desarrollo económico con un enfoque sostenible. - Fortalecer los sistemas de infraestructura y equipamiento que permitan el desarrollo integral de los habitantes del estado, disminuyendo las desigualdades en las regiones. - Mejorar la infraestructura y equipamiento gubernamental en las regiones de la entidad a fin de facilitar el acceso a los servicios públicos. |

| | | | | |
|--|--------------------------------------|--|---|---|
| | 10. Sustentabilidad del crecimiento. | Enfocar el crecimiento y desarrollo territorial con criterio de sustentabilidad generando oportunidades para las generaciones presentes y futuras. | Eje 1 Seguridad Pública, Justicia y Estado de Derecho Mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población del estado de Puebla. | Estrategia transversal Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático. Implementar mecanismos de coordinación interinstitucional donde se procure el acceso a un ambiente sano para el presente y las poblaciones futuras. |
|--|--------------------------------------|--|---|---|

| Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 | | | Plan Estatal de Desarrollo | |
|--|----------------------------------|--|--|--|
| Eje 4. Buen gobierno (seguridad). | | | Eje 1. Seguridad Pública, Justicia y Estado de Derecho | |
| Objetivo general | Programa | Objetivo | Objetivo | Estrategia |
| Gestionar los recursos con transparencia para obtener los mejores resultados de la gestión municipal, mediante esquemas innovadores de administración apoyados en el uso de nuevas tecnologías y la participación de los ciudadanos. | 11. Seguridad pública municipal. | Ejecutar una firme política de seguridad pública preventiva y protección civil para proteger la integridad de las personas, con respeto a los derechos humanos y en un marco de legalidad. | Mejorar las condiciones de seguridad pública, gobernabilidad, legalidad, justicia y certeza jurídica de la población del estado de Puebla. | Estrategia 1 Fortalecer la cultura de la legalidad en la sociedad para propiciar un entorno de paz. |
| | | | | Estrategia 2. Consolidar los mecanismos de prevención y atención en el estado para generar condiciones de estabilidad social. |
| | | | | Estrategia 3. Mejorar las capacidades y competencias institucionales para alcanzar un entorno de justicia y paz social. |
| | | | | Estrategia transversal Infraestructura Fortalecer los sistemas de infraestructura y equipamiento que contribuyan para la construcción de la paz y el acceso a la justicia en las regiones del estado. |
| | | | | Estrategia transversal Igualdad Sustantiva Incorporar la perspectiva de género y de derechos humanos en los procesos institucionales para el acceso y procuración de la justicia de la población. |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | <p>Estrategia transversal Pueblos Originarios Promover condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas y de grupos vulnerables.</p> |
| | | | <p>Estrategia transversal Cuidado Ambiental y Atención al Cambio Climático Implementar mecanismos de coordinación interinstitucional donde se procure el acceso a un ambiente sano para el presente y las poblaciones futuras.</p> |

| Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 | | | Plan Estatal de Desarrollo | |
|--|--|--|--|---|
| Eje transversal. Perspectiva de género. | | | Eje especial Gobierno Democrático, Innovador y Transparente | |
| Objetivo general | Programa | Objetivo | Objetivo | Objetivo |
| Diseñar e implementar acciones específicas en los programas municipales que permitan promover la igualdad entre los géneros. | 15. Equidad de género y sin violencia. | Impulsar la equidad de género y erradicar la violencia contra las mujeres. | Contribuir a un gobierno abierto que garantice el combate a la corrupción y la eficiencia en la gestión gubernamental, con perspectiva de género e interseccionalidad. | Estrategia transversal Igualdad Sustantiva Transversalizar la perspectiva de género e interseccionalidad para disminuir las brechas de desigualdad. |

9. CONTROL Y EVALUACIÓN.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En un segundo párrafo el artículo aludido señala que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.

El artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece la misma disposición del artículo 134 referido. También en un segundo párrafo establece que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente, los Poderes, organismos autónomos y municipios, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anteriormente citado.

En el caso de los municipios, además de las atribuciones conferidas al Órgano de Fiscalización Superior en materia de evaluación y fiscalización de las cuentas públicas municipales, la Ley Orgánica Municipal establece a la contraloría municipal y dispone en el artículo 168 que cada municipio contará con una Contraloría Municipal, la cual tendrá las funciones de contraloría interna del municipio, la que estará a cargo de un Contralor Municipal, quien deberá cumplir los mismos requisitos señalados para el Secretario del Ayuntamiento, será nombrado y removido por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, y remunerado de acuerdo con el presupuesto respectivo.

Según el artículo 169 de la ley referida, corresponde al Contralor Municipal, en materia del plan municipal de desarrollo, de la planeación, así como del presupuesto de egresos y de los programas presupuestarios, entre otras, las siguientes facultades y obligaciones:

- Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Municipal.
- Vigilar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos del municipio.
- Formular al Ayuntamiento propuestas para que en el Estatuto o Reglamento respectivo se expidan, reformen o adicionen las normas reguladoras del

funcionamiento, instrumentos y procedimientos de control de la administración pública municipal.

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de las dependencias municipales.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones que en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y valores tenga el ayuntamiento.
- Vigilar el cumplimiento de normas y disposiciones sobre registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, usos y conservación del patrimonio municipal.
- Emitir opinión sobre proyectos de sistemas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestos, administración de recursos humanos, materiales y financieros, contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la tesorería municipal.
- Informar cuando lo requiera el presidente municipal o el síndico, sobre el resultado de la evaluación, y responsabilidades, en su caso, de los servidores públicos municipales.

Una vez publicado el Plan Municipal de Desarrollo, corresponderá a la Contraloría Municipal controlar el avance de éste y establecer los procesos y procedimientos y demás elementos necesarios que tengan por objeto evaluar y dar seguimiento al plan, en cumplimiento, como se ha comentado, a la disposición constitucional de que los recursos públicos sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Además, para que los resultados que se obtengan con los recursos públicos sean evaluados.

De esta forma, el control y la evaluación tanto del plan como de los instrumentos que de éste deriven, en particular el presupuesto de egresos, el presupuesto de ingresos y los programas presupuestarios, no son mecanismos aislados sino que forman un proceso orientado a medir y monitorear, dar seguimiento y evaluar los resultados.

Aunque no existe una conceptualización que logre sintetizar la totalidad de elementos vinculados con la gestión para resultados (GpR), puede decirse que ésta constituye un conjunto de ideas e instrumentos que “buscan medir diversos aspectos del funcionamiento administrativo, para informar/guiar decisiones de gestión que sean pertinentes a fin de (re)orientar el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento interno y/o hacia el logro eficaz de resultados específicos” (Dussauge, 2016, pág. 17).

La OCDE ha puesto énfasis en que la gestión para resultados se centra en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados, a fin de operar bajo un marco coherente para la efectividad en el desarrollo, en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones e incluye herramientas prácticas

para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

La GpR centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar) sino en los resultados mensurables (qué se puede lograr con los fondos) en todas las fases del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, se centra en la entrega de información razonable que permita mejorar la toma de decisiones. Ello implica realizar un seguimiento de los avances y de la gestión basándose en información certera de un modo que ayude a maximizar la obtención de resultados.

La GpR conlleva la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al tiempo.

El llamado “ciclo de la GpR” comprende cinco elementos o etapas primordiales:

1. Fijar metas y acordar objetivos y estrategias.
2. Asignar los recursos disponibles a actividades que contribuyan al logro de los resultados esperados.
3. Monitorear y evaluar si los recursos asignados efectivamente producen los cambios esperados.
4. Informar al público acerca del desempeño.
5. Utilizar la información para retroalimentar la toma de decisiones.

El desarrollo de una “cultura del desempeño” y la plena aplicación de la GpR no son tareas fáciles. Se requiere de un gran esfuerzo para crear las condiciones internas previas necesarias para una gestión para resultados mediante un desarrollo dirigido de la organización y de los recursos humanos. Además de desarrollar capacidades, se requiere un liderazgo firme y la voluntad política durante un periodo prolongado para poder utilizar y profundizar en estas capacidades en la consecución de un modelo de GpR que logre unificar conductas y actitudes para sustentar una orientación hacia resultados (OCDE-Banco Mundial, 2019, pág. 7 y 8).

Este enfoque hacia los resultados quiere decir que la gestión pública municipal se orienta hacia el logro de resultados, hacia la configuración de una gestión para resultados, y que el principal instrumento para ello son los programas presupuestarios, los que se conforman mediante la combinación entre los recursos públicos a ejercer en un periodo determinado, las actividades a realizar, los objetivos a cumplir y los resultados esperados, aspectos que son medidos y evaluados gracias a la utilización de la metodología de marco lógico y las matrices correspondientes a que da lugar.

El modelo de gestión para resultados tiene dos componentes: a) el presupuesto basado en resultados (PbR), que es el conjunto de actividades y herramientas que ayudan a tomar decisiones presupuestarias con información relevante sobre los resultados obtenidos con el ejercicio de los recursos públicos; b) el sistema de evaluación del

desempeño (SED) que permite una valoración objetiva del desempeño de los programas y de las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos. Ambos componentes son auxiliados por la MML, como conjunto de herramientas que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos.

Debe tomarse en cuenta que según el artículo 2, Fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos;

Las funciones de control y evaluación del Plan deberán orientarse, en suma, hacia el fortalecimiento de las actividades de la Contraloría Municipal, en particular para mejorar el sistema de control y evaluación gubernamental como marco que condensa el talento de los servidores públicos y de la organización municipal, a efecto de que ésta cuente con las habilidades, capacidades técnicas y recursos metodológicos para efectuar un estricto control del cumplimiento del plan y una evaluación que permita verificar cómo se está cumpliendo éste, las metas que señala, los objetivos que dispone, sirviéndose de los indicadores correspondientes. Mediante estas acciones, podrá rendirse cuentas de manera clara, transparente y eficaz acerca de los recursos públicos municipales y sus resultados (INAP, 1989).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Armijo, M. y Espada, M. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2007). *Sostenibilidad de las finanzas públicas en México (1997-2007)*. Obtenido de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp1042007.pdf>
- CONEVAL. (23 de Julio de 2013). *Blogconeval.gob.mx*. Obtenido de Carencia por calidad y espacios en la vivienda: <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/tag/calidad-y-espacios-de-la-vivienda/>
- Coneval. (24 de Febrero de 2019 a). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de Glosario: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Coneval. (18 de Febrero de 2019). *Anexo técnico para la construcción del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)*. Obtenido de Coneval.org.mx: <https://www.coneval.org.mx/Informes/ITLP/Anexo%20tecnico%20ITLP.pdf>
- Cuervo L.M. y Mattar J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y El Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, Cepal, serie gestión pública 81.
- Cuervo, M. y Guerrero F. (editores). (2018). *Prospectiva en América Latina. Aprendizajes a partir de la práctica*. Santiago, Chile: ONU, Cepal, series seminarios y conferencias 88.
- Dussauge, M. (2016). Introducción a la gestión para resultados. En M. (. Dussauge, *Gestión para resultados* (págs. 17-63). México: Siglo XXI Editores, Biblioteca básica de administración pública 17.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2015). *Actualización del programa regional de desarrollo. Región Mixteca 2011-2017*. Puebla, México: Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Finanzas y Administración.
- Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Colombia: Alfaomega Marcombo.
- ILPES. (2004). *Metodología de marco lógico*. Santiago, Chile: ILPES, boletín del Instituto 15.
- INAFED. (12 de Febrero de 2018). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Obtenido de <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21169a.html>
- INAP. (1989). *Manual de control de gestión municipal*. México: INAP-BANOBRAS.
- INEGI. (2016). *Panorama sociodemográfico de Puebla 2015*. México: INEGI.
- INEGI. (2018). *Anuario Estadístico y Geográfico de Puebla 2017*. México: INEGI.

- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (2004). La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla. En M. (. Pardo, *De la administración pública a la gobernanza* (págs. 143-169). México: El Colegio de México.
- Máttar J. y Cuervo, L.M. (editores). (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y El Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago, Chile: ONU-CEPAL.
- Matus, C. (1980). *Planificación de situaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE-Banco Mundial. (2 de Abril de 2019). *Buenas prácticas emergentes de la gestión para resultados en el desarrollo. Libro de consulta, Tercera edición, 2008*. Obtenido de <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>: <http://www.mfdr.org/Sourcebook/3rdEdition/SourceBook3e-Spanish.pdf>
- ONU-Habitat. (2016). *Urbanización y desarrollo: futuros emergentes. Reporte ciudades del mundo 2016*. Nairobi, Kenia: ONU-Habitat.
- Organización Mundial del Turismo. (5 de Marzo de 2019). *OMT*. Obtenido de Entender el turismo: glosario básico: <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>
- Ortegón, Pacheco y Prieto. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, serie manuales 42.
- PNUD. (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Madrid, España: PNUD.
- PNUD. (2014). *El desarrollo humano y los objetivos de desarrollo del milenio en Puebla*. México: PNUD.
- PNUD. (20 de Febrero de 2019). *Igualdad de género*. Obtenido de Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/gender-equality.html>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Argentina: Planeta.
- Serra, A. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. New York, EUA: BID-CLAD.
- Sousa, J.D. y Arbesú, L.I. (2018). *Planificación gubernamental. Manual para elaborar planes de desarrollo*. México: Oxford University Press.
- UNESCAP. (6 de Marzo de 2019). *Naciones Unidas Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico*. Obtenido de What is good governance?: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

