



PROPUESTA DE PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (TLAXCO)

Noviembre de 2009

Coordinadores:

Ortegón Quintal Desiderio
Pérez Sánchez Alfonso
Rosales Martínez María de Lourdes

Colaboradores:

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

Contenido

Lista de Siglas	iv
1. Presentación.....	1
2. Marco Jurídico	5
3. Diagnóstico general del municipio	11
3.1. Marco regional.....	11
3.2. Características generales del municipio	12
3.2.1. Ubicación y extensión geográfica.....	12
3.2.2. Población	13
3.2.3. Medio ambiente y recursos naturales	14
3.2.4. Economía.....	23
3.2.5. Infraestructura y desarrollo urbano-rural	26
3.2.6. Bienestar social.....	30
4. Misión.....	38
5. Visión	38
6. Presentación de ejes rectores	39
6.1. Posibilidades de desarrollo económico y generación de oportunidades de empleo....	39
6.2. Bienestar y desarrollo social incluyente	40
6.3. Desarrollo urbano-rural y protección al ambiente con visión de largo plazo	41
6.4. Servicios públicos eficientes y de calidad.....	43
6.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal	44
6.6. Fortalecimiento y gestión estratégica del sistema municipal de planeación democrática	46
7. Estrategias para el desarrollo.....	48
7.1. Posibilidades de desarrollo económico y generación de oportunidades de empleo....	48

7.2. Bienestar y desarrollo social incluyente	61
7.3. Desarrollo urbano-rural y protección del ambiente con visión de largo plazo	66
7.4. Servicios públicos eficientes y de calidad	83
7.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal	94
7.6. Fortalecimiento y gestión estratégica del sistema municipal de planeación democrática	104
Fuentes de Información	111
Anexo	114

Lista de Siglas

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

ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITEA:	Instituto Tlaxcalteca de Educación para Adultos
MIPYMES:	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NAFIN:	Nacional Financiera, S. A.
OFATE:	Oficina de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero
ONG:	Organismos No Gubernamentales
OPD:	Organismo Público Descentralizado
PAOP:	Programa Anual de Obras Públicas
PATMIR:	Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PDZP:	Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias
PEA:	Población Económicamente Activa
PEMEX:	Petróleos Mexicanos
PET:	Programa de Empleo Temporal
PEOT:	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial
PGR:	Procuraduría General de la República
PNUD:	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
PROFECO:	Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEPA:	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PTATMC:	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá
SAGARPA:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECODUVI:	Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de Tlaxcala
SECTE:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala
SECTURE:	Secretaría de Turismo Estatal
SEDECO:	Secretaría de Desarrollo Económico
SEDENA:	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEFOA:	Secretaría de Fomento Agropecuario:
SEM:	Sistema Educativo Municipal
SEMARNAT:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP:	Secretaría de Educación Pública.
SESA:	Secretaría de Salud

1. Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Derivado de lo anterior, el presente documento contiene la Propuesta de Plan de Desarrollo Municipal de Tlaxco, la cual es el resultado del trabajo colectivo del equipo integrado por varios investigadores de El Colegio de Tlaxcala, A. C., destacando que no es un documento ajeno a las realidades complejas y a las aspiraciones directas de los grupos sociales municipales que fueron consultados y que participaron en talleres de planeación participativa.

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

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

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

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

En suma, podemos afirmar que en la presente Propuesta de Plan de Desarrollo Municipal de Tlaxco, se alcanza a configurar un nuevo modelo de relación entre el gobierno y la sociedad municipal. Se identifican por tanto propósitos coherentes con las aspiraciones sentidas de los grupos sociales diversos que coexisten en el territorio municipal y se integran

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

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

2. Marco Jurídico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para realizar la Planeación Nacional del Desarrollo y las actividades de la administración pública federal, estatal y municipal, que incluye la prestación de los servicios públicos, es necesario que se presidan por las normas y los principios de la Ley de Planeación. Es importante destacar que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades así como, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- I. Coordinar la formulación, instrumentación, actualización y evaluación de los programas de desarrollo;
- II. Proponer al Ejecutivo Estatal, y éste al Federal en su caso, los programas de inversión, gasto corriente y financiamiento que se deriven de la planeación estatal y municipal;
- III. Proponer, en su caso, las medidas jurídicas, administrativas y financieras que permitan alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la planeación, y

IV. Establecer el sistema de organización, funcionamiento, y difusión en que se realizarán las consultas populares para la elaboración y actualización de los planes y programas de desarrollo estatal.

En el ámbito municipal, se establecerán Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) cuyos objetivos serán similares al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADE), la integración y funcionamiento de los comités estará regulado por los ayuntamientos.

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

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

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

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

Los Presidentes Municipales tendrán la responsabilidad de vigilar que la actividad administrativa de los Ayuntamientos se realice conforme al Plan y Programas Municipales

aprobados por los Cabildos en las Sesiones de Trabajo de acuerdo al Artículo 12 de la Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala.

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

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

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

3. Diagnóstico general del municipio

3.1. Marco regional

El Estado de Tlaxcala, desde el punto de vista de su localización geográfica y su integración territorial, pertenece a la región central de México, o Región Centro del País, junto con las entidades Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos y Puebla, parte de las cuales son jurisdicciones con las que también colinda el Estado de Tlaxcala. La Región Centro País es la región tradicionalmente de mayor dinámica social, económica y geográfica del país. Así mismo la división político-administrativa en el Estado de Tlaxcala comprende 60 municipios.

De acuerdo al Programa de Ordenamiento Territorial de la entidad (PEOT), partiendo de una serie de características de funcionalidad vial, de tipo natural, económico y social, divide el territorio en seis regiones principales (ver cuadro 1). El municipio de Tlaxco pertenece a la región norte que cuenta con una superficie total de 774.097 kilómetros cuadrados el equivalente al 19% de la superficie estatal y se integra por los municipios de Atlangatepec, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2003).

Cuadro 1
Regionalización del Estado de Tlaxcala

Región	Superficie (km ²)	Número de Municipios	Municipios que la Integran
Norte (Tlaxco)	774.097	4	Tlaxco, Atlangatepec, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas
Oriente (Huamantla)	919.84	7	Huamantla, Terrenate, Altzayanza, Cuapixtla, El Carmen Tequextitla, Ixtenco y Trinidad Sánchez Santos
Poniente (Calpulalpan)	822.714	6	Calpulalpan, Nanacamilpa, Benito Juárez, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, España y Hueyotlipan
Centro Norte (Apizaco)	613.227	11	Apizaco, San Lucas Tecopilco, Muñoz de Domingo Arenas, Tetla de La Solidaridad, Xaltocan, Yauhquemecan, Xaloztoc, Tzompantepec, Tocatlan, Cuaxomulco y San José Teacalco
Centro Sur (Tlaxcala)	508.630	14	Tlaxcala, Chiautempan, Ixtacuixtla, Panotla, Santa Ana Nopalucan, San Damián Texoloc, La Magdalena Tlaltelulco, Totolac, Amaxac de Guerrero, Apetatitlan de Antonio Carvajal, Santa Isabel Xiloxotla, Santa Cruz Tlaxcala, Contla de Juan Cuamatzi y San Francisco Tetlanohcan
Sur (Zacatelco)	422.407	18	Zacatelco, Tepetitla de Lardizabal, Nativitas, Santa Apolonia Teacalco, Tetlatlahuca, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzingo, San Lorenzo Axocomanitla, Tepeyanco, Santa Cruz Quilehltla, Santa Catarina Ayometla, Xicohtzinco, Papalotla, Tenancingo, Mazatecochco, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Teolocholco y San Pablo del Monte
T o t a l	4,060.92	60	

Fuente: PEOT (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2003)

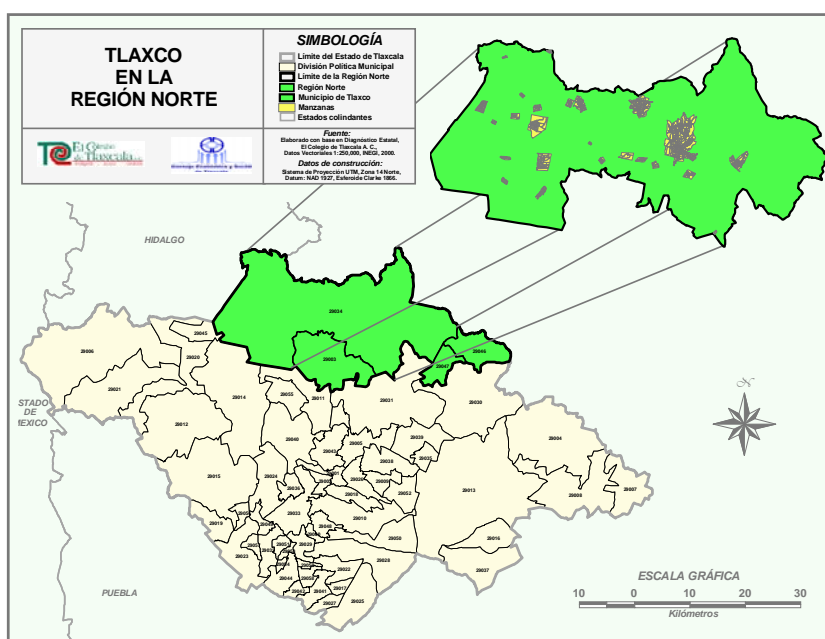
El municipio Tlaxco es el municipio más importante de la Región Norte en términos económicos, lo cual se aprecia a través de ciertos indicadores económicos. En el municipio Tlaxco se localiza el 79.0% de las unidades de producción manufacturera regional y el 82.4% de las unidades económicas del comercio al por menor. Casi en las mismas proporciones se encuentran el personal empleado de este municipio y el valor agregado censal bruto con respecto a la región que lo contiene: Tlaxco reporta el 78.2% del personal ocupado en la Industria manufacturera y el 68.2% del personal ocupado en Comercio al por menor. Así mismo, este municipio reporta el 87.6% y el 83.6% del Valor Agregado Censal Bruto tanto de la manufactura como del Comercio al por menor de la región (INEGI, 2005).

3.2. Características generales del municipio

3.2.1. Ubicación y extensión geográfica

El municipio de Tlaxco está ubicado en el Altiplano central mexicano a 2,540 metros sobre el nivel del mar, se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 37 minutos latitud norte y 98 grados 07 minutos longitud oeste. Colinda al norte con el estado de Puebla, al sur con los municipios de Atlangatepec, Tetla y Muñoz de Domingo Arenas, al oriente se establecen linderos con los municipios de Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas, asimismo al poniente colinda con el estado de Hidalgo y el municipio de Benito Juárez (ver figura 1).

Figura 1.



De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el municipio de Tlaxco es el más extenso, comprende una superficie de 556.910 kilómetros cuadrados, lo que representa el 13.71 por ciento del total del territorio estatal, el cual asciende a 4,060.923 kilómetros cuadrados.

3.2.2. Población

Para el año 2005 el municipio de Tlaxco registró 36,506 habitantes que representaron apenas el 3.4% de la población estatal, lo cual implica una densidad de población de 65.5 habitantes por kilómetro cuadrado muy inferior al promedio estatal de 263. Es un municipio que disminuyó su ritmo de crecimiento 0.7 puntos porcentuales, registró la menor tasa de natalidad y también la más alta tasa de mortalidad en la región norte, todo lo cual hace pensar en la importancia de los factores demográficos de regulación natural, aunque no se descarta la importancia que poseería la emigración en tal disminución. Es decir la tasa de crecimiento poblacional pasó de 1.3 en el 2000 a 2.0 al 2005, además el municipio presentó una tasa de natalidad promedio en la región de 24.1 por cada mil habitantes, frente a una tasa de mortalidad de 4.6 por cada mil habitantes (cuadro 2).

Cuadro 2.
Indicadores de evolución demográfica en el municipio de Tlaxco

Tasa de crecimiento 2000-2005 (%)	Tasa de crecimiento 1995-2000 (%)	Diferencias de tasas (1995-2000 y 2000-2005)	Población total (2000)	Población total (2005)	Tasa bruta de natalidad/1000 (2005)	Tasa bruta de mortalidad/1000 (2005)
1.3	2.0	-0.7	33,893	36,506	24.1	4.6

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

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

El municipio tiene alta dispersión de la población, de hecho la población que vive en localidades con menos de 2,500 habitantes en el año 2005 fue de 20,408 habitantes, el equivalente al 55.9% de la población municipal. Este porcentaje es inferior al registrado en el año 2000, ya que para este año el 57.7% de la población vivía en localidades con menos de 2,500 habitantes (cuadro 3)

Cuadro 3.
Población en localidades con menos de 2,500 habitantes en el municipio de Tlaxco
(período 2000-2005)

Municipio	Población Total (año 2000)	Población en loc. con menos de 2,500 hab. (año 2000)	Población Total (año 2005)	Población en loc. con menos de 2,500 hab. (año 2005)
Tlaxco	33,893	19,557	36,506	20,408

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000) e INEGI (2005).

3.2.3. Medio ambiente y recursos naturales

1) Recursos naturales

Vegetación

El territorio del municipio de Tlaxco se encuentra una de las masas forestales de mayor importancia para Tlaxcala. Los bosques de este municipio tienen una alta riqueza de especies y en algunos casos aun es posible encontrar bosques en buen estado de conservación. Atendiendo al tipo de cobertura se registra una superficie total de 57,338.8 hectáreas de las cuales 38,721 hectáreas están destinadas a la agricultura, 3,374.6 hectáreas son de pastizal, 9,610 son ocupadas por bosques, 150.1 hectáreas por matorral xerófilo, 5,292.1 pertenece a vegetación secundaria, 122.3 a cuerpos de agua y el 68.7 hectáreas están destinadas a áreas urbanas (INEGI: 2008).

Por su ubicación geográfica y clima, corresponde al municipio una vegetación compuesta principalmente por bosques de coníferas y sus diversas asociaciones. En el primer caso las especies representativas corresponden a los pinos u ocotes tales como el ayacahuite (*Pinus ayacahuite*), el pino real (*P. montezumae*), pino colorado (*P. patula*), pino blanco (*P. pseudostrobus*) y teocote (*P. teocote*). Dentro del grupo de coníferas destaca el bosque de oyamel (*Abies religiosa*), que en algunos casos forma masas puras de esta especie; al oriente del municipio, hacia los límites con Terrenate y Emiliano Zapata, se pueden encontrar asociado a este tipo de vegetación al pinabete (*Pseudotsuga macrolepis*), especie considerada de gran valor botánico para el estado, pues es en esta área donde sólo es posible encontrar pequeños manchones. Los bosques de pino, constituido por teocotes, pino colorado, pino blanco, y pino ayacahuite, presentan una distribución restringida en la sierra del norte del estado, la cual colinda con el vecino estado de Puebla y frecuentemente se encuentran creciendo en microclimas húmedos. Este bosque de pino se encuentra

severamente infectado por muérdago, balitas o injerto de pino (*Arceuthobium vaginatum*), el cual causa deformaciones sobre troncos y ramas.

Asociados a los bosques de pino, se puede observar frecuentemente diversas especies de encino (*Q. crassifolia*, *Q. crassipes*, *Q. deserticola*, *Q. dysophylla*, *Q. glabrescens*, *Q. laeta*, *Q. laurina* y *Quercus rugosa*) (Santacruz y Espejel, 2004); otras de las especies asociadas a este tipo de vegetación son el ailite (*Alnus jorullensis*), madroño (*Arbutus xalapensis*), capulín (*Prunus serótina*) cucharilla (*Garrya laurifolia*) y tepozán de cerro (*Buddleia parviflora*). En la rivera del río Zahuapan está representada la vegetación de galería, constituida principalmente por ailites (*Alnus acuminata*), fresnos (*Fraxinus uhdei*) y sauces (*Salix bonplandiana*). (Acosta, 1991).

Al sur del municipio, en los límites con Atlangatepec y Tetla, se pueden pequeños manchones de bosque de sabino (*Juniperus deppeana*), este tipo de vegetación se encuentra muy perturbado por las actividades agropecuarias y en algunos casos apenas amerita el término bosque (Acosta, 1991). En los espacios dominados por la agricultura, tanto de temporal como de riego se pueden observar ejemplares aislados de pirul (*Schinus molle*), capulín (*Prunus capuli*) maguey pulquero (*Agave salmiana*) y varias especies de nopal (*Opuntia spp*).

En la flora urbana y suburbana abundan las especies introducidas como el trueno (*Ligustrum japonicum*), diversas especies de cipreses (*Cupressus sempervirens*, *Chamaecyparis lawsoniana*) así como las grevileas o roble australiano (*Grevillea robusta*), casuarinas (*Casuarina cunninghamiana* y *Casuarina equisetifolia*) y eucaliptos (*Eucalyptus camaldulensis*)

Fauna

No existen publicaciones referidas a la riqueza faunística del municipio, sin embargo, por el tipo de vegetación que en él se desarrolla y las condiciones de conservación aun es posible encontrar especies de mamíferos como el conejo silvestre (*Silvilagus floridanus*), la liebre (*Lepus californicus*) y el coyote (*Canis latrans*). Por la presencia de cuerpos y corrientes de agua se pueden encontrar anfibios como los sapos (*Bufo sp.*). En el caso de las aves Ledezma (2002) realiza un estudio sobre las poblaciones de aves en Tlaxcala y reporta para el municipio de Tlaxco 29 especies, entre las que se encuentran la paloma huilota (*Zenaida macroura*), urracas (*Aphelacoma coerulescens*), Centzontle de agua (*Turdus grayi*), cuitlacoche común (*Toxostoma curvirostre*), zanate o urraca (*Quiscalus mexicanus*), Tordo

negro (*Molotus ater*), gorrión (*Passer domesticus*), cerceta aliazul (*Anas discors*), Pato panadero (*Anas americana*) y la gallareta o gallina de agua (*Fulica americana*).

Áreas Naturales Protegidas

Dentro del municipio de Tlaxco no se localizan Áreas Naturales Protegidas sin embargo, en el Programa Municipal de Protección al Ambiente de Tlaxco (SEMARNAT, 2008) se considera que es necesario promover la creación de áreas naturales protegidas de carácter municipal y se identifican como prioritarias las áreas de recarga de acuíferos de la zona norte del municipio que aún están bien conservadas y que no cuentan con la protección necesaria.

2) Problemática Ambiental

A) Agenda Verde

Deforestación

La agenda ambiental del municipio de Tlaxco (SEMARNAT, 2008) considera a la deforestación como un problema grave que es necesario atender. De este modo se localizan áreas deforestadas en zonas de vocación forestal de los ejidos San Agustín Tlaxco y Acopinalco del Peñón, Mariano Matamoros y El Rosario; las principales causas identificadas son la tala clandestina, el sobrepastoreo, la ampliación de la frontera agrícola y el crecimiento de la mancha urbana. A este problema se suma la extracción ilegal de leña para uso domestico de árboles verdes en los ejidos Las Vigas, Casa Blanca, El Rosario, Acopinalco del Peñón y San Agustín Tlaxco.

Además de la extracción de madera se tiene la de productos forestales no maderables (heno, musgo y tierra de monte) sin autorización, en los ejidos San Agustín Tlaxco y Acopinalco del Peñón, y pequeñas propiedades de la Ex Hda. de Tlacotla, así como extracción de especies silvestres de flora y fauna sin autorización en predios particulares y ejidales sin manejo forestal, en particular en los ejidos Las Vigas, Unión Ejidal, El Rosario, Acopinalco del Peñón y Atotonilco, donde se ha detectado cacería furtiva.

Incendios Forestales

El municipio tiene vocación forestal en buena parte de su territorio, sin embargo la incidencia de incendios también es Alta en sitios como el predio Xometla, Llanos de Teopa y ejido San Agustín Tlaxco.

Las cifras de INEGI muestran que del año 2000 al 2006 el número de incendios ocurridos en el municipio se ha mantenido más o menos constante, sin embargo la superficie siniestrada muestra un incremento importante en 2006. Asimismo, el promedio de superficie afectada por cada incendio paso de 4.9 ha en el 2000 a 8.8 ha en 2006 y a 8.3 en 2007. Lo anterior significa que a pesar de la drástica disminución en el número de eventos en el año 2007, la superficie quemada en cada evento es similar en los dos últimos años; cabe resaltar que la mayor afectación ocurre en áreas cubiertas por pastizales y por Matorrales y arbustos (Cuadro 4).

Cuadro 4 . Incendios forestales y superficie siniestrada en el Municipio de Tlaxco

Año	Incendios forestales	Superficie siniestrada (Hectáreas)				
		Total	Pastos	Matorrales y arbustos	Renuevo	Arbolado adulto
2000	10	49.0	33.0	11.0	4.0	1.0
2005	12	48.5	24.5	20.0	3.0	1.0
2006	11	97.5	64.5	24.0	7.0	2.0
2007	3	25.0	11.0	11.0	3.0	

Fuente: INEGI. Anuario estadístico del estado de Tlaxcala, 2001, 2006, 2007 y 2008

Reforestación

Tlaxco es uno de los municipios donde las actividades de reforestación se realizan con mayor intensidad dada su vocación forestal, las cifras de árboles plantados en el municipio a través de programas de reforestación muestran grandes variaciones, desde un mínimo de 133225 árboles plantados en 2006 hasta un máximo de 697274 alcanzado en el año siguiente, en tanto que en el 2000 la plantación fue de 251066 plantas (INEGI, 2001, 2007, 2008). Sin embargo la SEMARNAT considera que existen áreas con reforestaciones no exitosas en los ejidos El Rosario, San Agustín Tlaxco, Acopinalco del Peñón y Tecomalucan, debido principalmente a que se emplearon especies y plantas con características no adecuadas para las áreas reforestadas o bien a que se realizaron en sitios y con técnicas no adecuados.

Suelos

No se encontró información sobre los procesos de degradación de los suelos y de su magnitud en el municipio, sin embargo, la SEMARNAT (2008) señala la presencia de áreas erosionadas terrenos agrícolas de ladera en los ejidos San Agustín Tlaxco, Acopinalco del Peñón, Atotonilco y Unión Ejidal.

Asimismo, se identifica como otro problema la Explotación sin control de materiales pétreos en San Pedro La Cueva, Lagunillas y El Rosario ya que no existe control sobre el volumen de material extraído ni de la superficie forestal que se ha afectado en los sitios aprovechados. En el ayuntamiento se desconoce si estos sitios cuentan con la autorización correspondiente (SEMARNAT, 2008).

B) Agenda Azul

Aguas superficiales

En el municipio se tiene el nacimiento del Río Zahuapan, el afluente más alto del balsas, sin embargo, casi desde su origen presenta problemas de contaminación. De este modo se ha identificado contaminación del agua del río Zahuapan por aguas residuales sin tratar y basura de la Colonia Iturbide y la cabecera municipal, así como contaminación del agua del arroyo de Casa Blanca y descargas de aguas residuales de casas a barrancas, en la cabecera municipal, Colonia Iturbide, Acopinalco del Peñón y Atotonilco.

Esta situación se debe, entre otras causas a las descargas directas de aguas residuales a los ríos, a la ineficiencia e inoperancia de los sistemas actuales de tratamiento de aguas residuales, ya que , aunque en el municipio se tienen registrados 16 sistemas de tratamiento de aguas residuales del servicio público municipal, con una capacidad instalada de 41 litros por segundo, la información de SEMARNAT (2008) señala que las lagunas de oxidación de las comunidades de Unión Ejidal, San Lorenzo Soltepec y Acopinalco del Peñón, así como la planta de tratamiento de la cabecera municipal no se encuentran en operación y, por otro lado, en el municipio no se cuenta con cobertura completa de drenajes en la cabecera municipal y en las comunidades que cuentan con este servicio.

Con respecto a los sistemas de tratamiento del sector privado, en el municipio solo existe una planta (del tipo fosa séptica común) que tiene una capacidad instalada de 0.2 litros por segundo.

En el municipio se registran un total de 16 sistemas de tratamiento de aguas residuales en uso del servicio público que de acuerdo a información del año 2007 3 son tipo lagunas de oxidación, 4 tipo reactor anaerobio, 9 tipo fosa séptica común que en su conjunto generan una capacidad instalada de 40.81 litros por segundo (cuadro 5).

**Cuadro 5. Sistemas de tratamiento de aguas residuales en uso del servicio público
Al 31 de diciembre de 2007**

Tipo de Sistema de tratamiento	Número
Total	16
Lagunas de oxidación	3
Reactor anaerobio	4
Fosa séptica común	9
Pantano artificial	0
Capacidad instalada (l/s)	40.81

Fuente: INEGI. 2008. Anuario estadístico del estado de Tlaxcala

Aguas subterráneas

El municipio de Tlaxco se encuentra ubicado en tres acuíferos. Al nororiente se encuentra el acuífero Emiliano Zapata, en la porción central el Atoyac-Zahuapan y al poniente el Soltepec. De acuerdo con la información de la Comisión Nacional del Agua (2009), para el servicio público urbano se tenían 38 fuentes de abastecimiento, de las cuales 28 correspondían a pozos profundos. De estos pozos se extraían cerca de dos millones de metros cúbicos al año. La mayor parte de los pozos se encuentran ubicados en el Acuífero Atoyac-Zahuapan.

Para uso industrial se tienen registrados dos pozos de los que se extraen anualmente casi medio millón de metros cúbico. Destaca el volumen de extracción de Ciudad Industrial Xicohtécatl, que es de 450 mil metros cúbicos anuales.

El agua destinada a los servicios proviene de 4 pozos con una extracción anual de poco más de 280 mil metros cúbicos.

C) Agenda Gris

Calidad del Aire

En el municipio de Tlaxco no existe un sistema de monitoreo de la calidad del aire, por lo que no se tiene estadísticas al respecto, sin embargo la SEMARNAT (2008) ha detectado la emisión de humos y partículas contaminantes principalmente por quemas en campos agrícolas de los ejidos Acopinalco del Peñón, San Agustín Tlaxco, Tecomalucan y Atotonilco así como por la quema frecuente de basura en áreas urbanas de la cabecera municipal y en las comunidades Lagunillas, Unión Ejidal, Mariano Matamoros, Las Vigas, Casa Blanca y El Rosario.

No se cuenta con información respecto al número de fuentes móviles de emisión de contaminantes y solo existe un centro de verificación vehicular (CGE, 2009). La ubicación geográfica del municipio hace que sea un punto de paso obligado para los vehículos que transitan por el eje carretero norte-sur del estado (de Huauchinango-Puebla).

Residuos Sólidos municipales

De acuerdo con el INEGI (2000 y 2008) la generación de residuos sólidos en el municipio se ha mantenido estable a lo largo del periodo 1999-2007 alcanzando un máximo de 43.68 toneladas diarias en 2005; para el año 2007 la producción de basura es de 29.3 (cuadro 7). Estos residuos sólidos son recolectados en 3 vehículos automotores –cuyo número no ha aumentado en el periodo de análisis- y depositados en el relleno sanitario Morelos (anteriormente denominado Tetla) ubicado en el municipio de Tetla de la Solidaridad.

Cuadro 7. Generación de residuos sólidos y número de vehículos recolectores

Año	Generación de Residuos sólido (toneladas por día)	Vehículos recolectores
1999	30.69	3
2000	32.68	3
2004	43.63	3
2005	43.68	3
2006	33.41	3
2007	29.33	3

Fuente: INEGI. Anuario estadístico del estado de Tlaxcala 2000-2008.

El hecho de que no se cuente con camiones recolectores puede explicar en parte el que aparentemente no se haya tenido un aumento en la captación de residuos, a pesar de que la presencia de tiraderos clandestinos se identifica como un problema serio por la SEMARNAT, particularmente en canales y accesos a San Lorenzo Soltepec, Carretera La Unión-San Simeón, carretera Tlaxco-Apizaco, Tepetzala y barranca del rastro en la cabecera municipal, asimismo se observa basura y proliferación de fauna nociva en la ribera del río Zahuapan. Lo anterior aunado a que no hay recolección periódica de basura en las rancherías de Ojo de Agua, La Palma, La Rosa, La Ciénega y Capilla de Tepeyahualco.

Residuos peligrosos

El total de residuos peligrosos generados en el municipio para el año 2007 es de total de 29,470 kilogramos de los cuales 2,822 kilogramos corresponden a residuos industriales, 26,528 kilogramos a residuos de lodos, 120 kilogramos a materiales biológico-infecciosos. Aunado a esto se registra 6,627 litros de residuos tipo aceites y solventes (cuadro 8).

Cuadro 8. Residuos peligrosos de control federal captados y tratados, según el tipo de residuo. 2007

Tipo de residuo	Cantidad Generada
Industriales (Kilogramos)	2,822
Lodos (Kilogramos)	26,528
Biológico-infeccioso (Kilogramos)	120
Baterías de plomo ácido (Kilogramos)	0
Otros (Kilogramos)	0
Aceites y solventes (Litros)	6,627

Fuente: INEGI. 2008. Anuario estadístico del estado de Tlaxcala

El caso de los aceites es de particular importancia ya que los microgeneradores (principalmente talleres mecánicos) depositan estos de manera directa en el sistema de alcantarillado o en el suelo (SEMARNAT, 2008).

Asimismo, en campos agrícolas de los ejidos Unión Ejidal, Mariano Matamoros, El Rosario, San Agustín Tlaxco y Atotonilco, se tiran envases de agroquímicos (pesticidas, fungicidas, insecticidas), debido a que no existe un procedimiento implantado para la recolección de estos residuos.

La opinión de la población

De la información proporcionada por la población, se pueden sustraer una serie de problemas que se detectan en el área ambiental y que se enuncian a continuación:

- Dificultades en el manejo de las áreas verdes del municipio
- Cuidado del agua en cuanto a servicio y calidad
- Implementación de reglamentación sobre el cuidado del agua
- Proceso agresivo de deforestación de la región.
- Carencia de una cultura ciudadana respecto a la importancia del manejo y cuidado adecuado del medio ambiente.
- Poca participación ciudadana en el cuidado de parques y jardines.
- Poco mantenimiento de las áreas verdes del municipio.
- Desconocimiento de la población acerca de las bondades y beneficios para la salud del cuidado del medio ambiente
- Necesidad de legislar sobre el cambio de uso de suelo destinado al desarrollo urbano sin afectar el medio ambiente
- Falta de un programa para la protección ecológica del municipio
- Carencia de una infraestructura adecuada y servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua. Así mismo la necesidad de llevar el agua potable a las viviendas que aún no la tienen en comunidades, colonias y delegaciones del municipio.
- Control sobre desechos de aguas residuales con efectos contaminantes de las aguas por parte de las empresas situadas en el municipio.
- Así mismo aparece información sobre quejas acerca de la inadecuada imagen urbana de las principales localidades del municipio.
- Carencia de una cultura en la población del municipio acerca de la separación de la basura con vistas al reciclado de residuos.
- En relación a la educación los pobladores se señaló la falta de una conciencia ciudadana sobre la necesidad de la higiene, limpieza y no contaminación del territorio de este municipio. Esto, según la población conlleva una labor coordinada de diferentes instituciones tanto a nivel municipal como regional y estatal.

3.2.4. Economía

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

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

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

Generación de empleo

En el año 2000, la población económicamente activa en la región Norte fue de 14 mil 734 personas, y 14 mil 602 de población ocupada, quienes se dedicaron a alguna actividad económica, con o sin remuneración, trabajando una hora al día al menos, incluyendo a los que se dedican a la producción para el autoconsumo. La población económicamente inactiva fue de 16 mil 210 habitantes. De la población económicamente activa, 5,296 trabajaron en el sector primario, 5,327 en el sector secundario y 3,769 en el sector terciario (INEGI, 2000). Es decir, que contra la tendencia mundial y nacional de la terciarización, en esta región sigue predominando tanto la industria como la agricultura, en ese orden.

Esta última tendencia se nota en el Municipio Tlaxco, en parte, al observar el cuadro 9 pareciera que la región Norte y el municipio Tlaxco suelen presentar una mayor dinámica en el sector industrial manufacturero. Tanto el número de unidades económicas, así como el

personal ocupado y el valor agregado censal bruto, son más importantes en el sector secundario, siguiéndoles en importancia las actividades del sector terciario.

En el análisis realizado en el Diagnóstico Regional y en el Plan Estratégico de Desarrollo del Estado de Tlaxcala, destaca la necesidad de incrementar el salario mínimo de los trabajadores tanto de la región Norte como del municipio Tlaxco, ya que en la actualidad la mayoría de los trabajadores vive con sólo dos salarios mínimos diarios.

**Cuadro 9.
Industria manufacturera y comercio al por menor en la Región Norte, 2003**

Industria manufacturera				Comercio al por menor		
Ámbito geográfico	Unidades económicas	Personal ocupado	Valor agregado censal bruto (miles de pesos)	Unidades económicas	Personal ocupado	Valor agregado censal bruto (miles de pesos)
Atlangatepec	10	259	19,764	10	200	19,078
Tlaxco	550	2,305	220,285	413	620	108,409
Emiliano Zapata	73	272	8,693	29	36	1,266
Lázaro Cárdenas	63	111	2,536	49	53	837
Región Norte	696	2,947	251,278	501	909	129,590
Estatad	27,252	93,089	12,588,080	20,270	37,332	1,827,996

Fuente: INEGI (2005). "Censos Económicos 2004", en *Sistema Automatizado de Información Censal, 2003*, México. Disco compacto.

De acuerdo a la información generada a través de los talleres de planeación participativa y la información generada por informantes claves, ambas coinciden en mencionar que en el municipio de Tlaxco no hay aumento de fuentes de empleo. La población trabajadora se emplea casi en un 40% en la albañilería; dicen que sólo hay algunos taller de costura con lo que subsisten ciertas familias, mientras que los precios de los productos se van incrementando día con día. La ciudad industrial Xicohténcalt no oferta la cantidad de trabajo local que se esperaba; hay profesionistas pero no empleo. El otro grueso de la población se dedica a la agricultura, pero alegan que el Gobierno abandonó hace tiempo a este sector y no hay apoyo en nada y para nada. Otrora, Tlaxco era ganadero, pero hoy se ha transformado radicalmente.

Aunque en el municipio predomina la actividad industrial manufacturera, sobre todo del sector textil, las fábricas más importantes están en la cabecera municipal y no pagan salarios

óptimos. El sector más importante de la población en edad de trabajar sigue estando en la agricultura con aproximadamente el 70% de la esta población, aunque la agricultura ya no progresa. Mencionan estas fuentes de información directa que la agricultura está abandonada por las propias familias porque no es redituable en tanto los altos costos de producción y los bajos precios de los bienes producidos; pero tampoco la industria logra atraer mucho a la población en edad de trabajar por los bajos salarios que paga. Los invernaderos que se pensaron para incrementar la eficiencia del campo no dieron resultados por el escaso comercio y el “arreglo” al que se llegó con *Chedraui* y otros. No hay centros de acopio de productos en el municipio; sólo de cebada.

Las referidas fuentes de información señalan la problemática del “campo” como fundamental para la reactivación e incremento de dinámica económica del municipio. Según alegan, la comercialización de granos, la ecología y la participación ciudadana en el campo deben estar como primera prioridad en las agendas de los Gobiernos para reactivar este sector. Con ello se lograría incrementar los niveles de empleo en el municipio ya que éste es otro de los grandes problemas. En este sentido urge hacer Programas de Desarrollo, pero éstos no deben ser generales; deben ser por sectores y considerando el grado de marginación de las comunidades.

En la falta de empleo y el problema del “campo” coincide también la preocupación de la comunidad. En entrevista con informantes claves de Tlaxco mencionaron que en las comunidades de este municipio el problema más importante es la carencia de empleo. De no llegar apoyos y no hacer nada al respecto la migración continuará cada vez en mayor medida.

Respecto al **campo** dicen que éste está completamente olvidado: el fertilizante está caro, igual que la mano de obra. El gobierno da un apoyo con un cheque de 500 pesos que es insuficiente, lo cual origina que los jóvenes migren. Los actuales años son de comportamiento atípico respecto a las lluvias y es difícil obtener buenas cosechas por los altos costos que se deben pagar. Señalan a las localidades La Ciénega, La Palma y La Rosa donde es un hecho que la alta migración se debe a la falta de empleo.

Percepción de la población

Hay una coincidencia entre lo que percibe la población y la agenda de gobierno municipal de Tlaxco respecto a la necesidad de apoyar al campo mediante créditos, asegurando los granos básicos y ganaderos; pero se diferencian en que los y las entrevistadas piden específicamente apoyos a los pequeños productores en general y mayor capacitación

técnico-agrícola, además de apoyos de programas temporales de jornaleros y la comercialización de granos.

Respecto al empleo existe una preocupación compartida por la población y el gobierno municipal respecto a la insuficiencia de la Ciudad industrial Xicohtécatl para proveer de empleo a la región. Por ello se menciona que deben instalarse nuevas empresas para generar mayores empleos; además de apoyar a proyectos viables en la micro, pequeña y mediana empresa.

3.2.5. Infraestructura y desarrollo urbano-rural

Ubicado en el norte del Estado de Tlaxcala, el municipio de Tlaxco está atravesado por un desarrollo carretero importante, que lo ha hecho merecedor de la instalación de una tercera fase de desarrollo industrial con el asentamiento de Ciudad Industrial Xicohtécatl III y con ello se han incrementado los flujos de personas (mano de obra), mercancías y servicios en la región. Más recientemente, la ampliación del tramo carretero Tlaxco-Huauhinango con más de 70 kilómetros de carretera de cuota, servirá para ampliar la conectividad interestatal en vías de comunicación terrestre. Asimismo, la propia carretera intermunicipal Apizaco-Tlaxco con 21 kilómetros de distancia, ha tenido una ampliación a tres carriles para aligerar el traslado de vehículos automotores particulares, de pasajeros y carga. En consecuencia con estas aperturas y ampliaciones, la red de caminos del municipio tendría que verse fortalecida y mejorada, no obstante el descuido y la falta de inversiones locales en el municipio ha traído como consecuencia malestar social por la falta de mantenimiento e incorporación de carpeta asfáltica en diversas localidades del municipio de Tlaxco, particularmente en tres ramales importantes: con dirección a Atotonilco 17 kilómetros, con dirección a Apan, Hidalgo 38 kilómetros y con dirección a Zumpango 27 kilómetros. Tlaxco aunque es el municipio más grande en extensión territorial de la entidad, ha tenido un severo descuido en este rubro, más tratándose de localidades rurales que generan una dinámica económica interna a partir de las vías de comunicación carretera básicamente en dirección de los traslados a las ciudades importantes donde hay interacción que son Apizaco, Tlaxcala y Chignahuapan, Puebla.

Es tan relevante en Tlaxco la mejoría del sistema carretero y de caminos con sus 263.4 kilómetros, que el mismo sector turismo amerita una revisión muy precisa a este respecto, porque zonas de ranchos cinegéticos, laberintos, zonas de alta montaña, espacios de manejo ecológico, manantiales, cascos de haciendas y exhaciendas, la laguna que se

comparte con Atlangatepec y demás recursos turísticos; no están siendo visitados por la dificultad en el acceso, el mal estado de sus caminos y carreteras o porque no hay servicios complementarios en los centros poblados como bancos, comercios, servicios, hoteles, restaurantes y zonas de recreo básico. Por tanto como bien han reclamado Presidentes de Comunidad de diversos lugares como la Colonia Máximo Rojas Xalostoc, Colonia Sabinal, La Magdalena Soltepec y Lázaro Cárdenas de este municipio, que falta una tarea amplia en el arreglo, reparación y mejora de caminos rurales.

Debido a que la mayor parte del territorio de Tlaxco es rural, esta condición viene acompañada por una carencia de servicios públicos. Sin embargo, aunque la cabecera municipal y las localidades cercanas a las vías de comunicación normalmente sí cuentan con la mayor cantidad de ellos, algunos servicios públicos se convierten en problemáticos cuando su tratamiento no es asumido bajo criterios de planeación y ameritan medidas correctivas drásticas o en el peor de los casos, no se resuelve y se traslada el problema a otras circunscripciones municipales; tal es el caso del agua potable y el drenaje sanitario. El servicio de agua potable es un problema histórico en las localidades y por su naturaleza jurídica no sólo es competencia federal y estatal; sino municipal y comunitaria. Aunque en Tlaxco el abasto de agua todavía no es un problema severo, sí lo es la emisión de las aguas residuales, porque la mayor parte de ellas confluyen en la presa de Atlangatepec, el cuerpo de agua que mayor área ocupa en el Estado de Tlaxcala, dando origen a actividades de tipo acuícola, agrícola y ganadero por el aprovechamiento del vital líquido en las localidades aledañas como Ecatepec, Zumpango y Ozumba. Si no se toman medidas desde las localidades de Tlaxco que vierten aguas negras a la presa mencionada, el problema será más intenso río abajo afectando actividades asociadas a sector primario en esa región como Atlangatepec, Domingo Arenas, Tecopilco, Yauhquemehcan y Xaltocan.

La alta dispersión poblacional y el terreno accidentado en las 173 comunidades que integran el municipio es una de las principales dificultades para la ampliación en cobertura de servicios públicos, al tiempo que se requieren altas inversiones para infraestructura y equipamiento en pequeños centros poblados de menos de 100 habitantes. No obstante, es necesario que los proyectos de mejora de carreteras y caminos estén direccionados al proceso de vinculación campo-ciudad y a la integración productiva del sector primario con la cabecera municipal y las principales ciudades de la región. La incorporación de los servicios públicos básicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, panteones y alumbrado están garantizados, no así los que requiere elevadas inversiones como mercados, pavimentación, parques, jardines y espacios deportivos y seguridad; esta última por las condiciones de

deterioro de caminos y terracerías. Respecto del equipamiento educativo y salud sufren un comportamiento muy similar, la misma dispersión de sus centros poblados, obliga a la población a un traslado permanente para recibir atención médica y educativa. Por lo anterior es fundamental reforzar el aspecto carretera como eje estructurador de las actividades en el territorio, caso concreto existe en Lázaro Cárdenas donde sólo existen 2 maestros de primaria y el director de la escuela y entre los 3 maestros deben atender de 12 a 15 niños en cada uno de los seis grados.

Aunque la ciudad de Tlaxco, ni siquiera figura dentro de los centros de población con alta concentración poblacional, su cabecera municipal se está reconfigurando por cuatro razones fundamentales: 1. Como resultado de una creciente demanda de productos (mercancías) y servicios (educación, salud) no sólo de los habitantes de la cabecera, sino también de las localidades aledañas; 2. Debido al incremento en el tráfico vehicular del eje carretero libre y de cuota; 3. Un mayor acercamiento de la población rural a la cabecera municipal para el intercambio de mercancías y eventualmente encuentran un lugar permanente de residencia; y, 4. Empleo temporal o definitivo que ofrece la cabecera municipal o la Ciudad Industrial Xicohtécatl III apenas ubicada a 2.5 kilómetros de la ciudad con dirección a Apizaco, Tlaxcala. Es fundamental señalar que la mayor parte de las localidades, rancherías y pueblos tienen menos de 100 habitantes y por lo tanto el municipio de Tlaxco, se ubica entre los que tienen menos del 25% de población rural, consecuencia del mayor grado de urbanización de la cabecera municipal.

Con el esquema anterior, la demanda de espacio habitable ha crecido de manera si no exponencial, sí considerable sobre todo en cuatro zonas de la ciudad: a. Con unidades habitacionales en la zona nororiente, b. Con la anexión de nuevas colonias al oriente de la ciudad; c. Una franja de crecimiento de aproximadamente 1.5 kilómetros sobre ambos lados de la carretera Tlaxco-Chignahuapan, a partir del entronque con destino a Acopinalco del Peñón; y, d. Una zona de alta dispersión en caseríos hacia el poniente de la cabecera municipal sobre camino rural que enlaza carretera con dirección a Apan, Hidalgo. El fenómeno anterior, obliga a replantear la estrategia de cobertura de servicios públicos, infraestructura y equipamiento de la ciudad. Por lo que respecta a los demás centros de población con importante cantidad de habitantes, Atotonilco, Acopinalco, El Rosario, La Unión, Buenavista, Lagunilla, Tepeyahualco y Soltepec, todos ellos han venido repuntando en la misma dinámica y necesidad de integración pero con distintas vocaciones productivas y oportunidades en el sector primario; sin embargo, la demanda de espacio habitable no ha sido tan expansivo como en la cabecera municipal. Por tanto, aunque en Tlaxcala el ritmo de

crecimiento de la vivienda (3.5%) es superior al crecimiento de la población (2.4%), es necesario ingresar programas de planificación de la expansión física de los centros poblados pequeños e intermedios con la finalidad de prever que verdaderas islas de habitantes demanden servicios, equipamiento e infraestructura, con seguridad a costos muy elevados y que tardarán varios años en recibir la atención debida, perdurando el rezago y la marginación social en zonas rurales.

Uno de los principales reclamos de representantes del sector popular en el municipio es la necesidad de recibir apoyo gubernamental para colocar los productos del municipio en el mercado nacional (derivados de granos, lácteos y carnes) e incluso internacional (artesanías y manufacturas), desde aquellos derivados del campo, hasta los que se producen bajo la modalidad de artesanías. No obstante, primero es necesario reforzar el mercado local y regional e incorporar procesos de empaque y embalaje a sus productos derivados del sector primario en zona rural. Por tanto, la vinculación campo-ciudad tiene que impulsar el mercado local, porque una buena parte de este se ve favorecido por el consumo de paso derivado del tránsito vehicular que produce el eje carretero Tlaxco-Chignahuapan y en menor medida con dirección a Apan, Hidalgo, pero no existe una estrategia de estructuración del mercado para retener al visitante y ofrecer servicios complementarios para una estancia mayor.

El entorno rural y la vocación productiva del municipio, lo convierten en un espacio obligado para la ordenación ecológica del territorio. La integración de la Ciudad de Tlaxco en la región, es fundamental como centro proveedor de mercancías y servicios para la gran cantidad de localidades rurales en la región; sin embargo, si no se fortalece la cabecera municipal como el mercado donde se encuentren todos los insumos y venta de los productos locales del sector primario, habrá una dependencia comercial de Apizaco o Chignahuapan.

El potencial agrícola y ecológico del municipio lo coloca en posición inmejorable para la promoción y el cuidado del paisaje rural, no obstante esta aspiración no se contrapone a las posibilidades de ampliar y mejorar la infraestructura, equipamiento y servicios públicos necesarios para cumplir este cometido. La labor de complementariedad de la infraestructura para el desarrollo en el municipio es fundamental, siempre que no contravenga las normas en el cuidado y manejo de los recursos naturales en su zona alta ubicada al norte o sus consecuentes afectaciones en la zona baja sobre el recurso agua de tipo superficial y subterránea, así como las posibles intervenciones del sector privado con inversiones en industria, comercio y servicios, que también requerirán una importante dotación de servicios, infraestructura básica, transporte y equipamiento a partir de la reestructuración territorial de

nuevas zonas urbanas, que de momento parece circunscribirse a la cabecera municipal de Tlaxco, Tlaxcala.

3.2.6. Bienestar social

1) Educación

En el rubro de la educación, el municipio de Tlaxco se reportaron los siguientes datos (INEGI: 2005). De una población de 31, 429 personas, 13, 484 eran hombres, y de éstos 1, 672 no sabían leer y escribir, en tanto que de 14, 301 mujeres, 1,899 no sabían leer y escribir, mientras que del resto no se especificaron. Aunque es ínfima la cifra de la población de 6 años en el municipio, de la población total estatal que no sabe leer y escribir (un 7.2%, que representa el 100%), un 5.4% tiene esa carencia en el municipio (INEGI: 2008: 298-299).

La asistencia escolar de la población de 5 años y más (32,304) 5,214 hombres asisten a la escuela, mientras que 10,332 no lo hacen, por su parte, 5,213 mujeres asisten, y 11, 377 no asisten. La población que tiene la escolaridad de 6 grados fueron 4,035 mujeres, frente a 3194 del sexo masculino. Quienes obtuvieron la educación secundaria fueron un total de 7,962 personas, 8 con estudios técnicos, y 3,371 con estudios técnicos o comerciales.

Par el ciclo escolar 2006-2007 habían 11,107 alumnos inscritos en los niveles preescolar, primaria, secundaria, profesional técnico y bachillerato. Para recibir esa educación contaron con 537 docentes, y 140 escuelas (nominales, no físicas) que cubrían algunas ambos turnos, tanto matutino como vespertino, en tanto que 419 aulas se reportaron como utilizadas para fines de educación de los diferentes niveles. Dentro del sistema abierto de bachillerato, al 2007 se atendieron a 87 alumnos. En ese mismo año se incorporaron 175 personas al sistema del Instituto Tlaxcalteca de Educación para Adultos, reportando 30 adultos alfabetizados, a través de 17 alfabetizadores. En ese mismo sistema se atendieron a 152 adultos en el nivel primaria, obteniendo su certificado casi el 100%, mientras que en el nivel secundaria de 353 atendidos obtuvieron su certificado 241 adultos.

Los alumnos acuden para recibir su educación a 133 planteles, 519 aulas, 4 bibliotecas, 26 laboratorios, 20 talleres. Existen también 985 inmuebles que comprende aulas de usos múltiples, sanitarios, servicios médicos, locales de orientación vocacional, así como canchas de usos múltiples y salas de uso audiovisual.

La infraestructura escolar en el municipio de Tlaxco se integra con 141 escuelas de todos los niveles educativos desde los CENDIS hasta el nivel Medio Superior en el ciclo 2005/06. De este total, 131 eran escuelas Públicas y 10 colegios Particulares.

Problemática

En el sector se revela que los problemas fundamentales del estado, están precisamente en los municipios más vulnerables por los indicadores socioeconómicos, entre ellos las comunidades con alto índice de población indígena. Así mismo es preocupante la población adulta con bajos niveles de escolaridad sobre la que la política educativa tendrá que priorizar la asignación de recursos financieros y humanos para lograr aumentar la eficiencia del aprendizaje y la continuidad de los estudios.

De aplicarse la nueva agenda educativa anunciada por el Gobierno, no sólo en el plano discursivo se podría lograr un salto de calidad en la educación del estado. Pero la aplicación de la política implica un aumento de los recursos asignados a la educación en el estado que sólo representan menos del 10% del total del presupuesto estatal. Considérese que para desarrollo humano en su conjunto se dedica sólo el 13% del presupuesto estatal.

La población hace referencia a la necesidad del mejoramiento de la infraestructura educativa de las instituciones educativas del municipio de Tlaxcala, la falta de coordinación entre diferentes instituciones educativas para mejorar el equipamiento, sobre todo en las escuelas tecnológicas, de modo que los estudiantes salgan capacitados para ejercer los conocimientos adquiridos en las escuelas. Además de que se señala la necesidad de vincular las instituciones educativas con los problemas relativos al medio ambiente y la salud, ya que según los pobladores, no existen programas conjuntos para crear conciencia sobre la importancia del medio ambiente y de salud preventiva.

Entre los problemas que se identifican en el municipio están:

- El alto grado de marginación de las comunidades, producto de la insuficiencia en la infraestructura educativa en el municipio.
- La necesidad de incorporar centros de atención ciudadana comunitaria principalmente en la zonas de alta dispersión poblacional en coordinación con SEP, para la apertura de centros de educación media y superior en zonas rurales donde éstos no existen, provocando la emigración sobre todo de los jóvenes, lo cual limita las potencialidades de desarrollo de estas localidades.

- Se plantea como una necesidad urgente, la puesta en marcha de campañas educativas incluso fuera de las aulas, para evitar las adicciones en jóvenes y prevenir el surgimiento de conductas delictivas.
- Todavía en el municipio existe la necesidad de continuar con la implementación de los programas de alfabetización a personas mayores de 15 años y adultos.
- Se plantea como un problema serio en el sector educativo, la falta de responsabilidad por parte de los maestros de la localidad, pues hay un alto grado de ausentismo, además del insuficiente número asignado por la secretaría al municipio y sus localidades mas alejadas.
- Adicionalmente se cuenta con una deficiente infraestructura de espacios deportivos para los jóvenes residentes en el municipio, además de que la educación debe aportar a los procesos de desarrollo social del municipio, incorporando nuevas temáticas, relacionadas con la cultura, la educación sexual y la conciencia ecológica.

2) Cultura, recreación y deporte

En los datos oficiales se le considera a la población en condición de habla indígena como parte de la cultura. En Tlaxco, la población que habla español y alguna lengua indígena es mínima, cuando se habla de 84 personas. El otro elemento que se considera es el de consulta de libros en bibliotecas, que según lo reportado al 2007, sólo cuentan con 2 (INEGI, 2008: 396), algo inconcebible considerando que existen poco más de 10 mil estudiantes en activo en el municipio. El personal ocupado fue de 3 personas, aunque el número de títulos registrados fue de 7, 549, así como 7, 819 libros en existencia y consultando al menos 1 título cada estudiante en el año casi se equipararía con los más de 10 mil estudiantes, es decir alcanzaría casi a las consultas realizadas en el año 2007 que fue de 12, 707.

Para llevar a efecto actividades de recreación el municipio cuenta con 17 campos de fútbol, 18 de básquet-bol, careciendo de campos de béisbol, billar, albercas, gimnasios o frontón. Sólo un campo de fútbol es de tipo privado, así como 5 billares, siendo insuficientes los espacios para fomentar el deporte, como lo muestra la existencia de un solo centro deportivo donde al menos se cuenta con un módulo deportivo y una pista de atletismo.

Los datos anteriores difieren de los que reporta el Consejo Estatal del Deporte COESDE, donde reporta para el municipio, veinticuatro canchas de básquetbol, una cancha de

béisbol, quince canchas de fútbol, tres canchas de frontón, una unidad deportiva y cinco canchas de voleibol.

3) Salud

Los derecho-habientes en el municipio de Tlaxco suman la cantidad de 36,506, distribuidos de la siguiente manera: una gran parte se encuentra dentro del programa de la Secretaría de Salud que es el Seguro Popular (14,177), le siguen en importancia los derechohabientes del IMSS (3377), los afiliados al PEMEX, SEDENA o a la SEMARNAT (645), al ISSSTE (502); posteriormente se encuentran aquéllos que cuentan con un seguro para acceder a los servicios médicos de instituciones privadas (150), mientras que la población que accede a los servicios que otorgan los gobiernos estatales y otro tipo de instituciones de salud pública, son pocos (17); sin embargo resalta sobremanera al cifra de los no derechohabientes que eran al 2005, 17, 356 y sin especificación 328 personas (INEGI, 2008: 218). Por otro lado, información al 31 de diciembre del 2007 señal que la población derechohabiente de las instituciones de seguridad social de residencia habitual del derechohabiente según la institución a la que acudían da cifras que varían un poco, a saber: se reportan 7, 165 derechohabientes en el IMSS, 477 derechohabientes al ISSSTE, y 296 que se reportaron en el módulo médico del Gobierno del Estado.

El personal médico de instituciones públicas en el municipio al parecer es insuficiente, pues el Organismo Público Descentralizado Salud de Tlaxcala reportó 51 médicos de asistencia social que consultaron en 15 unidades médicas, y en 4 casas de salud; 8 del IMSS, en el rubro de seguridad social, consultando en una sola unidad. Las consultas externas que se otorgaron por las instituciones públicas al 2007 por el IMSS fueron hechas 9, 739 consultas generales. La Secretaría de Salud efectuó consultas generales (89, 307), consultas especializadas (1, 051), de urgencia (6, 427) y odontológicas (2, 297). Aún cuando se nota una baja presencia del municipio de las familias afiliadas por el organismo público descentralizado de salud en Tlaxcala en el Seguro Popular, es el segundo municipio más importante con afiliación a tal programa al 2007, con el 6.8% (INEGI, 2008: 292).

Problemática

El municipio de Tlaxco se ubicaron una serie de puntos clave que se detectan como problemas dentro del sector salud y que se enlistan a continuación:

- Carencia de un programa preventivo de salud e incrementar la cultura de sanidad de la población.

- Mayor cobertura de las campañas de vacunación con vistas a evitar las enfermedades prevenibles.
- Falta de una cultura de sanidad en el municipio.
- Incapacidad para cubrir la demanda social por parte del seguro social especialmente por falta de recursos económicos
- Deficiencias en el equipamientos e infraestructura de salud
- Insuficiente abasto de medicamentos y material de salud en general
- Mala situación de las unidades de atención al seguro popular por falta de mantenimiento y escasez de recursos.
- Falta de clínicas o centros de salud en algunas localidades del municipio, con las claras obras inconclusas de de las casas de salud de las comunidades de La Rosa y Titichilco; así como inicio de las casas de Maguey Cenizo, San Diego Quintanilla, la Ciénega, la Martinica, La Cueva y la Herradura.
- Insuficiente atención a las personas con capacidades diferentes.
- No existencia de centros especializados para la atención a los problemas de adicción a las drogas.
- Insuficiente atención médica
- Insuficiente de ambulancias en el municipio para atender las emergencias.
- Necesidad de la creación de las casas de salud en el territorio
- Necesidad de farmacias comunitarias
- Necesidad de existencia de módulos de salud
- Necesidad de mayor atención y apoyo a personas de la tercera edad y a grupos vulnerables.
- Planteamiento y generación de una política de prevención de enfermedades, con programas específicos del cuidado del medio ambiente e higiene.

4) Vivienda

Viviendas propias y rentadas

Con respecto a la tenencia de la vivienda en este municipio existe una mayor proporción de viviendas propias. En efecto, del total de viviendas particulares que había en 1980 el 81.5 por ciento correspondió a viviendas propias, el 4.8 por ciento correspondió a las viviendas rentadas y el 13.7 por ciento a no especificadas. En 1990, la proporción de viviendas propias aumentó al 86.8 por ciento, la de rentadas aumentó a 6.6 por ciento y el de no especificadas disminuyó al 6.6 por ciento.

Viviendas particulares, según material predominante

De acuerdo a las características de la vivienda según el material predominante en techos, pisos y paredes, se puede observar la calidad de construcción que tienen las viviendas en el municipio de Tlaxco. En los años de 1980 y 1990, el material que predominó en el techo de las viviendas, correspondió a losa de concreto, tabique o ladrillo, que absorbió el 36.0 y 44.5 por ciento respectivamente. En segundo término se encuentra el material de lámina de asbesto o metálica con el 19.2 y 27.0 por ciento en los años indicados y los techos de palma teja o madera tuvieron porcentajes de 23.7 y 14.1 por ciento, respectivamente.

En lo referente a las características del material utilizado en paredes, el mayor porcentaje de viviendas corresponde a las de adobe, que representan el 67.9 y 55.1 por ciento en 1980 y 1990, lo que significa que las viviendas del municipio mejoraron sus condiciones en este material. En segundo término, se encuentran las viviendas con paredes en tabique, block y piedra que en su conjunto absorbieron el 20.0 y 39.0 por ciento respectivamente.

En lo que se refiere al material predominante en pisos, las viviendas que concentran los mayores porcentajes se ubican en las de cemento o firme, que absorbieron el 46.2 y 63.2 por ciento en los años de 1980 y 1990, siguiéndole en importancia los de tierra, que representaron el 37.7 y 24.0 por ciento. Los pisos de madera y mosaico disminuyeron en este periodo al pasar de 14.0 a 12.6 por ciento, respectivamente.

De acuerdo a los resultados que presento el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, en el municipio cuentan con un total de 7,852 viviendas de las cuales 7,625 son particulares.

5) Pobreza y rezago social

La pobreza por ingresos se mide a partir del monto de los ingresos de los hogares, de tal manera que las insuficiencias para adquirir una canasta básica alimentaria se denomina

pobreza alimentaria. O que además de ella, se tenga la insuficiencia en el ingreso para efectuar gastos en salud y educación, a ésta se le llama pobreza de capacidades. O por último, tener la insuficiencia con el ingreso que se dispone, además de las carencias anteriores, no poder realizar gastos en vestido, vivienda y transporte, se le dice pobreza de patrimonio; en el entendido de que, en cualquiera de las tres formas mencionadas, se destinara la totalidad del ingreso para adquirir dichos bienes y servicios, y que, aún así no se lograran adquirirlos.

El municipio de Tlaxco presenta los tres tipos de pobreza en las zonas rurales de su territorio, estando por arriba del promedio estatal en la pobreza alimentaria, con 21.5%, frente al 18.6% estatal; en la pobreza de capacidades (30.1% municipal, frente a 26% estatal) y en la pobreza de patrimonio (56.4% municipal, frente a 49% estatal). Ver cuadro 10.

Cuadro 10. Pobreza por ingresos del municipio de Tlaxco al 2005, en porcentajes

Pobreza alimentaria		Pobreza de capacidades		Pobreza de patrimonio	
Rural	Urbana	Rural	Urbano	Rural	Urbano
21.5	0.0	30.1	0.0	56.4	0.0

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (2005: 421).

Respecto al índice de rezago social, que se construye con base en 13 indicadores, agrupados en los rubros de educación, accesos a servicios de salud de servicios básicos, de calidad de espacios en la vivienda, y activos en el hogar, al municipio de Tlaxco se le considera con un grado de rezago social bajo, resaltando sólo una localidad con carencias altas, que fue el Barrio de Lourdes, ubicándolo en el lugar número 12 a nivel estatal, de 67 localidades contando a la cabecera municipal. La mayor parte de localidades presenta un rezago social medio, bajo y muy bajo.

Problemática y Consideraciones en torno al desarrollo social (rezago, educación y salud)

El Estado de Tlaxcala no presenta una situación alarmante en cuanto a rezago social, en tanto si bien presenta algunas comunidades con alto grado de rezago, son minoritarias en cuanto al número total de poblaciones, y en cuanto a la población involucrada; sin embargo, en términos globales resulta preocupante el rezago educativo en materia de derechohabiencia a programas de salud. El rezago educativo si bien es alto indica una

tendencia a mejorar, en tanto el porcentaje de alumnos que asisten a la escuela, pareciera indicar una tendencia al abatimiento del analfabetismo. Sin embargo la asistencia a la escuela no asegura el que los educandos permanezcan en la escuela hasta completar la educación básica.

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

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

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

4. Misión

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

5. Visión

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

6. Presentación de ejes rectores

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

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

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

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

De ninguna manera se puede decir que las estrategias y sugerencias que se presentan son las únicas, pero si dan propuestas clave que pueden contribuir a resolver los tres problemas señalados, que por cierto no son exclusivos de este municipio si no del estado de Tlaxcala y de la República Mexicana.

6.2. Bienestar y desarrollo social incluyente

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

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

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

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

Los componentes del desarrollo social reconocidos como tales, son:

- Educación y cultura
- Salud
- Recreación y deporte

- Hogar y vivienda
- Migración
- Minorías y grupos vulnerables
- Pobreza y rezago social

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

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

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

- a) Identificar y promover la selección de los espacios más dinámicos de la economía, sus potencialidades productivas y el empoderamiento de los actores locales, desarticulando los factores que generan asimetrías en la distribución de la riqueza través del aprovechamiento racional de los bienes y servicios que brinda la naturaleza y la generación de empleo y
- b) Fortalecer una dinámica territorial que transforme sus tradicionales -y últimamente recrudescidas- asimetrías a partir de una incorporación cualificada de sus regiones periféricas, promueva la equidad y disminuya las pobrezas alimentaria y de capacidades

mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población económicamente vulnerable.

Si bien se sabe que los actores, individuales, corporativos, colectivos, públicos y privados, configuran, el diseño de la estrategia planteada se basa en lo que y consideran los actores base a quien va dirigida la estrategia de DUR son las localidades, divididas en tres categorías:

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

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

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

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

espontáneamente desde lo local. En este sentido el Colegio de Tlaxcala debería facilitar los espacios de encuentro interlocución y aprendizaje mutuo entre municipios y regiones, tomando como eje las siguientes actividades.

1. Determinadas directamente por la base de recursos naturales.
2. De transformación.
3. De servicios de apoyo a la producción.
4. Las determinadas por el mercado local.
5. Relacionadas con la provisión de servicios a las personas.
6. Relacionadas con la provisión de servicios públicos y financieros

6.4. Servicios públicos eficientes y de calidad

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

Implantar las estrategias de una prestación eficiente y de calidad de estos servicios, para el logro adicional de su durabilidad y la solidaridad social, requiere partir de “elementos

mínimos para la acción” (Arellano, 2004) que formen una plataforma básica con efectos “sinérgicos”.

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

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

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

6.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal

Este Eje pretende atender los problemas de la ciudad a través de esfuerzos compartidos y decisiones ajustadas a los recursos disponibles y respuestas gestadas en el seno de la

sociedad que sean viables técnica, financiera, política, social y económicamente en estricta concordancia con el enfoque de la Gobernanza el cual parte de reconocer, como premisa fundamental, la vinculación e interdependencia entre la sociedad y su gobierno.

Con base en la Gobernanza la relación entre los gobernantes y la sociedad viene a reconfigurarse en un modelo de interacciones constantes con el afán de incluir a todos los grupos sociales y empresariales en la conformación del rumbo y del actuar efectivo de la autoridad. Así, la vieja división entre el sector público y el privado, entendidos como entidades totalmente separadas y ajenas en sus terrenos de acción, en la Gobernanza dichos sectores trabajan de forma paralela para retroalimentarse e impulsar el desarrollo político, económico y principalmente el social.

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

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

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

Para lograrlo la Administración Pública Municipal debe:

Invitar a los sectores sociales y productivos, a las organizaciones civiles y a los actores políticos del municipio, a sumarse a este proyecto, cuya idea esencial es impulsar el desarrollo integral del municipio, con una visión de largo plazo que garantice su continuidad para resolver de raíz los problemas que la dinámica del crecimiento nos plantea.

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

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

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

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

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

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

En atención de los cambios producidos en el escenario de las relaciones intergubernamentales en las últimas décadas y la tendencia progresiva en la recuperación de competencias del orden de gobierno municipal se puede prever una revitalización de los espacios de participación de los grupos sociales proactivos en el desarrollo municipal. Los gobiernos municipales requieren hoy, responder a los desafíos que le impone una sociedad

local cada vez más diversificada, plural y politizada que demanda nuevos espacios de participación y los canales funcionales para integrar sus aspiraciones y sus demandas.

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

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

7. Estrategias para el desarrollo

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

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

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

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

cubrir impactos financieros y, en general, el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

Cuadro 11.

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

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

Respecto a la *disponibilidad final*, ésta refiere a recursos disponibles al final del ejercicio fiscal que son susceptibles de destinarse a la promoción y el fomento de las actividades

económicas municipales considerando a éstas como una medida de ejecución obligatoria del municipio.

El municipio de Tlaxco ha reportado cifras importantes en este concepto en los últimos 4 años y viene creciendo desde el año 2001. El mayor monto lo reportó en el año 2005 con 4' 842, 497 pesos y, aunque desde el año 2007 no existe información que nos indique su tendencia, es posible que ésta se mantenga cuasi constante desde el año 2005.

Cuadro 12. Disponibilidad final (pesos)

Municipio	Año de referencia								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tlaxco	892,177	118,673	2,916,077	510,239	904,932	4,842,497	4,161, 011	ND	ND

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

ND= No disponible.

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

En estos conceptos el municipio de Tlaxco ha venido registrando importantes cantidades en toda la presente década, y viene creciendo desde el año 2004 hasta el año 2006 donde alcanza la cantidad de 10' 760, 809 pesos. Para los siguientes años no es posible advertir su dinámica ya que no hay información para ello, pero tampoco hay evidencia alguna para suponer el descenso de su tendencia.

Cuadro 13. Subsidios, transferencias y ayudas (pesos)

Municipio	Año de referencia								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tlaxco	16,180,278	8,400,788	4,698,297	13,723,471	6,262,978	9,533,211	10,760,809	ND	ND

INEGI (2009). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp>.
 ND = No disponible.

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

Para analizar la tendencia de comportamiento del municipio en este concepto no hay suficiente información, y no por no haber aplicación de recursos sino porque tal información, por alguna razón, no fue captada para otros años más que para los años 2001 y 2002. Lo que sí se distingue de importancia en estos dos años es que el municipio de Tlaxco aumentó 300% su capacidad en este concepto al pasar de 1' 724, 250 pesos a 6' 928, 838 pesos en el período señalado (INEGI, 2009).

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

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

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

A continuación se presentan algunas ideas propuesta en las cuales puede intervenir el gobierno municipal, estatal y federal para fomentar el desarrollo económico, para más adelante abordar con mayor detalle las estrategias para contribuir a resolver los tres problemas más importantes señalados en el diagnóstico del municipio.

Ideas propuesta

En el Plan Estratégico de Desarrollo del Estado de Tlaxcala se proponen ciertas líneas de proyectos y otras acciones para contribuir a la mejora de las condiciones económicas y socioeconómicas de la región Norte donde se localiza en municipio Tlaxco, y del propio municipio Tlaxco, principalmente en dos rubros que involucran los ámbitos de los problemas identificados en ese mismo documento, así como por los funcionarios de Gobierno local y los Presidentes de Comunidad de este municipio: el Desarrollo Rural y el Desarrollo Económico.

Fortalecer la producción agropecuaria

Objetivo: Analizar el potencial productivo agrícola del territorio, procurando introducir innovaciones tecnológicas para que la población siga produciendo sus alimentos básicos (maíz, trigo, frijol, leche) y desarrolle otras actividades como la acuicultura y la silvicultura, para garantizar el sustento económico de las familias rurales.

Priorizar el apoyo al campo mediante créditos a pequeños productores en general y mayor capacitación técnico-agrícola, lo cual garantizaría el desarrollo económico de esta región.

Proyectos:

Fomentar las actividades agropecuarias, la acuicultura y la silvicultura, articulándolas con otras no agropecuarias, tales como el turismo rural, que constituyen una complementación y generan incentivos a la población en general.

Elaboración de programas de construcción de jagüeyes para la siembra de hortalizas.

Creación de proyectos de agro ecología con financiamiento público y privado.

Otras Acciones:

Estimular la producción de canola y lechuga como alternativas para los territorios rurales de esta región. Al respecto se sugieren dos acciones concretas: a) planear la producción de ambos cultivos para no saturar el mercado y, b) en el proceso de producción de la lechuga,

dar mantenimiento permanente a la infraestructura de riego para optimizar el uso del agua; así como impartir asesoría permanente en el uso y manejo de agroquímicos, los cuales son utilizados en demasía productivas en la producción de este cultivo.

Instalar nuevas empresas para generar mayores empleos, a partir de la insuficiencia de la Ciudad Industrial Xicohtécatl.

Apoyar a proyectos viables en la micro, pequeña y mediana empresa.

Elaborar, difundir y observar la aplicación del reglamento sobre el cuidado del agua.

Impulsar espacios de almacenamiento de agua de lluvia.

Elaborar, con participación ciudadana, planes de comercialización de los productos agroecológicos producidos por los pobladores de este territorio.

Fortalecer las actividades de auto subsistencia, recomendadas por el Banco Mundial y calificadas como sistemas productivos, que combinan labores agrícolas con ganadería de traspatio.

Incremento de los mercados locales, donde la producción local de pequeña escala puede ser intercambiada, así como los pequeños locales que aportan a la generación de puestos de trabajo, bajo la dinámica de unidades domésticas de producción.

Establecer mecanismos para articular los mercados de productores, con los consumidores mediante la entrega de vales-ticket como complemento de salario, para ser consumidos exclusivamente en los mercados locales (como ya se ha hecho con vales de despensa- sólo que amarrados al consumo en supermercados). Esto permitiría el acceso de las poblaciones urbanas de los productos de consumo básico locales, estimularía a los productores, e incorporaría a la cadena a otros comercios, de carácter urbano, para que los productores, puedan realizar sus vales en ellos.

Implantar programas de capacitación y sensibilización de los maestros y padres en las escuelas para evitar la corrupción y mejorar la educación de los y las niñas; así como sugerir a la SEPE, medidas punitivas para aquellos maestros que realicen actos de corrupción.

Elaborar programas para la vinculación entre la industria rural y la urbana en la región.

Establecer programas de capacitación sanitaria en comunidades rurales.

Elaborar una estrategia para la instalación de fábricas que permitan la contratación de mujeres.

Diseñar programas para promover la producción orgánica, de menor costo de producción y eliminación del uso de agroquímicos.

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

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

a). Objetivos

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

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

b). Metas

A partir de la intervención del H. Ayuntamiento:

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

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

c). Posibles fuentes de financiamiento

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

d). Destinatarios

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

e). Esquema de funcionamiento de la propuesta

Proceso de atención y vinculación con los empresarios

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

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

Sugerencias para priorizar financiamiento a MIPyMES

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

Proceso de gestión del financiamiento y acompañamiento a las MIPyMES

1) Financiamiento a partir de fuentes externas a los solicitantes

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

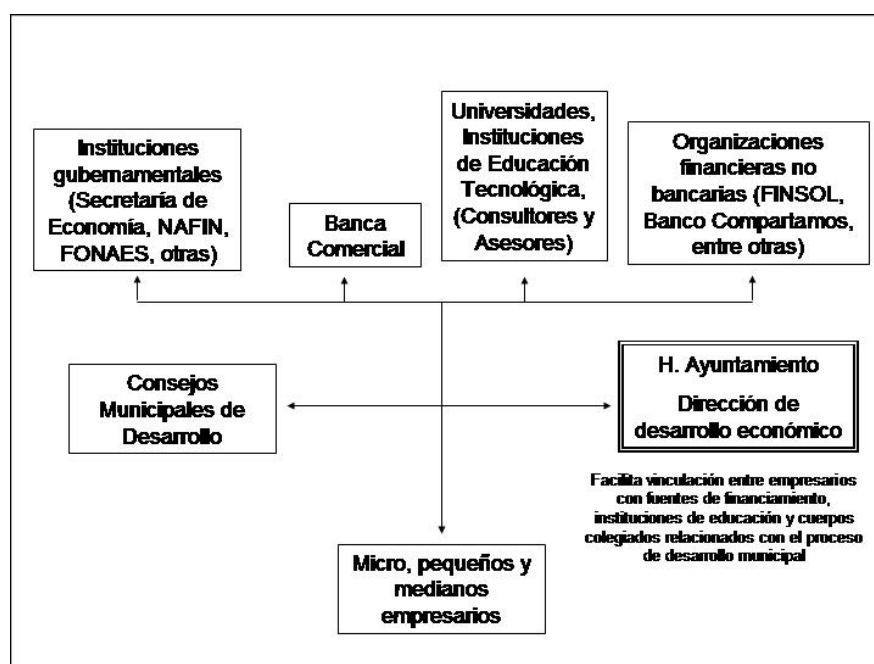
Si a partir del diagnóstico se determina que una de las principales debilidades de la empresa de estudio es la falta de financiamiento, entonces la siguiente etapa es construir (de manera conjunta con la gente que conduce la empresa) lo que se ha llamado el Plan de Negocios, es decir, proyectar a futuro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

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

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

Es pertinente dejar claro que el papel de los H. Ayuntamientos sea de colaborar en la gestión de servicios, ya sea de crédito o en el pago de asesoría o capacitación, de tal manera que el H. Ayuntamiento sea un facilitador en la gestión del financiamiento (figura 2). Esta tarea es necesaria que la hagan especialistas y gente con experiencia, de allí que se recomienda que el encargado o encargados de vincular a empresarios con instituciones, organismos de financiamiento, los consejos de desarrollo y asesores sea gente con conocimientos en desarrollo empresarial y en el marco institucional y normativo de gestión de MIPyMES.

Figura 2. Esquema de intervención del H. Ayuntamiento para facilitar el acceso de MIPyMES a financiamiento



Fuente: elaboración propia.

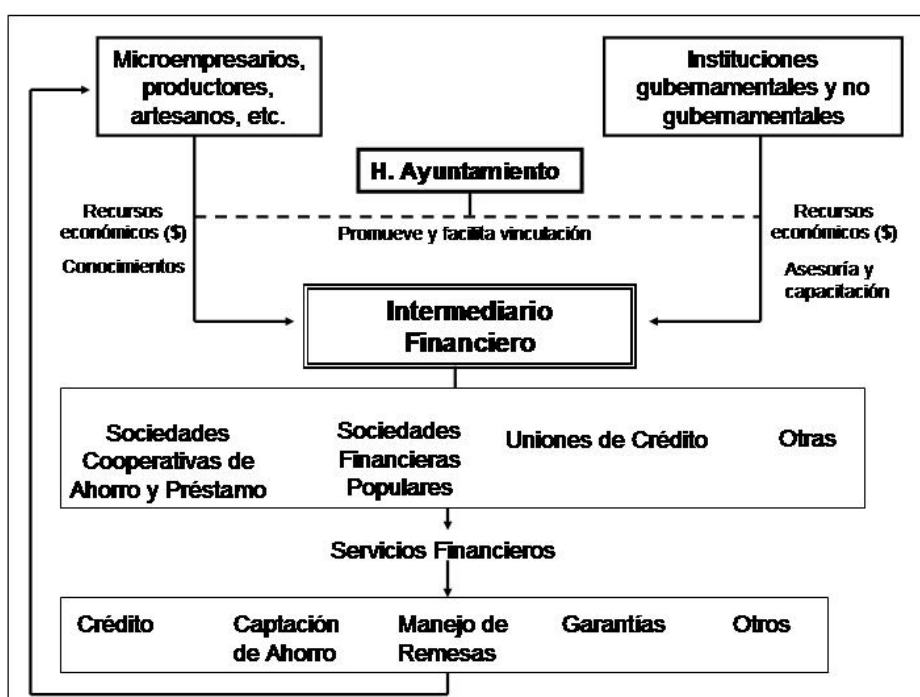
2) Integración de fuentes alternativas de financiamiento

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

Existe el marco legal que norma las iniciativas de este tipo y también hay varias instancias que promueven la creación de los llamados “intermediarios financieros”, los cuales son

sociedades o grupos de personas físicas o morales con servicios financieros diversos tales como captación de ahorro, otorgamiento de crédito, manejo de remesas, seguros de vida, entre otros, los cuales tienen la capacidad de recibir préstamos y apoyos económicos de diversas instituciones que se suman a las aportaciones que pueden hacer ellos mismos, con la finalidad de otorgar crédito para actividades productivas, financiar garantías y hasta captar ahorro si la figura asociativa se los permite (figura 3).

Figura 3. Esquema para facilitar la creación de intermediarios financieros a partir de la mezcla de recursos económicos



Fuente: elaboración propia.

Algunas de las instituciones que apoyan estas iniciativas son la SAGARPA con el Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), el cual también involucra a organismos internacionales. El objetivo de este proyecto es promover el acceso de la población de escasos recursos del medio rural a servicios financieros integrales (no sólo microcrédito), sino también captación de ahorro, remesas, entre otros (SAGARPA, 2009).

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

productores que decidan organizarse o constituirse como IFR y con préstamos para que formen parte del capital financiero (Financiera Rural, 2009).

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

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

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

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

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

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

mercantiles, la eficiencia en la ejecución de sentencias, entre otros, eran los más rezagados y solo se superó al estado de Oaxaca que ocupó el lugar número 32 (IMCO, 2008).

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

7.2. Bienestar y desarrollo social incluyente

Estrategia 1: Fomento y coordinación para el desarrollo educativo

Sin lugar a dudas, el ámbito en el que se tiene que operar las acciones es el educativo, comprendiendo además las localidades, de ahí que se tenga la necesidad de involucrar a diversos sectores como a la ciudadanía misma y a dependencias federales.

- ✓ Para atender a la población que se encuentra dispersa sobre el territorio de Tlaxco se plantea la necesidad de incorporar centros de atención ciudadana comunitaria principalmente en las zonas de alta dispersión poblacional en coordinación con SEP, para la apertura de centros de educación media y superior en zonas rurales donde éstos no existen.
- ✓ La relación con otras instituciones involucradas es inevitable, como lo es la atención que realiza la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de una solicitud de trámite para brindar un desarrollo integral de comunidades rurales a través de la capacitación para el trabajo; impartición de alfabetización, educación básica y recreación y cultura, como lo son las misiones culturales.
- ✓ Para la atención a alumnos y público en general sobre educación y lectura, existe un trámite de SEP estatal, donde el objetivo es fomentar el hábito de la lectura, así como proporcionar alfabetización, primaria y secundaria abierta a través de salas populares de lectura. La ubicación de tal servicio en SEP se localiza en la Coordinación de Educación Extraescolar.
- ✓ Respecto a la mejora de infraestructura, existe en SEP el Área de Planeación donde se gestiona la programación de obra, equipo y mobiliario, y quienes participan son los directores de SEP estatal, autoridades municipales, representantes populares y padres de familia.
- ✓ Para construir mejores vías carreteras para que tanto profesores como alumnos tengan acceso fluido hacia las escuelas, disminuyendo el ausentismo de ambos, existe en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado la oficina denominada Comunicaciones, siendo el objetivo desarrollar mecanismos de gestión para la ampliación y conservación de la infraestructura de la comunicaciones en el estado. Aquí se hace necesario hacer un breve paréntesis

informativo, pues en fechas pasadas (Síntesis:2009), el presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del estado de Tlaxcala, urgió a abrir el decreto emitido en 1999 para otorgar concesiones al transporte público, aunque previo a ello debe existir un análisis en los municipios donde hace falta este servicio, sobre todo en comunidades rurales que pertenecen a municipios como **Tlaxco**, Terrenate, Atzayanca y Cuapiaxtla, entre otros; donde las personas deben caminar varios kilómetros para llegar al centro de sus poblaciones, y para satisfacer las necesidades mínimas cotidianas.

- ✓ Otra de las necesidades es elevar el nivel de los profesores del nivel básico, y para ello la SEP cuenta con una Subdirección General de Educación Terminal (Área de de Desarrollo Docente) donde se tramitan becas, además de la atención de una Comisión para docentes de educación básica dirigidos al desarrollo de la superación profesional.
- ✓ Sin pretender repetir información, la educación va aparejada de la cultura, de ahí que se deben remitir a las estrategias señaladas con antelación en el ámbito educativo, donde se precisan las actividades y los posibles trámites para fomentar la lectura, gestionar infraestructura y espacios que se consideran necesarios para atacar la problemática arriba señalada

Estrategia 2: Fomento y coordinación para el desarrollo de la salud comunitaria

- A la falta de clínicas en varias localidades antes señaladas y casas de salud, es necesario consultar, a través de las autoridades municipales a las autoridades de la Secretaría de Salud para conocer de cerca por ejemplo el Programa Anual de Disposición Final de los Bienes Muebles, que correspondan al ejercicio del año programado, es decir, saber cómo opera la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales quien se encarga de programar el tipo de bienes a destinar.
- Más específicamente, acercarse a la Secretaría de Economía que maneja el Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (PAOP), del ejercicio que corresponda al año programado. Dentro de los conceptos que manejan se encuentran el de la Construcción de edificios de salud, y obras de conservación y mantenimiento de edificios.

En relación al problema de los grupos vulnerables, existen en la Secretaría de Salud (SESA), los siguientes programas y servicios:

- A través del departamento de Equidad de Género; la Secretaría de Salud cuenta con programas¹ para la prevención y atención de mujeres entre 15 y 55 años de edad, que sufren algún tipo de violencia física, sexual y/o psicológica; brindándoles el apoyo y orientación necesarias para que logren superar este tipo de problemas
- La Secretaría de Salud cuenta con 10 unidades hospitalarias en las que se aplica el programa de lucha contra la Violencia, a través del cual se realizan las detecciones de mujeres afectadas física, psicológica o sexualmente; se les brinda la atención médica que requieran, y se canalizan según sea el caso a instituciones como el IMSS, ISSSTE, CNDH, SEDIF, PGJE o IET; para su seguimiento.
- El departamento de Equidad de Género de la SESA está enfocado principalmente en la prevención y detección de violencia en mujeres; a través de otra estrategia conocida como “Huellitas”, se canaliza también a pequeños detectados casualmente en escuelas o a través de las mismas personas que solicitan la atención; al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, a fin de dar seguimiento a los casos que por norma son reportados al Ministerio Público.
- Consejo Estatal de Atención al Envejecimiento (COESAEN), iniciativa privada y sociedad civil en general a conjuntar esfuerzos en la organización de servicios médico – asistenciales para ofrecer a los adultos mayores una mejor capacidad de respuesta que coadyuve en la generación de una cultura de vida saludable.

Tan sólo para el 2009, existen alrededor de 88 mil 43 adultos mayores de 60 años, lo que equivale al 7.7 por ciento de la población total y de los cuales 46 mil 847 son usuarios de los servicios de la SESA por mantener una dependencia económica baja, de tal suerte que la ejecución de acciones como las realizadas durante la Semana Nacional de Salud para Gente Grande, representan una gran oportunidad para mejorar su calidad de vida.

Estrategia 3: Fomento y coordinación para el combate al rezago social

- Que el municipio participe en el *Programa de atención a Jornaleros Agrícolas*: donde su objetivo primordial es abatir el rezago que enfrenta la población jornalera agrícola y sus familias mediante acciones orientadas a la igualdad de oportunidades y ampliación de sus capacidades.
- Que el municipio y la población sea incluida en el *Programa de 70 y más*, que se encarga de contribuir a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores,

¹ En la fuente consultada de la Secretaría de Salud no se citan los programas, sin embargo, habrá que remitirse al Organismo Público Descentralizado de la SESA estatal para obtener mayor información respecto a los mismos.

a través de la entrega de de apoyos económicos, acciones de promoción y participación social y servicios, y apoyos gestionados en la coordinación institucional. Además el municipio cumple con el requisito d ser una localidad con hasta 30 mil habitantes.

- Inserción del municipio en el *Programa de Empleo Temporal (PET)*, que contribuye a abatir el rezago social de hombres y mujeres de 16 años y más, que enfrenten una disminución temporal en su ingreso laboral y a la población afectada por una emergencia, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso económico por la participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.
- Para apoyar mayormente a las mujeres, existe el Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Este programa apoya a las madres trabajadoras y padres solteros con hijos entre 1 y hasta 3 años con 11 meses de edad, y entre 1 y hasta 5 años con 11 meses de edad. En el caso con niños con discapacidad, con viven con ingresos de hasta 6 salarios mínimos, se les apoya a través de subsidios a los servidores de cuidado y atención infantil para sus hijos (SEDESOL: 2009).
- Respecto a la problemática de la vivienda digna y de servicios urbanos, opera la SEDESOL el Programa Hábitat, donde su objetivo general es contribuir a superar la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos, apoyando a los habitantes que vivan en **pobreza patrimonial**. En una forma de atención que se llama Promoción del Desarrollo Urbano del programa rector Hábitat, destacan tres acciones:
 - a) Elaboración o actualización de estudios que contribuyan a la superación de la pobreza urbana.
 - b) Capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, en temas relativos a la ejecución del programa.
 - c) Apoyo para la adquisición de lotes de servicios básicos (agua potable, drenaje, electrificación y acceso vehicular), para hogares en situación de **pobreza patrimonial**.

Lo que trasciende es que los municipios son los principales ejecutores de las obras y acciones apoyadas por el Programa Hábitat.

- Otro de los programas que ofrece la SEDESOL respecto a acciones de apoyo en las viviendas, es el Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), que entre otras actividades, puede actuar en todos los casos en que los habitantes de dichas viviendas presenten condiciones de pobreza, rezago social o marginación, independientemente de la cobertura territorial. Resaltan por su importancia dos tipos de apoyo:
 - a) Mejoramiento de la vivienda: construcción de pisos de cemento para eliminar los de piso de tierra, servicio sanitario; fogones altos, estufas rústicas o similares y en muros reforzados y techos.
 - b) Infraestructura social y de servicios: Sistemas para provisión de agua potable, obras de saneamiento, rellenos sanitarios, redes de energía eléctrica, infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre otros). Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros); y de centros comunitarios digitales.

Finalmente, se encuentra el Programa Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, que apoya a los hogares en condiciones de pobreza patrimonial ubicados en asentamientos humanos, para que cuenten con certeza jurídica, es decir, regularizar o escriturar el lote que habitan, a través de un subsidio federal.

Estrategia 4: Fomento y coordinación para la atención a los migrantes

- Para invertir las remesas que llegan del exterior, la SEDESOL cuenta el Programa 3 x 1 para Migrantes, que apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen.
- Por otro lado existe, en el Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT), que se dirigen al Canadá contratados por un período específico. El objetivo del programa es ofrecer una alternativa de ocupación segura y redituable, a los trabajadores agrícolas que se encuentren en un período de desempleo, y vincular la demanda de mano de obra agrícola con empleadores canadienses.
- Para facilitar algunos trámites ante los consulados de los inmigrantes tlaxcaltecas en los Estados Unidos, o para que reciban los familiares de los migrantes asesoría gratuita respecto a las condiciones legales de quién migró, se encuentra la Oficina

de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero. Una de las actividades más importantes es la de servir de enlace o vínculo con la embajada de los Estados Unidos en México, a efecto de facilitar los trámites para que patrones de dicho país puedan contratar a trabajadores agrícolas, profesionistas o de servicios de Tlaxcala. El trámite de visas pueden ser: H2A (Trabajadores agrícolas temporales), H1B (Profesionistas), H1C (Sector salud) o, H2B (Trabajadores no agrícolas).

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

1. Estrategias de desarrollo urbano y rural

En congruencia con la fase diagnóstica de la cual se desprende la problemática concreta del municipio y la región; a continuación se presentan algunas estrategias básicas para fortalecer la estructura territorial en relación con la infraestructura y desarrollo urbano-rural en este municipio, localidades y municipios cercanos con quienes se articulan y dinamizan las actividades socioeconómicas.

Situación problemática 1: Mejoramiento y mantenimiento de caminos rurales

Objetivo: Mejorar y dar mantenimiento a la red de caminos rurales del municipio y aquellos que direccionan los principales accesos y salidas de vehículos automotores de pasajeros y de carga para el traslado de mercancías. En los últimos 5 años, el mantenimiento correctivo y preventivo de los caminos rurales y carpeta asfáltica en el municipio; ha sido nulo, lo que provoca posteriormente altos costos para su recuperación y al usuario mayores costos de traslado y mantenimiento de unidades vehiculares principalmente de carga ligera.

Metas:

1. Dar mantenimiento al menos a 82 kilómetros de carreteras y caminos rurales al interior del municipio.
2. Mejorar 263 kilómetros de caminos y brechas y por la alta actividad agropecuaria en el municipio.
3. Arreglar periódicamente las carreteras pavimentadas para el acceso y salida de productores al mercado local y regional.

Líneas generales de acción:

- Trabajo de gestión del Ayuntamiento con el Gobierno del Estado para el mantenimiento de carreteras y caminos, a través de la SECODUVI para el apoyo en especie o trabajos de recuperación y mejora.
- Adquisición de maquinaria básica para el mantenimiento y mejora de caminos rurales.
- Fomentar la participación empresarial –industrial-, de productores agropecuarios y de la ciudadanía para el arreglo de sus caminos, mediante aportaciones en mano de obra o especie.

Posible financiamiento: Fondos federales (subsidio, transferencia o ayuda), SECODUVI y aportaciones en especie, equipo o maquinaria de empresas de Ciudad Industrial Xicohténcatl III.

Situación problemática 2: Falta de infraestructura del sector turístico

Objetivo: Crear las condiciones en infraestructura para atraer el turismo regional y nacional. Se tiene la riqueza en recursos ecoturísticos, turismo de montaña, ranchos cinegéticos, laberintos y haciendas, pero están desprovistos de infraestructura que favorezca la estancia del visitante.

Metas:

1. Dotar de buenos accesos y servicios a los espacios turísticos del municipio y la región.
2. Fomentar la mejora de las instalaciones, haciendas, accesos, comercios, servicios complementarios y restaurantes para mayor estancia de los turistas.
3. Formar a los dueños de los recursos turísticos en verdaderos empresarios del sector turístico.
4. Capacitar a los dueños de haciendas, espacios ecoturísticos, laberintos y ranchos cinegéticos para mejorar sus instalaciones y brindar mejores servicios al visitante.

Líneas generales de acción:

- Analizar y diagnosticar el potencial turístico de la región.
- Realizar convenios con instituciones del Gobierno del Estado para la mejora de carreteras y caminos.
- Ampliar la promoción a través de la Secretaría de Turismo.

- Acercar capacitación a posibles empresarios locales del sector turístico.
- Ampliar la cobertura de servicios complementarios cercanos al recurso y servicio turístico.

Posible financiamiento: SECODUVI (aportaciones en maquinaria o especie), SECTURE (brindar capacitación y promoción), FOMTLAX, Banca comercial y aportaciones con maquinaria o especie del gobierno municipal.

Situación problemática 3: Diversificación comercial y de servicios

Objetivo: Promover el establecimiento de comercios y servicios para ampliar la oferta de productos, mercancías y servicios tanto en la cabecera municipal como en las localidades del municipio y la región, con la finalidad de generar dinámica interna y evitar la salida de capital a las ciudades comerciales más cercanas como Apizaco, Apan, Hidalgo o Chignahuapan, Puebla.

Metas:

1. Incrementar la cantidad de comercios procurando la diversificación de mercancías ofrecidas.
2. Incrementar el número de servicios que demanda la población y que normalmente son buscados en otras ciudades como Apizaco, Apan o Chignahuapan.
3. Aunque en Tlaxco todavía no hay centros comerciales, es necesario iniciar una política de formación de empresarios locales que promuevan ese concepto de comercio o servicios bajo el esquema de franquicias o novedosas tiendas de autoservicio.
4. Diversificar la oferta comercial y de servicios en los principales centro de población para evitar gastos de traslado y salida de dineros del municipio.
5. Ofrecer productos y servicios a precio competitivo y de calidad con la finalidad de retener al comprador y fortalecer el mercado interno.

Líneas generales de acción:

- Determinar los tipos de productos y servicios que se demandan fuera del mercado local.

- Invitar a comerciantes y prestadores de servicio actualmente establecidos en el municipio a modernizar y diversificar sus mercancías y servicios conforme la determinación anterior.
- Promover la formación de nuevos empresarios locales con novedosos conceptos comerciales bajo la modalidad de franquicias o tiendas de autoservicio.
- Llevar a las localidades la política de modernización y diversificación comercial.
- Ofrecer capacitación para la modernización comercial y de servicios, atención a clientes, mercadotecnia, ubicación y colocación de mercancías y diversificación o cambio de giro.

Posible financiamiento: FOMTLAX, Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Económico o Banca Comercial.

Situación problemática 4: Ampliar la cobertura de servicios públicos

Objetivo: La estructura territorial del municipio tiene por característica la dispersión poblacional y la gran cantidad de localidades rurales, lo que obliga por demanda ciudadana a ampliar la cobertura de los servicios públicos básicos. Sin embargo, cuando se presenta un alejamiento de los caseríos o viviendas con respecto a los centros de distribución de servicios, las posibilidades de abasto se reducen, obligando a los gobiernos a redoblar esfuerzos presupuestales para ampliar la cobertura. Por tanto, aunque es una labor de altos costos por ampliaciones de servicios, es una tarea permanente del gobierno de Tlaxco y con seguridad pendiente por varias décadas más si no se pone tope o freno a nuevas construcciones alejadas de los centros de distribución de los servicios que tienen comportamiento en forma de red o hasta donde es posible acercarlos por el gobierno en turno.

Metas:

1. Ampliar la cobertura de los servicios públicos como: agua potable, alcantarillados y drenajes públicos, alumbrado, recolección de basura, pavimentación, guarniciones y banquetas, parques y jardines, panteones, mercados y rastros.
2. Mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen.
3. Reducir la periodicidad del servicio.
4. Procurar la introducción de material propio de la región para generar empleo, que permita la sustentabilidad, que sea de buena calidad para tener mayor durabilidad

y sobre todo que satisfaga los requerimientos del usuario o ciudadano del municipio.

Líneas generales de acción:

- Identificar zonas con carencia de servicios públicos básicos.
- Localizar zonas con carencia de servicios aunque no sean básicos, que se correspondan con aquellos de competencia municipal.
- Definir una política de cobertura para favorecer la cohesión urbana y penalizar las prácticas irregulares de asentamientos, la dispersión y alejamiento de las mallas urbanas.
- Procurar la calidad de los materiales para la prestación de servicios.
- Mejorar la atención y periodicidad de los servicios públicos municipales.

Posible financiamiento: Fondos federales (subsidio, transferencia o ayuda), fondos concurrentes de los gobiernos estatales y municipales o a través de BANOBRAS, aportaciones de vecinos y empresas ubicadas en el municipio.

Situación problemática 5. Desabasto del agua potable

Objetivo: El servicio de agua potable es un problema tanto de zonas rurales como urbanas, más aun tratándose de un municipio como Tlaxco, donde todavía se considera su cabecera municipal como un centro de población sin las características y dimensiones de ciudad. Por tanto, en toda la región en abasto del agua potable se ha convertido en un problema que ha rebasado los límites de su resolución funcional, convirtiéndose en un verdadero problema político en muchas localidades. El objetivo es resolver el abasto del agua potable en las localidades donde es difícil su dotación, existen altos costos de mantenimiento, extracción, rebombeo o no es óptima su calidad y suficiencia para la cantidad de usuarios que lo demandan.

Metas:

1. Ampliar la cobertura total de abasto de agua en localidades rurales y urbanas de Tlaxco y la región.
2. Mejorar la calidad del vital líquido para evitar riesgos en la salud.
3. Lograr la suficiencia del servicio, disminuyendo la periodicidad en la dotación o aumentando la disponibilidad de los volúmenes por toma de agua potable.

4. Aumentar la cantidad de usuarios que pagan el servicio.
5. Concientizar a la población sobre los riesgos futuros del desabasto, el desperdicio, la contaminación y el mal uso del agua potable.

Líneas generales de acción:

- Realizar un estudio detallado sobre la demanda del servicio y la capacidad de oferta de los sistemas operadores de agua potable en las localidades del municipio.
- Determinar calidad y cantidad de agua requerida actualmente por los centros poblados.
- Identificar con precisión los segmentos de población o zonas habitacionales que carecen del servicio.
- Establecer mesas itinerantes en las localidades para el cobro del agua potable, ofreciendo estímulos de pago, condonaciones o asociarlo a otros servicios administrativos que presta el gobierno municipal para aumentar la captación por el cobro del servicio.
- Iniciar jornadas sobre el uso racional del recurso sea en escuelas, colonias, grupos de vecinos u organizaciones a favor del cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

Posible financiamiento: Fondos federales (subsidio, transferencia o ayuda) y fondos concurrentes de los gobiernos estatales y municipales, CONAGUA.

Situación problemática 6. Reducir los niveles de contaminación de los volúmenes de descarga de las aguas domésticas e industriales desde la Cuenca Alta del Zahuapan.

Objetivo: Incorporar mecanismos para que la emisión de aguas de uso doméstico e industrial, tengan menores niveles de contaminación en su desplazamiento desde la Cuenca Alta del Zahuapan y hacia el sur de la entidad a través del Río Zahuapan.

Metas:

1. Identificar los principales contaminantes derivados de la actividad humana en el municipio de Tlaxco y que sean trasladados a través del río Zahuapan.

2. Determinar los niveles de contaminación de los volúmenes de descarga de aguas residuales domésticas e industriales del municipio de Tlaxco.
3. Conocer a nivel de detalle los efectos provocados actualmente por las descargas contaminantes antes mencionadas.
4. Diseñar medidas para reducir los niveles de contaminación por las descargas antes citadas.
5. Construir sistemas, plantas o mecanismos de tratamiento de las aguas antes de liberarse al cauce del Río Zahuapan.
6. Realizar campañas de difusión entre la población para reducir los niveles de contaminación por descargas de uso doméstico.

Líneas generales de acción:

- Trabajar coordinadamente con la CONAGUA para la caracterización precisa y detallada del problema.
- Diseñar propuestas para reducir los niveles de contaminación por la descarga.
- Involucrar a la sociedad en campañas para disminuir la emisión de agentes contaminantes a través del uso de enseres domésticos que contribuyen a agudizar el problema.
- Hacer un estudio de localización de los lugares más apropiados para construir sistemas tratadores o reductores de los niveles de contaminación.
- Unir esfuerzos intermunicipales para que se reproduzca el proyecto con la participación decidida de los demás municipios que realizan descargas al principal afluente hídrico que atraviesa la entidad y que es receptor de todas las emisiones de agua residual doméstica o industrial.

Posible financiamiento: BANOBRAS y fondos concurrentes de los gobiernos estatales y municipales en trabajos de coordinación intermunicipal.

Situación problemática 7. Asentamientos irregulares y dispersión poblacional

Objetivo: Reducir la cantidad de asentamientos que se asientan irregularmente en zonas no aptas para construcción y que se convierten en islas de viviendas con difícil acceso a la dotación de servicios públicos, infraestructura o equipamiento suficiente.

Metas:

1. Identificar aquellos asentamientos irregulares que generan problemas desintegración y cohesión a la malla urbana principal.
2. Impedir que estas expresiones aisladas de población, se reproduzcan anárquicamente.
3. Diseñar mecanismos para regular, impedir y eliminar la dispersión poblacional con estas prácticas de irregularidad en la vivienda.

Líneas generales de acción:

- Hacer un levantamiento censal de viviendas irregulares.
- Localizarlas geográficamente los asentamientos irregulares y establecer límites o un perímetro urbano secuencial temporalmente hasta donde es permitido el crecimiento físico de la mancha urbana por distintos periodos de tiempo.
- Diseñar mecanismos de control para impedir el crecimiento anárquico de la ciudad.
- Crear instrumentos jurídicos que soporten intervenciones gubernamentales contundentes y definitivas para impedir la ilegalidad de nuevos asentamientos donde no está permitido.
- Lograr el respaldo ciudadano para el respeto a las disposiciones de integración y cohesión de la estructura física de la ciudad o de los centros poblados.
- Reproducir la propuesta en localidades de menos cantidad de población.

Posible financiamiento: Ninguno, sólo recursos técnicos y de gestión de las autoridades municipales y el apoyo del Gobierno del Estado a través de la SECODUVI.

Situación problemática 8. Mayor infraestructura educativa y equipamiento médico

Objetivo: Incrementar los servicios de salud y educación en el municipio y la región. Para tener acceso a ellos, se tienen que recorrer largas distancias.

Metas:

1. Acercar más y mejores servicios de salud y educación a la población de la región de Tlaxco y sus localidades.
2. Aumentar el número de centros médicos especializados en el municipio y la región.

3. Mejorar la calidad de los servicios de salud actuales y perfilar la creación de un hospital regional con especialidades.
4. Crear nuevas escuelas de nivel medio superior y superior para atender la demanda de alumnos egresados.
5. Asegurar la calidad educativa en escuelas secundarias para que el alumno arribe al nivel medio superior y superior.
6. Vincular las carreras que se ofrecen en los centros de educación superior al campo productivo y del empleo conforme la vocación regional.

Líneas generales de acción:

- Gestionar nuevos y mejores centros de salud y educación ante las instancias federales y estatales.
- Identificar y caracterizar con números duros la carencia del servicio de salud en la región de Tlaxco.
- Conocer la demanda educativa de jóvenes egresados del nivel básico y medio superior para justificar la necesidad de crear nuevos centros educativos.

Posible financiamiento: Fondos federales (subsidio, transferencia o ayuda) o inversiones del Gobierno del Estado.

Situación problemática 9. Comercialización de productos locales

Objetivo: Colocar la producción local de Tlaxco y la región en el mercado interno, favoreciendo la actividad primaria y generando una dinámica interna propia para beneficio de productores y consumidores. Entre los principales productos en la región de Tlaxco están granos, lácteos, carnes, artesanías y manufacturas.

Metas:

1. Determinar los volúmenes de producción por tipo de producto.
2. Conocer el destino actual de sus productos.
3. Dar valor agregado a sus productos que sean susceptibles de procesos.
4. Mejorar la presentación mediante procesos de empaque y embalaje para productos terminados.

5. Crear empresarios comerciales para la venta de productos locales bajo modalidades de marca propia.
6. Crear un centro de distribución local, artesanías o productos regionales.

Líneas generales de acción:

- Dar valor agregado a los productos mediante el fomento de empresas agroindustriales o asociación de productores, cooperativas o uniones de productores.
- Modernización comercial mediante incorporación de procesos de empaque y embalaje.
- Crear centros de acopio, frigoríficos o almacenaje.
- Capacitar a productores para ampliar los procesos en la cadena de valor, mejorar sus productos o alcanzar especialización en productos.
- Explorar mercados regionales, nacionales o internacionales en función de la naturaleza y calidad del producto.

Posible financiamiento: FIRCO, SEFOA, SEDECO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA, SEDESOL, NAFIN y FOMTLAX.

2. Estrategias para contribuir a superar los problemas ambientales

En este apartado se describen las diversas estrategias planteadas como alternativas de solución a los problemas concretos en el sector ambiental del municipio de Apizaco; se parte del diagnóstico del sector ambiental previamente expuesto, y, al igual que en el diagnóstico se hace el planteamiento considerando las cuatro agendas ambientales: Agenda Verde, Agenda Gris, Agenda Azul y Agenda Blanca.

A) Agenda Verde

Problema 1: Deforestación y reforestaciones no exitosas en San Agustín Tlaxco y Acopinalco del Peñón, Mariano Matamoros y El Rosario, en donde además se presenta erosión del suelo. Se considera que las principales causas de la deforestación son el sobrepastoreo, la tala clandestina, extracción ilegal de flora, alta incidencia de incendios forestales y el crecimiento de la mancha urbana.

Objetivos

- a) Frenar la deforestación y evitar el cambio de uso del suelo

- b) Frenar la extracción ilegal de especies silvestre
- c) Disminuir el número de incendios forestales
- d) Lograr que las actividades de reforestación y aforestación sean exitosas

Metas

- a) Que los terrenos con vocación forestal no cambien de patrón de uso del suelo.
- b) Disminuir el número de incendios forestales y la superficie siniestrada.
- c) Establecimiento de un vivero municipal.
- d) Lograr la producción de cinco especies nativas adecuadas para los programas de reforestación en áreas de vocación forestales así como para la aforestación de terrenos degradados y áreas urbanas.
- e) Seleccionar dos áreas por año susceptibles de ser reforestadas o aforestadas con especies nativas, asegurando cuando menos el 80% de supervivencia de los árboles plantados.

Posibles fuentes de financiamiento

Es necesario considerar dentro del presupuesto municipal los recursos necesarios para la instalación del vivero. El ayuntamiento debe realizar las gestiones necesarias para tener acceso a recursos adicionales para la producción y operación a través de los fondos de CONAFOR, SEDESOL u otras instancias.

Se debe involucrar a las empresas, comercios, particulares y sociedad en general para que aporten recursos o participen en diferentes etapas del desarrollo del proyecto, desde la producción de planta para atender la demanda, la plantación y el mantenimiento cuando menos un año después.

Este mismo esquema puede seguirse para el caso de las plantaciones en áreas urbanas con esquemas tales como la adopción de un área verde.

Con respecto a los incendios forestales, a través de las Asociaciones de Silvicultores y de CONAFOR se debe buscar financiamiento para el establecimiento de torres de vigilancia que permitan la detección oportuna de incendios forestales y su control de manera rápida.

Líneas de acción

- a) Establecer un sistema de vigilancia y monitoreo de incendios forestales.
- b) Realizar acciones preventivas en las zonas de mayor riesgo (junto a la carretera) como son brechas corta fuego y quemas controladas.

- c) Identificar sitios adecuados para llevar a cabo labores de reforestación o aforestación.
- d) Identificar áreas de reserva o de protección en las que se deberá limitar el proceso de urbanización.
- e) Contactar con instituciones gubernamentales y de educación superior para recibir asesoría sobre selección de sitios de plantación, propagación de especies adecuadas y manejo de las plantaciones, tanto en áreas forestales como urbanizadas.
- f) Establecer un vivero municipal en el que se produzca plantas de especies nativas con características adecuadas para la reforestación o reintroducción en áreas con vegetación natural así como para su uso en áreas urbanas
- g) Promover el establecimiento de UMAS de especies nativas de interés en los ejidos y fortalecer las existentes en la Laguna de Atlangatepec.
- h) Coadyuvar con las autoridades federales en la vigilancia para la protección de las especies

Esquema de funcionamiento de la propuesta

Se deben identificar las áreas adecuadas para realizar actividades de reforestación, especialmente en sitios cuya vocación es predominantemente forestal o que han pasado recientemente de uso forestal a uso agrícola para revertir estos cambios. En estas áreas se deben regular el pastoreo.

Asimismo es necesario identificar áreas que pueden ser declaradas como zonas de reserva ecológica de protección municipal con el objetivo proteger áreas naturales del territorio municipal en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por las actividades humanas, o que requieren ser preservadas y restauradas. Para llevar a cabo el proceso de declaratoria se deberá contar con la asesoría de la CGE y de la SEMARNAT, así como para la elaboración del plan de manejo de cada una de las áreas declaradas.

Es necesario involucrar a diferentes instancias como CONAFOR, SEMARNAT, CGE, SAGARPA, INIFAP e Instituciones de Educación Superior, para que especialistas en manejo forestales, orienten a la población sobre alternativas de manejo forestal para la renovación del bosque y su aprovechamiento sustentable.

Para el establecimiento del vivero municipal se debe elaborar el proyecto ejecutivo en el que se detallan los requerimientos de terreno, instalaciones y programa de producción, mencionando las especies a propagar y sus procedencias.

Elaborar campañas de difusión que fomenten la participación de la población, informándole sobre las bondades y beneficios que proporcionan los bosques como reguladores del ciclo hidrológico y como receptoras de carbono.

El ayuntamiento debe solicitar la participación de la CONAFOR y las Asociaciones de Silvicultores, a través del Consejo consultivo de la UMAFOR 2901 para el establecimiento de un sistema de monitoreo de incendios forestales mediante el establecimiento de torres de vigilancia. Asimismo se debe promover la realización de trabajos de prevención tales como brechas cortafuego, quemas prescritas, y limpieza de predios. En el caso de los terrenos ubicados en la frontera agrícola forestal se debe prohibir las quemas agrícolas promoviendo la incorporación de los esquilmos a los terrenos de labor como abonos orgánicos.

Problema 2: Las áreas de recarga de acuíferos de la zona norte del municipio que aún están bien conservadas, no cuentan con la protección necesaria.

Objetivo: Proteger las áreas naturales de recarga de acuíferos en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados o que requieren ser preservadas y restauradas.

Metas:

- a) Declaratoria de un área natural protegida municipal.

Posibles fuentes de financiamiento

Es necesario considerar dentro del presupuesto municipal los recursos necesarios para la instalación del vivero. El ayuntamiento debe realizar las gestiones necesarias para tener acceso a recursos adicionales para la producción y operación a través de los fondos de CONAFOR, SEDESOL u otras instancias.

Líneas de acción

- a) Promover la creación de áreas naturales protegidas de carácter municipal, mediante el proceso de declaratoria

Esquema de funcionamiento de la propuesta

El ayuntamiento deberá identificar los límites y colindancias de los terrenos a ser incluidos en la declaratoria de área natural protegida de carácter municipal y determinar su estatus de propiedad para, en caso necesario hacer los trámites correspondientes y contar con los títulos de propiedad.

Se deberá buscar el apoyo de la Coordinación General de Ecología para llevar a cabo el proceso de declaratoria de Zona de Conservación Ecológica y la elaboración de su programa de manejo.

B) Agenda Gris

Problema 1: Tiraderos clandestinos de basura en canales y accesos a San Lorenzo Soltepec, Carretera La Unión - San Simeón, carretera Tlaxco - Apizaco, Tepetzala y barranca del rastro en la cabecera municipal. No hay recolección periódica de basura en las rancherías de Ojo de Agua, La Palma, La Rosa, La Ciénega y Capilla de Tepeyahualco; la flotilla de camiones recolectores no ha aumentado en diez años. Quema frecuente de basura en áreas urbanas de la cabecera municipal y en las comunidades: Lagunillas, Unión Ejidal, Mariano Matamoros, Las Vigas, Casa Blanca y El Rosario.

Objetivo

Evaluar y controlar los niveles de contaminación por residuos sólidos del municipio.

Eliminar la quema de basura en las áreas urbanas de la cabecera municipal y sus comunidades.

Metas:

- a) En el corto plazo, establecer un sistema eficiente de recolección de residuos sólidos.
- b) Duplicar la flotilla de camiones recolectores

Posibles fuentes de financiamiento

Considerar dentro del presupuesto municipal los recursos necesarios para la adquisición de nuevos camiones recolectores de basura. Se deben considerar los trámites necesarios ante SEDESOL y SECODUVI. También se puede involucrar a las empresas establecidas en el municipio para que participen como donantes.

Líneas de Acción

- a) Mejorar el mecanismo de recolección de basura.
- b) Ampliar la flotilla de camiones recolectores de basura del municipio
- c) Invitar a los vecinos a limpiar los frentes de sus casas y áreas aledañas.
- d) Hacer participar a la ciudadanía en la limpieza y vigilancia de espacios públicos.
- e) Elaborar, difundir e involucrar a la ciudadanía en un programa de separación de residuos sólidos.

Esquema de funcionamiento de la propuesta

El ayuntamiento deberá revisar y analizar la frecuencia de recolección, rutas y los horarios con el propósito de optimizar el proceso de recolección, manejo y disposición final de residuos sólidos municipales.

Involucrar a los vecinos en las labores de limpieza y vigilancia de espacios públicos mediante programas de participación vecinal, tales como faenas y brigadas. Se debe fomentar la denuncia pública.

Elaborar un programa de separación de residuos sólidos en el que se involucre a la ciudadanía. Es necesario que la separación de residuos sea vista como una fuente potencial de ingresos y no como un gasto extra: Los desechos orgánicos serán empleados para la elaboración de compostas que puede ser utilizada en las áreas verdes del municipio, vendida como abono orgánico para jardines. Se deberán establecer días diferenciados para la recolección y en los camiones no se deberá aceptar ningún residuo diferente al correspondiente.

Es necesario establecer en el Reglamento Municipal la prohibición de la quema de basura así como el mecanismo de sanción y ejercerlo.

Problema 2: En campos agrícolas de los ejidos Unión Ejidal, Mariano Matamoros, El Rosario, San Agustín Tlaxco y Atotonilco, se tiran envases de agroquímicos (pesticidas, fungicidas, insecticidas).

Objetivo:

Mantener sin envases de agroquímicos las parcelas agrícolas de ejidos y particulares.

Metas

- a) En el corto plazo, establecer un sistema eficiente de recolección, manejo y disposición de envases y residuos de agroquímicos.

Líneas de Acción

- a) Implementar el Plan de manejo para los residuos de envases de agroquímicos.
- b) Promover el uso de agroquímicos orgánicos o “verdes

Esquema de Funcionamiento de la Propuesta

El ayuntamiento promoverá el establecimiento de centros primarios de acopio de residuos de agroquímicos y de envases. Esto se debe realizar con la colaboración de los distribuidores de agroquímicos. Los centros de recolección primaria deberán generar los recursos necesarios para el transporte de los envases al centro de acopio manejado por AMIFAC en Huamantla.

En colaboración con SAGARPA, CONAFOR, INIFAP, CGE y las instituciones de educación superior se debe fomentar el uso de plaguicidas orgánicos, así como otro tipo de insumos tales como los abonos orgánicos y composta como fertilizantes de suelos para evitar el alto consumo de agroquímicos.

C) Agenda Azul

Problema 1: Contaminación del agua del río Zahuapan por aguas residuales sin tratar y basura de la Colonia Iturbide y la cabecera municipal. El sistema de drenaje es insuficiente o se hace mal uso de la red. Se presentan descargas de aguas contaminadas provenientes de negocios en drenajes municipales y en cuerpos de agua de jurisdicción federal.

Objetivo

Evitar que el agua del río Zahuapan se ensucie y mantenga al menos los índices de calidad adecuados para uso de riego.

Mejorar el funcionamiento y la cobertura del sistema de drenaje del municipio.

Metas

- a) Contar, en el corto plazo, con los planos actualizados del sistema de drenaje del municipio y el padrón de usuarios.
- b) Mejorar la operación del sistema de drenaje.

Líneas de Acción

- a) El ayuntamiento actualizará y/o elaborará en colaboración con la CGE y SECODUVI los planos actualizados del sistema de drenaje, así como el padrón de usuarios.
- b) En el caso de los usuarios comerciales industriales se deberán establecer los requisitos necesarios para que sus aguas servidas puedan ser descargadas en el sistema municipal de drenaje. En particular se debe asegurar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-1996.
- c) Que la licencia de funcionamiento municipal condicione el cumplimiento de la normatividad ambiental para empresas que descargan a barrancas de jurisdicción federal.

Esquema de Funcionamiento de la Propuesta

La comisión de Agua Potable y Alcantarillado, en coordinación con la Dirección de Obras Públicas y con Apoyo de la SECODUVI deberán mantener un padrón de usuarios actualizado con el objeto de determinar el tipo de usuarios conectados a la red y los requerimientos a cumplir para el autorizar la descarga de aguas residuales a la red municipal.

Asimismo se deberán mantener permanentemente actualizados los planos de la red con el propósito de determinar labores de mantenimiento y áreas de expansión del servicio.

Para el caso de las áreas con uso de suelo residencial se debe limitar su crecimiento a la posibilidad de dotación de servicios y aplicar las políticas de los programas de ordenamiento ecológico y territorial del estado de Tlaxcala. Se debe evitar el uso de canales de riego o de conducción de agua pluvial como drenajes.

Para los usuarios industriales y comerciales se debe condicionar la licencia de funcionamiento al cumplimiento de la normatividad federal y estatal; de igual modo se debe proceder con empresas que descargan a barrancas de jurisdicción federal. En

coordinación con la CONAGUA y la CGE, establecer un mapa de sitios de descarga de aguas residuales, así como establecer las jurisdicciones de inspección y vigilancia y de la normatividad aplicable en cada caso.

Por otra parte es necesario contar con un inventario de los sistemas de tratamiento de aguas residuales existentes en el municipio y evaluar sus condiciones de funcionamiento, eficiencia y capacidades para, en caso necesario establecer un programa para la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en comunidades mayores a 500 habitantes que considere tanto su establecimiento como su mantenimiento en operación adecuada en el mediano y largo plazo.

D) Agenda Blanca

Problema 1: Existe deficiente cultura por el cuidado del ambiente del municipio y en general por los temas ambientales. La participación ciudadana es escasa.

Objetivo

Propiciar la participación ciudadana para que propongan, vigilen y actúen a favor del medio ambiente a través de procesos autogestivos.

Líneas de Acción

Realizar talleres de capacitación con el personal responsable del municipio sobre: Ordenamiento ecológico del estado, Ley de Planeación Federal y Estatal, atribuciones y facultades del COPLADET. (Se da cumplimiento con las estrategias propuestas del problema de crecimiento desordenado de los centros de población).

Establecer los lineamientos para llevar a cabo consultas públicas relacionadas con la planeación territorial, así como generar registros del proceso y que el Ayuntamiento se comprometa a incorporar las opiniones ciudadanas en sus planes y programas de trabajo.

7.4. Servicios públicos eficientes y de calidad

Diagnosis: Urbanización rampante

El estudio de la evolución demográfica de las cabeceras regionales durante los últimos treinta años muestra la consolidación de un sistema de ciudades en Tlaxcala (Flores,

2004), lo que significa también una tendencia a la urbanización de sus principales centros poblacionales y el incremento de la presión sobre diversos sistemas que esto conlleva, entre ellos el de los servicios públicos básicos para la vida urbana. Los centros urbanos de referencia se ven así afectados no sólo por su urbanización interna, sino por las relaciones interregionales que operan el sistema de ciudades y su área de influencia regional.

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

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

En el municipio de Tlaxco

Si bien muy recientemente el municipio no figuraba dentro del sistema de ciudades de Tlaxcala (Flores, 2004), Tlaxco ha tenido un crecimiento urbano importante en las últimas dos décadas; lo que ha originado su inclusión al grupo de cabezas de región liderando la región Norte, dentro de la división territorial del PEOT 2003. Este municipio es el de mayor peso poblacional de la región, al pasar de 33,893 habitantes en el 2000 a 36,506 en 2005.

Al mismo tiempo, es el municipio de mayor extensión territorial del estado, es decir 556.9 kilómetros cuadrados, lo que habla de grandes dificultades para prestar servicios públicos de manera eficiente a una población ampliamente dispersa en el territorio. Si bien su tasa de crecimiento bajó de 2 a 1.3 entre 1995 y 2005, la población que se agrega a la demanda de servicios puede considerarse importante, en relación con las capacidades de respuesta del gobierno municipal. Su amplio alejamiento de los principales polígonos del sistema de ciudades de Tlaxcala influye para que el incremento poblacional esté más asociado a un crecimiento natural de la misma. No obstante, el actual crecimiento igualmente implica una presión adicional a las capacidades de respuesta gubernamental y a la infraestructura instalada, en especial a la población dispersa que casi es la mitad de la municipal; la cual se ubica con un rezago entre bajo y medio, índices altamente asociados a la ausencia de servicios municipales básicos. Esta es la otra cabecera regional donde se diferencia claramente una población urbana y otra rural; aunque en el caso de Tlaxco divide el esfuerzo gubernamental en dos.

De modo que las necesidades de prestación de servicios municipales están muy marcadas por una infraestructura insuficiente. Si bien se requiere de mayor disponibilidad de agua potable es sobre todo la red la que falta. Una mayor cantidad de equipo adecuado para recolectar la basura es indispensable para ampliar las capacidades a través de mayores rutas de recolección. Es preciso ampliar y operar una red mayor de drenaje y alcantarillados. Amén de instalar y mantener un mayor número de luminarias y de fomentar la existencia de espacios de mercadeo. En condiciones de dispersión poblacional, se hace indispensable un mayor cuerpo policiaco para garantizar la seguridad física y de los bienes de una población de difícil acceso.

Al igual que en las otras cabeceras regionales, la contraparte de una demanda acrecentada como la que ha estado surgiendo en este municipio es de capacidades instaladas del gobierno municipal, a las que se les dificulta seguir el paso de las exigencias. Las dificultades para cobrar el servicio del agua potable, por ejemplo, son un claro indicio de que las condiciones actuales de prestación del servicio tienen un impacto negativo en la percepción de los usuarios; allí donde el servicio existe. En el caso de limpia, no se cuenta con el número de camiones necesarios y los que no están en el taller no cubren las especificaciones exigidas por el servicio, como es el caso de las cajas compactadoras que permitan incrementar la capacidad de recolección en las rutas. Lo anterior genera espacios para una iniciativa privada que no se controla. Adicionalmente la disposición final no cuenta con la infraestructura necesaria para minimizar el impacto al medio ambiente, ya sea con la existencia de un relleno sanitario o al menos con una

disposición final compactada con cubiertas de tierra y vegetación. Debido a una recolección insuficiente e ineficiente, se genera una disposición indeseada de los residuos urbanos, yendo a parar en barrancas y lotes baldíos. Esta situación se vuelve acuciante en el caso de las comunidades rurales, donde además la infraestructura urbana dificulta el acceso y la distancia impone elevados costos de transporte. Aunque es sobre todo la dispersión poblacional la mayor restricción a la eficiencia y eficacia de la prestación.

De acuerdo con estudios realizados por El Colegio de Tlaxcala, este panorama deficitario en el municipio es ampliamente compartido por la ciudadanía (Sánchez y Arce, 2009). Ahora bien, el origen del crecimiento de la demanda surge con claridad en las tasas de crecimiento poblacional del municipio, pero, ¿de dónde proviene la dificultad del gobierno municipal para responder de acuerdo a como exige y se merece la ciudadanía? La información disponible apunta a una creciente dificultad financiera, que no tiene nada de casual o espontánea, del gobierno municipal para proveer servicios municipales en todo el territorio municipal y que además sean de calidad. Dicha dificultad se asocia con padrones de usuarios de muy baja calidad que no son confiables por incompletos y faltos de actualización, a veces inexistentes, tarifas obsoletas que no corresponden con la importancia y provisión de calidad de vida que reciben los usuarios a través de los servicios municipales (como lo muestra la ubicación de Tlaxco y 10 de sus comunidades circunvecinas dentro de una categoría de localidad con muy bajo rezago), componendas político-partidistas que impiden la actualización de uno y otras, o bien, falta de regulación de la relación gobierno-ciudadano que implique la prestación de un servicio público y el compromiso de solidaridad social pero también de cumplimiento para evitar las carteras vencidas de los servicios. Todo esto se acompaña por un contexto institucional de escala nacional que, por un lado, dificulta la consolidación de estructuras organizacionales profesionales para garantizar la memoria institucional de los servicios y la implementación de políticas de largo alcance, y por otro, dificulta en el corto plazo negociar la coordinación de actores en la búsqueda de acciones “sinérgicas”. En el caso de Tlaxco, con sus 67 comunidades, requiere de grandes capacidades de negociación y coordinación para hacer de esta heterogeneidad una fortaleza para el gobierno.

Estrategias

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

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

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

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

3.- La efficientización de todos los servicios a vocación comercial, especialmente los que aquí se propone, es la base de las políticas de solidaridad social respecto a los que menos tienen y las relacionadas con el género. Pero especialmente en el municipio de Tlaxco, es la base para impulsar la ampliación de la cobertura de la prestación en un territorio muy extenso.

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

Anteponer lo estratégico a lo contingente

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

En primera, porque es preciso que la estrategia dé resultados lo más pronto posible para generar nuevos resultados; como ampliar la cobertura hacia las localidades rurales. Se han elegido como estratégicos varios servicios por los que el usuario puede pagar hoy día un derecho, por el cual es razonable suponer que espera un servicio satisfactorio. Así empieza el efecto multiplicador de la estrategia: un usuario satisfecho no es moroso, miles

de usuarios cumplidos permiten disponer con tiempo de recursos y generan una regularidad de disponibilidad financiera que posibilita la planeación de las necesidades y la disponibilidad de excedentes para que el servicio se pueda renovar, ampliar y modernizar constantemente. El servicio del agua permite un gran ejemplo: si el usuario no tiene mínimamente agua de manera permanente para que aprecie la acción que el gobierno le propone, ¿por qué se convencería de que además de un mal servicio de agua potable debe pagar el, más caro aún, del saneamiento? Es necesario entonces avanzar por la parte más fácil del sistema. Y a partir de allí avanzar: primero el agua, luego el drenaje, después el alcantarillado y finalmente el saneamiento. La durabilidad de los servicios requiere construirse en el tiempo y sobre nuevas bases. Los estudios de competitividad han acertado en ver que también en los servicios públicos municipales está el desarrollo porque permiten la competitividad económica de los territorios. Se puede vivir sin oro pero no sin agua, la salud depende de una adecuada evacuación de las excreciones y, la seguridad, es la acompañante del aseguramiento del patrimonio más insignificante o de la vida misma.

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

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

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

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

obtendrá gradualmente un servicio menos tandeado y un agua de calidad potable a la salida de la llave. Esto llevará a la posibilidad de financiar paulatinamente las comunidades rurales, para integrarlas a los beneficios de la cabecera y sus comunidades aledañas y dejar de diferenciar entre cabecera y localidades, haciendo del municipio un solo territorio.

Conseguirlo requiere de las siguientes estrategias:

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

Levantar un censo de usuarios.

Cada toma debe corresponder a un domicilio.

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

Poner especial énfasis en los usuarios industriales, por su fácil detección.

2.- Actualizar las tarifas.

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

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

3.- Eliminar la cartera vencida.

Condonando multas y recargos para actualizar las contribuciones.

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

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

Planeando los costos anuales del servicio.

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

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

5.- Generar un área de coordinación entre los diferentes sistemas de agua potable del municipio, para una política de coordinación entre cabecera y comunidades que resulte en el aprovechamiento mutuo de los programas federales de apoyo a la eficiencia recaudatoria.

Drenaje: Actuar para alcanzar la meta

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

Las siguientes estrategias son necesarias:

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

Con tarifas a partir del cálculo del volumen de vertido.

1.1. Complementar el padrón con todo usuario que, no usando el del agua potable, sí descargue sus aguas usadas en la red municipal de drenaje.

Tal es el caso de industriales que tienen su propio pozo, pero que luego utilizan la red municipal de drenaje.

2.- Cobrar el servicio como un derecho aparte.

3.- Desglosar el servicio en el recibo del agua potable.

4.- Implementar el corte del servicio de drenaje a quien no pague el derecho de uso.

Alcantarillado: Resolver otra tarea pendiente

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

1.- Establecer una cuota mínima prorrateable entre la cantidad de usuarios por manzana, para gastos de mantenimiento y desazolve.

2.- Desglosar el servicio en el recibo del agua potable.

Limpia

Este también es un servicio deficitario en el municipio. Y al igual que en el caso del agua potable, su principal problema es la debilidad financiera. Sin resolverlo no se puede incrementar el número de camiones, ni tenerlos equipados con compactadoras, darles

mantenimiento a uno y otro, pagar la gasolina, mantener las estructuras de gestión técnica y de recogedores y choferes que permiten la operación de las diferentes rutas que se siguen en una ciudad. O bien, la operación simple de una disposición final con cobertura de capa de tierra compactada. Estas actividades serán posible de mantener en el tiempo de:

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

Levantar un censo de usuarios.

Cada cuenta debe corresponder a un domicilio.

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

2.- Actualizar las tarifas.

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

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

3.- Eliminar la cartera vencida.

Condonando multas y recargos para actualizar las contribuciones.

Aplicando la suspensión del servicio.

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

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

Planeando los costos anuales del servicio.

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

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

4-B.- Generar un estudio sobre la posibilidad de concesionar el servicio a particulares privados o sociales.

En cuyo caso deben establecerse los principios de igualdad, continuidad y publicidad del servicio.

Resulta imperativo que la concesión no se considere como una fuente de ingreso municipal.

Alumbrado

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

Las estrategias que se recomiendan son:

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

Ritmos y actores

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

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

- a) Trabajar las estrategias por colonias o localidades afines, pero en plazos cortos.
- b) Identificar los líderes de opinión de esos asentamientos.
- c) Trabajar con ellos en primera instancia las estrategias y sus bondades.
- d) Comprometer los programas por resultados tangibles.

- e) Ir implementándolas colonia por colonia o barrio por barrio.
- f) Ir promocionando los logros en nuevas colonias o barrios.
- g) Negociar con industriales la importancia de que asuman su responsabilidad social en el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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

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

Estrategias complementarias

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

Por lo tanto debe considerarse:

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

Actualizando los existentes.

Generando nuevos donde no haya.

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

Creando organismos descentralizados para la gestión de estos servicios.

Efectos multiplicadores

- 1.- Liberación presupuestal por el funcionamiento de los servicios estratégicos propuestos.
- 2.- Creación de una plataforma sinérgica de servicios públicos municipales para el desarrollo. Es decir, no sólo los servicios tenderán a ser autofinanciables sino que se convertirán en indicadores fuertes de desarrollo y para la competitividad del municipio, sino que servirán de base de mayores ingresos para el presupuesto municipal sin violentar el principio de equilibrio fiscal, esto a través de los apoyos federales por la mejora en la recaudación de servicios como el del agua potable.
- 3.- El fortalecimiento de los servicios estratégicos presentados permitirá pasar a la etapa de nuevos servicios públicos estratégicos, tales como el saneamiento, la disponibilidad adecuada de residuos sólidos urbanos y el drenaje pluvial. Todos ellos requieren la base de confianza y cultura de pago que conllevan la prestación eficiente y de calidad de las partes del sistema descritos: agua potable y recolección, por ser financieramente muy exigentes.
- 4.- El éxito de los servicios estratégicos permitirá sostener así nuevas políticas públicas, como la de disminución del impacto ambiental de los servicios urbanos y las de solidaridad social para el apoyo a los más desfavorecidos y vulnerables, por ejemplo, mediante la absorción del pago de esos servicios.
- 5.- Todo lo anterior permitirá dirigir el presupuesto hacia los otros servicios.

7.5. Hacia la gobernanza en la administración pública municipal

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

En este sentido, el municipio de Tlaxco ha planteado estrategias encaminadas a vincular a la ciudadanía con sus autoridades municipales para la búsqueda de soluciones en

temas específicos vinculados, entre otros, con la de Seguridad Pública, Desarrollo Industrial, Comunicación y Vinculación además, de Educación y Cultura que permitan combatir el rezago existente y afianzar la participación de los ciudadanos en cuestiones directamente derivadas de la vida municipal.

Estrategia 1:

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

Objetivos

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

Promover la creación de los Comités de Salud Municipal en todas las comunidades a efecto de ejecutar las medidas de prevención y control de enfermedades contagiosas, mismas que se vinculen con instituciones educativas, centros de trabajo y zonas comerciales de la zona, generando una cultura de salud pública.

Metas

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

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

Los Comités de Salud en las presidencias de la comunidad serán integrados en un plazo de cuarenta y cinco días con representantes de la comunidad, médicos, personal del servicio de salud, instituciones de salud e instituciones educativas.

Posibles fuentes de financiamiento

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

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

Destinatarios

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

Esquema de funcionamiento de la propuesta:

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

Al efecto, dicha Dirección podrá crear un área o departamento de Vinculación Ciudadana como responsable final de la misma. En materia de salud se propone que los comités se integren a las actividades de las casas de salud y de las clínicas del sistema de salud pública.

Estrategia 2:

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

Objetivos

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

Crear Comités de Consumidores en cada comunidad con el apoyo de la PROFECO, con el fin de promover una cultura informada del consumo.

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

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

Metas

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

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

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

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

La creación de Comités de Consumidores en cada comunidad con el apoyo de PROFECO, mediante convocatoria en las comunidades para integrarlos y para recibir capacitación y asesoría en materia de consumo; creando cadenas de consumidores y prestadores de bienes y servicios.

Posibles fuentes de financiamiento

Cada uno de los objetivos y metas establecidos, persiguen la colaboración y participación de los ciudadanos, habitantes y vecinos del municipio con las actividades y acciones del gobierno municipal; sin embargo, se requiere de mecanismos de financiamiento ya que los recursos municipales son escasos y mucho de ello se encuentra comprometido; así se propone que los integrantes del Consejo de Desarrollo Industrial a través de la vinculación con otros organismos, se obtengan recursos para el desarrollo de las actividades propuestas y se organicen los empresarios e industriales en torno a la promoción del mercado interno local con el apoyo de otras estrategias municipales.

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

Destinatarios

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

Esquema de funcionamiento de la propuesta

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

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

Estrategia 3:

El municipio de Tlaxco de igual modo, tiene un rezago principalmente en la incorporación de las demandas, solicitudes y exigencias de los ciudadanos respecto a los problemas derivados de la comunicación y la vinculación más cercana promoviendo una presencia

constante del Ayuntamiento con los ciudadanos; por ello, el presente apartado se centra en proponer mecanismos de participación directa con el Ayuntamiento en dichos temas.

Objetivos

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

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

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

Efectuar el nombramiento de Cronista Municipal con el fin de alentar el proceso de registro histórico de los principales acontecimientos de cada una de las comunidades y del municipio.

Metas

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

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

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

El Día Ciudadano en las principales comunidades operará para que cada mes se presente el Ayuntamiento en cada comunidad con el fin de recibir las demandas, peticiones y

solicitudes de manera directa junto con los integrantes de la Presidencia de Comunidad y se vincule directamente el gobierno municipal con el Ayuntamiento.

El nombramiento de Cronista Municipal se efectuará a través de una convocatoria en donde se establecerán las bases y requisitos que permitan reconocer la trayectoria y capacidad de quien sea el cronista, a efecto de que se realice un trabajo formal de registro histórico de los principales acontecimientos de las comunidades y del municipio; mismo que podrá publicarse periódicamente a través de los medios de comunicación institucional del ayuntamiento.

Posibles fuentes de financiamiento

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

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

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

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

Destinatarios

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

Esquema de funcionamiento de la propuesta

Para el caso de la participación ciudadana, se propone que la Dirección de Desarrollo Social se encargue de la dirección, gestión, administración y vinculación de todos los

consejos y comités ciudadanos que el Ayuntamiento tiene obligación de crear y de aquellos derivados de las presentes estrategias.

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

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

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

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

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

Estrategia 4:

Finalmente, el municipio de Tlaxco también manifiesta un rezago en la incorporación de las demandas, solicitudes y exigencias de los ciudadanos respecto a la educación y la cultura por lo que es necesaria una presencia constante del Ayuntamiento con los interesados; por ello, esta estrategia se centra en proponer mecanismos de participación directa con el Ayuntamiento en dichos temas.

Objetivos

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

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

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

Establecer el Concurso "Regidor por un Día" dirigido a alumnos de las instituciones educativas de la municipalidad, quienes ganarán el derecho a participar en una sesión de

cabildo en las instalaciones municipales mediante un ensayo sobre lo que debe ser un regidor.

Metas

A partir de la intervención del Ayuntamiento:

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

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

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

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

Posibles fuentes de financiamiento

Cada uno de los objetivos y metas establecidos, persiguen la colaboración y participación de los ciudadanos, habitantes y vecinos del municipio con las actividades y acciones del

gobierno municipal; sin embargo, se requiere de mecanismos de financiamiento ya que los recursos municipales son escasos y mucho de ello se encuentra comprometido, por ello se propone que se invite a las distintas empresas de la región para que patrocinen las acciones municipales, los que incluirán sus marcas y la leyenda de empresa socialmente responsable –ESR.

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

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

En igual sentido, respecto del Premio Municipal en que otorgarán becas académicas se propone que sean patrocinadores, empresarios e instituciones educativas asentadas en el municipio las que otorguen. Por cuanto hace al concurso de *Regidor por un Día*, se propone que se conforme un jurado de académicos, juristas y servidores públicos para que determinen a los ganadores.

Destinatarios

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

Esquema de funcionamiento de la propuesta

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

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

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

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

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

En atención de los cambios producidos en el escenario de las relaciones intergubernamentales en las últimas décadas y la tendencia progresiva en la recuperación de competencias del orden de gobierno municipal se puede prever una revitalización de los espacios de participación de los grupos sociales proactivos en el desarrollo municipal.

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

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

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

Diagnóstico

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

El gobierno municipal se encuentra ante una realidad llena de contradicciones. Se han acrecentado las presiones sociales para que dé respuesta a una demanda social mucho más diferenciada y segmentada que se moviliza desde diversos ámbitos para encontrar solución a sus problemas inmediatos. Sin embargo, las finanzas municipales son completamente insuficientes para tan siquiera mantener y/o acrecentar la operación del sistema de los servicios públicos que por ley tiene obligación de administrar: mercados, agua potable, transporte, drenaje, seguridad pública entre los más demandados. No se advierte pese a la declaración de buenas intenciones plataformas de conexión entre las demandas sociales y el sistema de respuestas institucionales.

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

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

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

trasgresión de las autonomías municipales sino de la falta de un alineamiento real de las acciones públicas gubernamentales.

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

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

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

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

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

Los programas de acción gubernamental que ponen en marcha las administraciones municipales están fincados en una errónea concepción del papel del gobierno municipal.

Algunas veces se percibe que las administraciones municipales gobiernan más en la coyuntura afrontando la contingencia que aplicando y proyectando las concepciones y los compromisos establecidos en el propio Plan de desarrollo municipal.

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

Los sistemas de monitoreo y evaluación están en consecuencia ausentes en las estructuras de los planes municipales. Esto no es una circunstancia aislada o una omisión ingenua. Hay que advertir que sigue predominando en los gobiernos municipales la idea peregrina de que la planeación es un ejercicio innecesario y por otro lado una exigencia legal a la que hay que darle trámite y has ahí. A esta percepción errónea también ha contribuido la influencia de la gerencia pública en el ejercicio de las administraciones municipales. Sin embargo, la incorporación acrítica de la planeación estratégica a ciertos modelos de gestión de los gobiernos municipales has contribuido en algunos casos a elevar la racionalidad burocrática pero a su vez y paradójicamente a distanciado crecientemente al funcionariado municipal de las aspiraciones y de las demandas sociales. Se ha pretendido inclusive entrar a la ola de las certificaciones de las normas que se han puesto de moda en la última década. Este esfuerzo inclusive ha llegado en algunos casos a la búsqueda de certificaciones internacionales en la gestión de su proceso administrativo.

Problemas Estratégicos

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

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

- a) Si el sistema de planeación democrática se pusiera en operación de acuerdo a las leyes de planeación estatal y a los correspondientes reglamentos de planeación que rigen y norman a los COPLADES y a los COPLADEMUN estaríamos advirtiendo gobiernos municipales

obligados a incorporar cotidianamente la participación social en la toma de decisiones.

- b) Esta circunstancia conduciría al funcionariado municipal a diseñar proyectos de acción con las demandas directas de los ciudadanos y les acorta el margen de maniobra para entrar en componendas o pactos con grupos de presión que de manera cotidiana asaltan.
- c) De este modo el sistema municipal de planeación democrática es uno de los obstáculos al funcionamiento del sistema municipal de complejidades.

En la perspectiva del ciclo de la planeación (formulación, implementación, seguimiento, evaluación y retroalimentación) se registran deficiencias graves en cada una de las fases. En el caso del diseño la actitud generalizada y la costumbre arraigada de las administraciones municipales de la contratación de consultorías a las que se les encarga la formulación del plan. Son muy excepcionales los casos en los que en seno de las administraciones municipales existe el capital profesional para emprender endógenamente y a partir de los ordenamientos reglamentarios del COPLADEMUN la elaboración del plan.

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

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

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

bien el plan municipal no rige como el mapa de orientación de las acciones gubernamentales.

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

Estrategia 1: Conformación de la Estructura del Sistema de Planeación

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

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

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

Programa de Modernización de los Servicios Públicos.

Programa Sectorial de Fomento Económico y Empleabilidad.

Programa Sectorial de Bienestar Social

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Programa sectorial de Fomento y Promoción a la Salud Comunitaria

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

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

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

Estrategia 3.- Conformar un Sistema Municipal de Participación Ciudadana

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

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

Fuentes de Información

- Acosta, Roberto (1991). *La vegetación del estado de Tlaxcala*, México. Jardín Botánico Tizatlan-Gobierno del estado de Tlaxcala. No. 6. Tlaxcala
- Arellano Gault, David (2004). *Gestión Estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. FCE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). (2003). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa-Premio GyGL-CIDE, México.
- CGE, 2005. *Diagnóstico de Saneamiento en el Estado Tlaxcala*. Presentación Power Point. Disponible en: <http://www.ccbalsas.org.mx/GruposConsejo/GrupoEspeSaneamiento/Diagnosticos/DiagnosticodeSaneamientoTlaxcala.pdf>
- CONEVAL (2005). *Mapa de Pobreza por ingreso y rezago social 2005*. en <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp>
- CONEVAL (2009). <http://www.coneval.gob.mx./coneval12/htmls/publicaciones>. (21/09/09).
- Cortez, Héctor y José Dionicio Vázquez (2008). *Grupos focales en Tlaxco, los días: 23 de mayo y 26 de junio con Regidores y Presidentes de Comunidad*, Tlaxco, Tlaxcala
- Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala y El Colegio de Tlaxcala, A. C. (2007). *Diagnóstico situacional del Estado de Tlaxcala*. CES-COLTLAX, San Pablo Apetatitlán.
- CONAPO (2000). *Índices de Intensidad migratoria por estado*, México.
- Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala. (2008). *Plan estratégico por regiones del estado de Tlaxcala*. CES-COLTLAX, San Pablo Apetatitlán.
- Comisión Nacional del Agua. 2009. *Resumen del universo de usuarios*. Documento de trabajo. Gerencia Estatal en Tlaxcala, Subgerencia de Administración del agua.
- Dirección Estatal de Empleo del estado de Tlaxcala (2005). Datos de trabajadores asignados a Junio del 2005. Secretaría Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (SEPUDE).
- Financiera Rural. 2009. Página Web <http://www.financierarural.gob.mx/APOYOSPRODUCTORESINTERMEDIARIOS/Paginas/ApoyosaProductoreselIntermediarios.aspx> consultada el 25 de septiembre de 2009.
- FONAES. 2008. *Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad*, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2008 (décimo tercera sección), 113 p.
- Flores, Sergio (1993). *Desarrollo Metropolitano. Análisis y perspectivas*. BUAP, México.
- Flores, Sergio (2004). *Sistema de ciudades y desarrollo regional en el estado de Tlaxcala, 1970-2000*. BUAP-CONACYT-COLTLAX, Puebla.
- Flores, Sergio (2007). *Megalópolis de la Región Centro de México. Evolución, cambio territorial y perspectivas*. BUAP, Puebla.
- García del Castillo, Rodolfo (1995). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte 1*. CIDE, Documento de trabajo no. 31, México.
- Gobierno federal. (2008). *Programa municipal de protección al ambiente de Tlaxco*. SEMARNAT, versión digitalizada.

- Gobierno del estado de Tlaxcala (2003). Programa estatal de ordenamiento territorial (PEOT). Documento interno.
- Gobierno del estado de Tlaxcala (2009). *Municipios: Tlaxco. Portal del gobierno del estado*. Disponible en: <http://www.tlaxcala.gob.mx/municipios/tlaxco/index.html>
- INEGI (2005). *II Censo de Población y Vivienda, 2005*, México.
- INEGI (2000). *XII censo de población y vivienda, 2000*. México.
- _____ (2007). *Sistema para la consulta del Anuario Estadístico Tlaxcala. Edición, 2007*. Disco Compacto.
- _____ (2008). *Anuario estadístico. Tlaxcala 2008*. Tomo I, México.
- INEGI (2001). *Anuario estadístico Tlaxcala*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Gobierno del estado de Tlaxcala. Aguascalientes, México.
- INEGI (2002). *Anuario estadístico Tlaxcala*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Gobierno del estado de Tlaxcala. Aguascalientes, México.
- INEGI (2006). *Anuario estadístico Tlaxcala*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Gobierno del estado de Tlaxcala. Aguascalientes, México.
- IMCO (2008). *Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro. Índice de competitividad estatal 2008*, Instituto Mexicano de la Competitividad, México, D. F., 505 p.
- INEGI (2009). *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. Consulta interactiva de datos. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp>
- INEGI. (2007). *Anuario estadístico Tlaxcala*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Gobierno del estado de Tlaxcala. Aguascalientes, México.
- INEGI. (2008). *Anuario estadístico Tlaxcala*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Gobierno del estado de Tlaxcala. Aguascalientes, México.
- Jiménez, Raúl y Adrián González Coords.) (2008). *La migración de Tlaxcaltecas hacia Estados Unidos y Canadá. Panorama Actual y Perspectivas*. COLTLAX/UAT/SEPUEDE. Tlaxcala.
- Ledezma, Jacqueline (2002). *Evaluación de las aves canoras, de ornato y cinegéticas del estado de Tlaxcala*. Memoria de titulación, Biología Agropecuaria. Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.
- Pérez, Alfonso et al. 2009. *Finanzas populares para emprendimientos productivos de la población rural en Tlaxcala (período 2004-2008)*, El Colegio de Tlaxcala, A. C. y USAID Proyecto AFIRMA, en prensa.
- Ramírez, Alfredo y Campos, Roy. (1997). *Encuesta nacional de gestión municipal 1993: informe metodológico*. CIDE, Documento de trabajo no. 51, México.
- SAGARPA. 2009. Página Web www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/boletinpatmir/index.htm consultada el 23 de septiembre de 2009.
- Salazar, Julián et al. (1990). *Desarrollo, Administración y Planeación Municipal: "La Experiencia del Estado de México"*. UAEM-UAM-IAPEM, Toluca.
- Sánchez, María de Lourdes y Arce, Mercedes (2009). Base de datos de Tlaxcala.
- Santacruz, Noé y Espejel, Adelina (2004). *Los encinos (Quercus) de Tlaxcala, México*. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Tlaxcala. 83 pp.

- SEDESOL (2009). Página Web www.sedeol.gob.mx consultada el 15 de septiembre de 2009.
- Secretaría de Economía (2009). Página Web www.economia.gob.mx consultada el 17 de septiembre de 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa 3x1 para Migrantes”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa 70 y más”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa de Empleo Temporal (PET)”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa Hábitat”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). “Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)”, en www.sedesol.gob.mx. Fecha de consulta 16 de octubre del 2009.
- SEMARNAT (2008). *Programa municipal de protección al ambiente de Tlaxco*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Tlaxcala, México. 46 pp.
- Síntesis (2009). “Urgen abrir decreto para concesiones de transporte”, en Diario Síntesis de Tlaxcala, Sección Región Tlaxcala, p.3, del martes 6 de octubre de 2009, Tlaxcala.
- Síntesis (2009). “Obtienen los tlaxcaltecas hasta 30 mdd en Canadá”, en Diario Síntesis, del viernes 28 de agosto del 2009.

Anexo

Instituciones, organismos y programas principales con servicios dirigidos a Mipymes

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

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

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

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