



Plataforma Estatal

Resumen Ejecutivo

Febrero 2010



Contenido

Introducción	2
Estado de Derecho – Orden y Respeto	3
Visión	3
Diagnóstico	3
Estrategias.....	6
2. Desarrollo Económico	11
Visión	11
Diagnóstico	12
Estrategias.....	18
3. Desarrollo Humano y Social.....	23
Visión	23
Diagnóstico	24
Estrategias.....	31
4. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	36
Visión	36
Diagnóstico	36
Estrategias.....	40
5. Buen Gobierno.....	43
Diagnóstico	43
Visión	44
Estrategias.....	44



Introducción

La presente plataforma representa una descripción de lo posible. Una visión de éxito para el Estado de Chihuahua en donde desde el Ejecutivo Estatal se generan las oportunidades necesarias para que los habitantes del Estado desarrollen su potencial en un ambiente de orden y respeto.

El Partido Acción Nacional realizó la presente plataforma de forma incluyente, atendiendo las demandas ciudadanas de un gobierno más efectivo pero sobretodo responsable ante la ciudadanía con acciones que tengan resultados medibles y evaluables.

Para la realización de la plataforma se partió de la base de una serie de foros regionales en donde se recabaron las propuestas de los ciudadanos de las diversas regiones del Estado. Adicionalmente se llevaron a cabo mesas de trabajo con expertos en los temas.

Posteriormente se hizo un análisis integral con el objeto de crear políticas transversales que le dan estructura y coherencia a la presente plataforma y generan una propuesta de gobierno efectiva y eficiente en cuanto a la organización del gobierno y el manejo de los recursos.

La plataforma considera las acciones del ejecutivo dentro de los parámetros del bien común y la sostenibilidad. Buscando la mayor participación de la ciudadanía en el quehacer gubernamental, sobre todo a la hora de evaluar los resultados del accionar del gobierno.

Se define un rumbo claro para mejorar la libertad y seguridad en el Estado a través de políticas incluyentes de largo plazo que generen un desarrollo humano sustentable que mejoren la calidad de vida de los habitantes del Estado.

La propuesta esta integrada por cinco grandes rubros: Estado de Derecho, Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Social, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; y Buen Gobierno. Que a su vez se subdividen en tres grandes apartados:

1. Diagnóstico, el cual describe brevemente la situación del Estado. Como se verá más adelante, el diagnóstico nos muestra una imagen desoladora de lo que ha sido resultado de una falta de liderazgo y estrategias concretas por parte del Gobierno Estatal en los últimos años. El Estado de Chihuahua se encuentra a la deriva, y como en cada uno de los temas se señala, ha venido perdiendo importancia a nivel nacional.
2. La Visión describe el resultado al que se desea llegar al final de la administración.
3. Las Estrategias son el como se va a llegar a este resultado y representan la conceptualización del camino a seguir



Estado de Derecho – Orden y Respeto

Aquellos que desean dar su libertad a cambio de ganar seguridad, no van a tener, ni merecen ninguna de las dos.

- Benjamin Franklin.

En materia de seguridad la situación en el Estado ha empeorado en estos últimos años. Se encuentra fuera de control. Lo anterior es reflejo del descuido y la falta de estrategias integrales y coordinadas tanto para prevenir como para resolver las violaciones a la ley.

Ante un escenario tan desalentador como el que se vive actualmente en el Estado, la seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales o delictivas a todo el proceso de justicia, sino desde una comprensión que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las diferentes instituciones políticas, económicas y sociales en el Estado, que derive en políticas públicas transversales que logren la coordinación del gobierno para el logro de soluciones de raíz.

Visión

Recuperar el estado de derecho mediante la construcción de instituciones eficaces, eficientes, confiables, integradas por hombres y mujeres con valores, comprometidos en el servicio público, con capacidad y actitud profesional con pleno respeto a los derechos y con un gran compromiso de lealtad hacia la sociedad. Incluyendo de forma transparente y abierta la participación ciudadana.

Diagnóstico

El interés por el tema de la Seguridad Pública constituye uno de los tópicos más relevantes de la agenda pública Estatal, sabemos que es ya un asunto que rebasa el ámbito gubernamental y se instala en la opinión pública como un asunto de todos sin excepción. Uno de cada cuatro ciudadanos ha sido afectado de forma directa por la delincuencia y 1 de cada 2 de forma indirecta. Se estima que un 83% de los delitos no son denunciados. Adicionalmente 3 de cada 5 víctimas califican de mala la atención de las autoridades¹.

El problema de la inseguridad como un asunto de alta prioridad demanda, para su solución definitiva, la participación de los actores sociales en conjunto, sin embargo es y seguirá siendo una responsabilidad que debe encabezar el Gobierno, que debe seguir siendo una obligación que consiste en preservar el orden, la seguridad y la paz que hagan posible

¹ Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (2009), Congreso del Estado de Chihuahua – Comisión de Seguridad Pública (2007).



el desarrollo de las comunidades, el crecimiento económico y todas las actividades y manifestaciones políticas, sociales y culturales de sus habitantes.

Uno de los mayores retos que enfrenta la administración pública en todos sus niveles es hacer frente a la violencia y a la inseguridad, ya que las corporaciones policiacas de los diferentes órdenes de Gobierno se han visto rebasados por la delincuencia cada vez más organizada, audaz y poderosa. Adicionalmente el sistema de justicia no responde a las necesidades actuales del Estado y reflejo de ello es que Chihuahua es el segundo Estado con menor índice de eficiencia en la ejecución de sentencias².

La inseguridad y la delincuencia primaria y organizada quebrantan el Estado de Derecho porque atentan contra la racionalidad democrática, golpean la confianza en los gobiernos y debilitan sus instituciones. Por otro lado, el efecto negativo que causan en la economía es incuestionable pues desalientan la inversión, incrementan el costo de la vida por zona de incidencia criminal, conducen a una mala asignación de recursos y aumentan la desigualdad de la distribución del ingreso, entre otras.

El Estado cuenta con 4,228 policías preventivos, esto es 1.3 por mil habitantes cuando la recomendación internacional es 2.5 por mil habitantes³. La CIPOL cuenta con 283 elementos lo que significa un 6% de la fuerza municipal por lo que su presencia en los municipios es irregular además de que duplica funciones y competencias por encontrarse sin un mandato legal⁴. Ante lo anterior, la más peligrosa de la criminalidad es la que se organiza, y dentro de esta la que emplea tecnología avanzada que le permite, cara a cara, desafiar de igual a igual al Estado y sus instituciones y en ocasiones superándolo porque la aplicación obsoleta de los ámbitos de competencia opera a favor de la propia delincuencia.

Es decir que en la realidad no hay colaboración que rinda frutos para abatir la eficaz organización con la que actúa el crimen del cual sobresalen cuatro áreas; la del robo de automóviles, particularmente ligado al tráfico de droga en el interior del Estado y en el cruce fronterizo; los homicidios por ejecución, también ligados al narcotráfico y que siempre quedan en la impunidad y en la oscuridad. Por otro lado la existencia de sicarios, donde opera una red altamente calificada y profesional, y además el secuestro que se ha incrementado en índices alarmantes.

El crecimiento exponencial del narcomenudeo hoy constituye uno de los más grandes problemas de seguridad, salud, delincuencia, agresión a niños y jóvenes, sin importar condición ni estrato social. Se puede afirmar que las redes del narcomenudeo en las principales poblaciones del Estado son más poderosas en números y recursos que los propios del Estado y los Municipios. Lo más grave es cuando la colusión de estas redes se ahonda en la

² Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2008).

³ United Nations Office on Drugs and Crime, Centre for International Crime Prevention (2008).

⁴ Secretaría de Seguridad Pública Estatal, Chihuahua (2009).



corrupción de la autoridad, además sabemos que en Chihuahua no existen instituciones públicas que se encarguen en forma sistemática de rehabilitar a las verdaderas víctimas

del narcotráfico, si las adicciones son un problema de salud pública, la responsabilidad del Gobierno es ineludible.

Las redes de la prostitución, particularmente la que involucra a menores de edad, también han crecido considerablemente. El fenómeno moderno de la prostitución impersonal, a través de celulares, anuncios en la prensa que se autodefine como decente, está claro que atrás de esta prostitución hay un fenómeno de corrupción de la juventud, que debe ser encarado con una visión sociológica avanzada.

Los más graves actos de delincuencia, feminicidio, secuestro, narcotráfico y homicidios por ejecución, no reciben la sanción y el castigo previstos en las leyes. Existe también la impunidad que protege a los funcionarios ó exfuncionarios públicos donde no se ha hecho lo suficiente para erradicarla y mientras no se cumpla a cabalidad la ley, existe una muy clara invitación a que el crimen paga y paga bien, y con ello, abrazar las oportunidades de obtener finalidades transgrediendo el orden jurídico.

La comercialización del alcohol está sujeta a una normatividad obsoleta que permite la discrecionalidad y la corrupción de las autoridades, y que aumenta cada día el comercio alternativo ilegal y clandestino. El promedio de licencias para venta de bebidas alcohólicas en el Estado por mil habitantes es de 1.3 por encima de las recomendaciones internacionales⁵ sin tomar en cuenta los permisos de venta de cerveza de los cuales no hay un control estatal confiable.

La ausencia real de coordinación entre los diversos órdenes de Gobierno. Para el ciudadano el Gobierno es uno y entiende poco de las competencias del Municipio, Estado ó Federación. Ese ciudadano sabe y sufre en las esquinas de su colonia algunos de los fenómenos antes descritos y se percata de que muy poco se hace al respecto. Esto crea una sensación ó estado de ánimo de que no hay quien resuelva con prontitud y eficacia el reclamo de la seguridad. Mientras esto no se satisfaga, vanos serán todos los esfuerzos para resolver estos reclamos.

La Secretaria de Seguridad Pública padece un grave problema derivado de su deficiente marco legal y constitucional, se impone por ende, revisar su ámbito normativo para trazarle bien su tarea esencial.

Los problemas estructurales, técnicos y operativos de los modelos de prevención del delito, procuración y administración de justicia impactan al sistema penitenciario que se tra

⁵ National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (2009).



duce en sobre población, en violación a los derechos fundamentales de los internos y en el fracaso de la prisión como forma de resarcir a la sociedad por la violación de los derechos jurídicamente tutelados y cuya finalidad constitucional es la readaptación social. Estos

problemas requieren medidas encaminadas a fortalecer lo que se conoce como prevención secundaria, es decir, aquella que se emprende para la correcta readaptación, rehabilitación y reinserción social de quienes han purgado una pena de prisión.

Estrategias

Marco Jurídico

Es necesario reorientar la función de la Secretaría de Seguridad Pública enfocándola al diseño de políticas de Seguridad, este nuevo diseño obviamente va a autogenerar obligaciones públicas pero también le va a dictar las tareas de gestión para vertebrar consensos y acuerdos interinstitucionales con otros poderes u órdenes de gobierno que permitirán al Estado recobrar su papel rector en materia de Seguridad, produciendo de paso el cambio de actitud de la sociedad para que colabore. La actitud cambiará cuando el Estado se vea eficaz y suficiente.

La Secretaría debe abocar sus recursos a las labores de inteligencia, sólo así puede contribuir a la toma de decisiones para romper la columna vertebral de la inseguridad, lo que debe ir aunado a una gran voluntad política estatal de marchar en esa dirección. Por lo que es necesario generar programas de prevención y rehabilitación de amplio alcance y de largo plazo.

Bajo este concepto se propone una revisión integral de la normatividad existente, para crear un moderno marco jurídico en el cual se fundamenten políticas y acciones de la seguridad pública. En particular implementar la actual reforma legal de forma gradual iniciando por los delitos culposos, esto es los menos graves para avanzar hacia delitos más severos.

Una política sobre seguridad pública debe tener como premisa fundamental garantizar la paz y el bienestar social, mediante una correcta y planeada aplicación de su presupuesto, coordinación interinstitucional, participación ciudadana y definición de competencias entre los distintos órdenes de Gobierno, por lo que se propone una reestructuración de la organización actual con el objeto de generar una mejor coordinación al interior del gobierno estatal y con los demás órdenes de gobierno. Lo que apoyará la mutua colaboración entre autoridades de los tres niveles de gobierno para el diseño de políticas de seguridad pública.



Cobertura Policial

Con el objeto de aumentar la cobertura de la policía, se propone fijar criterios generales para precisar con categoría de políticas prioritarias en los programas de los tres niveles de gobierno la suficiencia de recursos presupuestales dirigidos a la seguridad pública.

De igual forma es necesario reorganizar la policía ministerial para que cuente con los elementos tanto humanos como materiales para la realización de su labor de investigación generando equipos especializados por tema.

Es necesario optimizar el estado de fuerza policial conforme a la densidad demográfica, a las demandas de la población, problemática actual, tipo e índice de delincuencia y recursos presupuestales, de acuerdo a los estándares internacionales.

Infraestructura para la seguridad pública

Fortalecer el presupuesto destinado a la infraestructura y el equipamiento requerido por la institución de seguridad pública, para el mejor desempeño de sus funciones. Estableciendo criterios y alternativas de financiamiento conjunto con los tres órdenes de gobierno.

Se propone también, elaborar un programa de inversión prioritaria integral en aquellas zonas de alto riesgo, según determine la estadística delictiva. Así como, incentivar la participación del sector privado para participar en la rehabilitación de las zonas deprimidas con inversión.

Se instalará y operará un sistema de información sobre seguridad pública con el objeto de suministrar, intercambiar y sistematizar información con otras instituciones de los tres niveles de gobierno, mediante tecnología que facilite su rápido acceso.

Se propone generar un área de inteligencia que analice la información disponible sobre parámetros de incidencia delictiva e infracciones, para identificar y recomendar el armamento y equipo que proporcione la mejor capacidad de respuesta, a través de un ciclo básico de inteligencia:

- 1.- Planeación de obtención de la información
- 2.- Recolección de la información
- 3.- Análisis de la Información
- 4.- Explotación de la información



Estableciendo lineamientos y procedimientos para incorporar a la institución de seguridad pública los avances tecnológicos que se utilicen a nivel internacional.

Incidencia delictiva

Es primordial abatir la incidencia delictiva e infracciones, a partir del estudio de sus causas y efectos, tipos y ubicación de fenómenos delictivos. Lo cual permitirá ampliar la cobertura policial preventiva, a través de mejoras en su capacitación, adiestramiento, desempeño y profesionalización de las acciones policiales preventivas. De igual forma se propone am

pliar desde la prevención hasta la persecución del delito los sistemas de inteligencia, de forma que se cuente con expedientes por zona.

Se propone mejorar la información con las procuradurías tanto estatal como federal de la incidencia de denuncias y querellas, para elaborar programas específicos relativos a delitos violentos. Así como utilizar la coordinación para la vigilancia preventiva en zonas de alta dinámica en la incidencia delictiva a fin de disuadir las conductas delictivas. E identificar los tipos de delitos de mayor frecuencia y su dinámica, con el propósito de determinar las técnicas policiales más adecuadas para combatirlos.

Condiciones y riesgos laborales

Se elevará y dignificará la calidad de vida y condiciones de trabajo de los miembros de las fuerzas de seguridad, mediante la implementación de un régimen laboral que contemple percepciones justas y prestaciones sociales acordes al grado de riesgo.

Se plantea elaborar y homogeneizar en el Estado el marco de reglas de conducta policial, que señalen estímulos, reconocimientos, recompensas y sanciones, atendiendo al grado de lealtad y eficacia mostradas en el servicio y en el respeto a los derechos humanos. Así como la institucionalización del servicio civil de carrera policial.

Capacitación

Es indispensable mejorar el nivel de capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad estatales y municipales para lo que se propone diseñar e impulsar la carrera policial profesional en sus diferentes tipos y funciones en coordinación con las autoridades educativas y los gobiernos municipales. Así como diseñar planes y programas de estudio que auspicien la carrera civil y su profesionalización.

Se creará y aplicará un programa de investigaciones interdisciplinarias que apoye la evaluación del perfil y los indicadores de calidad en el trabajo, con el objeto de una mejora continua y profesional en el desempeño de su actividad policial.



Prevención

Más allá del endurecimiento de las penas se debe generar una política pública integral para la detección, disuasión y prevención del crimen. Que evite la comisión de conductas infractoras y delictivas, y propiciando la reincorporación a la vida social y productiva de los adultos y menores detenidos.

El 54% de las víctimas son atendidas por policías u oficiales de tránsito, de ahí que el Municipio debe ser el eje principal de la prevención ya que el Municipio es más cercano a la gente, pensar que un cuerpo policiaco estatal puede lograr la prevención es estar hablan

do de un ejército tan grande que sería impagable con los recursos del Estado⁶. Por lo que se propone una muy cercana colaboración con los cuerpos de seguridad municipales.

Los cuerpos de seguridad pública deben desarrollar mecanismos de control, evaluación, atención y prevención para promover una convivencia armónica, generando nuevas formas de acción policial que creen en la conciencia de los ciudadano una obligación para ejercer sus derechos, deberes y responsabilidades sociales conforme a los requerimientos del bienestar individual y colectivo.

Se plantea elaborar programas de prevención de conductas infractoras y delictivas, que incluya diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción que contengan el delito en su ejecución a corto, mediano y largo plazo. Así como programas de comunicación social que oriente a la población en materia de medidas preventivas, lugares que de acuerdo a los índices delictivos se consideren zonas geodelictivas peligrosas y difundir sus derechos como víctimas del delito.

La policía debe buscar una alianza estratégica con la población civil y todos los actores sociales, públicos y privados corresponsables de la construcción de una cultura de la legalidad, acciones en las cuales debe tener una participación más activa la Comisión Estatal de Derechos Humanos, mediante el establecimiento de módulos vecinales de solución de conflictos y atención a víctimas, y las universidades en la prestación del servicio social, así como la sociedad civil mediante programas para la convivencia social, denuncia anónima y de combate a la violencia familiar.

Así como la creación de unidades de orientación, quejas y denuncias en la corporación de seguridad pública municipal, donde la ciudadanía disponga de canales confiables para que

⁶ Congreso del Estado de Chihuahua – Comisión de Seguridad Pública (2007).



su participación sea un medio eficaz y oportuno de análisis y supervisión de la seguridad pública.

Un grave problema en la aplicación de los castigos es las malas condiciones de los Centros de Rehabilitación Social (CERESOS), los cuales presentan pésimas condiciones como hacinamiento y suciedad. Es notable la falta de personal capacitado, infraestructura y equipo, así como un sistema común a los CERESOS en el Estado y mayor sustento legal. Aunado a lo anterior los municipios tienen que dedicar sus presupuestos a la manutención de los centros, representando aproximadamente un 5% del presupuesto anual. Por lo que se propone revisar y en su caso, reformar sistemas y métodos en los tratamientos de los detenidos y su internación, incluyendo el desempeño de los jueces calificadores, para que su desempeño sea eficiente, transparente, honrado y profesional.

Con el objeto de apoyar en la reinserción social, se propone fomentar la colaboración del sector social y privado, a fin de que participen en la implementación de talleres y generación de actividades productivas para los internos y sus familias.

Implementar un programa especial en coordinación con las autoridades de salud y los organismos derecho humanistas para el tratamiento de las adicciones así como realizar un censo de los centros que se dedican a su atención, con el objeto de verificar que su funcionamiento sea el adecuado en todos aspectos.

Vialidad y protección civil

Actualmente los agentes de vialidad en el Estado se encuentran en muy diferentes niveles de estandarización por lo que es necesario apoyar a los municipios en su capacitación y equipamiento de igual forma que las áreas de protección civil. Para lo anterior se propone la elaboración de un plan estratégico para establecer las inversiones requeridas en material y capacitación.



2. Desarrollo Económico

El concepto de inclusión social significa en esencia remplazar el abordaje asistencialista de apoyo a los marginados, por uno en el que se invierte en ellos y en sus comunidades para incorporarles a la economía de mercado; se trata de una estrategia fresca y moderna que ve a las personas como potenciales creadores de riqueza.

- Julia Gillard.

El desarrollo económico es un requisito básico para mejorar las oportunidades y la calidad de vida de una región. Actualmente los estados mexicanos compiten no solo dentro de México sino en un marco mundial debido al fenómeno de internacionalización. El objetivo del Gobierno Estatal debe ser el de sentar las bases para que la estructura productiva local pueda desarrollar su potencial al máximo.

Tradicionalmente Chihuahua ha sido un estado líder a nivel nacional, sin embargo en los últimos años el Estado ha perdido impulso. Actualmente Chihuahua ha dejado de ser la quinta economía nacional (2006) descendiendo seis lugares, quedando como la onceava economía en México (2007)⁷. Mientras que otros estados y regiones han mejorado más rápida y efectivamente sus entornos Chihuahua ha vivido un lento y constante declive económico. Para revertir esta tendencia es necesario que el Estado cuente con una estrategia integral de desarrollo económico. Con medidas de fondo para lograr que el Estado cree las bases de un desarrollo sostenido en el largo plazo.

Visión

Chihuahua contará con una economía líder a nivel nacional capaz de generar empleos suficientes y bien remunerados en todas las regiones del Estado. Se trabaja a través de consensos entre el gobierno y el sector productivo logrando un crecimiento equilibrado, incluyente y sostenible en todas las regiones del Estado.

Campo

Un campo con baja y ordenada marginación provocada por la oferta de empleos competitivos, ocupación en micros y empresas familiares de servicios, principalmente; comunidades con vías de acceso y provistas de servicios básicos como la electricidad, sistema de agua potable, educación, salud, etc.

Una ganadería y agricultura rentable, competitiva y sustentable, ordenada, con valor agregado con productores con visión de negocios y capacidad productiva, así como con

⁷ Centro de Información Económica y Social (CIES) (2009).



acceso a los mercados nacionales e internacionales mediante status sanitarios que le permitan superar las barreras no arancelarias y proveyendo de alimentos inocuos y sanos a la población

Diagnóstico

En materia económica el Estado de Chihuahua ha vivido un lento declive en la última década dejado de ser la 5ª economía nacional para pasar a ser la 11ª por el valor de su producción. Lo anterior habla de falta de una estrategia de desarrollo integral que potencie las capacidades del Estado.

La economía chihuahuense tradicionalmente ha tenido una vocación agrícola y ganadera. El sector representa para la entidad una fuente de empleo y derrama económica con especialización en alimentos y producción de manzana, nuez y chile. Sin embargo, desde finales del siglo pasado se ha especializado fuertemente en el área industrial, bajo el modelo maquilador lo cual ha generado el crecimiento de las zonas urbanas, principalmente Ciudad Juárez y Chihuahua.

Si bien es cierto que el Estado cuenta en la actualidad con una amplia base económica, muchos de los procesos que se realizan son de bajo valor agregado aunado a la baja integración de la industria maquiladora en la economía local. De igual forma en el sector primario existen pocas empresas que procesan sus productos, los cuales son exportados o vendidos a otros estados en donde son transformados. Tal es el caso de la minería, que a pesar de ser primeros productores nacionales no existen en Chihuahua las plantas de industrialización del material. De igual forma en la ganadería y la agricultura salvo contadas excepciones no hay procesos de valor agregado.

La pérdida de empleos en la administración estatal 2004-2009 ha sido de 33,565 plazas⁸. Lo cual contrasta con la demanda natural de nuevos empleos que es de 58,000 plazas anuales aproximadamente de acuerdo a las personas en edad de trabajar⁹. Una de las razones de esta situación es la menor atracción de Inversión Extranjera Directa en el último año, la disminuyó un 40% con respecto al año 2007 pasando de 1.4 mil millones a 725 millones.

Capital humano

Las expectativas de empleo en el Estado no se están cumpliendo para el capital humano con educación técnica o superior dado que alrededor del 30% de los desempleados se encuentra en ese sector¹⁰.

⁸ CIES con datos del IMSS (2009).

⁹ INEGI, Censos Económicos (2009).

¹⁰ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI (2009).



Industria

Dentro de las necesidades más sentidas del sector industrial es el alto costo de insumos como la energía eléctrica, hidrocarburos, etc. Asimismo se presenta un alto costo de financiamiento, a diferencia de Estados Unidos donde las tasas son más bajas y eso resta competitividad a las empresas nacionales. El acceso a mercados también es otro reto que enfrentan al no contar con el conocimiento suficiente de los mercados o medios para exportar a otros países.

La industria maquiladora en el Estado cuenta con 425 plantas en 25 parques industriales, que representan el 12.47% de las plantas maquiladoras en México, y en las que se emplean 294,026 personas, el 24.35% de los empleos de maquiladoras en México¹¹.

Es indudable el beneficio que las maquiladoras han generado para la entidad en empleos y en derrama económica. Sin embargo el modelo actual ha sido rebasado por otras regiones nacionales e internacionales las cuales han promovido una mayor integración de las industrias así como una mayor transferencia tecnológica, como es el caso de China que se ha tornado uno de los países más atractivos para la inversión extranjera. De tal manera el sector maquilador necesita replantearse los esquemas de atracción y desarrollo de las inversiones.

La problemática de las microempresas es similar a la del segmento de la industria nacional en cuanto a alto costo de insumos, financiamiento caro y falta de acceso a mayores mercados, solamente que para las micro y pequeñas empresas esto se agrava al no contar con economías de escala. Asimismo la capacitación es un tema importante ya que muchas veces los directores o dueños de los negocios carecen de una preparación formal en negocios.

Turismo

Para las ciudades de Juárez y Chihuahua el turismo de negocios ha sido un detonador importante del desarrollo económico con tasas de ocupación que llegan hasta el 60% promedio al año y con una estancia de menos de 2 días por visitante. Para las regiones de la Sierra existen esfuerzos importantes como el proyecto del teleférico en las Barrancas o las actividades deportivas en la región.

Innovación y Desarrollo Tecnológico

Existen alrededor de 12 centros de investigación y tecnología en el Estado de Chihuahua, de los cuales 4 son públicos y los demás privados. Dentro de los públicos sobresale el CIMAV. Sin embargo, desde entonces no se ha promovido la creación de más centros o una mayor vinculación con el sector productivo. Resultando en que otros estados, a través

¹¹ INEGI (2009).



de una política dirigida, han creado un mayor número de centros de investigación. Un buen ejemplo es Nuevo León, que en seis años logró posicionarse como líder en Latinoamérica.

Clima de Negocios

Es inevitable que la ola de violencia e inseguridad que se ha desatado en el Estado y el país afecte al sector económico generando un clima de incertidumbre y zozobra en los empresarios e inversionistas. El Gobierno del Estado formó una policía industrial que cuida del orden y la tranquilidad en los parques industriales, aunque este esfuerzo se queda corto ante la gravedad de la situación. Para impulsar una mayor atracción de inversiones y turismo es inevitable mejorar el clima de seguridad en la entidad con estrategias eficaces y de mayor impacto.

Competitividad

El Estado de Chihuahua ha venido perdiendo competitividad en relación a otras regiones del mundo y otros estados de la república. Sus fortalezas se encuentran en exportaciones como parte del PIB, índice de apertura comercial, productividad, crecimiento de la Población Económicamente Activa, entre otros. Mientras sus debilidades se encuentran en población ocupada en servicios, cambio en el índice de apertura, crecimiento del PIB en servicios y crecimiento de la población ocupada con estudios medios y superiores, entre otros.

Desarrollo Regional

En los últimos años se dio un paso importante para promover el equilibrio del desarrollo económico regional del Estado con la Ley de Fomento Económico del Estado de Chihuahua y a raíz de ello con la formación del Consejo de Desarrollo Económico del Estado. Sin embargo, existe la necesidad de mejorar los esquemas de participación y financiamiento del mismo para que estos instrumentos tengan una mayor impacto en el Estado.

Desarrollo Rural

Aunque el campo y la producción agropecuaria es para el Estado un pilar de su economía, éste no alcanza a desarrollar todo su potencial generando así migración para las ciudades y nuestro vecino país del norte. Algunas de las razones son la menor competitividad de los productos frente a la competencia como Estados Unidos cuyo sector agrícola cuenta con mayor tecnología, apoyos y subsidios. Otros factores que le restan competitividad al campo es el alto costos de insumos, poca accesibilidad a financiamiento, falta de producción por contrato y preponderancia de cultivo por temporal que hace a los agricultores dependientes de las lluvias que a veces no llegan.



Agricultura

El Estado de Chihuahua se localiza en el norte de la república mexicana. Tiene una extensión territorial de 24 millones 708 mil hectáreas, que representan el 12.6% de la superficie Nacional, siendo el Estado mas extenso de la República Mexicana.

De la superficie estatal, 1 millón 279 mil ha son de uso agrícola, representando el 5.18 %, de estas, 479 mil ha son de riego (1.94%) y 800 mil ha de temporal (3.24%); para uso pecuario se destinan 17 millones 574 mil ha que representan el 71.13%; al uso forestal se dedican más 5 millones¹².

Destacan como principales cultivos en temporal, por su superficie el maíz, frijol y avena, en riego, como forrajero y ligado a la producción de leche la alfalfa y el maíz amarillo, para la producción de concentrados de uso animal; industriales el algodón; hortalizas el chile y cebolla, frutales el nogal y la manzana, entre otros. Se han presentado altibajos en la producción, sin embargo, se observa un crecimiento en el volumen obtenido principalmente en hortalizas, forrajes y frutales. Chihuahua destaca a nivel nacional como primer productor de maíz amarillo, algodón, chile jalapeño, nuez y manzana.

Por lo que toca al temporal, las siembras se establecen en función de la oportunidad y cantidad , reduciéndose la superficie cultivada con maíz si el temporal no es oportuno incrementándose la siembra de frijol y como ultimo recurso se siembra la avena la cual también está ligada a los terrenos marginales.

Se puede considerar que la agricultura en el Estado está polarizada, dado que contrasta la agricultura de riego, con rentabilidades aceptables, con la agricultura de temporal, característica de zonas áridas y semi-áridas.

En cuanto a la agricultura de riego, si bien es cierto que se tienen avances importantes en cuanto a la tecnificación del riego, que permite producir en forma mas eficiente con un ahorro de agua importante, la problemática fundamental es que aún grandes superficies no están tecnificadas y en general los acuíferos están sobre-explotados, lo que pone en riesgo esta actividad en un futuro mediato; por otra parte, la trasferencia de las tecnologías de producción existentes y las que se van obteniendo, producto de la investigación, no ha sido posible realizarla en forma masiva con éxito.

Las plantaciones de nogal y manzano, presentan importantes incrementos año con año, derivados de la buena rentabilidad que tienen, sin embargo, en el caso del nogal, el valor agregado es muy poco y en el caso del manzano, la red de frío y atmósferas controladas que permiten su conservación, no están creciendo al ritmo de las plantaciones, lo que

¹² Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (2009).



puede ocasionar una sobreoferta estacional con el consecuente desplome del precio, a niveles no rentables.

La agricultura de temporal, presenta problemas como: condiciones agro climatológicas adversas, como la sequía extrema; suelos delgados poco favorables para la producción de cultivos; mal manejo de suelos, originando su degradación fundamentalmente por procesos de erosión acelerada; acciones poco eficientes en Transferencia de Tecnología; se estima que de las 800 mil ha dedicadas a esta actividad, es necesario reconvertir alrededor de 300 mil ha, que de acuerdo a sus condiciones naturales no cuentan con las requeridas para el buen desarrollo de especies vegetales de cultivos agrícolas básicos; que aunado al alto índice de siniestralidad las hacen improductivas.

En la ganadería, pero fundamentalmente en la agricultura, como actividades de alto riesgo, es importante contar con pronósticos meteorológicos de alto índice de confiabilidad, lo cual se logra con redes de estaciones de observación de precipitación y temperaturas entre otros fenómenos meteorológicos, adecuadas, situación que en el Estado no se presenta, por lo tanto, no es posible tomar las decisiones adecuadas, en tiempo, para mitigar los efectos de los meteoros y en su caso hacer las declaraciones de desastre pertinentes, a fin de acceder a los seguros o a los apoyos.

Ganadería

El Estado de Chihuahua se ha distinguido por ser una entidad eminentemente ganadera, por la extensión de su territorio destinada a esta actividad, contando con 17.5 millones de hectáreas dedicadas a la crianza de ganado de carne con un inventario estimado de 1,500,000 cabezas, las condiciones climáticas son extremas, con temperaturas altas en el verano y bajas durante el invierno con precipitaciones pluviales escasas e irregulares, considerándose la mayor extensión territorial como desértica, factores que inciden directamente en el desarrollo de la ganadería extensiva.

Es indudable el reconocimiento que a nivel nacional tiene la ganadería chihuahuense; la crianza de diferentes razas tipo europeo son las responsables de la calidad de la carne producida, ocupando los primeros lugares en décadas pasadas, sin embargo, el inventario ganadero en los últimos años ha sido superado por otros estados.

Las causas que han afectado el desarrollo de la ganadería son diversas destacando las siguientes: Durante mucho tiempo la tenencia de la tierra fue un factor que limitó las inversiones en los predios ganaderos, propiciando en muchos casos el sobre pastoreo de los agostaderos, disminuyendo consecuentemente la capacidad de la carga animal, que aunado con los años donde la producción de forraje ha sido disminuida por la escases de lluvia, se reflejo en una baja del inventario ganadero.

Por otro lado, es importante señalar que la ganadería ha sido manejada en forma tradicional, que existen deficiencias en la aplicación de prácticas simples de manejo y neces



rias como determinar la carga animal en base al coeficiente de agostadero; la vacunación contra enfermedades endémicas se realiza en forma inadecuada por los ganaderos; pruebas de fertilidad en toros; diagnóstico oportuno de preñes, suplementación proteica, energética y de minerales, falta una mejor cultura sanitaria, etc., existiendo en muchos casos resistencia al cambio tecnológico. Han existido programas de asistencia técnica, capacitación, así como, programas de servicios profesionales privados que no han reflejado los resultados esperados, además, que no han tenido una cobertura amplia en los diferentes estratos de productores. Lo anterior, ha traído como consecuencia que los parámetros productivos han sido bajos (conservación de suelo y agua, fertilidad, preñes, pesos al destete, mortalidad, etc.)

La exportación de ganado en pie a los Estados Unidos de América (EUA) ha sido el principal mercado de la producción de bovinos machos y desde la década de los 90 los bovinos hembras fueron incorporadas. En promedio de 300,000 a 350,000 cabezas son exportadas anualmente con ingresos estimados de 150 a 180 millones de dólares. La baja prevalencia de tuberculosis bovina en ganado de carne, aunada a la implementación de una campaña de erradicación oficial ha permitido continuar con este mercado.

Respecto a la ganadería de leche, que es la actividad más importante en el Estado, desde el punto de vista de su participación en el producto interno bruto. Al igual que en la Agricultura, esta actividad se encuentra polarizada, dado que existen los grandes productores de leche con acceso a tecnología de punta en las áreas de manejo integral del hato, nutrición, reproducción, genética, sanidad, buenas prácticas de producción que inciden en la calidad de leche. Esta tecnología la obtienen en forma particular o bien la ofrecida por las grandes compañías.

El segundo grupo lo constituyen los menonitas y otros pequeños productores, los cuales no han accedido a la tecnología de producción, quienes a través del tiempo han ido aceptando la introducción de ciertas tecnologías que han influido en un incipiente aumento de la producción láctea, organizándose en centros de acopio y empresas procesadoras de queso y sus derivados, éste hecho ha facilitado algunos cambios tecnológicos, así como avances, en los programas sanitarios.

Un tercer grupo de productores son aquellos productores establecidos en las cercanías de las grandes ciudades que se caracterizan por ser una ganadería semi intensiva, pobre calidad genética del ganado, entrega de leche caliente, producción láctea baja, practicas de manejo que incluye semi-pastoreo, pobre suplementación de concentrados y de minerales. Productores con un bajo nivel cultural.

En cuanto a la avicultura, el Estado de Chihuahua no ha sido una entidad productora de carne de ave y/o huevo, con excepción de la producción de pavos ubicada en la región del noroeste y que es la empresa líder a nivel nacional. Chihuahua importa casi el 100% sus



necesidades de carne de pollo y de huevo de otras entidades y del extranjero, sin embargo, las condiciones sanitarias y la producción de granos lo hace potencialmente una entidad que pueda producir sus requerimientos.

La porcicultura en el Estado de Chihuahua es de tipo de traspatio, no existen granjas productoras tecnificadas o son muy incipientes, los requerimientos de carne de cerdo y sus productos son de importación de otras entidades y del extranjero.

La ganadería caprina se encuentra desarrollada en dos áreas del Estado, la primera de tipo tradicional, de traspatio es la de la zona tarahumara, se caracteriza por ser animales de baja calidad genética, mal alimentados, con problemas sanitarios fuertes y es para producción de carne. Lo anterior, no exime la trasmisión de enfermedades al ser humano como la brucelosis.

Estrategias

La pérdida de competitividad del Estado frente a otras regiones expone la necesidad buscar un modelo económico que si bien no descuide la industria maquiladora sí invierta más en las empresas e industrias nacionales y en el campo; asimismo que se busque un mayor impulso de las empresas locales y los mercados nacionales. Para lograr lo anterior es necesario generar, en conjunto con los sectores productivo y educativo un plan estratégico económico que sea la base de políticas públicas transversales para que impulsen de forma integral el desarrollo de las regiones del Estado.

Para responder a los cambios globales que acentúan la importancia del capital humano, el desarrollo tecnológico y la innovación, el Estado necesita invertir más en los factores que elevan su competitividad como infraestructura, tecnología, capacitación, clima de negocios, seguridad laboral, entre otros.

Es necesario mejorar los niveles de competitividad de Cd. Juárez y Chihuahua pero sobre todo se requiere impulsar el desarrollo de las demás ciudades y regiones de la entidad a través de potencializar su vocación productiva y evitar así el abandono de poblaciones y la emigración a las ciudades más grandes y al vecino país del norte.

Se requiere una mayor atención a las empresas nacionales para ofrecerles programas de gobierno y alternativas de financiamiento, al igual que la generación de estrategias de retención de la inversión. De igual forma es necesario coordinar mejor las estrategias de atracción de inversión siguiendo el modelo Chihuahua NOW.

Las micro, pequeñas y medianas empresas representan el tejido económico del Estado por lo que se propone crear políticas públicas que incentiven su crecimiento a través de mejor financiamiento, adopción de nuevas tecnologías, incorporación de certificaciones y mejores prácticas.



El turismo debe ser impulsado de forma equilibrada en todo el Estado, más allá de los grandes proyectos, es necesario hacer llegar la derrama turística a más regiones, sin violentar la diversidad cultural y ecológica del Estado. Fomentando que los beneficios se queden en cada región.

Se propone explotar verdaderamente la Ley de Fomento Económico y que el Gobierno Estatal sienta las condiciones para que la IP pueda ser la que establezca la política económica del Estado y el Gobierno tenga solo el papel de establecer las condiciones.

Infraestructura carretera

Una red de comunicaciones es básica para el desarrollo. Chihuahua es el estado con la menor red carretera asfaltada y el segundo con menor número de aeropuertos con pistas asfaltadas, ambos en proporción a su territorio¹³. Por lo que es necesario Incrementar la inversión en los rubros de conservación y construcción de carreteras.

Adicionalmente es necesario brindar cobertura de mantenimiento a la red carretera ya existente en el Estado en tramos tanto federales como estatales. La construcción de carreteras en proyectos ya encaminados como viables. La modernización de tramos carreteros. El transparentar las asignaciones de obra pública que genere confianza para mayor participación de empresas del ramo. Impulsar los proyectos de comunicación que se han derivado de la demanda de los propios Municipios.

C a m p o

Para mejorar las condiciones en el campo se proponen las siguientes estrategias:

Ganado bovino de carne

Apoyo para que los pequeños y medianos productores puedan realizar la exportación, de ganado en pie, mediante la creación de corrales de acopio para exportación, y pre acondicionamiento de animales, con el fin de incrementar su peso corporal que repercute en un mejor precio de venta además propicia un mejor control zoonosanitario.

Fortalecer las campañas de erradicación de la tuberculosis bovina y de brucelosis de los animales, mediante esquemas diferentes a los tradicionales.

Promover la integración de la cadena productiva de ganado de carne, mediante el apoyo a la engorda de ganado con esquemas de financiamiento, con el objeto de tener alternativas y no depender casi exclusivamente de la exportación.

Apoyar la creación de infraestructura necesaria para la comercialización de carne a nivel internacional, cumpliendo con todos los requisitos zoonosanitarios como plantas TIF categoría USDA, o Comunidad Económica Europea, impulsando al menos la instalación de una

¹³ IMCO (2008).



unidad de sacrificio con esta categoría. Así como incrementando la capacidad de los laboratorios para constatación de alimentos.

Fortalecer los programas de asistencia técnica de los productores, con los nuevos mecanismos con que se cuenta, como las Agencias de Gestión de Innovación, con el compromiso firme de participación de las organizaciones de productores.

Transitar hacia una ganadería alternativa, que permita la explotación racional de los agostaderos, considerando de interés económico la fauna nativa, mediante asistencia técnica especializada garantizando un manejo sustentable.

Ganado bovino de leche

Se requiere apoyos, para los pequeños y medianos productores, que estén ligados a programas de asistencia técnica y capacitación, sobre:

- a. Manejo Integral del hato
- b. Reproducción
- c. Sanidad Animal
- d. Genética

Construir infraestructura diagnóstica para análisis de calidad de leche, con un laboratorio aprobado, para contar con la certeza de inocuidad de los productos y subproductos de la leche que permitan su exportación e introducción a las grandes cadenas comerciales.

Establecimiento de un centro de recría, que ofrezca ganado de calidad genética y excelentes condiciones sanitarias, que pueda ser movilizado a cualquier zona del Estado y del país, sin poner en riesgo el estatus sanitario.

Avicultura y porcicultura

La producción avícola y la porcicultura, son industrias que alcanzan su rentabilidad bajo el esquema de organización de productores, asistencia técnica que les permitan lograr economías de escala, por lo tanto es importante impulsar proyectos integrales, con productores organizados, que permitan posicionar al Estado como productor.

Continuar con la vigilancia epidemiológica de las enfermedades para seguir con el estatus sanitario libre.

Ovinos y caprinos

Se requiere apoyos, para los pequeños y medianos productores, que estén ligados a programas de asistencia técnica y capacitación, sobre:

1. Manejo Integral del hato
2. Reproducción
3. Sanidad Animal
4. Genética
5. Industrialización
6. Comercialización



Agricultura

Apoyos, para los pequeños y medianos productores, que estén ligados a programas de asistencia técnica y capacitación.

Transferencia de tecnología disponible, en forma masiva, como uso de biofertilizantes en riego y temporal y procedimientos de captación de agua de lluvia in situ para temporal, entre otras, utilizando nuevas metodologías que permiten el acompañamiento técnico, caso de las agencias de gestión de innovación (AGI).

Apoyos en forma prioritaria para dar valor agregado a los productos del campo, como agroindustria para la nuez, redes de frío para manzana crecer en la red de frío, plantas elaboradoras de alimentos balanceados para maíz amarillo, deshidratadoras y hornos de chile jalapeño con energía alterna como la solar, con el objeto de producir chile chipotle con inocuidad, que permita su exportación y consumo nacional con seguridad.

Un programa de reconversión productiva para 300 mil hectáreas en las regiones con capacidad productiva marginal, y en las cuales se presentan problemas agroclimatológicos, de comercialización, degradación de suelos, entre otros, conceptualizando una conversión a pasto o bosque, que coadyuve a inducir y promover otras actividades rurales de forma sustentable, además de inducir el rescate de tierras con graves problemas de degradación o bajo potencial productivo en la actividad agrícola, para dedicarlas a actividades rentables, con un enfoque de conservación del suelo y agua.

Fortalecer la red de estaciones meteorológicas. Fomentar prácticas productivas acordes a la vocación natural de los suelos y clima, como el fomento del cultivo de la avellana y el pistacho en suelos de riego marginales en principio en 10 mil hectáreas, así como el olivo. Fomento y apoyos prioritarios, para proyectos de uso eficiente del agua y la energía eléctrica en la agricultura, focalizados en los acuíferos mas sobreexplotados, evitando su dispersión, con el objeto de resolver problemas puntuales.

Fortalecer las campañas fitosanitarias, que permitan conservar los estatus de libres de moscas exóticas y de la fruta y avanzar en el control de otras plagas que afectan la rentabilidad de los cultivos y la movilización de los productos.

Implementación de programas de comercialización y administración de riesgos de mercado de productos agrícolas, así como la capacidad instalada de almacenamiento, acopio y logística modernos y especializados.

Contratación de seguros agrícolas catastróficos y el fomento de los fondos de auto aseguramiento por sistema producto donde se cree al menos uno por cada uno de ellos, garantizando el acompañamiento y asistencia técnica.



Implementación de un programa de rescate de material genético nativo y de variedades adaptadas a las diferentes regiones del Estado, especialmente de temporal, que incluya desde la implementación de un banco de germoplasma y un programa de reproducción.

Así como un programa enfocado a la generación de alimentos de autoconsumo, como granjas familiares de traspatio, con características de innovación como las camas bio-intensivas, captación de agua de lluvia, pequeños sistemas de riego, techos cuenca.

Proyecto de asistencia técnica enfocado a la detección de las necesidades reales de las zonas y comunidades vulnerables que permitan el apoyo a proyectos de desarrollo productivo.

Impulso de proyectos productivos de actividades no agropecuarias como el turismo de naturaleza y de aventura, mediante la instalación de una actividad o ancla.

Profesionalización de los servicios turísticos micros y pequeños mediante la generación de actividades que llamen al turismo especializado.

Implementación de un proyecto de creación de infraestructura básica como carreteras, acceso a la energía eléctrica, sistemas de agua potable, telecomunicaciones que permitirán el acceso a otro tipo de servicios como la educación, salud, etc.

Fortalecimiento de los consejos de desarrollo municipal, buscando más la participación plural y representativa que la representación misma.

Garantizar que los proyectos agrícolas y pecuarios se apoyen bajo los criterios de fomento agropecuario.

Impulso al establecimiento de la industria en zonas rurales que permita la ocupación de la población en la zona, con una visión descentralizadora, mediante la creación de infraestructura básica e intensiva.

3. Desarrollo Humano y Social

“El objetivo principal del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas... es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa”

- Mahbub ul Haq
Creador del informe sobre desarrollo humano

El desarrollo humano consiste en la libertad y en la formación de las capacidades humanas para participar en la construcción de una civilización próspera, tanto en lo material como en lo espiritual.¹⁴

Es un modelo para crear un ambiente en el que la gente pueda desarrollar su potencial para vivir una vida creativa y productiva de acuerdo a sus necesidades e intereses¹⁵. Para lograr lo anterior es esencial aumentar las capacidades humanas dispersando la concentración de la distribución de bienes y servicios hacia la población desfavorecida.

En consecuencia, el Estado de Chihuahua debe articularse a esta perspectiva mediante la superación de la pobreza y el acceso a mejores niveles de alimentación, de salud y de educación¹⁶. El desafío consiste primordialmente en la recuperación del liderazgo económico y en una mejor distribución del bienestar entre la población estatal.

Visión

Salud

Todos los habitantes del Estado de Chihuahua tienen acceso a servicios médicos eficientes, sustentables y de buena calidad. Los municipios más marginados, incluyendo a los serranos, han alcanzado niveles de salud similares a los de zonas urbanas. La prevención primaria es el eje motriz del cuidado y la atención a la salud. Prevalece un enfoque solidario hacia aquellas personas con menores ingresos y capacidades diferentes. La participación de la iniciativa privada en el quehacer de salud se ha incrementado en el marco de una normatividad pública honesta y decidida, orientada a mejorar la equidad en el acceso a los servicios de salud. La investigación se ha convertido en uno de los instrumentos básicos para el diseño y la evaluación de los más importantes programas de salud que se llevan a cabo en el Estado.

¹⁴ United Nations Development Programm. Human Development Reports (2009).

¹⁵ Streeten P. Human Development (1994).

¹⁶ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (2007).



Educación

Las tecnologías de información continúan revolucionando el sistema educativo. La enseñanza tradicional está siendo sustituida por la educación en línea. Los maestros enfocan sus esfuerzos en tutorías personalizadas, en la promoción de relaciones interpersonales, y en el desarrollo de habilidades sociales para mejorar las cualidades humanas de los estudiantes. El analfabetismo ha desaparecido. Se ha mejorado el acceso y la calidad de la educación en el Estado. Toda la población termina la educación primaria y secundaria como lo estipula la constitución. Se ha diversificado y mejorado la calidad de la educación técnica y preparatoria. La calidad educativa de la educación profesional y de posgrado se ha mejorado y una buena parte de los graduados alcanzan estándares internacionales. Se destina el 1% de PIB estatal en actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Cultura

Se ha aumentado la participación de la población en la vida cultural y se ha fomentado la cooperación cultural interregional e internacional. Hay un enriquecimiento de las identidades culturales y se ha afianzado el respeto por la diversidad. La multiculturalidad e interculturalidad se han convertido en importantes divisas de los chihuahuenses. Se preserva y difunde el patrimonio cultural del Estado y se enriquece con el de otras culturas. La vida cultural forma ya parte de las actividades habituales de los ciudadanos, no sólo de los que habitan las zonas metropolitanas del Estado, sino también la de quienes residen en los municipios más pequeños y marginados, donde se ha incrementado la oferta cultural.

Necesidades básicas

Se ha logrado que Chihuahua sea una de las 3 entidades federativas con más bajo índice de rezago social, en gran parte producto de una agresiva política de desarrollo en los 15 municipios más pobres, ubicados en el suroeste del Estado. No existe más pobreza alimentaria entre la población, incluyendo a los grupos indígenas. Se ha incrementado el ingreso y reducido las carencias sociales. Menos del 5% de la población presenta pobreza de capacidades. Se ha revertido la tendencia creciente de pobreza patrimonial que ahora sólo afecta al 10% de la población.

Diagnóstico

Aunque el índice de rezago social del Estado de Chihuahua en el contexto nacional es bajo, durante la última década se ha visto un estancamiento en la reducción de la pobreza alimentaria y de capacidades, así como un incremento notable en la pobreza patrimonial de la población¹⁷.

¹⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007).



Esta tendencia es preocupante y obedece fundamentalmente a la falta de una estrategia de desarrollo creativa, inteligente y sustentable para los municipios marginados del suroeste del Estado.

El relativamente bajo peso demográfico –y electoral por ende– de esta región, aunado a su compleja geografía, y al hecho de que una parte considerable de su población es indígena, ha derivado, entre otros factores, en la prolongación de la marginación histórica y el abandono social de la población que ahí habita. Son, en buena medida, los indicadores de esta zona los que impiden que el Estado de Chihuahua se ubique entre los primeros puestos de desarrollo social en el país. Es importante entonces focalizar acciones que acorten la brecha del desarrollo social entre los municipios ricos y pobres, para que estos últimos se aproximen a las condiciones de los primeros.

Así tenemos, por ejemplo, que mientras la mortalidad infantil en 2005 de los municipios de Chihuahua y Juárez, que hacen casi dos terceras partes de la población estatal (INEGI, 2007), se ubican en 4.5 y 9.4 por 1000 nacidos vivos, respectivamente, la de los municipios predominantemente indígenas superen los 60 (Batopilas 79, Carichí 63, Guachochi 62, Guadalupe y Calvo 63, Morelos 64, Urique 63), para promediar 15.1 a nivel estatal, muy cerca del promedio nacional de 16.7¹⁸.

Por otra parte, tampoco debe guardarse la idea de que las zonas urbanas están exentas de problemas. De hecho existen importantes diferencias en cuanto al grado de marginación en las ciudades más grandes del Estado con un patrón de alta y muy alta marginación en zonas específicas ubicadas en la periferia urbana, lo que lleva aparejado distintos problemas de salud, de educación y de bienestar social en general¹⁸.

Salud

El fenómeno en que las tasas de mortalidad declinan con el subsecuente aumento en la esperanza de vida de la población (transición demográfica), y que deriva en un panorama dominado por enfermedades crónicas tales como el cáncer, la diabetes y la enfermedad cardiovascular (transición epidemiológica), ha alcanzado a la mayor parte de los habitantes del Estado de Chihuahua.

Así como en muchas otras entidades de la república, en Chihuahua predominan ya las enfermedades no transmisibles y las lesiones como las principales causas de morbilidad y mortalidad. Esto, producto de estilos de vida poco saludables y del envejecimiento de la población. Este escenario trae consigo complejas y costosas demandas de atención que absorben buena parte del presupuesto asignado a la salud. Por esta razón la promoción de la salud, las actividades de prevención y control de riesgos sanitarios, y la detección temprana de enfermedades deben constituir en la práctica los pilares básicos del sistema de

¹⁸ Consejo Nacional de Población (2005).



salud, dando énfasis a la reducción de desigualdades y al cuidado de los grupos de población más vulnerables.

Sin dejar de subrayar esa importante inequidad existente entre los municipios más poblados (Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias y Parral), que juntos suman tres cuartas partes de la población estatal, y los más marginados, ubicados en el suroeste de la entidad, la salud de los habitantes del Estado se enmarca dentro de los avances paulatinos observados en el país.

Por ejemplo, durante la última década se ha observado una reducción progresiva en la tasa de mortalidad infantil, que alcanzaba las 20 muertes por cada mil nacidos vivos, para situarse en menos de 14 en 2009; del mismo modo se ha logrado un aumento en la esperanza de vida al nacer de 2 años durante este período para alcanzar una expectativa de 78 y 74 años para mujeres y hombres, respectivamente¹⁹. Sin embargo, la dinámica interior continúa siendo la misma, a saber, un mayor y más rápido desarrollo en aquellos municipios con población urbana en comparación con los más marginados, predominantemente rurales.

En cuanto a los recursos materiales y humanos para la salud, el Estado de Chihuahua se coloca muy cerca del promedio nacional. De esto dan cuenta varios indicadores; por ejemplo, en 2006 el número de camas censables y consultorios por 1,000 habitantes fue de 0.9 y 0.5, respectivamente (0.8 y 0.6 a nivel nacional). Asimismo, el número de médicos y enfermeras fue de 1.2 y 1.6, respectivamente, contra 1.5 y 2.0 a nivel nacional²⁰.

No obstante, la información anterior tampoco da cuenta de las diferencias regionales y municipales que imperan en la entidad, donde se observa una concentración de los servicios y recursos para la salud en los municipios con mayor desarrollo económico y densidad poblacional; por esta razón, la estrategia debe poner énfasis en una mejor distribución de estos a nivel estatal.

Existe también información disponible en relación a la distribución porcentual de los egresos hospitalarios para el año 2007 que muestra que el 43.8% de estos ocurrieron en población no asegurada (nacional 51.3%), atendida tanto por la Secretaría de Salud (38.3%) como por el IMSS Oportunidades (5.6%), mientras que el 56.2% egresó de hospitales con derechohabencia (nacional 48.7%) del IMSS (48.5%) e ISSSTE (7.7%), ubicados principalmente en ciudades o zonas metropolitanas²⁰. Como puede suponerse, la mayor parte de esta población asegurada radica en zonas urbanas, mientras que la no asegurada reside en zonas rurales.

¹⁹ Consejo Nacional de Población (2009).

²⁰ Secretaría de Salud (2006, 2007, 2008).



Otros indicadores de salud ponen también de relieve las desigualdades regionales en el Estado. Por ejemplo, de los 67 municipios estatales, 16 reportaron muertes maternas en 2008, sobresaliendo las razones de mortalidad por 100 mil nacidos vivos de los municipios serranos de Morelos (2,564) y Batopilas (1,039) entre las más altas del país²⁰.

Así pues, el Estado de Chihuahua enfrenta un doble reto. Por una parte tiene que afrontar la complicada y onerosa problemática derivada de transición epidemiológica, mientras que por otro lado debe atender las enfermedades asociadas a la pobreza, incluyendo las enfermedades transmisibles y las deficiencias nutrimentales, prevalentes en municipios marginados, frecuentemente habitados por población indígena.

Educación

La inversión en educación y salud de una población debe constituir, sin lugar a dudas, la máxima prioridad de cualquier gobierno. De la forma en que esta agenda se lleve a cabo dependerá, en gran medida, el nivel de desarrollo que alcance la sociedad.

Así pues, tenemos que a pesar de los esfuerzos realizados en el Estado durante las últimas décadas, existen múltiples problemas cuantitativos y cualitativos en lo que a educación se refiere, que requieren de atención inmediata.

Si comparamos la situación educativa el Estado de Chihuahua con la del país, tenemos que la mayor parte de los indicadores estatales se sitúan por debajo o muy cerca del promedio nacional de acuerdo a la información extraída del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de la Secretaría de Educación Pública, y del Consejo Nacional de Población, para el período escolar del 2006-2007.

Por ejemplo, la matriculación total para el período 2006-2007 de Chihuahua fue ligeramente inferior, pero con un diferencial superior en la mujeres, en comparación nacional: Chihuahua 28.9% (hombres 28.7%, mujeres 29.1%); Nacional 31.4% (hombres 32%, mujeres 30.9%).

También se tiene que la cobertura de educación básica alcanzó el 84.5%, inferior al 89.4% nacional; para la educación media y superior, la cobertura se situó en 61.5 y 23%, respectivamente, muy cerca del indicador nacional (59.7 y 21.8%).

En contraste con el nivel nacional, la deserción escolar fue ligeramente mayor en el Estado, en los tres niveles educativos: primaria 1.4 vs. 1.1%, secundaria 7.9 vs. 6.8%, y bachillerato 17.3 vs. 15.2%. Por consecuencia, la eficiencia terminal también se situó por debajo de la media nacional: primaria 89.2 vs. 92.2%, secundaria 78 vs. 80%, y bachillerato 57.3 vs. 61.9%.



De este modo se tiene que por cada 1000 alumnos que ingresaron a primaria en el ciclo escolar 1990-1991, 773 se graduaron de primaria, 466 de secundaria, 233 de preparatoria y 145 de licenciatura.

Aunque se ha registrado un incremento progresivo en el grado de formación del personal docente en casi todos los niveles educativos, las proporciones todavía distan de alcanzar las metas deseadas. En la actualidad, el 63% de los profesores de primaria, el 49% de secundaria y el 86% de bachillerato cuentan con nivel de licenciatura.

La comparación estatal y nacional entre la participación pública y privada por nivel educativo muestra cifras similares para el nivel básico: Chihuahua, 88.2% pública y 11.8% privada (nacional 86.6% pública y 13.4% privada). En el nivel medio superior la participación privada es superior en el Estado (29.2 vs. 19.9%), pero claramente inferior en el nivel superior (17.4 vs. 33%) y en el posgrado (21.2 vs. 45.5%).

En términos de la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, los esfuerzos han sido muy tímidos. El fondo mixto CONACYT-Gobierno del Estado es una de las pocas iniciativas para promover esta materia. Sin embargo, el presupuesto asignado es todavía muy pequeño, por lo que en la actualidad, el gasto en investigación del Estado se encuentra entre los más bajos del país, que ya es de por sí uno de los más bajos de Latinoamérica.

Si se evalúa la calidad educativa de la población mediante la prueba ENLACE, tenemos por ejemplo que en 2009, para el nivel medio superior, el 14.5 y 41.4% de los alumnos evaluados tuvo un insuficiente nivel de lectura y matemáticas, respectivamente, en contraste con el 17 y 46.1% nacional²¹.

Tampoco debe olvidarse el desarrollo educativo de la población indígena que habita en el Estado, y que es, como ya se dijo, el segmento de la población más vulnerable. Como es de esperarse, los indicadores muestran un rezago mayor entre los indígenas. Así lo sugiere la menor eficiencia terminal de primaria para el período 2006-2007 entre indígenas a nivel nacional comparado con el resto del país (82.2 vs. 92.2%), así como la proporción de reprobación (8.4 vs. 4.2%), por no hablar de la calidad educativa.

Y no debe olvidarse que el Estado de Chihuahua fue la entidad con el mayor número de alumnos matriculados en el ciclo 2007-2008 (8,147), quienes estudiaron en los 121 albergues escolares indígenas, a quienes deben añadirse los 600 alumnos inscritos en los 5 centros de integración social presentes en el Estado²².

Lo anterior indica que el Estado de Chihuahua está lejos de ocupar los primeros sitios en el contexto nacional, lo cual es preocupante habida cuenta de que durante los años de com

²¹ Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (2009).

²² Dirección General de Educación Indígena (2008).



paración aquí presentados el Estado constituyó la quinta economía más importante del país aportando cerca del 5% del PIB nacional.

Por todo lo anterior, no resulta ninguna exageración proponer que el Estado lleve a cabo una cruzada agresiva para mejorar, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, su desempeño educativo en el contexto nacional e internacional. Para esto, es fundamental incrementar de manera sustantiva el presupuesto destinado para crear infraestructura, para incrementar y mejorar la formación de personal docente, para implementar métodos de educación vanguardista, y sobre todo, para mejorar las posibilidades de que las personas acudan y permanezcan en las escuelas.

Cultura

La cultura, entendida como “aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres, y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre”²³, y no solo como la apreciación por la literatura, la música o el arte, es la que permite al hombre tomar conciencia de sí mismo, de reconocerse como un proyecto inacabado para buscar incansablemente nuevas significaciones y crear obras que le trasciendan²⁴.

En el contexto chihuahuense denota tomar conciencia de nuestra diversidad, que se proyecta a través de múltiples expresiones. Un estado en el que confluyen distintos grupos de población, entre los que se cuentan los originarios Tarahumaras, Tepehuanes, Pimas y Guarijíos, los inmigrados menonitas y mormones, los migrantes de otros estados y países, así como la mayoría mestiza que aquí habita, resulta en un arcoíris invaluable de expresiones.

Así entonces, es responsabilidad fundamental de cada gobierno, el estudiar, preservar, promover, y difundir el legado de estos grupos que construyen la identidad chihuahuense; este acervo debe además ofertarse al país y al mundo en correspondencia por el enriquecimiento del que ha sido agraciado por otras influencias nacionales e internacionales.

Durante las últimas décadas se ha avanzado en la promoción de la cultura y las artes. Se ha impulsado y diversificado la oferta cultural mediante la ampliación y fortalecimiento de infraestructura.

Sin embargo, el esfuerzo se ha concentrado en las zonas metropolitanas de Cd. Juárez y Chihuahua, y en menor medida en las ciudades de Parral, Cuauhtémoc y Delicias. Poco se ha hecho para promover iniciativas en las ciudades menos pobladas o en las áreas rurales, que son justamente de donde provienen muchos de los elementos que caracterizan la

²³ Edward B. Taylor (1871).

²⁴ UNESCO, Declaración de México (1982).



cultura e identidad estatal. Además, existe una fragmentación de iniciativas y una pobre cooperación interinstitucional.

El Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, y el Programa de Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas han sido iniciativas importantes, pero todavía de un alcance muy limitado.

Por otra parte, las acciones culturales de alcance popular se encuentran por lo general ligadas a calendarios festivos. Todavía no se ofertan como actividades habituales para la población general. Desafortunadamente, la cultura, para un buen segmento de la población, se reduce a ver una película comercial en algún cine, a la visita de algún espectáculo musical durante el festival anual ciudadano o estatal, o a la participación en alguna feria patronal o ganadera.

Por lo anterior es importante que el Plan Estatal de Cultura institucionalice un programa cultural permanente y que norme su funcionamiento, para que cualquier ciudadano pueda acceder a bienes y servicios culturales. En este sentido, el desafío también tiene mucho que ver con la descentralización de las acciones para alcanzar efectivamente los niveles municipal y comunitario.

Necesidades básicas

La provisión de las necesidades básicas constituye uno de los pilares del desarrollo de una sociedad, por lo que debe ser prioridad de cualquier gobierno. Sin embargo, durante la última década, el Estado de Chihuahua ha ido perdiendo liderazgo en varios indicadores, e incluso se ha ido alejando de los primeros lugares en lo que a la existencia de servicios básicos en la vivienda se refiere.

Así lo muestra el Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, donde el Estado de Chihuahua se coloca en la séptima posición nacional en términos de la proporción de viviendas con disponibilidad de los tres servicios básicos, agua entubada, drenaje y luz eléctrica (87.6%).

La existencia de cada servicio en la vivienda por separado, y su posición a nivel nacional (en paréntesis), muestra que el Estado se encuentra alejado de los primeros lugares: Agua entubada 92.8% (10), drenaje 90.1% (9), energía eléctrica 95.4% (25), piso diferente de tierra 93.8% (8). En términos de disponibilidad de bienes, el 92.7% (17) contaba con televisión, el 90.5% (8) con refrigerador, y el 22.5% (10) con computadora.

Chihuahua debe pasar a una posición más proactiva para escalar rápidamente mejores posiciones en el contexto nacional, pues estos indicadores se asocian al nivel de bienestar material de una población.



El estancamiento o empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población son la base estructural de una parte de la deteriorada situación de seguridad prevalente, por lo que debe ser fundamental implementar políticas públicas para frenar este círculo vicioso.

Actualmente los programas que se aplican en distintos polígonos de marginación son de carácter asistencialista, esto es, basados en acciones puntuales como la entrega o subsidio de bienes y servicios, que si bien tienen un efecto a corto plazo, y que incluso pueden ser importantes en situaciones de urgencia o catastróficas, a largo plazo no inciden en las causas estructurales de la pobreza, por lo que no pueden garantizar que esta no sea recurrente.

Por otra parte, no existe transparencia en las listas de beneficiarios, y comúnmente no cuentan con indicadores del impacto real de estas acciones, por lo que dichos programas son frecuentemente criticados por su uso electoral. Muchas de estas acciones no responden a una estrategia integral de combate a la pobreza y marginación, y se quedan solo en la fotografía para la promoción de algún político durante su campaña por algún puesto de representación.

De ahí la urgente necesidad de concebir programas integrales de largo plazo que ataquen el problema estructural de la marginación y que generen oportunidades reales de desarrollo. Es aquí en donde radica gran parte de la solución de los problemas de violencia e inseguridad en el Estado.

Estrategias

Para potenciar el desarrollo humano y social en el Estado de Chihuahua se proponen las siguientes estrategias que se detallan a continuación.

Salud

Se consideran como prioritarias las siguientes acciones:

- Lograr la unificación del trabajo de las diferentes dependencias de salud, hacia un Programa Estatal de Salud, con objetivos y metas específicas, a cumplir en 2016.
- Reforzar las acciones conjuntas del Sector Salud en la prevención de enfermedades.
- Implementar un programa estatal, dirigido a la población, para el autocuidado de la salud, mediante la adopción de prácticas sanas en la alimentación, ejercicio, así como el abatimiento del tabaquismo, el alcoholismo y la drogadicción.
- Participación de la Secretaría de Educación y Cultura en la educación para la salud, para crear la cultura del autocuidado.
- Fortalecer la infraestructura de unidades médicas en las zonas rurales y suburbanas.
- Optimizar la infraestructura de salud existente, mediante convenios entre las distintas dependencias de salud, conforme a las posibilidades de atención adicional de cada una

de ellas, para ofrecer servicios a la población indistintamente de su derechohabencia o no, cargando el costo financiero a la dependencia responsable de la atención del usuario.

- Fortalecer la infraestructura pública de salud, para contar con servicios de alta especialidad en el Estado, tales como la hemodinamia, para la atención de casos graves de enfermedades cardiovasculares, que actualmente deben derivarse a otros Estados.
- Alinear los planes y objetivos de los servicios de salud municipales con el estatal, fomentando una participación más activa.
- Promover la formación de médicos especialistas en el Estado, para cubrir la demanda del Sector Salud, a través de sistemas de becas, que comprometan al egresado a prestar servicios remunerados en instituciones públicas en Chihuahua, por un período similar al de su formación, con lo cual se liberaría del costo de sus estudios.
- Conjuntamente con el sector empresarial y las instituciones de Seguridad Social y de Trabajo, establecer un plan sexenal para la disminución de riesgos laborales.
- Así mismo, fortalecer las estrategias de prevención, vigilancia y sanción, para abatir los accidentes en tránsito, que afectan la salud y producen incapacidades.
- Fortalecer los servicios de asistencia psicológica, para la atención de pacientes con problemas de conducta derivado de enfermedades, stress, etc.
- Establecer estímulos estatales (impuesto sobre nómina), a las empresas que contraten a personas con capacidades diferentes.

Educación

Actualización docente

Incrementar el grado de capacitación, desarrollo y formación docente para lograr que el 80% de los docentes de educación básica y el 95% de educación media superior tengan como mínimo nivel de licenciatura. De igual forma incrementar el nivel de docentes con posgrado y promover la reconversión de perfiles para adaptarse a las nuevas reformas curriculares. Incrementando la capacitación del personal docente en formación emprendedora.

Se propone fomentar un proceso educativo basado en competencias para que tanto maestros como alumnos puedan desarrollar todo su potencial y que esto a su vez repercuta en el desarrollo económico del Estado.

Infraestructura y equipamiento

Debido a la transición demográfica es necesario establecer estrategias de inversión en infraestructura y reconversión de espacios a nivel medio superior y superior. De igual forma es necesario frenar el deterioro progresivo en los edificios escolares para dar paso a la innovación en los espacios educativos que den paso a las nuevas tecnologías del proceso enseñanza-aprendizaje así como garantizar la seguridad y funcionalidad de los planteles.



Se requiere hacer uso efectivo de las herramientas tecnológicas para enriquecer el proceso de enseñanza aprendizaje. Por lo que es necesario crear un sistema de biblioteca digital, la construcción de una plataforma tecnológica, acondicionar y equipar aulas y laboratorios, generar espacios para la práctica de deportes y cultura desde el nivel preescolar. Así como fortalecer los programas de mantenimiento preventivo y correctivo.

Apoyo educativo

Para lograr una educación de calidad se debe de asegurar la cobertura, el ingreso y sobre todo la permanencia del educando en las instituciones educativas aunado a la participación de la familia.

Se propone incrementar, con participación de los tres órdenes de gobierno y el sector productivo, el porcentaje de becas económicas, alimenticias, de transporte, para materiales, uniformes y para servicio médico gratuito de todos los niños y jóvenes estudiantes en cualquier nivel académico. Así como un incremento substancial en becas en el extranjero a los mejores promedios.

Para los estudiantes de familias en media y alta marginación se implementará un sistema de transporte, un programa de alimentación y salud escolar así como el fortalecimiento de la entrega de artículos escolares gratuitos.

Rediseño de planes y programas de estudio

Es necesario rediseñar los programas de estudio para incorporar las tecnologías de la información y comunicación tendientes al desarrollo de competencias, que despierte el interés de los educandos en las ciencias, así como los aspectos de educación física, ética, cívica, inglés e informática. Sin descuidar los contenidos regionales.

Por lo que se propone adecuar los planes y programas de estudio para que sean acordes a la dinámica del Estado en los aspectos económico, social, cultural, turístico y ecológico. Para lo que se necesita fortalecer y enriquecer la reforma integral de la educación básica y la reforma de la educación media superior con especial énfasis en la educación cívica, ética, inglés, informática y física.

Se requiere fomentar la formación orientada a la innovación y desarrollo científico y tecnológico por lo que es necesario implementar técnicas didácticas como el Aprendizaje Basado en Problemas y el Aprendizaje Basado en Proyectos. De igual forma se propone la creación de un centro de innovación que se distinga por llevar a cabo innovación tecnológica aplicada al sector empresarial, gubernamental y de la sociedad civil.

Es necesario incorporar más contenidos regionales y la vinculación más estrecha entre los planteles e instituciones con el sector social y productivo. Así como el impulso a programas transversales que incluyan educación ambiental, salud reproductiva, la equidad de género y contra toda forma de exclusión o discriminación social.



Es necesario hacer de la educación superior el catalizador del desarrollo económico del Estado, a través de crear diseños curriculares encaminados al emprendedurismo y con diseños transversales. Así como la creación de escuelas hermanas que sirvan de apoyo a las de menores recursos para la realización de actividades emprendedoras.

Cobertura educativa

Es prioritario garantizar la prestación del servicio educativo ampliando la cobertura en todos los niveles del sector educativo aplicando criterios de calidad, equidad y pertinencia. Con énfasis en la atención de la población más vulnerable mediante el suministro de elementos que faciliten a las familias el envío de sus hijos a las instituciones educativas dando prioridad a aquellas poblaciones que se encuentran rezagadas.

Por lo que se propone ampliar la cobertura educativa con programas de reconversión de perfiles, sistemas digitales, programas de apoyo a familias. Así como escuelas por zona y el fortalecimiento de escuelas de tiempo completo en la zona serrana. Fortalecer los programas educacionales orientados a la comunidad indígena. Implementar escuelas para personas con discapacidad, fomentar y enriquecer los programas de atención al adulto mayor. Aprovechar el servicio social en beneficio de la educación para personas con más rezago.

Educación no formal

Se generarán planes y programas educativos tendientes a fomentar habilidades, destrezas, oficios y competencias, en personas que por su condición no han tenido la oportunidad de haber cursado una educación formal o que la han dejado trunca por cualquier otra circunstancia,

Gestión institucional

Con el objeto de lograr un proyecto educativo eficaz se propone la realización de un balance de los resultados obtenidos para verificar los resultados y que permitan lograr el avance. Por lo que es necesario fortalecer el sistema de evaluación de la educación para generar escuelas de calidad. Garantizar su participación en la rendición de cuentas de los planteles y las instituciones. Enriquecer y fortalecer la participación de padres de familia y la sociedad civil en el proceso educativo para lograr implementar un programa de seguimiento y evaluación de la gestión educativa, que sea público y transparente.

Es necesario fortalecer la profesionalización de los cuerpos directivos, integrando en su nombramiento la preparación, historial, examen de oposición y consenso de la comunidad escolar. Así como generar en todos los niveles educativos los comités de vinculación con la sociedad, fortaleciendo los casos en que ya existan. Impulsar la formación de un Consejo Consultivo de participación ciudadana para fortalecer el vínculo y generar un diálogo constante de rendición de cuentas que reditué un una mayor calidad educativa.



Cultura

Basado en un diagnóstico a detalle y con la participación de la sociedad civil se elaborará el Plan Estatal de Cultura para el Estado de Chihuahua 2011-2017. Este Plan buscará articular las demandas y anhelos sociales para traducirlas en acciones de gobierno.

Este plan contemplará los siguientes elementos:

- Gobierno como promotor de los bienes y servicios culturales.
- Fortalecer y ampliar la participación ciudadana
- Favorecer la concentración de normatividad y la descentralización de la operatividad.
- Trabajar de manera sistémica (privilegiar los consejos y comités ciudadanos)
- Fortalecer las acciones en municipios y comunidades
- Implementar el proyecto de Camino Real de Tierra Adentro que articule acciones entre los estados dentro de la ruta.
- Promover los convenios de cooperación con los Estados de Nuevo México, Texas y Arizona.
- Crear un área especializada en procuración de fondos.
- Fortalecer el área de bibliotecas y archivos
- Fortalecer las políticas culturales destinadas a la población infantil. Crear un ambicioso programa de ludotecas y fomento a la lectura.

Necesidades básicas

El Estado de Chihuahua enfrenta graves problemas de marginación que su solución implica cambios estructurales basados en estrategias de largo plazo. Es decir, debe irse más allá del asistencialismo.

- Deberá implementarse un mecanismo de vigilancia para el cumplimiento de la ley de desarrollo social estatal para que no solo sea letra muerta.
- Debe llevarse a cabo un diagnóstico situacional en los municipios de alta y muy alta marginación para definir concretamente las necesidades de estos.
- Deben identificarse y publicarse las regiones más necesitadas del Estado y convertirse en regiones prioritarias de acción intensiva.
- Debe diseñarse y ponerse en marcha un fondo de contingencia para desastres.
- Debe existir un consejo de desarrollo social con un órgano de evaluación para validar y certificar el impacto de las acciones.
- Debe crearse una cultura de co-responsabilidad, donde el beneficiario de recursos públicos se comprometa a sostener su nivel de vida.
- Debe establecerse un programa de créditos específicos para municipios y localidades de alta o muy alta marginación bajo criterios de transparencia y priorización bien definidos (por ejemplo estudio socioeconómico).

4. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

El auténtico conservacionista es alguien que sabe que el mundo no es una herencia de sus padres, sino un préstamo de sus hijos.

- John J. Audubon

Después de Baja California Sur, Chihuahua ocupa en el ámbito nacional el lugar número 11 en el índice de sustentabilidad ambiental²⁵, junto con Durango y Sonora. Chihuahua tiene una de las mas bajas densidades de población de la república, territorialmente es el mayor y dispone aun de una gran riqueza natural no aprovechada racionalmente, distribuida en cuatro regiones eco geográficas; el desierto en el oriente y parte del centro; la zona templada en el centro; la templada fría en el noroccidente y la tropical en las barrancas.

Las causas de ese pobre desempeño son variadas. La principal y de donde se derivan todas las fallas, es la ausencia de visión y capacidades para diseñar, establecer e impulsar una política de desarrollo sustentable por regiones, en donde se concilie de manera armónica, equilibrada, exitosa y duradera, los intereses de la sociedad, de la economía y los del medio ambiente, sin subordinación de un sector frente a los otros.

Visión

El Estado de Chihuahua ha logrado armonizar el desarrollo económico y social con un cuidado del medio ambiente logrando sus sostenibilidad en el largo plazo. El medio urbano y rural favorecen la convivencia armónica de sus habitantes ofreciendo oportunidades de desarrollo incluyente. Las políticas, programas y proyectos del Gobierno Estatal incentivan y regulan la protección y un uso racional, diversificado y técnicamente planeado, de los aún abundantes recursos naturales disponibles en cada región eco-geográfica de la entidad.

Diagnóstico

Chihuahua ocupa el lugar 16 en el índice de presión ambiental en contaminación y sobre explotación de acuíferos²⁵. En la mayoría del territorio, existe un ineficiente manejo del agua para uso agrícola, urbano e industrial, que se traduce en perdidas y contaminación, factores que frenan el desarrollo de la economía, inhiben el bienestar social y dañan la salud ambiental. La tecnología, infraestructura y sistemas de administración del recurso son obsoletos e insuficientes en cobertura para todas las regiones y para todos los usos.

Agua y medio ambiente

El agua, es ya un recurso prioritario y de seguridad nacional, en regiones semiáridas y áridas como el Estado de Chihuahua, en donde históricamente las precipitaciones, en perio

²⁵ SEMARNAT, 2008.



dos normales son del orden de 430 mm anuales, con elevadas tasas de evaporación, por lo que el agua superficial es en general escasa; el abastecimiento para el consumo humano, la agricultura y actividades agropecuarias e industriales, dependemos casi exclusivamente del agua subterránea.

Alrededor del 70% del agua que cae como precipitación pluvial en el territorio Estatal, por las características topográficas no puede ser aprovechada en nuestro territorio y es exportada hacia las cuencas vecinas (Pacífico Norte y Noroeste) por lo que el agua disponible para su uso en el Estado es poca y en ocasiones no se distribuye equitativamente, esto se agrava si consideramos los largos periodos de sequía que frecuentemente se presentan en nuestro Estado.

Debido a una deficiente labor de planeación para la conservación y administración de cuencas para sus aguas superficiales y subterráneas, existe sobreexplotación de acuíferos, y un bajo aprecio en su valor por parte de los usuarios. Por el uso de agua y para su limpieza una vez usada, ocasiona una permanente escasez de recursos económicos para el autofinanciamiento del sector. El Estado cuenta con 67 acuíferos, de los que 13 de ellos se encuentran sobreexplotados, sujetos a extracciones superiores a la recarga natural.

Las diversas instituciones públicas y privadas, las organizaciones realizan, en el ámbito de su competencia, esfuerzos aislados que hasta el momento no han podido garantizar la sustentabilidad del recurso, lo que obliga a sumar esfuerzos, recursos económicos y objetivos encaminados a satisfacer la creciente demanda de un recurso cada día mas escaso y de menor calidad, buscando soluciones congruentes para el beneficio colectivo.

Uso domestico, comercial e industrial

Con excepción de las ciudades de Parral y Camargo, el resto de las principales ciudades se abastecen en su totalidad de pozos profundos, localizados en general dentro de la mancha urbana. El 98% del suministro de agua potable se obtiene de pozos profundos.

Los principales problemas que se identifican son los siguientes:

- Pérdidas estimadas en más del 40%
- Altas dotaciones domesticas en algunas ciudades (Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Delicias y Juárez)
- Insuficiente macro y micro medición
- Excesivas diferencias en sistemas tarifarios para tipos de usuarios
- Insuficiente mantenimiento en la infraestructura
- Calidad del agua inadecuada para consumo y falta de infraestructura para su potabilización.
- Considerando la infraestructura existente, se puede afirmar que existen regiones donde se encuentran grandes deficiencias en el abastecimiento de agua de buena calidad y carentes de saneamiento formal.



Calidad del agua

Como resultado del uso indiscriminado de agroquímicos para el desarrollo de la producción agrícola, el crecimiento de las zonas urbanas, el establecimiento de industrias y maquiladoras, se han venido generando gran cantidad de aguas residuales que en su mayoría no reciben tratamiento para eliminar la carga de contaminantes y cuando son vertidas a los ríos y embalses o depositadas en el suelo e infiltradas a los acuíferos subterráneos, contaminan y reducen la cantidad de agua con calidad disponible para el consumo humano y el desarrollo de actividades económicas.

En el Estado existen graves problemas de contaminación, en aguas superficiales, generada por los retornos y excedente del riego agrícola, descargas de aguas residuales no tratadas provenientes de las ciudades, poblaciones y comunidades; las subterráneas por la infiltración de agua de riego agrícola mediante laminas de inundación con grandes cantidades de agroquímicos, uso de aguas residuales crudas en la agricultura y zonas que en forma natural presentan salinidad excesiva, y como resultado de la sobreexplotación en los acuíferos, que nos obliga a extraer agua fósil de mala calidad.

En varias regiones del Estado, se tiene detectadas aguas subterráneas con altas concentraciones de sustancias tóxicas como **arsénico y flúor**, así como sulfatos, manganeso y otros compuestos, que no es apta para el consumo humano y representan graves riesgos para la salud.

Si bien, diversas instancias de Gobierno realizan esfuerzos para detectar y resolver problemas de contaminación del agua a través de redes de monitoreo de la calidad del agua superficial en los principales ríos del Estado así como en algunos acuíferos, se han realizado algunos estudios que demuestran una tendencia al decremento de la calidad del agua, lo que nos obliga a centrar nuestra atención en establecer programas serios y acordes con la normatividad y aplicar tratamiento a las aguas residuales, buscar fuentes de abastecimiento de agua para consumo más confiables y garantizar la salud pública.

Existe una dispersión institucional de funciones y poca interrelación entre los distintos sectores que tienen que ver con el agua que provoca constantemente la duplicidad de programas y acciones y en ocasiones son contradictorios.

Agua en la agricultura

El sector agrícola es el mayor consumidor de agua, no sólo porque la superficie irrigada se ha incrementado, sino porque no se cuenta con sistemas de riego eficiente, razón principal que provoca que las pérdidas se tornen elevadas, estimándose en alrededor del 40 %. Ante estas circunstancias muchas regiones del Estado han alcanzado el límite de aprovechamiento del agua, lo que los ha llevado a sobreexplotar los recursos hidráulicos superficiales y subterráneos, creando un fuerte impacto en el ambiente.



El agotamiento del agua subterránea es la amenaza oculta para la seguridad de los alimentos en un plazo mediano. En un estado con las condiciones climáticas como Chihuahua, el agua subterránea se ha convertido en el sostén principal de las actividades agroalimentarias. Sin embargo, ese valioso recurso no se está utilizando de manera sostenible. El exceso de extracción de agua está provocando que los niveles freáticos de agua estén descendiendo a un ritmo muy alarmante.

En el Estado de Chihuahua existen 61 acuíferos con 14,000 pozos agrícolas de los cuales 11 acuíferos con el 70% de los pozos se encuentran sobre explotados, por lo cual el uso sustentable se pierde. La reducción en los volúmenes de extracción tanto en aguas superficiales como subterráneas, bajo el régimen por inundación, significaría una disminución en las superficies regadas con la consecuente disminución en la producción y el daño económico.

Para hacer compatibles la necesidad y conveniencia de reducir las extracciones de aguas superficiales y subterráneas con el mantenimiento de las superficies cultivadas, es necesario incrementar la eficiencia con que se utiliza el agua.

Desarrollo Urbano

La urbanización del Estado se ha dado de forma acelerada a partir de la década de los setenta. Durante el periodo 1970 a 2005 la Ciudad de Chihuahua se expandió cuatro veces creciendo de un área de 3,815 a 19,024 hectáreas²⁶. Mientras que Ciudad Juárez experimentó un crecimiento mayor.

Si bien las zonas urbanas del Estado presentan índices de calidad de vida mayores a los de las zonas rurales, en las ciudades del estado se manifiestan problemáticas de sostenibilidad en el largo plazo, reflejo de un crecimiento poco ordenado y sin directriz. En particular Cd. Juárez presenta serias carencias en infraestructura²⁷.

Existen en las áreas urbanas grandes contrastes. Existen zonas de alta marginación en la que la tenencia de la tierra es irregular, lo cual limita la aplicación de programas de gobierno para la superación de la pobreza. Existe de igual forma grandes sectores de la población que se encuentra en la informalidad urbana, esto es vendedores ambulantes, tianquis, comercio en crucero entre otros, lo cual limita su potencial de desarrollo.

La infraestructura urbana se encuentra en la mayor parte de los casos centralizada, lo anterior debido la expansión territorial acelerada de los últimos años. La preferencia por un desarrollo horizontal ha hecho que los costos de la infraestructura y los servicios se conviertan en serios limitantes. Las áreas urbanas carecen de los suficientes espacios verdes

²⁶ IMPLAN Chihuahua (2009).

²⁷ Colegio de la Frontera Norte (2005).



para cumplir con las normas de la Organización de la Salud que establece como 10 m² por habitante. Como ejemplo la Ciudad de Chihuahua cuenta con 3.7 m² por habitante²⁸.

Si bien en los últimos años se han llevado importantes programas federales y estatales en materia de construcción e vivienda. Existe en el Estado un importante rezago, no solo de vivienda nueva, sino también de acciones de mejoramiento para las habitaciones que se encuentran en condiciones inadecuadas, ya sea por el deterioro normal, por falta de mantenimiento o por estar ubicadas en zonas de riesgo²⁹. Es importante generar estándares en cuanto a la construcción de viviendas eficientes.

La movilidad en las ciudades del Estado es limitada. Ningún área urbana cuenta con un sistema de transporte público eficiente y articulado. Generando un alto uso del automóvil con los problemas de congestión, contaminación y accidentes vehiculares que ello conlleva.

Un paso positivo encaminado a solucionar la problemática actual ha sido la elaboración de la Ley de Desarrollo Urbano. Para apoyar esta iniciativa, es necesario crear los reglamentos correspondientes y así como la estructuración gubernamental para su administración y cumplimiento.

Estrategias

Medio ambiente - estrategias

Aproximación de la planeación del medio ambiente a través de cuencas y micro cuencas para crear sistemas integrales responsables.

Para lograr una planeación para el uso sustentable, es necesario conocer la disponibilidad y comportamiento de las diferentes regiones, principalmente aquellas que se encuentran sobreexplotadas, por lo que se propone crear un plan estratégico basado en cuencas y micro cuencas, con una atención especial en aquellas cuencas sobreexplotadas.

Establecer un sistema de estímulos fiscales, de financiamiento, reconocimiento público y certificación oficial, para quienes se comprometen y desarrollan acciones eficientes de conservación y buen uso de los recursos naturales renovables.

Privilegiar la participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil y del sector privado, para fomentar una cultura de conservación, revaloración y buen uso del patrimonio natural de Chihuahua y como garantes para la vigilancia y continuidad transexenal de políticas públicas incluyentes, que hayan demostrado ser exitosas.

²⁸ IMPLAN Chihuahua (2007).

²⁹ Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua, (2005).



Estimular a las instituciones de educación superior, centros de investigación e instituciones del sector privado, para que generen, desarrollen o adapten tecnologías orientadas a la protección ecológica y a una mayor eficiencia económica en el uso de los recursos naturales y la energía, en el sector primario, de bienes y servicios.

Agua

Establecer una política y programa estatal hidráulico con visión de largo alcance que permita la protección de cuencas y el uso racional del agua. Adicionalmente en conjunto con el Gobierno Federal reforzar los programas de tala inmoderada de los bosques, hacer una valoración técnica de la forma en que están operando las plantas de tratamiento de aguas residuales y crear un programa de equipamiento de plantas de tratamiento a poblaciones de más de 50,000 habitantes considerando en los presupuestos municipales las operaciones de las mismas.

Organizar un sistema de administración del agua con costos eficientes y control diferenciado de precios, que permita el financiamiento de acciones para conservación de cuencas, suministro y tratamiento de aguas residuales. Así como el análisis de los subsidios con el fin de incentivar su uso eficiente y racional.

Actualización de los padrones de usuarios, número de aprovechamientos, volúmenes de extracción y realización de estudios que caractericen la dinámica del comportamiento y disponibilidad real del recurso a fin de proponer estrategias que conduzcan a la estabilidad del mismo.

En el caso del agua potable, realizar las inversiones necesarias para reducir las pérdidas en la red de distribución y en tomas domiciliarias, así como aplicar políticas para que la dotación sea congruente con la disponibilidad en los acuíferos. Y en beneficio de todos los sectores promover la formación del mercado del agua.

Agua en la agricultura

Para realizar un uso eficiente del agua agrícola es necesaria una adecuada administración del recurso, con un alto grado de responsabilidad en la aplicación en el campo. Por lo que se propone crear políticas de operación (estudios para definir uso conjunto de presas y acuíferos), estudios para conocer la disponibilidad y límites por acuífero. Censo de pozos de los acuíferos sobreexplotados que sean confiables. Estructuras de control y sistemas de medición en red mayor así como la aplicación de recursos para la tecnificación y modernización de los sistemas de riego y cambio de cultivos más rentables.

Se propone establecer, bajo las políticas de operación, regulaciones precisas para reordenar el recurso de los acuíferos sobre explotados y de libre alumbramiento. Así como un programa de regularización de títulos de concesión del agua que implique el tener una respuesta rápida y un equipo de abogados, que apoyen a los productores para hacer los trámites correspondientes y un programa colateral para conservación del suelo y agua que permita la recarga mas eficiente de los acuíferos.



Instituto del agua

Se propone la creación del Instituto del Agua, como órgano comprometido con el bienestar social, independiente, con personalidad jurídica y autonomía financiera, de alto nivel técnico-académico y científico, integrado con la representación de la sociedad en general, Usuarios de aguas nacionales, Asociaciones Civiles de carácter social o privado e instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones de los tres niveles de Gobierno, en un consejo rector de las políticas, líneas de investigación, definición de metas y prioridades, proyectos, vigilantes de la estricta aplicación de la normatividad en la administración del agua y su equitativa distribución, proponiendo acciones y estudios, dándole seguimiento, que conduzcan a soluciones reales para mantener la calidad y la cantidad del agua para la vida, la paz y el progreso de los Chihuahuenses.

Desarrollo Urbano

Con el objeto de lograr una convivencia urbana más armónica, se propone el uso óptimo de la infraestructura existente, lo cual implica aumentar la densidad de población en los centros de población.

Es necesario mejorar la administración del desarrollo urbano. Incluyendo una inspección eficiente logrando que la planeación urbana trascienda los plazos de las administraciones gubernamentales. Para lo que se necesita fortalecer los institutos de planeación urbana existentes como el IMIP e IMPLAN.

Las ciudades deben ser amigables por lo que se propone la creación de un programa integral de recibimiento y acomodo de los migrantes de forma que su llegada contribuya al potencial de desarrollo del Estado.

En el área de vivienda se propone fortalecer el programa de financiamiento de vivienda en especial un programa de micro créditos para la mejora de la vivienda urbana y rural. Se propone en conjunto con el gobierno federal establecer un programa para rescatar y conservar el patrimonio histórico y la identidad arquitectónica local. Así como la implementación de estrategias de re densificación de las ciudades que permitan el uso óptimo de la infraestructura.



5. Buen Gobierno

Siempre he creído que si la gente presta atención podemos tener un buen gobierno y liderazgo; sin embargo, si nos ponemos flojos en la democracia y comenzamos a tomar atajos cívicos, el resultado será un mal gobierno.

- Barack Obama

Si bien es cierto que el Estado de Chihuahua cuenta con una democracia electoral, es necesario ampliar su concepción a través del fortalecimiento de las instituciones y una mayor transparencia en el manejo del gobierno. Los actores políticos deben ser responsables ante la sociedad no solo durante la época de elecciones. En los últimos años la ciudadanía se encuentra más escéptica de la capacidad de la clase política y el gobierno para ser un agente de cambio lo que se ha visto reflejado en una disminución del 26% en la participación ciudadana en las elecciones locales³⁰ de 1992 al 2007, siendo Chihuahua el último lugar a nivel nacional³¹.

Diagnóstico

El Gobierno Estatal tiene mucho por hacer en materia de transparencia y buen gobierno. Chihuahua se coloca en la posición número 21 en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno con una tendencia negativa, empeorando su posición en los últimos años, pasando de 5.5 en 2001 a 8.7 puntos en 2007³².

Es necesario revertir estas tendencias negativas para lograr un gobierno eficiente en el uso de los recursos, pero sobre todo capaz llevar a cabo una rendición de cuentas confiable y transparente de forma que obtenga nuevamente la confianza de la ciudadanía.

Si bien el tema de las finanzas públicas no representa un problema de corto plazo, la tendencia al igual que en materia de corrupción y transparencia ha sido negativa a lo largo de estos últimos años.

En específico existen contingencias relacionadas con la parte no fondeada del pasivo por concepto de pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del Estado. Una dependencia de los ingresos federales, una exposición a los efectos del ciclo de la economía norteamericana, altos requerimientos en materia de seguridad pública³³, así como un

³⁰ IMCO (2008).

³¹ Instituto Estatal Electoral Chihuahua.

³² Transparencia Mexicana – Transparency International (2008).

³³ Fitch Ratings (2009).



aumento en el costo de la nómina del 39%³⁴ que dejan las finanzas estatales en una posición débil.

Visión

El Estado de Chihuahua cuenta con un gobierno incluyente, cercano y transparente en su actuación que ejecuta sus programas de forma eficiente y congruente con las necesidades y estrategias de desarrollo social de la entidad.

Estrategias

La grave problemática de seguridad que vive el Estado requiere no solo del aumento del gasto en seguridad pública, pero sobre todo se necesita incrementar los presupuestos en las áreas sociales tales como salud, educación, cultura, deporte y combate a la pobreza para resolver el problema de raíz.

Se propone fortalecer las finanzas públicas con una reorganización del organigrama gubernamental. Existen duplicidades y competencias dentro de la administración gubernamental que si se eliminan liberan recursos de gasto corriente para ser orientados al gasto de inversión.

Es necesario mejorar la transparencia no solo presupuestal sino de las operación del gobierno como la publicación de listas de beneficiados y una mayor apertura en las compras de gobierno. Para lo anterior se propone el fortalecimiento del e-gobierno con el objetivo de mejorar el acceso y la calidad de la información que provee el gobierno y fomentar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones haciendo al gobierno.

Se llevarán a cabo análisis de todos los trámites gubernamentales eliminando aquellos innecesarios y simplificando al máximo. Generando cartas ciudadanas en que se delimiten claramente los alcances, requisitos y tiempos de respuesta.

Para proteger la economía de los chihuahuenses, en la Ley de Ingresos se eliminara el pago de Tenencia y se reducirá el derecho de replaqueo a su costo real administrativo y de manufactura

Es necesario profesionalizar aún más las estructuras del Gobierno Estatal por lo que se propone implementar programas de servicio civil de carrera y de otorgamiento de puestos por oposición abierta.

Se creará un programa integral de combate a la corrupción. En específico se propone la figura de *pactos de integridad* en las licitaciones o contrataciones de bienes o servicios del

³⁴ IMCO (2008).



gobierno estatal. Así como la mejora y ampliación de los mecanismos para la rendición de cuentas públicas.

Con el objetivo de mejorar la responsabilidad o gobernanza del Gobierno Estatal se propone la conformación de un sistema de indicadores de medición de resultados que se avoque a medir la efectividad última y la eficiencia de las acciones de gobierno.