

No. 6 • ABRIL - JUNIO • 1990

REVISTA

*DEL INSTITUTO DE
ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.*

PLANEACION Y DESARROLLO REGIONAL



*DEL INSTITUTO DE
ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.*

PLANEACION Y DESARROLLO REGIONAL



REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Investigación.

© **Revista del Instituto de** Administración
Pública del Estado de México, A.C.

Av. Independencia Pte. 110-A 1er. Piso

W. Centro. Toluca, México

C.P. 50000

Tel.: 14 38 21 Lada 91 72

Impreso y hecho **en México**/Printed and made in Mexico

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores
y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto de Administra-
ción Pública del Estado de México, A.C.

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Jorge Hernández García
Gregorio Valner Onjas
Alberto Mena Flores (,)
Guillermo Ortiz Garduño
Jaime Almazán Delgado
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca
Roberto Rayón Villegas
Raúl Martínez Almazán
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Ignacio J. Hernández Orihuela
Filiberto Hernández Ordóñez

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

COMITE EDITORIAL

Enrique González Isunza

Jorge Guadarrama López

Tomás Ruiz Pérez

SECRETARIO TECNICO

José Luis Allbarrán Cruz



INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO
1988-1990

Roberto Gómez Collado
Presidente

Enrique González Isunza
Vicepresidente

Jorge Guadarrama López

Andrés Jurado Mejía

Laura Pavón Jaramillo

Tomás Ruiz Pérez

Humberto Sánchez Tapia

Emilio Chuayffet Chemor

Consejeros

Moisés Salazar Bueno

Secretario Ejecutivo

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

COORDINADORES

Ignacio Mercado Gasca

Coordinador General

José Luis Albarrán Cruz

Coordinador de Investigación

María Teresa García Rodea

Coordinadora de Capacitación

Silvia Sepúlveda Venegas

Coordinadora de Difusión

Humberto Rodríguez Suárez

Coordinador de Administración

C O N T E N I D O

Pág.

Presentación

ENSAYOS

Consideraciones generales sobre el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993. José Merino Mañón	15
El Convenio de Desarrollo Municipal del Estado de México. Rafael Arias Valdés	23
Las Políticas del Desarrollo Urbano en el Estado de México. Juan Carlos Padilla Aguilar	35
El desarrollo del Valle de Chalco, Estado de México. Marco Antonio Luna Pichardo	51

DOCUMENTOS

El Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 (Síntesis) ,	67
El desarrollo regional en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993.	83
Las políticas de desarrollo regional en el Estado de México.	101
La promoción económica del desarrollo regional del Estado de México.	145

RESEÑAS DE LIBROS

Teoría de la Administración de Proyectos. 189

La Magnitud y la Integración de la Administración Pública en el
Estado de México. (Angulo de Interpretación Cuantificable).

G. E. M.-I.N.A. P.-I.A. P. **E. M .** **199**

PRESENTACION

En nuestro país, el proceso de desarrollo se ha caracterizado por la disparidad del crecimiento regional, por una excesiva centralización y por ser un modelo en el que coexisten formas modernas y atrasadas de organización administrativa, política y económica, que adquieren una expresión **espacial que se manifiesta en un desarrollo relativo mayor de algunas regiones con respecto a otras y en los retrasos de algunos sectores de la economía nacional.**

El Estado de México es síntesis de las desigualdades que experimenta el país. La situación actual de sus 121 municipios es contrastante y, en algunos casos, no obedece a las aspiraciones de sus habitantes, pues mientras en un número reducido de ellos, que corresponde a centros industriales y comerciales, cuentan con mayores recursos económicos y financieros que les permiten dar respuesta con relativa agilidad a las necesidades que plantean sus habitantes, la gran mayoría **tiene serias y complejas carencias.**

Los desequilibrios regionales dentro del estado se traducen en concentración de la población urbana en áreas donde se encarecen los costos para suministrar y operar servicios, y desigualdad en la distribución geográfica de oportunidades de educación y trabajo en áreas rurales marginadas, donde se originan corrientes migratorias. El propio Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 reconoce que el Estado de México se **caracteriza por un fuerte desequilibrio regional que se manifiesta en una gran concentración urbana e industrial en los municipios conurbados mientras que el resto permanece en franca desventaja.**

Con la intención de fomentar e impulsar la planeación y desarrollo regional como base de un crecimiento económico y

social justo y equilibrado, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, en coordinación con el Instituto Internacional de Administración Pública de París (Francia), realizó el 19, 20 y 21 de junio del año en curso, el Seminario Franco-Mexicano **Planeación y Desarrollo Regional**, con el objeto de "lograr un intercambio de experiencias tecnológicas útiles y aplicables a las necesidades y programas que en materia de planeación y desarrollo regional contribuyan al mejoramiento del Estado de México",

En el acto inaugural nos honró la distinguida presencia de Michel Franc, Director del Instituto Internacional de Administración Pública de París y de Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador de nuestra entidad federativa.

Durante el seminario desarrollaron sobresalientes participaciones los siguientes funcionarios del Gobierno del Estado de México: José Merino Mañón, Secretario de Finanzas y Planeación; Sergio Velasco Sánchez, Secretario de Desarrollo Económico; Juan Carlos Padilla Aguilar, Secretario **de Desarrollo Urbano y Obras Públicas**; Rafael Arias Valdés, Director General de Planeación; Antonio Vélez Torres, Director General de Desarrollo Regional; y Marco Antonio Luna Pichardo, Director General de Desarrollo Urbano y Vivienda.

A todos ellos, el Instituto de Administración Pública del Estado de México les extiende un público reconocimiento por la disposición e interés mostrado en el tema.

En este sexto número de la Revista, reproducimos las ponencias sustentadas por los representantes del Gobierno estatal, las cuales constituyen una aportación del Estado de México sobre los proyectos y acciones que en materia de planeación y desarrollo regional lleva a cabo la actual administración.

Alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado de las regiones, tal como se indica en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, es ciertamente una tarea a largo plazo que requiere la acción concertada entre los diversos ámbitos de gobierno y la participación amplia y decidida de la población, sin embargo, debemos reconocer los notables esfuerzos que se están dando por estimular esquemas generales de desarrollo más justos y equitativos. Es mucho lo que se ha hecho pero mucho lo que falta por hacerse para alcanzar un **desarrollo integral del Estado y sus regiones.**

El desarrollo regional no es tarea exclusiva de una instancia de gobierno, sino que solicita la colaboración permanente y decidida de voluntades, acciones, programas y recursos de los tres ámbitos de gobierno, del sector privado y social y de la comunidad en general.

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

ENSAYOS

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE
EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO (PED) 1990-1993

Por José Merino Mañón (*)

PRESENTACION

Además de atender en términos legales a la **Constitución estatal** y a la Ley de Planeación que definen un **Sistema Estatal** de Planeación en cuanto a la integración y presentación de este plan, en términos organizativos y de racionalidad no sólo económica sino también social, se requiere tener un instrumento rector del actuar del Gobierno y orientador de las acciones individuales y colectivas.

El PED 1990- 1993, como lo señala el propio gobernador, trata de responder a las demandas sociales, económicas y políticas de la población del Estado, las cuales fueron recogidas directamente en giras de trabajo, audiencias públicas y otros medios de comunicación, incluyendo los planes municipales de desarrollo del período 1988 - 1990.

Dichas demandas fueron registradas, sistematizadas y analizadas; determinándose así parte del diagnóstico y vislumbrando los posibles programas a implementar.

Desde luego, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, en cuanto a los acuerdos (objetivos) para la ampliación de la vida democrática, para la recuperación económica y para el mejoramiento del nivel de vida, el Gobierno del Estado y la sociedad civil, se adhieren a estos pro-

(¹) **Secretario de Finanzas** y Planeación del Gobierno del Estado de México.

pósitos. Por lo tanto, el PED se inscribe consecuentemente en dichos acuerdos. Ello implica apoyar a nivel estatal y local las políticas y estrategias nacionales, adaptarlas en su caso y aplicarlas en la entidad, procurando aportar las que estén al alcance del propio Estado, todo ello para su reforzamiento.

En ambos ámbitos de nuestra realidad nacional y local, es decir, en el diagnóstico, surgen las políticas y estrategias, o dicho de otro modo, las prioridades y la intensidad de las acciones gubernamentales, tanto en la obra pública como en la atención administrativa.

Como se señaló antes, los acuerdos nacionales de la planeación 1989-1994 enmarcan los objetivos y propósitos de la planeación estatal y por lo tanto, de los programas de gobierno de la presente administración; al retomarse al nivel estatal varían ligeramente, sin perder nada de congruencia; así para la atención de las demandas de la sociedad mexicana se han definido 3 grandes propósitos:

- 1.-Mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado.
- 2.-Incrementar la productividad y el empleo.
- 3.-Consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.

- Mejorar la calidad de vida, supone crear y mantener las condiciones necesarias para el libre y pleno desarrollo del individuo y su familia, implica preservar y cuidar de su salud; proporcionarle mediante la educación, el desarrollo de sus capacidades humanas; darle acceso a las manifestaciones de la cultura para enriquecerlo espiritualmente; propiciar mejores niveles nutricionales **en su alimentación**; mejorar su vivienda y proporcionarle los servicios a ella inherentes; preservar la seguridad de su persona y de su patrimonio; y proteger el ambiente que lo rodea.

El postulado básico de la política de la presente administración, en este sentido, es atender preponderantemente a los que más lo necesiten y abatir las brechas de desigualdad entre sectores y entre regiones.

- Para incrementar la productividad y el empleo es necesario: estimular la eficiencia de los sectores productivos, apoyar las políticas macroeconómicas de la República,

mejorar la utilización de los recursos, **adecuar la** rentabilidad de la inversión e incrementar el poder adquisitivo de los salarios; actualizar la infraestructura económica y **social**; **estimular la organización de los** productores; fomentar la inversión privada; lograr la modernización en el aparato productivo.

Sectorialmente las actividades agropecuarias son las que están **más rezagadas** y es ahí en donde los esfuerzos de modernización deben intensificarse.

El propósito fundamental **es crear los** volúmenes de empleo que la sociedad demanda.

La integración social y el fortalecimiento de la vida democrática supone una profunda transformación del Estado mexicano. Consiste en ampliar y vitalizar las formas democráticas **para** promover la participación **amplia de la** sociedad; implica garantizar la irrestricta libertad en la expresión **de las ideas**; estimular **los canales** de manifestación política; facilitar y robustecer las organizaciones vecinales, gremiales y las otras intermedias, reconocer y alentar la función de los partidos políticos y perfeccionar los procesos políticos electorales; y, dar plena vigencia al derecho **social a** la información.

También, perfeccionar nuestro sistema de división de poderes, fortalecer a los órganos legislativos y de impartición de justicia. Y respetar la autonomía de los ayuntamientos, fortalecer su capacidad de gestión, profesionalizar su administración e incrementar su hacienda pública.

Obliga a perfeccionar la transparencia y la eficiencia de los órganos de la administración pública estatal; asumir la responsabilidad de funcionarios y actuar bajo un estricto código ético que garantice la honestidad.

DEMANDAS Y ASPIRACIONES DE LA SOCIEDAD

Las prioridades en la acción pública se definen por la población. En los casi seis meses transcurridos se han recibido directamente de la población más de cinco mil planteamientos concretos. Expresan problemas y rezagos de demanda social, muchos de ellos ofrecen también sugerencias de solución y voluntad de participar para resolverlos.

La frecuencia de las demandas se han cuantificado en razón de peticiones o planteamientos sobre cada rubro concreto. Los diez rubros más demandados absorbieron el 75% de las peticiones recibidas.

Estas son las peticiones concretas en materia de acción pública:

La ampliación y el mejoramiento de los servicios educativos es una de las principales demandas (20%); si a los aspectos educativos, estrictamente de enseñanza, se incorporan las demandas por servicios culturales, y de fomento y práctica del deporte, los requerimientos al sector Educación, Cultura y Bienestar Social, se elevan al 25.2%.

Los servicios públicos vinculados al desarrollo urbano representan en su conjunto el sector con mayor frecuencia de demanda, 31.7%. El servicio más frecuentemente solicitado es el de agua y alcantarillado. Este es, por la escasez del recurso y por el costo de su extracción y conducción, el problema más agudo a resolver.

Como se mencionó antes, también se analizaron los planes de desarrollo formulados por los ayuntamientos. Aunque con diversos grados, consecuentes con el campo de acción y las capacidades funcionales de los ayuntamientos, los planes registran los mismos rubros prioritarios. Se evidencia así la persistencia de las principales demandas sociales y en cierto sentido el incremento en el rezago de su resolución, derivado de nuestro explosivo crecimiento.

Del análisis de los planes de desarrollo municipal se observa la incidencia de los problemas de atención prioritaria.

En el 97% de los municipios se detectaron problemas de agua potable; en el 95% de drenaje y en el 92%, de educación y de comunicación terrestre.

Existe, por lo tanto, una coincidencia cualitativa entre los problemas diagnosticados por los planes y las demandas recientes de los ciudadanos.

El análisis anterior es un indicativo de las limitantes de la planeación y los retos que deben encararse a través de la acción concertada y coordinada entre el Gobierno y el pueblo.

El ejercicio de la planeación, por tanto, no se agota con **la presentación del plan, requiere de mantener abiertos los canales de comunicación entre sociedad y gobierno, para ir ratificando o rectificando las prioridades de acuerdo a nue-**

vas o reiteradas demandas y a programas y acciones ejecutadas.

INSTRUMENTACION

Las estrategias y líneas de acción definidas deben ser concretadas en programas específicos de acción gubernamental de carácter anual para vincularlos regionalmente y darles continuidad en el tiempo. Estos programas específicos se agrupan en cuatro programas estatales integradores de inversión pública: Desarrollo Rural; Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas; Etnodesarrollo; y Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo.

El primero de ellos, relativo al Desarrollo Rural, aunque no responde directamente a peticiones territorialmente integradas, vinculará acciones específicas de los diversos sectores.

En cuanto al de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas, se pretende aglutinar e incrementar acciones de servicios públicos, buscando abatir los rezagos acumulados en la pasada década; regionalmente, se aplicará básicamente en los municipios conurbados con la ciudad de México, en especial en los del Valle de Chalco.

El de Etnodesarrollo, agrupa las acciones que tienden a incorporar las etnias regionales al desarrollo estatal, de manera solidaria con este sector ancestralmente rezagado.

Finalmente, el cuarto busca la Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo y comprende acciones puntuales para el mantenimiento y progreso de las diversas zonas urbanas que ya cuentan con un nivel aceptable de servicios públicos y de actividad económica productiva, pero que no deben descuidarse.

La ejecución de los programas plantean la necesidad de vincular las acciones de los distintos órdenes de gobierno, especialmente del Convenio Unico de Desarrollo y de los Convenios de Desarrollo Municipal.

Se busca también realizar acciones de carácter intermunicipal, mediante la concertación entre diferentes ayuntamientos; ejemplos claros son los caminos u obras de preservación ecológica que sobrepasan sus jurisdicciones.

Actividades de la misma índole, derivados del proceso de conurbación, deberán coordinarse con las autoridades del

Distrito Federal, en el marco del Consejo del Area Metropolitana de la Ciudad de México.

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

El financiamiento del desarrollo confronta problemas estructurales severos, a cuya solución deben encaminarse las políticas tributarias y financieras del Gobierno del Estado y los mecanismos de concertación para el aporte de recursos de otros órdenes de gobierno y de los sectores social y privado.

Las finanzas estatales enfrentan limitaciones derivadas de los sistemas de asignación de los recursos públicos y de los requerimientos del sistema tributario nacional, esto obliga a aplicar rigurosos criterios de disciplina y austeridad.

Para ello se pretende aplicar las siguientes políticas:

A) **Tributaria:** Dado que las fuentes impositivas **propias son prácticamente inexistentes y que los recursos ordinarios** provienen fundamentalmente de la participación en los impuestos federales, es importante participar en los esfuerzos nacionales para incrementar la recaudación y para combatir la evasión fiscal.

B) **Crediticia:** Habrán de buscarse recursos del crédito en los montos y condiciones más convenientes para inversión pública, manteniendo los niveles de endeudamiento, su perfil en términos de estricta racionalidad. Se pretende modificar la inercia hacia el apoyo de la Banca de Desarrollo y a proyectos autosuficientes.

C) **De Gasto Público:** Se ponen en práctica estrictas medidas de racionalidad para controlar el gasto corriente de la administración estatal; implica la observancia de normas de austeridad en contención en servicios y materiales y particularmente en cuanto a la planta burocrática. Un esfuerzo particular habrá de realizarse en el sector paraestatal cuyo redimensionamiento se ha iniciado. Por otra parte, es muy importante fortalecer la Hacienda Pública Municipal, la cual constitucionalmente cuenta con fuentes impositivas propias. Se hace necesario mantener actualizadas las tarifas de los derechos por servicios de agua potable y por alumbrado público, con el fin de alcanzar el equilibrio entre los costos de los servicios públicos y su recuperación.

Los recursos locales, no obstante estos esfuerzos, son substancialmente insuficientes, por ello, han de buscarse mayores volúmenes de inversión directa de la Federación, en **programas de alcance estatal y en aquellos enmarcados por el Convenio Unico de Desarrollo.**

También es necesario incrementar la asignación de recursos privados en el financiamiento de la infraestructura física que demanda el desarrollo estatal.

Habrà entonces, que poner en práctica los mecanismos que **faciliten esa aportación, por ejemplo: el financiamiento directo** bajo el esquema de concesión o la colocación de los valores emitidos por el Estado o por sus organismos.

Por su parte, la población en general, concurre a **financiar el desarrollo bajo diversas modalidades:**

- Sufragando el costo de ciertos servicios;
- Aportando contribuciones para mejorar;
- Participando con efectivo, materiales y/o mano de obra.

Este último es importante pues representa una proporción substancial del costo y porque es un ejercicio **real de la** solidaridad hacia la colectividad que integra.

El financiamiento de desarrollo no implica exclusivamente la cobertura de los costos de las obras y los servicios públicos. Descansa fundamentalmente en la inversión productiva para generar empleo y riqueza y para distribuir sus beneficios entre los factores de la producción. Para propiciar mayores niveles de inversión productiva, el estado se empeña en **ofrecer condiciones favorables para la operación de las empresas.**

El desarrollo sólo tiene sentido cuando es capaz de distribuir beneficios entre los habitantes del Estado; ellos son **los beneficiarios, deben ser sus actores; la concertación y la solidaridad, principio y práctica para alcanzarlo.**

EL CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

Por **Rafael Arias Valdés**(')

A partir de 1983, se inicia una transformación profunda de la vida municipal, la más radical desde que fue concebido el municipio libre.

Como resultado de un largo proceso de estudio, análisis y promoción realizado por innumerables instituciones, grupos sociales, pero sobre todo, por la decidida participación ciudadana, en ese año culminó exitosamente una etapa para la vida municipal.

La reforma al artículo 115 constitucional otorgó al municipio facultades sustantivas y una nueva estructura a su hacienda pública.

La reforma municipal responde a un viejo anhelo de profundización de nuestra vida política y social. Ante ello el Gobierno del Estado reconoce en los ayuntamientos de la entidad, capacidad para asumir a plenitud su función de agentes de cambio en la colectividad a la que sirven, concertando y coordinando la participación de los ciudadanos; eficiencia de gestión en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos.

El Gobierno estatal postula entre sus políticas para el desarrollo integral de la entidad, la descentralización de la acción pública hacia los ayuntamientos, en todos aquellos aspectos en los que la participación ciudadana y la eficiencia de gestión recomienden su atención directa por las autoridades municipales.

(') Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México

De manera semejante las autoridades locales (ayuntamientos), han incluido en sus programas de desarrollo, como política sustantiva, una estrecha colaboración con el Gobierno estatal para la mejor atención posible de las demandas sociales.

Por lo tanto, ambos órdenes de gobierno han reconocido, dada la experiencia, la efectividad de los convenios de desarrollo municipal, que desde marzo de 1984 se han venido refrendando anualmente.

QUE ES EL CODEM?

En relación a la "planeación y al desarrollo regional" se puede decir que este convenio es, por un lado, un instrumento de implementación de las acciones estratégicas, tanto del estado (programas prioritarios), como de los municipios (programas estratégicos). Por otra parte, mediante la transformación de recursos programáticos (económicos), **a obras** o acciones, se trata de atender las demandas de la población o alguna necesidad de servicio por la autoridad local, las cuales con sus escasos recursos no han podido satisfacer.

Asimismo, en términos conceptuales más amplios, el CODEM contribuye en tres dimensiones o vertientes del desarrollo:

- a) Promoviendo la descentralización de la acción estatal al nivel municipal, con apego a los lineamientos constitucionales (Art. 115);
- b) Fortaleciendo el Sistema de Planeación **Estatal, al ser convenidas acciones, en función de los planes de desarrollo estatal y municipal;**
- c) Apoyando la capacidad económica y por lo tanto, la economía municipal, con recursos adicionales, para que ejecuten proyectos de interés mutuo.

SUS OBJETIVOS

- a) El Gobierno estatal y los ayuntamientos de la entidad convienen en unificar esfuerzos y recursos para la realización de acciones y programas de apli-

cación local, en respuesta a demandas concretas de la población.

- b) Las acciones y programas que se acuerdan, atenderán a las peticiones y estrategias establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993.
- c) Esas acciones y programas deberán atender invariablemente a demandas reales de la población, expresadas en las instancias que establece el sistema de planeación democrática del Estado.
- d) Aquellas, deberán propiciar la descentralización de la Administración estatal, fortalecer la capacidad de gestión de los ayuntamientos y su papel como agentes de cambio de su comunidad, promoviendo y coordinando la participación ciudadana.

SUS ACCIONES Y PROGRAMAS

Con base en los objetivos, políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, de los Planes de Desarrollo Municipal y de la información que se obtiene en las giras de trabajo, se detectan y recogen las necesidades más sentidas de la población, para sistematizar, transformándose en los programas que se convienen con los presidentes municipales.

Los programas se dividen en:

- a) **Prioritarios.** Son aquellos que el Gobierno del Estado y el Gobierno municipal acuerdan llevar a cabo y que responden a políticas y **estrategias generales.** En ellos los recursos estatales van desde el 70% hasta el 100% de lo autorizado.
- b) **Estratégicos.** Son aquellos que el ayuntamiento propone a partir de su plan, para ser financiados con 60% de recursos estatales y el 40% con aportaciones del propio ayuntamiento y/o de la comunidad beneficiable; las cuales pueden ser en efectivo, en especie o en mano de obra.

Las acciones y programas que con mayor frecuencia se aplican son:

- Aprovechamiento del agua y su drenaje;
- Rehabilitación y construcción de caminos;

Construcción, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos;

Construcción de canchas, módulos y unidades deportivas;

Pavimentación de calles, guarniciones y banquetas;

Guarniciones y rehabilitación de mercados, rastros y lecherías;

Remodelación urbana;

Mejoramiento de suelos, y

Saneamiento ambiental.

Sólo en casos excepcionales que se justifiquen plenamente, podrán incluirse acciones y programas relacionados con edificios públicos administrativos, auditorios o salas de usos múltiples, equipo de oficinas y adquisiciones de vehículos y maquinaria.

Se da prioridad a la conclusión de obras en proceso, a las que impliquen mayor participación ciudadana y a las que mantengan una mejor relación beneficio - costo, en razón de la población directamente favorecida.

EL FINANCIAMIENTO DEL CODEM

La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones en este convenio, podrán efectuarse con fondos provenientes del presupuesto de egresos del Estado y de los presupuestos municipales, con los empréstitos que obtengan tanto el estado como los ayuntamientos; con recursos de los fondos y fideicomisos constituidos por el Ejecutivo estatal y con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado.

Como se anunció antes, la estructura financiera de cada programa, en cuanto a las participaciones estatal y municipal, se define tomando en cuenta su naturaleza y objetivos específicos.

La aplicación de los recursos convenidos que es ejecutada por los ayuntamientos, por administración o mediante su asignación a contratistas, se instrumenta con estricto apego a la normatividad estatal y su vigilancia corresponde en sus ámbitos de competencia a los secretarios de Finanzas y Planeación y de la Contraloría, sin demérito de las facultades

des que en materia de control presupuestal de los municipios lleva a cabo la Contaduría de Glosa del Poder Legislativo.

DEFINICIONES DEL PRESUPUESTO

Una vez definidos tanto los programas estratégicos como los prioritarios, se hace un análisis a nivel municipal de la situación histórica de la inversión en los últimos **años**, poniendo énfasis en la distribución per-cápita, en la tasa de crecimiento de la población, **en las** demandas que con mayor frecuencia plantea la población y desde luego, en las prioridades establecidas en los planes de desarrollo tanto estatal como municipal.

En algunas ocasiones se llevan a cabo programas especiales o contingentes que desde luego no necesariamente están enmarcados por los parámetros antes mencionados.

Actualmente, el énfasis está dirigido hacia el abatimiento del rezago acumulado en la década de los ochenta, producto de la crisis económica y orientado, especialmente y de manera primordial, hacia los municipios de mayor absorción de corrientes migratorias.

SU OPERACION

La operación del CODEM recae principalmente en los 121 ayuntamientos que integran el estado y la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Planeación, bajo el siguiente esquema:

- 1.- De acuerdo a los planteamientos **generales en los Planes de Desarrollo** Municipal y al presupuesto **estatal de egresos**, la Dirección General de Planeación (DGP) determina el "techo financiero", hasta el nivel de programa, comunicándosele el correspondiente a cada municipio, previa sanción del Ejecutivo **estatal**.
- 2.- La Dirección General de Planeación comunica a los 121 ayuntamientos, los lineamientos que prevalecerán en el ejercicio del CODEM.
- 3.- Los ayuntamientos presentan sus propuestas **de inversión** a nivel de obra o acción, tomando en cuenta el mar-

co de referencia que integran los Planes de Desarrollo, el estatal y el propio.

- 4.- La Dirección General de Planeación analiza que las propuestas sean congruentes con el presupuesto asignado, con los planes antes mencionados y con la normatividad administrativa vigente, para emitir las autorizaciones suficientes.
- 5.- Los ayuntamientos elaboran los expedientes técnicos de las acciones, los cuales incluyen información técnica (general) y presupuestal. Dichos expedientes se turnan a las dependencias estatales normativas para obtener su visto bueno y posteriormente ser enviados a la Dirección General de Planeación.
- 6.- Esta Dirección revisa los expedientes de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Manual de Procedimientos que rige el Convenio y elabora los oficios de aprobación, a partir de los cuales los ayuntamientos pueden solicitar el otorgamiento de anticipos para el inicio de las obras.
- 7.- A partir del paso anterior se siguen las disposiciones de las leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones del Estado y los procedimientos señalados en el manual, el cual incluye el monitoreo físico - financiero de las obras, hasta llegar al "cierre anual" del ejercicio.

RESEÑA HISTORICA DEL EJERCICIO DEL CODEM

Con el fin de evidenciar de una manera sencilla cómo han evolucionado en términos presupuestales y de ejercicio los recursos asignados al Convenio de Desarrollo Municipal, se presenta la siguiente información:

CUADRO 1**CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL
INVERSION AUTORIZADA PERIODO 1984 - 1990****(MILLONES DE PESOS)¹**

Año	C O D E M *			VARIACIONES PORCENTUAL	PROPORCION DEL PRESUPUESTO ESTATAL (%)
	ESTATAL	MUNICIPAL	TOTAL		
1984	6,199	4,141	10,340	—	17.7
1985	8,234	5,326	13,560	31.1	18.2
1986	10,834	6,756	17,590	29.7	19.9
1987	16,876	8,967	25,843	46.9	8.6
1988	85,559	39,007	124,566	382.0	35.2
1989	161,301	53,861	215,162	72.7	33.9
1990	150,095	52,819	202,914	(5.7)	21.4
TOTAL	439,098	170,877	609,975	—	—

* Presupuesto

¹ Pesos corrientes

CUADRO 2

**CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL
INVERSION AUTORIZADA PERIODO 1984 - 1990**

(MILLONES DE PESOS)¹

Año	C O D E M*			VARIACIONES PORCENTUAL
	ESTATAL	MUNICIPAL	TOTAL	
1984	140,221	93,678	233,900	—
1985	118,158	77,862	196,020	- 16.2
1986	82,771	51,614	134,385	- 31.4
1987	55,184	29,321	84,505	- 37.1
1988	139,712	60,850	200,563	137.3
1989	193,561	64,634	258,195	28.7
1990	150,095	52,810	202,914	- 21.4
TOTAL	729,607	377,960	1,310,481	—

* Presupuesto
1 Pesos de 1990

CUADRO 3**CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL
INVERSION AUTORIZADA PERIODO 1984 - 1990****(MILLONES DE PESOS)¹**

EJERCICIO	AUTORIZADO ESTATAL	EJERCIOO ESTATAL	%
TOTAL	285,465	257,941	90
1984	6,199	4,028	65
1985	8,234	6,469	78
1986	10,835	9,454	87
1987	16,885	16,718	99
1988	89,559	83,278	93
1989	153,753	137,994	89

Para 1990 se tienen asignados 150,095 de recursos estatales.

CUADRO 4

**CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL
INVERSION AUTORIZADA PERIODO 1984 - 1990**

(MILLONES DE PESOS)¹

PROGRAMA					PARTICIPACION	
	ESTATAL	%	MUNICIPAL	TOTAL	ESTATAL %	MPAL. %
PRIORITARIOS						
- APROVECHAMIENTO DE AGUA	17,280.0	11.5	1,920.0	19,200.0	90.0	10.0
- MEJORAMIENTO DE SUELOS	5,450.0	3.6	605.6	6,055.6	90.0	10.0
- CAMINOS RURALES	11,300.0	7.5	1,255.6	2,555.6	90.0	10.0
- SALUD	4,820.0	3.2	2,065.7	6,885.7	70.0	30.0
- RESTAURACION DE ESCUELAS	12,100.0	8.1	5,181.7	17,285.7	70.0	30.0
- APOYO A LA ADMON. MUNICIPAL	2,420.0	1.6	0.0	2,421.6	100.0	0.0
- SANEAMIENTO AMBIENTAL	29,045.0	19.4	0.0	29,064.4	100.0	0.0
- FOSAS SEPTICAS	1,815.0	1.2	0.0	1,816.2	100.0	0.0
- REFORESTACION	2,420.0	1.6	0.0	2,421.6	100.0	0.0
- MANEJO Y DISP. DESP. SOLIDOS	3,034.0	2.0	0.0	3,036.0	100.0	0.0
- LAGUNAS DE ESTABILIZACION	21,776.0	14.5	0.0	21,790.5	100.0	0.0
- PROYECTOS ESPECIALES	5,000.0	3.3	0.0	5,003.3	100.0	0.0
SUBTOTAL	87,415.0	58.2	11,032.5	98,471.8	88.8	11.2
PROGRAMAS ESTRATEGICOS	62,680.0	41.8	41,786.7	104,466.7	60.0	40.0
TOTAL	150,095.0	100.0	52,819.2	202,938.5	74.0	26.0

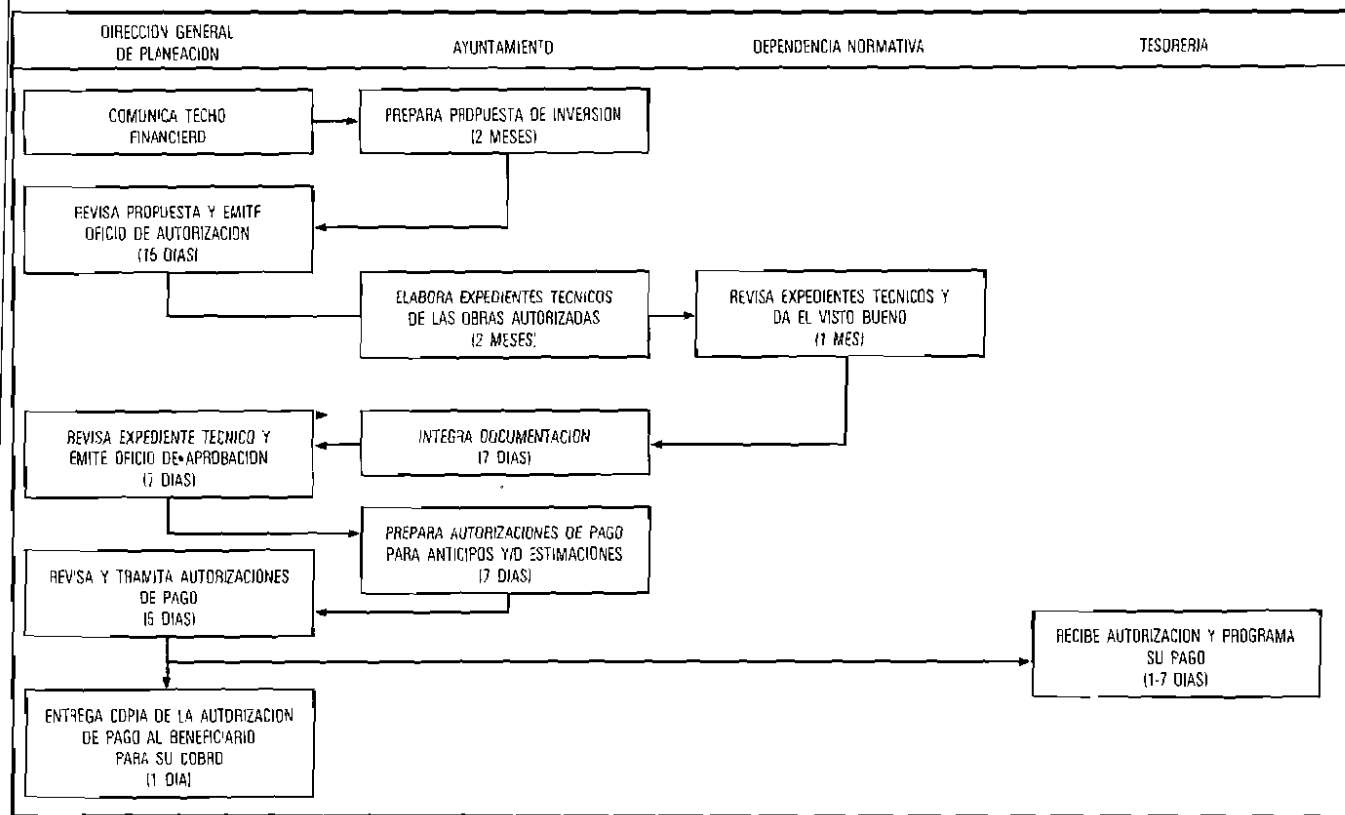
CUADRO 5

**CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL 1990
INVERSION SOLICITADA POR TIPO DE PROGRAMA Y/O ACCION**

(MILLONES DE PESOS)

PROGRAMA Y/O ACCION	INVERSION ESTATAL	%
ESCUELAS		
- CONSTRUCCION	4,437.8	4.8
- RESTAURACION	7,033.6	7.6
- EQUIPAMIENTO	931.9	1.0
DRENAJE Y FOSAS SEPTICAS	7,506	8.1
SISTEMA DE DISTRIBUCION Y CONDUCCION DE AGUA POTABLE	12,375.8	13.3
CLINICAS		
- CONSTRUCCION	1,197.6	1.3
- RESTAURACION	1,313.6	1.4
- EQUIPAMIENTO	1,352.5	1.5
CAMINOS		
PAVIMENTACION, ADOQUINADO Y EMPEDRAO DE CALLES	21,083.8	22.7
BOROS, ALJIBES Y PRESAS	2,927.7	3.1
UNIDADES, CANCHAS Y MODULOS DEPORTIVOS	4,448.8	4.8
AUDITORIOS Y SALONES DE USOS MULTIPLES	3,527.9	3.8
MERCADOS RASTROS Y LECHERIAS	3,247.0	3.5
RELLENOS SANITARIOS Y EQUIPO PARA DISPOSICION DE DESECHOS SOLIDOS	2,496.0	2.7
SUBSOLEO DE TERRENOS	1,283.2	1.4
PALACIO MUNICIPAL Y OFICINAS		
- CONSTRUCCION Y REHABILITACION	1,606.6	1.7
- EQUIPAMIENTO	1,532.2	1.6
EQUIPAMIENTO	3,276.9	3.5
T O T A L	93,002.9	100.0

PROCESO DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL



LAS POLITICAS DEL DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MEXICO

Por Juan Carlos Padilla Aguilar (*)

BASE HISTORICA DEL ANALISIS URBANO

Históricamente, el sistema de ciudades del Estado de México ha evolucionado a partir de la transformación de las actividades económicas de la entidad y del impacto que aquélla ha tenido sobre la organización del territorio.

Hasta principios del siglo XX y **antes** del movimiento revolucionario iniciado en 1910, el sistema de asentamientos humanos giraba en torno a los centros mineros del estado, principalmente en las localidades de El Oro, Temascaltepec y Sultepec, donde se concentraban las principales actividades productivas y comerciales.

A partir de 1920, al decaer la importancia de la actividad minera, la agricultura y la ganadería se consolidan como base de la economía estatal; el impulso de estas actividades propicia el surgimiento y posteriormente la consolidación de centros de población que concentran la comercialización de los excedentes agrícolas. De este modo se conformaron centros comerciales de nivel regional, tales como Atlacomulco, Jilotepec, Tenancingo, Ixtlahuaca, Texcoco y **en menor grado** Tejupilco, Zumpango, Chalco y Amecameca. Toluca se consolida como un importante centro comercial por ser el pa-

Secretario de Desarrollo Urbano y Obras **Públicas del Gobierno del Estado de México.**

so obligado de las principales vías de comunicación de la entidad.

Esta estructura se transforma a partir del crecimiento industrial del D.F. y de su impacto en los municipios periféricos del Estado de México. A partir de 1950 se inicia la industrialización del Valle Cuautitlán-Texcoco y en menor grado la del Valle de Toluca-Lerma; asimismo se impulsa el desarrollo de la infraestructura estatal que permite establecer **líneas de comunicación entre los** principales centros productivos y comerciales, **es así** como se realizan los enlaces entre Toluca, Temascaltepec y Tejupilco y se construye la vía ancha de ferrocarril a Acámbaro. El proceso de industrialización transforma progresivamente la estructura de los centros de población del estado y condiciona la construcción de la infraestructura, en apoyo de las actividades industriales que **se realizan** en el Valle Cuautitlán-Texcoco y en el Valle Toluca-Lerma, polarizando el desarrollo territorial del estado.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION

En la actualidad, el Estado de México, presenta un fuerte desequilibrio regional caracterizado por una **gran** concentración urbana e industrial en los municipios conurbados al Distrito Federal y en menor medida en el correspondiente al Valle Toluca-Lerma; en contraposición, existen **zonas** insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio, especialmente en el sur y poniente de la entidad.

Este fenómeno ha sido agravado por la corriente migratoria hacia el estado, dos terceras partes del crecimiento respectivo son producto de la inmigración, que proviene principalmente del Distrito Federal y estados circunvecinos. La característica común de estos inmigrantes es su bajo nivel de ingresos y de capacitación.

Por estas circunstancias el Estado de México es actualmente el más poblado del país, con 10 millones de habitantes y cuenta con una de las tasas más elevadas de crecimiento poblacional, que se traduce en incrementos del orden de 630,000 personas cada año.

La distribución de este crecimiento ha seguido tradicionalmente un patrón de alta concentración, ya que cerca de 500 mil de estos nuevos pobladores, aproximadamente la po-

blación de la ciudad de Querétaro, se asientan en los 17 municipios metropolitanos, los cuales tienen una población de 9.3 millones de habitantes, equivalente a un 71% de la población estatal. En estos municipios se genera, además, cerca del 80% de las actividades industriales de la entidad.

Además de esta concentración urbana destaca, por su importancia, la correspondiente al Valle Toluca-Lerma, con más de un millón de habitantes (10% de la estatal), así como la de otros centros de población aislados como Atlacomulco, Valle de Bravo, Tejupilco, Texcoco, Jilotepec, Ixtlahuaca, Amecameca y Tenancingo, que se combinan con asentamientos humanos dispersos en toda la entidad, en donde se asienta una población aproximada de 2.4 millones de habitantes (19% restante).

Para el año 2000 la población estatal será del orden de 22 millones de habitantes, 74% ubicados en las 17 ciudades periféricas y un 8% en el sistema urbano del Valle Toluca-Lerma.

DIAGNOSTICO URBANO

La infraestructura vial de la entidad presenta **características** adecuadas para la integración del territorio **que permite** la comunicación de los 121 municipios que la forman y articula las principales áreas comerciales **e industriales, sin embargo** no se han podido integrar algunas zonas **rurales** con importantes recursos potenciales, **principalmente en el sur** del estado.

En cuanto al transporte, el crecimiento poblacional de la entidad principalmente en los diecisiete municipios conurbados, ha provocado un aumento en la demanda. Este crecimiento aunado a los problemas económicos del país, **ha ocasionado** que la oferta del transporte concesionado **sea insuficiente** y el déficit existente de viajes/persona/ día, **se atiende** a través de prestadores irregulares ("amparados", "tolerados" y "piratas"), con el consiguiente deterioro **en la prestación** del servicio, sin control tarifario y con problemas de enfrentamiento con los concesionarios y aún entre ellos mismos.

Actualmente la demanda en materia de agua potable de los habitantes de nuestro estado es del orden de los 38 a los

40 metros cúbicos por segundo, de los cuales únicamente se proporcionan 28 metros cúbicos por segundo, a través, básicamente, de aguas subterráneas alimentadas por pozos profundos y de caudales ofertados últimamente por el Sistema Cutzamala; este tipo de abastecimiento es el que caracteriza las zonas urbanas y semiurbanas; en cambio las aproximadamente 3,500 localidades del medio rural que componen nuestra entidad, son abastecidas por pozos profundos, norias y manantiales, formando sistemas autónomos y anárquicos, ya que en unos hay abundancia de agua y en otros absoluta carencia. Además estos sistemas carecen de operación y mantenimiento adecuados, lo que ocasiona un funcionamiento muy deficiente y un desaprovechamiento muy significativo de los caudales hidráulicos con que se cuenta.

En relación a las tarifas vigentes tanto para uso doméstico como industrial, hace falta una revisión, ya que no reflejan los costos de operación de los sistemas. Se requiere mayor coordinación entre los organismos normativos y los ejecutores, ya que a pesar de los grandes esfuerzos, se ha propiciado que sean de poca contundencia en la optimización de los recursos técnicos, humanos y económicos que se han hecho disponibles en la construcción de las obras.

En el mismo contexto y como una consecuencia más del acentuado desequilibrio demográfico y de desarrollo de la entidad, la cuenca del Alto Lerma presenta, prácticamente en su totalidad, drenajes azolvados y contrapendientes en algunos puntos del cauce. Los principales ríos y canales que cruzan la región Zumpango, entre las que destaca el gran canal de desagüe, se encuentran también fuertemente contaminados, debido a que transportan **las aguas** de desecho del Distrito Federal, las cuales representan la demanda bioquímica de oxígeno más alta del país.

La concentración demográfica e industrial en los sistemas urbanos del Valle Cuautitlán-Texcoco y el Valle Toluca-Lerma y el desarrollo relativo sensiblemente menor de amplias zonas rurales, constituyen uno de los problemas más críticos que afronta la entidad. Sus consecuencias son múltiples: marginación de grandes grupos de la población urbana, desocupación, inseguridad pública, especulación inmobiliaria, tenencia irregular del suelo, insuficientes servicios públicos, abasto deficiente y elevados costos de dotación de agua.

En contraposición existen zonas del estado con recursos poco desarrollados en términos de aprovechamiento agropecuario y forestal de impulso a la actividad turística y de utilización de la infraestructura instalada.

El acelerado crecimiento y concentración demográfica en los sistemas urbanos del Valle Cuautitlán-Texcoco y el Valle Toluca-Lerma, ha propiciado la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo urbano, tanto por las características topográficas del terreno como por la calidad del suelo, así como la ocupación de tierras de alto potencial agrícola; en consecuencia se ha generado una fuerte especulación de los predios privados. Los asentamientos populares se **caracterizan por** la falta de servicios básicos, insalubridad y una situación generalizada de irregularidad en la tenencia de la tierra.

La superficie irregular ejidal asciende a 7,953 Has., donde se ubican alrededor de 198,000 lotes irregulares.

Los asentamientos irregulares más importantes se localizan en los municipios de Ecatepec, Tlalnepantla, Chalco, Ixtapaluca, Chimalhuacán, Atizapán de Zaragoza y Villa Nicolás Romero. En esencia, han sido el resultado de la falta de oportunidad real de obtener suelo por la población de escasos recursos, con el agravante de que las condiciones de vida se han pauperizado hasta límites inaceptables.

En materia **de agua potable y drenaje**, el 31% de la población estatal no dispone de agua potable, y el déficit en los servicios de drenaje y alcantarillado es de 49%. Destacan por su importancia los rezagos acumulados en los servicios en los municipios conurbados del Valle Cuautitlán-Texcoco, donde existe un déficit de 5.3 m³/seg., de agua potable y el 30% de la población carece o tiene servicios deficientes, se cuenta sólo con 5,400 kilómetros de red distribuidora de agua potable; en general el servicio drenaje y alcantarillado es deficiente existiendo además una escasez de colectores, intersectores y emisores; asimismo se requiere de plantas de tratamiento de las aguas residuales con el fin de controlar los problemas de contaminación que aquejan al estado.

El problema **de la vivienda** en la entidad es muy importante en el contexto del país, tanto por su magnitud como por sus características. Uno de los orígenes particulares obedece a la diferencia creciente que existe entre el costo de la vivienda de interés social y la capacidad adquisitiva de la po-

blación. Su ingreso medio no es suficiente para cubrir la rentabilidad de las inversiones en la vivienda, o en sus componentes.

La localización de fraccionamientos ha seguido el mismo patrón centralizado en las últimas décadas. El 82% de las viviendas contempladas en estos fraccionamientos, se localiza en los 17 municipios conurbados, el 5% en los centros estratégicos de crecimiento y el 13% en el resto del estado. De esas viviendas, el 85% corresponde a fraccionamientos sociales progresivos.

Se estima que en la actualidad existen aproximadamente dos millones 396 mil viviendas en el Estado de México con una densidad domiciliaria de 5.86 habitantes por vivienda y un índice de hacinamiento de 2.20 ocupantes por cuarto. En la estimación anterior el 45% es vivienda no aceptable.

Por lo que se refiere a la dotación **de equipamiento** la entidad acusa un déficit que, entre otras causas, se debe a que la demanda no cubierta se acumula y aumenta conforme se incrementa la población, tal como sucede en los 17 municipios conurbados y en menor grado en el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma (SUVTL), donde existe la mayor concentración de población y equipamiento; por otra parte en las áreas rurales existe una gran dispersión de población, donde es difícil dotar de equipamiento y apenas se cuenta con el mínimo; en ambos casos se suma la imposibilidad de hacer frente a la situación debido a la escasez de recursos.

En el nivel intraurbano, la dispersión e inadecuada ubicación del equipamiento ha favorecido la anarquía en los usos del suelo y condicionado viajes excesivos de la población para tener acceso a los servicios, propiciando altos costos sociales y financieros en la operación urbana.

La insuficiencia **en vialidad y transporte** constituye un problema que amenaza con asfixiar la actividad económica aunada a resultados colaterales de un acelerado deterioro del medio ambiente, improductividad y descontento.

La vialidad urbana presenta en forma general los siguientes problemas:

- Escasa diferenciación y jerarquización de la estructura vial y falta de continuidad en la vialidad primaria.
- Déficit de la capacidad vial para absorber los volúmenes vehiculares que circulan por las mismas.

- Déficit de estacionamiento en zonas de alta concentración y áreas peatonales reducidas.

El problema del transporte público se presenta en muchas ciudades del estado, debido principalmente al mal estado de las unidades, escasa capacitación de los operadores, inadecuado diseño de las rutas y falta de establecimientos específicos para el mantenimiento y encierro de unidades.

El mejoramiento de la calidad de vida de los centros urbanos, es paralelo a la preservación del marco histórico y de los valores arquitectónicos de las generaciones que nos precedieron.

El Estado de México cuenta con un amplio **patrimonio de bienes culturales**, producto de su desarrollo histórico, manifestado en importantes obras de los siglos XVI-XVII-XVIII y XIX. La Federación ha venido realizando acciones tendientes a evitar el deterioro de los edificios, logrando que las comunidades representadas por asociaciones, comités o patronatos, emprendan acciones necesarias para lograr el rescate y detener el deterioro por el transcurso de los años y la falta de mantenimiento.

Es necesario subrayar que debido a la falta de recursos financieros, necesarios para llevar a cabo estos programas, en el Estado de México, existe actualmente un 50% de inmuebles considerados como monumentos que no han sido atendidos, corriéndose el riesgo, de que en algunos de ellos se pierdan sus características originales.

Paralelo al proceso de industrialización del estado, inconscientemente se inició el problema de destrucción y deterioro del medio ambiente porque en esa época no se tenía un concepto claro sobre las medidas preventivas en contra de la contaminación. El desarrollo económico y la industrialización no debieron significar depredación al medio ambiente sin embargo se ha secado el lago de Texcoco y contaminado el río Lerma.

Se ha afectado uno de los principales ingredientes del bienestar social y éste es su medio ambiente, permitiendo en forma exagerada la concentración industrial, los hacinamientos humanos, la tala inmoderada de los bosques, la creación de gigantescos tiraderos de basura, el deterioro de los mantos acuíferos, junto a esto el aumento de vehículos automotores han contaminado el aire, creando un problema de salud y bienestar.

Persiste la insuficiencia en los sistemas de manejo, tratamiento y disposición final de:

- Residuos sólidos municipales, en la mayoría de los municipios de la entidad, agravándose en Naucalpan, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Chalco, fundamentalmente.
- Residuos industriales, en la mayoría de las zonas industriales del Estado de México.

Encontramos asimismo, contaminación ambiental originada por las aguas residuales tanto municipales como industriales que afectan la cuenca del Alto Lerma, adicionalmente quisiéramos agregar y coincidir en que la fuente más importante de contaminación atmosférica en el Valle de México son los más de tres millones de vehículos que circulan en el área.

Uno de los problemas que enfrenta la población mexicana es la destrucción de sus bosques, afectando por ende los ecosistemas. Las áreas verdes se reducen constantemente y existe un alto grado de deforestación y erosión de Huixquilucan, Tlazala, Tenancingo, Temascaltepec, Villa de Allende, Amatepec y Donato Guerra. Por otra parte existe deterioro de los recursos naturales en áreas protegidas como son los Parques Nacionales de Zoquiapan, Bosencheve, Los Remedios, Nevado de Toluca, Miguel Hidalgo, Desierto del Carmen y la reserva ecológica de la mariposa monarca. Asimismo subsiste el comercio ilegal de especies de fauna silvestre en los diferentes tianguis y mercados, a pesar de los esfuerzos por evitarlo.

Ante la magnitud de esta problemática cuya proyección es de orden nacional, y considerando los limitados recursos estatales y la insuficiente asignación de la inversión federal, que en el caso de los 17 municipios conurbados es comparativamente 8 veces menor a la asignada al Distrito Federal, es limitada la posibilidad de atención a los programas de desarrollo para cubrir totalmente las necesidades de servicios públicos y vivienda que demanda la población.

POLITICAS NACIONALES : PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En el Plan Nacional de Desarrollo se definen tres acuerdos nacionales que buscan atender demandas inmediatas y abrir la perspectiva y el horizonte de los mexicanos:

a) PARA LA AMPLIACION DE NUESTRA VIDA DEMOCRATICA

Los procesos sociales y políticos que fortalecen la democracia pueden ser propiciados con un sistema urbano nacional que ofrezca una gama variada **de centros de población** y de servicios en todas las **regiones del país**, asimismo la democracia se favorece mediante la participación de **los distintos** grupos sociales **que integran** la comunidad en la elaboración de los planes o programas de ordenamiento de los asentamientos humanos.

b) PARA LA RECUPERACION ECONOMICA Y LA ESTABILIDAD

- El desarrollo urbano constituye, también, una base material indispensable para el crecimiento económico. Influye en el aprovechamiento racional de los recursos naturales, la disposición eficiente de los usos del suelo y la infraestructura, la creación de condiciones que permiten modernizar la actividad productiva, y la reducción de costos de inversión y de operación en la infraestructura y los servicios urbanos.

c) PARA EL MEJORAMIENTO PRODUCTIVO DEL BIENESTAR POPULAR

Asimismo el mejoramiento productivo del bienestar popular depende necesariamente de los empleos que puede generar el sector urbano y de la existencia de satisfactores como el agua potable, el drenaje, la vivienda y el transporte, que condicionan los niveles de bienestar.

En este marco general, la política de desarrollo urbano se orienta al logro de los tres grandes objetivos urbanos o principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo:

La transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; y con miras a reducir los costos sociales del proceso de urbanización, prin-

principalmente los que se generan en las zonas metropolitanas y los que implican la dispersión rural.

Para el logro de éste se requiere:

- Encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos, en especial el agua, y desalentar el crecimiento de las zonas sobrepobladas y de las que tienen carencias **graves de recursos**.
- Procurar la coordinación intersectorial para atenuar los efectos **territoriales** no deseados de las políticas de otros sectores.
- Fortalecer a las ciudades medias, las cuales permiten incrementar los niveles de bienestar social con menores costos, **atraer** migrantes que de otra manera irían hasta las zonas metropolitanas, propiciar **un desarrollo** económico autosostenido y operar con una administración más sencilla, sin las desventajas de congestión, deterioro y contaminación de las grandes ciudades.
- Regular el crecimiento de las zonas metropolitanas mediante el control al establecimiento o ampliación de industrias, la aplicación de costos **reales** a impuestos y tarifas, y de criterios redistributivos acordes con las necesidades básicas y capacidades de pago de los distintos grupos sociales.
- Fortalecer **a las áreas** rurales mediante el impulso a centros de integración urbano-rural, que contribuyan a distribuir los servicios **a esas áreas** y a vigorizar las actividades locales productivas y de comercialización.

El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más **necesitados**; particularmente con respecto **a sus requerimientos** básicos de suelo, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, para lo cual se deberá:

- Atender las necesidades básicas de la población en materia de infraestructura, transporte y equipamiento urbano mediante la concertación de acciones con los sectores social y privado, la realización gubernamental directa de acciones e inversiones, y la canalización

de crédito para atender las prioridades de la población, particularmente las de los grupos sociales en condiciones de pobreza extrema.

- Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y redes de infraestructura vial, de agua y de energía, y lograr una adecuada integración de los elementos físicos urbanos al medio natural, en particular, a las condiciones de clima, topografía y tipos de suelo.

El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación; y la preservación de los valores histórico-culturales, para cuyo logro se contempla:

- Apoyar a los municipios en el ejercicio de las atribuciones que les otorga el artículo 115 constitucional en cuanto a la dotación y operación de servicios públicos; la administración libre de sus haciendas; y la formulación, aprobación y administración de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal.
- Propiciar la participación concertada y solidaria de las comunidades en la formulación, ejecución y vigilancia de los Planes de Desarrollo Urbano que las afectan.

ESTRATEGIAS: PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Se proponen tres líneas de estrategia que corresponden a estos grandes objetivos que señala el Plan Nacional de Desarrollo:

La estrategia de reordenamiento territorial que se estructura con referencia al principio de transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico.

Para este principio, se propone encauzar la actividad económica hacia los lugares más convenientes por su disponibilidad recursos, así como facilitar el acceso de la población dispersa a los servicios sociales y el abasto; y destaca que es urgente consolidar un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr

una mayor integración rural-urbana. Igualmente, para **impulsar el** desarrollo regional, propone acciones de modernización en el medio rural y de fomento a corredores económicos.

La estrategia para el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, que requiere además, aplicar paralelamente medidas que faciliten la acción de los grupos populares con asistencia técnica y materiales baratos, así como favorecer la acción concertada de organismos privados, con rectoría del Gobierno, en diferentes fórmulas como el contrato público, las concesiones, los contratos de administración, la expedición de bonos y las cooperativas de consumo.

Por último la **estrategia** de fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población, la cual supone impulsar una política vigorosa de desarrollo institucional que incluya, en lo operativo, líneas de acción orientadas al fortalecimiento de los equipos locales de planeación urbana, de los organismos paraestatales y paramunicipales operativos, de **los procesos** de participación popular, y de los mecanismos locales de captación y administración de recursos. Asimismo, en lo sustantivo, plantea impulsar una política de desarrollo urbano que se enfrente al desorden y a los riesgos que ponen en peligro la supervivencia o el bienestar; y que propicie una estructura urbana coherente y una apreciación colectiva de la imagen urbana.

Para la atención de la problemática en lo que a vivienda se refiere se definen objetivos dentro del Programa Sectorial de Vivienda 1989-1994 que están orientados a: avanzar en la solución de las necesidades habitacionales de los mexicanos; propiciar condiciones para **que la sociedad en su conjunto** esté en posibilidad de edificar nuevas viviendas para atender la demanda generada por el incremento poblacional, realizar el número de mejoramientos de vivienda que el inventario existente requiere para que el déficit no aumente, e iniciar el abatimiento sostenido y paulatino del déficit acumulado; hacer de la vivienda un factor fundamental que contribuya al ordenamiento racional de los asentamientos humanos; y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la construcción de vivienda en la actividad económica.

La estrategia del programa de vivienda, con el propósito de abrir espacios y suscitar compromisos que conjuguen los esfuerzos de la sociedad en su conjunto, precisa once líneas prioritarias de acción: coordinación institucional; finan-

ciamiento; densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación; autogestión; vivienda en arrendamiento; tierra; vivienda rural; insumos; normas y tecnología; simplificación administrativa e investigación y capacitación.

POLITICAS ESTATALES DE DESARROLLO URBANO

En respuesta a la anterior problemática, la planeación del desarrollo urbano del Estado de México plasmada en el **Plan Estatal** de Desarrollo 1990-1993 ocupa un lugar prioritario en las tareas de Gobierno, abocándose en su solución, a dos actividades fundamentales:

- a) El reforzamiento del marco legal que respaldará el ejército normativo del desarrollo urbano.
- b) La conformación de un sistema estatal de planeación en el cual, los planes de desarrollo urbano con un carácter de norma legal deben dar la directriz territorial en la priorización y ubicación de las obras y acciones en el ámbito urbano.

Dentro del Sistema Estatal de Planeación, el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 se constituye como la guía de políticas y estrategias de ordenamiento territorial. En su contenido se especificaron 4 lineamientos estratégicos:

- a) La estrategia de control de los 17 municipios conurbados del Valle Cuautitlán-Texcoco.
- b) La estrategia de impulso y regulación para el desarrollo de los centros de población estratégicos del sistema urbano del Valle Toluca-Lerma, y de Atlacomulco, Jilotepec, Tejupilco, Valle de Bravo e Ixtapan de la Sal-Tonatico.
- c) La estrategia de arraigamiento poblacional, dirigida a apoyar la diversificación de actividades agropecuarias, agroindustria les, forestales y turísticas de las distintas regiones y municipios; y elevar los niveles de bienestar en los asentamientos rurales para lograr mejores condiciones para la retención de su población.
- d) La estrategia de conservación y protección del medio natural y patrimonio histórico.

De acuerdo a estas estrategias, se han formulado en otro nivel 46 planes de centros de población de los cuales 8 están por aprobarse, con los que se cubre la totalidad de los centros urbanos del estado considerados estratégicos por el plan estatal. En dichos planes se hace la identificación de la situación urbana existente, su problemática y sus tendencias; se determinan los objetivos por alcanzar; y se definen las estrategias, políticas, programas, zonificación del territorio y normas técnicas que orientan las acciones.

Asimismo, para garantizar que el desarrollo regional se dé en orden, de acuerdo con la vocación de sus recursos y en un medio ambiente sano, se ha creado una instancia que evalúe el impacto ecológico y ambiental de los programas de los sectores público, privado y social. Esta instancia es la Comisión Estatal de Ecología y normará en los aspectos de ecología a través de estudios y programas de ordenamiento ecológico complementarios de los planes de desarrollo urbano.

Tomando como base el marco estatal de planeación urbana y los lineamientos federales en materia de desarrollo urbano y vivienda, a continuación se señalan de manera general cinco líneas de estrategia que guiarán la planeación del desarrollo urbano en el estado.

1.- Reordenamiento Territorial Factible

- Regionalización única.
- Aceptación del continuum urbano a corto plazo como un proceso irreversible, pero que puede ser planeado.
- Proceso de control de la zona conurbada concertado en el CAM con vigencia legal.
- Reforzar el funcionamiento del CAM con mayor peso legal y la participación de nuevos miembros como la SPP y Banobras.
- Regulación de la localización de actividades económicas.
 - Integración vigente de zonas rurales.
 - Creación del COPLADEM.

2.- Planeación con Vigencia al Interior de los Centros de Población

- Planes y programas de desarrollo urbano de centros de población jurídicamente vigentes.

- Aplicación irrestricta de planes de desarrollo urbano.
- Simplificación del contenido y metodología de los planes.

3.-Planeación Sectorial Congruente en el Marco de las Políticas Urbanas, Estatales de Control, Consolidación e Impulso

- Integración del Programa Estatal de Suelo y Vivienda de participación concertada y coordinada que prevea:
- La constitución de reservas territoriales populares como instrumento de previsión al crecimiento y el combate a la irregularidad en las zonas de impulso y regulación de acuerdo a la política urbana.
- Aceptar el crecimiento necesario en las zonas metropolitana y conurbadas sólo sobre la base del mejoramiento urbano y la saturación de baldíos y el aprovechamiento de la infraestructura existente de acuerdo a la política urbana de control.
- Alentar el desarrollo urbano sobre la base del "agua" en la zona metropolitana de la ciudad de México, es decir, nueva filosofía de la planeación a partir del agua.
- Elaboración del Plan Integral de Vialidad y Transporte de la zona conurbada de la ciudad de México.
- Plan Hidráulico DDF - Estado de México como unidad conurbada.

4.- Mejoramiento Urbano Integral: Atención Específica a Problemas localizados (en sus Causas no Sólo en sus Efectos).

- Superar la repetición de Chalco y Nezahualcóyotl a través de programas integrales de mejoramiento urbano que consideren: plan y proyectos específicos, regularización de la tenencia de la tierra, dotación de servicios y equipamiento, mejoramiento de vivienda y acciones de saneamiento.

5.- Fortalecimiento Municipal y Operación Local del Desarrollo Urbano

- Aumento de la capacidad financiera a través de: actualización de catastro, industrias paramunicipales y

fortalecimiento del CODEM (simplificación de su ejercicio).

Simplificación y eficiencia de operación : ventanilla única de vivienda , dictamen común de obras, simplificación de procesos de obras de urbanización y cobro adecuado de tarifas.

El Estado de México ha logrado avances importantes en esta materia y ha constituido al efecto una infraestructura organizacional que le ha permitido enfrentar con eficiencia los retos que la problemática del desarrollo urbano le plantean.

Existe mucho por hacer , pero los pasos del Gobierno en la materia son firmes y con un estricto apego a las normas legales, estructurándose en la conciencia de un estado responsable y comprometido.

EL DESARROLLO DEL VALLE DE CHALCO, ESTADO DE MEXICO

Por Marco Antonio Luna Pichardo (*)

Hasta la década de los setentas el municipio de Chalco estaba considerado como un municipio del Estado de México eminentemente agropecuario y agroindustrial.

Su patrón de crecimiento y ocupación del suelo no había tenido alteraciones o cambios significativos, lo que permitía una dotación relativamente satisfactoria de servicios urbanos y lograba un equilibrio aceptable en el desarrollo de los diversos sectores de la economía.

Este equilibrio económico favoreció el desenvolvimiento natural de sus centros de población sin alteraciones o problemas relevantes.

Sin embargo, a partir de 1978 se originan nuevos asentamientos humanos en la zona conocida como el Valle de Chalco, ocasionando que para 1985 la población se duplicara.

Valle de Chalco está delimitado al norte por la autopista federal de cuota México-Puebla; al sur por el volcán de Xico y la carretera a Tláhuac; al oriente por una zona no urbanizable que lo separa de la cabecera municipal y al poniente con el límite con el Distrito Federal.

(*) **Director General** de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México.

Los nuevos habitantes del municipio tienen una relación directa con el Distrito Federal y con los municipios conurbados tanto en términos físicos ya que forman una unidad continua al norte con el municipio de Ixtapaluca, como en términos sociales y económicos toda vez que en esas dos zonas satisfacen sus principales requerimientos de servicios y empleo.

En la actualidad hay 330,000 habitantes en el municipio conformado por la cabecera municipal, el Valle de Chalco, San Lorenzo Chimalpa, San Mateo Huitzilzingo y San Martín Xico Nuevo.

El rápido crecimiento poblacional del centro de población ha ocasionado serias carencias de todos los servicios tanto de infraestructura como de equipamiento **para la salud**, educación y recreación. Existe una gran presión para ocupar suelos agrícolas con potencial productivo en detrimento de una importante fuente de abastecimiento de productos comestibles para la zona metropolitana. De igual manera, hay una subutilización **de las áreas** urbanas las cuales presentan **una gran** cantidad de lotes baldíos y una baja intensidad en la ocupación **del suelo**, particularmente en el Valle de Chalco.

La población del municipio de Chalco creció hasta 1970 en forma constante y natural, sin movimientos migratorios que modificaran su tendencia.

La oferta del suelo barato de origen ejidal y la cercanía de Chalco con la ciudad de México, en plena expansión, explican su crecimiento **en las** últimas décadas.

A partir de la década de los 70's el crecimiento social en el municipio comienza a ser mayor que el crecimiento natural; durante el período 1960-1970 la tasa de crecimiento promedio anual fue de 2.7%, para la década de 1970-1980 fue de 6.97%, estimándose para 1989 una población de 330,000 habitantes, con una tasa de crecimiento del 17.0% **anual** en el período 1980-1988.

De continuar con las actuales tendencias de crecimiento, el centro de población duplicaría su población cada cinco años, la cual ocuparía de una manera dispersa todas **las áreas agrícolas que separan a** Valle de Chalco **de la cabecera municipal** agudizándose seriamente los déficits de equipamien-

te, infraestructura y servicios urbanos, al tiempo que se dificultaría seriamente la posibilidad de ir superando estos déficits.

El impacto causado por los asentamientos humanos de Valle de Chalco transformó en gran medida la relación entre los sectores productivos del municipio, fundamentalmente agrícola, que hasta 1975 conservaba un porcentaje de 46% de su PEA dedicada al sector primario contra un 25% en el secundario y el 29% en el terciario. Para 1980, del total de la PEA, el 38% representaba al sector primario, el 31% al secundario y el 31% al terciario. Se observa así una tendencia marcada a la terciarización de las actividades productivas de la PEA municipal, en detrimento del sector agropecuario y de lo que esto representa en el equilibrio dentro de los sectores que componen la PEA, el cual se inclina ya por una predominancia de las actividades del sector terciario desarrolladas mayoritariamente **fuera** del municipio.

Se estima que Valle de Chalco aporta el 19% de su población total de la PEA municipal y que de este porcentaje sólo el 7% corresponde al sector primario, el 15% al sector secundario y el 75% restante al sector de servicios. De esta población, hasta un 70% se desplaza fuera de la localidad a laborar.

Asimismo, su situación laboral es muy irregular ya que sólo el 48% de la PEA de esta zona cuenta con un trabajo fijo y el 52% restante representa una situación insegura de permanencia en su trabajo, circunstancia que repercute directamente en sus expectativas de mejorar su nivel de vida y en su posible participación económica dentro de los procesos de urbanización de esta zona habitacional.

La estructura urbana de los asentamientos en Valle de Chalco, se inició con una traza radial en torno al cerro de Xico y continuó después con una forma ortogonal, entre 1978 y 1981, agrandándose hasta formar casi en su totalidad lo que hoy son las colonias Xico Nuevo y Xico Viejo. En ese mismo período se forman los primeros asentamientos al norte de los ejidos de Tlalpizahuac y Ayotla, presentando **al igual** que en Xico, una estructura indefinida que obedeció al fraccionamiento, realizado por promotores **ilegales** y la complicidad y debilidad de las autoridades estatales y municipales, en franjas con base al parcelamiento de los ejidatarios. Esta

misma falta de estructura prosiguió en la unión paulatina entre norte y sur, hasta definirse las áreas de habitación propiamente dichas, de tipo básicamente ortogonal, la cual se ha venido afinando en el proceso de regularización y es susceptible de mejorar si se llevan a cabo los proyectos viales propuestos, como sucedió en Nezahualcóyotl, donde la vialidad estructura sectores habitacionales y enlaza las concentraciones de equipamiento y servicios.

De acuerdo a la tendencia que manifiesta la ocupación urbana tanto del Valle de Chalco como de la cabecera municipal, la posibilidad de que se siga rebasando el límite de desarrollo es grande, y conlleva una serie de problemas no sólo inherentes al centro de población de Chalco, sino a toda la región, que requieren de una atención que aglutine los esfuerzos federales, estatales y municipales a través de programas concretos y coordinados que canalicen las presiones regionales de ocupación hacia otros puntos estratégicos y ordenen el desarrollo local.

La tendencia de conurbación de Valle de Chalco con la cabecera municipal hace que exista ya una continuidad real en la zona comprendida entre la Colonia Jacalones y la Colonia Unión de Guadalupe, así la franja agrícola decretada entre ambas zonas urbanas presenta ya un punto de alto riesgo para la misma, que puede marcar el inicio de su desaparición si no se establecen los programas de reubicación que liberen a esta zona de la creciente ocupación irregular que padece.

En esta franja se han constituido asentamientos irregulares debido a las presiones regionales de ocupación y al escaso control, este problema en sí es difícil de resolver pero es de vital importancia materializarlo para que el ordenamiento del centro de población pueda tener éxito, la magnitud de esta ocupación irregular alcanza en la actualidad cerca de 135 Has. y comprende a los asentamientos de Covadonga, Jacalones, Col. 5 de Mayo, San José Cuadros y Unión de Guadalupe, con una densidad global de 30 Hab/Ha. en promedio, o sea 5 Viv/Ha., lo cual nos da una clara idea de lo disperso de la vivienda en esta área de ocupación irregular. En este sentido, el Gobierno del Estado de México elabora el plan parcial del parque metropolitano de Chalco que servirá de base para expropiación y posterior aprovechamiento en usos recreativos y agropecuarios.

USOS DEL SUELO 1989 VALLE DE CHALCO (AREA URBANA)

	POBLACION ACTUAL	No. de VIV.	U S O S					SUMA DE AREAS
			HABIT.	EQUIP.	INDUST.	BALDIOS 1/	VIALIO.	
TLALPIZAHUAC	45,151	8,285	272.2	7.6		98.0	109.8	446.0
AYOTLA-STA. CATARINA	50,238	9,135	129.5	17.6		132.7	136.2	524.0
AYOTLA-ORIENTE	73,694	12,662	296.4	24.0		37.1	150.7	528.0
XICO	44,505	6,847	301.0	9.4		45.3	102.5	463.0
TOTALES	213,588	36,979	36,979	58.2 2/		413.1	499.2	1,953.0

NOTA: En este cuadro no se incluyen las áreas habitacionales fuera del límite del área urbanizable.

1/ Incluye las áreas de reserva y Fracc. CRESEM desocupadas.

2/ Area estimada en base al estudio de zonificación secundaria realizado por EURA en el Ejido de Ayotla con trabajo de campo y sobre planos proporcionados por CORETT.

La vivienda presenta en general el grave problema de la calidad de su construcción reflejando en gran medida las condiciones socio-económicas de la población que la ocupa, un gran porcentaje de las viviendas está en proceso de construcción, situación que requiere de la aplicación de programas de mejoramiento y terminación de vivienda.

En materia de agua potable, hasta 1989, este servicio señalaba significativas carencias de cobertura de redes en Valle de Chalco y mantenimiento y ampliación de las mismas en la cabecera municipal.

El déficit de la cobertura de redes de distribución era hasta 1989 casi total, sólo la Colonia Xico Viejo contaba con este servicio y el resto del área urbana de esta zona se abastecía por medio de pipas, con cuatro pozos de dotación den-

tro de la misma área y tres pozos ubicados cerca del río Ameca.

El estado actual del servicio de drenaje **y alcantarillado** es deficiente ya que sólo existe en la cabecera municipal y cubre a 243.0 Has. de su territorio, que es el 33% de su área total, beneficiando así sólo a 15,300 habitantes, lo que representa que alrededor de 218,000 habitantes enfrentan como una problemática cotidiana el hecho de desalojar sus residuos líquidos en torno a sus viviendas, que en conjunto representa, por su magnitud, uno de los más graves problemas urbanos de la localidad por el riesgo de contaminación y de alteración de la salud que está provocando en la zona, en su entorno y en su población; el panorama anterior permite concluir que es prioritario la construcción del sistema definitivo de drenaje en Valle de Chalco, el cual conduciría las aguas residuales hacia el canal general a través de un sistema mixto de pendiente, laguna de regulación y bombeo, estableciendo su conexión con el sistema de la cabecera municipal, conforme lo establecen los proyectos ejecutivos de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento para la zona.

Por lo que respecta al servicio de **energía eléctrica**, en 1989 sólo la zona aledaña al Cerro Xico estaba conectada oficialmente mientras que en el resto de la zona se servía de manera provisional a través de "diablitos" los que en su conjunto conformaban enorme telarañas de alambres.

En lo que se refiere al **alumbrado público**, este servicio cubría sólo el 33% del área de la cabecera municipal, que corresponde al centro y a sus colonias colindantes, careciéndose totalmente de este servicio en Valle de Chalco.

En materia **de vialidad** la zona de estudio se comunica regionalmente con el Distrito Federal y el Estado de México a través de las siguientes vías primarias: la autopista y la carretera federal México-Puebla; la carretera Chalco-Tláhuac y la carretera Chalco-Amecameca-Cuautla.

Valle de Chalco carece de una vinculación funcional para comunicar a su población con el exterior, principalmente con el Distrito Federal, donde se localiza un muy alto porcentaje de las fuentes de empleo y elementos de atención para esta población.

Al interior de Valle de Chalco la estructura vial primaria obedece básicamente a una traza de tipo ortogonal conformada por las avenidas Alfredo del Mazo y Xico, de orien-

te a poniente, con una sección de aproximadamente 20.0 mts. de terracería que ofrece buenas posibilidades de circulación y es objeto de mantenimiento periódico. De norte a sur Valle de Chalco se liga con la carretera Chalco-Tláhuac a través de dos vías principales, la avenida Nicolás Bravo, que en ese tramo se conoce como "La Vaquita", y el antiguo camino que bordea el Cerro de Xico en una zona constantemente inundada, que la comunidad trata de mantener en uso. Es por estas dos vías por las que quedan conectadas las colonias Xico Viejo y Xico Nuevo, enlazadas de oriente a poniente por la calle Alcanfor, formándose así la poligonal de recorrido del transporte público y colectivo que atiende a esta zona.

La situación de los pobladores de Valle de Chalco en cuanto al transporte es muy difícil en medida de que cerca del 75% de la PEA se desplaza al Distrito Federal o a otras localidades del área metropolitana y no cuenta con un sistema de transporte suficiente y bien estructurado, a esto hay que añadir que el 26% de la población en edad escolar se traslada al Distrito Federal debido al fuerte déficit de aulas que presenta la zona, en particular en enseñanza media y media superior, y que aproximadamente el 30% de las amas de casa realizan su abastecimiento en enseres y alimentos fuera de la zona Valle de Chalco.

De esta forma, el sistema de transporte que atiende a la zona de Valle de Chalco carece de la capacidad para movilizar a toda la población que demanda el servicio, particularmente en horas pico, además de operar con unidades en condiciones inadecuadas, en rutas que no cubren todas las zonas ocupadas y con tarifas que significan para la mayoría de la población una erogación que lesiona su precaria economía.

Por lo que se refiere a la educación, el panorama es el siguiente:

La demanda de la población preescolar de Valle de Chalco hasta 1989 estaba cubierta por 32 unidades que cuentan con 128 aulas en total, en las que se incluyen tanto las de tipo oficial como las particulares. El déficit en este aspecto era del 38% de la población en edad preescolar, que significaban 2,653 alumnos, 76 aulas y 19 nuevos planteles, en el corto plazo.

El panorama en el nivel primaria dentro de Valle de Chalco señalaba en 1989 la existencia de 345 aulas y 40 centros escolares, por lo que el déficit detectado era de 563 au-

las en 47 planteles, lo que significaba que el 75% de la población escolar para educación primaria estaba desatendido.

El mismo esquema anterior se reproduce en cuanto a la educación media se refiere, Valle de Chalco sigue dependiendo del exterior para cubrir la demanda de 9,386 alumnos que requieren de 187 aulas, la oferta local **de este tipo** es de 87 aulas y 15 escuelas, por lo que el 54% de la población escolar está sin servicio.

El centro de población de Chalco cuenta con una escuela preparatoria.

En materia **de salud y asistencia social**, en Valle de Chalco sólo existían, en 1989, 2 centros comunitarios de salud, uno en la Colonia Guadalupana y el otro en San Miguel Xico, que totalizan 10 consultorios, por lo cual el déficit local de servicios de salud se estimaba en 72 consultorios y 150 camas.

En cuanto al número de mercados y puestos totales, de Valle de Chalco, presentan una situación muy particular, el **abasto** está organizado a través de 27 mercados y 3,300 locatarios, según lo cual existe un superávit de 1,459 puestos o de 24 unidades, sin embargo, una gran cantidad de los puestos actuales está en desuso por falta de servicios urbanos o de infraestructura elementales o por dificultades de abasto de los productos que expenden. De tal forma, la población **de esta** zona tiene que recurrir en primera **instancia** hacia la zona de la cabecera municipal, misma que funciona como centro regional de abasto de productos de primera necesidad, aunque con ciertas deficiencias de operación y comunicación. A nivel superior el abastecimiento de la población del centro de población **se realiza** fundamentalmente en el Distrito Federal, que sigue fungiendo como el centro de actividades comerciales y de servicios **regionales** para este municipio y los del entorno.

En el rubro **de recreación y cultura**, presenta **carencias** en todos sus conceptos, especialmente en relación con los elementos de tipo cultural. **Las áreas** deportivas, **están integradas** básicamente por canchas de futbol habilitadas en predios baldíos o por unidades recreativas provisionales o habilitadas en forma inadecuada.

El panorama en cuanto **a servicios públicos** es crítico, ya que existen extensas **zonas que carecen de los servicios de recolección de basura y vigilancia**, o quedan virtualmente

aislados de los servicios de administración pública que demandan, situación que adquiere una dimensión mucho mayor si consideramos que por cada habitante que vive en la cabecera municipal, existen cinco que lo hacen en Valle de Chalco.

Es importante destacar que por lo que se refiere al **medio ambiente y ecología**, las características de la urbanización de Valle de Chalco ha provocado no sólo la deforestación y desertificación de una extensa zona que apenas hace diez años era altamente productiva, agropecuariamente hablando, sino que también ha provocado graves problemas urbanos que han alterado el medio ambiente y la salud de la población que aquí habita. Esta alteración ambiental ha sido provocada fundamentalmente por el desalojo de aguas residuales a cielo abierto, por la disposición superficial de desechos orgánicos e inorgánicos en forma superficial y por el abastecimiento drástico de los mantos acuíferos de la zona, misma que presenta índices de hundimiento de su subsuelo muy por encima de los registrados en el centro de la ciudad de México, también de origen lacustre.

Este antecedente de cuerpo de agua provoca que en las partes bajas y hondonadas del Valle de Chalco aflore el nivel freático, situación que se agrava en tiempo de lluvias ya que extensas zonas son inundadas, representando esto un riesgo para la seguridad y salud de la población local, y haciendo altamente vulnerables las zonas habitacionales que quedan inmersas en aguas con un alto nivel de contaminación además de quedar vialmente incomunicadas del resto del entorno urbano.

Por otro lado, el suelo alrededor de las zonas ocupadas comienza a resentir la presencia de las mismas y es ya objeto de agresiones ocasionadas por la invasión de aguas negras, basura, cascajo y otros elementos ajenos a su uso y vocación actual.

Al sur de las zonas urbanas de Valle de Chalco y de la cabecera municipal, próxima al Cerro de Xico, se ubica una **zona arqueológica** que se encuentra en mal estado y expuesta al deterioro causado por la falta de vigilancia y conservación que por parte del INAH debería de tener esta área patrimonial, de la cual se desconoce incluso su extensión total y su importancia dentro de la historia prehispánica de la región del Valle de Anáhuac y su entorno lacustre.

La atención a la problemática del Valle de Chalco, sintetizada en los párrafos anteriores, se encuadra en los siguientes lineamientos de estrategia regional y urbana:

El papel asignado a Chalco por la estrategia estatal, como objetivos prioritarios: los de controlar el crecimiento de su población e impulsar las actividades económicas internas, así como el establecimiento de la estructura urbana regional que soporte su actividad como cabecera del centro de servicios **regionales que atenderá.**

Los programas regionales determinados por el Consejo del Área Metropolitana del Estado de México, que incluyen al municipio de Chalco y su relación con el Distrito Federal, son los siguientes:

- Control de crecimiento y reordenamiento para Chalco.
- **Creación de Centros Regionales para establecer equilibrio y autosuficiencia en Valle de Chalco, que se complementará con centros y subcentros urbanos y corredores de uso mixto.**
- Evitar la modificación del límite de desarrollo urbano sobre todo entre Valle de Chalco y la cabecera municipal de este municipio.
- Refuerzo de barreras naturales al crecimiento en el Cerro de Xico y en la franja central entre Valle de Chalco y la cabecera municipal.
- Elaboración de planes parciales para zonas críticas.
- Localización de nuevas áreas para creación de empleo y fomento de actividades económicas.
- Ubicación de equipamiento regional y áreas para servicios de infraestructura regional.
- Establecer programas de suelo para orientar debidamente el poblamiento, tales como:
 - **Bolsa de suelo para vivienda popular.**
 - **Reserva municipal para ocupación habitacional dirigida.**
 - Suelo para reubicación de población.
- Acelerar el proceso de regularización y titulación del suelo.
- Crear y apoyar programas de vivienda para la población de escasos recursos.
- **Redefinir el programa específico para el río de la compañía.**

- Redefinir la cobertura de los proyectos de **infraestructura** en agua potable y drenaje y la ubicación de elementos complementarios para las zonas **urbanas conurbadas**.
- Incrementar para toda la zona conurbada el abastecimiento de agua potable a través del Sistema Cutzama-la y por medio del acuífero sur.
- Ubicar el equipamiento regional en base a una estrategia de estructuración regional equilibrada.
- Establecer el equipamiento regional de servicios y **recreación** en zonas que requieran de esfuerzo al control del desarrollo urbano (franja central entre la cabecera municipal y Valle de Chalco).
- Definir el suelo que debe cederse a otros organismos o autoridades y concertar la creación del equipamiento para el corto y mediano plazo.
- Redefinir la estructura vial primaria de cada centro de población, para **garantizar** sus derechos de vía.
- Mejorar la comunicación de Valle de Chalco con la cabecera municipal y Valle de Chalco con Ixtapaluca.
- Proponer los programas necesarios para el **mejora** miento integral del medio ambiente, el impulso de zonas agropecuarias y el control del crecimiento **urbano**.
- Delimitar las zonas no urbanas que deben **regenerarse** y materializar los programas de reforestación y conservación.
- Definir las zonas para la localización de rellenos sanitarios y controlar aquellas sujetas a explotación de **materiales** a cielo abierto, principalmente **las localizadas al** interior de zonas urbanas actuales o propuestas.

De manera específica, la propuesta regional de ordenamiento urbano elaborada para los centros de población estratégicos con mayores conflictos dentro de la zona oriente del Estado de México, le asigna a Chalco, cabecera municipal y Valle, una capacidad máxima de poblamiento de aproximadamente 641,000 habitantes y le confiere un papel central como cabecera de uno de los ocho centros regionales metropolitanos del Estado de México.

El cumplimiento de este papel regional demanda el llevar a cabo todas aquellas acciones tendientes a reorientar el flujo migratorio que actualmente incide en las zonas urbanas

del municipio, especialmente en Valle de Chalco, hacia otras localidades al interior y fuera de la región conurbada estatal, con lo cual se conseguiría el cumplimiento de las metas de disminución de las tasas de crecimiento del centro de población, que representarían el paso fundamental para el reordenamiento urbano real del mismo.

Para materializar el objetivo de controlar el crecimiento poblacional de las zonas urbanas del municipio se debe de aprovechar el espacio resultante de la disminución drástica detectada en la tasa de crecimiento del centro de población entre 1985 a la fecha, situación que hace factible alcanzar hacia el final del presente período gubernamental estatal una tasa general de 6%, y hacia 1995 reducir dicho crecimiento hasta un 4%, que representaría ya el incremento natural de las poblaciones de Valle de Chalco y de la cabecera municipal. El cumplimiento de este proceso estará siempre condicionado al éxito que los programas regionales de reordenación habitacional puedan tener.

En cuanto a la estructura urbana se plantea que Valle de Chalco quede conformado por cuatro subcentros urbanos ubicados en cuatro sectores: Tlalpizáhuac, Ayotla-Santa Catarina, Ayotla Oriente y Xico, la definición de éstos se ha establecido en base a la delimitación de los ejidos en que se ubican y aglutinan 18 colonias en total.

Los sectores habitacionales de Valle de Chalco han sido subdivididos en barrios que contendrán una población de hasta 36,000 habitantes cada uno; éstos a su vez están conformados por unidades vecinales con un rango de población de entre 7,500 y 19,000 habitantes; la estructuración de estas unidades urbanas y sus escalas de convivencia han permitido determinar el equipamiento correspondiente a su cobertura, de acuerdo a los rangos de atención permitidos por los elementos básicos, que estarán al interior de las mismas.

Además de la zonificación de los sectores habitacionales se han señalado las áreas donde se agruparán **el equipamiento** y los servicios regionales y la industria, localizados siempre cerca de las vías principales de comunicación, tanto regionales y troncales, como primarias.

La estructura propuesta plantea alternativas **viales en base a la traza actual**, que permitirá:

- Facilitar y **agilizar** la comunicación interna de cada zona.

- Establecer un adecuado sistema de transporte.
- Comunicar directamente a Valle de Chalco con Ixtapaluca y la cabecera de Chalco.

La estructura vial se determinó en base a los siguientes objetivos:

- Implementación de circuitos viales primarios en Valle de Chalco basándose en las avenidas Alfredo del Mazo, Nicolás Bravo, Xico y Av. Central, las cuales deberán continuarse al norte para integrarse al sistema vial propuesto en Ixtapaluca, el cual corresponde a estas avenidas, en los sectores Tlalpizahuac y Ayotla.

Dentro de este marco normativo, se han registrado grandes avances en la atención de los problemas que aquejan a Valle de Chalco, a través de las inversiones realizadas por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El PRONASOL se enmarca en el acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conforma con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.

En este sentido el PRONASOL realizó durante los últimos meses de 1989 y principios de 1990 las siguientes obras:

- 100% del alumbrado público.
- 95% de acometidas domiciliarias de energía eléctrica.
- 70% de tomas domiciliarias en la Colonia Jardín.
- 5% de tomas domiciliarias en San Martín Xico.
- Adquisición de 60 pipas adicionales para el abastecimiento de agua potable a las 16 colonias restantes.
- 2 calles rehabilitadas.
- 9 escuelas** primarias.
- 1 telesecundaria.
- Construcción de un hospital del IMSS (en proceso).

Dentro del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) **se realizó la** construcción de dos tanques elevados, la am-

pliación de la red colectora y el drenaje, la construcción de 4 módulos de vigilancia y una lechería LICONSA.

En cuanto al Convenio Unico de Desarrollo (CUD) se perforó un pozo y se construyeron 5 escuelas primarias y 1 módulo de vigilancia.

Asimismo, dentro del PRONASOL se llevó a cabo el concurso del proyecto del Plan Maestro del Centro Urbano Solidaridad, que contempla equipamiento en los rubros de salud, educación, comercio y abasto, administración y servicios.

De aquí se desprenderán una serie de acciones que redundarán en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Valle de Chalco.

Los rezagos son aún grandes, sin embargo la voluntad y conjunción de esfuerzos entre Gobierno y pueblo basados en una planeación que prevea su impacto regional urbano, permiten visualizar un horizonte mejor para los habitantes de aquella zona.

DOCUMENTOS

EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990 - 1993

SINTESIS

1.—SITUACION ACTUAL

1.1.—EL ESTADO DE MEXICO EN EL CONTEXTO NACIONAL

- SUPERFICIE:** 22 500 Km².
—Representa el 1.1% de la superficie total del país, ocupando el lugar 25 entre los demás estados de la República Mexicana.
- POBLACION:** —Más de 12 millones de habitantes.
—Es la entidad federativa más poblada del país. Su población se ha duplicado en 12 años.
—Anualmente se reciben cerca de 400 mil inmigrantes, que se suman al crecimiento natural de la población residente.
—Se estima que los 17 municipios conurbados del Valle de México concentran más del 70% de la población estatal.
- PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB):** —3% (1989).
—En 1989 el Estado aportó un 10.4% del PIB Nacional, conservando su elevada participación en los últimos 20 años.

—Composición del PIB, sectores de la economía:

sector primario	4.8%
sector secundario	47.8%
sector terciario	47.4%

100 %

PARTICIPACION ECONOMICA:

—La población estatal económicamente activa (PEA) se situó en 1989 en al rededor de 5 millones 367 mil, lo que representa un 41% de la población total del Estado.

EDUCACION:

—La educación básica es atendida en 51% por el Estado y 49% por la Federación en términos de plazas magisteriales.

SALUD:

—Actualmente el 89% de la población tiene acceso a los servicios de salud: 50% es cubierto por el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), 30% por instituciones de seguridad social y 9% por las instituciones de asistencia social.

VIVIENDA:

—Se estima que en la actualidad existen aproximadamente 2 millones 200 mil viviendas en el Estado con una tasa de ocupación de 5.69 habitantes por vivienda y un índice de hacinamiento de 2.2 ocupantes por cuarto.

SEGURIDAD PUBLICA Y JUSTICIA:

—El crecimiento demográfico y las carencias sociales han contribuido de manera sustantiva a mantener alta la incidencia de actividades delictivas.

ECOLOGIA:

—Como consecuencia del proceso de desarrollo que ha seguido la entidad, el medio ambiente se ha visto sujeto a impactos negativos muy graves, espe-

cialmente en la calidad del aire y en los recursos forestales, agua y suelo.

INFRAESTRUCTURA

CARRETERAS: —Se cuenta actualmente con 8,792 Km. de caminos, de los cuales 3,740 Km. están pavimentados y 5,052 revestidos que unen a todas las cabeceras municipales.

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO: —La demanda actual de agua potable del Estado asciende a 38 metros cúbicos por segundo, considerando dotaciones mínimas aceptables. Sin embargo, se dispone solamente de un caudal de 28 m³/seg. distribuido a través de distintas formas y con orígenes diversos.

—Una limitante de consideración para el mejoramiento en las zonas rurales, es la dispersión de la población, que determina costos per cápita muy elevados en comparación con las áreas más densamente pobladas.

ELECTRIFICACION: —De una población objetivo o demanda potencial de 13'071,000 habitantes, se da servicio a 8'207,000 habitantes (67.5%) con un millón 367 mil servicios.

INFRAESTRUCTURA AGROPECUARIA: —En general, la entidad presenta niveles diferentes de infraestructura para la producción agropecuaria. Debe mencionarse en primer término el desaprovechamiento de recursos hidráulicos en períodos de alta precipitación, debido a la carencia de infraestructura de captación como presas, bordos, áreas de riego, y a la deficiente rehabilitación y revestimiento de canales.

1.2.—SISTEMA URBANO REGIONAL

TRANSPORTES: —El equipo o parque vehicular con el que se ofrece el servicio urbano de pasajeros es anticuado, no recibe buen mantenimiento y, por tanto, contamina y no cumple sus funciones eficazmente.

COMUNICACIONES: —La telefonía en el estado atiende aproximadamente al 75% de la población de la entidad, se brindan los servicios de telégrafos al 56% y el servicio postal atiende al 65% del total de la población del Estado.

1.3.—LA ECONOMIA

SECTOR PRIMARIO (AGRICULTURA, GANADERIA, SILVICULTURA Y PESCA).

—Para 1988 su participación en el PIB de la entidad fue de tan sólo 5% con lo que ha perdido gradualmente su importancia histórica.

—La agricultura, además de presentar una escasa diversificación, ha sufrido graves caídas tanto en la superficie cultivada, como en la producción y productividad.

SECTOR SECUNDARIO (INDUSTRIA).

—El Estado de México es la segunda entidad más industrializada del país. Según estimaciones de 1989, la planta industrial del estado cuenta con más de 13 mil establecimientos industriales y da empleo (directo e indirecto) a casi un millón de personas.

—La participación del sector secundario en el PIB de la entidad en 1988 fue del 46%.

SECTOR TERCIARIO (COMERCIO Y SERVICIOS).

—La actividad comercial contribuye de manera importante al desarrollo económico del Estado. De 1987 a 1989 la aportación de esta actividad al PIB estatal se estimó en alrededor de 22%.

1.4—EMPLEO:

—A pesar de la incipiente reactivación económica, el estado muestra un déficit en la oferta de 210 mil empleos anuales.

—Un hecho evidente, aún no cuantificable, es el incremento del sector informal de la economía.

2.—DEMANDAS Y ASPIRACIONES DE LA SOCIEDAD

—Las prioridades en la acción pública se definen por la población. En los casi seis meses transcurridos se han recibido directamente de la población más de cinco mil planteamientos concretos. En el esquema de planeación democrática, estos planteamientos han sido sistematizados y analizados para definir con plena claridad lo que la sociedad espera de su gobierno. El cuadro siguiente muestra el peso específico de cada uno de ellos:

INDICE DE FRECUENCIA DE LAS PETICIONES RECIBIDAS EN LA SOCIEDAD EN GIRAS DE TRABAJO Y AUDIENCIAS PUBLICAS

RUBROS	PARTICIPACION PORCENTUAL
1.- Educación	20.6
2.- Agua Potable y Alcantarillado	11.3
3.- Electrificación y Alumbrado Público	9.0
4.- Pavimentación y Vialidades	7.1
5.- Tenencia de la Tierra	7.1
6.- Caminos y Comunicaciones	6.5
7.- Empleo	3.5
8.- Abasto	3.5
9.- Justicia	3.5
10.- Fomento Agropecuario	2.8
11.- Deporte	2.5
12.- Transporte	2.4
13.- Medio Ambiente, Disposición de Desechos	2.4
14.- Cultura	2.1
15.- Seguridad Pública	2.0
16.- Administración	2.0
17.- Vivienda	1.9
18.- Salud y Asistencia Social	1.6
19.- Industria	0.2
Suma	92.0
Otros	8.0
Total	100.0

El análisis anterior es un indicativo de las limitaciones de la planeación y los retos que deben encararse a través de la acción concertada y coordinada entre el Gobierno y el pueblo.

El ejercicio de la planeación, por tanto, no se agota con la presentación del Plan, requiere de mantener abiertos los canales de comunicación entre sociedad y Gobierno para ir ratificando o rectificando las prioridades de acuerdo a nuevas o reiteradas demandas y a programas y acciones ejecutadas.

3.- OBJETIVOS, POLITICAS, ESTRATEGIAS, LINEAS DE ACCION Y CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL

OBJETIVO	MEJORAR EL NIVEL DE VIDA						
POLITICAS	DESARROLLO DEL INDIVIDUO Y LA FAMILIA	DESCENTRALIZACION Y DEMOCRATIZACION DE LA CULTURA	DESARROLLO DEL DEPORTE Y SUPERACION DE LA JUVENTUD	SUPERACION DE LA EDUCACION	SOLIDARIDAD CON LA MARGINACION URBANA	SOLIDARIDAD CON LAS ETNIAS	PROTECCION ECOLOGICA
ESTRATEGIAS	<p>El bienestar social es el objetivo del desarrollo y se centra en la satisfacción de las necesidades de la población.</p> <p>La salud representa la más urgente de esas necesidades pues permite al individuo estar en disposición de aplicar sus capacidades y alcanzar una vida plena.</p>	<p>La cultura enriquece la vida a través de las manifestaciones artísticas, el conocimiento de la historia y las tradiciones encaminadas a valorar el patrimonio local y estatal; las acciones se orientarán hacia una amplia difusión, con la participación activa de la sociedad.</p>	<p>El deporte contribuye a la salud física y mental del individuo y, por tanto, a su desarrollo como agente útil del cambio social. Ofrece un ámbito de superación de la juventud que debe ser apoyado para encauzar sus potencialidades en actividades formativas y de beneficio social.</p>	<p>Resolver los rezagos y desequilibrios en los recursos con la participación decidida de la población, sumando esfuerzos para elevar el nivel educativo es elemento indispensable para mejorar el bienestar del individuo.</p>	<p>La solidaridad con la pobreza extrema es el eje de la política social, comprometida a alcanzar un porvenir más equitativo; la revitalización del bienestar de los grupos urbanos rezagados del desarrollo es una de sus vertientes.</p>	<p>Minigar en sus orígenes la pobreza de los pueblos es necesario para que accedan a mayores niveles de vida.</p> <p>Es un principio de justicia social hacerles llegar los servicios básicos que requieren e integrarlos a la actividad productiva con pleno respeto a su cultura.</p>	<p>Recobrar el equilibrio entre el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, es una necesidad apremiante. Esta tarea demanda la participación activa y permanente del gobierno y los sectores social y privado.</p>
LINEAS DE ACCION	<ul style="list-style-type: none"> -Ampliar la cobertura y eficiencia del sistema de servicios de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> -Extender la cobertura de los servicios culturales estatales. -Descentralizar las acciones del fomento cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> -Promover la práctica y desarrollo del deporte. -Procurar la participación de la juventud en las acciones sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la calidad y eficiencia del sistema educativo. -Eleva el nivel educativo de la población. -Fortalecer la participación de la sociedad en el desarrollo educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Controlar el crecimiento y ordenar el patrón de asentamientos humanos. -Facilitar el acceso a los servicios públicos y al equipamiento social. -Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> -Dotar de servicios públicos básicos y mejorar la vivienda rural. -Incorporar a los grupos a la actividad productiva. -Apoyar la alimentación, nutrición y abasto. -Preservar la cultura. 	<ul style="list-style-type: none"> -Prevenir y controlar la contaminación del aire. -Prevenir y controlar la contaminación del agua. -Prevenir y controlar la degradación del suelo. -Proteger los recursos naturales. -Legislar y educar en materia de ecología.

<p>CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL</p>	<p>Instituto de Salud O.I.F.</p>	<p>S.E.C. y B.S.</p>	<p>S.E.C. y B.S.</p>	<p>S.E.C. y B.S.</p>	<p>S.D.E. S.E.C. y B.S. S.D.U. y D.P. Instituto de Salud D.I.F.</p>	<p>S.D.A. S.O.E. S.E.C. y B.S. S.D.U. y O.P. Instituto de Salud D.I.F.</p>	<p>S.G. S.D.A S.O.E S.E.C. y B.S. S.D.U. y O.P.</p>
---	--------------------------------------	----------------------	----------------------	----------------------	---	--	---

OBJETIVO	INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO		
POLITICAS	MODERNIZACION AGROPECUARIA	MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA	MODERNIZACION DEL COMERCIO Y LOS SERVICIOS
ESTRATEGIAS	El fortalecimiento y modernización del campo es un proceso sustentado en las demandas de la población campesina, orientado a incrementar la producción y productividad agropecuaria, silvícola, acuícola y consecuentemente, al mejoramiento del bienestar social en el medio rural del estado.	El fortalecimiento y modernización industrial busca contar con un aparato productivo integrado y diversificado, más competitivo sectorial y territorialmente, que propicie la elevación del ingreso de la población, el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente.	El desarrollo económico requiere de un sector terciario eficiente y diversificado, que proporcione los servicios y contribuya a la satisfacción de las necesidades de la población, promoviendo el empleo.
LINEAS DE ACCION	<ul style="list-style-type: none"> -Aumentar la cobertura y calidad de los servicios a la producción. -Extender y mejorar la infraestructura. -Fomentar y fortalecer la organización de los productores. -Mantener y ampliar la frontera agropecuaria y forestal. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fomentar y fortalecer la planta industrial. -Ordenar territorialmente la actividad industrial. -Consolidar, ampliar y modernizar la infraestructura. -Promover e impulsar el desarrollo tecnológico. -Fomentar el comercio exterior. -Apoyar la minería. -Mejorar el aprovechamiento del potencial artesanal. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer el abasto. -Promover la modernización del pequeño y mediano comercio. -Fortalecer y modernizar el turismo. -Modernizar las comunicaciones y el transporte. -Aumentar el empleo, el ingreso y el consumo familiar.
CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL	Secretaría de Desarrollo Agropecuario.	Secretaría de Desarrollo Económico. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.	Secretaría de Desarrollo Económico. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Desarrollo Integral de la Familia.

OBJETIVO	CONSOLIDAR LA INTEGRACION SOCIAL Y FORTALECER LA VIDA DEMOCRATICA					
POLITICAS	JUSTICIA EXPEDITA Y SEGURIDAD CIUDADANA	FORTALECIMIENTO COMUNITARIO	DESARROLLO MUNICIPAL	EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLITICOS	EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	FORTALECIMIENTO DEL IMPACTO FEDERAL
ESTRATEGIA	Un marco jurídico acorde a formas democráticas de convivencia permitirá regular las acciones de los particulares y las que el gobierno realiza en el ejercicio del poder, para salvaguardar la integridad física y patrimonial de los ciudadanos, garantizando la paz y tranquilidad indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.	Propiciar una mayor igualdad de oportunidades y respetar intereses diversos, favorecerá el surgimiento y consolidación de organizaciones sociales autónomas y representativas de la cultura, tradiciones y valores distintos de la entidad.	La movilización de recursos, capacidades e inventivas locales, aunada a una administración municipal profesional y eficiente, y el fortalecimiento y saneamiento de su hacienda, permitirá dar cumplimiento a las funciones básicas del municipio de prestar servicios públicos que permitan mejorar el nivel de vida de su población, en el cumplimiento de los propósitos nacionales de modernización y plena democratización de la sociedad.	El respeto al pleno derecho de manifestar con libertad y seguridad las opiniones políticas y expresarlas a través de procesos electorales, en el marco de una mejor comunicación entre pueblo y gobierno, es condición para fortalecer la vida democrática en la entidad.	La capacidad de respuesta de la administración pública para ofrecer y suministrar los bienes y servicios, deberá incrementarse bajo criterios de racionalidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de recursos a través del mejoramiento de sus funciones, la simplificación de trámites y procedimientos y la adecuación de los instrumentos administrativos.	La descentralización de decisiones, recursos y responsabilidad, para que estado y municipios puedan impulsar su desarrollo de manera autónoma pero concertada, constituye el eje de la modernización política del país. Implica la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a esas instancias de gobierno más cercanas a la comunidad y receptoras inmediatas de las demandas de la población.
LINEAS DE ACCION	<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la impartición de justicia. -Prevenir la delincuencia. -Ampliar y mejorar la seguridad pública. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer la identidad estatal. -Rescatar y conservar el patrimonio histórico y cultural del Estado. -Promover la organización y participación social. 	<ul style="list-style-type: none"> -Movilizar los recursos financieros, humanos y materiales locales. -Profesionalizar la administración pública municipal. -Fortalecer las finanzas municipales. -Mejorar la prestación de servicios públicos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Promover la participación de las organizaciones y partidos políticos. -Perfeccionar los procesos y procedimientos electorales. -Garantizar la libertad de expresión. 	<ul style="list-style-type: none"> -Modernizar la administración. -Racionalizar el uso de recursos. -Transparencia y probidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -Propiciar la descentralización de funciones, recursos y responsabilidades.

<p>CDRESPON SABILIDAD SECTORIAL</p>	<p>Secretaría de Gobierno Procuraduría</p>	<p>Secretaría de Gobierno Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, Desarrollo Integral de la Familia</p>	<p>Secretaría de Finanzas y Planeación Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Secretaría de la Contraloría Coordinación de Apoyo Municipal</p>	<p>Secretaría de Gobierno</p>	<p>Secretaría de Adminis- tración Secretaría de Finanzas y Planeación Secretaría de la Contraloría Coordinación de Apoyo Municipal</p>	<p>Secretaría de Gobierno Coordinación de Apoyo Municipal</p>
---	--	--	--	-------------------------------	--	---

NOTAS

Para la definición de objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción se consideraron el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales federales publicados a la fecha, así como anteriores planes **estatales** y los planes municipales vigentes. Aspectos centrales en este proceso han sido, por un lado, la comunicación y retroalimentación con los diferentes sectores de la administración pública estatal y por otro, **el análisis** de las demandas y peticiones de la población que han expresado directamente al ejecutivo **estatal**.

Las más de 300 líneas de acción que componen cada una de las 53 estrategias sientan las bases para definir metas específicas en los programas de corto y mediano plazo, de los sectores de la administración pública estatal. Su implementación se sustenta en un amplio y vigoroso ejercicio de concertación entre niveles de gobierno y con los sectores privado y social.

En lo que concierne al rubro de corresponsabilidad sectorial mencionado en los anteriores cuadros, es necesario mencionar que las secretarías de Administración, Finanzas y Planeación, y Contraloría participan en todo el esquema para llevar al cabo los trabajos de administrar, supervisar y fiscalizar en el ejercicio de los recursos.

Por su parte, la Coordinación de Apoyo Municipal gestiona y facilita la inversión a nivel municipal y canaliza las demandas locales hacia los sectores,

4.--INSTRUMENTACION

4.1.-PROGRAMAS INTEGRADORES

Concretar estrategias y líneas de acción en programas específicos para darles efecto, constituye parte medular en la instrumentación del Plan de Desarrollo. Globalmente se estructuran cuatro programas integradores de inversión pública, anuales, que permiten la evaluación de su impacto regional y su interrelación y continuidad en el tiempo:

- 1.-El Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas, que aglutina las acciones en las áreas que acusan mayores rezagos de servicios

públicos, entre los que destacan los municipios conurbados con el D.F. y en especial los del Valle de Chalco.

- 2.-El Programa Estatal de Etnodesarrollo, que agrupa las acciones de diversa naturaleza para la **incorporación de las etnias al desarrollo estatal, respondiendo también a un claro principio de solidaridad con este sector ancestralmente rezagado.**
- 3.--El Programa Estatal de Desarrollo Rural, que aunque no responde directamente a peticiones territorialmente integradas, vinculará acciones específicas diversas de cada sector y modalidad, que habrán de realizarse para las zonas rurales.
- 4.-El Programa Estatal de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo, que comprende distintas acciones puntuales para el mantenimiento y desenvolvimiento de las zonas urbanas, que cuentan con un razonable nivel de servicios públicos y de actividad económica productiva, pero que demandan también de atención estatal para su conservación y para incrementar su potencialidad.

4.2.-COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL

Un intenso y fructífero mecanismo de concertación se lleva al cabo permanentemente con el Gobierno de la República, para el desarrollo de inversión que atiendan a los objetivos adoptados. En el seno del COPLADEM se definen conjuntamente las características de los programas normales de la Federación con incidencias en el estado y, particularmente, los que conjuntan recursos de ambas instancias y ocasionalmente de la comunidad, se llevan al cabo en el Marco del Convenio Unico de Desarrollo. Destacan entre ellos los que se inscriben en el Programa Nacional de Solidaridad.

Diversos mecanismos de concertación y de complementariedad se realizan con las autoridades municipales de la entidad en el marco del Convenio de Desarrollo Municipal, que ha acreditado su eficacia durante el ya considerable período de aplicación.

Se busca también realizar acciones de carácter intermunicipal, mediante la concertación entre y con diversos municipios, en programas cuya incidencia los abarque territorial-

mente, especialmente en el caso de caminos o de obras de preservación ecológica.

El estado no puede sustraerse por meras razones geopolíticas a las implicaciones de la conurbación. Concurrimos en el marco de la más respetuosa y cordial relación al Consejo del Area Metropolitana de la Ciudad de México, principal instancia para estos propósitos o a las que de carácter particular se establezcan para fines específicos.

4.3.-ASIGNACION DE RESPONSABILIDADES A LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Responsabilidades precisas se asignan a los distintos sectores del Gobierno para la atención de los programas en los que orgánica y funcionalmente les corresponda su conducción. Se mantiene una estrecha interrelación en varios de ellos a los que concurren para complementarse y fortalecerse.

4.4.-FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

La disponibilidad de recursos para el financiamiento del desarrollo presenta problemas de insuficiencia frente a los rezagos y demandas que deben atenderse. Ello es consecuencia no sólo de nuestro crecimiento sino particularmente de los efectos de la aguda crisis económica padecida por el país en los últimos años.

Para permitir el aporte de recursos financieros en los mayores montos posibles al financiamiento del desarrollo, el Gobierno del Estado se propone acatar las siguientes políticas:

4.4.1.-POLITICA TRIBUTARIA

- Perfeccionar los mecanismos de distribución de los ingresos públicos provenientes de participaciones en **impuestos federales**, para **garantizar** el reconocimiento a la contribución que el Estado hace al PIB nacional y al volumen de nuestra población.
- Mejorar nuestro propio aparato recaudatorio y la estructura de nuestro reducido sistema tributario, para incrementar también los ingresos provenientes de las fuentes **locales**.
- Combatir la evasión fiscal.

4.4.2.-POLITICA CREDITICIA

Adecuado manejo del endeudamiento público, en condiciones de estricta racionalidad, para garantizar su adecuado cumplimiento.

4.4.3.-POLITICA DE GASTO PUBLICO

Escrupulosa observancia de normas de austeridad y contención en los diversos conceptos de abastecimiento de servicios materiales **para** la administración y particularmente en la dimensión de la planta burocrática.

Redimensionamiento del sector paraestatal, a efecto no sólo de racionalizar los campos de actividad **del estado**, sino adicionalmente, de disminuir las presiones financieras en el presupuesto **de egresos**.

Para el fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal se preveo la adecuación de cuotas y tarifas **para** alcanzar el equilibrio necesario **entre** los costos **de los servicios públicos** y su recuperación.

Buscar mayores volúmenes de inversión directa bajo el marco del Convenio Unico de Desarrollo. Es necesario también mejorar los términos de participación de ambas instancias de gobierno en el financiamiento de servicios como el educativo, donde la aportación **estatal acusa** desequilibrios **frente a la que realizan las otras entidades** del país.

Es necesario incrementar la **asignación** de recursos privados en el financiamiento de la infraestructura física que el estado demanda.

Intensificar la participación de la comunidad, bajo diversas modalidades, en el financiamiento del desarrollo.

EL DESARROLLO REGIONAL EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990-1993

PRESENTACION

El Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 busca tres grandes objetivos y/o propósitos: mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado; incrementar la productividad y el empleo; y, consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.

En lo que corresponde al primer objetivo enunciado y que pretende incidir en el desarrollo regional, se señala que "el postulado básico de la política de la administración, en este sentido, es atender preponderantemente a (os que más lo necesiten. La solidaridad debe manifestarse con quienes viven en la pobreza o en la marginación, tanto en zonas urbanas como rurales. Abatir las brechas de desigualdad entre sectores y regiones. Incorporar con la mayor celeridad posible a quienes nada o muy poco tienen, a estadios similares a los de quienes con el esfuerzo colectivo del pasado, disfrutaban de mejores condiciones. Somos un gobierno comprometido con los pobres".

Para el segundo objetivo se menciona que "la acción gubernamental en materia de desarrollo económico, deberá concentrarse en quienes más la necesiten".

El tercer objetivo es de gran importancia si bien su relación con el desarrollo regional es indirecta, esencialmente en lo que concierne "a perfeccionar la transparencia y la eficiencia de los órganos de la Administración Pública Estatal"

1.-SITUACION ACTUAL

Un primer aspecto que revela en toda su dimensión los desequilibrios regionales que experimenta el Estado de Méxi-

co es precisamente el inusitado crecimiento demográfico y su desigual distribución. Se estima que en los 17 municipios que comprende la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se halla asentada más del 70% de la población estatal.

Esta distribución muy concentrada de asentamientos humanos en las zonas metropolitanas de los valles de México y Toluca-Lerma contra la dispersión en el resto del territorio, configuran una problemática compleja y de especiales características que inhiben sensiblemente el desarrollo armónico y sostenido de nuestra entidad federativa.

Esta situación de asentamientos urbanos desordenados e irregulares que constantemente aparecen y se desarrollan en el estado, "seguirá incrementándose en el futuro si el efecto de atracción no se ve disminuido radicalmente. Ejemplo de ello son los más recientes asentamientos marginales del Valle de Chalco, que durante los años ochenta crecieron aceleradamente", se asienta en el Plan de Desarrollo.

En el rubro educacional se observa también fuertes desequilibrios regionales, que se suman a la baja calidad y déficit educativo en zonas rurales y urbanas marginadas.

La educación inicial se centra en localidades urbanas y deja de lado a poblaciones rurales e indígenas y zonas urbanas marginadas, en las que la oferta educativa se ve rebasada por la demanda social.

La educación primaria, por su parte, "presenta serios desequilibrios en la calidad del servicio y la distribución de los recursos. Los centros urbanos cuentan con mejores condiciones para desarrollar la labor educativa, mientras que los planteles en el medio rural y las zonas urbanas marginadas carecen en la mayoría de los casos de instalaciones adecuadas, materiales didácticos y tecnología educativa; con frecuencia, el gasto en apoyos educativos adicionales se resuelve con contribuciones de los padres de familia".

La educación media superior presenta una baja cobertura ante una demanda social creciente, sólo 88 de los 121 municipios cuentan con un plantel de este nivel educativo.

En el renglón de cultura y recreación, "se requiere de más equipamiento para extender la cobertura de los servicios, pues existen zonas donde éstos no llegan y estratos de la población que no tienen contacto con las expresiones artísticas y culturales".

En lo que respecta a los servicios de salud, 89% tiene acceso a ellos, en tanto que el 11% restante se encuentra al margen de los mismos por diversas razones, como es la de residir en áreas rurales dispersas y de difícil acceso, o en nuevos asentamientos irregulares.

En asistencia social se observa déficits en la cobertura de los servicios requeridos. " De manera similar, los servicios de medicina social para la comunidad se sitúan en menos de 3% de lo que se requiere. Aunque es difícil estimar cuál es la cobertura global del sector, es evidente que ésta es escasa. La centralización de la mayoría de los servicios en las poblaciones mayores contribuye a que un alto porcentaje de la demanda no cubierta corresponda a las comunidades de menor tamaño".

Los desequilibrios regionales se observan, por igual, en el sector vivienda. " Los sistemas urbanos de los valles de México y Toluca-Lerma concentran 81%. Por el contrario, las viviendas campesinas y rurales representan sólo 12.1% del total... Adicionalmente, existe una cantidad importante de viviendas, principalmente en áreas marginadas urbanas y rurales que carecen de algunos servicios públicos básicos. Se calcula que las acciones llevadas al cabo anualmente han cubierto sólo 16% de la demanda. La desatención del 84% restante no ha permitido modificar las condiciones de los asentamientos irregulares caracterizados por viviendas de autoconstrucción precaria, que reflejan el bajo poder adquisitivo de la población que las habita. Otro factor limitante es el no disponer de reservas territoriales en montos y condiciones adecuadas".

Más adelante se precisa que el Estado de México se caracteriza por un fuerte desequilibrio regional que se manifiesta en una gran concentración urbana e industrial en los municipios conurbados, mientras que el resto permanece en franca desventaja. "El proceso de industrialización ha transformado progresivamente la estructura de los centros de población, condicionando la construcción de la infraestructura en apoyo a las actividades económicas que se realizan en esos valles y polarizado en términos económicos y demográficos el desarrollo hacia esa parte del territorio... En contraposición, existen zonas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio, especialmente zonas rurales con población dispersa y con recursos potenciales de gran importan-

cia en el sur y poniente de la entidad , donde podrán estimularse las actividades económicas".

Asimismo, el Estado de México enfrenta un severo proceso de destrucción y deterioro del medio ambiente , resultado de la excesiva concentración industrial y demográfica en algunas zonas del territorio estatal; la tala inmoderada de los bosques ; la creación de gigantescos tiraderos de basura; la contaminación de corrientes de agua superficiales y mantos acuíferos ; y el creciente aumento de vehículos automotores.

En lo que respecta a la infraestructura para el desarrollo, nuestra entidad federativa experimenta también sensibles desequilibrios que es necesario atender.

En el Plan se indica que "si bien el Estado de México cuenta con una densa y amplia infraestructura carretera, en algunas regiones es insuficiente y obsoleta y no responde a las necesidades de comunicación o distribución intra e interregional de personas, bienes o servicios , ni a los volúmenes y parámetros del tráfico actual o el que se espera en el mediano y largo plazo . En el sur, suroeste y municipios conurbados, esto es, particularmente importante . Por otro lado, existen localidades rurales alejadas o de difícil acceso que aún no están comunicadas y si lo están, sus caminos de acceso requieren mejoras para poder llevar rápida y eficientemente los productos del campo a los mercados urbanos".

Por otro lado, se especifica que algunas localidades rurales carecen aún de agua potable, en tanto que la dotación de este importante servicio es insuficiente en las zonas urbanas. La operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica muestra diversos niveles de costo y efectividad. "Las zonas densamente pobladas han requerido de soluciones de alta tecnología y elevados costos que, sin embargo, no logran satisfacer la demanda en su totalidad . En el caso de las pequeñas localidades rurales, la dotación del servicio presenta alto grado de dificultad y costos elevados en relación al número de habitantes a beneficiar ; además, la mayoría de estas localidades cuentan con sistemas autónomos que no siempre permiten un aprovechamiento eficiente de los recursos hidráulicos disponibles".

La situación se agudiza en lo que se refiere al alcantarillado, puesto que sólo 64% de la población del estado cuenta con el servicio . " Este tiende a favorecer a las áreas urbanas, pues mientras que el porcentaje de localidades que cuen-

tan con red de drenaje es de 85% en los municipios conurbados con el D.F. y 55% en el corredor Toluca-Lerma, en el caso de las localidades urbanas menores de 50 mil habitantes y en las rurales este porcentaje alcanza 26% y 16%, respectivamente".

Una limitante de consideración para el mejoramiento del servicio y ampliación de su cobertura en las zonas rurales, es la dispersión de la población, que determina costos per cápita muy elevados en comparación con las áreas más densamente pobladas.

La electrificación de las comunidades es otro indicador de desarrollo, en este sentido, el Estado de México no ha podido atender la demanda potencial. "En 1989 la población que no contaba con servicios de electrificación (4 millones 300 mil) representaba un tercio del total y se encontraba más de un 90% dentro del área atendida por la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC), es decir, en los municipios pertenecientes a las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y de Toluca".

En el Plan Estatal de Desarrollo se añade que si bien en los municipios metropolitanos es donde se concentra el mayor número de servicios faltantes y la mayor población sin servicio, son los periféricos y rurales donde es mayor la marginación, los que aún con déficits pequeños en términos absolutos, presentan un mayor costo unitario para la instalación del servicio.

El desarrollo regional reclama superar los niveles deficientes de infraestructura para la producción agropecuaria, en este sentido, la recuperación y protección de la cuenca del Alto Lerma, la restauración de lagunas, el desazolve del Río Lerma y la conclusión del Sistema de Riego Los Insurgentes, son proyectos prioritarios que merecen especial atención del gobierno en turno.

Al hacer referencia al Sistema Urbano Regional, se asienta que el sistema de asentamientos del Estado de México se estructura a un primer nivel en función de las relaciones que se establecen entre las zonas metropolitanas de los valles de México y Toluca-Lerma.

A un segundo nivel, existen ciertos centros de población dominante, en torno a los cuales se organizan subregiones de diverso tamaño y complejidad. Hacia el este de la entidad se reconocen como centros dominantes Texcoco y Amecameca;

en el oeste, Atlacomulco, Jilotepec, Valle de Bravo, Tejupilco, Tianguistenco y Tenancingo.

El sistema de asentamientos es relativamente autosuficiente y cerrado con respecto al del país, pues es polarizado casi en su totalidad por la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a través de la cual establece sus relaciones con el sistema nacional. Asimismo, presenta un grado importante de desintegración, pues se estructura en varios subsistemas con poca o nula interrelación.

Alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado de las regiones, es una tarea a largo plazo para la cual se requieren políticas y acciones que permitan controlar la tendencia concentradora, a la vez que induzcan el crecimiento económico de las regiones predominantemente rurales a través del uso racional de sus recursos naturales, el desarrollo de sus habitantes y el fomento de la formación de capital.

En el rubro de transportes, se señala que en los municipios conurbados existe un rezago en cuanto al equipamiento y mobiliario urbano que responde a las necesidades de los usuarios y que facilite el funcionamiento y operación del sistema de transporte de pasajeros, en tanto que en las localidades rurales alejadas o de difícil acceso que aún no están comunicadas y si lo están, los caminos de acceso requieren de mejoras importantes para poder llevar rápida y eficazmente los productos del campo a los mercados urbanos y más importante aún, rescatarlos de la marginación en que se encuentran para alcanzar un desarrollo regional más equitativo y equilibrado.

En lo que hace a comunicaciones, de las 721 cabeceras municipales sólo cuatro no cuentan con servicio telefónico regular, mientras que en el caso de los telégrafos, existen 23 localidades con rango de población mayor de 25 mil habitantes y 58 localidades con población entre 10 mil y 25 mil habitantes que tampoco lo tienen. En tanto, el servicio postal atiende tan sólo al 65% de la población total de la entidad.

Los servicios de Telex y la red TELEPAC (Transmisión Pública de Datos), están insuficientemente utilizados y se localizan preferentemente en las grandes zonas urbanas. Por otra parte, las 12 estaciones terrenas en telesecundarias ubicadas en el sur de la entidad, sólo atienden al 10% de esa demanda.

Por lo que respecta a los sectores de la economía, el sector primario muestra evidentes rezagos en la entidad pues su aportación al PIB ha disminuido paulatinamente; **la caída** del volumen global de la producción y su incapacidad de absorber mano de obra al ritmo requerido, son dos indicadores de su evidente y progresivo **deterioro**. "**Esta situación se ve** acentuada por la erosión y por la expansión urbano-industrial que disminuye cada vez más la superficie **agrícola**."

Todo lo contrario sucede con el sector secundario, ya que el Estado de México es la segunda entidad más industrializada del país, pues "según estimaciones de 1989, la planta industrial del estado cuenta con 13 mil establecimientos industriales y da empleo (directo e indirecto) a casi un millón de personas. Además de que su contribución al PIB estatal es bastante significativa".

Sin embargo, es necesario apuntar que "rasgo distintivo de este proceso industrializador ha sido su marca de concentración geográfica en dos zonas. La primera, constituida por los municipios conurbados con el D.F., donde **se localiza** el 74% de los establecimientos, y la segunda por los municipios del Valle Toluca-Lerma que cuenta con casi 12% de la industria estatal, según el Censo Industrial de 1985. En este contexto, desde la década anterior se han creado diversos parques industriales con la intención de promover un desarrollo regional más equilibrado".

Esto es en referencia a la industria manufacturera, en lo que concierne, a la agroindustria también son evidentes los desequilibrios regionales, puesto que las grandes empresas -por lo general filiales de transnacionales- poseen altos grados de tecnificación y elevadas tasas de producción; las pequeñas, medianas y micro-empresas sólo tienen presencia local y regional y cuentan con tecnología obsoleta, aún cuando su contribución al empleo es importante.

"Tal y como ocurre con la actividad industrial en general, la agroindustria se concentra en el Valle de México (alrededor de 65%) y en el corredor industrial Toluca-Lerma (aproximadamente 31%). Así, poco más del 95% de la planta agroindustrial se localiza en estas dos zonas y sólo 4% en zonas eminentemente rurales".

Finalmente, en el sector servicios cabe hacer dos observaciones que inhiben el desarrollo regional, por un lado la insuficiente de instalaciones de lecherías sociales, distribuí-

doras CONASUPO y bodegas IMPECSA provoca que un gran número de habitantes de escasos recursos de zonas marginadas urbanas y rurales, no se vean beneficiados por los precios de los productos que ahí se expenden. Por otro lado, no se ha aprovechado a cabalidad los atractivos y potencial turístico con que cuenta la entidad, por lo que se han dejado de percibir considerables ingresos y tampoco se han creado las fuentes de trabajo que se deberían haber generado por el estímulo a esta importante actividad.

2.-DEMANDAS Y ASPIRACIONES DE LA SOCIEDAD

De acuerdo al criterio de regionalización empleado en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, los más de cinco mil planteamientos concretos formulados por el pueblo del Estado de México al gobierno en turno recibidos **en giras de trabajo** y las audiencias públicas del gobernador y de los funcionarios de su administración, se clasificarían **de la siguiente** manera, por orden de importancia:

- I.-Municipios conurbados en el Distrito Federal:
Tenencia de la Tierra, Electrificación y Alumbrado, Pavimentación de Calles, Justicia, Transporte, Medio Ambiente, Seguridad Pública, e Industria.
- II.--Municipios metropolitanos del Valle de Toluca-Lerma: Industria, Empleo, Cultura, Deporte, Educación, y Administración.
- III.-Nor-Poniente **del Estado**: Caminos, Fomento Agropecuario, Vivienda, Salud, Educación, Agua Potable y Alcantarillado, Electrificación y Alumbrado, Transporte, Administración, e Industria.
- IV.-Sur-Poniente: Electrificación, Caminos, Fomento Agropecuario, Deporte, Cultura, Administración Educación, y Transporte.
- V.-Nor-Oriente: Fomento Agropecuario, Agua Potable y Alcantarillado, Tenencia de la Tierra, Caminos, Justicia, Medio Ambiente, Cultura, **Seguridad Pública**, Administración, y Salud.
- VI.-Sur-Oriente: Tenencia **de la tierra**, Justicia, Administración, y Fomento Agropecuario.

Esta agrupación de demandas de la población **en seis regiones**, muestra claramente **que el desarrollo regional no es**

un proceso lineal u homogéneo ya que cada región presenta una problemática específica, que si bien es coincidente en la atención de algunas necesidades comunes, enfrentan dificultades distintas.

3.- OBJETIVOS, POLITICAS, ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION

Por sus mismas características, el desarrollo regional es un fenómeno complejo y heterogéneo por la gran cantidad de factores políticos, económicos y sociales que en él influyen, por lo que citar con precisión las líneas de acción -de las 300 que señala el Plan- que lo determinan ya sea directa o indirectamente, podría resultar complicado ya que enfrentamos el riesgo de omitir algunas que podrían resultar imprescindibles para ciertos lectores.

Con esta nota aclaratoria, nos dimos a la tarea de analizar y seleccionar aquellas líneas de acción cuya inclusión como factores de apoyo y promoción del desarrollo regional, fuera indiscutible. Este fue el resultado:

1.-OBJETIVO: MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA

1.1) POLITICA: DESARROLLO DEL INDIVIDUO Y LA FAMILIA

LINEAS DE ACCION:- Consolidar el sistema escalonado y regionalizado de servicios de salud con énfasis en el primer nivel de atención.

Descentralizar gradualmente los servicios de atención y seguridad social a los municipios, para la integración de los sistemas municipales de salud.

- Atender con servicios médicos y dentales asistenciales a las comunidades sin servicios formales de salud.

1.2) POLITICA: **DESCENTRALIZACION Y DEMOCRATIZACION DE LA CULTURA**

LINEAS DE ACCION:- Ampliar y consolidar la red de **instalaciones** culturales para que alcancen a un mayor número de habitantes en lo urbano y lo rural.

Fortalecer la función de los Comités Municipales de Educación, Cultura y Bienestar Social.

1.3) POLITICA: SUPERACION DE LA EDUCACION

LINEAS DE ACCION:- Atender **prioritaria mente las necesidades** educativas de **grupos marginados urbanos, rurales e indígenas.**

1.4) POLITICA: SOLIDARIDAD CON LA MARGINACION URBANA

LINEAS DE ACCION:- Consolidar zonas de preservación ecológica que limiten el crecimiento de la **mancha urbana.**

- Intensificar los usos y productividad agrícolas.
- Introducir el servicio de agua potable y tomar medidas para uso eficiente.
- Ampliar las redes de drenaje.
- Proveer de **energía** eléctrica e introducir alumbrado público **a las colonias populares.**
- Conectar los municipios conurbados con el **sistema de transporte metropolitano.**
- Ampliar la cobertura de la infraestructura educativa.

1.5) POLITICA: SOLIDARIDAD CON LAS ETNIAS

LINEAS DE ACCION:- Superar las deficiencias de cobertura de los servicios educativos básicos, adecuados a las zonas indígenas y **rurales**.

- Extender los servicios médico-asistenciales y de medicina preventiva, a las comunidades dispersas y apartadas que no cuentan con servicios permanentes de salud.
- Dotar de sistemas de agua potable a comunidades étnicas y rurales que carecen de ella, con la participación de su población.
- Convenir, en coordinación con el gobierno federal, la electrificación de comunidades que no la han recibido, con el concurso de su población y los ayuntamientos.
- Orientar apoyos técnicos y financieros al campo, hacia zonas étnicas y rurales **marginadas**.
- Fortalecer los programas de educación no formal y capacitación, para incrementar la productividad de las comunidades.
- Proteger y rehabilitar el suelo y los recursos hidráulicos, para mejorar las condiciones de productividad.
- Alentar el uso de la mano de obra local en la ejecución de las obras, para ampliar el alcance del beneficio social en las comunidades mismas.
- Apoyar a la producción de artesanías y su comercialización.

1.6) POLITICA: **PROTECCION ECOLOGICA**

LINEAS DE ACCION:- Controlar y abatir emisiones contaminantes de fuentes fijas y móviles.

- Vigilar y controlar la explotación de mantos acuíferos.
- Regular el impacto ambiental producido por proyectos, obras y actividades realizadas por los sectores público, privado y social.
- Promover la formulación y promulgación de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

2.-OBJETIVO: **INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO**

2.1) POLITICA: MODERNIZACION AGROPECUARIA

LINEAS DE ACCION:- Incrementar y mejorar la asistencia técnica y financiera brindada a los productores.

- Racionalizar y hacer más eficiente la administración de los insumos agropecuarios.
- Diversificar la producción agrícola y especializar geográficamente los apoyos al sector.
- Desalentar la subutilización de la infraestructura existente.
- Fomentar una distribución geográfica menos desigual.
- Ampliar y mejorar la infraestructura de acopio y distribución.
- Mejorar el acceso de los productores a la asistencia técnica y financiera, y a otros apoyos al sector.

- Mejorar los canales de comercialización.
- Fomentar la mejor utilización de la marcada fragmentación de la propiedad rural.
- Apoyar la regulación del crecimiento urbano industrial.

2.2) POLITICA: MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA

LINEAS DE ACCION:-- Brindar apoyo fiscal, técnico y financiero a la micro, pequeña y mediana industria, bajo criterios muy precisos que contengan la orientación y prioridad del apoyo.

- Promover la eficiencia administrativa en los trámites que las industrias realizan para su instalación y operación.

Promover una mayor **articulación** entre los distintos sectores productivos y en especial del industrial con el sector agropecuario.

Estimular la instalación de empresas que usen procesos productivos y/o maquinaria y equipo poco contaminante.

Cuidar que la oferta adicional de suelo urbano industrial sea selectiva y acorde con las prioridades estatales e incluya criterios adecuados de inversión.

- Estrechar más los vínculos **intersectoriales para el fomento** minero.
- Generar más empleos en el medio rural.
- **Elevar la calidad de las artesanas.**

2.3) POLITICA: **MODERNIZACION** DEL COMERCIO Y LOS SERVICIOS

LINEAS DE ACCION:- Promover una mayor infraestructura de acopio, distribución y venta, reduciendo así el intermediarismo.

Apoyar a los gobiernos municipales en la construcción y mantenimiento de su infraestructura de abasto.

- Alentar la desregulación de trámites y procedimientos que inhiben la apertura y operación de unidades comerciales.
- Consolidar, ampliar y diversificar la oferta turística.
- Inducir nuevos esquemas de financiamiento para la ampliación y mantenimiento de la red carretera.
- Promover conexiones más eficientes a las fuentes de insumos, a los mercados y a los **puestos de** exportación.
- Fomentar y completar la red telefónica en todas las cabeceras municipales.
Ampliar la cobertura de Radio y Televisión Mexiquense a un mayor número de municipios.
- Alentar una mayor coordinación inter **e intrarregional** en la planeación del tránsito y de la infraestructura vial.
Promover un mayor acceso de la población rural a los medios de transporte.
- Aumentar la oferta cualitativa y cuantitativa de empleo.
Contar con una mayor calificación y capacitación de la mano de obra.

- Coordinar acciones para proteger el poder adquisitivo del **salario**.

3 -OBJETIVO: CONSOLIDAR LA INTEGRACION SOCIAL Y FORTALECER LA VIDA DEMOCRATICA

3.1) POLITICA: JUSTICIA EXPEDITA Y SEGURIDAD CIUDADANA

LINEAS DE ACCION:- Desarrollar la coordinación intermunicipal de los cuerpos de policía.

- Ampliar canales de comunicación entre los cuerpos de policía y entre éstos y la sociedad.
- Apoyar a los ayuntamientos en el equipamiento, organización y capacitación de los cuerpos de policía.

3.2) POLITICA: FORTALECIMIENTO COMUNITARIO

LINEAS DE ACCION:- Motivar la participación de la población y la de los grupos sociales menos favorecidos.

- Generar programas de apoyo **a las áreas** y actividades que mejoren el nivel y calidad de vida de la población.
- Encauzar a los prestadores de servicio social para que orienten su labor a los grupos sociales y lugares donde sean más necesarios a la comunidad.

3.3) POLITICA: DESARROLLO MUNICIPAL

LINEAS DE ACCION:- **Buscar** y fomentar la participación ciudadana **en el cesa-**

rollo social, económico y político del municipio.

Inducir a los sectores social y privado a participar en obras y eventos de beneficio colectivo.

Ampliar las capacidades técnicas, administrativas y de gestión municipales.

Fomentar la colaboración intermunicipal y con el gobierno estatal en la solución a problemas interjurisdiccionales.

Fortalecer la capacidad física y financiera del municipio.

Adecuar la inversión pública en infraestructura y servicios públicos municipales, a las necesidades locales.

Prever futuros crecimientos y ampliaciones en la dotación de servicios.

Aprovechar la infraestructura de manera eficiente y efectiva.

Fomentar la participación de los sectores social y privado en la operación y mantenimiento de los servicios públicos municipales.

3.4) POLITICA: **EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

LINEAS DE ACCION:- Simplificar los trámites al interior de la administración y continuar con la desconcentración y desregulación de los servicios al público.

- Desconcentrar las funciones de control y mantenimiento de los servicios que se requieran,

de acuerdo a su ubicación geográfica.

- Apoyar a los municipios en el establecimiento y consolidación de sus órganos de control interno.
- Promover una amplia participación de **la ciudadanía en los procedimientos de gestión pública.**
- Utilizar cuidadosamente los recursos disponibles en el marco de la austeridad.

3.5) POLITICA: FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL

LINEAS DE ACCION:- Propiciar la concertación y colaboración entre niveles de **gobierno con pleno respeto a su autonomía.**

- Avanzar en la descentralización del poder de decisión.
- Estimular la redistribución de recursos y responsabilidades.
- Ampliar esfuerzos para que los gobiernos locales fortalezcan los recursos propios.

4.- INSTRUMENTACION

En este apartado se señalan cuatro programas integra-
dores de inversión pública de impacto regional:

- El Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas, que aglutina las acciones en las áreas que acusan mayores rezagos de servicios públicos, **entre** los que destacan los municipios conurbados con el D.F. y en especial los de Valle de Chalco.
- El Programa Estatal de Etnodesarrollo, que agrupa las acciones de diversa naturaleza para la incor-

poración de las etnias al desarrollo estatal, respondiendo también a un claro principio de solidaridad con este sector ancestralmente rezagado.

- c).-El Programa Estatal de Desarrollo Rural, que aunque no responde directamente a peticiones territorialmente integradas, vinculará acciones específicas diversas de cada sector y modalidad, que **habrán de realizarse para las zonas rurales. No obstante se desagregan en proyectos concretos como los de la cuenca del Lerma, que abarcan una amplia extensión de la zona central y occidental del estado, los de la cuenca del Balsas para la zona sur, los de la zona de riego "Los Insurgentes" en el Valle de México, de las zonas áridas en el Nor-oriental y los particulares de modernización agrícola en el resto de la entidad.**
- d).-El Programa Estatal de Consolidación de las **Zonas de Desarrollo Relativo, que comprende distintas acciones puntuales para el mantenimiento y desenvolvimiento de las zonas urbanas, que cuentan con un razonable nivel de servicios públicos y de actividad económica productiva, pero que demandan también de atención estatal para su conservación y para incrementar su potencialidad.**

La coordinación intergubernamental para el desarrollo de programas de inversión tendientes a promover el **desarrollo regional son de gran** importancia. **Entre los mecanismos de concertación y de complementariedad** cabe hacer mención del Convenio Unico de Desarrollo, del **Programa Nacional** de Solidaridad, del COPLADEM, del Convenio de **Desarrollo** Municipal.

A éstos habría **que agregar** los mecanismos de coordinación celebrados con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, como es el caso del Consejo del Area Metropolitana de la Ciudad de México, y por otro lado, los de carácter intermunicipal.

LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO DE MEXICO (')

PRESENTACION

En la actualidad el Estado de México presenta problemas de tal magnitud, que lo ubican como **la entidad de mayor complejidad** en la República. Su dinámica **demográfica** lo ha convertido en el estado más poblado, dando **origen a** un proceso de urbanización casi absolutamente concentrado en dos áreas metropolitanas en vías de formar **una megalópolis** frente a un territorio con recursos y potencial productivo, pero escasamente poblado y desarticulado.

La transformación de su estructura productiva, originalmente agropecuaria **a industrial**, **y la reciente terciarización**, conllevan a concentrar **en tres regiones** del Estado: Toluca, Zumpango y Texcoco el 93% de **los establecimientos** y el 95% del empleo.

Cambiar la realidad antes expuesta, constituye **una preocupación permanente** del ejecutivo en la entidad.

En apoyo a este esfuerzo se emprendió **la tarea de elaborar** el presente documento "Propuesta **del Programa de Desarrollo Regional 1990- 1993**" el cual pretende **incidir en la consecución de un desarrollo económico y social del Estado de México armónico y equilibrado.**

El documento consta de una introducción y dos grandes capítulos.

A manera de describir el panorama que ha prevalecido en el estado, el que actualmente **se observa** y lo que se pue-

(') Elaborado por la Dirección **General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Económico.**

de esperar en el futuro, el capítulo 1 presenta el diagnóstico de la entidad. El diagnóstico resalta básicamente los aspectos de mayor importancia e inminencia, a fin de evitar caer en un análisis demasiado detallista, que siendo poco viable por la falta de tiempo, pudiera confundir las consideraciones de mayor trascendencia.

Los aspectos que aborda este capítulo son: por regiones; físico y urbanos; sociales; económicas y de infraestructura básica. Cada uno de ellos se soporta con cifras e indicadores en función a las estadísticas disponibles.

Resulta hasta cierto punto evidente, que el diagnóstico socioeconómico no pretende ser únicamente la herramienta requerida para describir ¡al realidad de nuestro estado, en cada una de sus fases y en su panorámica local.

Trascendiendo este objetivo, el capítulo dos considera el diagnóstico, como un elemento evaluativo de nuestros logros, carencias y problemas. En este apartado se define, en base al panorama que ofrece el capítulo uno, los objetivos, **las políticas y estrategias que es necesario adoptar a fin de conseguir mayores niveles de desarrollo.**

I INTRODUCCION

El interés por conocer la situación geográfica de México por otras civilizaciones comenzó antes de la conquista española; así el objetivo de las exploraciones organizadas por Cortés se centró en conocer y conquistar nuevos territorios. Un primer intento para definir los límites geográficos fue realizado durante la época Colonial, en la que las divisiones territoriales se hicieron mediante la simple enumeración de las **principales poblaciones, sin establecer con precisión los deslindes.**

Al finalizar el régimen colonial las desigualdades regionales del país se hicieron evidentes, la etapa del porfiriato que se caracterizó por el predominio de los latifundios y el sistema de haciendas, la explotación intensiva de recursos naturales por el capital extranjero, así como la producción de productos agrícolas para la exportación, significaron un menoscabo constante de los recursos del país. En este contexto y con el objetivo de incrementar el rango de la actividad económica principal -agropecuaria-, se intensifica-

ron los estudios geológicos y cartográficos de las entidades del país.

Durante esta época la situación regional se vio agravada con la construcción ferroviaria intensiva que caracterizó a la política económica durante el porfiriato. Los ferrocarriles favorecieron el transporte a larga distancia e incrementaron la exportación de productos, situación que afectó a los límites regionales, agravándose las desigualdades entre las mismas: los centros administrativos y de exportación y las zonas rurales -que quedaron desintegradas del sistema de circulación-.

La configuración regional cambió con el estallido de la Revolución Mexicana de 1910, y con posterioridad, se le imprimieron directrices a los tratamientos regionales con base a la cuestión agraria, incidiendo favorablemente en el nivel de la productividad agrícola, -estrategia básica en el modelo de desarrollo de los años treinta-cincuenta-.

En este período se realizaron dos trabajos de enorme trascendencia: el primero de ellos en 1936 por Villarreal y el segundo en 1946 por Alanís Patiño, mismos que se consideran pioneros sobre regionalización económico-agrícola en México y que aún mantienen vigencia por el tratamiento metodológico que en ellos se utiliza y el conocimiento que aportaron sobre cuestiones del territorio mexicano. Partiendo de la regionalización señalada por estos autores, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos orientó sus planes de trabajo.

En ese mismo año de 1946, se instrumenta una de las políticas regionales de mayor envergadura a cargo del Gobierno Federal, consistente en la promoción de obras hidráulicas para la generación de energía eléctrica, lo que favoreció a las industrias ya establecidas y las que se crearon con posterioridad.

Otra de las vertientes destacables en los estudios regionales, es el efectuado con el propósito de fijar zonas de salarios mínimos, acordes a la situación específica de desarrollo económico de cada porción territorial en México; de esta forma se elaboró el estudio de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos 1964-1970, que hasta la fecha continúa en vigencia.

Otros trabajos sobre cuestiones regionales tienden a enfocar de forma integral el medio ambiente de las regiones,

tomando en consideración los múltiples factores que las caracterizan, como la producción, la población y el medio natural, enfatizando en alguno de ellos, según objetivos propuestos, y teniendo como finalidad la planeación, análisis y evaluación de las condiciones de las regiones del país.

En este orden de ideas la regionalización en el Estado de México se concibe como el elemento ordenador e integrador, capaz de lograr la convergencia de acciones y recursos tanto de nivel federal, estatal y municipal en términos de espacios definidos. Para este efecto se ha respetado el patrón regional que divide al estado en ocho regiones, considerando que cumple con el principio de homogeneidad desde el punto de vista geográfico, económico y social, tomando en cuenta la división política de nuestra entidad.

1.- DIAGNOSTICO

1.-POR REGION REGION I TOLUCA

La Región Toluca se encuentra integrada por los municipios de Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán Santa Cruz, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Huixquilucan, Jalatlaco, Joquicingo, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Santa María Rayón, Tianguistenco, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec.

Características geográficas: esta región limita al norte con la Región Atlacomulco; al sur con la Región de Coatepec Harinas; al este con el Distrito Federal, y al oeste con las regiones de Valle de Bravo y Tejupilco, situándose a una altitud que varía de 2250 a 2740 m.s.n.m.

La extensión territorial de esta región es de 2939.22 Km' que representa el 13.0% de la superficie total estatal.

Con base en las formaciones litológicas de la región, los suelos son homogéneos en su origen y varían en función a su **emplazamiento**.

En zonas sujetas actualmente a inundación como el vaso de la Laguna de Chignahuapan y la del Lerma, encontramos suelos moderadamente productivos mediante obras de drenaje. Los suelos que no son aptos para ningún tipo de cultivo y sólo pueden destinarse al pastoreo se encuentran en-

tre la serranía que divide al municipio de Joquicingo con Tenango del Valle y Almoloya del Río.

Por lo anterior, los suelos de la región pudiesen catalogarse en términos generales, ricos en materia orgánica y nutrientes, lo que permite que el uso agrícola sea predominantemente de temporal.

Orografía: Esta región pertenece a la subprovincia de los lagos y volcanes de Anáhuac y de ella se distingue el Valle Toluca-Lerma que posee rasgos geomórficos típicos de un vaso lacustre y prácticamente plano. Las elevaciones más sobresalientes, son la Sierra Volcánica Transversal en la cual destaca el Nevado de Toluca o Xinantécatl, la Sierra de las Cruces y la altitud de ellas varía de 2600 a 4300 m.s.n.m.

Vegetación: Los bosques mixtos predominan al suroeste, al sureste y al este de la región, intercalados en zonas de pastizal. Inducido en los municipios de Zinacantepec, Toluca, Calimaya y Tenango del Valle.

El Nevado de Toluca cuenta con pradera de alta montaña en las alturas mayores a los 3500 m.s.n.m. en la zona anegada de los municipios de Almoloya del Río, Lerma y Ocoyoacac, existe una porción tular.

Características hidrológicas: Esta región pertenece a la cuenca de Lerma que en la porción del Valle Toluca-Lerma está delimitado al norte, al sur, al este y al oeste por la Sierra Volcánica Transversal de donde se encauzan las corrientes principales que integran los orígenes del Río Lerma, localizándose entre otras, las lagunas de Almoloya del Río, Atizapán, Tenango del Valle, Texcalyacac y Lerma; conociéndose a toda esta zona como el Alto Lerma.

En casi toda esta región la permeabilidad es alta, sin embargo, la explotación de los acuíferos se encuentra sujeta a una vida rígida que no permite realizar extracciones para ningún fin.

Para el riego se utiliza agua de embalses, donde destaca la Presa Ignacio Ramírez; esta agua también es utilizada para usos pecuarios y domésticos.

La problemática de los acuíferos de esta zona se debe en gran parte a que es la cuenca más cercana de la capital del país y se ha utilizado para abastecerla; hecho que causó la sobreexplotación de los acuíferos, el hundimiento de la ciudad de México y el desequilibrio ecológico e hidrológico en el Valle de México.

Las presas de almacenamiento de esta región representaron en 1982, el 36% del total estatal ocupando con esto el primer lugar en el Estado de México.

De los cuerpos de agua de la región el más importante es el Río Lerma.

Los acuíferos subterráneos de la zona se caracterizaron en el pasado por poseer una gran cantidad de reservas comprobadas y una elevada calidad que propiciaron su sobreexplotación -la transferencia de agua al Distrito Federal- por lo cual el nivel freático descendió constantemente, sin embargo la construcción del Sistema Cutzamala permitirá reducir la sobreexplotación del Alto Lerma.

Características climatológicas: Clima templado, predomina en la planicie del Valle de Toluca, la temperatura media anual es de 18 a 22 grados centígrados, la precipitación media anual es mayor a los 700 milímetros cúbicos y se localiza en los municipios del Valle de Toluca.

Clima semifrío, se localiza en la parte alta de las sierras, principalmente entre los 3000 y 4000 metros sobre el nivel del mar, en donde la temperatura media anual es de 7 grados centígrados y la precipitación media anual **alcanza** hasta 1800 milímetros cúbicos, presentándose en los municipios de Zinacantepec, Calimaya, Huixquilucan, Tenango, Tianguistenco, Ocoyoacac, Xalatlaco, Temoaya y Otzolotepec.

Clima frío, rige en las partes más altas del Nevado de Toluca y en algunas zonas del municipio de Zinacantepec; su temperatura media anual oscila entre los 0 y 6.5 grados centígrados.

REGION II ZUMPANGO:

Esta región la conforman los siguientes municipios: Acolman, Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Axapusco, Coyotepec, Cuautitlán México, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Hueyopxtla, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepotzotlán, Tequixquiac, Talnepantla, Tezoyuca, Tultepec, Tultitlán y Zumpango.

Características geográficas: al norte colinda con el Estado de Hidalgo, al sur con las regiones de Texcoco, Toluca

y el D.F., al este con el Estado de Hidalgo al oeste con las **regiones de** Jilotepec y Atlacomulco; con una altitud que oscila entre 1720 y 2800 m.s.n.m.

Su extensión territorial es de 3218.55 Km' que **representa el** 14.3% de la superficie total estatal.

Orografía: En parte de Naucalpan, Jilotzingo, Isidro Febola y Nicolás Romero se tiene el tipo de suelo andosol húmico que por su alta susceptibilidad a la erosión, **se destina** a la explotación forestal o al establecimiento de parques recreativos.

En Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, Teotihuacan y otros, predominan los suelos de vertisol pélico, los cuales necesitan riego adecuado pues tiende a **agrietarse**; su potencial fértil es elevado.

Características Hidrológicas: el progresivo crecimiento urbano ha generado un gran número de asentamientos humanos, provocando sobreexplotación de los acuíferos **e insuficiencia de las fuentes locales** para el suministro de agua potable. En consecuencia y dada la ubicación de esta región se tiene la necesidad de importar este recurso con elevados **costos de operación** y cuantiosas inversiones.

El suministro actual de esta zona es de aproximadamente 62 m'/seg. para la dotación de **agua a** la población, industria y servicios; proviene de diversas fuentes, tales como el subsuelo del Valle de México, Sistema Cutzamala, **Sistema Lerma**.

La Región Zumpango cuenta con **16 presas para el suministro de agua que representa** el 7.0% del **total de las presas existentes** en el estado, con una capacidad de almacenamiento de 100082 m', que representan el 7.4% del total de almacenamiento de que se dispone en el estado.

REGION III TEXCOCO

La Región Texcoco la integran los siguientes municipios: Amecameca, Atenco, Atlautla, Ayapango, Coacalco de **Berriozábal**, Cocotitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl, Ozumba, **Palotia**, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Texcoco.

Características Geográficas: Esta región se encuentra a una altitud que oscila entre 2210 a 2540 m.s.n.m., limita al norte con la Región Zumpango, al sur con el Estado de Morelos, al este con los Estados de Puebla y Tlaxcala, y al oeste con el D.F.

Su extensión territorial es de 2628.5 Km' y representa el **11.7% de la superficie total estatal.**

Características Orográficas y Geomorfológicas: La porción sur de la región está ocupada por pequeñas áreas representadas por elevaciones aisladas dentro de los municipios de Texcoco, Ixtapaluca, Tepetlixpa, Chalco, Ecatepec y Atenco.

Esta región se encuentra asentada junto a los lagos y volcanes de Anáhuac, sus principales elevaciones se encuentran al oriente a lo largo de la Sierra Nevada, cuyas alturas sobre el nivel del mar son en los Cerros de Tláloc 4100; Atlamasha 3980; Tlalpizatépetl 3920; Huislotepec 3200 y Tepeyahualco 3170. Las llanuras se ubican en el extinto vaso lacustre del Lago de Texcoco y en algunas áreas se presentan los lomeríos.

Características Hidrológicas: los volcanes Popocatepetl e Iztacíhuatl dividen a las cuencas del Balsas y del Valle de México, esta última originalmente era una cuenca cerrada que formaba la zona lacustre de Texcoco y actualmente es una cuenca abierta que recibe los desechos residuales de la ciudad de México y el Valle de Cuautitlán- Texcoco. Los cauces se unen posteriormente al Río Moctezuma a través del Gran Canal. Algunos almacenamientos representativos son: Cola de Pato, La Regalada y El Tesorito, utilizados para el riego.

Características Climatológicas: El clima de esta región va desde el semiseco templado de 14 a 18 grados centígrados, el templado húmedo con una temperatura media anual que oscila entre 12 a 16 grados centígrados hasta el clima frío que se caracteriza porque la temperatura puede ser menor a '0' grados centígrados.

Vegetación: Se distingue la zona de bosques templados en Tepetlaoxtoc, Texcoco, Ixtapaluca, Chalco, Tlalmanalco, Amecameca, Atlautla y Ecatepec. El matorral se presenta al sur y al noreste con pastizales, la pradera de alta montaña corresponde a las elevaciones de 3900 m.s.n.m. y más en Tlalmanalco, Amecameca, Ozumba y Ecatepec.

Recursos Hidrológicos: La Región Texcoco en su parte norte, noreste y noroeste está asentada en la zona hidrológica del Río Pánuco, asimismo, los municipios de Chalco, Texcoco, Ateneo y Ecatepec forman parte de la cuenca del Valle de México, las cuencas pertenecientes a esta región, surten de agua a la Ciudad de México y municipios conurbados del propio estado. Se han construido bordos, canales y presas a fin de desazolvar y controlar los escurrimientos que afectan el área.

REGION IV TEJUPILCO

Los municipios que integran la Región de Tejupilco son: Amatepec, San Simón de Guerrero, Tejupilco, Temascaltepec y Tlatlaya.

Características Geográficas: Esta región se encuentra a una altitud que oscila entre 1320 y 2140 m.s.n.m. Limita al norte con la Región Valle de Bravo, al sur con el Estado de Guerrero, al este con las regiones de Coatepec Harinas y Toluca, y al oeste con los Estados de Michoacán y Guerrero.

Su extensión territorial es de 3441.8 Km' que representa el 15.3% de la superficie total estatal.

Características Orográficas y Geomorfológicas: Esta región cuyas formas de principales relieves son: las estribaciones de la Sierra Volcánica Transversal con 1800 m.s.n.m., Sierra de la Goleta con 2000 m.s.n.m., Sierra Nanchititla con 1600 m.s.n.m. y el Volcán de La Tinaja con 3100 m.s.n.m. Los valles intermontañosos de San Antonio del Rosario, Luviénos y Tejupilco, alcanzan una altitud entre 500 y 1500 m.s.n. m.

Vegetación: en su mayor extensión se presentan las zonas con selva baja caducifolia y matorrales, excepto al este y una porción del oeste, donde la vegetación es de bosque templado, localizado en Tejupilco, San Simón de Guerrero, Temascaltepec y Amatepec.

Hidrología: Los recursos hidrológicos de la región se generan en 165 manantiales, un pozo y cinco bordos distribuidos en toda la región, contando con suficiente agua entre arroyos y ríos. Debido a que las corrientes tributarias en su mayor parte son estacionales y el relieve es muy accidentado, se condiciona la construcción de embalses, pues únicamente se cuenta con la Presa Vicente Guerrero en los lími-

tes con el Estado de Guerrero. En toda la zona la permeabilidad es media y se recomienda reservar los mantos acuíferos para demandas futuras de agua potable en centros de población.

Características Climatológicas: En Temascaltepec y San Simón de Guerrero se cuenta con un clima templado subhúmedo cuya temperatura media anual es de 12 a 18 grados centígrados.

Clima semicálido subhúmedo, la temperatura media anual es de 18 a 22 grados centígrados. Este clima se encuentra en algunas porciones de todos los municipios que integran esta región, con una humedad intermedia dentro de los semicálidos.

Clima cálido subhúmedo, el menos húmedo de los cálidos se encuentra en menor extensión y se caracteriza por tener una temperatura media anual mayor de los 22 grados y la precipitación pluvial media anual mayor a 1000 mm. en los municipios de Amatepec, Tejupilco y Tlatlaya.

REGION V ATLACOMULCO

Los municipios que integran la Región Atlacomulco son: Acambay, Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, San Bartolo Morelos, San Felipe del Progreso y Temascalcingo.

Situación geográfica; Esta región limita al norte con Jilotepec y el Estado **de Querétaro, al sur con las regiones de Toluca y Valle de Bravo, al este con las regiones** de Jilotepec y Zumpango y al oeste con el Estado de Michoacán.

Su extensión territorial es de 3208.27 Km' **que representa** el 14.3% de la superficie total **estatal**, abarcando 9 municipios, siendo los más amplios San Felipe del Progreso, Acambay y Temascalcingo.

Características Orográficas y Geomorfológicas: La caracterización **en estos aspectos las proporcionan los lagos** y volcanes del Anáhuac, los lomerios y elevaciones tales como el Cerro de Jocotitlán con 3800 m.s.n.m., Cerro el Picacho con 3640 m.s.n.m y el Cerro del Santuario con 3020 m.s.n.m. —

Vegetación: La vegetación predominante por arriba de los 2500 m.s.n.m. es del tipo bosque templado, **en los muni-**

cipios de El Oro, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, Temascalcingo y Acambay. En Ixtlahuaca, El Oro y San Felipe del **Progreso**, existen también grandes áreas con pastos inducidos de lo que fueron bosques templados **en las** inmediaciones de las montañas de altura media, cuya especie **representativa es el** zacatón.

Hidrología: Esta región posee muchos cuerpos acuíferos, pertenecientes a la cuenca de Lerma, situándose entre éstos a las Presas J. Trinidad Fabela con capacidad de 10000000 m' y un volumen almacenado de 5 110000 m' y Tepetitlán con capacidad de 70 110000 m' y un volumen almacenado de 62 266 800 m, además cuenta con los almacenamientos de San Juanico, San Fernando, Juanacatlán, El Toril, Santa **Elena**, Boximo y Los Baños.

La permeabilidad que más se presenta es la alta y no obstante haberse decretado zona de veda rígida, los acuíferos han sido sobreexplotados, causando desequilibrios hidrológicos y ecológicos.

Actualmente la región cuenta con setenta presas de almacenamiento, que la ubican en el cuarto **lugar en el** Estado, debido a que su capacidad de almacenamiento es de 106 659 miles de m' en total.

Características Climatológicas: En relación al clima, la región **registra el** templado subhúmedo con lluvias en verano en los municipios de Acambay, San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, Jiquipilco y Morelos, con una precipitación media anual mayor de 800 mm. y la temperatura media anual de **12 a 18 grados** centígrados.

El clima semifrío subhúmedo se caracteriza por tener temperatura media anual menor de 6 grados centígrados, se encuentra distribuido parcialmente en los municipios de San Felipe del Progreso, Jiquipilco, Acambay, San Bartolo Morelos, Atlacomulco y Jocotitlán, la precipitación media anual es mayor de 800 mm. Esta zona está expuesta a fenómenos meteorológicos como heladas en períodos de 20 hasta 120 **días al** año. Las granizadas se presentan de 0 a 18 días distribuidos homogéneamente en toda la región.

REGION VI COATEPEC HARINAS

Esta región la integran los siguientes municipios: Almoloya de Alquisiras, Coatepec **Harinas**, Ixtapan de la Sal, Ma-

linalco, Ocuilan, Sultepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonicato, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán.

Situación Geográfica: Esta región **se localiza a una altitud** entre 1380 a 2400 m.s.n.m. y sus límites son: al norte con la Región Toluca, **al sur** con el Estado de Guerrero, al este con el Estado de Morelos y al oeste con la Región Tejupilco.

Posee una extensión territorial de 2929 Km² equivalente al 13.0% de la superficie total **estatal**.

Características Geológicas: En algunas porciones de Zacualpan y Sultepec subyacen rocas metamórficas del mesozoico de las que se extraen minerales de suma importancia como el oro, **plata**, plomo, zinc y fluorita.

Características Geomorfológicas: Zona comprendida al norte entre las subprovincias de lagos y volcanes, al sureste **las sierras** y valles del Estado de Guerrero y el resto de la región se ubica en la subprovincia de la depresión **del Balsas**.

Las elevaciones principales corresponden al Nevado de Toluca con 4392 m.s.n.m. y el Volcán Gordo con 3800 m.s.n.m., para disminuir hacia el sur a una de 800 m.s.n.m.

Vegetación: La mayor parte de la región tiene vegetación de bosque templado como en Coatepec Harinas, Villa Guerrero, Sultepec, Texcaltitlán, Almoloya de Alquisiras, Ocuilan y Zacualpan.

Características Hidrológicas: El escurrimiento principal de la cuenca **del Balsas** correspondiente al Río Amacuzac, **se origina en las faldas** del Nevado de Toluca **en las** inmediaciones del poblado de Tequisquiapan y corre por el valle de Alquisiras.

La región cuenta con treinta y dos bordos, doscientos treinta y ocho manantiales, seis pozos, cuatro presas y tres lagos. Su uso principal es atender las demandas de consumo doméstico, además de utilizarse para fines productivos, pecuario principalmente.

Características Climatológicas: La climatología que presenta **esta** región es variada, va desde el semicálido subhúmedo, al semifrío subhúmedo, caracterizándose por su mayor extensión el templado subhúmedo.

REGION VII VALLE DE BRAVO

La Región Valle de Bravo la integran los siguientes municipios: Amanalco de Becerra, Donato Guerra, Ixtapan del

Oro, Otzoloapan, Santo Tomás de los Plátanos, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan.

Características Geográficas: Esta región se localiza a una altitud que va de 1360 a 2570 m.s.n.m., al norte limita con el Estado de Atlacomulco, al sur con el Estado de México y al este con el Estado de Toluca. Su extensión territorial es de 2000.97 Km² que representa el 8.9% de la superficie total estatal.

Características Orográficas y Geomorfológicas: Los municipios de Otzoloapan, Santo Tomás de los Plátanos y Zacazonapan pertenecen a la depresión de Amamitlán; Donato Guerra, Villa de Allende y Villa Victoria pertenecen principalmente a Mil Cumbres; Valle de Bravo, Amanalco, Villa de Allende y Villa Victoria se ubican dentro de los lagos y volcanes de Anáhuac.

Los cerros más altos son el Picacho con 3640 m.s.n.m. en el Cerro Pelón con 3500, el Culo con 3040, San Agustín con 3110 y El Santuario con 3029 m.s.n.m.

Vegetación: Bosques templados intercalados con áreas de pastizales que cubren gran parte de la región, al centro, norte y noroeste de Valle de Bravo, Amanalco, Otzoloapan, Donato Guerra y Villa de Allende. Matorrales espinosos y micrófilos se localizan al suroeste de la región en Otzoloapan, Zacazonapan y Santo Tomás de los Plátanos.

Características Hidrológicas: Esta región forma parte de la cuenca del Balsas, cuenta con almacenamiento tal como Valle de Bravo con una capacidad de 401 000 000 l. Además los de Santo Tomás de los Plátanos, Otzoloapan, Colorín y Tlaxiaco integran lo que anteriormente se conocía como Sistema Hidroclórico Miguel Alemán y en la actualidad alimentan al Sistema Cutzamala, cuya finalidad es abastecer de agua para uso urbano e industrial a la ciudad de México y a los municipios del Valle Cuautitlán-Textcoco.

Características Climatológicas: Esta región presenta humedad moderada por la vegetación con una precipitación pluvial media anual de 800 a 1200 mm. y la temperatura media anual es de 18 a 22 grados centígrados localizándose principalmente en los municipios de Valle de Bravo, Santo Tomás de los Plátanos, Otzoloapan y Zacazonapan. También cuenta con un clima templado subhúmedo cuya temperatura es de 12 a 18 grados centígrados, esto se presenta en Villa Victoria, Villa de Allende, Valle de Bravo y Zacazonapan.

Bravo, Ixtapan del Oro y Zacazonapan; también se cuenta con los climas semifrío y cálido en las regiones de Otzoloapan, Zacazonapan, Amanalco, Villa de Allende y Villa Victoria.

REGION VIII JILOTEPEC

La Región Jilotepec está integrada por los municipios de: Aculco, Chapa de Mota, Jilotepec, Polotitlán, Soyaniquilpan, Timilpan y Villa del Carbón.

Situación Geográfica: Región comprendida a una altitud que va de 2300 a 2620 m.s.n.m., limita al norte con el Estado de Hidalgo, al sur con las regiones de Atlacomulco y Zumpango, al este con la Región Zumpango y el Estado de Hidalgo, al oeste con la Región Atlacomulco y el Estado de Querétaro.

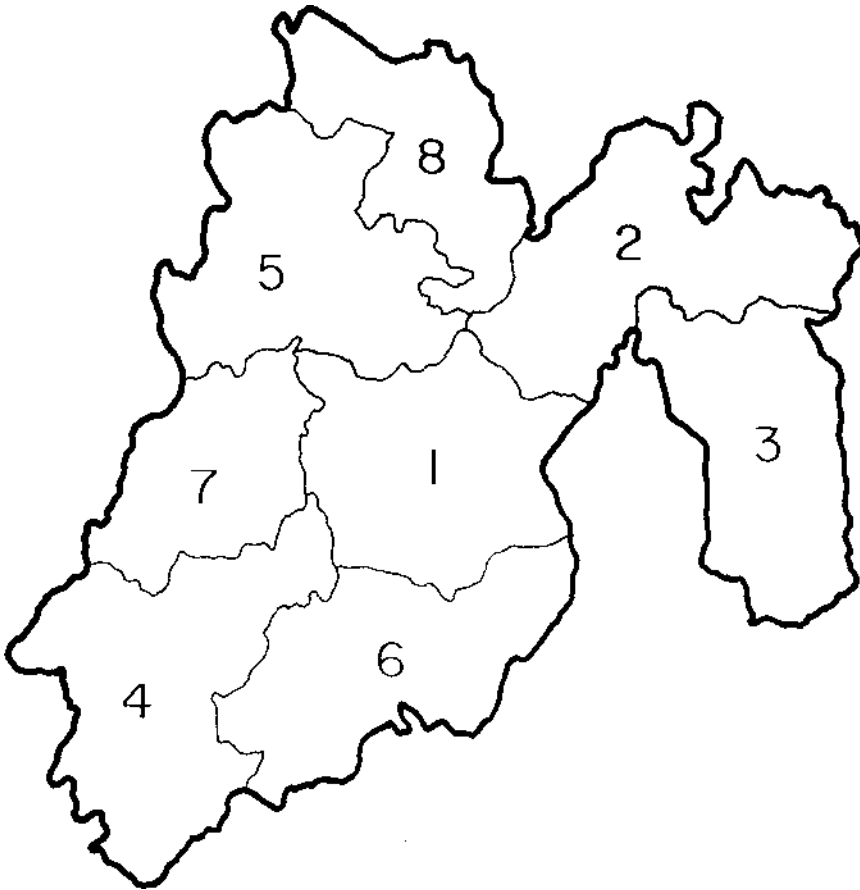
Con una extensión territorial de 2133.27 Km² equivale al 9.5% de la superficie total estatal.

Características Orográficas y Geomorfológicas: La región la conforman lomeríos, llanuras y elevaciones como las sierras de San Andrés y Jilotepec, entre las principales altitudes destacan los Cerros Boti con 3400 m.s.n.m., Las Palomas 3310 y El Gavilán con 3100 m.s.n.m.

Vegetación: El bosque templado se desarrolla al sur y sureste en las inmediaciones de las serranías en porciones de 5 localidades que conforman la región.

Características Hidrológicas: Está integrada a la cuenca del Alto Pánuco, cuenta con una gran cantidad de cuerpos de agua como las presas de Huapango, Taximay, Danxhó, Naddó, El Derramadero, Macua, La Goleta, Santa Elena, Xhimojay, La Huaracha y El Arco que contienen permeabilidad media y alta, se ha establecido como zona de veda rígida.

Regionalización del Estado de México



REGION 1	TOLUCA	REGION 5	ATLACOMULCO
REGION 2	ZUMPANGO	REGION 6	COATEPEC H.
REGION 3	TEXCOCO	REGION 7	VALLE DE 8.
REGION 4	TEJUPILCO	REGION 8	JILOTEPEC

2. -INFRAESTRUCTURA BASICA

El Estado de México cuenta con una importante infraestructura básica que soporta la planta productiva más importante del país, después del D.F. En los últimos años el desenvolvimiento de la economía nacional y su incidencia en la economía estatal han dado origen a una compleja situación de carácter económico, social, político y ecológico, que unida a los problemas que plantea la creciente demanda de servicios y satisfactores que derivan del incremento continuo de la población, requieren de la aplicación de acciones que coadyuven a su solución.

VIAS TERRESTRES

El Estado cuenta con 9190 Km. de caminos troncales, de los cuales el 61.6% corresponden al nivel estatal y el 38.4% a la red federal.

Cabe destacarse el esfuerzo de las autoridades del gobierno de la entidad en el aprovisionamiento de este elemento estratégico en la producción. De 1980 a 1986 se incrementó de 345 a 399 Km. de carreteras por cada 1030 de superficie estatal.

ENERGIA ELECTRICA

La situación de este servicio en el Estado de México en 1980 era la siguiente: la población total beneficiada ascendía al 76.2%, no obstante 770 localidades rurales carecían de este servicio (23.8% de la población), las cuales principalmente se concentraban en las regiones de Tejupilco, Valle de Bravo, Coatepec Harinas y Jilotepec.

**NUMERO DE LOCALIDADES CON Y SIN SERVICIO DE
ELECTRIFICACION POR REGION 1980**

REGION	LOCALIDADES		TOTAL
	ELECTRIFICADAS	NO ELECTRIFICADAS	
I TOLUCA	484	56	540
II TUMPANGO	667	71	694
III TEXCOCO	369	4	373
IV TEJUPILCO	131	186	317
V ATLACOMULCO	369	141	510
VI C. HARINAS	218	143	361
VII V. DE BRAVO	106	138	244
VIII JILOTEPEC	122	15	197
TOTAL ESTATAI	2466	770	3236

FUENTE: Sistema **Estatat integral** de Planeación, Tomo VIII, **S.E.I. 1982.**

Compañía de luz y Fuerza del Centro, S.A. Delegación Toluca.

Es prioridad del ejecutivo **estatal tomar las medidas pertinentes para contribuir a la solución del problema**, en la actualidad estan en proyecto **varios programas en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad**, entre los que destacan por su importancia **la electrificación del Valle de Chalco.**

APROVECHAMIENTO HIDRAULICO

El Estado de México **se encuentra comprendido en las cuencas del Valle Cuautitlán- Texcoco con el 27% de superficie**, en la cuenca Lerma con el **24%**, **cuenca del Balsas con el 36%** y cuenca **del Pánuco con el 13%**. **Es el primer proveedor de agua al Distrito Federal y del área metropolitana;** dentro de **la entidad el consumidor principal lo integran las comunidades del Vallo Cuautitlán- Texcoco y en segundo término la zona Toluca-Lerma.**

Para dar atención a esta demanda la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento ha logrado generar un caudal medio de 16 m³/seg., abarcando una cobertura de 55 municipios. Y ha emprendido diversas tareas con el propósito de mejorar el abastecimiento de este vital líquido; destacan por su magnitud la operación de dos tomas del Sistema Cutzamala: el ramal norte (que permite aprovechar 1800 Lt./seg.) y el de los pericos (al norte de Toluca con aprovechamiento de 1000 Lt./seg.). Se estima que ambas obras beneficien a tres millones de habitantes. Este servicio se ha ampliado de 14 m³/seg. que se generó en promedio en 1987 a 2 más en 1989.

El Sistema de Riego Los Insurgentes actualmente en construcción, es una trascendental obra en la que se conjuntan los esfuerzos federales y estatales para apoyarla productividad agrícola. Durante 1989 los avances se tradujeron en: la conclusión de los trabajos del bordo perimetral en la Laguna de Zumpango, la primera etapa del canal Santo Tomás, la obra civil de la planta de bombeo: asimismo se iniciaron los trabajos de instalación del sistema electromecánico y los tableros de control de equipos de bombeo; esta monumental obra hidráulica requirió de una inversión total de 35 mil millones de pesos. **Se planea para el presente año terminar los trabajos de la infraestructura que permitan atender las primeras 7500 Has.**

3.-SOCIAL

DINAMICA DE LA POBLACION

La población, sujeto y objeto de todo proceso productivo, ha registrado un comportamiento ascendente a lo largo del presente siglo, pero claramente diferenciado por situaciones concretas y particulares.

Hasta 1960 el Estado de México seguía la trayectoria del comportamiento promedio nacional. En cifras absolutas su crecimiento progresivo mantenía incrementos constantes, en términos relativos registró tasas de crecimiento de 1.5 a 3.1% muy similares **a la nacional**, -de 1.7% a 3.1%- , a partir de la década de los sesentas se empieza a manifestar un comportamiento diferenciado **en esta** variable, por una

parte del mejoramiento de las condiciones de vida y la mayor cobertura en los servicios médico-asistenciales, incidieron favorablemente sobre la tasa de mortalidad general de la población, y por la otra, el despegue de la actividad industrial convirtió al Estado de México en foco de atracción, que propició un intenso y creciente flujo migratorio hacia la entidad.

ESTRUCTURA REGIONAL DE LA POBLACION EN EL ESTADO DE MEXICO 1930-1990

REGION	PORCENTAJES							TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO					
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90
REGION I TOLUCA	27.9	27.2	26.9	24.0	17.1	13.5	12.1	1.22	1.83	2.05	3.78	4.38	4.63
REGION II ZUMPANGO	16.6	17.0	18.6	23.7	31.3	34.7	36.5	1.80	2.81	5.66	10.70	7.85	6.23
REGION III TEXCOCO	12.5	12.9	13.5	17.2	29.9	38.0	41.8	1.82	2.31	5.78	13.88	9.28	6.73
REGION IV TEJUPILCO	5.9	6.4	5.7	4.6	2.9	1.9	1.2	2.34	0.84	0.83	2.45	2.08	1.97
REGION V ATLACOMULCO	15.5	15.3	14.9	13.3	8.4	5.2	3.6	1.35	1.66	1.94	2.80	1.87	2.09
REGION VI C. HARINAS	10.0	9.6	8.7	7.5	4.5	2.9	2.1	1.03	1.00	1.42	2.25	2.38	2.20
REGION VII V. DE BRAVO	5.7	5.8	6.2	5.0	3.1	2.0	1.5	1.78	2.38	1.23	2.22	2.43	2.41
REGION VIII JILOTEPEC	5.9	5.8	5.5	4.7	2.8	1.8	1.2	1.31	1.48	1.14	1.85	2.38	2.15
TOTAL ESTADO DE MEXICO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.50	1.92	3.14	7.56	6.79	5.75
PAIS ²								1.77	2.67	3.07	3.40	3.21	2.14
PARTICIPACION ESTATAL A LA NACIONAL	6.0	5.8	5.4	5.4	7.9	11.3	15.9						

FUENTE: V al X Censos Generales de Población y Vivienda. 1990: en base a las proyecciones del S.E.I.

En este contexto actualmente el Estado de México es la entidad federativa más poblada del país. De 1960 a 1970 duplicó numéricamente sus habitantes, para la siguiente década casi se repite el mismo fenómeno para llegar a una población actual de alrededor de 13.7 millones de habitantes.

Como puede observarse en los datos referentes a 1983-1987 el fenómeno migratorio es la causa más importante del crecimiento poblacional en el Estado de México.

**POBLACION NATIVA Y NO NATIVA POR REGION
ESTADO DE MEXICO 1983. (PORCENTAJE)**

	REGION	POBLACION NATIVA	POBLACION NO NATIVA
	ESTATAL	62.5	37.5
		52.2 (1)	47.8 (1)
I	TOLUCA	90.0	10.0
II	ZUMPANGO	53.4	46.6
III	TEXCOCO	49.9	50.1
IV	TEJUJILCO	94.2	5.8
V	ATLACOMULCO	96.5	3.5
VI	C. HARINAS	98.5	1.5
VII	V. DE BRAVO	90.3	9.7
VIII	JILOTEPEC	90.1	9.9

FUENTE: Secretaría del Trabajo G.E.M.

(1) Estas cifras corresponden a 1987.

El problema se agudiza, ya que las corrientes inmigrantes se asientan, en particular, en las zonas conurbadas a la capital del país donde tienen lugar de manera significativa las mayores concentraciones urbanas.

La tendencia del crecimiento demográfico en el estado prevé un incremento moderado para el próximo trienio y más aún para el año 2000, el Consejo Nacional de Población estima 17 millones. Aún bajo esta circunstancia los problemas más representativos de las llamadas "manchas urbanas" son: la oferta reducida de tierra urbanizada especialmente para la población de bajos ingresos, el abastecimiento de agua, y el transporte.

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR
REGIONES Y SISTEMAS URBANOS**

Se estima que el total de habitantes para 1990 es de 13 millones 731 mil 479 que se distribuyen de la siguiente manera: las regiones Zumpango y Texcoco en conjunto albergan

el 78.3% de la población total del estado, Toluca con el 12.1%, Atlacomulco el 3.6% y finalmente Coatepec Harinas, Valle de Bravo, Jilotepec y Tejupilco en conjunto albergan el 6%.

En la actualidad se distinguen dos grandes concentraciones urbanas: el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Textcoco y el Sistema del Valle Toluca-Lerma, en el primero se ubica el 70.9% de la población y en el segundo el 9.8% que sumados nos dan el 81% del total de habitantes en el Estado.

El Sistema del Valle Cuautitlán-Textcoco, (comprende parte de las regiones II Zumpango y III Textcoco) se constituye básicamente con los 17 municipios conurbados al Distrito Federal, en estos últimos la distribución de la población sobre el espacio geográfico se presenta de manera totalmente irregular, ya que tan sólo en los 562 Km² de superficie urbana, el 2.5% de la superficie total del estado, se asienta el 70% de la población total. Lo anterior pone de manifiesto uno de los desequilibrios regionales más importantes del estado, ya que la densidad promedio sobre la superficie urbana en estos municipios es de 24,421 habitantes por Km².

Aún considerando no sólo la superficie urbana, sino la superficie total de las regiones, los desequilibrios son grandes, pues la densidad de población de las regiones II Zumpango y III Textcoco es de 1556 y 2182 habitantes por Km² respectivamente; en tanto que el promedio para los restantes es de 96 habitantes por Km², exceptuando la Región Toluca cuya densidad de población es de 568 habitantes por Km².

**DENSIDAD POBLACIONAL POR REGIONES 1990
(HABITANTES POR KM²)**

REGION	1990	SUPERFICIE ESTATAL
I TOLUCA	568	13.0
II ZUMPANGO	1556	14.3
III TEXCOCO	2182	11.7
IV TEJUPILCO	48	15.3
V ATLACOMULCO	155	14.3
VI C. HARINAS	97	13.0
VII V. BRAVO	100	8.9
VIII JILOTEPEC	78	9.5
TOTAL ESTADO DE MEXICO	610	100
PAIS:	44	

Proyecciones del S.E.I. para 1990.

4.—ECONOMICO

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y EMPLEO.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

En general se conceptúa a la Población Económicamente Activa como aquella de 12 años y más que en el período de referencia; había trabajado pero no tenía trabajo o bien no trabajó pero estaba buscando trabajo.

En el corto plazo los factores que inciden en el monto de la oferta de mano de obra son de variada índole: económicos, sociales, culturales, demográficos, políticos y psicológicos. En el largo plazo es el factor demográfico el determinante de la magnitud de la mano de obra en existencia en el mercado, así como de su distribución y crecimiento.

En el Estado de México la dimensión que ha adquirido la población en edad de trabajar se ha visto influida significativamente por los flujos inmigratorios que llegan a la en-

tividad, y en forma secundaria es el crecimiento natural de la población.

La distribución regional de la Población Económicamente Activa sigue un patrón muy similar al de la población. De esta manera son las regiones Texcoco III, Zumpango II y Toluca I las que han mantenido desde hace varias décadas la mayor concentración en el potencial humano del estado. Le siguen en importancia descendente las regiones, Atlacomulco V, Coatepec Harinas VI, Valle de Bravo VII y Jilotepec VIII.

ESTADO DE MEXICO POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR REGION 1960-1990

REGION	1960		1970		1980		1990		TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIM.		
		%		%		%		%	1960-1970	1970-1980	1980-1990
REGION I TOLUCA	145,478	25.1	164,390	17.0	320,579	13.3	683,999	12.1	1.28	6.67	7.87
REGION II ZUMPANGO	139,344	24.0	311,145	32.2	651,262	35.3	2,053,658	36.5	6.69	10.21	9.20
REGION III TEXCOCO	95,452	16.4	278,721	29.0	877,913	35.4	2,352,299	41.8	11.80	11.68	10.36
REGION IV TEJUPILCO	27,420	4.7	25,304	2.6	47,904	2.0	69,913	1.2	0.83*	6.24	3.85
REGION V ATLACOMULCO	73,866	12.7	81,993	8.5	139,111	5.8	203,699	3.6	1.09	5.24	3.89
REGION VI C. HARINAS	44,712	7.7	45,829	4.8	75,180	3.1	115,947	2.1	0.26	4.90	4.43
REGION VII V. DE BRAVO	29,337	5.1	30,035	3.1	53,678	2.2	81,816	1.5	0.24	5.77	4.30
REGION VIII JILOTEPEC	24,738	4.3	27,208	2.8	44,609	1.9	68,571	1.2	0.99	4.89	4.39
TOTAL ESTADO DE MEXICO	580,347	100.0	965,625	100.0	2,410,236	100.0	5,629,902(1)	100.0	5.42	9.24	8.85
TOTAL NACIONAL	11,253,297	-	12,909,540	-	22,056,084	-	26,000,000(3)	-	1.43	5.32	1.65
PARTICIPACION ESTATAL A LA P.E.A. NACIONAL	-	5.2	-	7.5	-	10.9	-	21.6	-	-	-

(1) G.E.M. Sría. del Trabajo. "Análisis Histórico Regional de la Ocupación en el Estado de México".

(2) Elaborado en base a proyecciones de población total del S.E.I.

(3) Estimado. NAFINSA "La Economía Mexicana en Cifras". México, 1986.

Actualmente en el Estado de México alrededor de 5.6 millones de personas integran la Población Económicamente Activa, de las cuales, según la encuesta nacional de ocupación urbana, el 4% se encuentra en condiciones de desem-

pleo abierto, por lo que en la entidad el problema ocupacional se ubica a nivel de subempleo, es decir de la insuficiencia en los ingresos y trabajo permanente. Se estima que alrededor del 34% de la P.E.A. se encuentra en estas condiciones.

En 1980 la mayor parte de la P.E.A. se ubicaba en el sector terciario (el 41.5%), en particular en los subsectores comercio y servicios, por su parte el Sector Secundario de la economía registró un 37.5%. Es a partir de la crisis económica de 1982 que la tendencia terciarizadora en la economía se acentuó considerablemente, estimándose una distribución sectorial para 1990 como sigue: Sector Primario 4.8%, Sector Secundario 34.9% y Terciario 59.4%.

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA

SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA	1990	
	ABSOLUTA	%
SECTOR PRIMARIO	267 935	4.8
SECTOR SECUNDARIO	1 948 114	34.9
SECTDR TERCARIO	3 315 701	59.4
INSUFICIENCIA NO ESPECIFICADA	50 239	0.9

FUENTE: Proyecciones de población 1990 y encuesta de ocupación y mano de obra 1984 S.E.I.

Por regiones, con base en cifras de 1980, el porcentaje de la P.E.A., que se dedicaba a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca eran de manera similar para las regiones IV Tejupilco, V Atlacomulco, VI Coatepec Harinas, VII Valle de Bravo y VIII Jilotepec, cada una registraba un promedio del orden de 74.3%, en tanto que en la Región I Toluca el porcentaje fue del 32% y el menor porcentaje correspondió a las regiones II Zumpango y III Texcoco con 6.9% y 7.4%

respectivamente. En cuanto a la participación de la P.E.A. en la industria de transformación, las regiones 1, II y III daban ocupación al 21.3, 36.2 y 34.8% respectivamente, en las demás regiones el promedio apenas alcanzó el 5.1%. Respecto al Sector Terciario, las regiones III y II son las que registran una mayor participación de la P.E.A., con el 48.3 y el 47.8% respectivamente, Toluca con el 37.2%, en las regiones IV, V, VI, VII y VIII se presenta una distribución más o menos homogénea con un promedio del 15.355.

Aunque a la fecha aún no se disponen de los datos actuales por región, las estimaciones realizadas indican que la pérdida de dinamismo del sector agrícola e industrial observada a partir de 1982 ha hecho que se incrementara la ocupación en las actividades del Sector Terciario, por lo que se estima que la estructura de la P.E.A. por actividades económicas ha evolucionado regionalmente en todos los casos a favor de éste.

La expansión del Sector Terciario se ha dado básicamente en actividades de tipo informal

Los grandes desequilibrios que se advertían en 1980, no solo se han mantenido, sino que se han agudizado notablemente. Así por ejemplo se ha registrado una reducción absoluta de la población dedicada a actividades agropecuarias. La generación de empleos en estas actividades tiende a reducirse como consecuencia del proceso de desarrollo económico general.

El sector industrial ha constituido la actividad que históricamente permitió un mayor ingreso a la población ocupada. En 1980, el ingreso medio industrial fue superior a veces al ingreso agropecuario y 22% superior al ingreso medio de la población económicamente activa del Sector Terciario.

La desigualdad en los ingresos explica en buena medida la existencia y persistencia de los flujos migratorios: rural-urbanos intraestatales.

SUBEMPLEO Y EMPLEO ABIERTO

SUBEMPLEO

Producto del desajuste entre oferta y demanda laboral, cuando la segunda es superior a la primera se genera el fenómeno de subutilización de la mano de obra, cuestión que

se manifiesta con particular intensidad en los llamados países subdesarrollados.

El subempleo asume dos modalidades básicas, una de ellas, el llamado subempleo visible se relaciona con la duración del trabajo. La segunda modalidad: El subempleo invisible, se asocia a los niveles de productividad del trabajo (ésta tiende a la baja por variadas circunstancias) y se acompaña de ingresos insuficientes. Es por esto último que se ha incorporado a este concepto al grueso de la población informalmente ocupada.

Respecto al subempleo visible hay que añadir que la forma más usual de medir su nivel es a través del número de horas trabajadas a la semana. De esta manera se considera que un trabajador está subempleado cuando labora menos de cuarenta horas a la semana y está dispuesto a incrementar el número de horas trabajadas o aceptar un empleo adicional.

Es difícil cuantificar la trayectoria que ha seguido el subempleo visible en el Estado de México dadas las limitantes que imponen las estadísticas disponibles (hasta el X Censo General de Población y Vivienda se recabó el dato sobre subempleo). Bajo estas consideraciones analizaremos lo ocurrido con esta variable a partir de 1980.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR HORAS TRABAJADAS 1980

REGION	MAS DE 40 HORAS
I TOLUCA	45.2
II ZUMPANGO	52.1
III TEXCOCO	51.9
IV TEJUPILCO	29.4
V ATLACOMULCO	31.4
VI C. HARINAS	43.1
VII V. DE BRAVO	35.5
VIII JILOTEPEC	45.6
TOTAL ESTATAL	48.7

FUENTE: Elaborado en base al X Censo de Población y Vivienda 1980 INEGI.

Los datos anteriores evidencian que las regiones con mayor grado de desarrollo económico son las mismas que mantienen los porcentajes más elevados en cuanto a horas laboradas por semana.

De esta manera las regiones II Zumpango y III Texcoco **se destacan** con mayores proporciones.

DESEMPLEO ABIERTO

Bajo este concepto se considera a aquellas personas aptas para trabajar que buscan empleo activamente. En el momento que suspenden las gestiones para encontrar ocupación pasan a formar parte de la población económicamente activa.

Este indicador por sí mismo resulta insuficiente para tener una visión completa de lo que ocurre en el mercado de trabajo. Se hace indispensable acompañarlo de los índices de ocupación informal, desempleo visible y desocupación encubierta.

En la década que va de 1970 a 1980 el comportamiento del empleo en el Estado de México siguió una línea ascendente, en particular con el último bienio de ese período. Esto incidió favorablemente sobre la tasa de desempleo abierto.

A nivel regional, para 1980 se revierten las tendencias **seguidas hasta** los años 70. En estos años las regiones socioeconómicas más desarrolladas mostraron los mayores índices de desempleo (Zumpango y Texcoco), la explicación a este fenómeno la ubicamos a nivel del desmesurado crecimiento poblacional (en particular de la P.E.A.). Para 1980, **estas regiones** resultan ser las que registran el menor índice de desocupados en el estado.

SECTOR PRIMARIO

Sin duda alguna, el Estado de México ha mantenido una vigorosa vocación agrícola, razón que se comprueba al destinar el 90 por ciento de la superficie total estatal a este sector.

USOS DEL SUELO 1985
(En porcentaje)

REGION	TOTAL SECTOR PRIMARIO	OTROS USOS
I TOLUCA	89.2	6.9
II ZUMPANGO	80.5	17.9
III TEXCOCO	77.8	20.5
IV TEJUPILCO	98.2	1.3
V ATLACOMULCO	92.6	3.7
VI C. HARINAS	97.6	1.5
VII V. DE BRAVO	93.8	2.0
VIII JILOTEPEC	92.4	1.9
TOTAL ESTADO DE MEXICO	90.2	7.2

FUENTE: G.E.M., S.E.I. Evaluación del uso del suelo ciclo Primavera-Verano 1985-1985.

Los principales cultivos agrícolas en el Estado son: el maíz en grano y forrajero, avena forrajera, papa, alfalfa, frijol y flores. Que representaron en 1988 el 74.4% del valor de la producción agrícola.

Pero esta situación ha tenido cambios; pues no obstante que se ha registrado un incremento en la superficie cosechada a 87.4% el volumen de la producción relativa cayó al 85% del total estatal y el rendimiento promedio de estos cultivos decreció de 6.1 Ton/Ha. a 4.7 Ton/Ha. Lo anterior ha deteriorado el desarrollo de la actividad agrícola de la entidad, más aún si se considera que se ha dado prioridad al consumo animal que al humano.

La actividad florícola es de gran importancia y el Estado de México se ha constituido en la primera entidad productora del país, en esa materia, en 1985 concentró entre el 60 y 70% de la superficie total nacional dedicada a este cultivo. Esta actividad se encuentra fuertemente concentrada en la Región VI de Coatepec Harinas, en ella se localiza el 86% de la superficie florícola estatal. En las Regiones Toluca, Tex-

coco y Valle de Bravo la actividad tiene una importancia relativa.

SECTOR SECUNDARIO

Los años cuarenta son identificados con el despegue de la industrialización en México. Al terminar la Segunda Guerra Mundial y más específicamente hasta mediados de la década de los cincuentas, el sector industrial se vuelve el más dinámico de la estructura productiva mexicana y de hecho el centro motor del crecimiento económico del país. El producto interno bruto (P.I.B.) total entre 1940-1950 aumentó en términos reales del 5.9% al 6.2% de 1950 a 1960 y continúa avanzando hasta alcanzar el 7% anual entre 1960 y 1970.

Este considerable crecimiento fue impulsado significativamente por el sector secundario y en particular por la industria de transformación, que presentó tasas de crecimiento más dinámicas que el conjunto de la economía.

La estructura espacial de este desarrollo se caracterizó por la creciente concentración de la producción industrial en la ciudad de México. Para 1970, el ritmo de crecimiento industrial disminuyó; en tanto, se produjo una expansión de la actividad económica hacia otras ciudades del país y principalmente a entidades cercanas al Distrito Federal como son: Puebla, Querétaro, Morelos, Tlaxcala y el Estado de México.

La trayectoria del crecimiento industrial seguida por el Estado de México ha traído como consecuencia la concentración de una gran cantidad de industrias, principalmente en los municipios conurbados con el Distrito Federal como son: Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, esto ha dado como resultado un crecimiento regional desequilibrado de la industria.

De esa manera el Estado de México ha experimentado en las últimas décadas una concentración tanto económica como demográfica, siendo este fenómeno resultado por un lado, de la cercanía geográfica con la ciudad de México, y por otro, la dimensión y diversificación de su planta industrial.

El sector industrial hasta 1970 constituía un factor determinante en la estructura sectorial de la economía estatal, generaba alrededor del 70% del producto interno bruto. Su

participación se reduce al 50% a partir de 1980 tendencia que se mantiene a todo lo largo de la década, con variaciones decrecientes poco significativas.

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ESTATAL

(Millones de pesos a precios de 1980)

SECTOR	1980	1985	1988
PRIMARIO	4.8	5.2	5.1
SECUNDARIO	47.8	46.2	45.9
TERCIARIO	47.4	48.6	49.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: S.E.I. y G.E.M., 1er. Informe de Gobierno 1990.

INDUSTRIA EXTRACTIVA

La participación de este subsector es modesto. Su aportación al valor agregado estatal fue del 1.4% en 1988 considerando el 100% al total agregado por la industria de transformación y extractiva. En cuanto al número de establecimientos la magnitud absoluta decreció de 41 en 1980 a 13 en 1988.

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION

Esta actividad destaca por el nivel que alcanza sus principales indicadores en el contexto estatal: número de establecimientos, personal ocupado, participación al PIB y productividad entre otros. Agrupando la producción por su destino en: bienes de consumo inmediato y duradero, bienes inmedios de producción y el restante 51.3% a los bienes de termedios y bienes de capital, para 1960 del valor bruto de la producción, el 48.7% correspondió a la aportación de los

consumo. Para la siguiente década se observa un incremento relativo en la producción del segundo grupo respecto al primero -de acuerdo a los datos del perfil de la industria- en 1980 la tendencia es marcada en relación a la preeminencia del grupo de industrias de transformación productoras de los bienes de consumo 64% en relación a las ramas que producen los medios de producción.

Observando el comportamiento de algunas de las ramas en particular, se observa que la fabricación de alimentos registró el mayor porcentaje en cuanto al número de establecimientos 43.5% y casi la quinta parte del nuevo valor creado en 1985 por el subsector industrial de las industrias de transformación.

De acuerdo a los datos del XII Censo Industrial 1985 que agrupa a la industria extractiva, de transformación, construcción y electricidad en un solo rubro, la Región II Zumpango se destaca por cuanto a personal ocupado, producción bruta, insumos totales, remuneraciones y valor agregado, en estas variables aporta más de la mitad de la cifra registrada a nivel estatal, la Región Texcoco, en segundo lugar, participa con el 42.2% del número de establecimientos, el 20% del personal ocupado, alrededor del 20% también de la producción bruta en insumos consumidos, el 17% en remuneraciones y el 17% en el nuevo valor creado del P.I.B. industrial estatal.

SECTOR TERCIARIO

La participación de este sector en el P.I.B. fue del 47.4% en 1980 e incrementándose al 49% para 1988 considerando precios constantes de 1980. Comportamiento que en gran medida se apega al nacional.

La actividad comercial en el Estado de México está fuertemente condicionada por el comportamiento de las actividades secundarias y primarias, así como la gran influencia que ejerce la cercanía geográfica al D.F.

II.- ESTRATEGIA, OBJETIVOS Y POLITICAS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

1.-ANTECEDENTES

La preocupación por promover niveles de bienestar a la totalidad de la población del Estado, siempre ha estado pre-

santa en el ánimo de quienes conducen los destinos de la entidad.

Algunos rasgos recientes que han caracterizado la actuación gubernamental **en materia** de desarrollo regional son:

- Promover y detonar el desarrollo regional en un esquema de economía mixta.
- Aprovechar los recursos, vocaciones y potencialidades económicas de nuestros municipios.
- **Apoyar la generación de empleos, con el propósito de elevar el nivel de ingresos** de la población.
- **Retener a la población en sus lugares** de origen.
- **Combinar el fortalecimiento de los municipios** propiciando su activa participación en las decisiones del desarrollo local.
- Canalizar apoyo técnico y financiero al desarrollo de ramas prioritarias.

En este contexto, al inicio de la década pasada se emprendió **un programa** de desarrollo regional abarcando varios **subprogramas especiales** que incidieron de manera directa en distintas **ramas de la** actividad económica como la industrial, agropecuaria, comercial, turística, de servicios, silvícola, **pesquera**, extractiva y otras. En esta importante obra se conjuntaron los esfuerzos del Estado, la iniciativa privada y **el sector social**.

Con el propósito de instrumentar las políticas antes citadas se crearon los Fondos de Fomento Económico Regional -FOMECE- -Fideicomisos que se crean con base en el contrato celebrado entre el Gobierno del Estado de México y **el Banco Obrero-**, como la **herramienta** principal para promover el desarrollo equilibrado de la entidad, mediante el estímulo a la producción y fomento de la infraestructura básica para impulsar las actividades económicas en cada región y propiciar el crecimiento económico estatal.

Para ello los FOMECE partieron de un diagnóstico **regional estatal**, que aunado al potencial humano, recursos tecnológicos y de capital disponibles, definieron las prioridades de inversión.

En la etapa de arranque (1982) fueron establecidas 31 **empresas** paramunicipales, con capital mayoritario proveniente de las entidades del Gobierno estatal, la inversión total ascendió a 403.4 millones de pesos, generándose 355 **empleos**.

En los años de 1983-1984, la inversión conjunta de las entidades del sector público continuó siendo mayoritaria. Y registró un notable crecimiento. Para 1983, setenta y dos empresas paramunicipales iniciaron operación con lo que el total ascendió a 103, la inversión acumulada hasta ese año sumó 2252.5 millones de pesos y el número total de empleos generados llegó a 1322.

En 1984 entraron en actividad 64 empresas paramunicipales elevándose así el número a 167, la inversión acumulada ascendió a 5307.7 millones de pesos generando 2385 empleos directos. Al período 1985-1986 se considera, como de consolidación en virtud de que en el primero **de esos años** operaron empresas cuya inversión acumulada fue de 9432 millones de pesos, los empleos generados alcanzaron 2324. En 1986, la inversión total acumulada original era del orden de los 15144.3 millones de pesos de los cuales la aportación de las entidades del Gobierno estatal a través de sus diferentes vías de inversión constituían el 44% del total, en tanto que el 55% correspondía a la participación **del sector** privado y créditos bancarios y el porcentaje restante, 1 %, a la inversión del sector social.

Entre los objetivos prioritarios que se fijaron para el Programa de Desarrollo Regional, tuvieron especial importancia las acciones de apoyo a las actividades estratégicas, con el propósito de promover el desarrollo equilibrado **de la entidad**, así como estimular la producción y crear **la infraestructura** básica que permita impulsar y propiciar el crecimiento económico.

De acuerdo al diagnóstico de las vocaciones **regionales** se planearon y orientaron las acciones de diversos programas entre los cuales destacan:

EL PROGRAMA DE APOYO A LA MECANIZACION DEL CAMPO

Fue creado en 1982 con el propósito de dar impulso a la modernización del campo. Este programa se fortaleció con la creación de once empresas paramunicipales arrendadoras de maquinaria e implementos agrícolas. Representando una inversión de 183 millones de pesos, generando ingresos por 97 millones de pesos en 1986, y fueron apoyadas 11740 Has. en la preparación de tierra y recolección de cosechas.

A diciembre de 1989 este programa cuenta únicamente con dos empresas arrendadoras de maquinaria, las cuales generaron ingresos por 64.8 millones de pesos y apoyaron 1061 Has. con una inversión de 71.4 millones de pesos.

PROGRAMA REGIONAL DE FLORICULTURA

Este programa fue creado para apoyar básicamente a los productores de la Región Coatepec Harinas, en la modernización y tecnificación de sus cultivos, de manera que se pudiera mejorar la productividad en este sector y así ampliar las posibilidades del mercado de exportación; conjuntando para ello los esfuerzos y las inversiones del Gobierno estatal, municipal, de los floricultores y del sector privado. Da inicio en 1985 con la operación de una empresa, con un capital inicial de 96.6 millones de pesos y generando 46 empleos. Actualmente se encuentran en operación **11 empresas** con una inversión de 8024.3 millones de pesos, en la cual el FOMEC de la región y los municipios participan con el 17.01%, cuenta con 18.46 Has, de invernadero. Durante 1989 tuvo ingresos por 10020 millones de pesos (equivalente a 3.7 millones de dólares aproximadamente), generando 410 empleos directos.

Complementariamente **se desarrolló** el Parque de Floricultura, único en su género en Latinoamérica, situado en el municipio de Tenancingo en el que se puso a disposición de los productores los terrenos, la infraestructura, la tecnología, **los insumos y la asesoría** operativa **necesaria para el** cultivo de especies **de alta** calidad para exportación.

El Programa Regional de Floricultura consolidó al Estado de México como primer exportador de flores del país y fue claro ejemplo de cómo las empresas paramunicipales, se constituyeron en un eficiente conducto para la inversión conjunta del Estado, la Federación, el municipio, las organizaciones sociales, los productores y la iniciativa privada.

PROGRAMA DE DISTRIBUCION DE AGUA POTABLE EN PIPAS

A diciembre de 1989 se cuenta con nueve empresas paramunicipales, que disponen de 89 pipas, representando una

inversión total de 925.9 millones, generando 109 empleos y prestan servicio en 15 diferentes municipios. Durante ese año obtuvieron **ingresos** por 2775.0 millones de pesos.

PROGRAMA DE APOYO A LA INDUSTRIALIZACION

Este programa cuenta con 23 empresas hasta diciembre de 1989, que representaron una inversión de 21976.0 millones de pesos, generando 996 empleos directos e ingresos del orden de 18905.9 millones de pesos durante el año citado.

PROGRAMA DE APOYO AL TURISMO

A diciembre de 1989 operan 4 empresas con una inversión de 472.0 millones de pesos, con lo cual fueron generados 41 empleos e ingresos por 624.3 millones de pesos.

INVERSION POR RAMA DE ACTIVIDAD

La inversión por rama de actividad económica mostró en 1982 una mayor incidencia en las empresas agropecuarias, silvícolas y de servicios al público. En los años subsiguientes, particularmente a partir de 1985 la inversión de la rama industrial adquirió mayor importancia, pasando del 15% del total en el año base 1982, al 41% en 1985 y al 53% en 1989. Para 1989, del total de 64 empresas en operación, 23 se ubicaban en el sector industrial.

En 1988 la incidencia en el desarrollo regional según la participación porcentual en el total invertido, en las Regiones Texcoco, Coatepec Harinas y Atlacomulco fue del 22%, 29% y 3% respectivamente de la inversión total.

Para el siguiente año la tendencia se invierte en el caso de Atlacomulco y Coatepec Harinas, ya que los porcentajes que registraron fueron del 20%, 22.5% y 43% en orden respectivo.

INVERSION REALIZADA

A diciembre de 1989, la mayor parte de la inversión en las empresas en operación corresponde a la Región VI Coa-

tepec Harinas, con un total de 18,658.1 millones de pesos, le siguió Atlacomulco con una inversión de 9747.7 millones de pesos, siendo la de menor inversión la Región VII Valle de Bravo alcanzando 352.2 millones de pesos. Aquí se aprecia la voluntad de promover estas regiones de menor desarrollo relativo.

2.-OBJETIVOS, POLITICAS Y LINEAS DE ACCION DE DESARROLLO REGIONAL 1990-1993.

Actualmente no se puede concebir a la administración pública sin la planeación. La planeación en México es un método de trabajo del sector público para conducir en forma racional y organizada el proceso de desarrollo conforme a la voluntad de las mayorías y con la participación directa de quienes en primera instancia conocen los requerimientos y necesidades de sus comunidades. En este sentido la administración pública debe entenderse como una administración para el desarrollo, a través de la cual se dé un proceso deliberado para cumplir los propósitos, estrategias y objetivos con base en metas racionalmente convenidas entre los sectores que integran la sociedad.

México enfrenta un intenso proceso de cambio. El Presidente Carlos Salinas propone como estrategia de ese cambio, la modernización del país. El Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, se inscribe en esa gran estrategia, apoyando y aplicando las políticas y acciones de carácter nacional y aportando las de alcance propios del Estado para su reforzamiento.

En este sentido, el Plan Estatal de Desarrollo hace suyos los acuerdos nacionales para la ampliación de nuestra vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida, señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En congruencia el Plan Estatal de Desarrollo establece tres grandes propósitos: mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado, incrementar la productividad y el empleo, consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.

Asimismo, el plan propone que para el logro de estos propósitos y objetivos es imprescindible la participación so-

lendaria de la sociedad en la consecución de las estrategias y líneas de acción concretas en cuatro programas específicos de vinculación regional; que son el Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas, el Programa Estatal de Etnodesarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Rural y el Programa Estatal de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo.

El Programa de Desarrollo Regional, busca coadyuvar al logro de los objetivos propuestos en los Planes Nacional de Desarrollo y Estatal de Desarrollo 1990-1993. Así como en los diversos programas sectoriales del Gobierno Federal y en los programas específicos de acción de la entidad.

Alcanzar un desarrollo estatal armónico y equilibrado, es una tarea a largo plazo que requiere políticas y acciones específicas para contrarrestar las fuerzas inherentes al proceso de desarrollo que impulsan aglomeraciones de actividad económica con elevados costos sociales, así como desequilibrios entre industrias y zonas geográficas.

El menor desarrollo relativo de algunas regiones del estado, que ha traído como consecuencia la aguda concentración de actividades y poblacional en torno a la zona metropolitana de los Valle de México y Toluca-Lerma, ha propiciado la creación de subregiones de diverso tamaño y complejidad con centros de población dominantes en torno a los cuales se organizan. Estas subregiones se caracterizan por la marginación y pobreza extrema, con marcadas deficiencias en el acceso a empleo y otros satisfactores sociales, como vivienda equipamiento urbano e industrial, centros de salud y educativos y oportunidades de acceso a los bienes culturales entre otros factores.

El Estado de México enfrenta y habrá de enfrentar en los próximos años, cuatro problemas de tal magnitud que lo ubiquen como la entidad de mayor complejidad de la República.

-- Su dinámica poblacional. Es el Estado más poblado del país. Su tasa anual de crecimiento, principalmente **social, está** muy por encima de la nacional. La distribución muy concentrada en las zonas metropolitanas contra la dispersión en el resto del territorio; la creciente proporción de población joven en edad de emplearse, y el incremento de la participación en la actividad económica, son características que de no incidir en su tendencia, agudizará el problema de concen-

tración de población; ya que llegan al Estado cerca de 400 mil habitantes anualmente.

Para 1993, se estima que la entidad contará con 16 millones de habitantes, de los cuales más del 90% se concentrará en las Regiones de Toluca, Zumpango y Texcoco.

- Su proceso de urbanización. Existe una excesiva concentración en dos zonas metropolitanas, en vías de conformar una gran megalópolis de la ciudad de México al consolidarse una conurbación funcional altamente dependiente de esta ciudad central. Los sistemas urbanos del Valle Cuautlán- Texcoco y Toluca-Lerma, concentran más del 80% de la población en treinta municipios, en el resto del Estado, es decir en 91 municipios se dispersa el otro 20%

- Su estructura productiva. El sector agropecuario presenta un marcado rezago con respecto a otros sectores. Por otra parte, los efectos positivos de la dinámica industrial del Estado se ven disminuidos por la escasa articulación del proceso productivo, así como por su excesiva concentración territorial y por los impactos negativos que genera en el medio ambiente y en los recursos naturales. Muestra de ello es que las Regiones de Toluca, Zumpango y Texcoco concentran el 99% del valor agregado industrial, mientras que en las demás regiones se ha observado un proceso de desindustrialización y un fuerte rezago en las actividades agropecuarias y de servicios.

Deterioro ambiental. Como consecuencia del proceso de desarrollo en la entidad, el medio ambiente se ha visto sujeto a impactos negativos muy graves, especialmente **en la calidad del aire** y en los recursos forestales, agua y suelo. En este proceso de deterioro ha jugado un papel central la concentración industrial y demográfica en las zonas metropolitanas; **la tala** inmoderada de los bosques, la creación **de gigantes** tiraderos de basura; la contaminación de corrientes de agua superficiales y mantos acuíferos; y el creciente aumento de vehículos automotores.

Ante esta problemática, **surge la** necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional en el Estado de México que permita abatir las brechas de desigualdad entre sectores y regiones, que propicie la creación de fuentes de empleo productivo en las zonas de menor desarrollo, que incorpore con la mayor celeridad posible a quienes nada o muy poco tienen, a estadios similares de quienes disfrutaban de me-

jores condiciones, a fin de lograr un equilibrio entre las regiones y una menor desigualdad entre la población del Estado; que frene la migración hacia las áreas de marcada saturación poblacional y que mantenga **el equilibrio entre el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales**, su proceso de transformación y la calidad del medio ambiente.

ESTRATEGIA

A través del Programa de Desarrollo Regional, el Gobierno estatal, pretende incidir en el crecimiento y orientar la dinámica de la actividad económica. En las diferentes regiones de la entidad, **se trata** de aprovechar la fuerza de trabajo y las vocaciones naturales, culturales y sociales, de manera que sea posible generar un mayor volumen de empleos, incrementar el ingreso real, el ahorro y la inversión regionales, estimulando al mismo tiempo la capacidad de respuesta y de acción de las comunidades. Asimismo se busca **desconcentrar**, concentrando, en escalas que no impliquen costos sociales, la actividad económica hacia las regiones menos desarrolladas.

La ejecución del Programa de Desarrollo Regional, busca la participación concertada de los sectores público, social y privado para aprovechar los recursos naturales, tecnológicos, humanos y financieros. Asimismo, propicia **la atracción** de capitales de inversión, de tal forma que se logre una integración de esfuerzos y recursos que beneficie **a las regiones**, al tiempo que permitan rendimientos adecuados al capital de riesgo en base a eficiencia y productividad.

Los principales objetivos del Programa de Desarrollo Regional son:

- Lograr un desarrollo económico más homogéneo territorialmente, propiciando una adecuada y racional utilización de los recursos disponibles.
- Elevar la calidad de vida e incrementar el bienestar de las comunidades, a través de la creación de empleos productivos.

Incrementar la productividad y el empleo, diversificando la estructura económica por regiones, de forma tal que permita impulsar el crecimiento de la zona económica, aprovechando las capacidades potenciales y las vocaciones regionales.

La política de desarrollo regional, en el contexto de la política estatal, adoptará dos criterios básicos para la priorización de acciones:

- El criterio de beneficio integral: busca que los impactos positivos frente a sus costos, sean más amplios, es decir, que los beneficios respondan a un mayor número de objetivos de desarrollo regional.

- El criterio de encadenamientos productivos: este criterio se refiere a las mayores o menores posibilidades que una acción tiene para apoyar y aprovechar inversiones preexistentes o para generar la creación de otras, en las condiciones actuales del Estado. Es necesario priorizar aquellas acciones que faciliten la integración de complejos productivos de mayor beneficio social y regional.

Las políticas y estrategias, que a continuación se presentan, son el conjunto de actividades interdependientes orientadas a conseguir los objetivos propuestos.

OBJETIVO:

Lograr un desarrollo económico más homogéneo territorialmente, propiciando una adecuada y racional utilización de los recursos disponibles.

POLITICAS:

- Fomento de corredores económicos regionales con enfoque integral en materia de servicios e infraestructura.

- Modernización del medio rural, a fin de frenar la emigración rural-urbana causa de las grandes concentraciones.

- Desconcentración y descentralización de las actividades productivas.

- Instrumentar proyectos productivos rentables que aporten el producto y generen empleo.

LINEAS DE ACCION:

- Fomentar una distribución geográfica menos desigual.

- Cuidar que la oferta adicional de suelo urbano industrial sea selectiva y acorde con las prioridades estatales.

- Alentar una mayor coordinación inter e infrarregional en la planeación del tránsito e infraestructura vial.

Fomentar el cuidado de los recursos naturales y prevenir su contaminación.

OBJETIVO:

Elevar la calidad de vida e incrementar el bienestar de las comunidades, a través de la creación de empleos productivos.

POLITICAS:

- Fortalecer la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales.

Complementar la actividad económica agropecuaria mediante esquemas de comercialización y transformación de la producción local y regional.

- Apoyar la construcción de empresas que participen de manera importante en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios.

- Promover la participación de los inversionistas, en la prestación de servicios públicos municipales y en obras de infraestructura y equipamiento.

LINEAS DE ACCION:

Generar más empleos productivos en el medio rural.

Promover la ampliación de la infraestructura para atender aquellos centros de población y localidades sin servicios.

- Promover un mayor acceso de la población rural a los medios de comunicación y transporte.

- Promover la explotación racional de los recursos mediante el impulso a empresas que utilizan recursos abundantes de la región y hagan un uso intensivo de la mano de obra.

OBJETIVO:

- Incrementar la productividad y el empleo, diversificando la estructura económica por regiones, de forma tal que permita impulsar el crecimiento de la zona económica, aprovechando las capacidades potenciales y las vocaciones regionales.

POLITICAS:

- Desincorporar las empresas promotoras del desarrollo regional **en las** cuales ya **no se requiera** la participación del Fondo de Desarrollo **Regional**.

- Participar selectivamente en forma minoritaria y temporal en proyectos productivos viables. Que propicien **el desarrollo** económico regional y aporten a la generación del producto y del empleo.

Formular programas de asesoría financiera, técnica y administrativa para las empresas que impulsan el desarrollo regional.

- Elaboración y formulación de proyectos de inversión viables y acordes con la vocación de las regiones.

- **Elaboración de estudios por región, sectores y ramas de actividad económica para detectar con precisión las posibilidades reales de inversión.**

LINEAS DE ACCION:

- Diversificar la producción agrícola y especializar geográficamente los apoyos al sector.

- Promover la canalización de recursos por parte de los fondos federales de fomento económico de acuerdo a las prioridades del desarrollo regional.

- Aprovechar los recursos naturales y los lugares de interés histórico mediante el fortalecimiento de la infraestructura turística.

- Promover la construcción de parques industriales integrales para el desarrollo de microempresas cuyas actividades giren en relación a la disponibilidad de recursos de la región.

- Orientar la participación de los sectores social y privado de las regiones en materia de inversión hacia proyectos viables y productivos.

- **Fomentar los créditos en condiciones integrales de tal forma que éstos formen parte de un apoyo más amplio que incluya asesoría técnica.**

CONSIDERACIONES FINALES:

Por criterios de oportunidad y eficiencia, y dadas las limitaciones de recursos disponibles, la acción regional debe

centrarse preferentemente en la utilización **de región operativa, que permita** promover un cambio estructural **acorde a los** tiempos actuales y en beneficio de la población asentada en **el estado**.

La eficiencia de este proceso exige:

a) Concentrar la acción del Gobierno en un reducido número de **regiones** de escaso nivel relativo de desarrollo, ya que una actuación dispersa dada la limitación de fondo disponible, no produciría resultado apreciable.

b) Promover y fomentar mediante una política de **estímulos aquellas** regiones que cuenten con la estructura económica y social indispensable para la localización de la industria y con un adecuado nivel de costos, pero que no reúnen las condiciones por ser zonas no atractivas al inversionista.

c) Utilizar la capacidad de convocatoria del Gobierno, **para** concertar con los sectores productivo, el aumento en la productividad y eficiencia de aquellas regiones altamente **concentradas**, al tiempo que se define la **estrategia para regular el** crecimiento de dichas regiones.

Es decir, se debe centrar la acción en dos niveles de intervención: de inversión y de regularización. Ambas acciones no deben presentarse **en aquellas** regiones, que a la vez que **son operativas**, han vencido la inercia inicial y cuentan ya con un nivel de actividad industrial, con bajos ingresos, con **excesiva dependencia** en agricultura y con desempleo encubierto, que de no ser absorbido por la industria, da lugar a una inmigración.

En aquellas regiones en donde aún persiste la inercia a la marginación, el Gobierno deberá intervenir **fundamentalmente a través** de inversiones orientadas a la educación, **abasto de** productos básicos, promoción turística y artesanal, **etc., mediante** un esquema de participación productiva.

En las regiones altamente concentradas, la acción de Gobierno debe ser fundamentalmente de regulador.

Las zonas económicas deben ser entonces, desde el punto de vista territorial, el espacio de conjugación de acciones propulsoras de factores dinámicos al constituir nuevos **núcleos** (regiones) de concentración del desarrollo económico, capaz de estructurar toda la zona circulante y de influir posteriormente sobre el desarrollo regional.

BIBLIOGRAFIA

- Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Económico. Dirección General de Desarrollo Regional. **"Diagnóstico de Vocaciones Regionales del Estado de México"**.
- Delgadillo Mecías, Javier. **"El Concepto de Región y la Planeación en México"**. U.N.A.M.
- Gobierno del Estado de México, S.E. I. **"Elementos para el Diagnóstico del Desarrollo Estatal"**.
- Gobierno del Estado de México **"Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993"**.
- Gobierno del Estado de México-EPUR. **"Diagnóstico de Vocaciones Regionales del Estado de México"**, dos tomos.
- Gobierno del Estado de México, Pichardo Pagana, Ignacio. **"Primer Informe de Gobierno"**, enero de 1990.
- S.P.P., INEGI. **"Censos Generales de Población y Vivienda"**. Varios años.
- S.P.P. INEGI. **"X y XII Censos Industriales"**.
Gobierno del Estado de México, Secretaría del Trabajo. **"Análisis Histórico Regional de la Ocupación en el Estado de México"**.
- Gobierno del Estado de México S. E.I. **"Evaluación del Uso del Suelo Ciclo Primavera -Verano 1985-1985"**.
- Gobierno del Estado de México, Dirección de Desarrollo Regional **"Informes de Directores FOMECA en el Estado de México"**.
- Gobierno del Estado de México, S.E.I. **"Módulos Sectoriales 1987"**.

LA PROMOCION ECONOMICA DEL DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO DE MEXICO (')

ANTECEDENTES

Al igual que a nivel nacional, en el Estado de México la política de promoción y fomento económico tiene añejos antecedentes y se consideraba que la consecución de altas tasas de crecimiento económico, por sí mismas **permitirían** la generación de producto y empleo en la cuantía suficientes para satisfacer las necesidades de los mercados **regionales** y nacional y atender a la población que demandara empleo.

La modernización del país emprendida al concluir la etapa armada de la Revolución Mexicana, tuvo como base la industrialización, hecho propiciado en gran medida por la Segunda Guerra Mundial, que influenció la política económica aplicada por los distintos regímenes postrevolucionarios.

La política de fomento industrial del Gobierno Federal, se llevó a cabo básicamente a través de la orientación de la inversión pública, aunada al uso de diversos instrumentos de política tributaria, crediticia, cambiaria y comercial. **En el Estado de México** la inversión pública se canalizó en gran medida, a proveer la infraestructura básica necesaria para el crecimiento industrial, al mismo tiempo se aplicaron diversas medidas fiscales, principalmente exenciones y subsidios para estimular la inversión privada.

La política fiscal como apoyo para impulsar la actividad económica tiene sus primeros antecedentes hacia el año de 1894, cuando el Gobierno del Estado, otorga subsidios para

O Elaborado por la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Económico.

el establecimiento de algunas empresas textiles en los distritos de Toluca, Almoloya y Tenango. También del siglo XIX datan las primeras exenciones fiscales para estimular la inversión privada. Sin embargo esos primeros esfuerzos se vieron limitados por la falta de medios de transporte y comunicación, la poca disponibilidad de recursos financieros, y los conflictos político-militares de la época.

La política de exenciones y subsidios ha estado presente en forma importante también en las estrategias de fomento económico en el Estado de México desde 1931. Si bien ha tenido un impacto positivo sobre el crecimiento industrial, ha venido a reforzar los estímulos al uso del capital que proviene de la política económica instrumentada por el Gobierno Federal. En general, los subsidios y exenciones han sido mayores para las grandes empresas que utilizan una menor proporción de mano de obra.

La inversión pública ha tenido un papel trascendente en la política de fomento industrial; la creación de la red carretera estatal y las obras de infraestructura y equipamiento urbano han sido factores importantes en el desarrollo industrial del estado.

Además de la construcción de la infraestructura básica necesaria para la expansión de las actividades económicas, los gobiernos estatales también han participado directamente en la producción. El primer antecedente conocido lo constituye la adquisición de una fábrica de vidrio y la instalación de otra de mosaico. Ambas durante el período del gobierno del general Wenceslao Labra.

Dentro de las políticas de fomento, la inversión pública y la fiscal han tenido un papel relevante en el Estado de México: la primera ha sido fundamental en la construcción de la infraestructura básica para lograr el establecimiento de industrias. Dentro de este concepto figura la integración de la red carretera, los ferrocarriles, la electrificación y el suministro de agua potable, los gasoductos y parques industriales, principalmente. El sector agropecuario se ha favorecido con la integración de distritos de riego y numerosas obras de pequeña irrigación, asimismo lo ha beneficiado la red estatal de carreteras.

Además de la inversión pública, la política fiscal ha sido utilizada ampliamente para estimular la economía. La apli-

cación de este instrumento en la forma de exenciones fiscales tiene antecedentes lejanos, algunos de ellos en. **el siglo XIX.**

El uso de la política tributaria como medio para obtener los recursos necesarios para las inversiones del gobierno y como **base para** estimular el desarrollo económico, **revela actualmente** grandes incompatibilidades. Si bien es cierto que durante muchos años ambas pudieron desarrollarse conjuntamente, fue gracias al expediente del endeudamiento, el cual permitía contar con los recursos necesarios **para la inversión pública** y aplicar paralelamente medidas fiscales para estimular la inversión privada.

La experiencia más reciente para promover la actividad económica en el Estado se refiere a los programas de Gobierno encaminados a lograr un desarrollo regional más equilibrado y mismos que concibieron a los Fondos de Fomento Económico Regional, como instrumentos para promover y detonar la actividad económica de las diversas regiones. En estos programas, se advierte el papel que **se le asigna a la inversión pública**, ya que involucraron cuantiosos recursos.

Actualmente las posibilidades de utilizar la inversión pública y la política tributaria con fines de fomento económico tienden a disminuir. Por ello, se hacen esfuerzos para atraer inversiones privadas y a adecuar el sistema tributario a las nuevas condiciones.

En la actualidad la restricción de divisas que enfrenta **el país**, ha obligado a efectuar profundos cambios **en las políticas de** inversión, cambiaria y comercial. Se pretende ahora que **el aparato** productivo **incremente** sus exportaciones y **generando** por sí mismo, las divisas que **requiere para su** funcionamiento y crecimiento. Para ello se fomentan las exportaciones y la política comercial está dirigida hacia una mayor **apertura** al reducir significativamente la protección a **la industria**, **esperando** con ello mejorar los niveles de productividad y lograr la competitividad en el exterior.

El objetivo de fomento a las exportaciones es una prioridad nacional. A ello está asociado el crecimiento para la recuperación de la economía nacional y el poder lograr **alcanzar los niveles** de empleo que demanda la población. Lo anterior **se logrará** siempre y cuando el crecimiento del empleo en las empresas exportadoras alcance a compensar, las eventuales reducciones del empleo en las empresas pequeñas y

medianas que se vean obligadas a cerrar por la presencia del productos extranjeros.

Sin embargo para poder conseguir mejorar las condiciones de vida de la población deben no solamente lograrse las metas en cuanto a exportaciones, se requiere también propugnar por una mayor integración de la planta productiva nacional y una adecuada distribución espacial, procurando que la mayor demanda por insumos y bienes de capital que provenga fundamentalmente de los sectores exportadores en expansión y se sustente en mayor medida la producción nacional. También es indispensable asegurar que la industria pequeña y mediana se encuentre en condiciones de enfrentar la competencia externa evitando una apertura repentina e indiscriminada.

El incremento de la productividad que se pretende con la liberalización del comercio exterior debe apoyarse en un uso más racional del factor capital que es el recurso escaso, evitando sustentarlo exclusivamente en el crecimiento de la productividad de la mano de obra.

1. EL ESTADO DE MEXICO EN EL CONTEXTO NACIONAL

1.1. PRINCIPALES INDICADORES

Las condiciones particulares que presenta el Estado de México: —geográficas— su cercanía a la capital de la República, y las que derivan de su dinámica de desarrollo, lo han convertido en la entidad más poblada del país, (después del Distrito Federal), ubicado como la principal generadora del valor industrial. Algunos rasgos que lo identifican dentro del contexto nacional, se exponen a continuación.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL P:I:B: NACIONAL Y DEL ESTADO DE MEXICO, 1988 (Millones de pesos a precios de 1980)

SECTOR	NACIONAL	EOD. DE MEXICO	PARTICIPACION . EOD. DE MEX.
PRIMARIO	8.3	5.1	6.2
SECUNDARIO	31.5	45.9	15.0
TERCIARIO	60.2	49.0	8.4
TOTAL	100.0	100.0	10.3

La importancia de nuestra entidad es evidente, con el 1.1% de la superficie nacional, en promedio genera un poco más de la décima parte del nuevo valor creado anualmente por la economía mexicana. La situación estratégica del Estado de México dentro del país, adquiere mayor relevancia al considerar el comportamiento del sector industrial en el crecimiento económico de México, al cual en conjunto aporta aproximadamente el 15%, mismo que al desgregarse por rama de actividad, asume una participación destacada la industria de transformación, ésta ascendió al 17.1% en 1985, situándose por encima de los restantes subsectores industriales.

**PARTICIPACION DEL ESTADO DE MEXICO
AL VALOR AGREGADO BRUTO INDUSTRIAL 1985
(Millones de pesos)**

INDUSTRIA	NACIONAL	ESTATAL	PARTICIPACION % DEL EDD. DE MEX.
EXTRACTIVA	3 752 048	2 654	0.1
MANUFACTURERA	6 335 110	1 084 980	17.1
CONSTRUCCION	1 541 599	19 409	1.2
ELECTRICIDAD	475 510	52 798	5.4

Continuando con el análisis sectorial, la agricultura, no obstante mantener una participación modesta al P.I.B. del 6.2% en 1988, a nivel de los principales cultivos muestra una participación destacada. En 1985 del total de la superficie a nivel nacional utilizada para la cosecha de maíz, nuestra entidad ocupó el 9.5% de la superficie total, con lo cual obtuvo un volumen de producción del 16.4% de la producción total, y un rendimiento promedio del 3.2 Ton/Ha. superior al 1.8 del obtenido a nivel nacional. El frijol con una participación menos relevante mantuvo su índice de productividad, superior al rendimiento por hectárea nacional. Resultados similares observan otros cultivos como la papa y la avena.

Respecto al equipamiento para la producción, en lo referente a infraestructura vial, el Estado de México en 1986 contaba con el 14% del total de construcción carretera a nivel nacional, destacándose en este rubro las carreteras se-

cundarias que cubrieron el 9.3% del total nacional. La participación en lo relacionado a vialidad ferroviaria es menos relevante, manteniéndose alrededor del 4.5%.

LONGITUD DE VIAS FERREAS (Kilómetros)

	1983	1985	1986
NACIONAL	25 789	25 909	26 241
EOO. DE MEXICO	1 137	1 126	1 146

El bienestar social, objetivo prioritario del desarrollo, se concentra en la satisfacción de las necesidades de la población. La salud representa uno de los aspectos de mayor atención, pues permite al individuo estar en condiciones de aplicar sus potencialidades y desarrollarse plenamente, en este renglón el Estado de México mantiene niveles por encima del promedio nacional.

INDICADORES DE SALUD EN MEXICO Y EN EL ESTADO DE MEXICO

CONCEPTO	1980		1987	
	NACIONAL	ESTATAL	NACIONAL	ESTATAL
T.B. DE MORTALIDAD PDR C/1000 HABS.	6.5	6.2	5.3	4.6
HABS PDR MEDICO (CIENTOS)	14.7	13.0	11.12	15.7
HABS POR UNIDAD MEDICA (MILES)	8.0	5.1	7.2	10.8
HABS/CAMA HOSPITALARIA (CIENTOS)	8.6	7.1	13.6	11.8

La tasa bruta de mortalidad, reflejo de mayor atención a la salud, a nivel nacional se ha comportado en términos decrecientes al pasar de 6.5% al 5.3% por cada 1000 habitantes, de 1980 a 1987. En lo que respecta al Estado de México la variación ha sido más marcada, en el mismo período pasó de 6.2% a 4.6%, reflejo de la atención al sector salud en el estado.

Por lo que se refiere a la vivienda, nuestra entidad ocupa un lugar favorable en relación al nivel nacional. Efectuando una comparación considerando diversas variables nos damos cuenta que las tasas se encuentran más elevadas a nivel nacional en lo referente a falta de servicios en las viviendas. De manera clara se expone esto en el siguiente cuadro.

CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO Y EL ESTADO DE MEXICO, 1980

TIPO DE VIVIENDA	NACIONAL %	ESTATAL%
VIVIENDA CON PISO DE TIERRA	26.4	16.1
SIN AGUA ENTUBADA	28.4	17.5
SIN DRENAJE	42.8	29.7
SIN ENERGIA ELECTRICA	21.8	11.0
CON UN SOLO CUARTO	29.9	26.5

El Estado de México se ha convertido en una de las entidades más industrializadas y urbanizadas del país, aún cuando ha incidido adversamente la situación coyuntural recesiva que enfrenta la economía mexicana y ha decrecido la participación relativa del P.I.B. estatal, al nacional. La contribución del sector secundario, a la producción nacional ha mantenido incrementos constantes —del 15% en el año de 1988—.

No obstante lo anterior, se detecta en el comportamiento económico de la entidad un vigoroso crecimiento de terciarización económica. El sector servicios es el único que en los últimos años ha mantenido una participación porcentual en constante aumento, fenómeno en gran medida atribuible a la pérdida de dinamismo del sector industrial y agrícola, y

a la concentración poblacional, producto del fenómeno migratorio que enfrenta el Estado de México.

Aunque los índices de bienestar social reflejan una situación favorable del Estado de México en el contexto nacional, al interior de la entidad se observan grandes desequilibrios sobre los que es imperante incidir.

1.2. SISTEMAS URBANOS

Sin duda uno de los más significativos procesos urbanos que han experimentado la mayoría de los países capitalistas es el gran crecimiento y concentración de la población en una o pocas ciudades centrales. A esta super concentración se le ha denominado metropolización, y se ha identificado con el desarrollo de la industrialización, de tal manera que configura una especial forma urbana adecuada a los requerimientos del crecimiento del aparato productivo. En poco más de 100 años, la población de Londres y París se multiplicó por cuatro; la de Viena por cinco; la de Berlín por nueve; y la de New York por ochenta. La conurbación se produjo mucho antes de que se conociera la palabra. Manchester, ciudad inglesa, tenía 75 mil habitantes en 1800, saltó a 400 mil en 1850, y alcanzó 720 mil en 1910. Estocolmo, que en 1800 contaba con sólo 6 mil habitantes, en 1914 tenía 350 mil. El destino de las ciudades antiguas sigue la misma curva: entre 1800 y 1810 Lyon pasó de 100 mil a 500 mil; Rotterdam de 50 mil a 400 mil; Hamburgo, de 150 mil a más de 1 millón. Por otra parte, Chicago que hasta 1830 se componía de "una docena de chozas de troncos", emprendió la carrera del crecimiento en 1833, el cual fue vertiginoso: 4 mil habitantes en 1836; 180 mil en 1865; 360 mil en 1872; 1 millón 800 mil en 1990 y 2 millones 200 mil en 1910.

En este sentido, se concibe como metrópolis a aquella extensión territorial que incluye la unidad política administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, las cuales poseen características urbanas y mantiene una relación intensa y constante con aquélla. Esto significa que la zona metropolitana se demarca considerando los límites de las unidades políticas o administrativas menores (municipio, delegaciones), y puede comprenderse como el resultado de las distintas expresiones

de la forma de vida de la sociedad industrial, que influye cada vez más sobre su contorno inmediato.

Los rasgos más determinantes son:

Se trata de un centro que ejerce preeminencia económica en toda la región e incluso en todo el país por las múltiples funciones que realiza. Siempre coincide con una concentración elevada de población; pero son las funciones, más que el tamaño de ésta, las que definen el concepto.

-- El desarrollo urbano de estas zonas se ha producido en base a fenómenos de conurbación **en torno a centros secundarios** y terciarios, cuyo crecimiento separado del casco urbanizado fue posible gracias al sistema de transportes. En el proceso fueron quedando englosados por la ciudad principal, antiguos núcleos que en el pasado eran apenas pueblos o ciudades aisladas. Es necesario recordar que la expansión urbana sigue la dirección de los ejes básicos del transporte, que reducen el costo de movilidad, pero que más tarde se van ocupando las áreas 'relleno', ubicadas entre los ejes predominantes. Y la estructura urbana que se genera en la zona metropolitana va a depender en gran medida del tipo de transporte que domina.

Todas las características indicadas denotan una especificidad del espacio metropolitano **que lo distingue de los espacios urbanos no-metropolitanos**. Se trata de ámbitos donde tiene lugar un fenómeno de alta concentración de funciones y población, cuya influencia se ejerce a nivel macroregional e incluso nacional.

Este fenómeno de concentración tiene como consecuencia una complejización en las relaciones y procesos, no sólo espaciales y funcionales sino también sociales.

Las consecuencias más importantes de ese proceso en el Estado de México han sido la redistribución de la población en los municipios de la entidad, resultado de los flujos migratorios; y un ordenamiento territorial configurado por un sistema urbano ubicado en la zona metropolitana de la ciudad de México: el sistema urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco y otro sistema urbano centrado en parte de la capital del Estado y la más importante vialidad entre ésta y la ciudad de México: el sistema urbano del Valle de Toluca-Lerma. Para 1987 ambos sistemas albergaron el 80% de la población total estatal. Distinguiéndose la preeminencia del sistema urbano Cuautitlán Izcalli con el 70%.

SISTEMAS URBANOS 1987

SISTEMAS DE CIUDADES	No. DE MUNICIPIOS	POBLACION
VALLE CUAUTITLAN-TEXCOCO	17	8 326 603
VALLE TOLUCA-LERMA	13	1 172 577
T O T A L	30	9 499 180
CENTROS IMPORTANTES DE POBLACION	12	497 504
RESTO DEL ESTADO	79	1 823 570
TOTAL ESTATAL	121	11 820 254

FUENTE: Diagnóstico de Vocaciones Regionales del Estado de México.

El sistema urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco se inserta en las regiones de Zumpango y Texcoco, comprendiendo un total de 17 municipios aledaños a la capital del país. El proceso de integración de este sistema se inicia en los años cincuentas al rebasar el área urbana de la ciudad de México los límites del D.F. y penetrando durante los años sesenta, en forma definitiva, en el Estado de México, tanto física como demográficamente. Durante 1950-1960 los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla se integran a ella registrando una importante expansión industrial y, en menor escala un incremento demográfico del 10% anual. Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec en 1960 se integraron a la zona metropolitana con una tasa de crecimiento media anual del 13.8%. Este proceso de expansión continuó y para 1970 se conurbaron los municipios de Cuautitlán, Huixquilucan, Coacalco y Nezahualcóyotl.

Por su parte, el sistema urbano del Valle Toluca-Lerma, que guarda fuertes vínculos con la zona metropolitana de la ciudad de México, es el eje estructurador del ordenamiento territorial para las zonas noroeste y suroeste de la entidad; representando una alternativa para la redistribución de la po-

blación, objetivo que se pretende alcanzar a través de la desconcentración.

De continuar la expansión de los dos sistemas de ciudades claramente definidos se estará en vías de conformar una megalópolis.

Esta irregular distribución poblacional enfatiza uno de los grandes desequilibrios regionales que presenta el Estado de México.

2.-- EL DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO DE MEXICO

2.1. REGION I TOLUCA

Esta región representa el 13.0% de la superficie estatal, se destaca por su desarrollo económico-social, cuestión que en gran medida tiende a ser el lugar en que reside el poder político estatal, otra característica relevante es su desarrollo industrial, desarrollado a partir de la ampliación del radio de acción del mercado mayor de la República Mexicana: el Oís-rito Federal.

En materia de población se destaca el proceso de urbanización que se ha verificado en esta región. Así, en 1970, el 47.6% de la población habitaba áreas rurales y el restante 52.4% correspondía a la población urbana. Para la década de los ochentas la proporción se incrementó hasta el 70.9%; en tanto que sólo el 29.1% se consideraba como población rural.

Para 1984, del total de la población el 72.4% era mayor de 12 años, sin embargo sólo se consideraba al 46.2% población económicamente activa, de este último total el 89.9% se encontraba plenamente ocupada.

Del total de la P.E.A. estatal en 1984, la Región Toluca participó con el 13% y para 1990 su población total se calcula en alrededor del 12.1%. Cabe destacar que a nivel estatal y regional **las ramas** económicas; pesca, industria extractiva, artesanal e industrial del petróleo, tienen una importancia poco significativa, ninguna de ellas rebasa el 1%. Contrariamente, el subsector servicio ocupó la mayor proporción de trabajadores, el 32.4%; le siguió en orden descendente la industria de transformación con el 20%, y el comercio con el 19.0%. Lo anterior permite entender por qué del 100% de la PEA ocupada, el 54% a nivel estatal y el 53.6% regional (To-

luca) se integra por empleados, siguiéndole en importancia, con el 18.3% a nivel estatal y el 20.7% en Toluca, **las personas** que laboran en forma independiente y con el 17% estatal y el 9.2% regional, los obreros.

Otro indicador relevante relativo al nivel de vida que caracteriza en general a los habitantes del Estado de México y en particular a quienes se asientan en la región de la capital estatal, es el nivel de ingresos. Para 1984 poco más del 35% de la población estatal y algo más del 32% de la Región Toluca percibió ingresos mensuales superiores al salario mínimo.

Según datos de 1984, en lo relativo a ocupación de la fuerza de trabajo, la Región Toluca presenta un comportamiento muy similar al promedio estatal. El porcentaje de población ocupada estatal en relación a la P.E.A. total asciende al 91.8%, para el caso de la Región 1 Toluca se registra un 90% en lo referente a los servicios; en 1985 del 100% de localidades de la Región Toluca, el 39.1% contaba con servicios de **agua** potable, el 94.6% con electrificación, el 26.7% con alcantarillado, el 24.4% con pavimentación, el 22.6% con alumbrado público y el 38.2% con teléfono, por lo que puede concluirse que Toluca presenta niveles de **bienestar** importantes.

2.2. REGION II ZUMPANGO

La ubicación **geográfica de esta región le imprime sus rasgos** fundamentales: poblacional y de asentamiento de la actividad productiva.

Con el 14.3% de la superficie total estatal y 30 municipios, Zumpango **asienta** aproximadamente al 37% de la población total estatal. En cinco municipios de esta región se concentra el 29% de la población del Estado de México: Naucalpan (1 183 211 Habs.), Tlalnepantla (1 292 640), Atizapán (629920), Cuautitlán Izcalli (519935) y Tultitlán (315 882).

A su vez, estos municipios representan el 78% de la población regional. El 68% de los habitantes de Zumpango fluctúa sus edades entre 1 y 29 años, el 26.5% de 30 a 55 años y el 5.8 son mayores de 56 años.

La población económicamente activa de **la región** asciende al 50% de la población total, misma que representa el

36% de la PEA estatal. Los cinco municipios antes citados reúnen al 80% de la PEA de la región.

Con base en los datos del censo de 1980, proyectados a 1990, se deduce que la fuerza laboral de los cinco municipios más poblados de la región se dedica: el 2.3% a actividades primarias, el 36% a actividades de carácter secundario, el 35% a actividades terciarias y el restante 26.7% a actividades no especificadas. En los municipios restantes la población se dedica fundamentalmente a actividades primarias.

Este desequilibrio poblacional y económico de la región se explica por la ubicación, en la zona conurbada con la ciudad de México. En estos municipios se localizan el 95% de las industrias y el 76% de los comercios de la región.

En particular, en Tlalnepantla y Naucalpan se ubican el 71% de las industrias manufactureras, constituyendo la zona industrial más importante del Estado y una de las más relevantes del país. Estas industrias dan empleo a 322 608 trabajadores, los que representan el 13% de la PEA de la región.

A actividades primarias se dedica el 79% de la superficie de esta región, y aunque no es relevante la producción de este sector dentro del PIB estatal, se destaca con el 81.6% de la producción estatal de cebada grano. En materia pecuaria la región se distingue por su producción avícola con altos rendimientos en la producción de huevo y en la reproducción de ganado caprino, lo que representa el 31 % y el 24% respectivamente de la producción del Estado.

2.3. REGION III TEXCOCO

El 11.7% de la superficie estatal que abarca la Región Texcoco, ubicada en la parte oriental del Estado, enfrenta la mayor concentración poblacional de la entidad. Su densidad por habitante es la más alta del Estado, en forma particular los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Chalco, de 1980 a 1990, triplicaron su número de habitantes. En total la Región Texcoco alberga al 42% de la población estatal, de la cual el 44.6% es población menor de 14 años.

La PEA en el decenio 1970-1980 se incrementó a una **tasa** promedio del 12%. En cuanto a su estructura ocupacional la población se ubica en las actividades industriales en un 35%, un 7.5% en el sector primario, en servicios el 21.5%,

el 19% a actividades comerciales , y el resto a actividades no especificadas.

La actividad industrial aportó en 1985 poco más del 20% del PIB estatal , mantenía el 42% de establecimientos industriales y ocupaba el 20.5 de la PEA de esa región.

Dentro de la región se distinguen tres grupos de municipios en lo referente a su especialización productiva . La primera agrupación la integran 9 municipios , cuya actividad principal es la agropecuaria y su producción se destina principalmente al autoconsumo , dándose el monocultivo del maíz y la cría de ganado menor. El segundo grupo lo conforman aquellos municipios en que , no obstante que la actividad principal sigue siendo la agropecuaria , existe cierta diversidad productiva, iniciando el despegue de la actividad industrial, -manufacturera-, concretamente la elaboración de alimentos, así como una estructura comercial que representa un aporte importante a la economía de los siete municipios que la integran . Finalmente se encuentran aquellos municipios conurbados a la ciudad de México conformando la zona metropolitana , caracterizándose por la actividad industrial predominante en estos municipios.

2.4. REGION IV TEJUPILCO

Se ubica geográficamente en la parte suroeste, ocupando el 15.3% de la superficie estatal.

Se caracteriza por su escasa densidad poblacional, que este año registrara únicamente 49 Hab/Km²; notoriamente diferenciada del promedio del Estado de México -649 Hab/Km'- y contrastante con otras regiones como Zumpango y Texcoco: 1556 y 2182 Hab/Km' respectivamente.

Su incremento poblacional, desde la década de los cuarentas, se ha distinguido por observar tasas muy por debajo de las que registra el estado. Para este año se calcula en 1.09% y para el estado en su conjunto en 5.7%.

Caracterizada como una región eminentemente agrícola, en el año de 1980 el 80.4% de la P.E.A. se dedicó a actividades primarias, el 5.3% se empleó en el sector secundario y el restante 14.3% lo absorbió las actividades terciarias, ese mismo año mantuvo la tasa más alta de desempleo, del 24.5%, en el Estado de México.

2.5. REGION V ATLACOMULCO

Con una superficie regional equivalente al 14.3% de la total estatal y una población que representa el 3.6% en relación a la estatal para el presente año, esta región se caracteriza por su tradicional vocación agrícola y el inminente impulso industrial que está teniendo lugar.

El comportamiento poblacional ha mantenido la tendencia observada desde las primeras décadas del presente siglo, con crecimientos absolutos, pero con una decreciente participación relativa al nivel estatal, de esta forma de representar el 15.5% en 1930 pasó al 3.6 en 1990. Los incrementos absolutos aún la sitúan entre las regiones del estado de menor densidad poblacional. En lo que respecta al flujo migratorio de la región, durante el periodo 1980-1990 se observa que algunos municipios como Acambay, Jiquipilco, Morelos y San Felipe del Progreso presentan una baja tasa de crecimiento anual, fenómeno atribuible a la emigración.

En cuanto a la PEA, de 1980 a 1988 experimentó un crecimiento del 58% respecto a su ubicación por rama de actividad, el sector primario concentró la mayor proporción, con el 71%, el sector secundario el 11.5% y el terciario el 17.5% restante.

El predominio de la población económicamente activa en el sector primario frente al secundario se refleja en la distribución del ingreso entre la fuerza de trabajo en la región. De esta manera, en 1980 el 86% de la PEA percibía el salario mínimo o menos, esta situación plantea la necesidad de crear empleos remunerados en el corto plazo.

Por otra parte la participación porcentual del sector terciario sobre el secundario es indicativo de que los esfuerzos deben encausarse en el impulso de actividades generadoras de riqueza social.

Por cuanto se refiere al equipamiento para la producción, la región posee el mayor número de Km' de vías terrestres en el Estado, representando el 20% las vías férreas (95 Kms), que equivalen al 13% del total estatal.

En lo que se refiere a servicios urbanos el 21% de las localidades que conforman la región cuentan con servicio completo de agua potable, el 38% con servicio parcial y el 41% carece de este servicio. El alcantarillado cubre sólo el 7% de la región, el restante 93% aún no cuenta con él. Un

76.9% de las localidades cuenta con servicio de energía eléctrica y el 23.1% aún no disponen de él.

La región se caracteriza por su alto rendimiento en la producción de maíz, dedicando el 93% de su superficie al cultivo del producto.

Aunque de momento la actividad industrial no es significativa en el **PIB estatal**, se está dando un gran impulso a este sector, a la fecha existen 182 establecimientos industriales asentados en el incipiente parque industrial.

2.6. REGION VI COATEPEC HARINAS

La parte sur del Estado de México que agrupa a 12 municipios y al 13% de la superficie de la entidad se caracteriza por **lo siguiente**:

A nivel poblacional aún cuando ha mantenido incrementos absolutos, su tasa de crecimiento promedio anual en las décadas más recientes no ha significado un aporte sustancial a la población total **estatal**. Según cálculos recientes, la proporción **que registra** esta región es del 2.1%, cuya densidad de población asciende a los 97 Habs/Km' cifra muy por debajo del promedio estatal de 610 Hab/Km'-.

La dinámica de la población económicamente activa no difiere mucho del comportamiento de la población total. Para 1970-1980 ocupó el quinto **lugar a nivel** estatal, y para 1990 representa el 37% de la población de la región. La tasa promedio de crecimiento **anual** ha registrado un importante incremento **en las** últimas décadas, así de 1960-1970 creció a un 1.7%, en la siguiente década en un 4.9%, y para 1980-1990 en un 5.1%.

Por rama de actividad se distribuyó de la siguiente manera: 62% para la actividad primaria, 13% en actividades secundarias, 18% en actividades terciarias y el 7.6% en actividades no especificadas. Lo anterior manifiesta la vocación regional hacia actividades agrícolas, en segundo lugar hacia los servicios y relegando a la actividad industrial al tercer lugar.

En el ramo agrícola la región produce 50 cultivos diferentes, destacando el maíz y la flor, dedicando a este último el 33% de la superficie cultivable.

El nivel de ingreso que percibe la PEA de la región es como sigue: el 64% recibe el equivalente al salario mínimo

general, el 9.9% sus percepciones oscilan entre 1 y 3 veces el salario mínimo, el 14.5% percibe entre 3 y 5 veces **el salario** mínimo, el 2% su ingreso fluctúa entre 5 y 10 veces el salario mínimo general, y el restante 9% no señala específicamente.

En lo que **se refiere** a la infraestructura y servicios, las 12 cabeceras municipales cuentan con teléfono; dos vías importantes de acceso: la autopista Tenango-Ixtapan y la Toluca-Tenango; en servicios de salud, se encuentran instaladas 28 clínicas, 7 clínicas-hospital, 104 consultorios y 3 hospitales. En materia educativa, se estima que se tiene cubierto este servicio en un 85% de la demanda, desde el nivel preescolar hasta el nivel técnico y normal.

En el aspecto de la inmigración, los municipios con las **tasas más** elevadas son: Ixtapan de la Sal, Tenancingo, Villa Guerrero y Coatepec Harinas, se estima que en los tres últimos años la inmigración ha sido del 3%.

2.7. REGION Vij VALLE DE BRAVO

Su población se calcula para el presente año del 1.5% del total estatal y una densidad poblacional de 100 Hab/Km', **esta** región se caracteriza por su actividad eminentemente turística, seguida de la agropecuaria, comercial **y artesanal**. En 1986 absorbió el 15% del turismo estatal, atendiendo aproximadamente a 3 millones de turistas, de los **cuales el 85% fueron** nacionales y el resto extranjeros.

Las actividades del sector industrial no revisten importancia debido a que están conformadas en lo fundamental por labores extractivas, no siendo renglón relevante **en el PIB** estatal. A nivel comercial se calcula que existen 1500 establecimientos, ubicados mayoritariamente en las cabeceras municipales.

Junto con la Región Tejupilco, Valle de Bravo **es la más** baja en cuanto a superficie agrícola, su participación en el total estatal es de 8.3%, siendo sus principales cultivos el maíz, papa, haba y chícharo.

En el aspecto de comunicaciones la región cuenta con los servicios de telégrafos, teléfono, correo, así como una amplia red de carreteras que cubren casi la totalidad de la región.

El sector educativo y de asistencia social, cuenta con una amplia cobertura que da satisfacción a gran parte de la demanda de este servicio en tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. La asistencia social cuenta con 23 clínicas, 2 clínicas-hospital, 1 asilo y 48 consultorios, atendidos por 19 médicos generales, 9 especialistas, 46 pasantes, distribuidos entre dependencias estatales, federales y particulares.

2.8. REGION VIII JILOTEPEC

Cuenta con una superficie del 9.5% del total estatal y el 1.2% de la población de la entidad, se caracteriza por ser una región con alta tasa de población emigrante, fenómeno atribuible al incipiente desarrollo económico. La emigración se da en dos vertientes: la temporal y la definitiva. Principalmente la población se desplaza hacia la periferia de la zona metropolitana.

En la actualidad la actividad primaria absorbe el 60% de la P.E.A.; para las actividades secundarias el 8.3%, para actividades terciarias el 16%, y el resto en actividades no especificadas.

La producción agrícola es la principal actividad económica de la región, destinándose su producción al autoconsumo debido a los bajos niveles de ingreso que inciden directamente en la productividad.

La industria que se ha desarrollado en esta región es la textil, la pequeña y la microindustria.

Por cuanto a la actividad terciaria se refiere, existen en la región 1 025 establecimientos comerciales concentrados en su mayoría en el municipio de Jilotepec.

El nivel de bienestar regional se hace patente al observar que de las 197 localidades integrantes de la región, el 62% carece de servicios de agua potable, el 75% de drenaje, el servicio de energía eléctrica presenta un déficit del 38%, en lo referente a servicios educativos es palpable el deterioro y deficiencia en la infraestructura.

Respecto al sistema de transporte la mayoría de las localidades carece de él. Geográficamente la región presenta una posición favorable en relación a las vías de comunicación ya que dentro de estas destacan la autopista México-Querétaro, la carretera Panamericana, la carretera Jilotepec, Ixtlahuaca y por último la de Atizapán-Villa del Carbón.

Todo lo anterior muestra una situación regional particular en el Estado de México, definida por marcados desequilibrios económicos y sociales, los que representan uno de los principales retos en la promoción del desarrollo económico.

3.- LA PROMOCION ECONOMICA REGIONAL 1980-1990

3.1. LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL (FOMEC)

La promoción del desarrollo económico a nivel regional se orienta en las líneas de acción establecidas en el Programa de Desarrollo Regional, el cual tenía como propósitos prioritarios: promover, detonar y dinamizar el desarrollo regional; contribuir al fortalecimiento municipal; propiciar el aprovechamiento de recursos naturales y de inversión de los municipios; apoyar la generación de empleos; **incidir en el** desaliento de la emigración hacia los municipios conurbados, atraer capitales de inversión hacia el estado y canalizar apoyo técnico y financiero del gobierno estatal a la organización de los productores y al desarrollo de ramas específicas y prioritarias.

Para alcanzar esos objetivos, se definieron **las estrategias** de:

- **Apoyar a los municipios para que participen en la integración de capital de las unidades básicas del Programa de Desarrollo Regional, que eran las empresas paramunicipales.**

Identificar las oportunidades de inversión en el estado a través de los Fondos de Fomento Económico Regional, con la meta de incidir como efecto multiplicador en la detonación de la economía de la región.

Finalmente, para instrumentar la estrategia de desarrollo regional, se creó en enero de 1982 **en cada una de las regiones del estado un Fondo de Fomento Económico Regional (FOMEC)**, concebido bajo la figura jurídica de un fideicomiso.

Los fondos, creados particularmente para promover el desarrollo económico de las microregiones de la entidad, se apoyaron en proyectos productivos de interés público, que se llevaron a cabo en colaboración con municipios del estado, canalizando los recursos principalmente en los campos: agro-

pecuario, pesquero, industrial, comercial, silvícola, turístico y de servicios.

Los fondos tienen a su cargo la aprobación de los proyectos productivos **para** la creación de empresas paramunicipales, **en forma colegiada**, ya que también participan dentro de su comité técnico diversas dependencias del gobierno estatal directamente relacionadas con su funcionamiento.

Otra finalidad de los fondos fue fortalecer la capacidad rectora de los ayuntamientos en el proceso de desarrollo económico y social, e incrementar los ingresos de la comunidad a través del impulso a la ampliación de la capacidad productiva del municipio.

Las funciones de los fondos consistieron en la promoción de actividades productivas en el nivel microeconómico, identificando las oportunidades de inversión, impulsando la creación de nuevas empresas; el otorgamiento de garantías y apoyos financieros; y la participación con capital de riesgo.

Con el fin de operar el Programa de Desarrollo Regional, **éste se** subdividió en un conjunto de programas particulares, **los cuales se** definieron como de apoyo a las prioridades estratégicas para promover el desarrollo más equilibrado de la entidad, y coadyuvar **a las soluciones** concretas de las **necesidades** más inmediatas.

La finalidad del gobierno era estimular la producción y crear **la infraestructura** básica para impulsar y propiciar el crecimiento económico.

3.2. PRINCIPALES PROGRAMAS REGIONALES

Estos programas particulares para ejecutar **la estrategia** y aplicar las **inversiones** de los FOMECA fueron:

1. Programa de Apoyo a la Mecanización del Campo.
2. Programa **Regional** de Floricultura.
3. Programa de Distribución de Agua Potable en Pipas.
4. Programa de Apoyo a los Polos de Desarrollo.
5. **Programa** de Apoyo a la Industrialización.
6. Programa de Apoyo al Turismo.

Principales Programas Regionales:

PROGRAMA DE FLORICULTURA

Establecido con el propósito de apoyar a los productores de la región en la modernización y tecnificación de sus cultivos, obtener flores de alta calidad y exportarlas fue delimitado como un programa integral que abarcó todas las etapas encaminadas a la comercialización y exportación de flores.

El comportamiento del programa puede observarse en el siguiente cuadro:

PROGRAMA REGIONAL DE FLORICULTURA 1985-1989

INDICADORES	1985	1989
EMPRESAS EN OPERACION	1	11
EMPLEOS GENERADOS	46	410
INVERSION TOTAL (*)	96.6	8 024.3
INGRESOS (*)	—	10 020.0

(*) Millones de pesos.

Este programa operó en la Región VI Coatepec Harinas, ubicada en el sur del estado, en correspondencia con su vocación productiva, a partir de las favorables condiciones de tierra, agua y clima, y propicias para obtener una gran productividad y alta calidad.

PROGRAMA DE DISTRIBUCION DE AGUA POTABLE EN PIPAS

Con el fin de contribuir a aliviar los requerimientos de abastecimiento de agua para los asentamientos humanos irregulares que carecen del servicio de una red de distribución domiciliaria —en los que habitaba una población cercana al millón de habitantes—, se creó este programa en asociación con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) y los ayuntamientos de los municipios beneficiados, el programa registró la evolución siguiente:

**PROGRAMA DE DISTRIBUCION DE AGUA
POTABLE EN PIPAS
1985-1989**

INDICADOR	1985	1989
EMPRESAS EN OPERACION	8	9
EMPLEOS GENERADOS	163	109
INVERSIÓN TOTAL (*)	372.3	925.9
INGRESOS (*)	269.9	2 775.0

(*) Millones de pesos.

Este programa se implantó en las regiones II Zumpango y III Texcoco, debido a que las necesidades y la problemática particular de las áreas marginales son propias de las zonas conurbadas a la ciudad de México, donde se localizan las dos regiones indicadas.

**PROGRAMA DE APOYO A LA MECANIZACION
DEL CAMPO**

Creado para impulsar la producción, a través de la constitución de empresas arrendadoras de maquinaria e implementos agrícolas.

Los datos más ilustrativos de su comportamiento son:

**PROGRAMA DE APOYO A LA MECANIZACION
DEL CAMPO
1985-1989**

INDICADOR	1985	1989
EMPRESAS EN OPERACION	14	2
EMPLEOS GENERADOS	125	12
INVERSIÓN TOTAL (*)	128.6	71.4
INGRESOS (*)	52.5	99.7

(*) Millones de pesos.

Este programa tuvo vigencia en varias regiones del estado, y de manera importante en las regiones I Toluca, IV Tequilco, V Atlacomulco y VIII Jilotepec.

PROGRAMA DE APOYO A LA INDUSTRIALIZACION

Establecido con el objetivo de impulsar nuevos polos de crecimiento industrial en nuevas localidades, en las que existían condiciones para fortalecer determinadas instalaciones industriales, acordes con las necesidades regionales.

El programa registró lo siguiente:

PROGRAMA DE APOYO A LA INDUSTRIALIZACION 1985-1989

INDICADOR	1985	1989
EMPRESAS EN OPERACION	40	23
EMPLEOS GENERADOS	948	996
INVERSION TOTAL (*)	3 680.3	21976.0
INGRESOS (*)	1 690.3	18905.9

(*) Millones de pesos.

Este programa se aplicó en las regiones I Toluca y V Atlacomulco, debido a las propias vocaciones productivas correspondientes.

PROGRAMA DE APOYO AL TURISMO

Con el objeto de fomentar la actividad turística y aprovechar los recursos del estado, se creó el programa claramente orientado a las regiones con potencialidad turística.

El programa evolucionó de la siguiente manera:

**PROGRAMA DE APOYO AL TURISMO
1985-1989**

INDICADOR	1985	1989
EMPRESAS EN OPERACION	7	4
EMPLEOS GENERADOS	58	41
INVERSION TOTAL (*)	175.1	472.0
INGRESOS (*)	32.5	624.3

(*) Millones de pesos.

Este programa incidió principalmente en las regiones I Toluca, VI Coatepec Harinas y VII Valle de Bravo, por las características y vocación económica de cada región.

De manera resumida se observa que la aportación de FOMEC a noviembre de 1989 se distribuyó en las ocho regiones como sigue:

**APORTACION FOMEC ACTUALIZADA MEDIANTE INPC
AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1989 DE LAS EMPRESAS
PROMOTORAS DEL DESARROLLO REGIONAL
POR FOMEC**

(Miles de pesos)

F O M E C	EMPRESAS	APORTACION	%
TOLUCA	21	12,723,999	25.3
ZUMPANGO	19	3,049,812	7.7
TEXCOCO	15	7,202,286	14.3
TEJUPILCO	3	759,279	1.5
ATLACOMULCO	11	8,016,751	16.0
COATEPEC HARINAS	18	5,536,112	11.0
VALLE DE BRAVO	11	3,632,482	7.2
JILOTEPEC	11	8,526,369	17.0
TOTAL	109	50,247,090	100.0

Considerando esa aportación FOMEC en su composición por ramas de actividad, los datos quedan:

**APORTACION FOMEC ACTUALIZADA MEDIANTE INPC
AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1989 DE LAS EMPRESAS
PROMOTORAS DEL DESARROLLO REGIONAL
POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Miles de pesos)**

RAMA DE ACTIVIDAD	EMPRESAS	APORTACION FOMEC	%
AGROPECUARIA	24	13,897,015	27.6
PESQUERA	1	64,790	0.1
EXTRACTIVA	2	1,399,641	2.8
SILVICOLA	4	2,220,698	4.4
INDUSTRIAL	45	18,076,543	36.0
COMERCIAL	18	7,432,175	14.8
TURISTICA	6	1,850,647	3.7
SERVICIOS DIFERENTES DE LOS PUBLICOS	9	5,305,581	10.6
TOTAL	109	50,247,090	100.0

De las 109 empresas que se registran, a la fecha están en operación 58, distribuidas a nivel regional en la forma siguiente:

REGION	EMPRESAS EN OPERACION
I TOLUCA	8
II ZUMPANGO	6
III TEXCOCO	7
IV TEJUPILCO	3
V ATLACOMULCO	6
VI COATEPEC HARINAS	16
VII VALLE DE BRAVO	3
VIII JILOTEPEC	9
TOTAL	58

4. - BASES PARA PROMOVER EL DESARROLLO REGIONAL

4.1. MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL

El federalismo en México, como pacto político fundamental sobre el que se constituyó el Estado-Nación, y a través del que se mantiene y da forma a la integración **de las estructuras** políticas, sociales y administrativas del territorio del país, es a la vez la base y criterio primordial para la regionalización del desarrollo económico y social. En esa medida, la promoción del desarrollo en principio tiene que centrar y coordinar sus políticas de promoción regional, con base en la división e identidad federal. (")

La disparidad de los factores económicos y políticos estructurales, tanto internos como externos, que influyen de manera decisiva en la organización y ordenación territorial, supone grandes obstáculos para **alcanzar la** equidad y el desarrollo de cada entidad federativa; por lo **que a** partir de la propia norma constitucional se debe procurar institucionalmente el fortalecimiento económico y político de las entidades federativas y municipios ya delimitados, en el marco del federalismo mexicano, en las actuales condiciones económicas **y sociales.**

La perspectiva que se observa para lograr un crecimiento económico ascendente y sostenido en los próximos años, presenta el reto principal de lograr una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, de tal manera que cada Estado de la República cuente con las condiciones y la inversión necesaria para mejorar el nivel de vida de su población.

Por ello, y como resultado de nuestra historia contemporánea, el federalismo se opone necesariamente al centralismo el cual, debido a las condiciones particulares, se adoptó en forma excesiva y con el tiempo ha llegado a constituir en un fuerte obstáculo a la realización plena del Pacto Federal, **a la vez** que limita las posibilidades de crecimiento de las regiones no centrales.

En tal sentido es una necesidad política y económica la integración nacional mediante la descentralización política y administrativa, lo cual implica ciertamente un alto grado de complejidad, y significa, tal cual enfatizó el Lic. Ignacio Pi-

chardo Pagaza en reciente conferencia magistral dictada en **nuestra Máxima** Casa de Estudios, considerar como centro de toda acción administrativa al ciudadano. En nuestro país, la tendencia centralizadora ha topado con sus límites, en el peso específico y complejidad de las diversas **regiones, inclusive** en el pasado lo impulsa el movimiento en movimiento separatista y ha hecho surgir en consecuencia infinidad de políticas nuevas, que no han encontrado un cauce diferente.

La descentralización se concibe por tanto como un elemento inherente a la modernización política y económica sin que esto implique un debilitamiento de las instituciones nacionales.

En aquellos países con larga experiencia a nivel local o municipal, se ha experimentado una paradoja histórica, fue necesario centralizar para lograr garantizar el proceso de descentralización.

Ejemplo claro, sin duda, son los esfuerzos de reordenación territorial y de las actividades económicas emprendidas por Francia. En este sentido en 1968 el general De Gaulle decía: "El proceso general de la evolución está llevando al país hacia una nueva forma de equilibrio. Los esfuerzos realizados durante siglos hacia la centralización, que fueron durante mucho tiempo necesarios para mantener la unidad nacional, no son un imperativo hoy en día. Por el contrario es la actividad **regional la que** ahora aparece como el sustento del futuro **poder** económico".

Desde el punto de vista del desarrollo regional la descentralización política es fundamental: el fortalecimiento de la capacidad de decisión libre y soberana de los estados y municipios es condición indispensable. En esta perspectiva **la descentralización** fortalece la división de competencia y coadyuva a una participación más efectiva de la comunidad.

En lo económico, el desarrollo regional debe abrir nuevos espacios que permitan movilizar con mayor eficiencia los recursos y la capacidad productiva, En cualquier caso la descentralización en el sentido de desarrollo regional e incluso político es **una tarea** impostergable; sobre todo si consideramos con Max Weber, que el estado moderno tiene una tendencia **inherente a su naturaleza** : la centralización.

En esa perspectiva , la descentralización debe constituir **el eje principal** de la política de desarrollo **regional, racionalizar** y coordinar **toda la estrategia** , de tal manera **que sea po-**

sible a la vez impulsar la descentralización y fortalecer a las entidades federativas.

La descentralización deberá llegar hasta el municipio, que es precisamente hacia esa célula de nuestro tejido social donde deben canalizarse los mayores esfuerzos políticos y económicos para lograr un verdadero proceso de redistribución de recursos y responsabilidades; pero sobre todo de la función central que se le asigna al municipio en la gestión del desarrollo económico y el fortalecimiento político y administrativo de sus estructuras.

Si bien existe en México toda una historia y tradición municipalista por parte del estado federativo, es sin duda a partir de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional cuando se perfilan más claramente los cambios inmediatos que supone la estrategia de fortalecimiento municipal a nivel nacional y dentro de la que dichas reformas resultan de la mayor importancia, tanto por lo que para los propios municipios supone impulsar sus finanzas y su capacidad de desarrollo, como por el impacto directo que su mejoramiento real implicaría en el cumplimiento de los principios esenciales de nuestro federalismo.

La posibilidad objetiva de que se avance en la descentralización política y administrativa, tiene que expresarse en la evidencia de un proceso de fortalecimiento municipal, según las **líneas** estratégicas básicas de la planeación nacional que lo enmarca, en una relación de cambios concordantes, donde uno al otro se influyen y delimitan **su alcance real**.

No es necesario recordar, finalmente, que la estrategia de fortalecimiento municipal es una premisa y eje central de la política regional y nacional en la planeación global del gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, y por lo tanto criterio también fundamental y marco para la promoción del desarrollo económico en el Estado de México.

Por otra parte, la gran importancia de la estrategia de las empresas paramunicipales en la entidad, es que además de todo lo que significó la instalación de más de 200 empresas dentro del territorio estatal, ha sido precisamente el haber definido al municipio como la unidad de planeación para la promoción del desarrollo económico regional, identificando así al municipio como aquella subdivisión del territorio de la entidad en la que se canalizan recursos, inversión y en **general la promoción económica para el desarrollo.**

Este acercamiento a la delimitación del ámbito municipal con el enfoque territorial de la planeación del desarrollo regional, permite contar con toda una estructuración y experiencia en la promoción del desarrollo económico que posibilita avanzar en este proceso sobre una base firme, hacia el fortalecimiento municipal, históricamente necesaria, políticamente impostergable y socialmente trascendental.

4.2. FUNDAMENTOS TEORICOS DEL DESARROLLO REGIONAL

La concepción del desarrollo regional que ha soportado las estrategias anteriores si bien está asentada en el Plan de Gobierno 1981-1987, al concebir a las regiones como zonas homogéneas para promover el desarrollo; en las condiciones actuales se requieren reformular, con algunos ajustes necesarios.

La historia de las teorías del desarrollo regional muestra que han ido cambiando, desde aquellas que buscaban la explicación regional en base a un solo factor, hasta las que incluyen en el análisis regional tanto a las variables geográficas como las económicas, así como las sociales y políticas, en una comprensión más integral del fenómeno.

En ese proceso se han identificado teorizaciones que por su grado de generalidad resultan clásicas, constituyendo paradigmas básicos para el análisis y la planificación del desarrollo regional.

Dentro de ellas destacan los trabajos de Perroux, de Boudeville y de Lipietz, con sus grandes aportaciones: el primero con su teoría de los polos de crecimiento o desarrollo; el segundo y su concepción del espacio como: a) Definido por su plan, b) Un campo de fuerzas, o c) Un agregado homogéneo, lo anterior dio lugar a la constitución de los tres tipos genéricos de región correspondientes: Región Plan o Programa, Región Polarizada y Región Homogénea; y el tercero con su propuesta de conceptualización del espacio a partir del proceso de formación y desarrollo del capital en el territorio.

Desde luego que el avance teórico en los estudios regionales ha sido importante en los últimos años, aportando cúmulos de conocimientos y sistematizaciones; pero sobre todo en los enfoques macroeconómicos y microeconómicos del

desarrollo y la planificación regional; integrándose además la participación social como criterio central en la planificación del desarrollo.

Ahora bien, la base teórica deberá ser pertinente, adecuada para las condiciones específicas de los hechos donde se busca incidir, de tal manera que resulte en un marco explicativo de éstos, como paso previo a la acción de promoción. Por ello, y considerando que se trata de un esquema teórico conceptual para la planeación económica, puede avanzarse un planteamiento inicial, como acercamiento al objeto de estudio.

En tal perspectiva, es importante integrar cuatro aspectos en la delimitación:

- a) El concepto de la Región Plan;
- b) Los rasgos de la Región Económica;
- c) Las variables sociales y políticas, y
- d) Las líneas teóricas y de análisis regional correspondientes a la década de los noventa.

En seguida, se intenta argumentar el por qué de este planteamiento.

a) LA REGION PLAN O PROGRAMA

La aproximación a la definición de una región en términos de espacio para la planeación es imprescindible, ya que se establece en función de ciertos criterios y objetivos de política económica, con miras a lograr el máximo de política económica, con miras a lograr el máximo de eficiencia en la implantación de estrategias y programas. De ahí que su demarcación sea completamente arbitraria, ya que lo principal es lograr coherencia administrativa, o bien congruencia entre el área de incidencia y la estructura administrativa institucional capacitada para realizar los planes.

En este sentido, su éxito depende en gran medida de la propia división político-administrativa en que se basa, en este caso a nivel municipal.

La principal interrogante, sin embargo, que es necesario plantear en relación con ellas, es: ¿Constituyen las unidades político-administrativas, como los municipios cada uno por sí una región económica, y en conjunto sistemas económicos regionales?

b) LOS RASGOS DE LA REGION ECONOMICA

Por ello el concepto de Región Económica tiene que incluirse en el marco conceptual, ya que nos permitirá determinar con precisión aquellos factores indicativos de capacidades productivas, y en general de las condiciones de los procesos económicos en su expresión territorial.

Así, cobran importancia los análisis de flujo de capital y de mercancías; las redes mercantiles y comerciales, y en conjunto la estructuración funcional de los centros de producción y los de distribución de bienes y servicios, en una determinada configuración dinámica.

c) LAS VARIABLES SOCIALES

En el encuadre teórico y conceptual, no pueden estar ausentes los factores sociales y políticos, no sólo porque precisamente con su inclusión al estudio regional se incorporan los determinantes fundamentales de la dinámica regional.

Dentro de los principales aspectos, los indicadores de nivel de vida de la población (ingreso, vivienda, educación, salud y otros) deberán correlacionarse con la pertenencia a los distintos estratos sociales.

d) LAS TENDENCIAS EN LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO REGIONAL EN LOS NOVENTA

En la perspectiva de los cambios económicos y políticos del fin de la década de los ochenta, y principios de los años noventa, cuatro importantes tendencias se presentan con mayor grado de funcionalidad.

La descentralización,
La modernización industrial,
La democratización, y
La desregulación estatal.

En conjunto, los planteamientos centrales de estos enfoques, se integran en una concepción opcional, para promover el desarrollo regional.

4.3. ESTRATEGIA PARA LA PROMOCION ECONOMICA REGIONAL

Para planear una acción acorde tanto con los lineamientos nacionales como los estatales en materia de las nuevas estrategias para impulsar el desarrollo regional, es necesario, en primer lugar definir con la mayor precisión posible la estrategia del desarrollo regional que se propone seguir.

Definir la estrategia supone decidir la vía de acción más adecuada y viable, de tal manera que guarde correspondencia con los grandes objetivos del desarrollo regional; y a partir de ella se puedan diseñar programas y proyectos específicos para la promoción del desarrollo.

A esta estrategia se incorporan los resultados importantes de la experiencia de los fondos de desarrollo regional en la promoción de las empresas paramunicipales, así la concepción actual; de la función del estado en la promoción económica queda inmersa a las nuevas condiciones de la economía nacional y su tendencia, promoviendo las actividades económicas en esa perspectiva.

Desde luego que la estrategia del desarrollo regional provee un lugar preponderante a la participación **de los agentes** económicos de tal manera que estén presentes sus intereses en la responsabilidad compartida de actuar activamente en el desarrollo regional.

A continuación, se expone con mayor detalle la fundamentación de una posible estrategia de desarrollo regional a partir del nivel microregional, congruente con el contexto socioeconómico estatal, y con el marco político y legal del fortalecimiento al municipio.

SITUACION ACTUAL DE LA ESTRATEGIA REGIONAL

A ocho años del inicio de la estrategia, en conjunto a las **empresas paramunicipales** arrojaron un saldo positivo, tanto porque cumplieron con sus objetivos **al ser** detonadores del desarrollo económico regional como por el hecho de que **significaron proyectos de inversión** económica y social que tanto por su localización como por el empleo de fuerza de trabajo **de las propias regiones**, posibilitaron el desarrollo de actividades productivas, la difusión tecnológica y el desarrollo importante de la capacidad empresarial a nivel local.

Los programas regionales estuvieron vinculados a la problemática social y económica así como a las vocaciones y la especialización productiva de cada territorio particular, en las distintas regiones del Estado de México.

En las nuevas condiciones para la promoción del desarrollo existe la necesidad de que el estado participe activamente en la promoción del desarrollo económico regional, a partir básicamente de que la inversión incida en el mejoramiento económico y social de la población mediante la operación de empresas productivas que utilicen los recursos disponibles de las regiones y fomentar que los particulares participen con los ayuntamientos en la creación de empresas que presten servicios públicos.

Lo anterior deberá instrumentarse a partir de las microregiones, si bien el concepto de microregión no cuenta con una gran elaboración teórica por parte de los investigadores del desarrollo regional, sí es un término útil para ciertas tareas específicas dentro de la promoción económica.

Asimismo, no existe un acuerdo en lo relativo al ámbito territorial ni social de una microregión. Para algunos es equivalente a una localidad específica; en tanto que para otros una microregión abarca el ámbito de un municipio.

Sin embargo, su importancia radica: como un concepto operativo, presenta una serie de ventajas que lo hacen viable en el diseño de una estrategia regional; entre las que destacan:

-- Por un lado permite un mayor acercamiento al análisis de la estructura interna de una región, tanto para la identificación de sus distintas zonas y puntos centrales, como para la comprensión de su dinámica y potencialidades productivas.

-- La microregión, en el actual ámbito regional integrado por un conjunto de municipios, podría tanto referirse al caso de un solo municipio o de varios, permitiendo una mayor flexibilidad en cuanto a representar no tanto delimitaciones estrictas, sino más bien buscando ser la expresión de fenómenos o procesos económicos y sociales en determinadas localizaciones territoriales.

Considerar a la microregión como unidad hace factible continuar el avance logrado en la política de desarrollo regional estatal, en tanto respeta las actuales ocho regiones económicas en que se ha dividido a la entidad, a la vez que adecúa la estrategia a las nuevas condiciones; pero sin de-

jar de establecer lineamientos fundamentales para orientar el desarrollo económico y social.

- También en lo relativo a la ejecución de la planeación, resulta positivo pensar en el ámbito de las microregiones, ya que por tratarse de divisiones específicas para efectos de instrumentar acciones de cambio hacia el desarrollo, **permiten lograr una mayor congruencia entre el planteamiento y la realización de las actividades**, partiendo de que éstas quedaran claramente concebidas, y suficientemente controladas en cuanto a su implantación.

- Complementariamente, se tendrán mejores condiciones **para motivar la participación social en la planeación, sin generar** figuras intermedias entre el ámbito municipal y el regional, haciendo que la población organizada a nivel municipal, **tenga acceso real al progreso** de cambio, debido precisamente al acercamiento de la población con las autoridades correspondientes, como posibilidad de corresponsabilidad en **las acciones**.

Ante los límites reales que toda política de desarrollo regional tiene en su propia concepción, en los países como México que están construyendo su propio perfil de desarrollo, lo más indicado es que los esfuerzos por parte del estado **en materia de inversión pública y privada se orienten al fortalecimiento económico de microregiones y municipios** donde se ubican, a la vez que se definen ámbitos más precisos para incidir mediante la inversión productiva en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

4.4. LA INVERSION Y EL DESARROLLO REGIONAL

En el actual contexto de una economía más abierta, en que se busca por todos medios atraer a los inversionistas privados, **nacionales** o extranjeros, la confianza y la seguridad, así como la rentabilidad constituyen los principales factores de la fuerte competencia para atraer capitales a los países o **a determinadas regiones**.

En estas condiciones la inversión pública e infraestructura históricamente han contribuido a crear las condiciones para inducir la inversión y la implantación de actividades productivas a través fundamentalmente de empresas privadas.

Sin embargo con frecuencia una vez creada la infraestructura básica y el equipamiento de parques industriales, el

sector público ha adoptado una actitud pasiva, esperando que los inversionistas privados sean automáticamente atraídos. Las experiencias recientes desmienten ese automatismo y demuestran que es necesario crear las condiciones favorables para ser posible que se materialicen los efectos requeridos y ello se logra mediante la concertación entre los sectores.

La promoción en este sentido, como trabajo de divulgación entre los posibles inversionistas debe adoptar una forma agresiva entre los que destaca sobre todo la realización de estudios de viabilidad, la identificación de oportunidades **locales** de inversión y sobre todo la "venta— de los proyectos **al sector empresarial.**

En relación a los aspectos de orden institucional u organizativo el programa regional, debe encuadrarse dentro de las políticas macroeconómicas nacionales aunque debe ser **ejecutado** regionalmente. Lo anterior presenta como ventajas, el que permite una coordinación entre los objetivos regionales, sectoriales y los globales de la economía y hacen posible **descentralizar las decisiones** con respecto a la ejecución del programa.

Así, la política de desarrollo regional deberá circunscribirse en la política de asignación selectiva que actualmente tiene el gobierno federal, para canalizar recursos destinados a proporcionar apoyo técnico y crediticio a las actividades productivas, lo cual hace el gobierno a través del sistema de Fideicomisos de Fomento Económico,, establecido en diversas instituciones nacionales de crédito. Es necesario subrayar que la mayoría de ellos tienen cobertura nacional, ya que operan a través del sistema bancario el cual cuenta con una amplia red de sucursales en todo el país.

La canalización selectiva del crédito a través de los fideicomisos permite la regionalización de los recursos y favorece la desconcentración de las actividades productivas. Aunque no todos los fondos nacionales de fomento regionalizan al país a través de tasas diferenciales de interés y de incentivos fiscales, existe una política implícita para impulsar la descentralización y los nuevos polos de desarrollo, mediante las decisiones de los respectivos comités técnicos, quienes dan mayor flexibilidad para el aprovechamiento de las potencialidades regionales.

Los fideicomisos federales sectoriales se especializan en apoyar las actividades agropecuarias , industriales, obras públicas y sociales , el turismo , la vivienda de interés social y el consumo de los trabajadores.

Para el Estado de México , se han definido incentivos fiscales que permitan fomentar el empleo y la inversión en actividades industriales prioritarias para promover la reubicación industrial.

Estableciéndose las siguientes zonas fiscales:

Zona II como área de máxima prioridad estatal, Zona III-B como área de consolidación , Zona III de crecimiento controlado y los parques y zonas industriales incorporados a la Zona III-B. Los estímulos fiscales varían de acuerdo con la zona , el tamaño de la empresa así como con la maquinaria y el equipo.

Por su parte el gobierno del estado promueve a través del Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales — FIDEPAR — , los siguientes : Exportec , San Antonio Buenavista ubicados en Toluca, El Cerrillo en Lerma, San Antonio la Isla, Atlacomulco y Jilotepec, y cuenta con reservas territoriales en Huehuetoca , El Oro. Otros parques industriales que se están impulsando son: El Coecillo, Lerma, Ocoyoacac, Chapultepec , Tenancingo , El Yucón, Jocotilán, Tenango del Valle , Toluca y Santiago Tianguistenco.

Así, la política de inversiones para el desarrollo regional, se encuentran estrictamente ligadas con las políticas federales , y de apoyo a la modernización de la economía, la cual concibe a la microempresa y a la pequeña empresa como piedra angular del desarrollo regional, por sus bondades para aprovechar los insumos locales , arraigar la mano de obra y atender las necesidades de los mercados regionales, además de su capacidad de adaptación y apoyo al desarrollo regional.

La actual definición de las empresas industriales por su tamaño.

	PERSONAL	VENTAS NETAS AL AÑO
MICROINDUSTRIA	HASTA 15	HASTA 110 VECES SM DE LA ZONA GEOGRAFICA "A"
INDUSTRIA PEQUEÑA	HASTA 100	HASTA 1115 VECES SM DE LA ZONA GEOGRAFICA "A"
INDUSTRIA MEDIANA	HASTA 250	HASTA 2010 VECES SM DE LA ZONA GEOGRAFICA "A"

En este contexto y de acuerdo con las políticas del Plan de Desarrollo del Estado 1990-1993, las acciones para promover la actividad económica en las regiones, por parte de la administración pública del estado, se basan en los cuatro programas integrados de inversión pública, que son: el Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Marginadas, el Programa Estatal de Etnodesarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Rural y el Programa Estatal de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo, los cuales son de gran importancia por su impacto regional.

Estableciendo como necesaria la participación eficiente de los sectores productivos, el mejoramiento de la infraestructura económica y social, la organización de los productores, el fomento de la industria privada, la modernización tecnológica del aparato productivo y una atención especial, y prioritaria a la modernización del campo.

En tal sentido en el ámbito estatal se está buscando racionalizar los recursos, consolidando al mismo tiempo los logros alcanzados en materia de desarrollo regional, para lo cual se ha diseñado una estrategia de desincorporación que tiende a fomentar en mayor medida la participación de los sectores privado y social en las actividades económicas de las diversas regiones.

4.5. PROCESO DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS PROMOTORAS DEL DESARROLLO REGIONAL

Con el propósito de optimizar los recursos económicos del gobierno estatal, así como aplicar racionalmente el gasto público el ejecutivo del estado emitió el 30 de enero de 1990 en la Gaceta de Gobierno el acuerdo por el que se dis-

pone las políticas referentes a la desincorporación o reestructuración del sector paraestatal, representado por los organismos auxiliares y fideicomisos del estado.

Para la desincorporación del sector paraestatal y en el caso específico de los Fondos de Fomento Económico Regional se adoptaron las formas de disolución, liquidación, extinción, fusión, y transferencia, aplicándose tales modalidades en el caso de que dichos organismos hayan cumplido o sean materialmente imposible cumplir con su cometido; se haya extinguido el término pactado de su existencia o su funcionamiento no sea conveniente desde el punto de vista de la economía **estatal** o del interés público.

Para lograr tal fin, el ejecutivo del estado mediante el acuerdo **antes** mencionado estableció que la Secretaría de la Contraloría se encargara de instrumentar las acciones necesarias en el proceso de desincorporación y reestructuración de los organismos auxiliares y fideicomisos en que participa el Gobierno del Estado, quedando incluidos por lo tanto los **Fondos de Fomento Económico Regional**.

En la instrumentación del proceso de desincorporación, el ejecutivo del estado dispuso además que se contara con **el concurso de los titulares de las Secretarías de Finanzas y Planeación, Administración y de la Contraloría** mediante la **creación del grupo gasto-financiamiento, al que tendría entre otras funciones la de proponer al ejecutivo del estado la forma en que se desincorporarían cada una de las empresas.** Además se debe someter a consideración del Comité Técnico de cada Comité la propuesta de desincorporación.

El ejercicio de las funciones para las que fue creado el grupo **gasto financiamiento** en el mes de febrero del año en curso, después de haber evaluado la situación financiera, comercial y social de cada empresa, y atender además las opciones en estrategia de desincorporación de venta, liquidación, transferencia o permanencia, acordó en principio lo concerniente a la opción más viable para cada una de ellas.

En apoyo a la decisión del ejecutivo se desincorporaron las empresas promotoras del desarrollo regional y de la opción emitida por el grupo gasto financiamiento, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México dio a conocer el instructivo No. 1 del Programa de Desincorporación, en el que establece la normatividad que deberá obser-

vase en cada una de las diferentes modalidades que contempla dicho proceso.

Actualmente existen **109 empresas sujetas al proceso** de desincorporación de las cuales 46 serán vendidas, 47 liquidadas, 13 transferidas y 3 permanecen por el momento no definida su situación.

Las 109 empresas se encuentran ubicadas **en 58 municipios** del estado, en donde realizan su pago **de impuestos** y derechos, con una derrama salarial **mensual promedio de 587 millones de pesos**, estando ala fecha **58 empresas operando**, 2 se encuentran en preoperación y 49 tienen **suspendidas** sus actividades.

Al 30 de noviembre de 1989 los ocho **fondos tenían una** inversión actualizada mediante índices nacionales **de precios** al consumidor de alrededor de 50,247 millones **de pesos**, ocupando el mayor porcentaje de inversión **la rama industrial** con el 36%, seguida de **la agropecuaria** con el 27.6%, comercial el 14.8%, servicios **diferentes** de los públicos 10.6%, silvícola 4%, turística **3.7%**, **extractiva y pesquera** con el 2.9% y 0.01% respectivamente.

De esta misma aportación actualizada, **corresponde el 25.3%** a FOMEC Toluca, 7.7% a Zumpango, 14.3% a Texcoco, 1.5% a Tejupilco, 16% a Atlacomulco, **11% a Coatepec Harinas**, 7.2% a Valle de Bravo y 17% a Jilotepec.

Como resultado del proceso **de desincorporación**, se estima recuperar alrededor de **20 mil millones de pesos** por concepto de las ventas de las empresas.

Derivado de **las estrategias** de desincorporación, **se tiene** que el fondo que mayor **número de empresas** por vender corresponde a Coatepec **Harinas** con 13, **y al fondo que más** empresas le corresponde liquidar es Zumpango con 13 y además que el total de empresas por vender es de 46 y por liquidar 47.

Durante el **mes de mayo del año en curso se han llevado** a cabo por cada uno de los fondos **las sesiones** de Comité Técnico en las que se validaron y adecuaron **a las circunstancias** las **estrategias** de desincorporación propuestas por el grupo gasto financiamiento, **teniendo en tales circunstancias** debidamente **avaladas las decisiones a seguir para cada empresa**.

Con los lineamientos y acciones señaladas la participación estatal se orientará básicamente hacia los siguientes propósitos:

- Desincorporar las empresas promotoras del desarrollo regional **en las cuales** ya no se requiere la participación del Fondo de Desarrollo Regional.
- **Fomento de corredores económicos regionales con enfoque integral en materia de servicios e infraestructura.**
- Impulsar la modernización en el medio rural, a fin de frenar la emigración rural-urbana causa de las grandes concentraciones.
- **Fortalecer la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales.**
- **Complementar la actividad económica agropecuaria mediante esquemas de comercialización y transformación de la producción local y regional.**
- **Participar selectivamente en forma minoritaria y temporal en proyectos productivos viables**, que propicien el desarrollo económico regional y aporten a la generación del producto y del empleo.
- **Apoyar la constitución de empresas que participen de manera importante en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios.**
- **Apoyar regionalmente la descentralización de las actividades productivas.**
- **Formular programas de asesoría financiera, técnica y administrativa para las empresas** que impulsan el desarrollo regional.
- **Elaboración de estudios por región, sectores y ramas de actividad económica para detectar con precisión las posibilidades reales de inversión.**
- **Elaboración y formulación de proyectos de inversión viables acordes con la vocación de las regiones.**
- **Gestionar y avalar en su caso ante la Banca de Desarrollo, proyectos productivos rentables** que aporten el producto **y generen** empleo.
- **Concertar con los diversos sectores sociales la elaboración de proyectos de inversión útiles y productivos.**
- **Promover la participación de los inversionistas**, en la prestación de servicios públicos municipales y en obras de infraestructura y equipamiento.

BIBLIOGRAFIA

- **Programa de Desarrollo Regional. Memoria 1981-1987**, Gobierno del Estado de México, 1988.

-- Perroux, F. "**Consideraciones en Torno a la Noción de Polos de Crecimiento**", en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Volumen II, No. 3-4. Caracas, 1963.

Kuklinsky, A. **Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales**, México, F.C.E., 1985.

-- Lipietz, A. **El Capital y su Espacio**, México, Siglo XXI, 1976.

Bassols, B.A. **México, Formación de Regiones Económicas**, México, UNAM, 1979.

- Mizrahi, S.R., Planificación Microregional: "**Un Enfoque Para Orientar Soluciones**", en Revista Interamericana de Planificación, México. Núm. 61, julio de 1982, pp. 32-45.

-- **Diario Oficial de la Federación**, México, Gobierno Federal, 18 de mayo de 1989.

— **Plan de Desarrollo del Estado de México 1990 - 1993**. Gobierno del Estado de México, 1990.

— **Gaceta de Gobierno**. Núm. 21. 30 de enero de 1990. Gobierno del Estado de México.

Pichardo Pagaza, Ignacio "**Las Nuevas Perspectivas de la Administración Pública**". Toluca, Méx., diciembre 1989.

RESEÑAS DE LIBROS

Posse Fragoso, Juan Luis,

"TEORIA DE LA ADMINISTRACION DE PROYECTOS"

IAPEM-AFMAP, 1989, 133 p.

Por Refugio González Valdez

La crisis tanto económica como social en que se encuentra sumergido el mundo actual, y particularmente nuestro país, podría significar el escepticismo en torno a la efectividad de los proyectos. Después de todo, muchos de ellos no lograron el objetivo propuesto, es decir, satisfacer necesidades de la población --se dirá-. Sin embargo debemos considerar que en el éxito o fracaso de los proyectos inciden múltiples factores y de diversa naturaleza y no únicamente de carácter metodológico, como podría pensarse. Por ejemplo, un cambio tecnológico importante puede, por falta de imprevisibilidad, transformar un proyecto rentable en un proyecto fracasado y cuanto más acentuado sea el cambio que se produzca, en mayor grado va a afectar el proyecto. Lo mismo puede decirse de los cambios en el contexto político que también pueden generar profundas transformaciones cualitativas y cuantitativas en la generación de los proyectos o en la ejecución de alguno de ellos.

Teoría de la Administración de Proyectos tiene como objetivo fundamental -así lo expresa su propio autor- resolver el problema de la inexistencia de una terminología común en esta rama del conocimiento, así, propone los conceptos teóricos fundamentales de esta disciplina, descubriendo su objeto y sujeto de estudio para derivar de éstos sus principales métodos. La obra se estructura en cuatro unidades. En la primera se establecen las concepciones teóricas que cons-

tituyen a la Administración de Proyectos como una disciplina con un campo de estudio propio y específico; así como sus elementos, características, etapas y clasificación de los proyectos. En la segunda unidad se analizan los principales elementos de un microproyecto y se muestra la aplicación de los instrumentos técnicos en la planeación, programación y control de proyectos. En la tercera unidad se estudia la importancia y las relaciones de los proyectos con el desarrollo económico y social; así como el contenido de los macroproyectos y sus vínculos con el proceso de toma de decisiones. Finalmente, la cuarta unidad proporciona los elementos necesarios para calificar y seleccionar un proyecto.

La Administración de Proyectos, como ahora la conocemos, es una disciplina relativamente nueva, aun cuando la realización de proyectos puede apreciarse en civilizaciones antiguas. Pero es hasta los años cincuenta cuando pueden ubicarse los inicios de la Administración de Proyectos, cuando se crean las primeras bases técnicas de esta disciplina; el PERT (Program Evaluation and Review Technique) y el CPM (Critica) Path Method), o modelo del camino crítico.

Para el autor, el proyecto se define como un conjunto de actividades interdependientes e interrelacionadas que utilizan recursos humanos, materiales, financieros y naturales; sobre los cuales se imponen ciertas limitaciones o restricciones y cuyo propósito final es satisfacer necesidades humanas.

A partir de esta definición se pueden inferir sus elementos básicos: a) las actividades, es decir, el conjunto de operaciones que deben realizarse para cumplir con los objetivos y metas asignados al proyecto; b) los recursos, que son un conjunto **de elementos** que sirven de apoyo **para realizar** las actividades específicas del proyecto que permitan la resolución de problemas; c) las necesidades del proyecto, que se refieren al conjunto de bienes y servicios buscados por el hombre que satisfagan sus requerimientos de vida y, d) las limitaciones, entendidas como las condiciones **impuestas que** restringen interna y externamente la realización del proyecto.

Haciendo uso de los proyectos, los organismos del Estado e incluso empresas privadas identifican actividades viables en qué invertir los escasos recursos de la nación, aumentar el número y la diversidad de los bienes y servicios, definir la organización tecnológica para transformar las ma-

terias primas en productos útiles a la sociedad, establecer la infraestructura física requerida para ampliar el intercambio económico entre organizaciones y regiones geográficas. Por ello la Administración de Proyectos constituye la principal preocupación de las organizaciones públicas y privadas.

¿Qué es la Administración de Proyectos? La Administración de Proyectos se define como el conjunto de técnicas y herramientas de planeación que permiten obtener de los **escasos** recursos de cualquier organización (materiales, financieros, humanos, etc.), el máximo aprovechamiento. El objetivo final es la satisfacción de necesidades humanas que se generan dentro de cualquier forma de organización social

Múltiples factores y de diferente naturaleza obstaculizan los proyectos. Un problema central se refiere a la falta de capacidad administrativa, definida como la idoneidad para planear y ejecutar un programa de acción específico; métodos y procedimientos administrativos inadecuados; estructuras organizacionales mal definidas; falta de coordinación; fallas en la definición de los trabajos, la planificación del presupuesto, la ejecución del proyecto, la medición de sus resultados, el pronóstico de los flujos de fondos, etc. La enumeración de estos problemas sirve para subrayar la necesidad de que se utilicen procedimientos administrativos nuevos y más eficaces, si se quiere que los proyectos tengan un efecto mayor en la mejora de las condiciones sociales y económicas de nuestro país.

La Administración de Proyectos, como una rama de la Administración se compone de una serie de etapas lógicas e interrelacionadas, mismas que corresponden plenamente al proceso administrativo. A continuación y en forma genérica se describe cada una de ellas.

PLANEACION: Es la etapa más importante de la Administración de Proyectos ya que en ella se establecen los objetivos y metas de los proyectos, asimismo los medios necesarios para llevarlos a cabo. Es menester señalar la dificultad de predecir con exactitud el futuro, por lo que las estimaciones siempre diferirán de lo planeado, haciéndose necesaria una administración hábil, capaz de responder a contratiempos tan pronto como sea posible.

ORGANIZACION: La organización del proyecto consiste en la determinación y el agrupamiento de las acciones interdependientes e interrelaciones necesarias para alcanzar los ob-

jetivos del proyecto. No existe una sola estructura organizativa perfecta **para** la Administración de Proyectos, por lo que **la selección** final dependerá de la ponderación de las ventajas y desventajas de las diferentes estructuras, de la naturaleza de los trabajos, **de las necesidades** de la organización y del medio ambiente del proyecto.

INTEGRACION: Es la etapa de la Administración de Proyectos que permite suministrar los recursos humanos, **materiales**, financieros y de información a cada una de las **operaciones que integran el** proyecto, en las mejores condiciones de calidad, costo y oportunidad de tal forma que se asegure el logro del objetivo preestablecido.

DIRECCION: Se refiere a la delimitación precisa de la responsabilidad y autoridad de cada una de las unidades **administrativas que participan** en el proyecto.

La figura central en la Administración de Proyectos es el director — **o gerente** o administrador, según se prefiera-. Su **tarea es ejecutar**, dentro de un plazo y costos previstos, un proyecto a fin de crear un producto final, que puede adquirir la forma de bienes o servicios. Por lo tanto, el director del proyecto **debe ser** una persona de cualidades polivalentes. A sus conocimientos técnicos debe unir una gran capacidad de organización y una buena dosis de creatividad personal y capacidad de liderazgo.

CONTROL: Básicamente el control en la Administración de Proyectos se orienta a la medición de resultados de cada actividad, **a evaluar** los resultados obtenidos comparándolos con los objetivos y metas planeados y, en caso de errores, **sugerir** y adoptar las medidas correctivas a fin de alcanzar el objetivo propuesto.

Siguiendo el orden de exposición, a continuación se estudian diferentes aspectos de los microproyectos. El microproyecto puede definirse como un conjunto de actividades que tienden a racionalizar la asignación de recursos escasos dentro de una institución para satisfacer sus necesidades básicas, que pueden ser individuales o colectivas.

Como elementos **esenciales** del microproyecto, podemos destacar los siguientes:

Objetivos y metas del Proyecto. Fundamentalmente éstos se orientan a la producción de un bien y/o servicio que satisfaga ciertas necesidades humanas, que es la razón de la ejecución de algún proyecto.

Justificación. Aquí se expresan las razones principales sobre la conveniencia de emplear escasos recursos (económicos, materiales, humanos, etc.), en un proyecto determinado.

Programa de Actividades. La pretensión del proyecto es racionalizar la asignación de recursos, por ello las actividades deben realizarse secuencialmente. En la programación de las actividades se emplean herramientas técnicas, tales como el PERT, CPM y Gráficos de GANTT.

Descripción sumaria del Proyecto. En este concepto se incluye en forma global el volumen total de recursos requeridos en la realización del proyecto. Tal presentación sumaria proporciona a los ejecutivos de más alto rango que tomen decisiones sobre su realización la oportunidad de formarse una idea precisa aunque sintética, de los elementos fundamentales del proyecto.

Razones de espacio nos impiden hacer una descripción detallada sobre la forma de instrumentar el PERT, el CPM y el gráfico de GANTT por lo que únicamente destacamos sus características importantes.

El gráfico de GANTT se presta para la programación de actividades de la más variada especie y desde su creación ha sido un instrumento sumamente adaptable y de uso universal dada su fácil construcción, empleándose en la distribución de actividades, seguimiento de la marcha de actividades y el control de cargas de trabajo.

Para la planificación de actividades relativamente simples, el gráfico de GANTT representa un instrumento de bajo costo y extrema simplicidad. En su utilización para proyectos complejos, sus limitaciones son bastante serias, y fueron éstas las que llevaron a ensayos que dieron como resultado el desarrollo del CPM, el PERT y otras técnicas.

El PERT y el CPM son técnicas especialmente útiles para las actividades de planificación, programación y control y la única diferencia entre ellas radica en el hecho de que mientras el CPM utiliza una única estimativa de tiempo, el PERT usa tres: el optimista -suponiendo que todo se realice lo mejor posible-; el segundo, el normal y el tercero, el pesimista, imaginándose **aquí que numerosos errores** serán cometidos.

Por la semejanza de ambas técnicas se complementan mutuamente y es frecuente su utilización integrada **bajo las siglas** de PERT/CPM.

El PERT/CPM es **igualmente** aplicable en los grandes y complejos proyectos como en los pequeños y simples. En el primer caso se hace imprescindible el uso de computadoras, no sólo para el cálculo inicial de la red, sino para el procesamiento de los relativos de acompañamiento y la manipulación de **la enorme masa** de información resultante. La utilidad del sistema consiste en que relaciona simultáneamente tres factores: tiempo, recursos y tecnología.

El desarrollo del hombre en sociedad ha significado que éste busque fórmulas que le permitan abarcar un contexto complejo de requerimientos materiales, sociales, culturales, políticos, etc., lo que hace necesario abordar el problema del desarrollo en toda su extensión. Así, los programas sectoriales **o regionales** que surjan de la planificación del **desarrollo**, y posteriormente los proyectos que lo hacen posible, quedan indisolublemente relacionados con el quehacer humano y sus requerimientos. Los proyectos no pueden entenderse como un objetivo en sí mismo, sino como un medio **para alcanzar los** objetivos generales sobre los cuales se elaboraron el plan de **desarrollo** y los programas sectoriales.

En este sentido la Administración de Proyectos representa un conjunto de técnicas que nos permiten aplicar los instrumentos idóneos en la preparación de programas orientados a alcanzar **el desarrollo** integral de un país y que abarcan un grupo de proyectos homogéneos que se encuentran **ligados espacial** o sectorialmente.

El estudio de proyectos **es más** complejo de lo que parece. La necesidad de trabajos multidisciplinarios y la amplitud de interrelaciones entre sus resultados manifiestan la complejidad **del análisis**, al mismo tiempo que explican su importancia. El mismo estudio, cualquiera que sea la profundidad **con la que se** analice, distingue dos grandes **etapas**: la de la preparación y la de evaluación. La etapa de preparación (estudios de mercado, técnico, de organización y financiero) tiene por objeto definir todas las características que tengan algún grado de efecto en el flujo de ingresos y egresos de fondos del proyecto. La etapa de evaluación, con metodologías muy definidas, busca determinar la rentabilidad de la inversión en el proyecto.

ESTUDIO DE MERCADO: Este abarca la investigación **de algunas variables sociales** y económicas que condicionan el proyecto tales como: la demanda, es decir, identificación de la necesidad de los bienes o servicios **que se busca producir**; la oferta, que se relaciona con las formas actuales en que estas demandas serán atendidas por la oferta actual o futura; los precios que tiene que ver con **las distintas modalidades** que toma el pago de esos bienes **o servicios, sea a través de precios, tarifas o subsidios**; la comercialización, que debe señalar las formas específicas de elementos intermedios que se han previsto para que el producto **terminado** llegue hasta los demandantes.

ESTUDIO TECNICO: Este tiene por objeto proveer información para cuantificar el monto de las inversiones y costo de operación pertinentes a esta área. Incluye, por **una parte**, el análisis de elementos tales como el tamaño del proyecto, el proceso de producción y su localización. Por otra parte, el **análisis** de elementos complementarios que describen las obras físicas necesarias, la organización para la producción y el calendario de realización del proyecto.

Fundamentalmente el estudio técnico no sólo va a demostrar su viabilidad técnica sino también mostrar **cual es la alternativa técnica** que mejor se ajuste a los criterios de optimización que corresponde fijar al proyecto.

ESTUDIO FINANCIERO: Utiliza informaciones **obtenidas** en el estudio de mercado y en el estudio técnico, comprende la inversión, la proyección de los ingresos y de los gastos y las formas de financiamiento que se prevén para todo el período de su ejecución y de su operación. Respecto de las fuentes de financiamiento con que se podría desarrollar el proyecto, desde el punto de vista cualitativo deberá estudiarse **las condiciones** exigidas para el financiamiento, **las barreras que** habrán de superarse, las garantías requeridas, etc. Desde el punto de vista cuantitativo, **deberá analizarse las** tasas de interés, el plazo, la forma de amortización, etc. Este estudio es muy importante porque va **a permitir tomar la decisión final** sobre la realización del proyecto.

ESTUDIO ADMINISTRATIVO: No se analiza en el texto que reseñamos, sin embargo nos parece importante en el logro de **los objetivos** del proyecto al proponer la organización y procedimientos administrativos adecuados. Dado que cada proyecto **presenta** características propias y normalmente úni-

cas, es necesario definir una estructura organizativa acorde a su situación particular. Tal estructura es fundamental para definir las necesidades de personal calificado para la administración y, por lo tanto, **estirar con** mayor precisión los costos indirectos de la mano de obra ejecutiva.

La evaluación de proyectos proporciona una información abundante y útil, sin embargo su rápida expansión ha ido acompañada de confusiones sobre los fines, métodos, arreglos organizativos e incluso sobre su terminología. Para nuestros fines, la evaluación del proyecto se define como un análisis retrospectivo para comprobar si se han alcanzado los objetivos previstos y para determinar cómo y por qué se lograron o no. Por lo tanto, la evaluación del proyecto se ocupa de los resultados obtenidos.

La evaluación de proyectos tiene varios fines: a) como elemento integrante de la administración de proyectos, la evaluación se ocupa de su rendimiento o eficacia e incluirá evaluaciones periódicas realizadas con regularidad para, en su caso, modificar el diseño y mejorar la ejecución del proyecto; b) como dispositivo para mejorar la asignación de recursos y la administración del proyecto, la evaluación versará sobre el impacto y consistirá principalmente en estudios selectivos, profundos y a posteriori del efecto del proyecto en las metas fijadas para el desarrollo; c) como medio de formular la política, la evaluación trata del examen retrospectivo de las cuestiones del proyecto.

Diferentes formas y tipos de evaluación son utilizadas: **la evaluación formativa**, se usa cuando no se puede definir con facilidad en términos precisos y explícitos el propósito del proyecto y cuando la estrategia para alcanzar ese objetivo se comprende todavía menos; **la evaluación de avance**, se usa cuando el objetivo está definido con toda claridad y se tiene confianza en la estrategia para alcanzarlo; el modelo de **evaluación con meta buscada**, se usa cuando el proyecto o programa tiene un objetivo único y predominante; el modelo de **evaluación por sistemas**, se utiliza para establecer o reforzar instituciones y cuando se trata de proyectos y programas complejos con objetivos múltiples.

Para concluir **señalamos** que "Teoría de la Administración de Proyectos" no es un manual capaz de resolver casi cualquier problema asociado con el proyecto, sino que su utilidad radica en la entrega de conceptos, métodos y técnicas

tendientes a fomentar la búsqueda de soluciones **inteligentes** en los procesos que concluyen en la cristalización de proyectos que satisfagan necesidades humanas.

Con el estudio del texto el lector aprenderá mucho sobre el funcionamiento de los proyectos, de los procedimientos, métodos y técnicas que pueden **utilizarse en su preparación y evaluación**. Ciertamente no quedará capacitado para dominarlos totalmente, aunque sí podrá apreciar las dificultades y el compromiso que representan los problemas vinculados a los proyectos. La preparación y evaluación de proyectos no puede aprenderse por simple lectura y observación, hay que trabajarla. "Teoría de la Administración de Proyectos" proporciona las herramientas **básicas** para ello.

Apolinar Mena Vargas, Coordinador General del Estudio;
Santiago G. Velasco Monroy, Consultor,

**"LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO.
ANGULO DE INTERPRETACION CUANTIFICABLE"**

G.E.M.-INAP-IAPEM. México, 1989, 139 pp.

Por José Luis **Albarrán Cruz**

"La Magnitud y la Integración de la Administración Pública en el Estado de México" es un estudio que aborda el tamaño y la composición de las dependencias y de las entidades que integran al Gobierno en sus 3 ámbitos, **a saber:** Federal, Estatal y Municipal.

Con base en estudios y estadísticas, pretende **responder** a la interrogante ¿Qué tan **grande es** la Administración Pública en el Estado de México en relación con la sociedad a la que sirve? Adelantándose **a sus** resultados, **la investigación** desecha, en principio, la hipótesis que creía suponer la **existencia** de un aparato administrativo obeso, y por ende, pugnaban --y pugnan-- por la reducción de la burocracia, término con el que despectivamente **hacen referencia a los** servidores públicos.

Más que reducirla, el estudio propone una mejor organización y distribución de los efectivos, **para fortalecer su** rendimiento productivo. En todo caso, **agregan, se pretende que la** administración pública en nuestra entidad, responda con eficiencia a las demandas **que genera** la sociedad.

Históricamente, es a partir de la época postrevolucionaria cuando **se registra** un notable crecimiento **de la administración pública estatal, derivado de las nuevas funciones que**

la Constitución Federal y la Local, le habrían de asignar. La expansión y complejidad de su aparato administrativo habrían de advertirse al crearse nuevas direcciones, departamentos, secciones, etc.

El documento presenta una somera descripción de los organismos y dependencias creadas en las distintas gestiones gubernamentales, desde 1924 hasta 1989, donde se constata el sensible crecimiento del aparato administrativo estatal.

El documento se estructura en cinco capítulos, el primero aborda el marco teórico-conceptual, definiéndose, con precisión, las grandes categorías que son objeto de estudio.

El capítulo II analiza la administración pública en el Estado de México, que se integra por 266,772 servidores públicos. Un dato importante de destacar es que las representaciones del Poder Ejecutivo Federal en el Estado absorben un porcentaje mayor de los efectivos empleados (45.5%) que el propio Poder Ejecutivo estatal (40.3%).

LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO (POR PODERES)

PODER	EFFECTIVOS	%
PODER EJECUTIVO FEDERAL (Representaciones en el Estado).	121,407	45.51%
PODER LEGISLATIVO (Representantes del Estado en el Congreso de la Unión).	34	0.01%
PODER JUDICIAL FEDERAL (Tribunales y Juzgados en el Estado).	480	0.18%
PODER EJECUTIVO ESTATAL	107,537	40.31%
PODER LEGISLATIVO	409	0.15%
PODER JUDICIAL	1,610	0.60%
GOBIERNOS MUNICIPALES (*)	35,295	13.23%
TOTAL	266,772	100.00%

(*) Incluye 3,138 efectivos de los Organismos Descentralizados y Empresas Paramunicipales.

La administración pública en el Estado de México es voluminosa porque tanto **las representaciones** federales como el Gobierno del Estado aportan un número importante de trabajadores **que realizan** actividades educativas, **de tal manera** que si los excluyéramos momentáneamente, **se reduciría**, de manera significativa, el tamaño de la administración pública en el Estado de México, a 140,204.

La administración pública del Gobierno del Estado muestra un mayor índice de centralización, puesto que el porcentaje de efectivos que laboran en el sector **central** (42.3%) es mayor que el que sustentan **las representaciones federales** (40%) y el de los gobiernos municipales (17.6%).

En lo que respecta a los efectivos que prestan **sus servicios** en el sector **paraestatal**, la distribución varía, mostrando un mayor índice de descentralización **las representaciones federales** con un 59%, el Gobierno del Estado, en un 37.1% y los Gobiernos Municipales con un 3.8%.

De acuerdo a estimaciones del Sistema **Estatal de Información** que prevee una población para 1989 de 13'081,635 habitantes en nuestro Estado, se tendría que por cada mil habitantes existen 20 efectivos, es decir, sólo **el 2% de la entidad** total realiza actividades gubernamentales. **En ese orden**, las representaciones **federales** cuentan con un poco más de 9 efectivos por cada 1000 habitantes, mientras que el Gobierno del Estado tiene 8, y los gobiernos municipales 2.

Comparando el comportamiento del número de efectivos de la administración pública en el Estado de **México**, se observa que **en 1985** existían 196,569 trabajadores, mientras que para el 1 de Enero de 1989 se escribieron 261,101. Por ámbitos de gobierno, el que más creció fue el Gobierno del Estado con un 31.4%, siguiendo el Gobierno **Federal** (**entiéndase** por ello, sus representaciones en el Estado) con un 20.8% y el Gobierno Municipal con un 16.8%, **porcentaje**, este último, que revela la insuficiencia crónica de los Ayuntamientos locales por contar con un número **inconveniente** de empleados.

Si se considera **en ese** mismo lapso, **1985-1989**, el crecimiento poblacional del Estado de México, **registrando una tasa del 18.9%**, nos daremos cuenta **que se tuvo** un mayor ritmo de crecimiento en los efectivos **de la administración pública** en el Estado de México (24.7%).

El índice de sindicalización del personal de la administración pública asciende, en los tres ámbitos de gobierno, a un 65% del total. El Gobierno Federal registra un 60% del total de efectivos sindicalizados, el Gobierno del Estado de México un poco más del 50% y los Gobiernos Municipales tan sólo un 32.5%. Sin considerar al sector educación, el índice de sindicalizados aumenta en las representaciones federales, disminuye en el Gobierno del Estado -principalmente en el sector central con un 15%- y permanece inalterable en los gobiernos municipales.

La Población Económicamente Activa (PEA) para 1989 en el Estado de México se estima en 4'971,021 individuos, de los cuales 264,239 realizan **tareas** relacionadas directamente con la administración pública, representando el 5.32% de la PEA.

Desde el punto de vista funcional, se observa que la administración pública en la entidad concentra a la mayoría de sus efectivos en el desarrollo social (**76.9%**); **mientras que** en desarrollo político es un 13.9%, y finalmente, en desarrollo económico un 9%.

De acuerdo con la distribución geográfica de los efectivos en cada uno de los sectores, se advierte que el Gobierno Federal ubica a la mayoría de sus trabajadores (68.8%) en la zona oriente. Por su parte, el Gobierno del Estado -de manera inversa- dispone a la mayoría de sus trabajadores (62.9%) en la zona poniente. Y finalmente, los gobiernos municipales concentran el 70.6% de sus efectivos **en la zona oriente**.

Analizando por ámbito de gobierno, se encontró que en el Gobierno Federal existen 8 y 13 efectivos por cada 1000 habitantes, para la zona poniente y oriente respectivamente; en tanto que en el Gobierno del Estado existen 24 y 4, en el mismo orden. Cifras que revelan con toda claridad, la distribución geográfica tan desproporcionada que existe entre éstos 2 ámbitos de gobierno. La explicación, que no justificación, reside en el hecho **que es precisamente en la zona** poniente donde se asienta el Poder Ejecutivo de la entidad.

En la entidad existen 21,137 efectivos encargados de la seguridad pública y el tránsito, por lo que hay 1.6 policías por cada mil habitantes. Además, **al analizar su** distribución geográfica se observa la insuficiencia de efectivos ya que en la zona poniente hay 2.2 por cada mil habitantes **para aten-**

der a una población cercana a los 3 millones; en la zona oriente hay 1.4 por cada mil habitantes para una población de poco más de 10 millones.

Mientras que el Poder Legislativo del Gobierno del Estado de México tiene 409 efectivos, el Poder Judicial en el Estado de México --incluyendo representaciones federales-- cuenta con 1,610.

El capítulo III está destinado al análisis de la administración pública federal en el Estado de México, la cual se integra por 73,211 efectivos. La Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar ocupa el porcentaje ampliamente mayoritario dentro del total, al emplear a 54,584 efectivos, es decir, al 74.5%.

En lo que respecta a su situación laboral, la gran mayoría se encuentran sindicalizados, por lo que existe un alto grado de inamovilidad y permanencia.

Por otra parte, en relación a su composición funcional, el desarrollo social ocupa el principal campo de atención, siguiendo el desarrollo político y, por último, el desarrollo económico.

La distribución geográfica de los efectivos del ámbito y sector de la administración pública centralizada en el estado, tiende a guardar un equilibrio proporcional de acuerdo con la población que se atiende. Así, en la zona poniente se encuentran establecidos 24,066 trabajadores (32.87%), mientras que en la zona oriente se desempeñan 49,145 (67.13%).

La administración pública federal paraestatal en el Estado de México cuenta con 48,196 efectivos, de los cuales casi el 40% pertenecen al Instituto Mexicano del Seguro Social, y 29,032 están distribuidos en otras unidades administrativas.

Respecto a la situación laboral de los efectivos del sector en cuestión, existe también un grado considerable de inamovilidad y permanencia, aunque no tan remarcadas como el sector central.

La composición funcional del sector paraestatal atiende primordialmente al desarrollo social; sin embargo, a diferencia del sector central, otorga mayor prioridad al desarrollo económico que al político.

De acuerdo con la distribución geográfica del sector paraestatal federal en el Estado de México, podemos concluir que la zona oriente concentra la mayor parte de los efectivos,

ya que de 48,196 que existen en la entidad, 34,479 (71.5%) laboran ahí.

La composición funcional de la administración pública federal hace **énfasis** en el desarrollo social, al incorporar en estas tareas al 79% de sus trabajadores, sobresaliendo, de alguna **manera, las** funciones de educación, salud y **asistencia** social. En segundo término coloca al desarrollo económico, al disponer para ello de 13,652 trabajadores (11.24%), destacando la actividad fiduciaria con el 45% de los efectivos adscritos a esta función. Por último, se atiende al desarrollo político, para el que se destinan 11,214 efectivos (9.81%) destacando las actividades de Defensa Nacional.

Finalmente, respecto a la distribución geográfica de los efectivos de la administración pública federal en el estado, se guarda una proporción más o menos equilibrada entre éstos y la población demandante, puesto que **en la zona poniente se** concentra el 31 % de los trabajadores, mientras que en la zona oriente el 69%.

El capítulo IV se titula "La Administración Pública Estatal", que en lo que concierne a su sector central, se integra por 77,237 efectivos. Si excluimos en este rubro al sector educación, que concentra un gran porcentaje del total, con 82%, la administración pública central contaría, entonces, con tan sólo 13,523 trabajadores.

Del total de efectivos, el 46.4% se encuentran sindicalizados, de los cuales, la Secretaría de Educación, Cultura y **Bienestar** Social tiene el mayor porcentaje (53%) y la Procuraduría General de Justicia el menor (4.6%).

La composición funcional de la administración pública central, atiende principalmente el desarrollo social, en donde destacan las actividades de educación, trabajo y desarrollo urbano. **Le siguen**, en ese orden, desarrollo político y desarrollo económico. Su distribución **geográfica nos señala que un** 65% se ubica en la zona poniente.

En otro orden **de ideas**, el sector **paraestatal** del Gobierno del Estado de México se compone de 35 entidades, en las cuales se desempeñan 30,300 trabajadores de los que 15,500 --que son poco más del **51%- se desempeñan** en el Instituto de Salud del Estado de México (**ISEM**).

Un 64% del total de efectivos de la administración pública paraestatal tiende a la inamovilidad y a la permanencia, en tanto están sindicalizados. Si excluyéramos **al Instituto de**

Salud, sólo un 40% estaría sindicalizado; por lo que concluimos que la mayoría de los trabajadores del sector paraestatal, es susceptible de remociones.

Atendiendo a su composición funcional, la mayoría de ellos, casi un 84%, desempeña actividades relacionadas con el sector social; el 15% actividades de desarrollo económico; y el restante 1% de desarrollo político.

La distribución geográfica de los efectivos de la administración pública paraestatal, tiende a concentrar más del 55% de éstos en la zona poniente, mientras que el 44% restante se ubica en la zona oriente. Mas aún, si se excluyera al Instituto de Salud, la concentración de efectivos en la zona poniente sería superior al 76%.

Lo anterior nos demuestra, de nueva cuenta, que el gobierno del estado tiende a concentrar a sus efectivos en la zona donde residen los poderes de la entidad, ya que esto mismo aconteció con su administración pública central.

En su conjunto, integrando sector central y paraestatal, la administración pública del Estado de México efectúa preponderantemente actividades de carácter social (84.1%), siguiendo las de desarrollo político (10.8%) y las de promoción económica (5%).

El 62.9% del total de efectivos de la administración pública en el Estado de México se concentra en la zona poniente, donde existe sólo una cuarta parte de la población de la entidad. La concentración es más marcada en el sector central que en el paraestatal; sin embargo, y a pesar de que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial residen en la zona poniente, el estudio recomienda apoyar la desconcentración administrativa para elevar los índices de productividad administrativa.

Un último cuadro del Capítulo IV que tiende a correlacionar el número de efectivos de la administración pública en el Estado de México con el presupuesto programado para servicios personales de 1985 a 1989, muestra que mientras el personal ha ido en aumento, el presupuesto tiende a reducirse, sobre todo en el sector central en donde el costo/efectivo pasa de \$ 14 millones en 1985 a \$ 7.6 millones en 1989. Ello evidencia el progresivo deterioro del poder adquisitivo de los servidores públicos estatales.

El capítulo V está dedicado al tratamiento de la administración pública municipal integrada por 32,157 efectivos.

Existen en promedio 2.46 servidores públicos por cada 1000 habitantes en los 121 municipios del estado, ubicándose por debajo de esta media 41 municipios.

La composición funcional de la administración pública municipal indica que el 49% de los efectivos realizan actividades relacionadas con el desarrollo social, siguiendo el desarrollo político con el 42% del total, y en último término, se encuentra el desarrollo económico, esto aún considerando a las empresas para municipales.

La distribución geográfica de los efectivos de la administración pública municipal se da en los siguientes términos: la zona poniente, que comprende 65 municipios, se integra en 10'361 efectivos, es decir el 29% del total. Por otro lado, la zona oriente, que abarca a 56 municipios, absorbe casi el 71%.

Por otro lado, el presupuesto per cápita en la administración municipal es de 49,060 pesos, encontrándose por debajo de éste, sólo 29 municipios. Además, el costo promedio por efectivo es de 550,277 pesos mensuales, situándose por debajo de esta media 69 municipios.

Es así como concluye este interesante estudio, el primero de su tipo y dimensión en el Estado de México, concentrado de datos y cifras sobre la administración pública estatal que será, sin duda, fuente de referencia e inspirador de ensayos e investigaciones que aborden algunos de los temas señalados genéricamente.

El libro tiene sus antecedentes en los trabajos de Juan Junquera González, sobre —La Función Pública en la Europa de los Doce" y de José Merino Mañón en torno al "Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana". Este hecho no le resta ningún mérito, al contrario, al enfocar su objeto de estudio a un ámbito mucho más preciso de la administración pública y al constituirse en el primero de esta naturaleza que se realiza no sólo en el Estado de México sino también a nivel de las demás entidades federativas, puede servir de estímulo y base para que éstas elaboren estudios similares que contribuyan a un mejor conocimiento de las administraciones públicas estatales.

El marco conceptual que sustenta el trabajo de investigación es sencillo y correcto, definiendo con gran precisión las distintas categorías que son motivo de análisis. El método es bastante acertado y las fuentes informativas y biblio-

grafía son suficientes y adecuadas , basándose en fuentes documentales primarias y secundarias , aplicación de cuestionarios y realización de estimaciones.

Si bien el estudio pretende ser descriptivo, en algunas **de sus partes no resiste la tentación de ser analítico y propositivo** como en el caso cuando sugiere una mejor organización y distribución de los efectivos de la administración pública en el Estado de México, cuando revela la insuficiencia crónica de los Ayuntamientos locales por contar con un número inconveniente de empleados, o cuando evidencia el progresivo deterioro del poder adquisitivo de los servidores **públicos estatales . De alguna manera , los autores ya anticipaban algunas de las conclusiones principales de la investigación: —aún así, si la intuición ya las percibía , este análisis las confirma".**

En la nota metodológica se precisa que la periodicidad del estudio comprende la evolución de la administración pública **entre 1985 y 1989, de ahí el reto de los estudiosos de nuestra disciplina de mantenerlo actualizado** porque cuando **se efectuó todavía no ocurría la fusión de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la creación de la Secretaría de la Contraloría, la desincorporación de algunas empresas para-estatales (organismos auxiliares) y la creación de unas más. Por otra parte, para el segundo semestre del presente año ya se** podrá contar con información preliminar del XI Censo General de Población y Vivienda, y con los resultados definitivos **en 1992.**

En suma, en los momentos en que el país experimenta la reforma del Estado y la modernización de su administración pública, que entre otros puntos implica el redimensionamiento del sector público, estudios como el que ahora reseñamos son de gran utilidad y trascendencia pues incitan al análisis y reflexión de un tema hasta ahora insuficientemente tratado por los estudiosos de nuestra disciplina: la magnitud e integración de la administración pública del Estado de México.

Si la obra logra despertar la inquietud de la comunidad académica y profesional de la administración pública y áreas afines, habrá cumplido su cometido. Esperemos que así sea.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 6, se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1990. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.