

ISSN 0187-8484

No. 14 • ABRIL - JUNIO • 1992

REVISTA DEL IAPEM

**PERSPECTIVAS DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO**



REVISTA DEL IAPEM

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Difusión

© Revista del I A P E M

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

Col. Centro. Toluca, México.

C.P. 50 000

Teis.: (Lada 91-72) 14-36-21, y 14-06-89.

FAX (91 -72) 14-07-83

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 Administración Pública del Estado de México, A.C.

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

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González	Adalberto Saldaña Horlow
Andrés Caso Lombardo	Jorge Guadarrama López
Ignacio Pichardo Pagaza	Gerardo Sánchez y Sánchez
Arturo Martínez Legorreta	Raúl Zárate Machuca
Jorge Laris Casillas	Roberto Rayón Villegas
Miguel Angel Cruz Guerrero	Raúl Martínez Almazán
Jorge Hernández García	Juan Carlos Padilla Aguilar
Gregorio Valner Onjas	Víctor Manuel Mulhia Melo
Alberto Mena Flores (1)	Ignacio J. Hernández Orihueia
Guillermo Ortiz Garduño	Filiberto Hernández Ordóñez
Jaime Almazán Delgado	

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López

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

COMITE EDITORIAL DEL IAPEM

Tomás Ruiz Pérez

Rodolfo Jiménez Guzmán

Rogelio Tinaco García

Alexander Nemer Naime Libién

Santiago Velasco Monroy

SECRETARIO TECNICO

José Luis Albarrán Cruz



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

CONSEJO DIRECTIVO

1992-1994

Roberto Gómez Collado

Presidente

Rafael Arias Valdés

Vicepresidente

César O. Camacho Quiroz

Enrique González Isunza

Héctor Guevara Ramírez

Guillermo Hora Bálchez

Rodolfo Jiménez Guzmán

Alexander Nemer Naime Libián

Tomás Ruíz Pérez

Julián Solazar Medina

Rogelio Tinaco García

Santiago Velasco Monroy

Consejeros

Regina Reyes Retana Márquez

Tesorero

Moisés Salazar Bueno

Secretario Ejecutivo

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

COORDINADORES

María Teresa García Rodea
Coordinadora de Capacitación

Refugio González Valdez
**Coordinador de Investigación y
Documentación**

José Luis Albarrán Cruz
Coordinador de Difusión

Humberto Rodríguez Suárez
**Coordinador de Administración y
Finanzas**

CONTENIDO

Pág.

Presentación

ENSAYOS

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO Y LOS ESTADOS EN LA REGION DEL CENTRO. Ignacio Pichardo Pagaza	15
REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA DEFENSA DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL DEL ESTADO DE MEXICO. Roberto Gómez Collado. José Luis Albarrón Cruz,	31
LA NUEVA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MEXICO: CONTENIDOS Y ALCANCES. Guillermo Haro Bélchez.	57
PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO DE TIPOLOGIA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MEXICO. Santiago Velasco Monroy. Gina Escandón Carrillo. Arturo Trejo Galicia	67
LEGISLACION	
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO.	103

LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO 'SERVICIOS EDUCATIVOS INTEGRADOS AL ESTADO DE MEXICO 104

ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE CREA LA " COMISION COORDINADORA DE CARRETERAS INTRAESTATALES Y VIALIDADES DE CUOTA Y SERVICIOS O ACTIVIDADES CONEXAS CONCESIONABLES 119

DOCUMENTOS

PLAN DEL CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICO DE TEJUPILCO 127

RESEÑA DE LIBROS

EVOLUCION Y CAMBIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. DEL ADMINISTRADOR AI GERENTE PUBLICO.
Enrique Cabrero Mendoza. 169

¿COMO TRANSFORMAR AL ESTADO? MAS ALLA DE MITOS Y DOGMAS.
Bernardo Kliksberg 173

REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL. ASPECTOS TEORICOS Y PRACTICOS.
Enrique González Tiburcio 179

¿COMO ENFRENTAR LA POBREZA? ESTRATEGIAS Y EXPERIENCIAS ORGANIZACIONALES INNOVADORAS.
Bernardo Kliksberg (Compilador) 191

PRESENTACION

No hay duda que el signo de nuestros tiempos es el cambio, ya no como apotegma sino como una condición indispensable de supervivencia en un medio cada vez más complejo y dinámico, con una sociedad más informada y demandante. Inserto en este contexto, el Instituto responde a los retos de su época y no solo hace suya la tesis del cambio, también la impulsa y proyecta hacia las diferentes esferas de la administración pública estatal y municipal en aras de modernizar sus sistemas y procedimientos, y profesionalizar a sus servidores públicos.

El cambio llega en esta ocasión al formato de la Revista, como el lector ya lo podrá advertir, y a partir de este número se ha decidido modificar los colores en cada uno de los próximos números para una mejor identificación. La idea es ir avanzando en la presentación de un diseño más atractivo sin demento alguno, obviamente, de la calidad de su contenido, a la que siempre ha procurado incrementar.

El presente número que se somete a consideración del lector, se integra por cuatro ensayos referidos a distintos temas, todos ellos de gran interés para la Comunidad Académica y Profesional de la administración pública y sus áreas afines. El primero de ellos corresponde a la versión magnetofónica de la jornada de estudio que sostuvo el gobernador del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza, con los alumnos del diplomado en Gobierno y Administración Metropolitana y Regional que imparte el INAP, realizada el pasado 30 de mayo en el Centro Cultural Mexiquense de la Ciudad de Toluca.

El texto es una síntesis de las respuestas que el ejecutivo estatal expuso a los alumnos del diplomado sobre temas de relevante interés para los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal. Los tópicos que abordó, fueron: la industrialización y pro-

lección al ambiente, variables compatibles y no excluyente de los modelos de desarrollo; adopción de criterios modernos de asignación presupuestal en el caso de las participaciones federales; respeto a la soberanía estatal y a los límites geográficos del Estado de México; fortalecer los mecanismos e instancias de coordinación metropolitana; y la protección y ampliación de las reservas territoriales.

El segundo ensayo de la sección, a cargo de Roberto Gómez Collado y José Luis Albarrán Cruz, describe y analiza las propuestas más significativas que hasta el momento se han vertido para la reforma política del D.F., entre los que destaca por su insistencia e inconsistencia, la erección del D.F. en el Estado 32, Estado del Anáhuac o Estado del Valle de México, cuya fundación afectaría previsiblemente, por novena ocasión, la integridad territorial del Estado de México, situación inaceptable para sus autoridades y habitantes.

Se hace una breve descripción del origen y desmembraciones del Estado de México, con particular énfasis la que le cercenó su capital en 1824 para dar paso a la formación del Distrito Federal; se analiza el contenido y alcance de la convocatoria para la reforma del D.F., advirtiéndose contra la probable politización del debate y evidenciando lo superficial que resulta la propuesta del Estado 32, pues significaría una falsa salida a los problemas del D.F. y su zona conurbada. Concluyen con la sustentación de argumentos a favor de la identidad e integridad estatal, elementos consustanciales de la soberanía del Estado de México.

Por su parte, Haro Bélchez justifica la aprobación y publicación de la nueva ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, que vino a sustituir a la anterior, vigente desde 1972, por demás obsoleta e insuficiente; estima que el nuevo ordenamiento vendrá a darle mayor funcionalidad y eficacia al órgano técnico de la Legislatura Local.

Por considerarlos poco afortunados en su aprobación y aplicación, se manifiesta en contra de los artículos 30 y 53. El primero porque exhonera al ejecutivo estatal de las responsabilidades respecto a irregulares manejos de la cuenta pública, contraveniendo el artículo 127 de la Constitución local, y el segundo por otorgar el perdón a servidores públicos causantes de daños y perjuicios con solo resarcir el daño causado, hecho inusitado que en su opinión, no tiene precedente en legislación alguna. Sugiere, por ende, su revisión y enmienda.

En términos parecidos enjuicio y crítica la adición al Código de Procedimientos Penales del Estado de México en su Capítulo Décimo Sexto, con especial referencia al último párrafo del Artículo 149 bis, así como de los artículos 338 y 430, de los que solicita, por igual, se reconsideren sus efectos.

El último ensayo aborda un tema que ha acaparado la atención de estudiosos y expertos municipalistas en el transcurso de las últimas dos décadas: el desafío de elaborar un modelo de tipología municipal que funja como estrategia gubernamental para impulsar un desarrollo equilibrado y armónico. En el ámbito estatal también se han realizado esfuerzos parecidos a los que se suma el escrito que se reproduce en esta ocasión, elaborado conjuntamente por Santiago Velasco Monroy, Gina Escandón Corrillo y Arturo Trejo Galicia, quienes proponen un modelo alternativo de tipología municipal para el Estado de México, a partir de un diagnóstico de sus variables sociodemográficas, económicas, financieras, jurídicas y de servicios públicos.

Su ensayo es en realidad una síntesis de la investigación ya concluida, en donde se revisan los intentos históricos que a partir de 1973 se han presentado para categorizar o los municipios del país; la situación actual del municipio en el Estado de México; la formulación de la propuesta de un modelo de tipología municipal para el Estado de México, considerada en cuatro categorías (rural, semiurbano, urbano y conurbado) y seis variables (índice demográfico, actividad económica preponderante por sector, infraestructura educativa, nivel de servicios, presupuesto anual de ingresos e inversión pública autorizada y centros de población); y un último coartado sobre las perspectivas y tendencias del municipio en el Estado de México.

La sección de legislación difunde el texto del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, la Ley que crea el organismo público descentralizado denominado "Servicios Educativos Integrados al Estado de México", y el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea la "Comisión Coordinadora de Carreteras y Vialidades de Cuota y Servicios o Actividades Conexas Concesionables".

Por considerarlo un municipio importante de la zona sur de nuestra entidad federativa y por ser uno de los primeros que lo ha elaborado, se decidió difundir el Plan de Centro de Población Estratégico de Tejuplaco.

Finalmente, se incluye la reseña de cuatro libros publicados en los últimos dos años, de sugerible lectura para los estudiosos e interesados en nuestra disciplina y sus áreas afines, estos son: "Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al Gerente Público", de Enrique Cabrero Mendoza; "¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas", de Bernardo Kliksberg; "Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos", de Enrique González Tiburcio; y "¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras", cuyo compilador es Bernardo Kliksberg.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México expresa su deseo de que el contenido de la Revista resulte del interés y agrado de sus amables lectores.

E NSAYO S

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO Y LOS ESTADOS EN LA REGION DEL CENTRO

Ignacio Pichardo Pagaza *

Introducción

Como parte de la metodología que el INAP ha seguido en los diferentes módulos que integran el Diplomado en Gobierno y Administración Metropolitana y Regional, están las jornadas de estudio en diversas entidades federativas, con el propósito de conocer de cerca la política o, medidas que toman los gobiernos estatales en problemas que resultan ser muy característicos y, que es indispensable conocer para cumplir con los objetivos de dicho diplomado.

La jornada de estudio que el gobernador constitucional del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza, compartió con los 65 alumnos del Diplomado el día 30 de mayo de 1992, en el Centro Cultural Mexiquense, permitió el diálogo amplio y abierto al haber propuesto, el propio gobernador, que no fuera una conferencia magistral la que dictara, sino que los alumnos hicieran las preguntas y el daría respuesta a ello.

El texto que se incluye es una síntesis de las respuestas que Ignacio Pichardo Pagaza dió sobre temas de bastante complejidad y del mayor interés para los estudiosos de la zona metropolitana, que denominó del Valle de México. Temas como los de coordinación metropolitana; el respeto o la soberanía del Estado de México; criterios para la asignación presupuestal; los caminos a seguir en materia de reservas territoriales, entre otros, dan a este

versión modificada de la jornada de estudio con los alumnos del Diplomado en Gobierno y Administración Metropolitana y Regional organizado por el INAP, realizada en el Centro Cultural Mexiquense. La jornada fue revisada y correspondió a Mosés Salazar Geana, Secretario del Curso de IAFEM.

documento una gran actualidad, porque refleja el gobierno de Pichardo Pagaza en acción.

Industrialización y Protección al Ambiente

El Estado de México es el más industrializado después del Distrito Federal. El D.F. aporta aproximadamente el 22% del producto industrial bruto del país y el Estado de México, cerca del 19%. No sería extraño que en un año más fuera el que hiciera una mayor aportación al producto industrial bruto del país, en virtud de los numerosos desarrollos de fraccionamientos industriales que se están llevando a cabo, por ejemplo en Santiago Tianguistenco; en Ocoyoacac; en Lerma; en el Corredor de Toluca; en Atlacomulco; en Naucalpan; en Tlalnepantla; en Tultitlán; en Tultepec; en Ecatepec y esporádicamente en otras regiones del propio estado.

Ha habido un gran descuido de parte de la sociedad en su conjunto, sobre la protección al medio ambiente. El proceso de industrialización en el Estado de México, surgió de la época en la que la prioridad nacional era industrializarse. Sin embargo, no debe extrañarnos porque era una filosofía que permeaba en todos los países del mundo. Recordemos cuando los japoneses se sentían profundamente orgullosos, porque era Tokio la ciudad que más ollín tenía. Ollín significaba fabricas, fabricas significaba productividad, productividad significaba una población muy trabajadora en búsqueda de mejores niveles de vida.

Sin mayor cuidado a la protección del medio ambiente, nos hemos industrializado intensamente. De unos años a la fecha este fenómeno está revirtiéndose y hoy la contaminación por la industria y por la población en su conjunto constituye no solamente una preocupación social, sino un grave problema.

El Estado de México desea seguir industrializándose, el futuro está en una mayor industrialización. No obstante que sembramos anualmente cerca de 700 mil hectáreas de maíz, en total más de 800 mil hectáreas del territorio del estado, están dedicadas a la agricultura comercial.

Sin embargo, por mucho el producto bruto interno del estado se conforma en su gran mayoría, probablemente cerca del 50% en la aportación de la industria al producto bruto. Cuando menos entre 40 y 50% porque la aportación del sector comercio y servicios, está creciendo a una velocidad impresionante, por

ejemplo, el año pasado se pusieron en funcionamiento **10 grandes** centros comerciales en el estado.

Si bien es cierto que seguimos industrializándonos **es urgente** proteger nuestro medio ambiente. Como prueba de **ello, presentamos** una iniciativa de ley de protección al medio ambiente muy estricta; creamos la Secretaría de Ecología y estamos trabajando estrechamente con SEDESOL.

Otros ejemplos son el proyecto para limpiar las aguas del río Lerma, como una primera de las metas que nos hemos fijado en esta materia y en el estado; asimismo, se están localizando lugares para el relleno de los desechos industriales tóxicos y de los hospitales; hay un esfuerzo porque la industria que venga al Estado de México, sea una industria que consumo niveles de agua potable mínimos, salvo en los lugares donde el agua potable es relativamente abundante, la industria que pudiera **llegar a ser** contaminante, estaría frente a un dilema: o elimina la contaminación o se le prohíben sus actividades en el estado.

Tenemos el caso de la planta EPCA, **que es una planta que está a** orillas del río Lerma, tratadora de desechos **industriales**, de aguas de uso por la industria. Sin embargo no esta dando buen resultado, porque los industrias no le dan **pre-tratamiento** a su agua y la mandan envenenada a la planta; por otro lado, la planta no tiene capacidad para tratarlo y llega al río Lerma contaminada en alto grado.

Por grave que sea que el río Lerma es un río muerto, es más grave todavía el hecho de que no puede funcionar biológicamente con las enzimas para ir como todos los ríos **del país eliminando** las bacterias, porque ya no funciona **de esa manera**. Ante este grave problema se ha dado un plazo a los industriales, para que le den pre-tratamiento a sus aguas **antes de llevarlas** a la planta tratadora EPCA. Este será el procedimiento que seguiremos con las plantas que van a estar a la orilla del río Lerma.

El Tratado de Libre Comercio, nos obliga a aprovechar la oportunidad para seguirmos industrializando, pero no queremos hacerlo deteriorando el medio ambiente del estado. Muy en **particular nos** alarma lo que ha ocurrido en la zona metropolitana del Valle de México, no queremos **que se repita** en el Valle de Toluca; aunque sabemos que **el riesgo es** muy grande. Ante tal riesgo, el Gobierno del Estado adquirió con sus propios **recursos equipo para** la medición de la contaminación atmosférica, para **instalarse** en el Valle de Toluca. Porque en el Valle de México el

monitoreo es federal y vamos a cuidar que no nos ocurra lo que ya ha ocurrido en el Valle de México.

Sin embargo, en el Valle de México vamos a hacer el esfuerzo que sea necesario, para que tengamos una industria limpia. **El que contamina tiene que pagar por la contaminación y descontaminar.**

Debo decirles que afortunadamente los industriales están reaccionando bien, en cada gira de trabajo a los distintos centros del estado, sobre todo a las zonas industrializadas; me invitan a ver una industria que ha instalado algún equipo anticontaminante, una planta tratadora de aguas, un equipo anticontaminante de humos, etc. Los industriales si están reaccionando positivamente.

Pregunta:

Señor gobernador varias de las preguntas que han hecho mis compañeros y las respuestas que usted ha dado, da amplia respuesta también a lo que voy a plantear.

Me preocupa mucho que el Distrito Federal con 8.8 millones de habitantes tenga un presupuesto anual de 10.9 billones de pesos. El Estado de México, con más población que el Distrito Federal, cuenta solamente con 5.6 billones de pesos.

Los problemas de contaminación ocasionados por el transporte de motor con gasolina, la contaminación por desechos sólidos, el problema grave de industrialización y su impacto en el medio ambiente, es preocupante para todos nosotros.

Señor gobernador, en el Diplomado varios compañeros nuestros nos hemos planteado el tratar de estudiar ¿qué pasa con los presupuestos actuales del Estado de México, tan pequeño para solucionar todos los problemas que son de verdad graves en este momento?

Comparados con el Distrito Federal, que es una ciudad ya de primer mundo, que el 97% de su población cuenta con electricidad; agua en un 94% aproximadamente; vivienda también en un porcentaje bastante alto. En cambio el Estado de México, vuelvo a repetir, con un presupuesto bajo tiene problemas de toda índole aún por resolver.

Criterios modernos de asignación presupuestal

Respecto a esta pregunta, la tesis es: no es que el Distrito Federal tenga muchos recursos, le hacen falta recursos, lo que sucede es que el Estado de México analizado en sus estadísticas

financieras y comparadas con el resto de las entidades federativas, aparece con un problema de rezago muy importante.

Sin embargo, ante los ojos de esas mismas entidades federativas, esto es difícil de creer, a nosotros mismos nos cuesta trabajo admitirlo porque hay una base real para no creerlo, si el Estado de México es rico, el más industrializado, a veces el mejor productor de maíz, (siempre estamos entre los 3 primeros productores de maíz); un estado con un nivel de urbanización enorme, con la mayor población, con un gran número de kilómetros de carretera por habitante, etc. Incluso cuesta trabajo explicar qué es lo que ha pasado.

Pero el hecho es que cuando empiezan las mediciones del presupuesto por habitante, de las disponibilidades que tiene el Estado de México desde el punto de vista de su gobierno, las comparaciones son muy desfavorables. Estamos entre los últimos lugares del país en el presupuesto per cápita, y si a este le agregamos ya un análisis más refinado, gasto federal de maestros en educación por habitante; gasto federal de solidaridad por habitante, etc., etc., el Estado de México se encuentra realmente entre los últimos lugares.

¿Cuál puede ser una explicación general? El explosivo crecimiento de la población y por lo tanto de las necesidades del estado.

Hace 6 años el Estado de México, tenía un presupuesto per cápita en números absolutos, similar al de ahora. Déjeme hacerles una comparación, hace 20 años ¿ 25 aproximadamente, un Vol ~ costaba digamos 25 mil pesos, y ahora más o menos cuesta alrededor de 23 millones de pesos. Es decir, se le han agregado 3 ceros, no todo ha ocurrido así pero la mayor parte de los indicadores comparados con hace 25 años, son 3 ceros más.

Entonces, cuando le quitamos al peso los 3 ceros, vamos a estar en la posición en la que estábamos hace 25 años. Hasta **en materia** de ingresos ustedes quiten 3 ceros y era su ingreso, aproximadamente, de hace 25 años.

Lo mismo con el presupuesto del Estado de México, nosotros tenemos 5 billones de presupuesto que son los 5 mil millones, que dejó el gobierno del Profesor Hank en el último año, para 4 millones de habitantes. Hoy tenemos 5 mil millones de **pesos, es** decir 5 millones para 10.2 millones de habitantes.

¿Cuál es el argumento, de quien es la culpa? La culpa en cierto modo no es de nadie, la explicación es que avanzó tan rápidamente el crecimiento de la población, que fue rebasando

los mecanismos administrativos y financieros . Su rapidez impidió en el tiempo negociar los presupuestos de acuerdo con este crecimiento.

Déjeme darles un ejemplo que es verdaderamente dramático, quizás uno de los más ejemplificativos . Junto con el señor Presidente de la República fuimos a inaugurar el alumbrado público de Chalco y de Chimalhuacán.

El alumbrado de Chimalhuacán y Chalco, era verdaderamente indispensable , porque son municipios que se encuentran sin drenaje, sin pavimento, sin agua potable . Los encharcamientos que en estos tiempos se dan en aquellos calles, son impresionantes, uno del lago de Texcoco y otro del lago de Chalco.

Se instaló el alumbrado público, se inauguró y hoy resulta que todo el presupuesto del municipio de Chimalhuacán, no alcanza para pagar el alumbrado público. ¿Qué quiere decir esto? que las necesidades generadas por el crecimiento de población, avanzan más rápidamente que la capacidad de generar recursos financieros del estado. Por esta razón hemos caído a los últimos lugares. ¿Qué debemos hacer? Pues debemos buscar todos los mecanismos necesarios para que la distribución de recursos nacionales, se vuelva más equitativa ; y que se tome como principal criterio, el criterio de crecimiento de población.

Esto resulta lógico, aunque es muy difícil de lograr. Veamos: si en el Estado de México calculáramos nuestros ingresos, del Programa de Solidaridad , de transferencias al gasto educativo, de inversión directa federal , de participaciones , con el criterio de población, tendríamos el presupuesto más alto del país y simplemente no tendríamos las dificultades presupuestales a que nos enfrentamos . Si somos 2 millones más de habitantes que el D.F., el Estado de México debería tener 20% más de presupuesto. Tal vez no es el único criterio, porque hay otros criterios como puede ser el nivel de desarrollo económico que caracterice a cada entidad federativa.

La federación utiliza algunos recursos con carácter compensatorio, para que los más atrasados se levanten y los más adelantados, no pierdan impulso . Eso es totalmente aceptable, sin embargo tampoco puede ser que el criterio de la población se relegue a último lugar, es necesario de vez en cuando que lo utilicemos pero que no sea la regla; se deben emplear otros criterios, porque al Estado de México le está resultando verdaderamente una carga inmensa el procedimiento de un sólo criterio.

La Compañía de Luz volviendo al caso del alumbrado público que les menciono, plantea ¿cómo va a pagar la energía eléctrica Chimalhuacán y Choice? No hay forma de pagarla. Necesitamos crear un mecanismo compensatorio.

Como pueden observar el problema existe, hay que revertirlo. Porque como los economistas que están en esta sala saben, que la redistribución de recursos es lo que se [llama en estadística un juego sumo 0, es decir, hay un pastel que hay que dividir en rebanadas, ¿quieres que te den una rebanada más grande, nada más dime a quién le quito? Para que nos aumentaran, por ejemplo en 500 mil millones de pesos las participaciones al estado, habría que quitarle 50 o 60 mil a 10 estados, que representa todo para ellos. Esto revela que el Gobierno de la República tiene un gran problema con el Estado de México.

En síntesis, hay que revertir la tendencia, pero el éxito dependerá si lo fórmula de las participaciones federales y de los recursos en general, tome en cuenta cada vez con mayor significación, la población de un estado.

Pregunta:

Con su amable permiso, estimado maestro Don Ignacio. Con el respeto y admiración que le tenemos en la entidad de antes y de ahora, me quisiera permitir solicitarle su opinión al respecto de lo siguiente:

El proceso de metropolización ocurrido en la ciudad de México, ha tenido como una de sus consecuencias fundamentales, la modificación sustancial de la vecindad, entre la capital del país y una buena porción del Estado de México.

De hecho tal fenómeno, ha propiciado de los requeridos por una parte a los límites políticos y por la otra, al monto de las asignaciones presupuestales sean las únicas divisiones realmente existente entre ambas, como usted lo acaba de señalar.

A ello debemos adicionar, que por sus características socio-demográficas, mismas que se agudizan por las particulares manifestaciones de desarrollo económico, político y cultural, tan singular que tienen asiento en el D.F.

La sociedad capitalina constituye un llamémosle, todo social, sumamente complejo, cuyas tarifas mas preocupantes tienen su expresión en una creciente demanda política por mayores espacios a la participación y el compromiso.

La crisis urbana alentó a la crisis política, con sus componentes económicos, sociales y culturales. La que hoy es una expresión más singular de una sociedad viva, poseedora de una mayor in-

teligencia, ilustración, imaginación, solidaridad y combatividad, que impulsa un proyecto político más plural y de mayor democracia en la toma de decisiones.

Este panorama ha tenido como efecto relevante, la formación de consenso unánime respecto a la necesidad de modificar la estructura de organización política y administrativo del D.F., proceso que incluso encabeza el propio señor Regente Camacho Solís.

En este sentido, señor gobernador, se han sometido al debate un número importante de propuestas, algunas de las cuales por efecto de la misma vecindad a que me refería al comienzo, pretenden afectar la soberanía del Estado de México. E incluso hablándose respecto a la creación de un posible estado más en la federación.

Por ello, quisiera solicitarle su amable opinión al respecto y por otro lado, debido a que este asunto incumbe a los habitantes de esta entidad, nos hiciera el favor de compartirnos algunas consideraciones que; a manera de sugerencia fraterna, pudiera nuestra entidad ofrecer al debate, y de esta manera contribuir a su enriquecimiento con el ánimo de llegar a una solución más justa.

Respeto a la Soberanía Estatal

La evolución política de nuestro país, es una evolución de varios años. Todo el siglo pasado, los mexicanos lo utilizamos prácticamente en encontrar fórmulas adecuadas de gobierno.

La prueba fue que nacimos como un país federal, con las expresiones de un federalismo calificado de Fray Servando Teresa de Mier, muy acertadas por cierto. Calmos en fórmulas centralistas, hubo tentaciones imperiales, gobiernos extranjeros, un gobierno centralista prolongado; porque prácticamente hizo desaparecer en la realidad el federalismo, la reacción de la Revolución Mexicana, el fortalecimiento de las instituciones federales, el renacimiento del sistema federal y su fortalecimiento.

Haciendo un paréntesis para decirles que desde hace muchos años, no he encontrado una medida que tenga mayores implicaciones en el fortalecimiento de los gobiernos estatales, como la reciente medida de la descentralización educativa federal, que regresa al esquema original de 1917, donde la educación básica la impartían los gobiernos estatales y municipales.

Razones históricas, ideológicas, políticas hacen que el Estado de México sea una entidad verdaderamente vigorosa. En otras

palabras, tenemos una raigambre profunda en nuestra entidad, la vamos a conservar. Por ello, cualquier solución a los problemas de la zona metropolitana, tiene que basarse en el pleno respeto a la soberanía del Estado de México. El fortalecimiento técnico de sus municipios y del mejoramiento de la coordinación entre Gobierno Municipal, Gobierno del Estado y Gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, hacia dentro del Distrito Federal, existen fuerzas que el propio regente encabeza, para la democratización de la vida política del Distrito Federal. ¿Qué camino van a tomar? Eso es lo que el regente ha llamado a discutir a los partidos políticos y los ciudadanos están haciendo propuestas. Es difícil precisar hacia dónde y en qué van a desembocar. De lo que si estamos seguros es de que hay la intención, de que haya una mayor participación política del ciudadano del Distrito Federal.

Como ya lo mencioné, por razones históricas, por razones políticas, por las raíces profundas de nuestra idiosincrasia en el Estado de México, tenemos que luchar por fortalecer nuestros municipios, por una vida más independiente, más autónoma como los gobiernos anteriores y éste lo han venido haciendo.

Lo que queremos es que haya municipios fuertes, que manejen todos los aspectos de la vida municipal, como Tlalnepan-tla, Nezahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan, por mencionar 4 de los grandes municipios de la entidad. Tienen presupuestos elevados y manejan la totalidad de las funciones de la Administración Pública, y así tiene que ser. Hay que fortalecerlos y también hay que fortalecer los mecanismos de coordinación.

No compartimos, desde luego, la idea de que en el Estado de México se tenga una visión parroquial y localista, sin entender que formamos parte de una gran mancha metropolitana. Sin embargo, debemos tener siempre el más absoluto respeto a la soberanía del estado, a sus límites geográficos y a la soberanía de los municipios. Pero hay que entender, con mentalidad moderna, los mecanismos de coordinación.

Coordinación Metropolitana

Hay dos tendencias que debemos fortalecer: la tendencia que le va a dar una vida moderna a los municipios del estado, con recursos para resolver sus problemas, y la otra la de entender que formamos parte de una gran mancha urbana, que implica la coordinación de estrategias y políticas, con el Distrito Federal, para resolver conjuntamente los problemas.

Como ejemplo **de lo anterior**, menciono que con autorización del Presidente de la República, se construyó la línea del metro de Zaragoza a los Reyes, otorgándose al estado un **lugar en el organismo del** sistema de transporte metropolitano, se está solicitando la ampliación de la línea del metro de Indios Verdes a Ciudad Azteca, en Ecatepec. Ello va a permitirnos tener influencia también en la fijación de tarifas y en otros aspectos que requiera el servicio.

Con el Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México desde hace años, propiciado por la federación, ha creado mecanismos de coordinación, que ustedes conocen y que han ido evolucionando, en ocasiones pretenden abarcar todo el conjunto de acciones sociales, de servicios, incluso político de la zona metropolitana; **en ocasiones** se refieren a temas específicos, como el del "agua".

Estos últimos años, tanto el Gobierno del Distrito Federal como el Gobierno del Estado de México, se han propuesto deliberadamente fortalecer los mecanismos de coordinación, a través de organismos especiales que no han llegado todavía a ser una coordinación regional de manera formal, aunque ya existen de manera informal.

La tesis fundamental es crear mecanismos de coordinación específicos, para problemas específicos; por ejemplo existen mecanismos de coordinación para "los desechos sólidos-; hay un organismo de coordinación específico sobre el "transporte metropolitano'. El mecanismo de coordinación de transporte **se denomina** COTAM, Consejo de Transporte del Area Metropolitana; y es un mecanismo de coordinación entre la SCT del Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal que ha estado funcionando intensamente, porque los problemas regionales de transporte, como ustedes saben son muy graves. En el seno de este organismo cotidianamente hay reuniones a nivel técnico, para resolver los graves problemas que el transporte de la zona metropolitana del Valle de México presenta.

Considero que en el futuro estos mecanismos de coordinación, **serán** la respuesta a los problemas de distinto tipo que plantea la zona metropolitana.

Necesitamos una coordinación cada vez más eficaz, no solamente desde el punto operativo, sino una coordinación en el diseño **de las políticas** y las estrategias para el desarrollo social y económico **de la zona metropolitana.**

Otros dos **ejemplos recientes** son: se creó el Consejo para la Protección del Medio Ambiente, y combatir la contaminación de la zona metropolitana, más recientemente hemos creado un mecanismo de coordinación, para la protección a la población civil en caso de desastre, también para la zona metropolitana del Valle de México.

Respecto a esto, quisiera señalar que todo está por hacerse prácticamente, incluso la semántica, la taxonomía, **en la utilización** del concepto referente a esta área; unos hablan de la Ciudad de México, otros de la zona metropolitana de la Ciudad de México, otros más de la zona metropolitana del Distrito Federal; otros decimos la zona metropolitana del Estado de México. Hay una gran dispersión en el uso del término, y en ocasiones esto lleva consigo un planteamiento ideológico o político.

En el estado se empieza a emplear el concepto de —la zona metropolitana del Valle de México— Esta es la terminología que **nosotros** utilizamos en algunos de los documentos oficiales que **sustentan** la creación de esos organismos de coordinación. Porque evidentemente hay una zona metropolitana dentro del Distrito Federal, no todo el Distrito Federal es urbano; hay una zona metropolitana en el Estado de México, que se esta extendiendo al resto del Valle de México; y por tanto nuestro concepto es, en terminología "zona metropolitana del Valle de México".

Hay quienes incluso dicen que ya no se debe hablar del Distrito Federal, se debe hablar de la Ciudad de México, ello con el propósito de que se extienda. Sin embargo, no debemos olvidar que vivimos en un país federal, con instituciones federales profundamente arraigadas; hay entidades distintas y por lo tanto, el Distrito Federal es una, el Estado de México es otra, aunque compartimos la gran urbe y la debemos denominar con precisión.

En síntesis, el planteamiento que haría al respecto **es el siguiente**:

Hoy en día el Gobierno del Estado de México, el Gobierno del Distrito Federal, con el apoyo del Gobierno de la República, y eventualmente más adelante, con la intervención de los gobiernos de otras entidades federativas y tomando en cuenta de manera absolutamente indispensable a los gobiernos de los municipios del Estado de México, tenemos que encontrar **el mecanismo** de coordinación no sólo para la operación conjunta de servicios metropolitanos; sino para el diseño de estrategias y políticas conjuntas para la zona metropolitana del Valle de México. A través de mecanismos, que en la práctica se vayan perfeccionando,

hasta **que algún** día llegemos a la formalización **de un mecanismo** de coordinación que abarque la totalidad de los aspectos de la vida metropolitana.

Con el tiempo, habremos de crear mecanismos de coordinación permanente, cuyos titulares serán por una parte: el jefe del Departamento del Distrito Federal, por la otra, el Gobernador del Estado de México; con intervención de las delegaciones políticas, de los presidentes municipales, que en un contacto permanente y constante y por la complejidad de ello, tendremos incluso oficinas comunes para estos organismos metropolitanos de coordinación.

Sin embargo hay que aprender a hacerlo, respetando íntegramente la soberanía de los municipios, la del Estado de México y naturalmente el Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Este es mi planteamiento, y lo que he visto en la práctica lo que estamos operando en el COTAM, en el Consejo de Protección al Ambiente, en el de Protección a la Sociedad Civil sobre Desastres, en el caso del Programa de Desechos Sólidos, este esquema ha funcionado perfectamente.

En el Departamento del Distrito Federal hay secretarios que incluso tienen como tarea fundamental la coordinación con el estado. Uno de ellos es el Secretario General de Coordinación Metropolitana que tiene como **una de sus** responsabilidades **fundamentales**, la coordinación con los órdenes de Gobierno del Estado de México. Por nuestra parte hemos tenido que especializarnos rápidamente. Al hacerme cargo del Gobierno del Estado, quise guiarme por la inercia que tenía como Secretario General de Gobierno hace 20 años; consideraba que el aparato de la Administración Pública del Estado de México, no debía especializarse por funciones, evitando su crecimiento excesivo. Sin embargo, el impacto de los problemas en el estado con una población de más de 2 millones arriba de la del Distrito Federal, nos obliga a **especializarnos de una manera** funcional.

Somos la única entidad, incluyendo al Gobierno de la República que en **el país tiene** una Secretaría de Ecología, dedicada **exclusivamente** a los programas de ecología; se ha creado la **Secretaría de** Comunicaciones y Transportes del Estado de México. Lo notable es que un mes después de creadas las instituciones, los problemas ocupan la totalidad de las funciones **que el legislador le diseñó a estas** instituciones de Administración Pública.

Pregunta:

Señor gobernador, agradeciendo de antemano la oportunidad que nos brinda al compartir esta jornada de estudio y de intercambio de experiencias; quisiera preguntar lo siguiente con el debido respeto:

Dado el incontenible avance de la mancha urbana de los diferentes municipios metropolitanos del Valle de México, y la ostensible pérdida de áreas libres que podrían ser utilizadas, como zonas verdes o parque metropolitano, en donde la comunidad pudiera utilizarlos ¿Qué estrategias tiene pensado el ejecutivo estatal para controlar este crecimiento urbano? y sobre todo, en la creación de reservas ecológicas estratégicamente ubicadas, así como la preservación de las existentes, que sirvan para coadyuvar la lucha contra la contaminación de la región.

Reservas Territoriales

Otro de los aspectos fundamentales en el área metropolitana del Valle de México; es el tema relativo al de las reservas para las áreas verdes.

Las reservas territoriales constituyen sin la menor duda, una obligación de la sociedad y los gobiernos para garantizar un desarrollo futuro de la mancha urbana, cuya tendencia de crecimiento en el futuro previsible continuará.

Son varias las medidas que hay que tomar al respecto, y diversas las estrategias específicas dentro de una gran política general. Sólo mencionaré algunas que en el Estado de México se han emprendido.

Protección de los bosques. ¿Qué es lo que ha hecho el Estado de México? Ha implantado la veda forestal y sus consecuencias tendrán un apoyo futuro en el programa de solidaridad. ¿Qué quiero decir con esto? Que probablemente el programa de solidaridad proporcione fondos para darle trabajo a los familias, aunque relativamente pocas que viven de "derrivar" los árboles, porque siempre lo han hecho desde tiempo inmemorable. Porque no basta con establecer la veda, no basta con una buena vigilancia sobre los bosques; es necesario darle trabajo a los campesinos que viven de los bosques.

Antes de pensar en aumentar las reservas forestales, debemos proteger las que tenemos en este momento. ¿Por qué cambiamos en el Estado de México de PROTINBOS a PROBOSQUE? PROTINBOS es una idea genial, una idea que debe atribuirse al

Profesor Hank González, ya que para que el bosque se proteja realmente, es necesario que la gente que vive del bosque, tenga un ingreso económico del mismo; pero debe explotar adecuadamente el bosque, hay que hacerlo producir y obtener los recursos para protegerlo, reforestando. Eso es lo que hacen todos los países forestales del mundo. Esa es una tesis absolutamente correcta; al parecer, menos en el Estado de México.

Lo fue en la época del profesor, porque eramos 3 y medio millones de habitantes, pero ahora que somos cerca de 11, la presión demográfica sobre nuestros bosques es tal, que un árbol que se derriba, árbol que no se vuelve a plantar, porque el terreno tiene tal demanda de otros usos, que si algún comprador de la zona metropolitana requiere una fracción de terreno, su precio permitiría obtener grandes beneficios y esto haría que tirar árboles resulte más atractivo que cualquier otra actividad económica. O bien si las parcelas se terminaron y la necesidad familiar aumenta, es necesario abrir tierras para el cultivo, cuando es tierra boscosa.

Como en el Estado de México, por la presión demográfica, no es posible ahora hacer una explotación racional de los bosques que nos quedan, sí se puede ir recuperando tierras que tuvieron vocación forestal.

Como ejemplo, mencionó la Sierra de Monte Alto; es una sierra que va cambiando de nombre al cruzar transversalmente de sur a norte, Morelos, el Estado de México y el Distrito Federal; comienza en las estribaciones del Ajusco, tal vez en el Zempoalteco al pie del cual están las lagunas de Zempoala, de ahí se orienta hacia Cuernavaca. Como esta sierra hay muy pocos lugares en el mundo puesto que el tipo de árboles son abetos y oyameles gigantescos. Hay otras sierras de pinos, pero de oyameles y de abetos, sólo ésta y se nos está acabando, creo que está destruida en más del 50%, pero no debemos olvidar que es la azotea de la República, que es donde llueve primero y de huí cae a la vertiente del Pánuco y a la vertiente del Balsas.

La segunda tarea, transformar las áreas montañosas que no están destinadas a habitación en reserva forestal. Esto, se puede hacer de 2 maneras: la más eficaz, aunque la más cara, es comprando y expropiando los terrenos; son varios los particulares dispuestos tanto a vender, como asociarse ahora para comprar terrenos.

Nosotros hemos tenido que hacerlo en algunas ocasiones, hay áreas, por ejemplo, en Valle de Bravo, una área muy importante boscosa, dividida en 2 partes; una que era propia de

comuneros y otra que era propiedad **aparentemente de los particulares**. El Gobierno del Estado de México controla 2 áreas, en **un caso a los** comuneros mediante la expropiación y la entrega de dinero, y en otro mediante la compra de acciones a **la empresa** privada, que era propietario del bosque.

Por ejemplo, la hacienda de Xala que está en Huehuetoca, es una hacienda que formaba parte del colegio Jesuita de Tepotzotlán; sus propietarios vendieron todo el terreno, lo transformaron **en una zona** industrial; pero quedan 38 hectáreas del casco, que se están tratando de comprar.

En síntesis, el segundo camino, es comprar terrenos con vocación forestal, para hacer reservas forestales.

Un tercer camino, que a mi juicio es el que debemos seguir en la zona metropolitana, es que una buena parte del terreno que pudiera considerarse de reserva forestal, es un terreno comunal o ejido. ¿Qué debe hacerse? En mi opinión lo que debe hacerse es que los comuneros y los ejidatarios, soliciten y obtengan autorización para desarrollar urbanísticamente una parte de su propiedad comunal o ejido, asociados con particulares o directamente, para venderla como terreno urbanizado o urbanizable y el resto proporcionarlo al estado a cambio de las autorizaciones **correspondientes**, para generar una zona de reserva forestal. Como ejemplo, tenemos en este momento varias peticiones que estamos tratando de llevar a cabo tales como:

El ejido del Espíritu Santo, que está arriba de Atizapán de Zaragoza, entre Atizapán y Santa Ana Jilotzingo, son 400 hectáreas. **Los** ejidatarios están solicitando autorización para desarrollar estas hectáreas con sus propios recursos; tienen recursos porque explotan una mina muy grande o pueden asociarse con particulares y se han comprometido a que estas 400 hectáreas queden como reserva forestal.

Ese mismo esquema se está planteado en un ejido que **está arriba** de Inter Lomas, en Huxquilucán, que se llama San Bartolo, **en esta** zona los ejidatarios han vendido 20 hectáreas, en fracciones pequeñas. Aunque se está convirtiendo en una zona irregular porque adolece de planeación, están planteando al Gobierno del Estado para que el ejido de San Bartola que son 350 hectáreas o 400, vamos a reservar 100 para desarrollarla, 20 para **dárselas a** sus hijos para que tengan sus propios terrenos, y el **resto para** hacer un hermoso bosque en ese lugar y cuidar que ya no siga creciendo la mancha urbana.

Esta tercer vía , permitió aprovechar las modificaciones al 27 Constitucional , y generar reservas territoriales ; mediante la autorización a particulares , a comuneros o a ejidatarios, el desarrollo urbano en una parte y la mayor parte de sus terrenos como reserva territorial.

REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA DEFENSA DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL DEL ESTADO DE MEXICO

Roberto Gómez Collado (*)
José Luis Albarrán Cruz()**

INTRODUCCION

En los últimos meses el tema de la reforma política del Distrito Federal en lo sucesivo D.F.1 ha centrado la atención de los medios masivos de comunicación, sobre todo a raíz de que el gobierno capitalino recogiera la inquietud creciente de partidos políticos y organizaciones sociales de distinta naturaleza, en su propósito de ampliar los cauces de participación política ciudadana y fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones y organismos administrativos.

Este asunto tendría relativamente poco interés para las autoridades y habitantes del Estado de México sino fuera por que a raíz del debate propiciado, algunos partidos políticos de oposición pretenden que el D.F. se convierta en el Estado número 32 de la Federación y su gobernador sea electo por el pueblo. En el hipotético caso que esta propuesta llegara a prosperar, la coexistencia de dos órdenes de gobierno en un solo territorio podría dar origen a problemas políticos y de conflicto de competencias, agravados en el supuesto de que el Jefe del Departamento del D.F. sea de algún partido de oposición.

En un momento dado, la problemática apenas esbozada, imaginaria más no distante de la realidad, podría dar motivo a que el Congreso de la Unión, en uso que le confieren las facultades constitucionales del Art. 44, acuerde trasladar la sede de los

1*f **Presidente** del Consejo Directivo del IAPEM y Coordinador General de Apoyo Municipal del

(**I **Coordinador** de Difusión del IAPEM

poderes federales a otro sitio, erigiendo el Estado del Valle de México, en cuya formación muy probablemente afectaría la actual estructura territorial del Estado de México, y en especial, los municipios conurbados al D.F.

Este interesante juego de suposiciones conviene tenerlo siempre presente por que si bien es poco probable que en el corto plazo se realice, las fuerzas que por él propugnan continuarán presionando aún después de concluir la reforma política del D.F. a la que ha convocado, con gran sensibilidad de las demandas sociales, el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, a través del Jefe del D.D.F.

El artículo que se presenta es una sólida defensa por conservar la identidad e integridad estatal, no admitiendo más desmembraciones de la hasta ahora ocurridas en su larga y accidentada historia. El territorio es parte importante e indivisible del Estado Moderno, es el punto de referencia jurisdiccional, es el ámbito de ejecución de la soberanía, es asiento del poder político del Estado. La defensa del territorio va ligada a la defensa mismo de la soberanía estatal consagrada por el Pacto Federal que dio origen a nuestra nación.

La defensa del territorio ya no es siquiera una postura personal de los autores, refleja el sentir de la gran mayoría de los habitantes del Estado de México y expresa, además, la voluntad política de las autoridades gubernamentales, que en voz de Ignacio Pichardo Pagaza, expresara al exponer su discurso de toma de protesta como gobernador sustituto del Estado de México ante la Legislatura Estatal: "en esta tribuna, ante los representantes del pueblo del Estado, en el más solemne momento de mi vida político y con la veneración que heredé de mis antepasados hacia esta tierra, me comprometo a velar por la integridad física de cada centímetro del territorio del Estado- "

Conservar y defender la integridad territorial del Estado de México es hoy un objetivo firme e indiscutible para las autoridades y habitantes. El propósito del artículo es analizar dicho tema. Se hace una breve remembranza de las desmembraciones territoriales del Estado de México; el origen del D.F., la supresión de sus municipios y su peculiar régimen; el alcance y límites de la reforma del D.F., y otras alternativas que se han vertido para democratizar la ciudad más poblada del país, entre los que figura su constitución en una entidad federativa disponiendo de una real

1 q Discurso de toma de protesta de Ignacio Pichardo Pagaza como Gobernador Sustituto del Estado de México- en REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, No 3 Toluca Me., IAPEM. Julio-Sopeemhre de 1989, p. 155.

soberanía en su régimen interior y eligiendo por votación popular y directa a sus principales autoridades; se estudian las posibilidades e implicaciones de la erección del Estado del Valle de México; y se ofrecen algunas conclusiones.

ORIGEN Y DESMEMBRACIONES DEL ESTADO DE MEXICO

El Estado de México constituía en el último siglo del virreinato español, una de las doce intendencias existentes, la intendencia de México tenía una superficie territorial de aproximadamente 128 mil kilómetros cuadrados explicando que en poco menos de 100 años, de 1803 a 1890, perdió por diferentes motivos, hasta el 82% de su área territorial. Para darse una idea de su extensión, sus límites abarcaban el territorio de varias provincias, entre ellas la que corresponde ahora a los estados que ostentan el apellido de los héroes de la lucha por la independencia: Guerrero, Morelos e Hidalgo, más parte del territorio de los actuales estados de Michoacán, Querétaro, Tlaxcala y el D.F.

Producto de las desmembraciones que sufrió el Estado de México durante el siglo XIX y principios del XX, perdió por ese motivo poco más del ochenta por ciento de su extensión original, pasando de los cerca de 128 mil kilómetros cuadrados a los 21 461 que reporta el último Censo de Población y Vivienda¹, cifra que representa un casi insignificante 1.1% del total de superficie territorial del país, en donde, sin embargo se halla asentado el 2.1 % de la población total, es decir, 9 815 795 de una población total de 81 249 645 habitantes.

Sea como fuere, al Estado de México siempre se le estuvo cercenando partes importantes de su territorio, incluyendo su antigua capital, sin mediar consulta a su población y pasando por alto las protestas de los congresistas locales. A pesar de las cesiones involuntarias de su territorio, no lograron evitar que siguiera siendo uno de los más importantes de la Federación, el de mayor población y con una ubicación estratégica central; resultado del

¹²¹ Solazar Medn, Jul in, e.: al., **DESARROLLO, ADMINISTRACION Y PLANEACION MUNICIPAL: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE MEXICO**. México, universidad Autónoma del Estado de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Acapulco de Administración y Planeación PLBI, im del Estado do México, A.C. 1990, p. 72

Otro autor, en sit a la exj. En geogrMen del Estado de México en 115 mil kilómetros 940 Ven EMAS Eigh, r AnME IQU lo ion del Errado, desde sus an genes hasta 1 94 , en **TEMAS DE HISTORIA MEXICANA**

¹³¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, **ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PERFIL SOCIODEMOGRAFICO. XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA**, 1990, México, INEGI, 1992, p. 4 y 6.

centralismo económico, político y social que durante siglos axfixió a la nación y cuyos perniciosos efectos aún continúan

Fueron ocho las mutilaciones al territorio estatal, mediante las que se segregaron más de cien mil kilómetros cuadrados, éstas son las que a continuación se mencionan: en 1823, con motivo de la creación del Estado de Querétaro; en 1824, para erigir al Distrito Federal; en 1849, para fundar el Estado de Guerrero; en 1854, para la ampliación del D.F.; en 1855, para incorporar a Tlalpan al D.F.; en 1863, para incorporar a Calpulalpan al Estado de Hidalgo; y en 1869, para dar lugar a la creación del Estado de Morelos¹.

De todas las segregaciones ocurridas al territorio mexiquense, ninguna provocó tan airadas protestas y reacciones como la de su antigua capital, la Ciudad de México, en 1824, que se convirtió desde entonces en el D.F., sede de los poderes federales.

El problema se remite al nacimiento mismo del federalismo, al debatirse la elaboración de la Constitución Federal en 1824, el 30 de octubre de ese año, el artículo primero del máximo ordenamiento jurídico declaraba que la Ciudad de México se convertía en el D.F. para albergar a los poderes federales. El Congreso del Estado de México protestó enérgicamente contra tal artículo que se sometía a discusión; cabe recordar que siempre estuvo de acuerdo sobre la necesidad de crear un D.F., ocho meses antes "la legislatura estatal giró instrucciones a su delegación congresional para promover el establecimiento de un D.F. fuera de la capital estatal. Las razones que se expusieron fueron que sería muy difícil prevenir conflictos sobre jurisdicción política e impuestos, si las autoridades estatales y federales estuvieran en la misma Ciudad. El Estado de México contribuiría con su parte de compensación al Estado que tuviera que ceder el territorio. Las instrucciones también insistían en el mantenimiento de la integridad territorial del Estado-`l

La postura del Congreso Estatal era clara y no dejaba lugar a dudas; estaba a favor de la creación del D.F. siempre y cuando no significara la confiscación de su propia capital, y estaba dispuesto a compensar con su parte que le correspondía a aquel Es-

141 Solazar Medina, Julián, et. al. *Op. Cit.* p. 73.81. De relevante lectura por ofrecer acá breve pero interesante y documentada reseña de las mutilaciones territoriales y las pérdidas de municipios del Estado de México.

De igual forma, en la obra de Baranda, Martha y Liz Garda **ESTADO DE MÉXICO. TEXTOS DE SU HISTORIA**, Tomo 1, México, Gobierno del Estado de México.- Instituto Moro, se exhiben de la página 495 a 504, mapas de las diferentes magnitudes geográficas del Estado de México con motivo de las segregaciones de su territorio.

(5) Macunne Jc Charles W. **EL ESTADO DE MEXICO Y LA FEDERACION MEXICANA**, México, Ed. F.C.E., 1978 p. 26.

todo que cediera su territorio. Apoyaba la idea de que el D.F. se constituyera en Celaya o Salamanca.

Con el propósito de defender la integridad estatal, se integró una Comisión del Congreso Estatal, -entre los cuales participaba José Ma. Luis Mora, entre otros- para dirigirse al soberano Congreso General Constituyente. En el documento redactado por el Dr. Mora se advertía: "si las bases sobre las que descansa la estabilidad y permanencia de los Estados, no son fijas, determinados e invariab'es, se acabó el Pacto Federal: una vez desmembrado un estado en la parte más principal, la demás no está segura' 6.

Palabras casi proféticas porque después de esta segregación, en el transcurso de los sucesivos 45 años, de 1824 a 1869, seguirían seis más que reducirían sensiblemente el territorio del Estado de México. Como lo narro Macunne, el Estado de México protestó y resistió con encono el despojo de su capital, en nombre de los derechos del Estado que el mismo pacto federal otorgaba, sin embargo, no tuvo la necesaria mayoría en el Congreso para dar marcha atrás a tal disposición, y ese 3 de octubre el Congreso aprobaba el mencionado artículo primero por una votación de 51 contra 32, en tanto la Legislatura del Estado de México lo rechazaba, como es natural, por 14 contra 5.

Dos años después, el 11 de abril de 1826, se llevó a cabo la separación geográfica del D.F., restándose al territorio estatal 220 Km' que después se iría incrementando por posteriores segregaciones al mismo Estado de México. Con la creación del D.F. se cambia la preeminencia política y económica que durante 3 siglos, 1500-1800, había gozado la intendencia de México, iniciándose un centralismo sin precedente en todos los órdenes, en donde se haya el origen de muchos de los problemas y desigualdades que actualmente sufre la capital del país, incluyendo a 27 municipios conurbados del Estado de México.

El federalismo fue, sin duda, un gran logro histórico del pueblo mexicano que mantiene unida y sólida a la nación, alejada de las constantes revueltas y asonadas que inhibían el crecimiento económico y el bienestar social, sin embargo, ese federalismo significó para el Estado de México, en aquellos años, una contribución fiscal elevada a la federación y la expropiación de su capital. Ciertamente, evitó una mayor fragmentación del país, pero no pudo evitar la fragmentación de sus estados miembros. Se olvidó acaso, que al establecerse el pacto de unión de los

16] Baranda, Martha y L'ç Gorda, *ap. Cit p.* 156.157.

estados en una federación, se impusieron algunos deberes y derechos, empero éstos jamás renunciaron a su integridad y soberanía, que forma parte de su esencia misma.

Por otra parte, hay que reconocer que las autoridades políticas del Estado de México se habían caracterizado por su tendencia centralista y conservadora, tan es así que en 1835 cuando se impone de nuevo el centralismo, se deroga la Constitución Nacional y se regresa a la forma de organización en Departamentos, el Estado de México fue uno de los primeros en manifestar su adhesión y apoyo, restituyéndosele su antigua capital.

Diez años más tarde, cuando se reinstala el régimen federal, en 1846, desaparecen los departamentos como forma de organización territorial y se da paso otra vez a los Estados, sustrayéndosele al Estado de México su capital, no conforme inicia de nuevo sus protestas y reclamos. Se forma de nuevo una Comisión representada por Gabriel Sagaseta, quien a nombre del Gobierno del Estado de México expresara en el Congreso de la Unión:

... el pueblo que defiende su integridad, defiende su soberanía; puesto que no es soberano el que no es dueño de su territorio y puede ser privado de él".

Consideraba violatorio del pacto federal el decreto que arrancó al Estado de México de su capital, pues transgredía su soberanía al afectar su integridad territorial y exigía, por consiguiente, su derogación y posterior devolución de la porción segregada. Como en 1824, los esfuerzos no fructificaron y en los años siguientes ya no se registrarían adicionales reclamaciones, ni aún por no haber recibido nunca compensación alguna por el territorio mutilado.

Las razones que se formularon para dar pauta a las segregaciones del Estado de México fueron distintas y variadas según las circunstancias, en términos generales buscaban favorecer una mejor administración y atender reivindicaciones políticas locales, regionalismos, pugnas políticas por imponer modelos de organización del Estado Mexicano, y afán de consolidar y extender el poder político, básicamente.

Las constantes segregaciones que afectaron al Estado de México y otras entidades federativas, que llevaron a continuas redefiniciones del mapa nacional, formaban parte de un turbulento pasado donde el criterio político prevaleció sobre aspectos de orden económico y social. Con el triunfo de la revolución mexicana y la institucionalización de la vida política en 1929, daba la im-

p) *ibid.* p. 381.

presión que aquellas oscuros pasajes de la historia del país, no volverían a repetirse. Sin embargo, cabe recordar, la Constitución de 1857 en sus artículos 43, 44 y 46 dejó abierta una vía que posibilitaría lo creación del Estado del Valle de México, "condicionando su existencia real a que los supremos poderes federales salgan del territorio del D.F."

Los diputados del Estado de México, comisionados en el Congreso Constituyente de la Constitución del 57 se opusieron a tales artículos previendo nuevos peligros ala tantas veces vulnerada territorialidad del estado, sin embargo, nada pudieron lograr por evitar su creación jurídica.

La Constitución de 1917 y la vigente, recogen en su artículo 44 el texto de la de 1857, en el sentido de que "el distrito federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General—', Por su parte, el artículo 45 de la Constitución señala que "los estados de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos" "

De forma complementaria a este último artículo, la propia Constitución provee en su artículo 115 fracción VI que "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia-`.

Los problemas de límites entre dos entidades federativas es muy común en los grandes megalópolis cuyo crecimiento poblacional ha rebasado lo permisible generando dificultades en la provisión de servicios públicos y en la identificación de autoridades e instancias a las que hay que recurrir para atender sus demandas. Sin embargo, esta problemática se ha venido atendiendo mediante la celebración de acuerdo de precisión de límites que generalmente implican la concesión mutua de porciones de territorio, y a través de acciones administrativos coordinadas.

(81) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Mixiro, Id. trillos. 1990,

(9) *ibid.* P. 55.

(101) *Ibid.*, p. 118

Lo que más escollos plantea es la previsible erección del Estado del Valle de México, que si bien no contempla la convocatoria pública para la democratización del D.F., ha servido de motivo para que algunos partidos políticos de oposición aprovechen la coyuntura de proponer la transformación del D.F. en una entidad federativa con todos los derechos, prerrogativas, y por supuesto, obligaciones, que la Constitución Federal confiere.

En el siguiente apartado se analizará el proyecto de reforma del D.F., las distintas alternativas que al momento se han planteado, incluyendo la constitución del D.F. en un estado más de la federación y su previsible impacto en la estructura territorial del Estado de México.

REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

La reforma del D.F. no es una demanda nueva, desde hace varios años algunos partidos políticos de izquierda y el Partido Acción Nacional propusieron la creación del Estado de Anáhuac como parte integrante de la Federación, en lugar del Distrito Federal, con el territorio que actualmente posee éste último. Incluso la iniciativa fue presentada en 1986 en el Congreso de la Unión, desechándola por la falta de la votación requerida. Sin embargo, la propuesta se incorporaría al programa de acción de tales partidos políticos y sería presentada a la ciudadanía en las sucesivas campañas políticas del D.F.

A partir de 1988, con el fugaz ascenso del perredismo que llegó a ganar las senadurías del D.F. y una significativa representación en el primer período de la entonces recién creada Asamblea de Representantes del D.F., la presión por democratizar el gobierno y administración de la ciudad capital del país alcanza tal nivel que durante 1989 en los foros de reforma política realizados por la Secretaría de Gobernación y la Cámara de Diputados, se presentan un gran número de ponencias sobre este tema.

Cuando en 1991 el departamento del D.F., a través del Presidente de la República, manifiesta la necesidad de llevar a cabo la reforma de su forma de organización administrativa y de gobierno, el tema deja de ser una mera aspiración de ciertos partidos de oposición para convertirse en asunto de interés público.

El motivo que lleva a la incorporación de esta delicada demanda en la agenda política nacional y del D.F. encuentra su justificación en una serie de razones que bien pueden sintetizarse en la pluralidad política que vive el país y el D.F. y el nivel de

competencia que en los últimos años ha alcanzado la confrontación electoral; la necesidad de dar respuestas efectivas **a las** presiones ciudadanas por una mejor calidad de vida; acercar la administración a los ciudadanos y facilitar su participación activa en los programas de gobierno; acentuar la desconcentración de la actividad económica y administrativa, profundizando la descentralización a efecto de paliar la excesiva saturación que actualmente padece la ciudad de México, que por sus dimensiones y problemática compromete su funcionamiento y operatividad (gobernabilidad), provocando que sus instituciones políticas y administrativas queden rezagadas frente a la dinámica de la realidad.

Desde esta perspectiva, estaba por demás justificado el imperativo de la reforma integral del D.F., que no sólo se limitara al aspecto político, sino que también se hiciera extensiva a otros de carácter jurídico, administrativo y social. En una comparecencia que duró más de 10 horas, el Jefe del D.D.F., Manuel Camacho Solís, propuso a la Asamblea de Representantes **una reforma** integral para mejorar la relación del gobierno con la sociedad, que ésta vigile mejor los actos de autoridad y propicie una mayor participación en las decisiones públicas, sin exponer a la ciudad a la ingobernabilidad y a conflictos riesgosos con la nación, esto último en una clara alusión a las fuerzas políticas que pretenden que el D.F. se convierta en un Estado más, con autonomía y soberanía interna y con titular elegido por votación popular.

De ahí esta última afirmación, de que la reforma que se impulsa "no lleve a conflictos riesgosos con la nación", tenga sentido y dedicativa. En posteriores declaraciones a los medios de comunicación, Camacho Solís ha dejado bien clara su posición delineando los alcances y límites de la reforma del D.F., al oponerse a que éste se transforme en el Estado 32 y a favor **de que la** ciudad continúe conservando su carácter de capital de **la República**.

En su comparecencia ante la ARDE anunció cuatro puntos medulares que tratará la convocatoria para la reforma **del D.F.** De esos puntos destaca la reforma política, que busca introducir nuevas formas de representación directa e indirecta que sean compatibles con el gobierno de una gran ciudad. Se prevee el otorgamiento de nuevas facultades a la ARDF. Se reformarán los mecanismos de participación ciudadana **para que los vecinos participen solidariamente en la definición** de las prioridades **del gasto**, en los planes de desarrollo urbano, en el conocimiento y cumplimiento de los reglamentos, **en la formación** de una mayor res-

ponsabilidad de la sociedad con el interés público y en el seguimiento de la acción pública para fortalecer las tareas que desempeña la Asamblea y la Cámara de Diputados en la vigilancia de la gestión pública y la eficiencia y probidad en la ejecución del gasto.

Propuso, además, la reforma de la administración para garantizar una mayor capacidad de respuesta a los reclamos ciudadanos mediante la extensión y ampliación de los mecanismos de coordinación a nivel delegaciones y entre los gobiernos que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que en el caso del Estado de México son ya 27 municipios conurbados.

En términos generales, la reforma del D.F. procura dotarlo de mayor capacidad de respuesta a las demandas de participación política de su ciudadanía y de proveerlos de un mayor nivel de vida mediante la prestación de más y mejores servicios públicos.

La consulta para la reforma integral del D.F. se planteó realizarla después de concluir las elecciones para las gubernaturas de varios estados de la República, a inicios del segundo semestre del presente año -el 25 de agosto- a fin de que consensos y acuerdos a los que se lleguen, se presenten al pleno de la Cámara de Diputados en el segundo mes de 1993. Se pretende que la reforma sea resultado de una concertación plena entre partidos y ciudadanos, que sea la población la que decida su destino político, a veces será necesario poner por delante las necesidades de los ciudadanos antes de la de los partidos políticos porque éstas no son siempre coincidentes.

No hay duda que la reforma a la que se ha convocado es un gran acierto del gobierno salinista porque demuestra la sensibilidad política por atender los reclamos ciudadanos de mejorar el gobierno y administración del D.F., dado que con las actuales instituciones políticas y administrativas sería insuficiente atender la problemática tan compleja y diversa que agobia a cerca de nueve millones de habitantes, y a seis millones más de habitantes del Estado de México que conviven en un espacio común, denominado Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La reforma del D.F., vendría a constituir un reconocimiento al pluralismo político y fortalecimiento de la sociedad civil que reclama mejores espacios de participación y un mejor sistema de representatividad, contribuiría a acercar el gobierno con los ciudadanos, mejoraría la administración de los servicios públicos, daría mayor significado y efectividad a la actividad legislativa

y ampliaría la capacidad de respuesta ante el incesante y creciente cúmulo de reclamos sociales.

Es una reforma compleja y gradual de la que no cabría esperar resultados sorprendentes e inmediatos. Desde que el Jefe del D.D.F., Manuel Camacho Sólis hiciera pública la convocatoria para reformar al D.F., los diez partidos políticos nacionales con registro han manifestado sus propuestas y comentarios¹¹¹¹, que sería muy extenso describir en este espacio, empero, existen varias coincidencias, si bien con diferentes matizaciones, en el sentido de ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; dar mayores facultades y recursos a las delegaciones; convertir a éstas en verdaderos gobiernos locales con más autonomía, sin perder la coordinación que requiere la Ciudad; que los delegados sean electos mediante voto; dar mayor participación a la ciudadanía en el gobierno, transformando el Consejo Consultivo y las juntas de vecinos, a nivel delegacional, en auténticas asambleas locales; y, coordinación y unificación reglamentaria metropolitana.

En tanto, las divergencias son pocas y de gran trascendencia política: elección del gobernador; convertir al D.F. y a sus delegaciones en el Estado 32 con sus respectivos Municipios; Asamblea Legislativa o Congreso Local; y por último, existen diferencias en relación al ritmo que deberá asumir la reforma, los partidos de oposición pretenden que se desarrolle a la brevedad, mientras que el Gobierno del D.F. y el PRI están a favor de una reforma gradual no sólo en su aplicación sino inclusive en su discurso y definición.

En el fondo la discrepancia fundamental se deriva de la propuesta de creación del D.F. en el estado 32, con todas las prerrogativas, derechos y obligaciones que la Constitución confiere, de lograrse ello, obviamente el gobernador tendría que ser necesariamente electo mediante el voto popular y en lugar de Asamblea de Representantes se tendría un Congreso o Legislatura Local.

En opinión de los partidos de oposición, el lograr que el jefe del D.D.F. sea electo y no designado por el Presidente de la República sería beneficioso para la ampliación de la vida democrática de la urbe capitalina y contribuiría a dar mayor legitimidad y apoyo a las decisiones adoptadas, y llevaría a un mayor control de la sociedad de los actos de gobierno mediante la sanción o

¹¹¹¹ Sugedmot consulta, los cuadros que presentó Fas Treio oemme, e anli culo n modo Para laman en o l os paradas y c espu,,1 el que s en. lo su posluru de é e la reforma política del D.F. Ver suplemento POLITICA de **EL NACIONAL**, Núm. 1s18. México, 8 de agosto de 1991.

premiación de actuaciones por medio del voto; porque hasta ahora, el régimen político prevaleciente en el D.F. permite que las autoridades locales se desatiendan de la presión que significa ser electos por la ciudadanía.

Nuestra opinión es que el hecho de ser funcionario designados y no electo no los hace inmunes a las demandas y reclamos ciudadanos, lo que es cierto es que a los habitantes del D.F. se le confiscaron sus derechos políticos de elegir a sus autoridades locales; es muy probable que del resultado del debate público sobre la reforma del D.F. se derive la elección de los delegados más no así del Jefe del D.D.F., por los conflictos políticos que supondría la coexistencia de dos poderes distintos.

Sobre la discusión de ampliar atribuciones a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o convertirla en un Congreso Local, conviene precisar, en primer término, que ésta se crea en 1988 como resultado del debate auspiciado por la Secretaría de Gobernación. La ARDF llegó a sus fronteras en un sólo período de ejercicio, convirtiéndose en un órgano representativo pluralista, ágil, dinámico y propositivo. Fue a la vez caja de resonancia de los principales problemas que padece la ciudad. Realizó un importante esfuerzo en la actualización del marco reglamentario, anteriormente disperso, desconocido y obsoleto. Entre los reglamentos que aprobó se recuerdan el de tránsito, limpia, minusválidos, no fumadores y estacionamientos.

A pesar del innegable éxito obtenido por la ARDF en apenas su primer período, se advertían desde su origen serias limitaciones jurídicas que dificultaban su accionar en asuntos de gran prioridad para la vida pública de la ciudad, por ejemplo, no podía intervenir en la discusión y aprobación de la Ley de Hacienda y el Presupuesto de Egresos, indispensable para vincularlos con las necesidades de la población y las exigencias de las fuerzas políticas y sociales; tampoco podría participar en la elaboración del Sistema General de Planeación.

El 15 de mayo de 1991 se aprobaron por unanimidad de todos los partidos políticos, reformas a la Constitución Federal para ampliar las atribuciones de la ARDF, avance importante pero moderado, persistía la inquietud de que se podría fortalecer aún más este incipiente órgano legislativo ante el empuje ciudadano por mayores espacios de participación política y un gobierno más eficaz. El dilema era transformarla o asumir el riesgo que implicaba un serio desgaste de su credibilidad y legitimidad.

Los partidos de oposición, casi la mayoría, buscan convertir a la ARDF en un auténtico poder legislativo transformándolo en Congreso Local una vez el D.F. pasea convertirse en el Estado 32 de la federación. Aún en el PRI hay voces disidentes, ya que mientras su dirigente en el D.F. Manuel Agujero Gómez lanzó el pasado 26 de enero la propuesta de reforma del D.F. que sustenta su partido, donde pugnaba por la ampliación de facultades a lo ARDF -entre otros puntos-, el ex-asambleista priísta, Demetrio Sodi, sugería convertirla en un Congreso Local.

Los términos en que sustentaba su propuesta eran los siguientes: "Será imposible avanzar en la discusión de la reforma mientras corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre el D.F., yo que este órgano no contará ni con el tiempo ni con el conocimiento para avanzar en el terreno... el Congreso Local daría una nueva dimensión al trabajo político y legislativo del D.F." '2. En tanto la otra alternativa, acorde con el espíritu de la iniciativa de convocatoria pública de reforma del D.F., se muestra a favor de un proceso gradual y sostenido de ampliación de facultades y atribuciones de la ARDF.

De las divergencias entre las distintas fuerzas políticas y sociales, existe una que centraliza el debate y en la que de alguna manera se condensan las dos citadas anteriormente (elección popular del Jefe del D.D.F. y transformación de la ARDF en un Congreso Local) y que es la creación del D.F. en el Estado 32. Los partidos políticos que de manera abierta se inclinan por tal postura son el PAN, PPS, PRD, PFCRN, PDM, PRT y PT,

La creación del Estado 32, o Estado del Anáhuac, como algunos prefieren llamarlo, la sustentan por argumentos básicamente de carácter político: recobrar los derechos políticos de los ciudadanos del D.F. para elegir a sus autoridades municipales y representantes del Poder Legislativo y Ejecutivo, logrando mayor vinculación con sus autoridades políticas y administrativas. Objetivo loable y plausible que olvida, sin embargo, que al ciudadano lo que le interesa en primera instancia es quien le resuelva sus necesidades de provisión de más y mejores servicios públicos no importando el credo político o ideológico del funcionario en turno, designado o electo. Lo que se halla en el fondo del reclamo de la ciudadanía del D.F. es una mejor calidad de vida, de la que ahora adolecen por la acumulación de carencias y problemas de diversa índole.

1121 Sodi de lo Tuero, Demerna, "Pese a lo reYistendo oficial, le ARDF., debe coro Congreso , en EXCELSIOR, No. 27313, México, 10 de abril de 1992, p. 2-

Por supuesto que también exigen el mejoramiento y ampliación de los canales de participación y representación ciudadana, empero, reducir el problema al aspecto puramente electoral, es simplificar el análisis. Una auténtica reforma integral del D.F. paso por la democratización de su vida política, más no se detiene ahí, es el punto de partida más no el de llegado.

Considerar que con la sola reforma política del D.F. se resolveran los ancestrales problemas que padece, es engañarse así mismos y a la ciudadanía. Juan Rebolledo, un experto analista político se refería a las distintas falacias que obscurecen y tergiversan el debate político, una de ellas, que tiene mucho que ver con lo que se esta mencionando, es la falacia del simplismo, denominada así porque "el simplismo adopta vicias versiones deterministas y le concede a la democracia electoral no sólo una victoria contundente sino además una fuerza resolutoria de las cuestiones políticas" ¹³.

Apostar todo a una carta ha sido una costumbre muy reiterada de los partidos de oposición en México, así, creer que si no se da paso a la creación del Estado 32 o del Anáhuac, la reforma del D.F., estará! condenada al más estrepitoso fracaso, es caer en posiciones acomoditicias que rehuyen el debate serio y profundo, y cierran el espacio a la creatividad e imaginación de la que podrían extraerse alternativas novedosas de mayor viabilidad política y efectividad administrativa.

Lo primero que tiene que hacerse, por consiguiente, es desarraigar el nocivo mito del paralelismo paralizante entre la erección del Estado 32 y la democratización de la ciudad de México; lo uno no conduce necesariamente a lo otro, si bien no desconocemos la necesidad de ampliar las formas de participación y representación ciudadana.

Por lo riesgosa que resulta esta propuesta para el desarrollo y fortalecimiento del federalismo en México, el Partido Revolucionario Institucional la ha rechazado con firmeza, evidenciando lo problemático y complejo que resulta instrumentarla, y sobre todo, que sería una falsa salida a los problemas que aquejan a los habitantes del D.F. y a cambio propone reformas graduales para crear instituciones más acordes al reto que enfrenta. Por otra parte, como ya se ha mencionado, el propio Camacho Solís al convocar públicamente al debate sobre la reforma integral del D.F. dejó entrever la imposibilidad de dicha propuesta al adver-

(13) Rebolledo Juan, "Las falacias del debate político: el simplismo", *EL NACIONAL*, No. 132, México, 14 de noviembre de 1991, p. 6.

tir que no es objetivo de tal reforma provocar riesgos y conflictos con la noción y que es interés que la Ciudad de México continúe conservando su carácter de capital de la República.

La reforma debe recoger el sentido de la población, y según encuesta de opinión realizada en abril de 1992 por el Gabinete de Estudios de Opinión, S.C., para el suplemento POLITICA de el periódico EL NACIONAL, se recojan opiniones contradictorias respecto a la reforma del D.F. ya que mientras dos terceras partes de los capitalinos entrevistados están de acuerdo en que el Jefe del D.D.F. y los delegados sean electos por los propios ciudadanos, no creen que para ello sea necesario transformar al D.F. en una entidad federativa: "Pero si en el punto de la designación de autoridades hay una clara voluntad de reforma, lo contrario ocurre en relación con la posibilidad de convertir al D.F. en un estado más. Aquí el 58%, un nivel ligeramente superior al detectado en junio de 1991 (55%), se manifiesta en contra, por un 26% que ve como positivo dicho cambio" an.

Otro dato interesante que arrojó la encuesta mencionada fue en relación a la conveniencia de modificar los límites geográficos del D.F. para establecer un sólo gobierno en toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la opinión predominante se inclinó en contra de tal medida (47%), en tanto una tercera parte de los entrevistados se manifestaron a favor y el resto expresaron su desconocimiento sobre si era o no conveniente llevar a cabo tal modificación.

El mensaje que se extrae de esta encuesta es claro: los ciudadanos del D.F. quieren y desean un cambio de la administración y gobierno más no consideran que con la transformación del D.F. en una entidad federativa o bien modificando sus límites geográficos para establecer un sólo gobierno en toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sea la solución adecuada a los problemas de dicha ciudad y de la vasta región conurbada que pertenece al Estado de México.

Conviene reflexionar con más calma y profundidad en las probables consecuencias, efectos o impactos que se podrían derivar de adoptar la propuesta que un grupo de partidos políticos de oposición ha venido enarbolando en los últimos años y han sacado a relucir con motivo de la convocatoria de la reforma del D.F.

(14) De la Peña Rxa rdo y e o Toledo Gua rd l o, El Gobl orno u ,e quieren los ca pila pinas
cn cl suplenonfa POLITICA de H NACIONAL, No- 157, México, 7 de maya de 1992, p 10.

rendum, plesbicito, o cualquier otro mecanismo democrático que se acuerde. De igual forma, la Legislatura local se vería obligada a actuar conforme a las facultades que le concede la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su Artículo 70 fracción II (" Aprobar los convenios que celebre el Ejecutivo en relación con los límites del Estado en los términos que señala el Art. 116 de la Constitución Federal ") y XLIV (" Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto del Gobierno Federal, constituyo un ataque a la soberanía o independencia del Estado o de la Constitución federal").

Como se observa, la creación del Estado 32 podría provocar más conflictos que los que se supone se resolverían con su erección. Daría motivo e enérgicas protestas de distintos sectores de la población mexiquense que podrían ver afectados sus intereses.

Además, hay razones de carácter histórico que impelen a conservar la Ciudad de México como sede de los poderes federales: "fundar otro Estado, así, sin más, porque sí, significaría desaparecer la sede histórico del país para lanzar los poderes federales a un espacio sustraído a otra entidad o en su capital misma, sin causa indiscutible que la produzca. Sería, además, abolir para siempre la relación del poder unificado de México con el sitio de su origen, el cual desde 1440, he sido el núcleo del Anáhuac y después el de la noción 'c>.

En suma, el debate para la reforma integral del D.F, debe evitar su politización, sin desconocer las demandas por abrir nuevas formas de participación ciudadana; debe evitar que en la discusión sobre la reforma política se le otorge gran importancia a propuestas como la creación del Estado 32 que no resisten un primer análisis y que han sido descalificadas por distintas personalidades y organizaciones por los riesgos que implica para el buen funcionamiento de los poderes federales y por comprometer la integridad territorial del Estado de México.

Por otra parte, hay quienes sugieren rediseñar los ámbitos de jurisdicción territorial de las actuales delegaciones políticas para hacerlas más funcionales. Sobre este asunto, es oportuno mencionar que "según un estudio preliminar del Centro de Estudios de la Ciudad de México, basado en las regiones y costumbres, población y recursos, así como los servicios de la ciudad, la delegación Gustavo A. Madero deberá dividirse en tres territorios, así como Ixtapalapa; Coyoacán en dos; Miguel Hidalgo,

Tláhuac, Cuajimalpa, Contreras, Benito Juárez, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Azcapotzalco, se mantendrían en una redistribución de algunas zonas que son ajenas a la mayoría de su territorio. Alvaro Obregón deberá sufrir una reorganización pasando algunas colonias a otras delegaciones o municipios" .

Otra de las alternativas ya consideradas por el jefe del D.D.F., en la convocatoria pública para la reforma de la capital del país, fue precisamente el fortalecimiento de las actuales instancias y mecanismos de participación ciudadana. Al respecto, se recuerda que en el mes de Diciembre de 1977, en el contexto de la reforma política, se modificó la Constitución Federal en su Art. 73 fracción VI, para establecer los mecanismos de participación ciudadana del referendun y la iniciativa popular. Sin embargo, por una serie de artilugios jurdicistas como el de suspender su aplicación por "notoria inconveniencia", de significado vago e impreciso, con lo que su utilización quedó totalmente supeditada a la voluntad del Congreso y del Presidente de la República, limitando su aplicación. Reformar su actual reglamentación, se antoja, por consiguiente, un acto indispensable e impostergable.

Existe otra propuesta que pretendiendo respetar la naturaleza del D.F. como sede de los poderes de la Unión, propone que solamente se organice por municipios en lugar de delegaciones políticas, con lo que se regresaría al esquema concebido por el Constituyente de Querétaro en 1917 y que permaneció hasta 1928 en que por reforma legislativa al Art. 73 fracción VI, bases la., 2a. y 3a., se suprimió al municipio libre y se constituyeron en delegaciones " .

La verdad sea dicha, en la historia del Distrito Federal nunca llegó a consolidarse un auténtico municipio libre, con anterioridad a 1928, en 1903, fue expedida la Ley de Organización Política del D.F. que suprimió prácticamente al régimen de ayuntamientos y adoptó un sistema muy similar al existente en el Dis-

11 71 Sosa Montes, Romón, Avanzo el PRI al reconocer consensos 1 Que na sa en EXCEL-SIOR, Méxlm, 10 da abril de 1992, p. 2

1181 Los argumentos sustentadas en lo exposición de motivos de la in dativo de reformas por el entonces presidente de lo Repúb1loa, ANa ro Obregón, fueran básicamente las Sg u lentes! Los hechos han demestmdo que la org a niza cién municipal en el D.F. no ha alcanzado nunca los fines que esa formo gubernativa debe llenar, debidaa los conflictos de carácter polifco y administrativo que constantemente han surgido por la c xlsteocia de autoridades coyas fareltades s excluyen y o onfunden. En c , paro estor de acuerdo con ro zgen y con la rea L'da lo debido será organizar la odrimm,aracán del p de m nem q quee haya on dad de mando o y eficiencia en todas los órdenes del l servicio pública . a

Que ár rear FELazop EN,M Elías y Fe llpe Salís Acero. o.Áu ERNO Y ica na, MTR cia
**DESARROLLO FEDERAL EN E%ICO, Serie II AAdminlstmció Pública Mexicana, México, Edcio
 nes INAP, 1985. P1 190.**

trito de Columbia en EE. UU. Se le despojó al municipio de su autonomía para el ejercicio de sus facultades y se acordó la designación de sus miembros del cabildo por votación popular indirecto '41

El centralismo político-administrativo observado a partir de esa fecha con la supresión de ayuntamientos entró desde hace varios años en una etapa de rendimiento decreciente, de ahí que la propuesta de organizar el gobierno del D.F. mediante ayuntamientos, que es en realidad uno formo de descentralización del poder, concediéndoles todas las atribuciones y facultades que les otorga el Art. 115 Constitucional, podría ser una alternativa que bien valdría analizar y debatir con mayor detenimiento.

Otra de las propuestas que se han llegado a difundir es que una parte del D.F. se convierta en el Estado del Valle de México y la otra se siga denominando D.F., asiento de los poderes federales y capital de la noción, con una circunscripción territorial que vaya de los Pinos a San Lázaro, pasando por el Palacio Nacional 10.

Los argumentos que se ofrecen a favor de esta propuesta son que cuando en 1824 se fundó el D.F., la idea original era que su sede estuviera delimitada por "un círculo cuyo centro fuera la Plaza Mayor de esta Ciudad (de México) y su radio de dos leguas", equivalentes a dos kilómetros aproximadamente. Sin embargo, su superficie fue creciendo de manera excesiva, a costa de desmembraciones del territorio del Estado de México, más allá de lo que hubiera bastado para funcionar como sede de los poderes federales.

A manera de ejemplo comparativo, se indica que Washington, D.C., sede de los poderes federales de EE. UU. poco tiempo después de haberse fundado, los estados de Maryland y Virginia cedieron en conjunto una zona de cien millas cuadradas para ampliar su sede, empero, en 1846 la cesión de Virginia fue devuelta y el Distrito de Columbia quedó reducido a unas 62 millas cuadradas para un país que junto con Brasil son de los que tienen mayor extensión geográfica en el continente americano.

Por extensión, se quiere hacer entender que si Washington, D.C. ha funcionado sin relativamente ningún problema de importancia desde entonces, no ven como el D.F., como sede de los poderes federales mexicanos, no pueda también funcionar si se le reduce su área geográfica, para que disponga de la ne-

f 191 *burro rvcott Jorro y 1 ' , ,* F-x. on 1- o e' D.5 F b. n ieipioi
el suplemento PCLITICA de EL NACIONAL, No. 150, Méxfo, 19 de morro de 1992 p. 9
1201 *Herrera* Peño, Jo Estdo 32 y reunir el r F de los Pinos a Son Lázaro, en EXCELSIOR,
Na. 27313, M6x?o, 10 de abril de 1992, p. 1.

cesarla e indispensable para el desarrollo de sus atribuciones constitucionales.

Esta propuesta presenta la atractiva ventaja de un bajo costo político y financiero porque sólo implica un acuerdo de fijación de límites al interior del propio D.F., sin alterar la integridad territorial de entidades circunvecinas. Presenta, además, la conveniencia de que el D.F. podría constituirse en el Estado del Valle de México y los poderes federales tuvieran un asiento propio, sin el peligro de generar innecesarios conflictos desgastantes entre dos órdenes de gobierno por su coexistencia en un mismo espacio territorial. Es una alternativa que merece meditar con acuciosidad, ponderando sus beneficios o perjuicios.

Para salir de la trampa de la politización excesiva del debate se tiene que conceder mayor énfasis a la reforma administrativa del gobierno del D.F. especialmente en lo que concierne a la descentralización y la ampliación de la coordinación intergubernamental.

Respecto al primer punto, debe pugnarse por una descentralización más efectiva del gobierno del D.F., superar la contradicción que lo agobia, derivada de la injusticia de que a pesar de que es la ciudad más grande y con los mayores problemas del país, es la que menos facultades, autoridad y autonomía operativa tiene.

En el D.F. es frecuente y excesiva la intervención federal, para que el Jefe del D.D.F. adopte y ejecute una decisión trascendente para mejorar la administración de la ciudad, en múltiples asuntos tiene que acordar con los Secretarios de Estado y con el Presidente de la República, restando oportunidad para la atención de la problemática. Por otra parte, se da una concentración de facultades y recursos en el Departamento del D.F., en detrimento de las delegaciones políticas, menguando su capacidad de respuesta.

Es preciso descentralizar funciones y competencias de la federación al gobierno del D.F. y de ésta a las delegaciones, de lo contrario difícilmente podrá lograrse un manejo eficiente de servicios públicos y una vinculación más estrecha entre las autoridades y las dediciones de gobierno con los ciudadanos, que es justamente una de las demandas más sentidas de la población. Afortunadamente en este tópico hay consenso entre las diferentes fuerzas políticas y sociales y resta por observar cuáles serán los mecanismos o fórmulas administrativas que se adopten para hacer efectivo ese proceso descentralizador.

En lo que hace a la coordinación, metropolización o enfoque metropolitano, como prefiera llamarsele, es una estrategia administrativa que ya se venía utilizando pero que en los próximos años tendrá que intensificarse necesariamente para una mejor atención de problemas comunes entre el Distrito Federal y los municipios del Estado de México que conforman una de las zonas metropolitanas más grandes del mundo y con problemas de distinta orden, de una complejidad tal que rebasan la capacidad de solución y respuesta de un sólo organismo o instancia de gobierno.

La coordinación tendría que plantearse a dos niveles; entre delegaciones del D.F. colindantes, y entre el gobierno del D.F. con municipios limítrofes de entidades federativas vecinas. Estaríamos refiriéndonos, entonces, a un sistema integral de coordinación de doble vertiente, ambos de similar importancia.

En un marco de cooperación permanente, con respeto a la jurisdicción o soberanía de las delegaciones, municipios y estados, podrían abordarse una serie de problemas, empezando con los prioritarios, ya sean de planificación y programación del desarrollo urbano, la operación y administración de servicios públicos, la ejecución de obras mayores de infraestructura y equipamiento, aspectos ecológicos y cuestiones sociales y demográficas, aprovechamiento de recursos naturales, encauzamiento de actividades económicas, prestación de servicios públicos básicos (agua, drenaje, transporte, etc.) y tantas otras áreas en las que se pueden emprender programas, proyectos y acciones mancomunadas.

La idea es establecer políticas, sistemas y organismos que faciliten la coordinación y realización de programas, servicios y acciones de alcance metropolitano, sin alterar, en ningún momento, las esferas de autoridad política, sino sólo procurar su confluencia en cuanto a objetivos fundamentales.

Hay quienes sugieren crear un Consejo Metropolitano en el cual participen los diferentes municipios conurbanizados con las delegaciones para estandarizar los reglamentos, entre otros objetivos. Otros proponen formar "una Comisión de la Gran Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en donde participen los gobiernos estatales, municipales y los poderes Legislativo y Judicial del D.F. y del Estado de México, que se aboque a unificar reglamentos y programas de gobierno 2'.

Sobre estas propuestas, cabe hacer mención que el Gobierno del D.F. creó una Coordinación Metropolitana para que en el

1211 Sodi de la Tiler oemerrlo, Hacia una reforma por l Inca por consenso eo el suplemento PoLITICA de EL NACIONAL, México, 7 de mayo de 1992, p 1

respeto a las jurisdicciones constitucionales, a la autonomía de los municipios, a la soberanía de los estados y a la integridad del asiento de los poderes federales, se acuerden y ejecuten formas de colaboración intergubernamentales. La acción es acertada, en todo caso lo que es cesurable es que un organismo con un ámbito de acción tan amplio que rebasa una sola esfera de gobierno, debió haber sido creado bajo los auspicios de los gobiernos involucrados y no de forma unilateral, para darle mayor consistencia y capacidad ejecutiva.

Otro de los aciertos ha sido la reciente celebración, el pasado 23, 24 y 25 de julio, de la Primera Reunión Interparlamentaria entre la Asamblea de Representantes del D.F. y la LI Legislatura del Estado de México. El objetivo que persiguió fue el procurar una mayor colaboración administrativa, ampliar los mecanismos de participación de la sociedad civil, establecer y perfeccionar mecanismos de consulta y asistencia técnica, que en su conjunto coadyuven a una mejor atención de los requerimientos de la gran cantidad de población que se asienta en la Zona Metropolitana.

Los temas que se abordaron fueron: preservación del ambiente, agua y drenaje, planificación, desarrollo y servicios urbanos, tránsito, transporte, seguridad pública y vivienda. Se pretende que las reuniones interparlamentarias se realicen anualmente a partir de esa fecha.

Como se observa, la coordinación administrativa siempre ha existido, en mayor o menor medida, sin embargo en el marco del Art. 115 fracción VI de la Constitución Federal, tendrá que profundizarse y enriquecerse aún más y la convocatoria pública sobre la reforma integral del D.F. será una excelente oportunidad para darle la importancia que se merece y se encuentren alternativas viables que lleven a su fortalecimiento.

En una mayor y mejor coordinación administrativa intergubernamental encontraremos un gran apoyo en la búsqueda e instrumentación de soluciones a la aguda problemática que afecta cotidianamente a cerca de quince millones de compatriotas. Con pleno respeto a su soberanía y jurisdicción, tendrán que intensificarse las acciones conjuntas tendientes a resolver problemas comunes, que por la creciente complejidad e interacción que se da

(22) En la parte final de la presentación de su Segundo Informe de Gobierno, el gobernador, Ignacio Pichardo Pagaza se refirió al decálogo del próximo decenio en el que se concentran los principales problemas y retos que afrontará el Estado de México. Uno de los puntos refiere el tema de la coordinación metropolitana: **Que en la Zona Metropolitana más grande del mundo encontremos nuevas formas de colaboración entre gobiernos para que, sin perder identidad y autonomía, otorguemos igual calidad y precio a los servicios.**

en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, harían insuficiente cualquier esfuerzo unilateral.

CONCLUSIONES

En el siglo pasado el Estado de México fue una de las entidades que resultó más afectado por las incesantes pugnas políticas, sociales y militares entre los diferentes partidos políticos, grupos y facciones. El costo lo pago, muchas veces de forma involuntaria y con enérgicas protestas de por medio, con la segregación de importantes partes de su territorio, hasta el extremo de ver reducida su extensión geográfica en más del 80a/a de su superficie original.

A pesar de las desmembraciones que se registran en las páginas de la historia, el Estado de México continúa ostentando una posición central estratégica, siendo uno de las más importantes del país por su volumen de actividad comercial e industrial y su aporte al Producto Interno Bruto del país, sin olvidar que hoy como ayer `` , es la entidad más poblada del país.

La última mutilación territorial de importancia que sufrió el Estado de México fue en 1869 para dar lugar a la creación del Estado de Morelos, y con la transformación a estados de los tres territorios federales de Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo, ocurrida hace unos cuantos lustros, se creía que la evolución territorial de las entidades federativas habían concluido.

Sin embargo, la reforma del gobierno y administración del D.F. a la que han sido convocados los partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanos originarios y residentes de la capital del país, ha servido de excusa para que ciertos partidos de oposición reanuden sus campañas y presiones orientadas a transformar el D.F. en el Estado 32, Estado del Anáhuac o Estado del Valle de México, pretendiendo politizar el debate de una reforma que desde su concepción procura ser integral y no limitarse o agotarse en un aspecto, por muy importante que este sea.

Una reforma ardua, compleja y profunda, requiere hacer a un lado posiciones maníqueas o simplistas para pasar a la discusión de propuestas solidamente fundamentadas que no expongan el funcionamiento o gobernabilidad de la Ciudad de México,

1231 En 1824 el Estado de Mosco era el mds habitado de los 19 estados que en aquel en n xótlan, con 1 300 000 habltantos d ,o del 21 %(dcl total nacional. Macu mnecr. Charles. Op. Of. p. 9.

no provoque conflictos de competencias ni mucho menos ponga en riesgo la integridad territorial del Estado de México.

El federalismo nació para asegurar un gobierno suficientemente fuerte y cohesionado, para garantizar la ley y el orden, emprender el camino hacia el progreso y prevenir una mayor fragmentación del país. La modernización nacional requiere del fortalecimiento del pacto federal, no de su desmembración o desarticulación. Sería injusto que en la búsqueda de solución a problemas ajenos, no por ello ilegítimos o irrelevantes (derechos políticos de los habitantes del D.F.; una administración pública más eficiente y efectiva, mejor vinculada a la ciudadanía; entre otras demandas) se vulnerara, por novena ocasión, la integridad territorial del Estado de México.

Un pacto federal vigoroso, anhelo de todos los mexicanos, no puede descansar en la permanente inquietud que invade a algunas entidades federativas, fundamentalmente a aquellas en las que los fenómenos de conurbación son muy pronunciados, de que el momento menos esperado se altere y reduzca su superficie territorial. Se defiende con tanto ahínco la integridad territorial de un estado porque ésta es elemento fundamental de la existencia y preservación de los Estados Modernos.

En una entidad que sufrió significativas mermas en su territorio durante su accidentada historia, es explicable esperar que reaccione con beligerancia cuando de nuevo se cierne esa amenaza, y establezca un vínculo entre la defensa de su territorio con la defensa de su soberanía. El respeto de su patrimonio físico resulta indispensable para garantizar la identidad cultural de un estado. Su voluntad de unión en un pacto federal no implicó la renuncia a sus costumbres, usos y afecto por lo propio y su particular historia. La identidad, fincada en raíces culturales, religiosas y sociales, es un poderoso sentimiento que da fuerza y cohesión a un estado.

Atentar contra la integridad territorial de una entidad federativa es atentar contra su identidad cultura y lesionar su soberanía, hecho inadmisible e intolerable para las autoridades y habitantes, más aún cuando las causas que llegaran a motivarla no estén lo suficientemente fundamentadas y justificadas, y se haya omitido consultar a la comunidad afectada sobreponiendo intereses políticos o de grupo, al interés general.

En síntesis, la reforma del D.F. ala que se ha convocado evidencia una clara voluntad política de transformación y reconocimiento de que las instituciones políticas y administrativas vi-

gentes han quedado rezagadas frente a la dinámica de la realidad, por lo que es necesario e indispensable adecuarlas para darle a la ciudad y su población el tipo de gobierno que requieren y merecen. Sin embargo, las soluciones que se ofrezcan deberán, invariablemente, respetar la integridad e identidad de una entidad que tantos años luchó en su historia por fajarse una fisonomía propia y garantizarse un espacio en el contexto nacional.

**LA NUEVA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA GENERAL
DE GLOSA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO
DE MEXICO: CONTENIDO Y ALCANCES**

Guillermo Haro Bélchez (*)

1. NOTA PREVIA

Hace algunos meses entró en vigor en el Estado de México (lo. de enero de 1992) una nueva Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, que vino a sustituir a la de 23 de agosto de 1972, vigente desde el 6 de septiembre de dicho año y que en opinión generalizada, había sido notoriamente rebasada por las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales experimentadas en el estado, particularmente en la última década, y que obligaban a rediseñar con toda seriedad, el marco a partir de] cual, en los próximos años, se apoyarán las funciones técnicas que la Legislatura realiza para el ejercicio de las facultades relativas a la revisión de las cuentas de inversión del gasto público estatal y municipal, máxime la aparición en el seno de la propia administración pública de una dependencia del Ejecutivo (Secretaría de la Contraloría) que a partir de 1989, es la encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonio; y responsabilidades de los servidores públicos, funciones y atribuciones marcadas por su parte en la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, vigente desde 1990.

Había pues, que impulsar una nueva ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, ordenamiento que permitiera una

necesaria congruencia con la realidad administrativa y social, así como con otros ordenamientos, como la ley de Responsabilidades ya citada, toda vez que de esta rigurosa coordinación depende, sin duda alguna, la oportunidad y eficiencia de las acciones que se reservan a una y a otra en la vigilancia y control del gasto público, ya sea estatal, municipal o convenido o concertado con la Federación.

Así las cosas, la urgente necesidad de este nuevo ordenamiento, que vino a sustituir al de 1972, es un hecho por demás oportuno y afortunado, dada la ineficacia del ya abrogado texto legal, para normar los hechos y las actividades que actualmente dan contenido a la revisión de la cuenta pública estatal y las municipales, no sólo por los volúmenes de inversión (en 1972 el Presupuesto de Egresos del Estado de México fue de 3,197 millones de pesos, en tanto que para el presente ejercicio, ascenderá a 1 billón 341 mil 842 millones de pesos) sino también, por comprender una estructura orgánica más amplia e interrelacionada y todo ello en un severo marco de detrimento a la funcionalidad y eficacia de este órgano técnico de la legislatura, cuyas atribuciones es bien sabido, encuentran su origen en la propia Constitución Estatal.

Más aún, como la propia exposición de motivos lo señalaba, de una elemental revisión al articulado de la Ley de 1972 se desprende que gran parte de su contenido corresponde más bien a un desarrollo reglamentario y no a un ordenamiento sustantivo, a lo que hay que agregar la existencia de preceptos anacrónicos y por ende inaplicables, como los relativos a la imposición de sanciones hasta por un máximo de 2000 mil pesos, por incumplimiento de obligaciones.

Motivado, por tanto en este cortejo de circunstancias lúgubres y en la conveniencia e inaplazable urgencia de mejorar la funcionalidad de la Contaduría General de Glosa y aumentar su eficiencia institucional, los diputados tuvieron a bien aprobar este nuevo ordenamiento, cuyo contenido y alcance intentaremos describir, indicando muy en especial aquéllos puntos que francamente nos parecen desafortunados y lo que es aún peor, no diseñados con la suficiente luminosidad.

H. CONTENIDO DE LA NUEVA LEY

Se integra con 6 capítulos y 54 artículos, **en los que se abordan las materias relativas a:** Disposiciones Generales, Atribucio-

nes de la Contaduría General de Glosa, Estructura Orgánica, Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado y sus Organismos Auxiliares, Cuenta de la Hacienda Pública Municipal y sus Organismos y Responsabilidades.

En términos generales los capítulos mencionados recogen de una manera mucho más ordenada y sistemática que en la anterior ley, la regulación y atribuciones de la Contaduría General de Glosa, destacándose con respecto a la abrogada el otorgamiento de carácter de autoridad a dicho órgano técnico, lo que le permitirá actuar en la ejecutoriedad de sus actos, esto es de la capacidad para hacer valer con toda fuerza legal sus **determinaciones**, lo que además propiciará la celeridad de los procedimientos de revisión de las cuentas públicas de inversión.

De igual modo, en el Capítulo Segundo se reitera la jerarquía de la Comisión Inspectorá, como organismo pluripartidista de la Legislatura, a quién corresponde de origen la atribución sustantiva de la revisión y calificación de las cuentas públicas, precisándose además, con severa limitación las que se reservan a dicha Comisión y las que corresponden a la Contaduría **General** de Glosa, en un claro y explícito régimen competencial.

De singular importancia resulta la incorporación de las **previsiones relativos a la concertación de convenios y acuerdos para la vigilancia y fiscalización de inversiones federales**, cada vez mas significativas en el territorio del estado.

Por lo que respecta a los atribuciones de la Contaduría **General de Glosa**, es de destacarse por una parte que su amplitud permitirá una mejor integración e interacción de sus órganos internos, para el cumplimiento de objetivos y planes de trabajo y de la otra la uniformidad de los procedimientos de revisión y la contundencia de su actuación.

Por su parte, en los capítulos IV y V se superan con respecto a la ley de 1972, los procedimientos de revisión de la **cuenta pública estatal y municipal, mediante acciones claramente delineadas que permiten precisar el contenido, naturaleza y alcances** de la función revisora de la cuenta pública, haciendo de tan delicada tarea algo más que la comprobación numérica ingreso-gaste, valorándose también en su análisis la adecuación del egreso al cumplimiento de metas trazados por el propio **Plan Estatal de Desarrollo y sus correspondientes planes sectoriales**, lo que permite una visión más amplia del uso y destino de los recursos públicos.

La nueva ley es también afortunada en el contenido de su capítulo VI (de las responsabilidades) al tomar no solo en cuenta el régimen disciplinario ya trazado dos años atrás por la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sino añadiendo causas específicas de responsabilidad relacionadas con la cuenta pública y que no tiene equivalencia en el ordenamiento antes invocado, adicionando además, con mayor claridad pero menos severidad el procedimiento a seguir en caso de responsabilidad penal de los servidores públicos municipales, cuestión esta por demás debatida y criticada, sacada incluso a flote más por la mayoría de votos, que por la mayoría de razón, muy en concreto, los artículos 30 y 53, que analizaremos más adelante, dado su importancia y trascendencia no sólo jurídica, sino política.

No se pasa por alto tampoco, que la entrada en vigor de este nuevo ordenamiento, trajo consigo además la adición al Código Penal para el Estado de México, del Capítulo Décimo sexto del Subtítulo Segundo, Artículo 149 bis (de los Delitos cometidos por servidores públicos en agravio de la Hacienda Pública Estatal o Municipal y de Organismos del Sector Auxiliar), lo que viene a confirmar que el problema no es de fondo, sino de forma, aunque por sus repercusiones una y otra tienden a unirse, confundirse o en el peor de los casos a cambiarse en su naturaleza.

Finalmente, en lo que toca a la aplicación de responsabilidades administrativas que resulten de la aplicación de la ley, estas serán impugnables en la forma y términos que prevee la ley de Responsabilidades, en estricta observancia a nuestro régimen de derecho.

III. LOS ARTICULOS 30 Y 53

Del articulado de la nueva ley, estos preceptos fueron sin duda los que ocasionaron mayor debate entre los señores diputados de las diversas fracciones parlamentarias que integran el Congreso Local y ciertamente algunos de sus comentarios son francamente acertados.

El numeral 30 señala que "Aceptada por la H. Legislatura la cuenta anual de la Hacienda Pública del Estado, cesa toda responsabilidad por parte del Gobernador respecto del contenido de la misma, subsistiendo en la que hayan incurrido los responsables directos del manejo de fondos y que les resulte de la revisión de los cuentas parciales que cada uno haya rendido".

Por su parte el artículo 53 dispone que **cuando se trate de delitos perseguidos** por querrello y la Hacienda Pública haya sido **resarcida** de los daños y perjuicios **causados**, **la Legislatura a través de sus órganos**, podrá solicitar el **sobreseimiento de la causa antes de que** el Ministerio Público formule **conclusiones**".

Por lo que respecto al transcrito **artículo 30**, consideramos **innecesaria** su inclusión **en los términos** finalmente **aprobados**, toda vez que **la responsabilidad en su caso**, **aplicable a la persona que ocupe** la titularidad **del Poder Ejecutivo Estatal**, se encuentra **claramente** delineado en principio por la propia Constitución General de la República el establecer **en el segundo párrafo del numeral 110** las causales que dan origen **a un juicio político a los gobernadores estatales**, **así como los requisitos para proceder penalmente** contra ellos (Art. 111 quinto párrafo) con todo y la pomposa exclusión del multicitado numeral 30 **de la Ley de Glosa**. Y todo ello sin olvidar, por supuesto, que la multireferida norma se opone, en lo sustancial, al propio mandato de nuestra Constitución Local, que en su disposición 127 dispone que el **Gobernador será** igualmente responsable **de los delitos graves del orden común**, durante el período de **su ejercicio**, **así como también** al contenido del artículo 5 de la Ley de **Responsabilidades de los Servidores** Públicos del Estado y Municipios.

La aprobación de este controvertido precepto, **bien puede tener su justificante en una mera tradición**, puesto que la anterior Ley de Glosa en su numeral 43 ya lo contenía. **No obstante ello**, **y considerando que las cuentas públicas anuales del estado no son otra cosa más que el informe de como se aplicaron los recursos presupuestales** y su análisis **con respecto a las acciones realizadas**, **estaba de más la ratificación del contenido de esta desafortunada disposición**, pues en la práctica **otorga un finiquito total y libera para siempre al titular del Ejecutivo de cualquier responsabilidad** que le pudiera **resultar en caso de una detección posterior de malos manejos o irregularidades**, con lo que **indebidamente se le otorga de manera tan anticipada como innecesaria** impunidad y plena indulgencia.

No hay, por supuesto, **duda alguna de la honestidad e integridad moral del actual titular del Ejecutivo Estatal**, pero de **cualquier manera**, **a todas luces**, **es criticable el tan comentado artículo pues nadie garantiza** que algún día **no tenga la entidad mexiquense la mala suerte de ser gobernada por alguien no precisamente honesto**, con lo que esta **norma tendría sus efectos desastrosos**, y lo que es aún **peor**, en nada beneficia su permanen-

cia a la lucha contra la corrupción y si en cambio impacto negativamente en la sociedad, no solo por lo dicho, sino también por su clara inconstitucionalidad.

El otro artículo objetado es, como ya se dijo el 53, que abre la puerta a los servidores públicos causantes de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, para obtener el perdón con solo resarcir el daño causado, con lo que parece que más que agravante, -pues dicho acto es una aceptación virtual de la culpa-, es una atenuante. Tal situación, por lo demás, no tiene parangón en legislación alguna, tratándose de servidores públicos.

Si bien es cierto que la querrela como tal, representa beneficios tanto jurídicos como políticos en relación con aquellos tipos delictivos considerados como leves y que, por ello, afectan solo a los ofendidos, también restringe el poder punitivo y jurisdiccional del estado y presenta una severa lesión al principio de justicia, de que toda culpa debe tener su retribución.

Así las cosas, **los defensores del precepto alegan que a pesar que la acción penal se ejercita prescindiendo de la voluntad del ofendido, por política criminal, el estado ha respetado a éste, en ciertos delitos, el derecho de determinar si se ejercita acción penal o no contra el inculpado. Sin embargo, los autores de tan singular tesis o al menos sus defensores en el presente caso, olvidan que tal beneficio para el inculpado solo opera en los casos de delitos cuyos efectos son considerados como lesivos, únicamente, al ofendido en lo particular y no, así, a la sociedad en general, situación que no ocurre por más que se quiera probar lo contrario, en los delitos cometidos por servidores públicos; pues el ofendido no es el estado como ser independiente, sino el integrado por ciudadanos, que son en última instancia, a los que éstos sirven, o al menos debieran servir. De aceptarse como válida la tesis inicialmente descrita, la querrela por sí sola vendría a disminuir el principio de la absoluta estatalidad del IUS PUNIENDI". Dicho con otras palabras, la querrela reduce la función pública de investigar los delitos y de imponer el IUS PUNIENDI", en un campo que como el que nos ocupa, necesita más bien del desarrollo pleno de las facultades investigadoras del Ministerio Público, sin condicionar el ejercicio de la acción penal a la voluntad del ofendido, que si bien puede resultar un acto de beneficencia y humanidad, es contrario al bien público, como si un ciudadano particular pudiese suprimir con su remisión la necesidad del ejemplo, o bien de condenar el resarcimiento de la ofensa, cuando el derecho a reprimir no es de uno solo (el esta-**

do), sino de todos los ciudadanos. En todo caso, el estado no puede renunciar más que a su posición de derecho, pero jamás anular la de los demás.

A mayor abundamiento, es oportuno recordar a la luz de nuestros ordenamientos punitivos, que el derecho de querrela solo puede ser ejercitado, en relación con los hechos y delitos tales como raptó, estupro, injurias, difamación, calumnia, golpes, violencia, abandono de hogar, robo entre cónyuges, robo de un suegro contra su yerno o nuera contra su suegra; robo de un padastro o madrastra contra su hijastro; robo entre hermanos; fraude en las mismas condiciones de parentela, abuso de confianza y adulterio, tipos penales que en nada se asimilan a los que pudieran adecuarse las conductas de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

En suma, tanto el artículo 30 como el 53 de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, deben ser sometidos, a nuestro modesto entender, a un nuevo análisis, que permita corregir no solo sus deficiencias jurídicas, sino en mayor medida adaptarlos a los reclamos de la sociedad.

IV. LA ADICION AL CODIGO **PENAL DEL ESTADO DE MEXICO** DEL CAPITULO **DECIMO SEXTO**

Decíamos en el inciso anterior, que la entrada en vigor de la nueva Ley de Glosa, había tenido consigo adiciones importantes al Código Penal, al incorporarse un capítulo destinado a los delitos cometidos por servidores públicos en agravio de la Hacienda Pública Estatal o Municipal y de Organismos del Sector Auxiliar, entre las conductas que se incorporan como ilícitos y que por tanto originan responsabilidad penal, se destacan: La imprevisión, negligencia o falta de cuidado que ocasione un daño a la Hacienda Pública, la autorización para imprimir formas fiscales sin facultades para ello, el no ingreso a la Hacienda Pública de donativos, el uso personal de los fondos del erario público y la disposición del patrimonio del estado sin sujetarse al trámite legal correspondiente.

Se incluyó además responsabilidad penal, para el caso de servidores públicos que realizan labores de auditoría o Glosa, que por imprevisión, negligencia o falta de cuidado, den ocasión a que permanezca oculto algún delito cometido por los servidores públicos de la Hacienda Pública.

Las sanciones por estas conductas ilícitas van de tres a cinco años de prisión y para algunas de ellas se equipara la pena con la señalada para los delitos de fraude en nuestro Código Penal.

Lo censurable de tan importante incorporación se presenta en el último párrafo del artículo 149 bis del Código Penal adicionado, que dispone que: "Los delitos tipificadores en el presente artículo se perseguirán por querrela, que presente la legislatura del Estado...", disposición que viene a confirmar la voluntad de algunos legisladores para mantener viva la posibilidad para los servidores públicos causantes de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, de obtener vía reparación del daño, el sobreseimiento de la causa, o dicho más simple, el más celestial de los perdones. Tal situación, a todas luces injusta, de cara ala sociedad, es menester subsanarla, si en verdad se quiere enfrentar con severidad a quiénes con el carácter de servidores públicos, infringen las disposiciones del más elemental de los postulados de todo código de conducta: la honradez. Lo contrario es fomentar el aliciente de la impunidad y hacer creer que, pudiéndose perdonar las condenas o perdonadas son más bien violencia de la fuerza que resoluciones de la justicia.

V. LA INCIDENCIA NEGATIVA DE LA LIBERTAD PROCESAL

En septiembre de 1991 fueron publicadas en la Gaceta del Gobierno las reformas aprobadas por la Legislatura a los artículos 338 y 340 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, que vinieron a otorgar a los inculpados beneficios importantes, adicionales a los ya existentes, en materia de libertad bajo caución.

Es bien conocido que este derecho ha sido tradicionalmente aceptado cuando el término medio aritmético de la sanción que corresponda al delito imputado no exceda de cinco años de prisión. La reforma de 1991, semejante a su homóloga federal amplía el reconocimiento de la libertad cauciona) para los procesados en los casos en que la pena del delito imputado rebasa el término medio aritmético antes mencionado, concediendo el juzgador la libertad provisional, en resolución fundada y motivada, siempre y cuando el inculpado satisfaga requisitos tales como: que la concesión de la libertad no constituya un grave peligro social, que no se trate de reincidentes o habituales, que no exista riesgo de que el inculpado se sustraiga a la acción de la

justicia y que garantice debidamente, a criterio del juez la reparación del daño.

Tal beneficio no se otorga en los casos de delitos entre otros como rebelión, evasión, delitos cometidos por fraccionadores, corrupción de menores, lenocinio, lesiones, homicidio, despojo, etc., y presenta también la particularidad de que la resolución que concedo la libertad al amparo de esta reforma deberá ser revisada por el Tribunal de Alzada, quien la puede confirmar, modificar o revocar.

Sin demérito de la importancia social de la misma, cuyos efectos si bien positivos para un sector determinado de delitos y delincuentes, es notoriamente negativa por sus consecuencias entratándose de delitos cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, pues un miembro de este colectivo tiene ahora dos posibilidades de escapar de hecho de la acción ejemplar de la justicia, una la esperanza de no ser descubierto y la otra la oportunidad de reparar el daño y obtener libertad provisional, que en muchos casos será definitiva. Y todo ello sin mencionar la mejor de las opciones: el más absoluto de los perdones.

Por ello, la certeza de un castigo, aunque moderado, hará siempre una mejor impresión, que la esperanza de la impunidad, cuya presencia constante, hace aumentar su fuerza. De lo cual, bien pudiera someterse a debate la posibilidad de suprimir este derecho cuando los inculpados sean servidores públicos, procesados por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.

Esta medida merecerá sin duda el agradecimiento y reconocimiento de toda la sociedad.

VI. COMENTARIO FINAL

No albergo la menor duda, del novedoso y vanguardista contenido de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosos. Antes al contrario es menester reconocer que el legislador ha sido oportuno y talentoso, pero la luminosidad de muchos de sus preceptos, ha visto su prematuro ocaso en el contenido de los numerales 30 y 53, cuyas disposiciones son a nuestro juicio, por sus efectos y consecuencias, simple y llanamente desalentadoras.

De continuar en ese sentido, es probable la continuación de la acumulación en unos cuantos, del poder político, económico y administrativo, con la consiguiente multiplicación de conductas deshonestas y por ende, antisociales.

Para evitarlo, es preciso una concepción de justicia nueva, que no considere a la corrupción como triunfo de la inteligencia, ni a la acumulación de dinero y poder, como símbolo de éxito. Y no solo eso. Para que así **sea, es igualmente indispensable el** diseño de un adecuado sistema de formación y capacitación de los servidores públicos, que permita la emulsión de estructuras y mentalidades, **para asegurar** un mejor y más pronto desarrollo de los sistemas de control gubernamental.

PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO DE TIPOLOGIA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MEXICO

Santiago G. Velasco Monroy (*)
Gina A. Escondón Carrillo ()**
Arturo Trejo Galicia (*)**

INTRODUCCION

El municipio es una de las categorías más estudiadas en el México contemporáneo, sin embargo, la dinamicidad de los tiempos y la propia científicidad que exige su análisis, llevan a plantear nuevas interrogantes en torno a su de por sí irresolución de la problemática que impiden que sea la piedra angular del Sistema Federal.

Si bien no resulta sugerible encasillar al municipio en modelos o tipologías que dejan de tener vigencia en el constante fluir de la sociedad, en contraste tampoco puede aislarse de un tratamiento conjunto que con base en características similares e incluso homogéneas, representa la apertura de nuevas perspectivas para la activación y promoción del desarrollo municipalista.

Siguen persistiendo las tendencias a tratarlos de manera uniforme sin tener en cuenta las grandes disparidades que observan entre sí en cuanto a población, actividades económicas preponderantes, recursos financieros, organización administrativo, etc.

Hoy se enfatiza en que "Lo Descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y estado. Los

LI Director de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México.

P'I riere de la Unidad de Estudios de la Administración Pública de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México.

Asesor Técnico de la secretario Particular Adjunto del G.E.M.

gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mayor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza'. (1)

Lo anterior significa que la crisis de institucionalidad del Estado omnipresente, es decir, del agotamiento de su función, y en consecuencia, de la inoperancia de esquemas centralistas rígidos y en sus crisis de distribución, da cuenta de las tendencias descentralizadoras de los decisores políticos.

El latente federalismo formal o teórico y el centralismo real, sugiere, para el decisor político, la búsqueda de redistribución de competencias.

La cuestión municipalista de la tipología es, en consecuencia, parte del **modus operandi** de la descentralización política, por lo que cobra importancia la necesidad de cuestionar sistemáticamente la posición, competencias y el papel que tienen asignados y que cumplen los municipios en el Modelo Federal Mexicano.

En el Estado de México han sido escasos los estudios en esta veta tan importante para las Ciencias Sociales y Administrativas, esos contados análisis han perdido su vigencia, no respondiendo ya a las condiciones que privan actualmente en los municipios. El síndrome de simetría municipal sigue persistiendo con una aceptación generalizada.

El papel que le ha sido asignado por el poder central y su posición frente a éste, es la primera interrogante de la que parte este trabajo; asimismo, la ausencia de una tipología en el marco jurídico que regula a la instancia municipal en el Estado de México, exige abordar el problema a partir de una visión legislativa para analizar la introducción del elemento electoral en la idea de descentralización y poder inferir el grado en que éste fenómeno favorece a la democracia.

La "Propuesta de una Tipología Municipal" para el Estado de México tiene como objetivos inferir una categorización de los Municipios del Estado de México a partir de un diagnóstico de sus variables sociodemográficas, económicas y financieras, jurídicas y de servicios públicos (satisfacción de necesidades básicas).

PI Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p 4B.

Paralelamente, se busca revisar la actual distribución de competencias en el Sistema Federal Mexicano y, en este sentido, el papel que los municipios tienen asignados respecto a éste; asimismo, analizar la situación del municipio en el marco de la Reforma del Estado Mexicano y en la redefinición que se plantea en las relaciones Estado-Sociedad y Estado-Territorio.

La acepción "Tipología Municipal" de utilización cotidiana y frecuente, representa una necesidad práctica de establecer políticas y mecanismos para fortalecer al municipio.

La ausencia de un articulado que haga referencia a esta acepción y de un estudio que responda a este momento histórico, son los líneas en que se inscribe la propuesta de aquí se plantea a partir de los niveles histórico referenciales y pronóstico para, finalmente, aportar una categorización precisa y su conceptualización, a partir de la premisa de que no existen grandes variaciones en los datos arrojados por los censos de población y cuadros estadísticos de las últimas dos décadas.

1. MARCO DE REFERENCIA

El primer capítulo de esta investigación corresponde a un marco de referencia en el que se revisan los intentos históricos que a partir del año de 1973 se han presentado para categorizar a los municipios en el país, tarea intelectual que ha sido desarrollada en forma institucional por diversas investigaciones y estudiosos del acontecer municipal. (Véase Cuadro I-A).

Al parecer en el Estado de México, el último esfuerzo fue realizado en el año de 1989 por la Secretaría de Administración, evidenciándose, en consecuencia, a casi cuatro años de distancia, la necesidad de desarrollar un estudio investigación que permita contar con una herramienta que posibilite la evaluación **del statusquo** de los 121 municipios, así como para desarrollar políticas de organización y financiamiento sobre la base de una orientación para equilibrar el desarrollo desigual y combinado que permea a la célula del sistema federal mexicano.

CUADRO I-A

INTENTOS HISTORICOS DE PROPUESTAS DE MODELOS DE TIPOLOGIA MUNICIPAL EN MEXICO.				
AÑO	PERSONA FISICA O MORAL QUE EFECTUA LA PROPUESTA.	VARIABLES BASE	TIPOLOGIA MUNICIPAL	RESULTADOS
1973	Sistema de Información Geomunicipal.	PEA en los sectores primarios, secundario y terciario. Número de Viviendas con agua potable. Ingresos Municipales.	Municipios Rurales Municipios en Transición Municipios Urbanos Municipios muy Urbanos	1 520 272 50 6
1976	Dra. María T. Gutiérrez de Mac Gregor. (Reunión Nacional sobre Administración Municipal, organizada por el P.R.I.)	Fuerza de Trabajo - empleada por actividad económica. Determinación de la media aritmética. Determinación de la desviación estándar.	Municipios Especializados Municipios muy Especializados Municipios altamente Especializados.	Se plantea la necesidad de elaborar otro tipo de clasificación como la -fiscal, económica, educativa, etc.
1981	Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.	Población (total de Habitantes) Servicios Públicos Principales Actividades económicas Servicios Educativos Presupuesto Anual - de Ingresos Asentamientos Humanos	Municipios Rurales Municipios Semiurbanos Municipios Urbanos Municipios Metropolitanos.	Con base en esa tipología se propusieron formas de organización administrativa.

AÑO	PERSONA FÍSICA O MORAL QUE EFECTUA LA PROPUESTA.	VARIABLES BASE	TIPOLOGÍA MUNICIPAL	RESULTADOS
1982	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional.	<p>Nivel de desarrollo Económico.</p> <p>Total población</p> <p>También considera - índices básicos:</p> <p>Valor de la Producción agrícola e industrial.</p> <p>Dispersión de la población en el territorio municipal.</p> <p>Movimientos Migratorios.</p> <p>Mínimos de Bienestar.</p>	<p>Municipios de mayor Desarrollo.</p> <p>Municipios de media no Desarrollo.</p> <p>Municipios de menor Desarrollo.</p>	<p>Estas tres categorías se dividen, a su vez, en cinco subconjuntos con base en el índice migratorio, las condiciones migratorias y la tasa de crecimiento, como mínimos de bienestar la alimentación, la educación, la salud y la vivienda.</p>
1986	José A. Villalobos López. (Centro Nacional de Estudios Municipales).	<p>Ubicación geográfica</p> <p>Grado de Desarrollo Económico. Nivel de Servicios Públicos - (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, vialidad, esuelas, parques, jardines, museos, centros culturales y sociales canchas deportivas, - centros de salud, aseo urbano, mercados, rastro, panteones, seguridad pública, etc). Presupuesto de Egresos, Interacción Política y Social al interior del Municipio. Relaciones Políticas con otras instancias de gobierno.</p>	<p>Municipios Rurales</p> <p>Municipios Semiurbanos.</p> <p>Municipios Urbanos</p> <p>Municipios Metropolitanos.</p>	<p>Contar con un modelo de tipología Municipal, resulta condición necesaria para la planeación de recursos humanos, Financieros y Materiales en el ámbito Municipal así como para el tratamiento adecuado al municipio en razón de sus condiciones.</p>

AÑO	PERSONA FISICA O MORAL QUE EFECTUA LA PROPUESTA.	VARIABLE BASE	TIPOLOGIA MUNICIPAL	RESULTADOS
1987	Lic. Raúl Martínez Almazán. (Instituto Nacional de Administración Pública; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.)	Tamaño de la población. Tasa anual de crecimiento demográfico. Lenguaje (dialectos que se practican). Infraestructura Urbana y servicios públicos (unidades de abasto, rastro, escuelas, agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado, etc.) Actividad Económica Fundamental en relación con los recursos naturales. Importancia en relación con los programas y políticas gubernamentales nacionales.	Municipios Marginados Municipios Rurales Municipios Semiurbanos o en Transición Municipios Urbanos	814 1,323 174 67
1989	Dirección de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México.	Población Actividad Económica Servicios Educativos y Culturales. Servicios Públicos (calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable mercados, etc). Asentamientos Humanos reservas territoriales y características de crecimiento. Presupuesto de Ingresos.	Municipios Rurales Municipios en Transición. Municipios Urbanos	

II. LA SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

En el capítulo segundo de esta investigación se analizan diversas variables, indicadores e índices para inferir cuadros-diagnóstico de cada uno de los municipios del Estado de México.

Este nivel de análisis, de carácter pragmático, "aborda la variable geográfica para deducir a los municipios geográficamente mas representativos las variables sociodemográficas para resaltar los índices demográficos por municipio en relación con su población absoluta y con su población relativa, así como la densidad de población; las variables económicas enfatizando en la población económicamente activo por municipio, desglosando a la población ocupada-sector primario, la población ocupada-sector secundario y la población ocupada-sector terciario. En relación con las variables financieras, se enfatiza en el presupuesto e inversión autorizada por municipio en los dos últimos años.

La variable de satisfacción de necesidades básicas con referencia al nivel de servicios considera el número de viviendas habitadas, el promedio de habitantes por vivienda, las viviendas con agua potable, las viviendas conectados al drenaje y las viviendas que cuentan con luz eléctrica.

Las dos últimas variables que se analizan son la de asentamientos humanos que registro los centros de población existentes por municipio, y la variable jurídica en la que se aborda el marco jurídico de orden federal, de orden estatal y de orden municipal que regula al municipio en el Estado de México.

Las cifras que se registran en este segundo capítulo corresponden a los resultados definitivos arrojados por el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, presentados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

W. PROPUESTA DE UN MODELO DE TIPOLOGIA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MEXICO

A) Categorías de Municipios. Proponer una tipología municipal única, resulta un tanto riesgoso ya que las condiciones socioeconómicas y políticas son muy dinámicas y cambiantes a lo largo y ancho del país; consecuentemente en una de sus más importantes entidades federativas, que es el Estado de México.

Sin embargo, también se ha señalado que puede ser de mayúscula utilidad para la Administración Pública del Estado de

México, contar con una clasificación Municipal que permita tener una idea de su estructura y de su perfil de desarrollo socioeconómico, en función de las siguientes variables: población, extensión territorial, densidad de población, población económicamente activa, actividad económica predominante, ingresos y egresos municipales, número de centros de población, número de viviendas habitadas, así como los servicios básicos con que estas cuentan (agua potable, drenaje conectado al de la calle, alcantarillado y energía eléctrica), así como los aspectos culturales en cada uno de ellos.

Las ventajas que puede reportar esta tipología municipal en las administraciones estatal y municipales, estriba en que al efectuarse la combinación de éstas variables, pueden apreciarse, el desarrollo de los municipios respecto a años anteriores. Asimismo con la tipología municipal se podrán diseñar temporalmente políticas y estrategias presupuestales en beneficio de los municipios y por consiguiente del desarrollo del Estado de México.

En la presente propuesta y una vez analizadas las distintas sugerencias que se han hecho desde 1973 en torno a una tipología municipal, se considera que es de vital importancia subrayar los siguientes aspectos:

- En los ejercicios fiscales anuales, los municipios no son ni más, ni menos importantes por el monto presupuestal que reciban, ya que la mayor parte de las veces, dichas autorizaciones obedecen a circunstancias especiales del momento.

Es poco preciso señalar rangos de población para determinar la característica o tipo de municipio, ya que uno de estos, por ejemplo su población no es mayor de 15,000 habitantes y su actividad económica predominante no es la agricultura, encontrándose relativamente alejado de tradicionales polos de desarrollo, pero reúnen características eminentemente urbanas, y a la inversa hay municipios rurales, es decir, su actividad económica predominante radica en el sector privado y tienen fuerte demanda de bienes y servicios.

Se recomienda que cada tres o seis años, respectivamente, las autoridades estatales y municipales evalúen los parámetros ya señalados con el propósito de actualizar la información y consecuentemente, rediseñar sus políticas y estrategias de desarrollo municipal y estatal, respectivamente.

--- La importancia del análisis que se puede efectuar a aquellos municipios en los que sus viviendas cuentan con alcantarillado y drenaje, conectado este último al drenaje de la calle, radica en que refleja el grado de urbanización y su consecuente demanda de servicios, la condición económica de los ayuntamientos para satisfacer esta demanda, además de que paralelamente da una idea del grado cultural y organizativo de la población para la demanda de este servicio.

-- Para el análisis de este rubro, estamos entendiendo por alcantarillado y drenaje conectado a la calle, el sistema de tuberías mediante el cual se eliminan de la vivienda y del centro de población, las aguas negras y grises generadas en ellas.

El análisis de la densidad de la población, conjuntamente con el número de localidades y la extensión territorial de cada uno de los 121 municipios del Estado de México, refleja la urbanización que existe en cada uno de ellos, así como el grado de hacinamiento que los pemea.

Otro de los factores relevantes que contribuyen indudablemente al análisis de la tipología municipal, es su población absoluta, la población económicamente activa y la actividad económica predominante que ejercen sus habitantes.

MATRIZ SITUACIONAL MUNICIPALISTA.

VARIABLES CATEGORIA DE MUNICIPIO	INDICE DEMOGRAFICO (OSCILACION).	ACTIVIDAD (ES) ECONOMIA (S) PREPONDERANTE (S) POR SECTOR.	INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA.	NIVEL DE SERVICIOS	PRESUPUESTO ANUAL DE INGRESOS E INVERSION PUBLICA AUTORIZADA.	CENTROS DE POBLACION QUE INCLUYE*
RURAL	De 25 a 996 habitantes por Km ² .	45 de ellos se dedican al Sector Agropecuario 19 al Sector Comercio (servicios)	NIVEL PREESCOLAR NIVEL BASICO NIVEL MEDIO BASICO.	AGUA POTABLE Y ENERGIA ELECTRICA (50%).	MUY LIMITADA	RANCHERIAS PUEBLOS CENTROS DE POBLACION NUMEROSOS Y DISPERSOS.
SEMIURBANO	De 87 a 1,052 habitantes por Km ² .	21 Sector Secundario 21 Sector Terciario.	NIVEL PREESCOLAR NIVEL BASICO NIVEL MEDIO BASICO NIVEL MEDIO SUPERIOR CASAS DE CULTURA	AGUA POTABLE, DRENAJE (+60%) ALCANTARILLADO ENERGIA ELECTRICA.	LIMITADA	RANCHERIAS PUEBLOS VILLAS CABECERAS MUNICIPALES URBANIZADAS.
URBANO	De 602 a 5,199 habitantes por Km ² .	Los 9 municipios de esta categoría se dedican tanto al sector Secundario como al Sector Terciario.	NIVEL PREESCOLAR NIVEL BASICO NIVEL MEDIO BASICO NIVEL MEDIO SUPERIOR NIVEL SUPERIOR CENTROS CULTURALES	FUERTE DEMANDA DE VIVIENDA. CUENTA CON TODOS LOS SERVICIOS.	LIMITADA.	RANCHERIAS PUEBLOS VILLAS CIUDADES CENTROS DE POBLACION COMPACTOS.
CONURBADO	De 1,992 a 20,117 habitantes por Km ² .	La PEA de los 5 municipios de esta categoría se dedican, predominantemente, al sector Terciario. Se observa una creciente importancia del sector informal de la economía (economías subterráneas).	NIVEL PREESCOLAR NIVEL BASICO NIVEL MEDIO BASICO NIVEL MEDIO SUPERIOR NIVEL SUPERIOR POSGRADO, TECNOLOGICOS, CENTRO CULTURAL.	CUENTA CON TODOS LOS SERVICIOS INCLUYENDO SEGURIDAD PUBLICA - ENERGIA ELECTRICA, TELEFONIA.	LIMITADA.	RANCHERIAS PUEBLOS VILLAS CIUDADES CENTROS DE POBLACION COMPACTOS.

*Con fundamento en el Capítulo Tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, vigente.

Sobre esas bases se considera que actualmente existen, en el Estado de México las siguientes cuatro grandes categorías de Municipios: Rural, Semiurbano, Urbano y Conurbado.

MUNICIPIOS RURALES	
1. ACAMBAY	33. OTZOLOAPAN
2. ACULCO	34. OTZOLOTEPEC
3. ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	35. OZUMBA
4. ALMOLOYA DE JUAREZ	36. POLOTITLAN
5. AMANALCO	37. S.FELIPE PROGRESO
6. AMATEPEC	38. S.MARTIN DE LAS P.
7. APAXCO	39. S.SIMON DE GUERRERO
8. ATLACOMULCO	40. SANTO TOMAS
9. ATLAUTLA	41. SOYANIQUILPAN
10. AXAPUSCO	42. SULTEPEC
11. AYAPANGO	43. TEJUPILCO
12. COATEPEC HARINAS	44. TEMASCALAPA
13. CHAPA DE MOTA	45. TEMASCALCINGO
14. DONATO GUERRA	46. TEMASCALTEPEC
15. ECATZINGO	47. TEMOAYA
16. HUEYPOXTLA	48. TENANCINGO
17. ISIDRO FABELA	49. TENANGO DEL AIRE
18. IXTAPAN DEL ORO	50. TENANGO DEL VALLE
19. IXTLAHUACA	51. TEPETLAOXTOC
20. JALATLACO	52. TEPETLIXPA
21. JILOTEPEC	53. TEXCATITLAN
22. JILOTZINGO	54. TIMILPA
23. JIQUIPILCO	55. TLATLAYA
24. JOCOTTITLAN	56. TONATICO
25. JOQUICINGO	57. VILLA DE ALLENDE
26. JUCHITEPEC	58. VILLA DEL CARBON
27. MALINALCO	59. VILLA GUERRERO
28. MORELOS	60. VILLA VICTORIA
29. NOPALTEPEC	61. XONACATLAN
30. OCUILAN	62. ZACAZONAPAN
31. ORO EL	63. ZACUALPAN
32. OTUMBA	64. ZUMPAHUACAN

Sobre esas bases se considera que actualmente existen, en el Estado de México las siguientes cuatro grandes categorías de Municipios: Rural, Semiurbano, Urbano y Conurbado.

MUNICIPIOS RURALES	
1. ACAMBAY	33. OTZOLOAPAN
2. ACULCO	34. OTZOLOTEPEC
3. ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	35. OZUMBA
4. ALMOLOYA DE JUAREZ	36. POLOTITLAN
5. AMANALCO	37. S.FELIPE PROGRESO
6. AMATEPEC	38. S.MARTIN DE LAS P.
7. APAXCO	39. S.SIMON DE GUERRERO
8. ATLACOMULCO	40. SANTO TOMAS
9. ATLAUTLA	41. SOYANIQUILPAN
10. AXAPUSCO	42. SULTEPEC
11. AYAPANGO	43. TEJUPILCO
12. COATEPEC HARINAS	44. TEMASCALAPA
13. CHAPA DE MOTA	45. TEMASCALCINGO
14. DONATO GUERRA	46. TEMASCALTEPEC
15. ECATZINGO	47. TEMOAYA
16. HUEYPOXTLA	48. TENANCINGO
17. ISIDRO FABELA	49. TENANGO DEL AIRE
18. IXTAPAN DEL ORO	50. TENANGO DEL VALLE
19. IXTLAHUACA	51. TEPETLAXOCTOC
20. JALATLACO	52. TEPETLIXPA
21. JILOTEPEC	53. TEXCATITLAN
22. JILOTZINGO	54. TIMILPA
23. JIQUIPILCO	55. TLATLAYA
24. JOCOTITLAN	56. TONATICO
25. JOQUICINGO	57. VILLA DE ALLENDE
26. JUCHITEPEC	58. VILLA DEL CARBON
27. MALINALCO	59. VILLA GUERRERO
28. MORELOS	60. VILLA VICTORIA
29. NOPALTEPEC	61. XONACATLAN
30. OCUILAN	62. ZACAZONAPAN
31. ORO EL	63. ZACUALPAN
32. OTUMBA	64. ZUMPAHUACAN

MUNICIPIOS SEMIURBANOS

1. ACOLMAN
2. ALMOLOYA DEL RIO
3. AMECAMECA
4. ATENCO
5. ATIZAPAN
6. CALIMAYA
7. CAPULHUAC
8. COCOTITLAN
9. COYOTEPEC
10. CUAUTITLAN
11. CHAPULTEPEC
12. CHIAUTLA
13. CHICOLOAPAN
14. CHICONCUAC
15. HUEHUETOCA
16. HUIXQUILUCAN
17. IXTAPALUCA
18. IXTAPAN DE LA SAL
19. JALTENCO
20. LERMA
21. MELCHOR OCAMPO
22. NEXTLALPAN
23. NICOLAS ROMERO
24. OCOYOACAC
25. PAPALOTLA
26. RAYON
27. S.ANTONIO LA ISLA
28. S.MATEO ATENCO
29. TECAMAC
30. TEMAMATLA
31. TEOLOYUCAN
32. TEOTIHUACAN
33. TEPOTZOTLAN
34. TEQUIXQUIAC
35. TEXCALYACAC
36. TEXCOCO
37. TEZOYUCA
38. TIANGUISTENCO
39. TLALMANALCO
40. TULTEPEC
41. VALLE DE BRAVO
42. ZINACANTEPEC
43. ZUMPANGO

MUNICIPIOS URBANOS

1. ATIZAPAN DE ZARAGOZA
2. COACALCO
3. CUAUTITLAN IZCALLI
4. CHALCO
5. CHIMALHUACAN
6. MEXICALcingo
7. PAZ, LA
8. TOLUCA
9. TULTITLAN

MUNICIPIOS CONURBADOS

1. ECATEPEC
2. METEPEC
3. NAUCALPAN DE JUAREZ
4. NEZAHUALCOYOTL
5. TLALNEPANTLA DE BAZ

1. MUNICIPIO RURAL

a) CARACTERIZACION.

- DENSIDAD DE POBLACION

Estos municipios tienen un rango promedio que va de los 25 a los 996 habitantes por Km², con excepción del municipio de Temoaya cuya densidad de población es de 2,201 habitantes por Km².

- POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

De los 64 municipios que se clasifican como rurales, el 45% de la población económicamente activa se dedica principalmente a las actividades del sector primario.

En orden de importancia le sigue el sector terciario (servicios) del cual la actividad comercio es la que se erige en el **modus vivendi** de los habitantes de los 19 municipios restantes de esta categoría.

- LOS CENTROS DE POBLACION.

Se caracterizan por ser numerosos y dispersos.

En la mayoría de los municipios rurales la cabecera municipal es la única que cuenta con un regular funcionamiento de sus servicios básicos indispensables como son: agua potable, drenaje y alcantarillado público, luz eléctrica, teléfono y transportes.

- VIVIENDA Y MORADORES.

Existe, en el ámbito estatal, un promedio de 5.5 personas por vivienda, lo que refleja en comparación con años anteriores, una mejoría en los niveles de bienestar.

- VIVIENDA, AGUA POTABLE Y DRENAJE.

En los municipios rurales el 70% de sus viviendas cuentan con agua potable y, en promedio, menos del 50% tienen su drenaje conectado al de la calle lo que significa que en mu-

chas de estas poblaciones abundan los focos insalubres con sus consecuentes daños ecológicos, físicos y materiales.

VIVIENDA Y ENERGIA.

El 85% de las viviendas cuentan con este servicio, lo que representa un parámetro significativo de reflexión en materia de desarrollo urbano, ya que, en general, las comunidades y viviendas más dispersas y alejadas son las que no cuentan con este tipo de servicio.

- SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES.

Este tipo de municipios cuentan con centros de enseñanza que va desde el nivel preescolar hasta el nivel medio básico, con excepción de Atlacomulco y Temascaltepec que cuentan con Unidades de Estudios Superiores.

- ADMINISTRACION Y FINANZAS.

En la mayoría de los municipios se patentiza la necesidad de hacer congruente y coincidentes las estructuras y los ingresos municipales con las demandas sociales.

En algunos ayuntamientos se ha montado un aparato obsoleto, que refleja incapacidad para implementar políticas e instrumentos de captación de ingresos y egresos, acordes con los planes de desarrollo que ellos mismos han presentado en instancias superiores.

bl) CONCEPTUALIZACION.

Los municipios rurales son territorios bien delimitados dentro de la circunscripción estatal, caracterizados por una estructura socioeconómica y una población económicamente activa vinculadas, en lo esencial, al sector agropecuario.

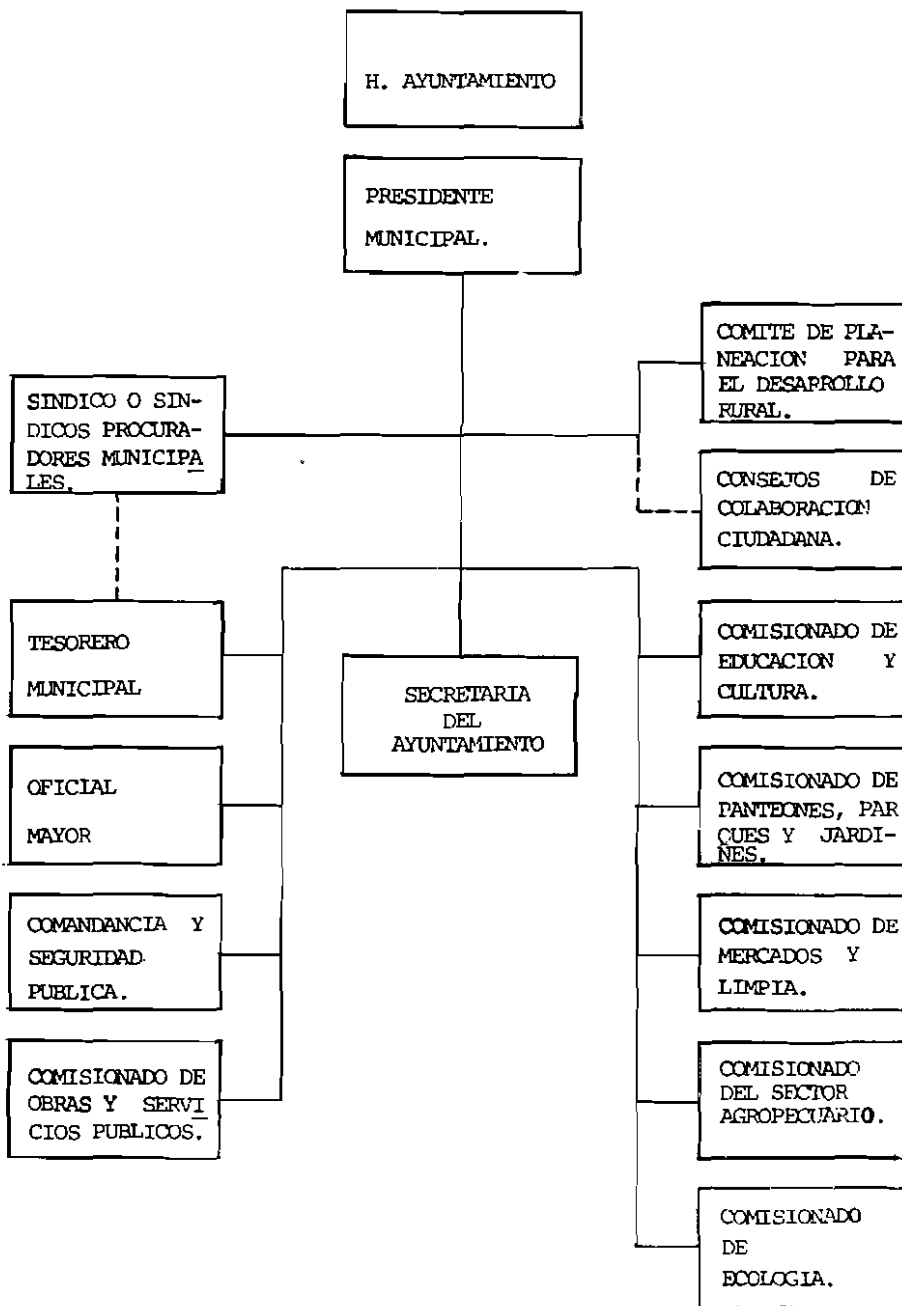
Sujetos a un marco jurídico genérico, en este tipo de municipios, la Administración Pública, y en general el sistema político administrativo, existe y se conforma bajo las características propias de su región.

c) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

Con el propósito de optimizar recursos económicos y de aprovechar **al máximo la presencia y el papel que deben**

jugar los seis regidores de mayoría y dos de representación proporcional en los municipios donde su población no excede de los 150,000 habitantes (Artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México); es recomendable que los regidores asuman la responsabilidad de comisiones (coordinaciones) administrativas tal y como se señala en la propuesta de estructura administrativa . Cabe resaltar que las comisiones serán tantas como regidores existan y como las condiciones económicas , sociales, políticas y culturales del municipio los permitan ; esta será válida para las subsecuentes propuestas de estructuras municipales.

C) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.
 ESTRUCTURA DE ORGANIZACION PARA MUNICIPIOS RURALES.



2. MUNICIPIO SEMIURBANO

a) CARACTERIZACION.

- DENSIDAD DE POBLACION.

Tienen un rango de población que va de los 87 a 1,052 habitantes por Km², a excepción del municipio de San Mateo Ateneo que tiene 3,333 habitantes por Km².

- POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

De los 43 municipios que hemos caracterizado como semiurbanos, en 22 de estos, su población económicamente activa se dedica principalmente a las actividades del sector terciario, 21 al sector secundario, siendo remitidas a un tercer plano las actividades agropecuarias.

CENTROS DE POBLACION.

Estos municipios tienen menos dispersas sus comunidades, ya que por lo regular las cabeceras municipales tienen características eminentemente urbanas y con aceptable funcionamiento de sus servicios urbanos básicos (agua potable, drenaje y alcantarillado público, luz eléctrica, teléfono, alumbrado público y transportes).

VIVIENDA, AGUA POTABLE Y DRENAJE.

De igual forma que en los municipios rurales, se aprecia que en este tipo de municipios predomina una fuerte demanda de servicios urbanos indispensables.

El 70% de las viviendas cuentan con agua potable y, a su vez el 60% de éstas tienen su drenaje conectado al de la calle, contando con servicio de alcantarillado.

El 90% de las viviendas, en esta categoría de municipios, cuentan con el servicio de energía eléctrica.

- EDUCACION.

Los servicios de educación con que cuentan van desde el nivel preescolar hasta el nivel medio superior (preparatorias)

con excepción de Amecameca, Texcoco y Zumpango que cuentan con Unidades Académicas Desconcentradas de Estudios Superiores.

La mayoría de estos municipios cuentan con su respectiva Casa de Cultura.

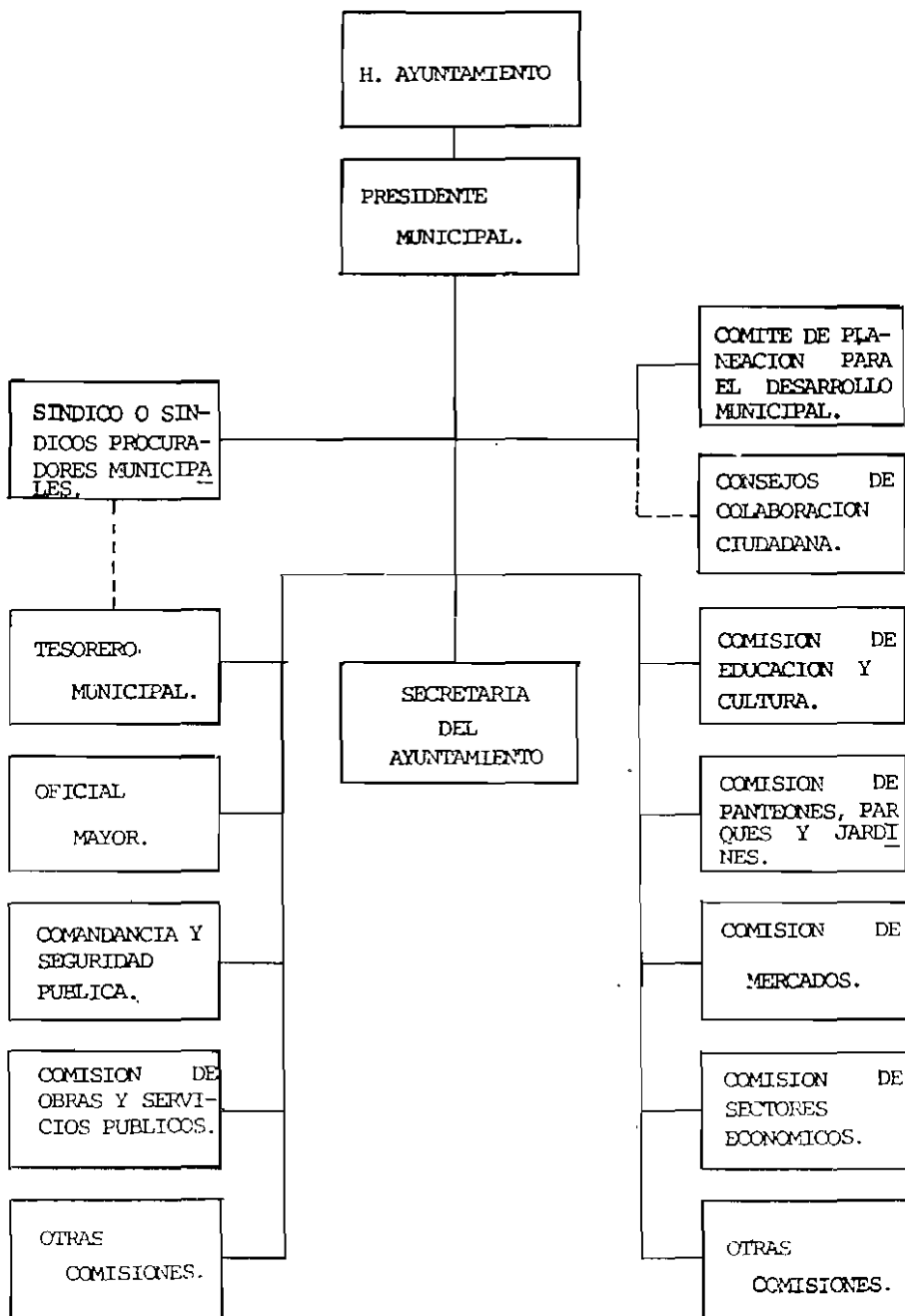
- POLITICA DE INGRESOS.

Los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, etc., en este tipo de municipios es muy limitada siendo necesario instrumentar una estructura y mecanismos que permitan generar mayores ingresos y prestar más y mejores servicios. De acuerdo con los datos que presento en este estudio, se aprecia que en los últimos tres años los ingresos municipales no han aumentado proporcionalmente con respecto a las actividades administrativas y a los índices inflacionarios; esto significa que en algunos municipios los ingresos municipales se encuentran sujetos a circunstancias especiales.

b) CONCEPTUALIZACION.

Los municipios semiurbanos son zonas territoriales dentro de un marco socio-político y administrativo, caracterizadas por una población económicamente activa y una estructura productiva muy vinculadas a las actividades del sector industrial y de los servicios y en menor escala al sector agropecuario. Asimismo, su conformación social tiende a la urbanización, en consecuencia, sus demandas de infraestructura urbana son muy marcadas (calles, guarniciones y banquetas, drenaje y alcantarillado, red eléctrica, plazas cívicas, elementos de ornato, espacios de recreación y alumbrado público, telefonía y agua potable).

c) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.
 ESTRUCTURA DE ORGANIZACION PARA MUNICIPIOS SEMI-URBANOS.



3. MUNICIPIO URBANO

a) CARACTERIZACION.

-- DENSIDAD DE POBLACION.

De acuerdo con los datos que han sido **señalados, estos** cuentan con una densidad de población que va desde los 602 a los 5,199 habitantes por Km °.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

En los nueve municipios que se han caracterizado como urbanos, se aprecia que su población económicamente activa se dedica principalmente a las actividades del sector terciario, siguiéndole en orden de importancia el sector secundario y en menor importancia los actividades propias del sector primario.

CENTROS DE POBLACION.

Son más compactos y contiguos. Por lo regular sus cabeceras municipales cuentan con todos los servicios urbanos en condiciones aceptables. De sus poblaciones pueden percibirse fuertes demandas de servicios públicos, siendo los más pronunciados los referentes a la ecología y medio ambiente así como los de seguridad pública y seguridad ciudadano.

El municipio de Chuico viene siendo uno de los municipios urbanos con mayor problemática, esencialmente el plano de seguridad social, no, lo que se requiere implantar políticas encaminadas e darle un mayor peso posicional en esta categoría en la que se le ha clasificado.

HABITANTES POR VIVIENDA.

En estos municipios se aprecia una fuerte demanda de vivienda, resultando, actualmente, casi incontrolable el crecimiento de lo mancha urbana lo que dificulta las satisfacción de los servicios indispensables. De esta clasificación, los municipios de Atizapan de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli y Coacalco, se encuentran por debajo de la media (5.5) estatal de habitantes por vivienda.

AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y ENERGIA ELECTRICA.

Aún cuando en estos municipios exista una fuerte demanda de estos servicios, se encuentran en mejores condiciones con relación a los municipios rurales y semiurbanos.

Del 100% de las demandas de los servicios enunciados, se atienden, en promedio, el 85%.

SERVICIOS EDUCATIVOS.

Estos municipios cuentan desde el nivel preescolar hasta el nivel medio superior, con excepción de Tultitlán y Toluca que cuentan con centros de estudios superiores.

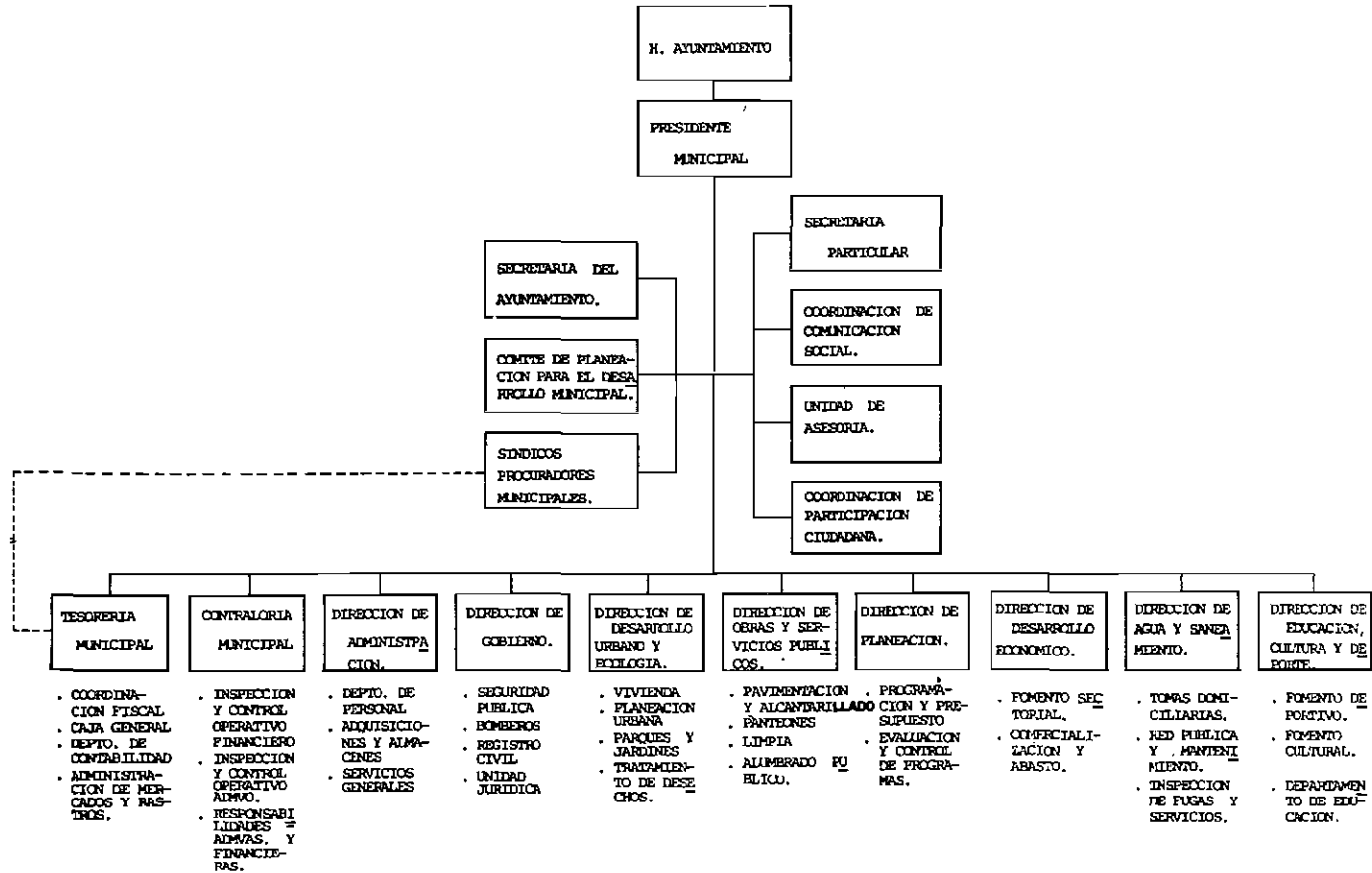
Todos los municipios de esta clasificación cuentan con Casas de Cultura, siendo estas más abundantes que las de los municipios rurales y semiurbanos.

b) CONCEPTUALIZACION.

Municipios urbanos, pertenecen a esta categoría aquellas instancias geográfico-territoriales con una explosión demográfica menos **intenta** que la de los municipios conurbados; la mayor parte de sus habitantes se dedican a las actividades propias del sector terciario, es decir al comercio y los servicios. Las demandas sociales más sentidas se derivan de los rubros de seguridad ciudadana, preservación del medio ambiente y, en menor medida, el de seguridad social. Tienen problemas de insuficiencia financiera aún considerando sus importantes concentraciones económicas y las participaciones que reciben de la federación.

C) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

ESTRUCTURA DE ORGANIZACION PARA MUNICIPIOS URBANOS.



4. MUNICIPIOS CONURBADOS

a) CARACTERIZACION.

- DENSIDAD DE POBLACION.

Estos municipios se encuentran en el rango que va de los 1,992 a los 20,117 habitantes por Km².

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

En los cinco municipios que han sido caracterizados como conurbados, la población económicamente activa se dedica a las labores del sector terciario, en segundo lugar están las actividades del sector industrial y una mínima parte de estos se dedican a las labores agropecuarias.

- CENTROS DE POBLACION.

Se encuentran divididos principalmente por colonias; lo que significa que el grado de hacinamiento es más compacto. Las cabeceras municipales de estos municipios cuentan por lo regular con todos los servicios urbanos, no así sus colonias y/o centros de población.

En estos municipios los problemas ecológicos son graves, la no industrialización de la basura, el deficiente servicio de los drenajes y alcantarillados, el caótico servicio de los transportes, la escasa existencia de áreas verdes y la incontrolable economía subterránea y no regulada, entre otros, hacen de estos municipios zonas que requieren una inmediata intervención para suavizar y regular dichos problemas.

HABITANTES POR VIVIENDA

En relación a las viviendas, estos municipios son los más demandados para atender dichos problemas; son los puntos de arribo por excelencia del movimiento migratorio nacional ya que son las zonas contiguas a los centros industriales, comerciales, educativos y a la gran ciudad. En estos municipios se han alentado algunas políticas que pongan freno a la creciente y desordenada mancha, que al parecer no han sido muy exitosas.

- SERVICIOS URBANOS BASICOS.

En las cabeceras municipales se cuenta con ellos de manera satisfactoria, no así en sus colonias y/o centros de población. Por la misma situación que se señalaba en el punto anterior, existen fuertes demandas en los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, pavimentación, seguridad pública, energía eléctrica, alumbrado público, telefonía y transportes.

SERVICIOS EDUCATIVOS .

Se pueden catalogar como suficientes, fluctúan desde el nivel preescolar hasta los niveles de estudios superiores como se puede apreciar en los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla. En cuanto a los centros culturales, estos municipios cuentan con sus respectivas Casas de Cultura e innumerables lugares donde sus pobladores practican actividades culturales.

bl CONCEPTUALIZACION.

Municipios conurbados son aquellas zonas urbanas físicamente identificadas y reconocidas, que tienden a formar una continuidad natural de carácter geográfico, económico, político y social con la capital del estado o con el Distrito Federal, es decir, son el punto donde se alcanzan dos o más localidades o centros de población para integrarse a una sola, con intereses y necesidades comunes que deben ser atendidas y satisfechos por dos o más instancias gubernamentales.

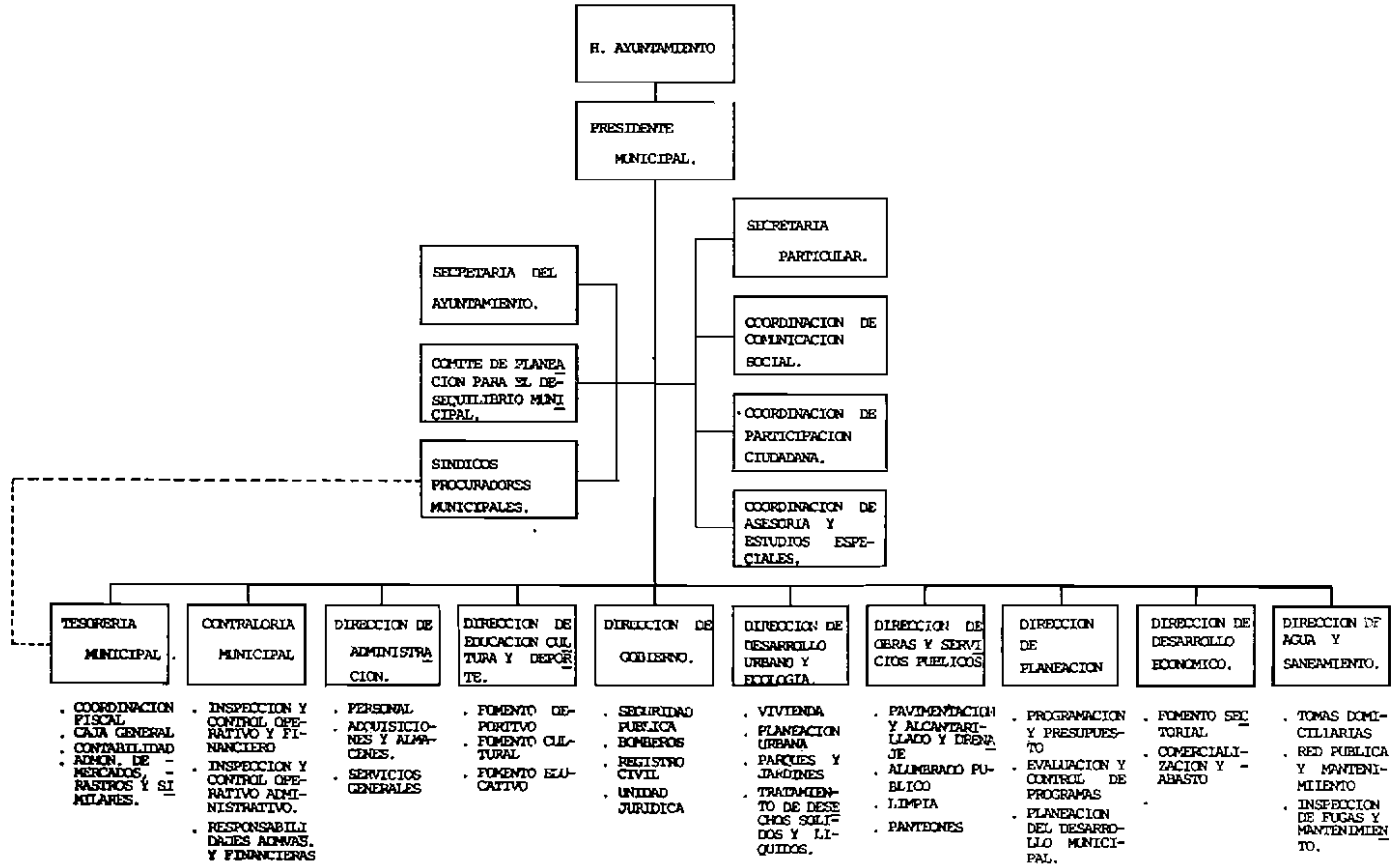
Es importante señalar como punto de reflexión, que el fenómeno del crecimiento y desarrollo urbano con características de áreas conurbados, rebasa el marco institucional jurídico y administrativo de la gestión pública municipal. En consecuencia, la sociedad civil presiona y busca por fuera sus soluciones, lo que significa que en un momento y espacio determinado, el propio ámbito de nivel estatal podría ser rebasado, propiciando la intervención del Gobierno Federal.

c). ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

La propuesta de estructura administrativa para este tipo de municipios, no dista mucho de la correspondiente a los mu-

nicipios urbanos, toda vez que en lo general las condiciones económicas y culturales son similares, haciéndose más especiales y complejos las condiciones políticas y sociales por el fenómeno de conurbación. Lo que implica hacer en lo posible, una mejor selección de las autoridades y funcionarios municipales.

C) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.
ESTRUCTURA DE ORGANIZACION PARA MUNICIPIOS CONURBADOS.



W. PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

la manera de conclusiones)

Las tendencias de descentralización que actualmente privan en México manifiestan una crisis de institucionalidad del Estado omnipresente.

Es así que el agotamiento de esa función trae consigo la perspectiva de Reforma del Estado la que se explica, para los efectos de este estudio, en una redistribución de competencias entre los tres ámbitos gubernamentales y un replanteamiento de las relaciones entre éstos y, la sociedad civil, toda vez que la idea municipalista, a partir de una visión legislativa de lo público, introduce el elemento electoral en la idea de descentralización política.

El esquema centralizador que históricamente ha permeado en nuestro país, ha traído la crisis en la distribución de competencias, y su **modos operandi** se refleja en un impacto en diversos órdenes: administrativo, social, cultural, económico, etc.

Esa crisis de distribución conlleva a una premisa del decisor político para iniciar la descentralización; es así como se hace énfasis en la necesidad de propiciar una mayor autonomía local, para lo que es menester "la descentralización de decisiones, recursos y responsabilidades 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 los facultades del gobierno más cercano a la comunidad y receptoras inmediatas de las demandas de la población. (2)

Lo anterior presupone el diseño de estrategias que permitan un adecuado tratamiento de la problemática municipal; a su vez, es necesario que esas estrategias se encuentren fundamentadas en un modelo que refleje las características distintivas de los municipios, que establezca criterios taxonómicos de acuerdo con determinadas variables y que permita diagnosticar su realidad, conocer su problemática real y prever su problemática futura.

Ese modelo de tipología municipal es un valioso instrumento para el decisor político pues "el municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de conver-

)2i Goble- del Edad. tie 1,1,,— Plan Esmol de Desarrollo 1990-1993. p 91.

tirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la reconversión del medio ambiente. Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí y, por lo mismo, las estrategias deberán ser también diferenciadas. Habrá de establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización." (3)

Bajo estas consideraciones puede inferirse que la problemática del municipio en el Estado de México se circunscribe en los siguientes renglones:

En lo jurídico al confrontar el marco normativo con la realidad puede inferirse que aquél, el del Estado de México, no sienta las bases para la formulación de una tipología municipal.

Por otra parte, el fenómeno de la descentralización política favorece a la democracia, lo que ha sido una preocupación del legislador, sin embargo, es necesario recuperar la visión legislativa de lo público respecto de la repartición de competencias bajo un criterio regional y social.

En lo administrativo, esa perspectiva legislativa, bajo un criterio regional, implica abandonar el terreno interorganizacional y caer en organizaciones específicas; es decir, abordar a la descentralización no como fenómeno de lo público sino en específico como fenómeno de la administración pública municipal; esto sugiere que el municipio recupere su capacidad de decisión y por consiguiente plantea el no divorcio entre el decisor político y la capacidad de ejecución.

La adaptación de políticas, el diseño de estrategias y la instrumentación de programas deben considerar la necesidad de pensar en una descentralización política correctiva, y en una descentralización administrativa preventiva.

La descentralización en el municipio no debe ser vista como una voluntad impuesta sino como la voluntad de la comunidad.

Lo fiscal, aparece como una de las limitaciones esenciales para la autonomía municipal que evidencia una fuerte concentración en la instancia federal y estatal y una marginación del municipio.

131 Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1999**. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989. p. 48.

Refleja un federalismo teórico, un **centralismo real y en consecuencia**, avances lentos **de la descentralización en la práctica cotidiana**.

Existe la necesidad de descentralizar las relaciones causales entre la Federación, **el Estado y el Municipio**.

En lo cultural predomina una **cultura autoritario que** ha permeado **la no exitosa descentralización en México, no de una descentralización** en sentido **puro, que es una utopía**, pero sí una **descentralización como preocupación evidente para ciertas áreas de regulación estatal inscritas en un régimen político como el actual**.

En lo social, dado que el municipio **es el canal de comunicación** más estrecho con la sociedad, **debe considerarse** el impacto del fenómeno redistributivo **en el ciudadano, en tanto el municipio es el receptor más sensible de los demandas sociales**.

En este sentido, también debe **tenerse presente la visión clientelar, es decir**, de la Administración **Pública Municipal** como prestadora de bienes y servicios.

Frente a estas consideraciones se llega a la conclusión de que un Modelo de Tipología Municipal es **una propuesta de tipificación de municipios diferenciados en base en un conjunto de variables de carácter social, político, económico, presupuestario, educativo, cultural y administrativo, esencialmente, que permite detectar las zonas de influencia en que se encuentran inmersos, los ejes de desarrollo frente a los que presentan grados diversos de dependencia, permitiendo, como instrumento valioso del poder público, planear los recursos humanos, materiales y financieros mediante el diseño de estrategias específicas, la adopción de políticas públicas y la elaboración e instrumentación de programas que permiten categorizar a los municipios y otorgarles un tratamiento acorde con sus circunstancias y condiciones imperantes**.

Los criterios taxonómicos que se adaptan, sustentados en el constante fluir de las sociedades, impiden considerar

la posibilidad de proponer un Modelo de Tipología Municipal de carácter permanente o de largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

Almada, Carlos F. LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO. No. 2. Administración Pública Mexicana. México, INAP, 1982.

Castro Núñez, Ma. Elena. "Problemas del Municipio en México" en CUADERNOS UNIVERSITARIOS. Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Dirección de Organización y Documentación. MANUAL TIPO DE ORGANIZACION MUNICIPAL. Toluca, Estado de México. Secretaría de Administración. Gobierno del Estado de México, 1988.

Faya Viesca, Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. México, INAP, 1988.

Gobierno del Estado de México. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990-1993. Toluca, Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación, 1990.

Gutiérrez Sánchez, Sergio; Arcila Ponce, Alejandro. LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN EL ESTADO DE MEXICO 1950-1980. Zinacantepec, Estado de México. El Colegio Mexiquense, A.C., 1988.

Hiernaux Nicolás, Daniel y Lindón U. Alicia. "Reforma del Estado y Políticas Territoriales", en CIUDADES, Revista Trimestral de la Red Nacional de Investigación Urbana; Universidad Autónoma de Nuevo León, Año 3, Núm. 9; Enero-Marzo de 1991.

Instituto Nacional de Administración Pública. "La INVESTIGACION MUNICIPAL",. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. Núm. 31-32. México, INAP., 1988.

Instituto de Administración Pública. El Estado y el Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. Núm. 34-35; México, INAP, 1990.

Instituto Nacional de Administración Pública. ADMINISTRACION Y REGLAMENTACION DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL. Guía Técnica Núm. 8, México, INAP, 1985.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estado de México. RESULTADOS DEFINITIVOS. TABULADOS

- BASICOS. XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1990. México, INEGI, 1991. Tomos 1, II, III y IV.
- Martínez Almazón, Raúl. MUNICIPIO DE MEXICO. México, roed. DIF-INAP, 1987.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa de México". REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, México, INAP, Núm. 27, 1975.
- Martínez Assad, Carlos. (Coord.) MUNICIPIOS EN CONFLICTO. México. Coed. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y G.V. editores, S.A., 1985.
- Mejía Lira, José. LA MODERNIZACION MUNICIPAL. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1991.
- Moreno Toscano, Alejandra. "Tierra Firme y Lagunas en el Conocimiento en México para una Tipología Municipal", en EL MUNICIPIO DE MEXICO. VI Coloquio de Antropología e Historia Regionales. Michoacán, El Colegio de Michoacán, A.C., Octubre de 1984.
- Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. México, Ed. Porrúa, S.A., 1980.
- Olmedo, Raúl, et, al. EL DESAFIO MUNICIPAL. México. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, 1985.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. "Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México". REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Núm. 27. México, INAP, 1975.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. "Impacto del proceso de Urbanización en la Administración Pública de América Latina". REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Núm. 28. México, INAP, 1975.
- Poder Ejecutivo Federal. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.
- Salazar Medina, Julián, Espejel Diazgonzález, Samuel, e Inostroza Fernández, Luis. DESARROLLO, ADMINISTRACION Y PLANEACION MUNICIPAL: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE MEXICO. Toluca, México, UAEM.-U.A.M.-LA.P.E.M., 1990.
- Secretaría de la Presidencia. MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. México, Coordinación General de Estudios Administrativos Is.f.l.

LEGISLACION

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA
SECRETARIA DE GOBIERNO (*)**

IGNACIO PICHARDO PAGAZA, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 89 fracciones II y X de la Constitución Política Local; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8, 19 fracción 1, 20, 21 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.-Que la alta concentración de la población que en el Estado de México tiene índices que exceden a la media nacional con todas las consecuencias que esa circunstancia determina, entre otras, una planta industrial extendida en diversas partes del territorio del estado, muy destacadamente en los municipios de las Arcas Metropolitanas de la Ciudad de Toluca y de los municipios conurbados con el Distrito Federal, que requieren eficientes sistemas de suministro de materiales, de combustibles y de insumos diversos, muchos de los cuales deben ser transportados, alojados y almacenados bajo extremas medidas de seguridad para evitar riesgos a la población, muchas veces, asentada en las inmediaciones de los establecimientos fabriles;

SEGUNDO.-Que la geografía del estado es compleja y accidentado en donde, muchas veces, su belleza impide la percepción de los riesgos o siniestros que representan tanto sus volca-

nes como sus ríos, e innumerables accidentes físicos que el mapa del estado registra;

TERCERO.-Que hoy día hay un muy sensible aumento en las movilizaciones de la población por motivos muy diversos, que van desde los desplazamientos y las concentraciones por motivos de carácter religioso, hasta los de tipo político, e incluso los de gestión social que originan movilizaciones de grupos de personas muy numerosos que, a veces, tienen efectos sobre terceros y que es necesario prevenir en orden a fin de evitar que unos y otros corran riesgos;

CUARTO.-Que las Zonas Metropolitanas del Estado de México, tanto la conurbada con el Distrito Federal, como la de la capital del estado, son escenarios de intensas actividades en donde por ello mismo, es de la mayor importancia adoptar medidas de carácter preventivo a fin de ofrecer seguridad a sus habitantes y disponer de instrumentos apropiados para enfrentar emergencias, siniestros o desastres de cualquier tipo que los pongan en peligro;

QUINTO.-Que debido a lo anterior, la protección civil para la prevención y atención de desastres, emergencias y contingencias, constituye en el estado uno de los principales aspectos de atención institucional y social y requiere la intervención solidaria y coordinada de diversas dependencias y organismos federales, estatales y municipales de acuerdo a su competencia, así como de instituciones sociales y privadas de la comunidad en general;

SEXTO.-Que la coordinación de acciones preventivas, de apoyo, auxilio y atención en esta materia dentro del estado, hace necesario elevar la jerarquía administrativa de la Unidad Estatal de Protección Civil, al rango de Dirección General, dependiente directamente del Secretario de Gobierno, con facultades para instrumentar, coordinar, vigilar y evaluar el Sistema Estatal de Protección Civil; realizar investigaciones y formular proyectos de normas y sistemas aplicables; diagnosticar riesgos previsible; captar y difundir información a la comunidad y capacitarla; integrar y coordinar sistemas operativos, atlas, directorios, inventarios y demás instrumentos que se requieran; así como coordinarse con las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales y con los sectores social y privado, entre otras atribuciones importantes para la prevención y atención de emergencias, contingencias y desastres.

Por lo expuesto y fundado, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO

ARTICULO UNICO. -Se reforman los artículos 2, 5 fracciones XIX y XXI, 7 y se adiciona el artículo 11-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, para quedar en los siguientes términos.

ARTICULO 2.-Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Gobierno contará con dos Subsecretarías y las siguientes Direcciones

- I. General de Gobernación.
- II. General de Seguridad Pública y Tránsito.
- H. General de Protección Civil.
- IV. De Prevención y Readaptación Social.
- V. General del Registro Público de la Propiedad.
- VI. Del Registro Civil.
- VII. Jurídico y Consultiva.

ARTICULO 5.-.

- XIX. Coordinar a las diversas dependencias y organismos auxiliares de la administración pública del Estado, que por la naturaleza de sus funciones deban participar en la prevención y atención de desastres, contingencias y emergencias.
- XXI. Proponer y acordar con el Gobernador del Estado, los programas relativos a la protección civil, a la seguridad pública, a la preservación del orden público, a la prevención de delitos y ala readaptación social.

ARTICULO 7.-Dependerán directamente del Secretario las Direcciones: General de Protección Civil y General de Seguridad Pública y Tránsito.- A la Subsecretaría "A" quedarán asignadas las Direcciones: General de Gobernación y de Prevención y Readaptación Social; y a la Sub-Secretaría B, las Direcciones: General del Registro Público, del Registro Civil y Jurídica y Consultiva.

ARTICULO 11-A.-Corresponde a la Dirección General de Protección Civil:

- I.-Instrumentar, coordinar, vigilar y evaluar el Sistema Estatal de Protección Civil, así como los relativos a la prevención y restablecimiento de zonas afectadas, en caso de desastre, incorporando la participación de la comunidad.**
- II.-Formular estudios e investigaciones y recabar, integrar y sistematizar la información y documentación que facilite a las autoridades competentes, la investigación y análisis para la prevención y atención de desastres o siniestros que afecten a la población.**
- III.-Formular y promover mecanismos eficientes de coordinación en la materia, con las autoridades federales, del Distrito Federal, de otros Estados y de los municipios, así como con los sectores social y privado.**
- IV. — Proponer el establecimiento de procedimientos para diagnosticar riesgos que puedan afectar a la población.**
- V.-Instrumentar y ejecutar programas de difusión y capacitación dirigidos a los diversos sectores de la población, con el objeto de prevenir y enfrentar contingencias, emergencias y desastres.**
- VI.-Integrar y coordinar los sistemas operativos que se requieran para la eficiente atención de contingencias, emergencias y desastres.**
- VII.-Coordinar el funcionamiento de Centros Regionales de Operación para la Protección Civil.**
- VIII.-Integrar los atlas, directorios, inventarios y demás relaciones de personas, instituciones, bienes y servicios disponibles o que se requieran para prevenir contingencias, emergencias o desastres en áreas y actividades de riesgo y determinar los insumos y materiales necesarios para su atención.**
- IX. Apoyar al Consejo Estatal de Protección Civil en el desarrollo de las funciones a su cargo y someter a su consideración los proyectos que requieran de su aprobación.**
- X.-Promover la creación, integración y funcionamiento de Consejos Municipales de Protección Civil, coordi-**

nando las acciones ejecutivas y de evaluación que sean necesarias.

- XI. Identificar y adoptar modelos de medición y simulación de contingencias, emergencias o desastres.
- XII.-Coordinar los dispositivos de apoyo para atender las situaciones de emergencia que alteren el orden público.
- XIII.--Elaborar proyectos de normas en materia de prevención y atención de desastres.
- XIV.-Las demás que sean necesarias para la prevención y atención de emergencias, contingencias y desastres.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.-El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado.

SEGUNDO.-Se derogan las disposiciones que se opongan a las contenidas en este decreto.

TERCERO.-Los asuntos que en materia de protección civil se encuentren en trámite a la fecha de entrada en vigor del presente decreto en la Dirección General de Gobernación, serán concluidos por la Dirección General de Protección Civil.

CUARTO.-Los recursos humanos, materiales y presupuestales que se encuentren asignados a la Dirección General de Gobernación, para la atención de la protección civil, serán transferidos a la Dirección General de Protección Civil, en un término no mayor de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, Méx., a los ocho días del mes de mayo de mil novecientos noventa y dos.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA
(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

LIC. HUMBERTO LIRA MORA
(RUBRICA)

**LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO
DENOMINADO SERVICIOS EDUCATIVOS INTEGRADOS
AL ESTADO DE MEXICO (*)**

CAPITULO PRIMERO

DENOMINACION, NATURALEZA Y OBJETO

ARTICULO 1 °-Se creo el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal, denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

ARTICULO 2°-El organismo tendrá por objeto hacerse cargo integralmente de los servicios de educación básica y normal que le transfiera la Federación.

Para los efectos de esta Ley, se entenderán incluidos dentro del organismo, los servicios educativos de apoyo.

ARTICULO 39-El organismo de conformidad con las políticas del Ejecutivo Estatal, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Planear, desarrollar, dirigir, vigilar y evaluar los servicios de educación básica y normal transferidos, en concordancia con el artículo 3° Constitucional, la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación Pública del Estado de México, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Educativo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y demás disposiciones, que de manera programado y con base en las políticas, establezcan las autoridades educativas.

XII Publicada en la Gaceta del Gobierno el 3 de junio de 1992.

- II. **Coadyuvar con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en la reorganización del sistema educativo transferido.**
- III. **Impulsar el funcionamiento de los Consejos Técnicos de la educación estatal y municipal.**
- IV. **Proponer, por conducto del Ejecutivo del Estado a la Secretaría de Educación Pública, los objetivos y contenidos regionales de los planes y programas de estudio de enseñanza básica.**
- V. **Desarrollar programas de superación académica y actualización para el magisterio, y de capacitación para el personal administrativo.**
- VI. **Realizar investigación educativa tendiente a mejorar el desempeño del personal docente y los educandos.**
- VII. **Establecer los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal, según los Reglamentos que se expidan al efecto, y demás disposiciones legales aplicables, atendiendo a lo establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los Convenios suscritos entre el Ejecutivo Federal, el Gobierno del Estado de México y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el 18 de mayo de 1992.**
- VIII. **Observar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y las normas para su permanencia.**
- IX. **Participar en los programas de educación para la salud, mejoramiento del ambiente y otros de interés social aprobados por el Estado.**
- X. **Coordinar, organizar y fomentar la enseñanza y la práctica de los deportes, propiciando la participación de los educandos en torneos y justas deportivas.**
- XI. **Promover y vigilar la realización de actos cívicos escolares de acuerdo al calendario oficial.**
- XII. **Otorgar becas con base en lineamientos que establezca el Ejecutivo Estatal, tomando en su caso la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.**
- XIII. **Expedir certificados de estudio.**
- XIV. **Promover y fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo.**

- XV. Administrar los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, destinados al cumplimiento de su objeto.
- XVI. Administrar su patrimonio conforme a esta Ley y demás disposiciones aplicables.
- XVII. Celebrar convenios de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos y privados poro el cumplimiento de su objeto.
- XVIII. Informar al Ejecutivo Estatal, sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones.
- XIX. Informar a los órganos competentes sobre el desarrollo de sus programas académicos y administrativos, y el ejercicio de sus recursos.
- XX. Expedir las disposiciones aplicables a efecto de hacer efectivas las atribuciones que le confiere esta ley.
- XXI. Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto y las que le confieran las disposiciones legales aplicables.

CAPITULO SEGUNDO

PATRIMONIO

ARTICULO 4`-El patrimonio del Organismo estará constituido por:

- I. Las aportaciones, participaciones, subsidios y demás recursos que le otorguen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.
- II. Los establecimientos escolares y demás bienes y derechos objeto de lo transferencia de la Federación al Estado.
- III. Los legados y donaciones otorgadas a su favor y los recursos de los fideicomisos en los que se le señale como beneficiario.
- IV. Los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título legal para el cumplimiento de su objeto.

- V. Las utilidades, intereses, dividendos, rendimiento de sus bienes, aportaciones, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.

ARTICULO 5°-Los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio del Organismo serán inalienables e imprescriptibles y en ningún caso podrá constituirse gravamen sobre ellos.

Corresponderá al Consejo Directivo emitir declaratoria de desafectación de algún inmueble que forme parte del patrimonio del Organismo, cuando éste dejare de destinarse a la prestación del servicio.

CAPITULO TERCERO

ADMINISTRACION

ARTICULO 6°-El Organismo contará con los órganos de gobierno y administración siguientes:

- I. Consejo Directivo.
- II. Dirección General.
- III. Coordinaciones de Area.

ARTICULO 7°-El Consejo Directivo será el órgano máximo de gobierno y se integrará de la siguiente forma:

- I. Un Presidente que será el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social.
- II. Un Vicepresidente que será el Secretario de Administración.
- III. Un Secretario que será el titular del Organismo.
- IV. Cuatro vocales que serán:
 1. El Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado.
 2. El Director Jurídico y Consultivo del Gobierno del Estado.
 3. El servidor público encargado de las funciones de operación educativa del Estado.
 4. El servidor público encargado de las funciones de desarrollo educativo del Estado.

ARTICULO 8°--Por cada propietario habrá! un suplente con excepción del Presidente del Consejo que será sustituido en sus ausencias por el Vicepresidente.

Cada miembro del Consejo Directivo tendrá voz y voto, excepto el Secretario del mismo que sólo tendrá voz, y el Presidente, en caso de empate, voto de calidad.

ARTICULO 9 --El organismo cortará con un Comisario designado por el Gobernador a propuesta del Secretario de la Contraloría, el cual tendrá voz pero no voto en los sesiones del Consejo.

ARTICULO 100 Son facultades y obligaciones del Consejo Directivo:

- I. Establecer las políticas generales del Organismo.
- II. Designar comisiones de análisis de los asuntos de su competencia.
- H. Discutir y, aprobar en su caso, el programa anual de actividades que le presente el Director General que deberá sujetarse a los lineamientos señalados por los Programas Estatales y el propio Consejo.
- IV. Examinar y, en su caso, aprobar los proyectos de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como la asignación de recursos humanos, técnicos y materiales que apoyen el desarrollo de las funciones encomendadas al Organismo.
- V. Discutir y aprobar, en su caso, la cuenta anual de ingresos y egresos del Organismo.
- VI. Expedir los Reglamentos, Estatutos, Acuerdos y demás disposiciones de su competencia.
- VII. Discutir y aprobar, en su caso, los nombramientos de Coordinadores de Área propuestos por el Director General.
- VIII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar el Organismo con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.
- IX. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General del Organismo con la intervención que correspondo al Comisario.

- X. Proponer a las autoridades educativas competentes, programas de estímulos y reconocimientos a los maestros.
- XI. Las demás que le señalen las disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 11°-Para el cumplimiento de sus atribuciones el Consejo Directivo se apoyará en los órganos técnicos de asesoría, que señale su Reglamento Interno.

También existirá un Comité de Asesoría, que se integrará con especialistas y representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que será escuchado en opinión.

ARTICULO 12°-El cargo de miembro del Consejo Directivo será honorífico. Los miembros del Consejo Directivo durarán en su cargo mientras conserven el carácter por el cual forman parte de él.

ARTICULO 13°-El Director General será el representante legal del Organismo, teniendo la facultad de delegar esta representación para aquellos asuntos que sea necesario.

ARTICULO 14°-El Director General del Organismo será designado por el Gobernador del Estado.

ARTICULO 15°-Para ser Director General se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento.
- II. Ser ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos.
- H. Tener trayectoria reconocida en el campo educativo o en la administración pública.
- IV. Tener nivel académico de licenciatura o equivalente.
- V. Ser persona de reconocida solvencia moral.
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

ARTICULO 16°-Son facultades y obligaciones del Director General:

- 1. Planear, organizar, dirigir y controlar las funciones del Organismo, vigilando el cumplimiento de los programas académicos y administrativos.
- H. Proponer al Consejo las políticas generales del Organismo.
- W. Vigilar el cumplimiento del objeto del Organismo.

- IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que norman la estructura y funcionamiento del Organismo.
- V. Dar cumplimiento a los acuerdos que emita el Consejo Directivo.
- VI. Proponer al Consejo Directivo los nombramientos de Coordinadores de Area o puestos equivalentes.
- VII. Nombrar y remover libremente al personal de confianza cuyo nombramiento o remoción **no esté determinado** de otra manera.
- VIII. Conocer de las infracciones administrativas y laborales internas y aplicar las sanciones correspondientes en el ámbito de su competencia, conforme a las disposiciones administrativas conducentes y a las condiciones generales de trabajo.
- IX. Presentar anualmente al Consejo Directivo el programa de actividades del Organismo.
- X. Rendir al Consejo Directivo un informe trimestral y uno anual de actividades y los correspondientes del ejercicio presupuestal.
- XI. Formular el presupuesto de ingresos y egresos y someterlo a consideración del Consejo Directivo.
- XII. Instrumentar los sistemas y procedimientos que permitan la mejor aplicación **de los recursos**.
- XIII. Suscribir por acuerdo del Consejo los convenios, contratos o acuerdos con dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y con organismos del sector privado y social.
- XIV. Definir los mecanismos que faciliten reuniones periódicas con las autoridades **escolares** y educativas.
- XV. Atender las necesidades financieras, **materiales, técnicas** y humanos de los planteles educativos y las Unidades Administrativas de conformidad con los recursos presupuestales autorizados.
- XVI. Fomentar la constitución de asociaciones de padres de familia y órganos de apoyo a la tarea educativa.
- XVII. Promover la participación de los padres de familia y del sector social en apoyo de los procesos educativos, a excepción de los asuntos laborales, técnicos o administrativos.

- XVIII. Supervisar y evaluar la operación de los planteles educativos y Unidades Administrativas.
- XIX. Las demás que le señalen las disposiciones legales aplicables y el Consejo Directivo.

ARTICULO 17°-Para el despacho de los asuntos que la presente Ley encomiende al Director General, habrá las coordinaciones de área necesarias, cuya competencia estará determinada en el Reglamento correspondiente.

ARTICULO 18°-La Contraloría Interna estará a cargo de un contralor designado por el Consejo Directivo y sus funciones estarán sujetas a las disposiciones aplicables y a las directrices que establezca la Secretaría de la Contraloría.

CAPITULO CUARTO

REGIMEN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

ARTICULO 192-E1 Organismo se constituye como patrón sustituto del personal docente y administrativo de los servicios educativos transferidos y reconoce por tanto sus derechos laborales, en términos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los Convenios suscritos entre el Ejecutivo Federal, el Gobierno del Estado de México y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el 18 de mayo de 1992.

ARTICULO 20°-El Organismo a que se refiere la presente Ley, asumirá las estipulaciones del Convenio suscrito entre el Gobierno del Estado de México y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el 18 de mayo de 1992 y reconocerá su representación y titularidad, en términos de sus estatutos sindicales, a través de sus comités ejecutivos seccionales y las correspondientes condiciones generales de trabajo.

ARTICULO 21°-El personal transferido continuará sujeto desde su incorporación a su Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo y se sujetará, además, al régimen laboral del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal, así como a las demás disposiciones legales aplicables, con excepción de lo establecido en el artículo 23 de este ordenamiento.

ARTICULO 22°--Con fundamento en el artículo 42 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, el Organismo se considera autónomo para efectos laborales de carácter sindical y reconoce al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como titular de los derechos laborales.

ARTICULO 23°-Los trabajadores del Organismo quedan sujetos al régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ARTICULO 24°-Todos los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones laborales, serán resueltos por los Tribunales locales con apego a las Leyes estatales.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO .-La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en lo Gaceta del Gobierno del Estado.

ARTICULO SEGUNDO .-El Consejo Directivo expedirá el Reglamento Interior del organismo denominado Servicios Educativos Integrados el Estado de México, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de esta Ley, mientras tanto proveerá lo necesario para el despacho de los asuntos de su competencia.

ARTICULO TERCERO .-El Ejecutivo del Estado proveerá lo necesario para la integración y funcionamiento del Organismo.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO ,
HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la Ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los treinta días del mes de Mayo de mil novecientos noventa y dos.- Diputado Presidente.-C. Profr. Héctor Marín Rebollo; Diputado Secretario.-C. Dr. Bonifacio Netro Nájera; Diputado Secretario.-C. Dr. Miguel León López; Diputado Prosecretario.--C. Profra. Cecilia López Rodríguez; Diputado Prosecretario. -C. Eduardo Domínguez Rodríguez.-Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 30 de mayo de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO
LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. HUMBERTO LIRA MORA
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE EDUCACION,
CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL
LIC. JAIME ALMAZAN DELGADO
(Rúbrica)

**ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE CREA LA
"COMISION COORDINADORA DE CARRETERAS INTRAESTATALES
Y VIALIDADES DE CUOTA Y SERVICIOS O ACTIVIDADES
CONEXAS CONCESIONABLES" 1*1**

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.-Que la actual administración a mi cargo, acorde a las acciones instrumentadas por el Ejecutivo Federal en materia de construcción de vías de comunicación, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, participa en la ampliación y modernización de la infraestructura carretera, a través de un Programa de Construcción de Carreteras Intraestatales y Vialidades de Cuota, asegurando con ello su participación en el crecimiento sostenido de la economía nacional y regional.

SEGUNDO.-Que para el desarrollo de los programas estatales prioritarios en materia de construcción de carreteras y vialidades de cuota, se ha considerado oportuno que a través de un esquema de inversión que permita la participación de la iniciativa privada, vía concesión, se financie el proyecto, la construcción, operación, explotación y mantenimiento de carreteras de altas especificaciones, incluyendo la explotación de los servicios o actividades conexas que se requieran para el funcionamiento eficiente de las mismos, permitiendo con ello al concesionario un beneficio acorde a su inversión, y al Estado, la obtención de recursos en un tanto por ciento de los ingresos tarifados por concepto de peaje, además los bienes afectos a la explotación de la carretera al momento de la reversión, lo que propiciará el crecimiento de la red de carreteras en el Estado.

() Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 19 de junio de 1991.

TERCERO.-Que en este contexto se hace necesario crear un **Cuerpo Colegiado**, que permita en un marco de transparencia y seguridad al inversionista, estudiar y atender con eficiencia el otorgamiento de concesiones para el proyecto, construcción, operación, explotación y mantenimiento de carreteras intraestatales y vialidades de cuota, vinculando y coordinando las acciones del sector gubernamental con la participación de la iniciativa privada, lo que conllevará a la obtención de una mejor infraestructura vial.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos **88 fracción XII, 89 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**, y **1, 4, 7, 8, 21 fracción XVIII, 24 fracción XXX, 31 fracción IV y 32 fracciones 1, II, IV, V, VI, VIII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México**, he tenido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

ARTICULO 1.-Se crea la "**Comisión Coordinadora de Carreteras Intraestatales y Vialidades de Cuota y Servicios o Actividades Conexas Concesionables**".

ARTICULO 2.-El objeto de **la Comisión** es el de conocer los estudios y proyectos necesarios para determinar el otorgamiento de concesiones a particulares para el proyecto, construcción, administración, operación, explotación y mantenimiento de carreteras y vialidades intraestatales de cuota, sus obras complementarias y sus servicios o actividades conexas.

ARTICULO 3.-La Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Estudiar y analizar las condiciones y características de las zonas que demandan incremento y modernización de la red carretera y vialidades locales, derivado de los asentamientos humanos, los problemas de congestión vehicular o el propio rezago de la infraestructura.
- II. Opinar respecto al Programa de Construcción y Modernización de Carreteras y Vialidades Intraestatales de Cuota.
- III. Promover la inversión de los particulares en las obras de infraestructura de la red vial y carretera estatal y obras complementarias.

- IV. Analizar y evaluar los estudios, proyectos, programas, diseños y condiciones financieras de las concesiones que se pretendan otorgar para el proyecto, construcción, administración, operación, explotación y mantenimiento de las carreteras y vialidades de cuota, a efecto de que satisfagan las necesidades y niveles de servicio.
- V. Dictaminar respecto de los estudios y propuestas de concesionamiento que correspondan al objeto de esta **Comisión**.
- VI. En base al dictamen emitido, proponer **a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, el otorgamiento de la concesión a la empresa que cuente con la capacidad técnica, administrativa y financiera suficiente para la realización de las obras a que se refiere la concesión.
- VII. Los demás que se relacionen con el cumplimiento de sus objetivos, cori el propósitos de que con las obras que se concionen, se modernice y eleve el nivel de servicio de la infraestructura vial y carretera, propiciando el desarrollo económico de la entidad.

ARTICULO 4.-La Comisión estará integrada por:

- Un Presidente, que será el **Gobernador del Estado**.
- II.-Un Vicepresidente, que será el **Secretario de Gobierno**.
- III.-Cinco Vocales que serán los titulares de las Secretarías **de Finanzas y Planeación, de la Contraloría, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Ecología y de Comunicaciones y Transportes**.

ARTICULO 5.-Podrá invitarse a participar con voz pero sin voto a las reuniones **de la Comisión**, a criterio de sus miembros, a representantes del sector privado relacionado con actividades de esta rama.

ARTICULO 6.-Los titulares de cada dependencia, lo serán también ante **la Comisión**, pudiendo excepcionalmente y previa aceptación del Presidente, nombrar un representante suplente.

ARTICULO 7.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, será el responsable de presentarlas propuestas de concesión, pudiendo solicitar a los distintos integrantes **de la Comisión, la información** necesaria para complementar o sustentar las propuestas.

ARTICULO 8.-Habrá quórum cuando concurren mas de la mitad de los integrantes **de la Comisión** , siempre que esté su Presidente o Vicepresidente, las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros y en caso de empate, el Presidente y en su ausencia, el Vicepresidente tendrá voto de calidad.

ARTICULO 9.-**La Comisión** se reunirá cada vez que sea convocada a instancia del Presidente.

ARTICULO 10.-El Presidente **de la Comisión** , tendrá las funciones siguientes:

- a) Presidir las sesiones de **la Comisión** , orientando los planteamientos que se presenten y en su caso emitir los criterios que configuren el beneficio general derivado de las obras concesionables.
- b) Instruir a **la Comisión** para que elabore el informe correspondiente de cada sesión.
- c) Emitir su voto.

ARTICULO 11.-El Vicepresidente tendrá las funciones siguientes:

- a) Suplir las ausencias del Presidente.
- b) Proponer adecuaciones a los proyectos de concesión.
- c) Emitir su voto.

ARTICULO 12.-Los cinco Vocales de **La Comisión** , tendrán las funciones siguientes:

- a) Recabar lo información que consideren necesaria para conocer las propuestas de concesión.
- b) Proponer adecuaciones a los proyectos de concesionamiento sometidos **a la Comisión**.
- c) Emitir su voto.

ARTICULO 13.-El **Secretario de Comunicaciones y Transportes** quien fungirá como **Secretario Técnico de La Comisión** , tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones.

- a) Desempeñarse como **Secretario del Cuerpo Colegiado**.

- b) Preparar el proyecto de orden del día de las sesiones de la Comisión.
- c) Citar a sesión o los miembros de la Comisión, a instancia del Presidente.
- dl) Verificar que en cada sesión exista quórum y dar lectura a la orden del día, así como a los acuerdos que se hayan tomado en la sesión anterior.
- e) Fungir como relator y escrutador al momento de las votaciones.
- f) Elaborar las actas de la Comisión.
- gl) Las demás que le asigne, dentro de sus facultades, la propia Comisión o su Presidente.

T R A N S I T O R I O

UNICO.-El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta Oficial del Gobierno" del Estado.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, a los dieciocho días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA
(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. HUMBERTO LIRA MORA
(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE FINANZAS Y
PLANEACION
C.P. JOSE MERINO MAÑON
(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA

LIC. JORGE LOPEZ OCHOA

(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE DESARROLLO
URBANO Y OBRAS PUBLICAS

ACT. JUAN CARLOS PADILLA AGUILAR

(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE ECOLOGIA

ING. AGUSTIN GASCA PLIEGO

(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES

ING. HECTOR ARVIZU HERNANDEZ

(RUBRICA)

DOCUMENTOS

PLAN DEL CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICO DE TEJUPILCO (*)

INDICE

1. INTRODUCCION

- 1.1 ANTECEDENTES
- 1.2 BASES JURIDICAS

2. SITUACION

- 2.1 CONDICIONANTES SOCIALES Y ECONOMICAS
- 2.2 CONDICIONANTES IMPUESTAS AL DESARROLLO URBANO POR LAS CARACTERISTICAS NATURALES DEL TERRITORIO
- 2.3 CONDICIONANTES IMPUESTAS AL DESARROLLO URBANO POR LA CAPACIDAD DE DOTACION DE INFRAESTRUCTURA
- 2.4 CONDICIONANTES IMPUESTAS AL DESARROLLO URBANO POR LA CAPACIDAD DE DOTACION DE VIALIDAD Y TRANSPORTE
- 2.5 ESTRUCTURA URBANA ACTUAL
 - 2.5.1 USO DEL SUELO
 - 2.5.2 CARACTERISTICAS DEL EQUIPAMIENTO Y LOS SERVICIOS URBANOS
 - 2.5.3 CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

2.5.4 IMAGEN URBANA

2.6 PROBLEMATICA Y PERSPECTIVA

3. **ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO URBANO**

3.1 ESTRATEGIA GENERAL

3.2 CONDICIONANTES DE OTROS NIVELES DE PLANEACION

3.3 OBJETIVOS

3.4 ESTRUCTURA URBANA PREVISTA

3.4.1 CLASIFICACION DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURA- DORES

3.5 POLITICAS Y LINEAMIENTOS DE ACCION

3.5.1 SUELO

3.5.2 INFRAESTRUCTURA

3.5.3 VIALIDAD Y TRANSPORTE

3.5.4 EQUIPAMIENTO

3.5.5 MEDIO AMBIENTE

3.5.6 IMAGEN URBANA

3.5.7 PATRIMONIO HISTORICO Y CULTURAL

3.5.8 PLANEACION

3.5.9 PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

3.5.10 ATENCION Y PREVENCION DE EMERGENCIAS UR- BANAS

3.6 NORMAS

3.6.1 NORMAS SOBRE USOS, DESTINOS E INTENSIDADES

3.6.2 NORMAS SOBRE LOTES MINIMOS Y COEFICIENTES DE OCUPACION DEL SUELO

3.6.3 REQUERIMIENTOS DE ESTACIONAMIENTO

3.6.4 NORMAS ADOPTADAS PARA LA DOTACION DE IN- FRAESTRUCTURA

3.6.5 SERVICIOS MINIMOS DE INFRAESTRUCTURA

- 3.6.6 SERVICIOS MINIMOS DE EQUIPAMIENTO
- 3.6.7 NORMAS BASICAS DE VIVIENDA
- 3.6.8 NORMAS BASICAS DE DISEÑO URBANO
- 3.6.9 RESTRICCIONES FEDERALES Y ESTATALES

EPILOGO

1. INTRODUCCION

1.7. ANTECEDENTES

El presente documento constituye la primera revisión del Plan del Centro de Población Estratégico de Tejupilco de Hidalgo, Cabecera del Municipio del mismo nombre, tiene por objeto realizar los ajustes o las desviaciones identificadas en la operación del Plan de 1987. La revisión se basa en los lineamientos establecidos por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Tejupilco se localiza al surponiente del Estado de México y forma parte de la región número IV a la que le da nombre, es aún una localidad de carácter básicamente rural, con una población en 1991 de 18,982 habitantes * y 203 has. de suelo urbano, que incluyen a un asentamiento principal, que es la zona de la Cabecera Municipal y una serie de poblados dispersos que son: Zacatepec, Rincón de Jaimes, Rincón de López, Rincón de Aguirre, San Simón, que presentan un proceso de crecimiento e incorporación al área urbana de la cabecera.

El nivel general de desarrollo de Tejupilco de Hidalgo es aún bajo, presentando importantes carencias para sus pobladores, principalmente en lo referente a la dotación de redes de drenaje y a la distribución de la estructura vial existente, así como en impactos negativos para su medio ambiente natural. Sin embargo, Tejupilco de Hidalgo cuenta con enormes ventajas de ubicación, favorecida por la reciente comunicación de la Carretera Federal México, Zihuatanejo, Ciudad de México.

Lo anterior ha consolidado la vocación de centro comercializador de productos agropecuarios y de prestador de servicios de

Proyección en base al XI Censo de Población y Vivienda.

*INEGI. 1991.

salud, deportes, abasto y acopio, administración pública y educación, que se han desarrollado en Tejupilco de Hidalgo de forma natural, con una cobertura regional que comprende a los municipios de Temascaltepec, San Simón de Guerrero, Amatepec, Tlatiayá, al mismo Tejupilco y a las localidades colindantes de los Estados de Guerrero y Michoacán.

Se agregan a estas actividades, del tipo terciario, actividades del sector secundario tales como la industria manufacturera de productos alimenticios, fabricación de calzado, prendas de vestir y pequeños talleres vinculados a la industria de la construcción, siendo poco significativa la actividad primaria.

En atención a esto, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano ha definido a Tejupilco de Hidalgo como Centro Estratégico, con una política de impulso a su desarrollo como Centro Regional de Servicios de apoyo a las actividades productivas.

El objetivo central de este Plan de Centro de Población Estratégico es el de establecer las formas y condiciones que resultan más adecuadas para que el crecimiento urbano se dé de manera ordenada.

1.2. BASES JURIDICAS

El Plan de Centro de Población Estratégico de Tejupilco de Hidalgo, forma parte del sistema de Planeación de los Asentamientos Humanos en la Entidad conforme lo previene la Fracción III del Artículo 21 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado.

Su carácter de estratégico responde o su inclusión como tal en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en razón de que desempeña una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del estado, por prever que se consolide como un Centro Regional de Servicios para el apoyo y desarrollo de actividades productivas y en la distribución de la población en la entidad (Artículo 4 Fracción II).

El Plan se forma por el conjunto de disposiciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos, relativos al ordenamiento del territorio y al crecimiento, conservación y mejoramiento del Centro de Población (Artículo 22 de la ley de Asentamientos Humanos).

El Plan es aprobado concurrentemente por el H. Ayuntamiento y el Ejecutivo del Estado así como por la Legislatura de la Entidad, conforme a lo establecido en los Artículos II Fracción III; 12 Fracción 1; y 13 Fracción III de la Ley de referencia, siguiéndose al efecto el procedimiento contemplado en el Artículo 27 de la misma Ley.

Los requisitos exigidos por el Artículo 25 de la Ley de Asentamientos Humanos, en cuanto a la configuración del contenido del Plan, aseguran el ordenamiento y regulación de las áreas urbanas, de las de reserbo territorial y de preservación ecológico del Centro de Población Estratégico de Tejupilco de Hidalgo.

Cabe destacar asimismo, que por virtud de lo dispuesto en el Artículo 32 de la Ley de Asentamientos Humanos, el Plan está vinculado con los demás que integran el Sistema de Planeación Urbana del Estado, a efecto de guardar la adecuada congruencia entre ellos.

Las disposiciones de la ley de Asentamientos Humanos del Estado antes señaladas, constituyen la fundamentación jurídica del Plan de Centro de Población Estratégico de Tejupilco de Hidalgo.

2. SITUACION ACTUAL

2.1. CONDICIONANTES SOCIALES Y ECONOMICAS

El Centro de Población Estratégico de Tejupilco de Hidalgo contaba en 1970 con 5,552 habitantes y en 1980 con 13,600 habitantes, para 1990 tenía una población de 18,415 habitantes, *con una tasa de crecimiento promedio entre 1980 y 1990, del 3.08 % anual, se estima para 1991 una población de 18,982 habitantes, --

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, determina en su estrategia considerar a este Centro de Población con una política de consolidación de su crecimiento, previéndose una población de 21,431 habitantes para 1995 y a largo plazo, al cambio de siglo, una población del orden de 24,941 habitantes.

* Fuente XI Censa General de Población y Viviendo. INEGI 1991.

lo referente a población que debido a la falta de información oportuna se realizaron proyecciones de población que no concuerdan con el número real de habitantes. por lo que no corresponden los cifras mencionados por los diferentes niveles de gobierno.

- Estructura Actual del Empleo

La Población Económicamente Activa (PEA), representa un 24.61% de la población, de las cuales el 62.45% trabaja en actividades terciarias, principalmente en los servicios públicos y privados asociados a los requerimientos de comercialización que genera la producción agropecuaria de la Región: en actividades primarias se ocupa un 9.640/6 de la Población Económicamente Activa, predominante en ellas la ganadería y, en lo referente a las actividades secundarias, éstas ocupan a un 19.99% de la Población Económicamente Activa, predominando los talleres relacionados con la industria de la construcción.

Por último, existe un 7.92% de la población trabajadora con actividades variables, que fluctúan en comercio, agropecuarias o de construcción.

- Niveles Actuales de Ingreso

El nivel económico de la población de Tejupilco es en general malo, ya que el 44.7% de la PEA, recibe menos del salario mínimo y además, un 15.3% de la población activa no tiene trabajo permanente, se mantiene a nivel de subempleo o no tiene trabajo; los trabajadores que reciben ingresos de 1 a 2.5 veces el salario mínimo representan el 24.7% de la PEA y el 11.0% tiene un ingreso entre el 2.5 y 4 veces el salario mínimo y un 4.3% gana más de 4 veces el salario mínimo.

2.2. CONDICIONANTES IMPUESTAS AL DESARROLLO URBANO POR LAS CARACTERÍSTICAS NATURALES DEL TERRITORIO.

Tejupilco de Hidalgo se encuentra asentado en un Valle de poca extensión; su entorno y el de los intersticios entre sus pobladores dispersos tienen características físicas muy diferentes, dependiendo de su ubicación.

Las áreas localizadas al nororiente y norponiente de la Cabeza Municipal son zonas con pendientes de 10 al 15% de suelo rocoso cuya dureza presenta resistencia al avance de las ondas sísmicas y con uso forestal.

La potencialidad de uso de estas zonas, con respecto a su aprovechamiento agrícola es de nivel medio con requerimiento

de técnicas adecuadas a sus características topográficas, siendo adecuadas en cambio, para usos pecuarios; con respecto a su posible uso urbano, se consideran no adecuadas por sus pendientes y uso forestal.

Al norte del área urbana, se presentan dos condiciones topográficas: un área inmediata al poblado con las mismas características geológicas que la anterior, pero cuyas pendientes del 2 a 10% se consideran aptas para su desarrollo urbano.

Y la otra más al norte, con las mismas características que la primera pero con pendientes más pronunciadas que van del 15 al 20% y que se definen no aptas para el desarrollo urbano y sí en cambio para su uso pecuario.

Las zonas del sur, sur-oriente y sur-poniente de la Cabecera Municipal tiene pendientes suaves del 0 al 10% con suelos aluviales y uso actual agrícola, combinándose con el pecuario en el área del sur-poniente, donde también se presentó una elevación topográfica en su extremo sur, con pendientes de 10 a 15%, y que no se considera apta para su desarrollo urbano.

La potencialidad de estos suelos es de alta productividad agrícola en las áreas de] sur y de mediana al suroriente y surponiente. Estas dos últimas se consideran aptas para el desarrollo urbano.

En atención a sus características físicas, las áreas se clasificaron en aptas y no aptas para el crecimiento urbano, llegando a las siguientes conclusiones:

Las áreas urbanizables suman un total de 128.7 hectáreas y se localizan al norte, sureste y sur-poniente del área urbana de la Cabecera Municipal.

2.3. CONDICIONANTES IMPUESTAS AL DESARROLLO URBANO POR LAS CAPACIDADES DE DOTACION DE INFRAESTRUCTURA

La fuente que sirve de abastecimiento del agua potable al Centro de Población de Tejupilco de Hidalgo es el Manantial de Chlchotla, Municipio de Temascaltepec. La línea de conducción del agua potable es de tubería de 12 pulgadas y la red tiene una longitud de 14 kilómetros y es conducido por gravedad con un

caudal de 53.4 litros por segundo, el estado de conservación de la red es bueno.

El sistema de abastecimiento del agua potable es con un tanque para regular la demanda, la capacidad del tanque es de 10,000 M³ y es suficiente para abastecer a una población de 50,000 habitantes.

Actualmente, el servicio de agua potable cubre prácticamente a la totalidad de la localidad.

Por lo que respecta al drenaje, el área servida es el 75% de la zona central de Tejupilco y carecen del servicio los barrios San Simón, Zacatepec, Rincón de Jaimes, Rincón de López y Rincón de Aguirre. Los desalojos de los desechos en estos barrios son a cielo abierto.

La red existente está compuesta por tubería de diámetros variables, de 0.15, 0.25 y 0.30 centímetros, el principal problema en cuanto a este servicio es que las líneas de conducción descargan directamente hacia el Río Tejupilco y los arroyos que pasan por la localidad, lo cual ocasiona problemas de contaminación. No existe colector general de aguas negras y pluviales, el servicio es deficiente debido a que gran parte de la red existente se encuentra ensolvada.

La dotación del servicio de energía eléctrica es a través de línea y el 100% de la población cuenta con el servicio. Existe una subestación eléctrica, ubicada en la zona norte de la localidad entre el libramiento y la Av. 27 de Septiembre, que es donde se abastece a la población.

El servicio de alumbrado público existente en la localidad es mínimo ya que sólo las Avenidas 27 de Septiembre, Benito Juárez e Independencia cuentan con el servicio. El servicio existente es deficiente debido a la falta de mantenimiento, su cobertura es del 15% en Tejupilco, el 5% en San Simón y no se cuenta con este servicio en Zacatepec, Rincón de Jaimes, Rincón de López y Rincón de Aguirre.

2.4. CONDICIONANTES IMPUESTAS AL DESARROLLO URBANO POR LA CAPACIDAD DE DOTACION DE VIALIDAD Y TRANSPORTE.

La estructura vial de la localidad se conforma a través del eje carretero Toluca-Zihuatanejo (libramiento) con dirección norte

surponiente y Tejupilco-Amatepec que atraviesa el Centro de Población con dirección norte-sur. El libramiento existente sirve para desviar el tráfico pesado y ligero que se dirige a Zihuatanejo o a Toluca evitando que entren al Centro de Población.

El funcionamiento de la vialidad está determinado por el mayor volumen de movimientos en el sentido sur-norte y nortesuroeste por los ejes carreteros mencionados; no obstante que existe el libramiento, el tráfico vehicular pesado, de pasajeros y particular que transita al interior de la localidad genera conflictos viales por la irregularidad en las dimensiones y sentidos de las calles.

En la localidad existen vialidades importantes como son: la Av. 27 de Septiembre, Av. Benito Juárez, Av. Independencia, Av. 16 de Septiembre, Aquiles Serdán, Morelos y Josefa Ortíz de Domínguez.

Las dimensiones de estas vialidades fluctúan entre los 9 y los 20 metros, siendo las calles más amplias al interior de la localidad; la Av. 27 de Septiembre, Josefa Ortíz de Domínguez, Av. Benito Juárez y Av. Independencia, que a su vez constituyen los principales ejes viales de la localidad.

Los puntos de mayor conflicto vial que se presentan en la localidad son: El entronque de la Av. 27 de Septiembre con el libramiento y la carretera a Toluca; el entronque de la carretera a Zihuatanejo (libramiento) y la Av. Independencia. La calle de A. Arce requiere de ampliación y la calle Morelos en el tramo comprendido entre la Av. Independencia y la calle Aquiles Serdán requiere que sea de un sólo sentido debido a la afluencia de tránsito que presenta. El déficit de pavimentación en la localidad es del 60% de sus vialidades.

El servicio de transporte que existe en la localidad es proporcionado por autobuses foráneos, autobuses urbanos y taxis.

La línea de transporte que presta servicio es la Toluca-Zinacantepec y Ramales, tienen sólidas cada medio hora con destino a México, Toluca, Zinacantepec, Arcelia, Ciudad Altamirano, Sul-tepec, Valle de Bravo, Santa Ana, Palmar y Luvianos y cuenta con su terminal.

Tejupilco cuenta con servicio de transporte urbano el cual presta servicio al interior de la localidad y tiene su terminal provisional en el entronque del libramiento, la carretera a Toluca y

la Av. 27 de Septiembre, generando problemas por la falta de seguridad en el ascenso y descenso de los pasajeros.

El recorrido que realiza es por la Av. 27 de Septiembre, Av. Benito Juárez y Av. Independencia. Cubriendo los Barrios de Zacatepec, San Simón, Centro y Zona de Servicios (educación, comercio y salud).

El sitio de taxis se ubica en el centro de la localidad sobre la Avenida Independencia y presta servicios hacia localidades cercanas del Municipio.

2.5. ESTRUCTURA URBANA ACTUAL.

La localidad está compuesta por un área urbana de forma irregular, forma que obedece a la topografía existente. El área urbana tiene una superficie de 202.96 ha. y se comunica e través de la carretera Toluca-Zihuatanejo, ésta se une por medio de un libramiento situado al poniente de la localidad y al sur con la carretera a Amatepec.

La zona urbana se compone de los siguientes barrios y colonias: Barrios de San Simón, Zacatepec, Rincón de Jaimes, Rincón de López, Rincón de Aguirre y la Zona Centro, Colonia Sánchez, Hidalgo, México 68. En la zona centro predomina el uso mixto (comercial-servicios, comercial-vivienda y servicios-vivienda). La densidad bruta es de 188 habitantes por hectárea. El equipamiento y los servicios administrativos se ubican en la zona centro y al sur del Centro de Población, así como el corredor comercial en las Avenidas Independencia, Josefa Ortíz de Domínguez, Benito Juárez y 27 de Septiembre.

En el resto de los barrios de la zona urbana, el uso del suelo que predomina es el habitacional con densidades: medio de 80 habitantes por hectárea y baja que es menor a los 50 habitantes por hectárea. En cuanto al equipamiento y servicios (educación) se ubica en la zona centro, zona oeste, zona suroeste y principalmente en la zona sur (Barrio de Zacatepec).

La estructura vial que se presenta es una combinación entre un sistema de circulación de retícula regular con retículo irregular; en el que se define la vialidad primaria (calles de acceso a la localidad y a las que comunican a los barrios y colonias con la zona centro). La vialidad secundaria (calles que comunican al interior de las colonias y barrios, conectándose con las calles principales).

La zona se encuentra delimitada hacia el norte de una porción del libramiento que toma la dirección oriente-poniente y viceversa, dicho eje facilita y desahoga el tráfico pesado que penetraría a la localidad en su destino a Bejucos, Zihuatanejo o a Toluca. La zona de fuertes pendientes que también hacia el norte delimita en parte el área urbana. Hacia el oriente se delimita por el arroyo y la zona de fuertes pendientes y hacia el poniente por el libramiento ya mencionado, hacia el sur por los asentamientos a lo largo de la carretera con destino a Amatepec y al CETIS.

Por otro lado, la zona urbana en el primer cuadro presenta características homogénicas en cuanto a sus construcciones, sin embargo, en las zonas periféricas a ésta se da un proceso de construcciones nuevas que rompen con la unidad de las ya existentes.

2.5.1. USO DEL SUELO

El espacio urbano que ocupa la localidad se encuentra distribuido de la siguiente forma:

Usos del Suelo	Superficie en Hectáreas	Porcentaje
Vivienda	110.90	54.66%
Comercio	21.43	10.56%
Servicios	37.67	18.56%
Recreación	5.55	7.64%
Vialidad	17.41	8.58%
Superficie Total	202.96	100.00%

Las tendencias de crecimiento que se presentan actualmente, son hacia los Barrios de San Simón, Zacatepec, Rincón de Jaimes y Rincón de López.

2.5.2. CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPAMIENTO Y LOS SERVICIOS URBANOS

La Cabecera Municipal concentra la mayoría de los servicios y equipamiento de la Región IV Tejupilco, lo que provoca que las

localidades circunvecinas y los municipios de Amatepec, San Simón de Guerrero, Temascaltepec y Tlatlaya dependen del Centro de Población de Tejupilco para la dotación de los servicios de salud, educación, comercio, etc.

En el siguiente cuadro se presentan los requerimientos actuales de la localidad en cuanto a equipamiento.

Inventario de Equipamiento del Centro de Población Estratégico Tejupilco de Hidalgo.

EQUIPAMIENTO	UNIDAD	ACTUAL	DEFICIT
EDUCACION			
1991			
Preescolar	Aula	11	2
Primaria	Aula	58	—
Secundaria General	Aula	10	—
Secundaria Técnica	Aula	8	—
Tele Secundaria	Aula	2	—
Centro de Educación Extraescolar	Aula	4	—
Bachillerato	Aula	8	—
Normal	Aula	10	—
CETIS	Aula	14	—
SALUD			
Clínica Hospital (IMSS)	Consultorio	7	—
Clínica Hospital (SSA)	Consultorio	3	—
Clínica Rural (IMSS)	Consultorio	3	—
Clínica Regional (ISSEMYM)	Consultorio	3	—
Consultorio IISSTEI	Consultorio	1	—
Cruz Roja	Consultorio	1	—
COMERCIO Y ABASTO			
Tienda CONASUPO	M ² . Const.	200	—
Mercado	Puestos	20	—
Tianguis	Puestos	400	—

CULTURA

Casa de la Cultura	M ² . Terreno	1,190	—
Auditorio Municipal	M ² . Terreno	4,800	—

RECREACION

Cine (3)	Butacas	2,330	—
Plaza Cívica	M ² .	1,400	—

DEPORTE

Canchas Deportivas	M ² .	13,050	—
Unidad Deportiva	M ² .	40,000	—

COMUNICACIONES

Oficinas de Correos	M ² .	20	120
Oficina de Telégrafos	M ² .	20	60
Oficina de Teléfonos	M ² .	25	5

ABASTO

Bodega IMPECSA	M ² .	2,400	—
Centro de Acopio+	2.	720,000	—

ADMINISTRACION, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Palacio Municipal*	M ² .	880	340
Centro de Justicia	M ² .	300	—
Centro de Servicios Administrativos**	M ² .	800	—

* El déficit existente es en base a las necesidades actuales del Ayuntamiento.

** Está funcionando en el edificio del antiguo Mercado.

+ Rastro mecanizado como complemento del Centro de Acopio.

SERVICIOS

Rastro	M ² .	5,000	—
Basurero	M ² .	1,000	4,000
Cementerio	Fosas	1,923	—
Gasolinería	Bombas de Servicio	6	—

Existen oficinas Estatales y Federales al interior de la localidad que se encuentran funcionando algunas en casas habitación y en forma dispersa como son: CEAS, Residencia de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Administración de Rentas, FOMECA, Oficinas de Policía y Tránsito, Junta Local de Caminos, Unidad para el Desarrollo Frutícola, Comisión Federal de Electricidad, SARH y Hacienda Federal.

En lo que se refiere a equipamiento turístico en el Centro de Población de Tejupilco se cuenta con: 2 hoteles con 52 cuartos y 96 camas, una posada familiar con 3 cuartos y 9 camas, un balneario y 4 restaurantes.

2.5.3. CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

El Centro de Población Estratégico de Tejupilco cuenta con 3,707 viviendas; su densidad domiciliaria es de 5.66 hab./viv. estimándose que el 76% son viviendas propias.

La definición y clasificación de la vivienda de acuerdo a los materiales que la conforman:

La vivienda aceptable, es el resultado de la combinación de los siguientes materiales en sus diferentes elementos: MUROS: tabique, tabicón, block o similar; PISOS: cemento o firme, mosaico o similar, haciendo notar que estos elementos son de buena calidad y está en buen estado de conservación. Este tipo de vivienda representa el 28% (1,038) del total de las viviendas existentes.

La vivienda que requiere mejoramiento, es el resultado de la combinación de los siguientes materiales en sus diferentes elementos: MUROS: adobe, tabique o tabicón; TECHOS: palma o madera; PISOS: tierra y cemento o firme, mosaico o similar. Requieren atención por deficiencia en alguno de estos elementos, siendo el 55% (2,039) del total existente.

La vivienda precaria, es el resultado de la combinación de los siguientes materiales en sus diferentes elementos: MUROS: lámina de cartón, carrizo, palma o madera, teja, lámina de asbesto o similar; y en PISOS: tierra. Presenta deterioro en algunas de sus partes, requiriendo atención inmediata y/o reposición. Este tipo de vivienda está representando el 17% (630) del total existente.

En la actualidad existe un déficit de vivienda calculado en 114.

2.5.4. IMAGEN URBANA

Tejupilco de Hidalgo por su topografía accidentada presenta una traza mixta, dándose una parte de retícula regular y otra de retícula irregular; esto hace que su imagen no sea tan monótona, ocasionando con esto que en su recorrido se logre una variedad en la perspectiva visual.

La imagen urbana que presento Tejupilco se estructura a partir de los elementos arquitectónicos del Centro Histórico Administrativo, cuyo estilo es predominante colonial; como son el Palacio Municipal, lo Iglesia, los Portales y la Plaza Cívica.

En la periferia inmediato al Centro histórico Administrativo se ubican las zonas habitacional y comercial de la localidad, las viviendas se caracterizan por presentar una tipología homogénea; es decir, en los elementos de diseño y construcción guardan similitud en cuanto a forma, distribución y materiales de construcción.

La continuidad de la imagen urbana homogénea se rompe en la zona sureste de la localidad a partir de la zona de concentración de servicios administrativos, educativos y médicos, cuyos elementos arquitectónicos modernistas modifican la imagen de conjunto.

En la localidad existen bordes como son: los naturales, que son los arroyos localizados al oriente y poniente del Centro de Población.

Se tienen dos tipos de vialidad: la interurbana que es la que comunica e integra a la Cabecera Municipal de Tejupilco con otras Cabeceras como son: Temascaltepec, San Simón de Guerrero con localidades del Municipio como son Luvianos y Bejucos, existe otra carretera que comunica a la localidad con el Municipio de Amatepec. La vialidad intraurbana o senderos vehiculares que comunican a los diferentes barrios y colonias que integran a la localidad como son: la Avenida 27 de Septiembre, la Avenida Independencia, Av. Benito Juárez y Josefa Ortiz de Domínguez.

Los sitios de valor histórico están constituidos por: la Iglesia de San Pedro, la Escuela Primaria "Leona Vicario" que fue la casa de Don Cristóbal Hidalgo, la casa ubicado en el paraje de las juntas que fue donde nació el mismo (Padre de Don Miguel Hidal-

gol, el Palacio Municipal en donde estuvo presa Doña Leona Vicario y la Plazo Cívica.

Al interior de la localidad se dan dos tipos de nodos: los vehiculares que están formados por las calles de Independencia, la Av. 27 de Septiembre y la Av. Juárez y la carretera Toluca-Zihuatanejo. El segundo tipo de nodos son los de servicios, entre los que destacan: los de tipo educativo como la Escuela Normal, la Primaria "Leona Vicario"; los de Salud como la Clínica Hospital del IMSS y la SSA; los de comercio como el Mercado y el Tianguis.

Los puntos de referencia que se identifican en la localidad son: el Templo, la estatua de Miguel Hidalgo y el cerro ubicado al noreste de la localidad.

Al interior de la localidad zonas con valor ambiental son la Avenida 27 de Septiembre que es una zona arbolada y el jardín central.

2.6. PROBLEMATICA Y PERSPECTIVAS

Datos Generales

Actualmente la localidad cuenta con una población de 18,982 habitantes, la población esperada para el año 1995 es de 21,431 y para el año 2000 de 24,941 habitantes.

Del total de la población, el 51% son hombres y el 49% son mujeres.

La población económicamente activa IP.E.A.I representa el 24.61% de la población total. Su distribución por sectores es la siguiente: sector primario 9.64%, sector secundario 19.99% y sector terciario 62.45%.

Problemática Urbana

La situación que se presenta en la localidad en cuanto a la dotación de servicios públicos es la siguiente:

Exceptuando Rincón de López, el resto de la población cuenta con el servicio de agua potable y energía eléctrica. En cuanto

a la dotación del servicio de energía eléctrica presenta problemas debido a variación de voltaje.

El servicio de drenaje es el que constituye mayor problema en la localidad, ya que la red existente se encuentra azolvada debido a que los diámetros de la red son pequeños. Además la red descargo hacia el Río Tejupilco lo que ocasiona que éste se encuentre contaminado. Es necesaria la construcción de un colector para la descargo de aguas negras y la rehabilitación de la red existente colocando tubería de un diámetro mayor.

En lo que se refiere al servicio de alumbrado público, sólo el 20% de la población cuenta con el servicio. Las zonas que cuentan con el servicio presentan deficiencias en cuanto a la falta de mantenimiento. El servicio se concentro en la vialidad primaria que son la Av. 27 de Septiembre, Benito Juárez e Independencia. El resto de las calles del poblado carecen del servicio.

Vialidad

La localidad carece de pavimentación en un 60%, las zonas que carecen del servicio son el Barrio San Simón, Zacatepec, Rincón de Jaimes, Rincón de López, Rincón de Aguirre, Colonia Sánchez, México 68 y Colonia Hidalgo. Se requiere pavimentar las calles 16 de Septiembre y Pino Suárez.

Los puntos viales conflictivos que se presentan en la localidad son: el entronque de la Av. 27 de Septiembre con el libramiento y la carretera a Toluca; el entronque de la carretera a Zihuatanejo con el libramiento y la Av. Independencia; la calle en donde se encuentra ubicada la terminal de autobuses foráneos. La calle Morelos en el tramo comprendido entre la Av. Independencia y la calle Aquiles Serdán requiere que sea de un sólo sentido debido a la afluencia de tráfico que presenta.

Al interior de la localidad se presenta incompatibilidad en los usos del suelo, es decir que son usos que no se pueden mezclar.

Los principales puntos que presentan incompatibilidad en los usos del suelo son: la terminal de autobuses foráneos; el matadero; una bodega de cerveza y refrescos y una bodega de materiales para construcción debido a que se ubican en zonas habitacionales y su localización está permitida en lo periferia de la

localidad. La parada de autobuses urbanos ya que se encuentra ubicada en un cruce peligroso.

Existen problemas en cuanto a contaminación que se presentan en la zona que comprenden los ríos que cruzan la localidad.

Se presentan problemas en cuanto a degradación ecológica en la zona en que se encuentra el cerro ubicado al suroeste de la localidad.

Las zonas de imagen urbana en deterioro son los barrios de Zacatepec, San Simón y Rincón de Jaimes y las colonias México 68 y Sánchez, debido a que las nuevas construcciones tienen su forma y en el uso de materiales, características diferentes a las que tradicionalmente se tenían en la población, asimismo, Rincón de López el cual es un asentamiento precario sin carácter propio.

Requerimientos en cuanto a Equipamiento.

Es necesario la construcción e instalación de:

- Una Escuela a nivel Licenciatura**
- Una Biblioteca Municipal**
- Un Teatro**
- Un Museo**
- Un Centro Comercial CONASUPO**
- Un Rastro mecanizado**
- Una Unidad Básica de Abasto**
- Una Agencia de Correos**
- Una Administración de Telégrafos**
- Teléfonos públicos**
- Jardines vecinales**
- Un Parque urbano**
- Una Estación de Bomberos**
- Policía Municipal**
- Para Servicios de Apoyo al Sector Agropecuario y Forestal:**

Banrural, Seguro Agrícola IANAGSAI, Centro de Asistencia Agropecuaria y Forestal (estos se ubicarán en el Edificio de CROSA) Centro de investigación Agropecuaria y Forestal y Centro de Distribución.

- Centro de Servicios Administrativos (CROSA);

3. ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO URBANO

3.1. ESTRATEGIA GENERAL

La estrategia general de Desarrollo de Tejupilco de Hidalgo consiste en que este Centro de Población cumpla al corto plazo, una función principal en la prestación de servicios de cobertura regional y que se consolide como centro de apoyo a las actividades agropecuarias de la región sur de la Entidad.

Los efectos de la concertación de acciones e inversiones, tanto del sector público, como de los sectores social y privado, necesarios para alcanzar estos propósitos, hacen prever que Tejupilco de Hidalgo experimentará en los próximos años un comportamiento dinámico en su crecimiento demográfico así como cambios significativos en las condiciones sociales y económicas que prevalecen actualmente.

En base a lo anterior, la estrategia implica sentar las bases de planeación que permitan, por una parte, alejar el crecimiento y la transformación de las áreas urbanas, en las condiciones más propicias para preservar el patrimonio natural de la zona. Por otra parte, definir las acciones anticipadas que deban realizarse en materia de reservas territoriales, infraestructura y equipamiento, a efecto de elevar las condiciones de vida de la población. Finalmente, crear condiciones generales, mediante la definición clara de los objetivos del desarrollo y el establecimiento de disposiciones legales administrativas, que induzcan la inversión y el desarrollo de las actividades por los sectores privado y social, propugnando porque éstas representen una de rama económica significativa para la población local y, en consecuencia, la posibilidad de elevar en forma continuo los niveles generales de bienestar.

3.2. CONDICIONANTES DE OTROS NIVELES DE PLANEACION

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano contiene la estrategia general señalada en la fracción anterior, y en particular las siguientes disposiciones:

- Impulsar y regular el crecimiento inducido para el desarrollo del Centro de Población Estratégico de Tejupilco, con el objeto de ofrecer alternativas viables de asentamientos de la población, a través de la oferta anticipada de suelo y vivienda, así como los servicios eficientes de transporte regional y el fomento al empleo mediante el desarrollo de sus potenciales productivos de actividades comerciales y de servicios para revertir la tendencia de concentración de la población, induciendo parte de los incrementos poblacionales hacia este centro.

- Apoyar la diversificación de actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales y turísticas de la región sur y municipios y elevar los niveles de bienestar en los asentamientos rurales para lograr mejores condiciones para la retención de su población.

- Estructurar un sistema de equipamiento de apoyo a las actividades productivas en el medio rural, principalmente en el suroeste del Estado.

- Reasignar territorialmente la inversión pública, federal y estatal, hacia la zona poniente de la entidad, prioritariamente entre otros centros estratégicos, el de Tejupilco.

Procurar la integración física de la población dispersa de la entidad principalmente en la zona sur del estado, tomando como centro principal a Tejupilco.

- Fomentar las actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales y artesanales, propiciando la infraestructura, equipamiento y servicios del campo y la ciudad, promoviendo la consolidación de ciudades de dimensiones medias y centros integradores que apoyen al desarrollo del medio rural.

3.3. OBJETIVOS

Es necesario el establecimiento inmediato de acciones de planeación que contribuyan a la solución real de la problemática de los asentamientos humanos en el nivel regional, considerando la estrategia general de desarrollo, para tal efecto se han definido objetivos y políticas que marcarán las directrices y acciones a realizar.

Controlar la expansión del área urbanizable de acuerdo a la población esperada.

- Promover la instalación de pequeñas y medianas factorías agroindustriales y artesanales e impulsar progresivamente la capacitación de mano de obra

- Fortalecer el desarrollo comercial a nivel regional.

Establecer el límite físico de crecimiento urbano del centro de población, con el objeto de ocupar las zonas urbanizables y respetar las no urbanizables.

- Regular los usos del suelo, la construcción y el aprovechamiento de predios para fines privados o públicos con lo finalidad de alcanzar las densidades y estructura urbana prevista.

- Consolidar el equipamiento regional para dar servicio a una población aproximada de 150,000 habitantes de la región sur del Estado.

--- Adquirir predios para el soporte de equipamiento de cobertura regional y de apoyo al turismo, ubicado en la zona noroeste de la localidad entre el camino a Rincón de Ugarte y la carretera a Toluca.

Evitar la contaminación del Río Tejupilco y los arroyos dotando a la población de un colector de aguas negras con capacidad para recibir las descargas del drenaje.

- Dotar de un colector de aguas negras a lo largo del Río Tejupilco con capacidad para recibir las descargas de drenaje.

- Complementar el servicio de alumbrado público en las zonas que carecen de él.

- Dotar de una red vial adecuada y jerarquizada en función de los usos y destinos del suelo.

- Dotar al centro de población de una vialidad primaria en la zona sur para desalojar el tránsito pesado que se dirige a Amatepec.

- Preservar los derechos de vía existentes y los que resultan necesarios como consecuencia del presente Plan.

- Implementar un corredor comercial y de servicios de apoyo al turismo en el libramiento ubicado en la zona noroeste de la localidad.

- Consolidar y conservar **la imagen urbana** del centro de población.

3.4. ESTRUCTURA URBANA PREVISTA

Considerando el carácter del Centro de Población Estratégico y de impulso otorgado a Tejupilco; se determinó que el objetivo fundamental a corto plazo es el de propiciar la oferta adecuada de suelo urbano para satisfacer la demanda agregada de espacio generado por el conjunto de las actividades socioeconómicas de la región y por el crecimiento poblacional esperado en el año 2000.

El objetivo inmediato al interior es el de lograr la organización y una distribución espacial eficiente y racional de las diversas actividades y servicios socioeconómicos de la región de acuerdo a la relación de dependencia que se genera entre el centro de población y su radio de influencia.

La propuesta consiste en una zonificación, mediante la saturación y consolidación de zonas existentes y propuestas, bajo el criterio de homogeneidad o actividades complementarias, o mezcla adecuada de usos del suelo.

La estructura urbana propuesta admite los siguientes tipos de zonas:

Centro Histórico

Distritos Habitacionales Urbanos

Un Centro Urbano Administrativo Municipal

Zonas de Equipamiento

Zonas de Preservación Ecológica:

- Parque Urbano
- Zona Agropecuaria.

El Plan precisa los límites de las zonas legalmente.

3.4.1. CLASIFICACION DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURADORES

ZONAS DE EQUIPAMIENTO. En las cuales se albergarán los siguientes elementos de servicio:

Centro Regional de Servicios para el Desarrollo Social, con un área aproximada de 23.23 hectáreas. Concentra los servicios de cobertura regional de educación, cultura, recreación y salud.

Con el objeto de generar ventajas de localización para la población de la región, y desplazamientos de la misma hacia zo-

nos claramente definidas por las actividades congruentes que ahí se realizan.

El uso del suelo predominante será el de servicios con alta intensidad (educación, cultura, salud).

La estrategia para el desarrollo del Centro Regional de Servicios propone partir de la consolidación, mejoramiento e integración de los servicios para el desarrollo social de la población de la región.

Centro Urbano Administrativo, con una superficie de 3.0 has. concentrará el equipamiento para la administración pública municipal y privada, para la educación, comercio, recreación y cultura. Permitirá el uso habitacional de alta densidad de su periferia.

La estrategia para el desarrollo del Centro Urbano Administrativo propone partir de la conservación y mejoramiento del área que abarca el centro actual de Tejupilco de Hidalgo.

Centro Regional de Servicios Administrativos. CROSA, Ocupará un área de 2 has.

Concentrará! equipamiento para la administración pública, Estatal o Federal o para la gestión del desarrollo económico de la región y permitirá el uso habitacional de intensidad media alta en su periferia.

La estrategia para el desarrollo del Centro Regional de Servicios Administrativos parte de la consolidación y mejoramiento del área que abarco CROSA y su periferia inmediata, con el fin de generar una mezcla adecuada de usos del suelo.

DISTRITOS HABITACIONALES . Integrados por las Colonias que se localizan en la periferia inmediata al Centro Histórico, Colonia México 68, Colonia Sánchez, Colonia Hidalgo y Centro. Y por los Barrios de San Simón con un área de 7 hectáreas localizado en la porte noreste del Centro de Población, Barrio de Zacatepec con un área de 42 hectáreas y localizado en la parte sureste del Centro de Población, Barrio Rincón de Jaimes con un área de 21 hectáreas y localizado en la parte sureste del Centro de Población, para los cuales el Plan define la saturación y consolidación de éstos como zona cuyo uso predominante del suelo será habitacional de intensidad media, permitiendo la mezcla con usos de comercio recreativos y de servicio. Así como los Barrios de Rincón de López que ocupa un área de 32.8 hectáreas y localizado en la parte

nororiente del Centro de Población y Rincón de Aguirre con un área de 22.6 hectáreas y localizado en la parte oriente del Centro de Población para [os cuales el Plan define su consolidación como zona cuyo uso de suelo predominante será habitacional de intensidad baja permitiendo la mezcla con usos de comercio, recreación y de servicios.

CORREDORES URBANOS. En congruencia con la estructura vial regional y primaria, se precisan los corredores urbanos del Centro de Población Estratégico, donde el uso del suelo predominante será comercial y de servicios, combinado con vivienda. La intensidad de construcción y de uso será alta.

CENTRO HISTORICO. El Centro Histórico está definido dentro de la estructura urbana como zona de integración de las actividades comerciales y de servicios, de tal forma que permitirá uso del suelo comercial y de servicios.

Paralelamente dentro de la zona se consideran como inafectables los elementos arquitectónicos que contengan valor histórico, cultural o patrimonial.

A largo plazo, el Centro Histórico está definido como zona de consolidación a partir de la compatibilidad de los usos del suelo permitido en la zona, vivienda, comercio y servicios.

El Centro Histórico ocupará un área de 11.30 has. y permitirá una intensidad habitacional alta compatible con comercio y servicios.

El entorno del Centro de Población contiene las áreas de preservación ecológica, que el Parque Urbano y la Zona Agropecuaria (ver plano E-3). El Plan también establece un corredor comercial y de servicios de apoyo al turismo, asimismo una zona para la ubicación de equipamiento especial (ver plano E-2).

3.5. POLITICAS Y LINEAMIENTOS DE ACCION

3.5.1. SUELO

- Establecer un límite físico definitivo al crecimiento urbano, colocando elementos de identificación, delimitando 331.66 hectáreas de suelo urbano y urbanizable.

- Vigilar y mantener **las señales** de identificación del límite de Crecimiento.

- Constituir la reserva territorial para el establecimiento del Parque Urbano,

Propiciar la saturación de predios baldíos y la redensificación en las zonas de los Distritos Habitacionales.

-- Regularizar la tenencia de la tierra en el Barrio de Rincón de López.

Vivienda

Desarrollar 114 acciones de vivienda e corto plazo.

Desarrollar programas de mejoramiento para 2,039 viviendas en todo el centro de población.

3.5.2. INFRAESTRUCTURA

Ampliar la red de drenaje en un 25% del área de la cabecera municipal y dotar de este servicios en Son Simón, Zacatepec, Rincón de Jaimes y Rincón de López.

1/. Ver piano E-5.

Construcción de un colector general de aguas negras para evitar la actual contaminación del Río Te'lupllco.

Ampliar :a red de alumbrado público para cubrir el 85% de la cabecera municipal que carece de este servicio y dotar del mismo en Son Simón, Zacatepec y Rincón de Jaimes; prioritariamente en las vialidades primarias.

Realizar los estudios necesarios para ampliar paulatinamente la cobertura de las líneas de conducción de agua potable, en las áreas definidas para el crecimiento urbano.

3.5.3. VIALIDAD Y TRANSPORTE

- Mejorar el entronque de la Av. 27 de Septiembre con el libramiento y la carretera a Toluca, así como el entronque de la carretera a Zihuatanejo y la Av. Independencia.

- Pavimentar las calles de la colonia México 68 e Hidalgo.

- Construir una vialidad que conecte la carretera a Amatepec con la carretera a Zihuatanejo, previendo su entronque.

3.5.4. EQUIPAMIENTO

- Construcción de una Biblioteca Municipal
 - Construcción de un Teatro Municipal
 - Construcción de un Museo
 - Construcción de un Centro Comercial CONASUPO
 - Construcción de la Unidad Básica de Abasto
 - Reubicación y Ampliación de la Agencia de Correos.
- 1/. Ver plano E-5.
- Instalación de Teléfonos Públicos
 - Reubicación y Ampliación de la Administración de Telégrafos
 - Construcción de un Centro de Servicios Administrativos ICROSAI.
 - Reubicación de la Terminal de Autobuses Foráneos
 - Construcción de la Estación de Bomberos
 - Reubicación de la Policía Municipal
 - Construcción de 3 Jardines Vecinales y un Parque Urbano
 - Reubicación y Ampliación del Rastro.

3.5.5. MEDIO AMBIENTE

- Dotar de un colector de aguas negras al centro de población para evitar la contaminación del Río Tejupilco y los arroyos que pasan por la localidad.
- Establecer programas de concientización para la población con el fin de evitar que los habitantes tiren basura al interior del centro de población en el Río Tejupilco.
- Reforestar y preservar las márgenes del Río Tejupilco.

3.5.6. IMAGEN URBANA

- Instrumentar las declaratorias de destinos para la creación de áreas recreativas.

-- Establecer un reglamento de diseño urbano para conservar la imagen urbana del centro de población.

3.5.7. PATRIMONIO HISTORICO Y CULTURAL

- Remodelar la iglesia de San Pedro como uno de los principales puntos histórico cultural.

Conservar la Escuela Primario "Leona Vicario" para darle la importancia que tiene al haber sido la casa donde vivió Don Cristóbal Hidalgo.

Rehabilitar y conservar la casa donde nació Don Cristóbal Hidalgo por la importancia histórico cultural del inmueble.

- Conservar el Palacio Municipal como un punto de interés histórico por el hecho de haber estado presa en este lugar Leona Vicario.

-- Mejorar y conservar la Plaza Cívica como un patrimonio del centro de población.

3.5.8. PLANEACION

Operar este Plan de Desarrollo Urbano con la concurrencia del Gobierno del Estado y del H. Ayuntamiento de Tejupilco y establecer conjuntamente los criterios específicos que complementen sus acciones y normas de control.

3.5.9. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Difundir ampliamente **las disposiciones contenidas en este Plan con objeto de que la población tenga un claro conocimiento de las formas en que puede participar para su consecución, así como** las oportunidades y limitaciones **que en el mismo se establecen.**

3.5.10. ATENCION Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS URBANAS

- Evitar asentamientos humanos en suelos con dificultad de desarrollo como son los susceptibles de inundación en pendientes mayores del 25% y suelos con fallas o fracturas tectónicas.

3.6. NORMAS

En el presente Plan se establece a normatividad obligatoria para el otorgamiento de la Licencia de Alineamiento y Uso del Suelo, la Licencia de Construcción y la Licencia de Funcionamiento. Los criterios que la componen sobre usos del suelo, destinos públicos, intensidades de construcción, tamaños y frentes mínimos de lotes y requerimientos de estacionamiento, son obligatorios para el sector privado y público, y determinan de manera directa el número de viviendas o metros cuadrados de construcción, el número de estacionamientos y demás restricciones, que autorizadas en cada predio individual, permitirán alcanzar las densidades de población e intensidades de uso previstas por el Plan.

Asimismo, el Plan indica una serie de normas de infraestructura y equipamientos urbanos para la dosificación de los servicios mínimos en los asentamientos que carecen de ellos. Su aplicación garantizará una mejor eficiencia en el aprovechamiento del suelo, los servicios, la infraestructura y el equipamiento urbano.

Las normas reglamentarias para el ordenamiento y regulación del desarrollo urbano del Centro de Población de Tejuzilco quedan sujetas a la zonificación y determinación sobre usos y destinos contenidos en el plano E-3 y la tabla de usos, destinos e intensidades, en las normas sobre lotes mínimos y coeficientes de ocupación del suelo y en las normas sobre requerimientos de estacionamiento.

3.6.1. NORMAS SOBRE USOS, DESTINOS E INTENSIDADES

El marco de ordenación dentro del cual las autoridades competentes tomarán las decisiones relativas a las condiciones que definen la utilización y el aprovechamiento de áreas, predios o construcciones para fines privados o públicos, estará dado por el uso del suelo y la intensidad de construcción.

Los usos y destinos del suelo son los fines privados o públicos, respectivamente, a los que se podrá dedicar cada predio. La tabla correspondiente (ver plano E-3) establece para las distintas zonas dentro de las áreas urbanas y no urbanas las siguientes condiciones:

a). Usos permitidos. Determinan cuales modalidades de uso contenidas en la clasificación son permitidas en cada una de las distintas zonas de uso predominante.

b). **Usos prohibidos.** Son aquellos que no podrán permitirse ni se autorizarán en la zona.

c). **Densidad o intensidad de construcción.** Establece el número máximo de veces que podrá alcanzar la superficie total construida de una edificación respecto a la superficie de lote o terreno, sin tomar en cuenta la que corresponde a áreas cubiertas de estacionamiento y circulación de automóviles, de maniobra, carga y descarga de vehículos y circulaciones verticales, incluyendo cubos de elevadores.

3.6.2. NORMAS SOBRE LOTES MINIMOS Y COEFICIENTES DE OCUPACION DEL SUELO

En las zonas de uso predominante señaladas en el plano E-3 se condicionó cualquier autorización al cumplimiento, por lo menos de los tamaños de lotes, frente y área no construida que se indican.

TABLA DE NORMAS SOBRE LOTES MINIMOS Y COEFICIENTES DE OCUPACION DEL SUELO 1/.

NORMAS DE OCUPACION DEL SUELO	UNIDADES DE EXPRESION	ZONAS O PREDIOS					G.R
		1	2	3	4		
Altura máxima de construcción sin incluir tinacos.	En niveles, a partir del nivel de calle en metros	2 6.0	2 6.0	3 9.0	3 9.0	2 6.0	
Superficie máxima del lote para construir.	Porcentaje del área del lote.	30	70	70	80	5	
Lote mínimo que se autorizará en subdivisiones.	Frente en metros Sup. en M ² .	20 600	10 250	10 200	7 120	25 5000	

1/. La numeración de zonas corresponde al plano de estrategia E-3 (Usos y Destinos del Suelo).

3.6.3. REQUERIMIENTOS DE ESTACIONAMIENTO

El espacio para estacionamiento se proporciona al usuario en tres formas diferentes: el que se ofrece en la vía pública, el que se ofrece en edificios o predios destinados exclusivamente a este

fin, y el que debe ofrecerse en cada edificación, el cual deberá cumplir con las siguientes normas de estacionamiento, de acuerdo al tipo de uso de la edificación y superficie de construcción.

CONCEPTO

— Habitación	Unifamiliar	Plurifamiliar
. Hasta 65 M ² .	1	
. De 66 a 100 M ² .	2	
. De 101 a 150 M ² .	2	
. De 151 a 250 M ² .	3	
. Más de 250 M ² .	4	
— Servicios	Autos/Unidad	Observaciones
— Administración		
. Oficinas de Gobierno	1/30 M ²	Sup. Const.
. Financieras y sucursales	1/20 M ²	Sup. Const.
. Oficinas Profesionales, Administrativas y Agencias.	1/30 M ²	Sup. Rent.
— Comercio		
. Almacenes, Bodegas y Depósitos	1/75 M ²	Sup. Cub.
. Depósitos de Gas y Combustible terreno.	1/300 M ²	Area Total
. Gasolinerías	1/150 M ²	Area Total
. Rastro y Módulo de Abasto	1/150 M ²	Sup. Cub.
	Autos/Unidad	Observaciones
. Abarrotes, comida elaborada, ropa, calzado, artículos domésticos, libros, revistas, farmacias, ferreterías, ma-		

teriales de const., carnicerías, frutas y legumbres, etc.

De menos de 50 M² de exposición y venta.

No requiere

De más de 50 M² de exposición y venta

1/30 M²

Sup. de Exposición y venta.

. Tienda departamental

1/39 M²

Sup. de Exposición y venta.

. Mercados

. Talleres de reparación de lavado y lubricación de vehículos

1/60 M²

Sup. Cub.

— Educación y Cultura

. Jardines de niños, primarias

1+1 auto/aula

. Secundarias

1+2 auto/aula

. Archivos y Bibliotecas

1/40 M²

Area de lectura.

. Templos y lugares para culto

1/40 M²

Area Cub-para usuarios

— Servicios para la Recreación

. Cafés y fondas mayores de 60 M².

1/15 M²

Area de Atención al Púb.

. Restaurantes mayores de 50 M².

1/15 M²

Area de Atención al Púb.

. Cantinas y bares mayores de 50 M².

1/7.5 M²

Area de Atención al Púb.

. Teatros, cines, auditorios, salas de conciertos y centros de convenciones	1/10 espectadores	
. Teatros al aire libre ferias y circos.	1/15 espectadores	
	Autos/Unidad	Observaciones
. Centros comunitarios y culturales	1/30 M ²	Sup. Const.
. Centros sociales	1/30 M ²	Sup. Const.
. Canchas deportivas	1/75 M ²	Area de cancha
. Clubes deportivos	1/62 M ²	Area total
. Plaza de toros y lienzos charros	1/15 espectadores.	
Alojamiento		
. Hoteles y Moteles	1/cuarto	
— Servicios mortuorios		
. Cementerio	1/100 M ²	Area Total del terreno
— Comunicaciones y Transportes		
. Terminal de autobuses foráneos	3/cajón de abordaje	
. Correos, teléfonos y telégrafos	1/25 M ²	Sup. Const.
— Industria		
. Agroindustria separada, vecina y mezclada	1/125 M ²	Sup. Cub.

- Espacios Abiertos

Plazas, explanadas,
jardines, parques re-
gionales y nacio-
nales

1/1000 M' Arco Total
del terreno

En los establecimientos públicos o privados que no sean de autoservicio puede permitirse que los espacios se dispongan de manera que para sacar un vehículo se muevan un máximo de dos.

--- Se recomienda apoyar en el centro urbano regional la oferta de espacio para estacionamiento, en edificios o predios destinados exclusivamente a este fin, construidos y operados por empresas públicas o privadas, de manera que sirvan las zonas urbanas de mayor densidad o intensidad de uso.

Tratándose de lotes ubicados sobre violidades primarias y con frente a otra vialidad, deberán establecer el acceso a su estacionamiento respectivo por esta última calle.

En el caso de las escuelas, además de los requerimientos de estacionamiento establecido, deberán preverse las áreas de ascenso-descenso y las bayonetas de acceso para no interferir con la circulación vial.

-- En general, los estacionamientos deberán sujetarse al reglamento que se expida sobre esta materia.

Disposiciones Adicionales sobre Estacionamientos.

- En vivienda plurifamiliar se deberá prever el estacionamiento para visitas a razón de un cajón por cada cuatro departamentos.

- En el estacionamiento para visitas los espacios deberán disponerse de manera que para sacar un vehículo no sea necesario mover ningún otro.

- Cualquier otra edificación no comprendida en esta relación se sujetará a estudios y resolución de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda y del H. Ayuntamiento, en todos los casos deberá cubrirse la demanda de estacionamiento a

satisfacción de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda y del H. Ayuntamiento.

Estas normas se podrán reducir hasta un 75% de dichos requerimientos en distritos populares, y hasta un 50% en distritos precarios. Pero en el centro urbano regional, centros y corredores urbanos y demás distritos diferentes a los indicados se aplicará al 1000/..

- La demanda total para los casos en que en un mismo predio se encuentren establecidos diferentes giros y usos, será la suma de las demandas señaladas para cada uno de ellos.

- Se podrán reducir en un 50% los requerimientos de estacionamiento, cuando los usos del suelo autorizados demanden estacionamiento a diferentes horas.

- Las medidas de espacio para estacionamiento de coches grandes será de 5.00 X 2.40 M. Se podrá permitir hasta un 50% de los espacios para coches chicos de 4.20 X 2.20 M.

- Se podrá aceptar el estacionamiento en cordón; en este caso, el espacio será de 6.00 X 2.40 M. para coches grandes, pudiendo en un 50% ser de 4.80 X 2.00 M. para coches chicos. Estas medidas no comprenden áreas de circulación.

3.6.4. NORMAS ADOPTADAS PARA LA DOTACION DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

Secciones mínimas de la estructura vial.			
Para andadores	Sección	mínima	6.00 m.
Para vialidad local	Sección	mínima	12.00 m.
Para el libramiento	Sección	mínima	20.00 m.
Para vías de acceso	Sección	mínima	15.00 m.
Para banquetas	Sección	mínima	1.20 m.
Para terracería	Sección	mínima	4.00 m.

3.6.5. SERVICIOS MINIMOS DE INFRAESTRUCTURA

Agua Potable

Dotación por medio de hidrantes públicos, uno por cada diez viviendas.

Drenaje Sanitario

Dotación de red de drenaje conectada a un colector general.

3.6.6. SERVICIOS MINIMOS DE EQUIPAMIENTO

	Sup. del terreno	Sup. Const.	Pob. Serv.	Prioridad		
				A	B	C
EDUCACION						
Licenciatura Escuela de Artes y Oficios.	17,640 m	25,292 m	2170,000	X		
	3,600 m ²	1,200 m ²	170,000	X		
CULTURA						
Biblioteca Municipal.	1,930 m ²	770 m ²	54,000	X		
Teatro	3,175 m ²	1,270 m ²	116,160			X
Museo	3,900 m ²	1,950 m ²	136,000			X
COMERCIO						
Centro Comercial.	7,200 m ²	2,800 m ²	170,000	X		
ABASTO						
Unidad Básica de Abasto.	19,920 m ²	9,071 m ²	136,000	X		
COMUNICACIONES.						
Agencia de Correos.	1,496 m ²	680 m ²	136,000	X		
Administración de Telégrafos.	816 m ²	408 m ²	136,000	X		X
Teléfonos Públicos						

TRANSPORTE

Terminal de Autobuses Foráneos.	12,138 m ²	3,640 m ²	136,000	X
---------------------------------	-----------------------	----------------------	---------	---

RECREACION

Jardín Vecinal.	5,000 m ²	125 m ²	5,000	X
Jardín Vecinal.	5,000 m ²		5,000	X
Jardín Vecinal.	5,000 m ²		5,000	X
Parque Urbano.	5,000 m ²		5,000	X

ADMINISTRACION, SEGURIDAD Y JUSTICIA.

Ampliación Palacio Mpal. CROSA	1,000 m ² 20,000 m ²	340 m ²	170,000 170,000	X X
--------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------	--------------------	--------

SERVICIOS

Estación de Bomberos.	612 m ²	201 m ²	136,000	X
Policía Municipal.	2,040 m ²	816 m ²	136,000	X
Cuartel Militar.	2,500 m ²		170,000	X

3.6.7. NORMAS BASICAS DE VIVIENDA

— Los materiales empleados en la vivienda serán preferentemente: piedra o concreto en cimientos; adobe y/o tabique-tabicón en muros; teja o concreto armado en techos.

— Las dimensiones mínimas de un cuarto habitacional no podrán ser menores a 3 X 3 m., con una altura libre a su interior mayor a 3 m.

- La orientación de las ventanas de las viviendas serán preferentemente de sureste a suroeste.
- Los cubos de luz para una altura máxima de 4 metros de 2.50 X 2.50.

3.6.8. NORMAS BASICAS DE DISEÑO URBANO

Del Mobiliario Urbano

· Todas las manzanas tendrán letreros del: sentido del tránsito vehicular, nombre de la calle y número de la vivienda. Su altura máxima sobre la pared será de 4.50 m. y su diseño será homogéneo en cuanto a forma, color y motivos alfanuméricos.

· Todos los locales comerciales y demás servicios presentarán sobre fachada un letrero de lámina de 1 m. X 50 cm. (fondo beige, marco negro y letras coloniales en blanco) en posición vertical, no se permitirá exponer cualquier tipo de propaganda publicitaria sobre fachadas incluyendo puertas o ventanas.

· Los nodos públicos contarán con elementos de vegetación, zonas de estar (bancas), un buzón, un basurero por cada 200 m2. y un teléfono público.

3.6.9. RESTRICCIONES FEDERALES Y ESTATALES

Dentro de la Licencia Estatal de Uso del Suelo, se marcarán las restricciones federales y estatales de elementos naturales o de infraestructura existentes o en proyecto que afecten aun predio (capítulo VIII artículo 122 de la ley de Asentamientos Humanos del Estado).

Las restricciones constituyen un espacio libre de construcción que protegen de cualquier riesgo provocado por algún elemento natural o artificial, como pueden ser el Río Tejupilco y arroyos que cruzan la localidad. Asimismo preve el espacio para futuras ampliaciones de carreteras y vialidades primarias propuestas.

Los elementos con áreas de restricción son los siguientes:

Carreteras, vialidades primarias, ríos. A la línea de energía eléctrica y telégrafos, localizados dentro del área urbanizable del

Centro de Población no se les marcará ninguna restricción, en virtud de que pueden ser móviles.

Cada una de las restricciones tienen su fundamentación jurídica o técnica señalada por las instituciones y organismos responsables de su determinación como son: C.F.E., SARH, Junta Local de Caminos y la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda. La base legal está referida "Prontuario Jurídico sobre Restricciones de Uso del Suelo".

Las secciones referidas y marcadas en el plano E-5 del anexo gráfico, incluyen tanto el lado izquierdo y derecho del eje del elemento. En caso de los ríos, la restricción se cuenta a partir del nivel de aguas máximas extraordinarias In.a.m.e.l.

Por disposición de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en su título quinto, capítulo VI, artículo 8, se sumará a cada lado de las restricciones federales, un mínimo de 10 metros de restricción estatal.

Para el Centro Histórico y las áreas de preservación ecológica se define una restricción de construcción condicionado a lo que marque la tabla de "Clasificación de Uso del Suelo", que también forma parte del Plan.

EPILOGO

"Los planos de que consta el Plan y que forman parte integrante del mismo, se encontrarán para su consulta en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro de Planes de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México, así como en las oficinas de Desarrollo Urbano Estatales y Municipales correspondientes.

Integran el presente plan, para todos sus efectos, los planos de Estrategia que se indican:

- E-1 Clasificación del Territorio.
- E-2 Estructura Urbana.
- E-3 Usos y Destinos del Suelo.
- E-4 Vialidades.
- E-5 Acciones Prioritarias.

En razón de lo estipulado por la Ley de Asentamientos Humanos, el presente documento es el resultado de la Planeación con-

currente y coordinada por parte del H. Ayuntamiento de Tejupilco de Hidalgo y el Gobierno del Estado de México por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Este Plan, en su elaboración, fue sometido a un amplio proceso de discusión popular, por intermedio de la Comisión Municipal de Planeación y Desarrollo aprobado en Sesión de Cabildo por el H. Ayuntamiento de Tejupilco de Hidalgo el día 3 de Enero de 1992.

CERTIFICO que el presente documento es la versión íntegra y actualizada del Plan del Centro de Población Estratégico de Tejupilco, aprobado por la H. "LI" Legislatura del Estado, en sesión de fecha 9 de Abril de 1992.

Toluca, Estado de México a 10 de Abril de 1992.

EL OFICIAL MAYOR DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS

LIC. JAVIER GARCIA VALENCIA

(RUBRICA)

RESEÑAS DE LIBROS

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, "EVOLUCION Y CAMBIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. DEL ADMINISTRADOR AL GERENTE PUBLICO", MEXICO, ED. INAP, 1991. 197 pp.

Por Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra (*)

La obra que hoy se presenta para su análisis y discusión en este foro, reviste particular importancia, por ser precisamente expuesta en esta Institución, que tiene como uno de sus objetivos principales la formación de administradores públicos.

Por lo anterior, las consideraciones que el autor Enrique Cabrero Mendoza, hace sobre el perfil del administrador público, con un título tan sugerente como lo es el "del Administrador al Gerente Público", merecen toda nuestra atención y reflexión ya que como él mismo lo expuso en su documento, constituyen un esfuerzo inicial para motivar la discusión y el enriquecimiento sobre las ideas por él vertidas

Convendría en principio centrar algunos comentarios sobre el contexto y las premisas que el autor establece para comprender en su cabal dimensión el perfil del "Administrador o Gerente", que desde su punto de vista, sería el adecuado para los nuevos, y algunas no tan nuevos, y más bien viejos problemas y retos que enfrente tanto el Estado como su administración.

Concordamos con que el cambio y la modernización de la administración pública no sólo deben darse vía la modificación de normas, estructuras y procesos, sino también, y quizá con mayor énfasis, propiciando en lo general un cambio en las aptitudes

*1 Comentarista de la obra e su presentación, organizada por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública des la UAEM y el IAPEM, el 30 de abril de 1992. S. desempeña actualmente como Subdirectora de Gestión y Seguimiento de la Coordinación de Apoyo Municipal del G.E.M.

y actitudes de los servidores públicos, particularmente de aquellos que ocupan los niveles directivos y decisorios , de manera tal que se genere una nueva cultura del quehacer político-administrativo, que se inicie en los altos niveles de autoridad y permee todos los estratos de la pirámide organizacional.

Al hablar de gerentes públicos, tal pareciera que volviéramos al esquema inicial de discusión teórica de la administración pública, donde las llamadas corrientes administrativo -organizacinales fueron las dominantes y los procesos administrativos y de gestión se constituían en los puntos más observables del estudio en la ciencia de la administración , que como todos sabemos provocaron la dicotomía política -administración y la crisis de identidad de nuestra disciplina. Sin embargo, hoy día, y quizá por este hecho, el estudio publiadministrativo en su afán de rescatar, precisar, y ubicar correctamente el objeto de estudio de la administración pública ha privilegiado su análisis como institución estatal y ha dejado un poco en el olvido los aportes en torno a la gestión, propiamente administrativa , siendo que muchas veces el éxito o fracaso de los planes y programas gubernamentales depende en mayor o menor grado de ella . Por esto es necesario volver la vista a todos las dimensiones que conforman el estudio administrativo.

Con todo lo deseable que sería contar con verdaderos gerentes en la administración pública, sobre todo en el sector paraestatal, deberíamos tener cuidado en no identificar el término "gerente" con el de administrador público, ni tampoco pensar que solo debemos formar administradores públicos para ser gerentes.

Asumo que el término "gerente" ha sido bien empleado por el autor al identificarlo con los niveles de decisión ejecutiva de la administración , sin embargo, habrá que tener cuidado en no caer en posiciones denominadas precisamente -gerencialistas", o "eficientistas " desde una óptica de estricto costo-beneficio, olvidando el aspecto político y social que contextualiza y muchas veces determina el quehacer del funcionario público.

La sana v vigente preocupación por definir al administrador público "ideal " nos debe llevar a plantear algunas cuestiones de entre las cuales destaco las siguientes:

- 1) Identificar las necesidades de la administración pública, como institución gubernamental : generales y específicas, en cuanto a ámbitos gubernamentales , niveles**

erárquicos, funciones sustantivas y adjetivas, y sectores de actividad, entre otras.

- 2) Ubicar las tendencias y transformaciones del aparato público a efecto de insertar en la formación de los administradores públicos aspectos que les permitan no sólo describir la realidad administrativa **sino interpretarla y modificarla**.
- 3) Conocer las posibilidades, límites y orientaciones de las instituciones educativas encargadas de la formación de administradores públicos, en sus distintos niveles académicos (licenciatura, actualización, especialización, maestría y doctorado).
- 4) Conceptualización del administrador público y sus vinculaciones con otros profesionales que laboran **en el sector público**. Definiendo aspiraciones, actitudes y capacidades de los actuales directivos y administradores, distinguiendo su origen profesional, trayectoria de formación académica y experiencia laboral. Todos **estos elementos** deberán contextualizarse en el marco de la estructura y funcionamiento del sistema político, el que interactúa cabalmente con los aspectos aptitudinales y actitudinales de los administradores públicos.

Resulta evidente que el autor que hoy nos ha congregado **para comentar tan interesante documento ha puesto la atención en uno de los temas de mayor preocupación en la administración pública actual**, que es el de contar con recursos humanos profesionales en el ejercicio de la función pública y más aún en aquellos niveles en donde se formulan, definen y ejecutan las políticas gubernamentales.

Sin embargo, aún cuando el autor en su esquema propositivo define rasgos y características del perfil del **administrador más adecuado** para una renovada administración pública, aún se enfrentan cuestiones respecto de las cuales, querámoslo o no, deberemos asumir posiciones y compromisos, por ejemplo:

Como lograr un equilibrio **entre las racionalidades** técnica y política de manera tal que la formación de los administradores públicos evite sesgos en algún sentido.

Como rescatar los valores de lealtad institucional, imaginación creativa y dedicación al servicio público en un ambiente en el que el juego político de grupos burocráticos y actores sociales y políticos condicionan la dinámica del aparato administrativo.

Como conciliar las ventajas de la permanencia en el servicio público con las bondades de una movilidad natural de los administradores en términos horizontales y ascendentes, derivados del proceso político.

Que orientación se debe dar en cada uno de los niveles de formación académica, en la preparación de administradores públicos.

Finalmente:

Reitero mi reconocimiento a Enrique Cabrero por su esfuerzo de investigación, que además viene ya de años atrás, cuyos resultados abren novedosas vías para la reflexión y la comprensión de ese complejo y variado objeto de estudio que es la administración pública, y de sus principales actores: los administradores públicos.

KLIKSBERG, BERNARDO, "**¿ COMO TRANSFORMAR AL ESTADO?
MAS ALLA DE MITOS Y DOGMAS**" MEXICO,
ED. F.C.E., 1989, 100 pp.

Por Agustín flores Vásquez (•)

El autor analiza los cambios y transformaciones experimentados en América Latina en los años 80's, particularizando el papel del Estado. Afirma que un Estado sin capacidad de gestión tropezará con obstáculos que reducirán drásticamente las posibilidades de éxito de sus políticas y de sus proyectos económicos y sociales más consistentes, con la consecuente pérdida de consenso y legitimidad.

Destaca la importancia de la crisis como uno de los principales obstáculos para efectuar una auténtica reforma del Estado. Sus preguntas claves son: ¿Cómo transformar al Estado? ¿En qué direcciones? ¿Cómo eludir algunos "debates trampa" (con esto se refiere a interpretaciones históricas que se han hecho del Estado) que están de moda en la región? ¿Qué políticas concretas pueden avanzarse y pueden ser viables?

A decir del autor, su obra persigue aportar la reflexión necesaria para la elaboración de las políticas nacionales de administración pública. Para ello desarrolla tres momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, procura incursionar en la delimitación de algunas de las demandas que surgen de las soluciones para enfrentar la crisis. En segundo término, revisa los rasgos básicos de las políticas de administración pública actualmente operantes y las restricciones estructurales de las mismas.

(*) Alumno de la Maestría en Administración de la Facultad de Contaduría y Administración de la JAEM.

Y por último, presenta elementos de juicio utilizables en la formulación de políticas nacionales de administración pública aptas para responder a las exigencias del momento histórico. Los objetivos del trabajo son, en síntesis, abrir interrogantes actualizados históricamente, formular líneas de análisis alternativas a las tradicionales y motivarla ampliación y profundización del debate.

En la primera parte, titulada "la demanda social por transformaciones estructurales en el aparato público", analiza la crisis económica y la reformulación del aparato público. El complejo desarrollo del Estado en la década de los 60's llevó a la ampliación de sus fines. Este desarrollo condujo a un crecimiento sustantivo de la demanda de la capacidad administrativa del Estado, la que mostraba déficit en su capacidad de gestión.

La crisis económica ha repercutido considerablemente en todo la región. La crisis es de un nivel de profundidad superior a las afrontadas por la región en otros años. Entre sus principales manifestaciones se encuentra: la caída abrupta del producto per cápita; un fuerte deterioro del intercambio en la zona; aumento considerable de la deuda externa; reducción en el ingreso de capitales; reducción en el nivel de las importaciones; e inflación a tasas aceleradas.

La crisis económica condujo a una crisis social de una gran magnitud, destacando los siguientes fenómenos: un fuerte incremento de las tasas de desempleo; aumento de la economía informal; aumento del precio de los alimentos; incremento de la población desnutrida; políticas de ajuste que conducen a la reducción del gasto social en educación y salud; "deuda social" pobreza e indigencia; la pobreza es la principal causa de muerte en la región.

Destaca que el carácter de la crisis es de tipo estructural por lo que hay que analizar a fondo las repercusiones que ello implica. Paralelo a esto, señala que las principales demandas que debería satisfacer la administración pública necesaria para superar la crisis económica serían: "productivizar" el gasto público; articulación sustantivo del aparato estatal; modificar la auto-imagen e imagen pública del funcionario; estímulo decidido a la creatividad organizacional; desarrollo pleno de los recursos humanos del sector público; desenvolvimiento de las capacidades para gerenciar; reconstrucción de los sistemas de información; transformacio-

nes estructurales en la gestión de las empresas públicas; desarrollo de la capacidad de manejo de programas sociales; desarrollo de las capacidades de implementación de programas multi-institucionales; establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación; promoción orgánica de las posibilidades productivas de la sociedad civil; aprovechamiento pleno de las potencialidades del poder de negociación regional; búsqueda permanente de las formas de cooperación regionales no tradicionales; y contribuir al desarrollo y articulación de los organismos de integración regional.

Bajo este contexto se hace potente que para salir de la crisis es necesario que la región promueva procesos democratizantes y se consoliden las democracias existentes. De esta forma, surge en la década de los 80's una clara demanda: es preciso convertir el aparato de Estado en la administración pública necesaria para la democracia, implicando para ello las siguientes demandas: el aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional; debe efectuar los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales; debe estimular activamente la participación ciudadana en la gestión pública; un aspecto fundamental para su funcionamiento debe ser la transparencia; el sistema democrático debe funcionar en el interior mismo del aparato público; debe erradicarse la arbitrariedad burocrática; deben encontrarse alternativas de acción apropiadas para terminar con la problemática de la corrupción administrativa; y el Estado debe promover la movilización de las posibilidades productivas de la sociedad civil frente a la crisis económica.

Kiiksberg analiza a continuación cuales son las interpretaciones ahistóricas que se han hecho en torno al Estado latinoamericano; los llamados "debates trampa". El punto de partida es la pregunta: ¿el problema es realmente el tamaño del Estado? Al respecto se dice que el Estado latinoamericano muestra graves síntomas de debilidad debido o que ha crecido demasiado, de donde se llega a la falacia de que el Estado mínimo es el Estado eficiente, mientras que el 'gigantismo' es un rasgo del subdesarrollo.

¿Qué quiere decir Estado enorme, gigantesco y otros adjetivos similares? Para aclarar estas cuestiones, Kiiksberg compara los gastos de la administración central de varios países desarro-

(lados con los latinoamericanos, encontrando que en los primeros los gastos son mayores que en los segundos , así por ejemplo, Chile tenía un gasto de 35.5%, Venezuela 25.6% y México 24.9% de gastos de su administración en relación al PNB, éstos tres son los más altos, mientras que por ejemplo Holanda, Bélgica e Italia mantienen cada uno un gasto superior del 50%.

Con estas cifras demuestra que, desde el punto de vista del **gasto público en comparación al PNB, los gastos de los países latinoamericanos son menores que los de los países desarrollados.**

Aborda la falacia de la incapacidad congénita, ya que el **"discurso usual " sugiere la existencia de una suerte de incapacidad estructural de las actividades del sector público.** La eficiencia no sería, por tanto, factible en las condiciones de sector público ya que estas conducen inevitablemente a **amplios márgenes de ineficiencia.**

Las políticas vigentes se encuentran frente al problema de la burocratización y a las mistificaciones que se ha hecho en la región latinoamericana respecto del papel del Estado. Identifica algunas características principales de la política implícita. Estas tendencias son: visión ahistórica del aparato público; la mistificación de los medios (el desarrollo administrativo significa crear determinadas instituciones, establecer ciertos sistemas, contar con tecnologías administrativas para cumplir fielmente su misión); el paradigma formalista (las organizaciones implican un conjunto de funciones a cumplir y de recursos a ser asignados a efecto de la obtención de objetivos. La cuestión es como ordenar y relacionar de modo óptimo las funciones necesarias); el sesgo privatista (el aparato central de gobierno tiene una problemática organizacional totalmente diferente ala propia de la empresa privada); el estímulo tecnológico consumista (el funcionamiento de la administración pública requiere un importante uso de tecnologías administrativas); la concepción elitista del cambio organizacional (la política implícita encara sus esfuerzos de reforma administrativa en base a un modelo subyacente de carácter definitivamente elitista) el mito de la neutralidad valorativa (la política "implícita" presenta la problemática de la administración pública como puramente técnica, neutra, aséptica en materia de valores).

Finalmente se cuestiona hacia donde irá una política nacional de la transformación del Estado. Plantea ciertas **líneas direc-**

trices de la política necesaria para llevar a cabo esta **transformación**.

Propone algunas líneas directrices de la política **necesaria**, entre las que menciona: institucionalización social del concepto de política nacional de administración pública; ajuste de la política de administración pública a las prioridades nacionales; elaboración e implementación participativa de la política de administración pública; concepción totalizadora del aparato público; orientación a la innovación; desarrollo de capacidad tecnológica nacional; estrategia selectiva (transformación del aparato público); empleo de proyectos multi-integrados; desarrollo de las capacidades de investigación organizacional; integración regional; y compromiso nacional y social de la administración.

Enumera una serie de propuestas que están encaminadas a formar la política necesaria que conforme al nuevo modelo de administración pública. Entre estas se cuentan: mejoramiento de la toma de decisiones en los máximos niveles del sistema democrático; establecimiento de una política orgánica de personal; formación sistemática del personal superior de la función pública; rearticulación de las empresas públicas con el gobierno central y mejoramiento de su productividad; desarrollo de modelos innovativos de descentralización; instalación de sistemas integrales de control de gestión; desarrollo de instrumentos de administración sustantiva; mejoramiento de la capacidad organizacional de apoyo al diseño; seguimiento y evaluación de las políticas económicas; gestión de programas sociales; creación de relaciones de cooperación estrecha entre el sistema científico y tecnológico y la administración pública; democratización interna del aparato público; nuevo modelo de relaciones entre la administración pública y ciudadanía; fortalecimiento de la capacidad de acción económica y social de la sociedad civil y desarrollo de la capacidad institucional para la integración.

Finalmente, Kliksberg señala que es necesario superar los dogmatismos que han incidido negativamente en el análisis de la administración pública. Se propone entonces, construir un pensamiento independiente, basado en investigación empírica seria, fiel a pruebas de coherencia y consistencia, abierto a rectificaciones continuas ante el test final de la realidad y con vuelo creativo.

En suma, el texto de Kliksberg es un excelente análisis acerca de la pregunta inicial que da origen al título del libro: "¿Cómo transformar al Estado? Más allá! de mitos y dogmas". Constituye una interpretación muy objetiva y sustentada, en defensa del desarrollo de la administración pública de la región.

GONZALEZ TIBURCIO, ENRIQUE, " **REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL** " MEXICO, D.F., INAP 1991, 127 pp.

Por María **Inés Rosas** Arce (*)

El autor de la obra es un experto en teoría económica, destacado investigador y reconocido catedrático. La inquietud de esta obra se debe, en un inicio a su activa participación en la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy fusionada con la de Hacienda y Crédito Público. En la actualidad participo dentro del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, en la Secretaría de Desarrollo Social.

Da a conocer que ante los cambios **que a nivel internacional ocurren en la esfera económica** y con la tendencia a su globalización y formación de bloques, **el país se ve** obligado a instrumentar **estrategias** que logren armonizar las complejas variables de crecimiento y competitividad, con una política **social que tiende a combatir la pobreza y la desigualdad como compromiso irreversible** del Estado mexicano.

Plantea de manera clara y precisa como la reforma del Estado ha modificado sustancialmente la orientación de la investigación básica y aplicado en el campo de la administración pública, al evidenciarse el agotamiento de modelos políticos y económicos que han ido perdiendo la capacidad de explicar por sí mismos los cambios que se manifiestan en el concierto internacional.

En la década de los 80s, la economía se vio inmersa en una profunda crisis económica que originó dificultades en la conceptualización e instrumentación de la política social.

(*) Auxiliar de la Coordinación de Difusión U I.A.P E.M.

Esta situación de crisis provocó varios cambios, el fundamental, en materia de bienestar social, es el replanteamiento de los acuerdos a partir de los cuales se dió la relación entre los grupos corporativo-burocráticos y la forma en que el Estado asignó los recursos públicos y a los beneficiarios de su política social.

A lo largo de casi cincuenta años (1933-1981) las acciones que permitieron que el progreso económico no se expresara en una pobreza agobiante, fueron entre otras, el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población. Estabilidad política y crecimiento económico sostenido, fueron los logros más significativos de este largo período.

Durante esas décadas el Estado, para reafirmar su institucionalidad, requería de los grupos organizados, y éstos para resolver sus demandas no tenían otro recurso que el moverse bajo el manto protector de la institucionalidad política que se estaba creando. Bajo este contexto, a la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador. Esta modalidad de procesar la política social cumplió un importante papel en la estabilidad política, pero también en el mejoramiento del nivel de vida de los grupos que participaban en ellas. Este período, dio sostén material y permitió una articulación entre esta práctica y la forma como se instrumentó la política social.

En estos años se dió una peculiar confluencia que permitió la posibilidad de generar soluciones a las demandas de bienestar sin alterar sustancialmente la estructura política. Se logró integrar la acción estatal con un triple propósito: promover la justicia social, favorecer incentivos y ganancias para el sector privado; y mantener, con base en una sólida dominación corporativa, una larga estabilidad política.

Al principio, los problemas económicos, los crecientes déficit fiscales y los primeros ajustes salariales evidenciaron un creciente desencuentro en la forma como hasta entonces se había conducido la política social y su financiamiento. Mantener el mismo patrón de política social, en una economía con problemas de crecimiento estabilidad macroeconómica requería de un procesamiento político diferente y formas más amplias de financiamiento público para incrementar y prestar los servicios sociales al mayor contingente de población que los demandaba.

En la segunda mitad de los años 70's la presencia de los recursos externos y los ingresos provenientes del petróleo permitieron mantener una política de bienestar social de creciente cobertura. Se crearon, además, programas sociales de amplio alcance (IPIDER, SAM, COPLAMAR) que debido a dificultades en su financiamiento y operación no lograron sostenerse en el tiempo.

La crisis desplegada del modelo de crecimiento en los ochenta evidenció la creciente precariedad de este patrón de política social. Todo ello empezó a expresarse en una política social burocráticamente abultada y poco eficiente en sus beneficios a la población. La década de los ochentas es testigo de un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social, expresada en el ámbito económico y político. En el primero se denota una menor dinámica del empleo, bajo gasto social y pérdida del poder adquisitivo. En el segundo, el esquema corporativo dio muestras de su agotamiento. Para que éste patrón de políticas pueda mantenerse es indispensable un ambiente de crecimiento económico sostenido.

Todo sistema de reforma del Estado, conlleva a transformar las partes que lo integran. La modernización, para fines de siglo, adquiere una nueva fuerza. A decir del autor, las transformaciones que implican tienen un doble proceso: "una acelerada integración internacional y una posible desintegración nacional". Esta afirmación, expresada por Lechnnor en su artículo "Modernidad y Modernización", publicado en el diario El Nacional, y retomada por González Tiburcio, es una hipótesis que no se puede afirmar con plena objetividad, hasta que no se haya comprobado.

La contracción fiscal, en los primeros años de la década de los ochenta provocó un impresionante deterioro productivo estatal. Todo esto, que al principio se interpretó como un simple ajuste fiscal, con el tiempo se transforma en un primer cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, ya que la reducción del gasto público y el debilitamiento de la capacidad del Estado para generar transferencias y subsidios imponían una modificación cualitativa en los estilos de formular e instrumentar la política social.

Se empiezan a modificar las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas de las organizaciones

sociales. No sólo se empieza a cambiar la agenda del gobierno, desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también cambian los interlocutores y sus métodos de negociación. A estas transformaciones económicas y políticas, vino a sumarse el reclamo de la sociedad civil por participar y exigir mayor corresponsabilidad en una variedad de asuntos públicos. Esta situación ha llevado a hablar de una sociedad civil comunitaria y autosuficiente, o bien, se ha señalado un Estado que abandona el proyecto constitucional surgido de la Revolución Mexicana, proceso que lo llevaría a convertirse en un Estado liberal. La intervención social del Estado se funda en su capacidad para modificar o sancionar lo que podríamos llamar "la distribución primaria de los ingresos. La caída salarial y la no creación de más empleos, en la década de los 80's, marcó un deterioro en las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales; el gasto social, el cual pudo haber equilibrado esta situación, continuó deteriorándose.

Por su parte, las instituciones públicas prestadoras de servicios tuvieron que tratar de ganar espacios de eficiencia y eficacia, sin mucho éxito, generando un marcado deterioro en la producción y prestación de los servicios públicos. Paralelo a estos hechos, la reacción de importantes grupos ante el deterioro del Estado social, fue un impulso a las acciones comunitarias y al desarrollo social basado en la solidaridad ciudadana.

Con respecto a las transformaciones en los mercados de trabajo, la crisis produjo modificaciones en varios aspectos de la participación de la población en la actividad económica: en su forma de inserción y aún en las condiciones generales del trabajo mismo. En este contexto, pierde dinamismo el llamado empleo formal subordinado, es decir, aquel trabajo estable con un empleador, que realiza sus tareas dentro del local de una empresa, bajo el amparo de un contrato laboral por tiempo indefinido, protegido por la legislación laboral y el sistema de seguridad social y, por lo regular, formando parte de organizaciones gremiales de trabajadores.

Junto al deterioro del salario, crecientemente influido por la productividad y competitividad externa, propio de una economía abierta con ramos y empresas competitivas a escala internacional, un segmento de la población ha encontrado refugio en el

amplio espacio de las llamadas actividades económicas informales, donde prácticamente no tienen cabida las leyes laborales, las regulaciones del salario mínimo surten poco efecto y la gran mayoría de estos trabajadores y sus familias están fuera de la cobertura de la seguridad social.

El salario mínimo ha dejado de ser un indicador del ingreso de los trabajadores; la brecha entre salarios contractuales y mínimos, además de otras cosas, significan una reorientación del aparato productivo hacia estándares de mayor productividad y competitividad internacional.

Las transformaciones en curso exigen cambios: la reforma estatal en marcha, las demandas sociales por acceso a más y mejores bienes y servicios públicos, las modificaciones en los impactos redistributivos del gasto social y en los mercados de trabajo, requieren un nuevo arreglo en las políticas públicas para atender, sobre bases renovadas, el bienestar social de la población.

Por otro lado, el nuevo estilo en el tratamiento de las demandas sociales debe proporcionar canales adecuados a la participación ciudadana. Esta es la única vía por la cual la participación puede incidir en la transformación democrática que requerirán las nuevas políticas sociales.

En nuestra modalidad corporativa privó el clientelismo y la asistencia estatal a las necesidades esenciales, se volvió en extremo diferenciada y funcionalmente subordinado a la distribución del ingreso. De tal manera que el corporativismo mexicano no se organizó en torno al Estado social; sustentó una dominación estatal y en cierta forma, acomodó y organizó su entorno.

Con la erupción de la crisis y sus consecuencias sociales, el corporativismo careció completamente de respuesta. Fue entonces cuando el desprestigio del sindicalismo corporativo alcanzó sus máximos niveles; e pesar de que no se tradujo en rupturas orgánicas significativas, sí perdió sus prebendas económicas y políticas.

Los años ochenta no fueron sólo años de crisis y decadencia, sino también el inicio de la reestructuración de la economía

mexicana y de transformación del sistema político. La vía de modernidad política se tradujo en el respeto de la pluralidad social y el fomento de la unidad política.

La política en materia de bienestar social, requiere combinar dos lógicas: la liberal y la estatal, la ciudadana y la corporativa, la democrática y la autoritaria. La importancia que tiende a asumir la participación ciudadano en los últimos tiempos, produce serios desajustes respecto a la forma de representación corporativa. Una política social moderna no puede definirse por la incorporación de una y la exclusión de la otra. La búsqueda de nuevas formas organizativas, institucionalización de nuevas prácticas políticas y reglas de juego, será la tarea y la inquietud, probable conflicto latente de los próximos años.

Los cambios de la economía y la política reclaman de nuevas acciones públicas y de una reforma institucional en profundidad, que incruste en las entidades estatales las demandas populares y permita mayores niveles de acción colectiva con mayor eficacia en la superación de los problemas de la seguridad y de la previsión social.

La modernización económica motiva el cambio del carácter de la exclusión social. La expresión más dramática del ajuste y de las secuelas del pago de la deuda pública es la pobreza y la desigualdad. El nuevo intercambio de la economía mundial se realiza entre bienes y servicios con diferentes componentes tecnológicos, lo que margina a las economías menos industrializadas ya que no pueden importar alta tecnología por que no exportan suficientes productos industrializados debido a que su base industrial es obsoleta. De esta manera la brecha tecnológica dificulta un aumento de la productividad, y en consecuencia, de la competitividad.

El efecto de la crisis consiste en deteriorar la relación presente-futuro. Ello ocurre cuando las expectativas de ascenso individual y la integración social se derrumban. En ese momento, la exclusión social deviene en insostenible y se deslegitima el orden establecido; es entonces cuando el futuro vuelve a ser enfocado como una construcción colectiva motivando la demanda de democracia. Ello provoca reacciones de solidaridad, reivindicando la defensa de lo colectivo y por tanto la intervención del Estado y el reestablecimiento de la institucionalidad democrática.

Lo anterior lleva al autor a la conclusión de que la exclusión social deviene de la propia modernización, que conlleva a su vez a la integración transnacional.

La propagación de la pobreza se vuelve un desafío poderoso a la legitimidad del orden político-económico y exige que se le incluya en toda agenda democratizante, más que un proyecto económico-social determinado o asociado a una ideología específica. Los retos que nuestro país enfrentará en el nuevo modelo de desarrollo, implican avanzar en la conformación de una política social generadora de una mejor formación y capacitación de los recursos humanos.

La desigualdad en la distribución de la riqueza no sólo limita la efectividad de las medidas que promueven un funcionamiento armónico del mercado, sino que exige que tales medidas sean complementadas por acciones públicas expresamente distributivas.

Si bien en las áreas donde se concentra la acción de la política social, el Estado juega un papel estelar, no todo lo debe ni lo puede hacer éste. Cada vez mayor número de personas y grupos están de acuerdo en que la política de bienestar social es sobre todo una política pública, esto es, socialmente construida, lo que implica considerar que el Estado tiene un papel prioritario y central, principalmente regulador y coordinador pero en ningún caso monopolístico.

Sin caer en la ilusión de la extinción del Estado, el rescate del espacio ciudadano entronca con el redimensionamiento del Estado. Estos procesos pueden ser de gran ayuda para modificar el poder de las burocracias y de las grandes concentraciones de autoridad, propios de los sistemas de seguridad social de tipo piramidal, e impulsar una gestión estatal descentralizada.

En el caso de los servicios públicos, el municipio debería ser el destinatario final de esta reforma, y convertirlo en la unidad de operación básica de la ejecución y evaluación de las acciones de bienestar social.

Actualmente existe, en materia de necesidades esenciales, un problema de recursos escasos y limitados, y para proveer bienes y servicios a la población, no hay más que dos vías: el mer-

cado o el racionamiento. En los momentos actuales, pareciera que la dotación de servicios a la población cautiva de las instituciones públicas se asemeja más a un racionamiento, afectado por los recortes de los gastos sociales, lo que es al fin y al cabo una distribución establecida por la autoridad. Al mismo tiempo se requiere vincular las experiencias de participación de los propios beneficiados y de compromisos con asociaciones de voluntarios y redes de organización no gubernamentales, para llevar adelante las políticas, lo cual implica nuevas formas de relación social y, ahí donde antes predominaba el Estado o el mercado, pueden pasar a ocupar un lugar preponderante las nuevas formas de "solidaridad social".

Con lo anterior no se plantea que el gobierno y su institucionalidad social se desquebraje por el acercamiento a las demandas concretas de la población. El proceso de tránsito no puede tener como único sustento la emergencia social y el deterioro de las instituciones estatales, menos aún en un país como el nuestro donde el aparato estatal ha adquirido una gran complejidad. El cambio tendrá que ser parte del proceso de transición en que se encuentran la economía y la sociedad mexicana, obviamente con sus inercias y riesgos. El Estado puede recuperar y absorber las demandas sin alterar la esencia de la institucionalidad pública y reproducir un clientelismo gremial de nuevo tipo en la política social. El Estado puede generar una acción de respuesta a la presión ciudadana y beneficiarse de la energía transformadora de las nuevas demandas sociales.

El riesgo más grande reside en que si esta acción se procesa solo respondiendo a demandas tan necesarias como puntuales, sin pasar al nivel político, puede darse una reafirmación del Estado paternalista y de las políticas sociales que urge cambiar. El riesgo es que se pueden reproducir precisamente las prácticas clientelistas que se desean modificar. No hay que olvidar que en nuestro país la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales continúan organizadas por la institucionalidad estatal, con su cargo clientelista y de poder.

No se pretende que el Estado haga todo, se requiere que se aboque a atender las demandas de quienes más lo necesitan y aproveche las potencialidades y dinámica de los distintos grupos sociales de tal forma que se pueda generar una convergen-

cia en objetivos e intereses para cada esfera, con formas y medios propios y diferenciados.

En otro orden de ideas, asignar prioridad a la recuperación del progreso social implica mejorar el diseño de la política económica. Es claro que las acciones en estos dos campos -el económico y el social- constituyan una unidad. La política económica produce efectos sobre las condiciones sociales. Este debe buscar un crecimiento balanceado, que esté financiado en forma adecuada, es decir mantener la estabilidad "macro". En este contexto, la desigualdad y la pobreza extrema deben entenderse como manifestaciones globales de una forma de organización económica. Son fruto de todo un sistema de relaciones y su reducción requiere de estrategias de conjunto, sistemáticas, que afecten, beneficien e involucren a toda la sociedad. En este sentido, las exigencias de la política social hacia la política económica las resume el autor en los siguientes aspectos:

- a) La superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad no pueden ser logradas solo a través de un programa o entendidos como problemas privativos de la política social, es decir, la equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, ésta debe ser un objetivo central de lo político de desarrollo,
- b) Mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar la recuperación del crecimiento
- c) Globalizar lo político de ingresos de tal forma que permita una acción integral en materia distributiva.
- d) Propiciar un desarrollo de mercado realmente competitivo que tenga como propósito el incremento de la productividad,
- e) Construir una política de ingresos tributarios para una economía abierta; es decir, incrementar la capacidad de captación considerando el nuevo dato de competencias con tasas impositivas internacionales. A ello hay que agregar la necesidad de establecer acuerdos fiscales internacionales sobre capitales fugados, que normalmente no pagan impuestos en su país de origen ni en el de destino.

En el estricto ámbito de las políticas sociales habrá que contestar la interrogante de qué tanto se puede avanzar en el progreso social, a partir de políticas orientadas a reducir la tasa de crecimiento poblacional. Es crucial, en una perspectiva estratégica, vincular las acciones de combate a la pobreza con las disposiciones y políticas en materia de población.

Las acciones para el combate a la pobreza y desigualdad social, es necesario atacarlas desde su raíz, ya sea por la insuficiencia del excedente generado, por apropiación inequitativa o por la inadecuación de la estructura de oferta y demanda de ciertos satisfactores básicos. El combate a la pobreza extrema se debe insertar en una estrategia global de desarrollo estrechamente vinculada con el crecimiento y la distribución del ingreso.

Abatir la pobreza, reduciendo las concentraciones del ingreso y en base sólo al crecimiento económico requeriría tasas de crecimiento muy altas del producto interno bruto y sostenerlas por varios años. El gran reto será conciliar los incentivos al crecimiento más rápido en los ingresos de los pobres.

La superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad se apoya en cinco tipos de políticas que se consideran componentes básicos de la estrategia social:

- a) La recuperación de la capacidad de crecimiento y la transformación productiva de la economía.
- b) El apoyo a la economía popular.
- c) Una política de satisfacción de necesidades básicas o política social para la superación de la pobreza.
- d) Una política de desarrollo sociocultural orientada a fortalecer las capacidades de los pobres, reforzando su papel protagónico en la superación de su deprimida situación, y
- e) La reforma y modernización del Estado para desarrollar un estilo gerencial) pro-participativo, flexible y adaptativo.

La etapa actual de reforma del Estado, exige una revisión a fondo de las instituciones, instrumentos y formas de intervención estatal en materia de bienestar social. Incrementar la productividad de las instituciones dedicadas a este quehacer, más que una necesidad es un imperativo. Esta revisión debe tener el propósito de incrementar la capacidad del Estado para orientar y conducir el desarrollo social, así como elevar la eficiencia y la equidad de las acciones en la utilización de los recursos públicos.

En síntesis, el texto explica de manera clara y precisa como los años de crisis implicaron también un duro y rápido aprendizaje: impulsaron modificaciones en prácticas políticas y administrativas ya consagradas. La restricción de recursos obligó a redefinir compromisos y responsabilidades: un cambio que iniciándose cuantitativo se 'ha convertido en reclamo cualitativo. La modificación de las maneras como el gobierno enfrenta las demandas de las organizaciones sociales implican nuevas formas políticas con mayor participación ciudadana. Solidarizarse con los que menos tienen; corresponsabilizarse con las demandas; buscar transparencia, honradez y eficiencia en el manejo de los recursos, respetando la voluntad y las formas de organización de los ciudadanos; buscar nuevos canales para que los recursos lleguen a los más necesitados, son ya nuevos modos de calificar y descalificar demandas e interlocutores, de modificar métodos y procedimientos. Aquí se encuentra el germen de un nuevo estilo de política social. Es esto lo que se ha avanzado.

La elaboración de una nueva política social será resultado del esfuerzo colectivo de todos los grupos sociales, de los efectos directos e indirectos del modelo de desarrollo y de la capacidad de transformación que se le pueda imprimir a la institucionalidad estatal existente. La política social que se requiere construir es una que al integrarse plenamente al nuevo modelo económico tenga como propósito central evitar la perpetuación generacional de la pobreza.

KLIKSBERG, BERNARDO (COMP.) "**¿ COMO ENFRENTAR LA POBREZA? ESTRATEGIAS Y EXPERIENCIAS ORGANIZACIONALES INNOVADORAS**", BUENOS AIRES, ARGENTINA, EDS. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 1989. 338 pp.

Por Refugio González Valdez (*)

La obra, patrocinada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), compilo el análisis, las reflexiones y propuestas de destacados intelectuales y estudiosos de las políticas y programas sociales en latinoamérica ; asimismo importantes y exitosas experiencias regionales en la materia, que indudablemente aportan elementos valiosos para alcanzar mejores resultados en este tipo de programas que, los diferentes países del área están instrumentando — y seguramente la seguirán haciendo, dadas las precarias condiciones sociales y económicas que todos ellos, en mayor o menor grado, resienten — para mejorar, así sea mínimamente las condiciones de vida de inmensas masas de su población.

Este tipo de programas , ciertamente no resuelven el problema de fondo, ello implica retomar la senda del crecimiento y desarrollo, cuyos frutos sean distribuidos equitativamente entre todos los sectores sociales. Tal propósito y considerando el sistema económico capitalista vigente, parece inviable, de tal suerte que los estados latinoamericanos no pueden desentenderse de su función asistencialista o núcleos mayoritarios sociales. Pero no a cualquier precio , sino con programas y políticas sociales innovadoras

(*1 coordinador de Investigación y Demografía del IAPEM.

que les permitan maximizar los escasos recursos de que disponen (humanos, materiales, financieros, etc.) y los resultados.

El documento se divide en cuatro partes, en la primera, se analiza la crisis social en América Latina, sus retos y posibilidades; en la segunda, varios estudiosos examinan problemas institucionales y gerenciales estratégicos para las políticas y los programas sociales masivos; en la tercera, se presentan experiencias locales de gran significación; finalmente, la cuarta parte contiene un análisis conjunto del Dr. Bernardo Kliksberg (compilador del libro), sobre el estado actual de la gerencia social y la necesidad de nuevas direcciones de trabajo en este campo, hasta ahora prácticamente no abordado sistemáticamente, al menos en la región latinoamericana.

A continuación y, en forma por demás breve, nos referimos a los aspectos que nos parecen más relevantes de los trabajos contenidos en este documento.

En la primera parte **Enzo Faletto y la División de Desarrollo Social de la CEPAL**, abordan la **crisis del desarrollo social, sus retos y posibilidades**.

Desde hace varias décadas, y con mayor intensidad en los últimos años, el mundo -y América Latina no es la excepción- vive profundos procesos de transformación, donde se influyen mutuamente los cambios económicos, los cambios sociales y las transformaciones políticas. Pero muchos problemas no han sido resueltos por esas transformaciones sino que, por el contrario, en vez de resolverse parecieran agravarse. Quizás el principal sea la ausencia de equidad.

Durante períodos prolongados, la mayoría de los países de la región observaron altas tasas de crecimiento que supondrían elevados niveles de bienestar para toda la población. No fue así. Grandes masas, especialmente en los estratos inferiores de la estructura social, quedaron excluidos de los frutos del desarrollo. Este modelo de desarrollo favoreció la concentración del ingreso en las clases altas, aumentando la desigualdad social, misma que se profundizó en la llamada "década perdida".

En términos generales podría decirse que los países de América Latina y el Caribe atraviesan la crisis más profunda y prolon-

goda de los últimos 50 años, que a no dudarlo ha impactado drásticamente el status social de la población menos favorecida. Para retomar la senda del desarrollo se requieren grandes transformaciones y un esfuerzo serio y persistente; pensar en políticas económicas y sociales cuyo resultado sea la igualdad entre las diferentes clases sociales y no un resultado que después debe corregirse por otros medios.

El trabajo en cuestión analiza la importancia y alcances de los programas sociales y explora las posibilidades de futuro de algunas experiencias que en esta materia han sido significativas en América latina. Resalta que muchas de las soluciones que se han ensayado en distintos momentos han sido inadecuadas a pesar de haber sido elaboradas y pensadas con mucho detalle; no han logrado solucionar las contradicciones de fondo, lo que conlleva la necesidad de revisar esas propuestas, para tratar de revertir la enorme deuda social que pesa sobre núcleos mayoritarios de nuestros países.

Los cambios en la estructura económica y social implica nuevos requerimientos, nuevos tipos de demanda, nuevos tipos de opciones, por ello los programas y políticas que se diseñen deben asumir que se insertan en un proceso de transformación. Entre los principales y difíciles retos a superar que se presentan a dichos países son: la distribución equitativa del ingreso, a diferencia de la tendencia a la concentración observado en la mayoría de ellos; lograr el pleno empleo y mejorar los salarios; abatir la inflación, que mina los ya exiguos salarios de las masas trabajadoras; reducir la abultada deuda de la región, ya que se traduce en resultados más adversos para el desarrollo futuro de América Latina y el Caribe.

Todos estos y otros obstáculos reducen significativamente el margen de maniobra estatal para llevar adelante exitosamente los programas sociales, por lo que se hacen cada vez más decisivos los conceptos de creatividad, autonomía, participación y concertación en los ámbitos económico, social, político y cultural de los países de la región. Es imprescindible la rectoría del Estado en los programas e insoslayable la participación activa y consciente de los grupos sociales para el impulso y puesta en marcha de tales propósitos.

Hay que tenerlo presente. De no superar la crisis gradualmente y, por lo mismo la enorme deuda social con las masas más

desprotegidas, es previsible que aumenten la inestabilidad política y la desorganización social.

La segunda parte se integra con cinco artículos que abordan, como se ha dicho, problemas estratégicos en la gerencia de programas sociales masivos.

Merilee S. Grindle se refiere a **las restricciones políticas en la implementación de programas sociales : la experiencia latinoamericana**. Resalta que si bien, a partir de 1950, las condiciones de bienestar social en América latina han progresado significativamente, pese a los adelantos, persisten aún grandes desigualdades en el acceso a condiciones mínimas de bienestar social. Las poblaciones rurales son las más discriminadas. Por su parte, los programas sociales cubren en menor y peor medida a las poblaciones indígenas que al resto de la sociedad.

Tradicionalmente, la implantación de programas públicos ha sido considerada una cuestión de aspectos meramente técnicos y de procedimientos administrativos, sin embargo, la misma trasciende al ámbito político. El propósito de este trabajo, es pues, considerar algunas de estas cuestiones políticas. Entre estas tenemos a las presiones políticas por expandir o impedir la realización de los programas; así como -si es el caso- ser instrumentadas a través de burocracias politizadas y estar rodeadas de conflicto y competencia debido a la escasez de recursos, que se suman también a los problemas que dificultan la efectividad y eficiencia de los programas sociales.

El trabajo de **Alejandro Schejtman**, **gestión local y seguridad alimentaria**, primeramente examina, en forma genérica, el tipo de problemas a los que se hace referencia con el concepto de seguridad alimentaria; a continuación, destaca las restricciones que impone la crisis actual de sobre endeudamiento externo e interno al logro de este objetivo a través de políticas convencionales; finalmente, intenta delinear un marco institucional para la implementación de una política participativa de seguridad alimentaria cuyo eje fundamental es el fortalecimiento de los poderes locales.

El objetivo de la política sería superar, en los plazos más breves posibles, los problemas de acceso a la satisfacción de las ne-

cesidades alimentarias básicas de todos aquellos grupos que no logran expresar sus necesidades en demandas de mercado.

En ¿Como formar Gerentes Sociales?, Bernardo Kliksberg se propone aportar elementos para el diseño de estrategias de formación y desarrollo de 'gerentes sociales'; establecer los dilemas básicos que se le plantean al Gerente de Programas Sociales en la práctica; y trazar las líneas de lo que sería el perfil deseable de un Gerente de Programas Sociales.

Señala el autor que no obstante su importancia desde la selección del programa hasta su evaluación, existe un gran déficit y vacíos en la formación de gerentes sociales. Ello es así, entre otras cosas, porque no existen políticas nacionales de formación de gerentes sociales, siendo contadas las estructuras institucionales que operan establemente en la materia; y porque tampoco operan sistemas planificados de reclutamiento y selección para desempeñar tales cargos. No es infrecuente que los gerentes lleguen a los mismos por diferentes conductos, y al margen de capacitación previa específico.

Superar la enorme deuda social con los más desprotegidos, producto de la crisis agobiante que padecen -en diferente grado- los países de la región, requiere de gerentes sociales idóneos que maximicen los recursos tecnológicos, materiales, económicos, etc.; "recuperar" experiencias nacionales concretas de programas sociales de alta significación; trabajar en la construcción de una estructura institucional adecuada a este orden de formación; y profundizar las posibilidades de cooperación regional, entre otros aspectos importantes.

La evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público, es el tema tratado por José **Sulbrandt**. Al principio examina críticamente un número importante de evaluaciones de programas sociales masivos de carácter gubernamental que se han llevado en América Latina. Al respecto analizo las principales características de estas evaluaciones; sus tendencias de desarrollo y los principales logros y limitaciones que se observan en esa actividad. Acto seguido, o partir del análisis indicado, formulo un replanteo de los bases de la evaluación y señala líneas básicas para su reorganización y reorientación.

Sulbrandt considero que dada la escasez de recursos con que cuentan los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, la evo-

luación de políticas y programas sociales adquiere una gran trascendencia. Sin embargo, del análisis realizado por él, afirma que a nivel gubernamental la gran mayoría de los programas no ha sido evaluada y en los pocos casos en que esto se ha hecho, se llevó a cabo de una manera que no satisface plenamente los requisitos de una investigación profesional.

Completa la segunda parte del libro, la exposición **de Isidoro L. Felcman, la gerencia de programas sociales masivos: algunas propuestas para el diagnóstico y la acción**. Parte de la crítica situación por la que atraviesan las economías de la región y sus medidas de ajuste que han afectado considerablemente el volumen de recursos disponibles para la ejecución de programas sociales, en materia de nutrición, hacinamiento, mortalidad, morbilidad, pobreza extrema, desocupación, entre otras. Razones estas más que suficientes para poner en marcha mecanismos más racionales, que permitan la actuación de inteligencias capaces de diseñar nuevas soluciones, implementarlas con efectividad y eficiencia, y encarar sistemáticas actividades destinadas a evaluar y corregir a tiempo las acciones erradas.

Esto último plantea la necesidad de diagnosticar el estado de situación de los programas sociales masivos en latinoamérica desde el punto de vista de sus prácticas gerenciales, poniendo luego el esfuerzo en el desarrollo de tecnologías de gestión adecuadas para una efectiva planificación, implementación y evaluación de las acciones en este campo.

La tercera parte, da cuenta de experiencias relevantes en materia de programas y políticas sociales masivos en América Latina las cuales pueden ser objeto de estudio y recuperarse elementos valiosos para la instrumentación de este tipo de programas.

Una de ellas, **la experiencia comunitaria de Villa El Salvador** del Perú, creada en 1971, obtuvo el premio Príncipe de Asturias conferido por el Rey de España por ser modelo a nivel internacional en el campo de la solidaridad y la cooperación.

En poco tiempo Villa El Salvador ha tenido logros importantes, si se considera que es una comunidad situada en una zona desértica, una pampa de arena, separada del Océano Pacífico por una inmensa duna de arena y que además nació súbitamente -50,000 personas en el corto plazo de un mes-.

Gastón Antonio Zapata (autor del artículo) cree que el éxito tenido es producto del trabajo en común y de su organización descentralizada, que favorece la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les afectan; su organización y esfuerzo les ha permitido gradualmente transformar en bosque o áreas cultivables lo que en sus inicios era un desierto; mejorar la situación del empleo --inicialmente la ciudad estaba concebida como una ciudad dormitorio-, etc. Logros estos que no se pueden soslayar, sino más bien ser referentes importantes para otras comunidades de nuestros países.

Analia Del Franco nos ofrece algunas **consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario Nacional (PAN)**. El PAN fue establecido en la Argentina al iniciarse el período democrático en 1984, para un período de dos años (1984-1986) -con una prórroga posterior--, y asistiendo a más de un millón de familias ubicadas en todo el país.

El PAN es el programa orgánico más importante en la historia del país; es un programa asistencial que busca cubrir el déficit alimentario de las familias marginadas, pero que no pretende atacar las causas. La solución de fondo sería la reactivación económica que asegure el pleno empleo. El programa no solo se limita a entregar alimentos, sino que también ofrece charlas sobre nutrición, promoción de la lactancia materna, educación para la salud y otras, que ayuden a una madre a criar a su hijo.

Para realizar el programa fue menester implementar toda una metodología que permitió: seleccionar los beneficiarios -cuestión problemática por carecer de información fidedigna-; definir correctamente los mecanismos de conducción y coordinación del programa desde el nivel nacional hasta el operativo local, así como las funciones de cada una de esas instancias; diseñar el perfil del agente y supervisor del programa; determinar los medios a emplear en su difusión masiva; establecer mecanismos de evaluación, etc. Todo esto como parte de la estrategia para garantizar el éxito del programa.

El artículo **la gerencia de los programas especiales de empleo** de **José Wurgoff**, como su título indica, se centro en los programas de empleo desarrollados con recursos públicos para la contratación directa por el Estado o entidades estatales que se

organizan con la finalidad de crear empleo y proporcionar un ingreso y que normalmente tienen como objetivo a trabajadores desocupados, o en forma más amplia a trabajadores desocupados, subocupados o previamente inactivos.

Normalmente, este tipo de programas tienen un carácter emergente, aunque por las condiciones económicas adversas, en ciertos casos se han transformado en programas más o menos permanentes. Por otra parte, según el autor, a pesar de las críticas a estos programas y las limitaciones de los mismos, son preferibles al inmovilismo que muchas veces se encubre con la pretensión de buscar soluciones mejores y más permanentes y que frecuentemente conduce a que nada se haga en beneficio de los desempleados y subempleados.

José Renán Esquivel nos ofrece el **marco conceptual de la salud integral de la comunidad. El caso de Panamá**. La salud, al igual que otros indicadores sociales, consecuencia de la crisis social y económica de la región, ha sufrido un deterioro creciente, golpeando con mayor intensidad las de por sí ya precarias condiciones de vida de la mayoría de la población. Solo un grupo minoritario, el de elevados ingresos, tiene los mejores servicios de diferente índole; el resto de la población, los menos favorecidos en particular, deambulan desde su nacimiento, sin atención profesional, con pocos recursos económicos para hacer frente a estas adversidades.

En este contexto cobra singular importancia el esfuerzo panameño que apunta a la meta de alcanzar una salud **igual para todos**. Para lograr este propósito, además de lo que es propiamente salud, el programa incorpora aspectos tales como orientación familiar; información a todos aquellos que deseen mejorar sus conocimientos -o adquirirlos- acerca de las enfermedades que afligen a sus hijos; promoción para el saneamiento ambiental, etc., todo esto en acciones compartidas por el gobierno, equipo médico y la población.

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela (COPREI), presenta el diseño general **del Programa de Desarrollo Productivo, Alimentario y Social** (IPROPASI). Como en los demás, países del área, la pobreza y, más grave aún, la pobreza crítica, es una realidad que se ha venido extendiendo en la socie-

dad venezolana durante los últimos años hasta alcanzar niveles difíciles de entender y justificar.

El programa (PROPAS) se concibió con un carácter temporal (máximo 2 años), con el objetivo de promover el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población de menores recursos (priorizando la atención a la madre embarazada o lactantes y los niños menores de seis años), a fin de que pueda a partir de sí misma, mejorar sus condiciones generales de vida.

Se destaca la comprensión del programa como una acción única, que contempla diferentes frentes que son abordados a través de cuatro subprogramas: de nutrición; de salud; de capacitación e incorporación a la producción; y de desarrollo comunitario. Cada uno con objetivos específicos y precisos pero, íntimamente vinculados entre sí por cuanto responden a una misma misión: a superación de la pobreza.

Cierra este apartado, el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD), que reseña **algunas consideraciones en torno de los programas sociales masivos**. El PNUD busca apoyar a los países, en nuestro caso, latinoamericanos, en el diseño y ejecución de programas y políticas orientadas a mejorar los niveles de ingresos y la calidad de vida de los grupos afectados por situaciones de pobreza extrema. Para ello les ofrece su auxilio en la elaboración de instrumentos de política destinados a los sectores informales de la economía; los apoya en la captación de recursos financieros internos y/o externos para darle viabilidad a dichas políticas; promueve el desarrollo de una capacidad de información nacional para la toma de decisiones; contribuye a mejorar la capacidad del aparato público en los sectores sociales; así como asegurar la difusión y promoción de programas sociales para lograr una mayor movilización y participación social.

Sobre esto último, la experiencia del PNUD y otras al margen de él, sugieren -y por lo mismo se insiste en ello- que un factor importante del éxito de un programa social masivo es la capacidad de dinamizar la organización y participación comunitarias en todos sus procesos, que van desde el diseño hasta su evaluación.

En la cuarta y última parte del libro, **Bernardo Kliksberg hace una revisión de situación de la gerencia social**, destacando como

de alta prioridad una gerencia social eficiente para obtener mayores resultados de los escasos recursos de que disponen los países de la región, que se traduzcan en mejoras sustanciales en las deplorables condiciones de vida de enormes contingentes humanos locales.

Una gerencia social eficiente aparece como una condición de viabilidad fundamental para una política social avanzada, que salve los "cuellos de botella" estratégicos que condicionan y limitan la efectividad de los programas sociales que se emprendan. Tales "cuellos de botella" tienen que ver con la distribución desigual del poder entre los grupos sociales; la hegemonía de la política económica sobre la social, cuando si se desea lograr efectividad, la articulación de ambas políticas es fundamental; la debilidad institucional del sector social, por su ubicación no estratégica en la estructura gubernamental, con presupuestos restringidos, etc.; la baja articulación entre los ministerios, institutos autónomos y otros organismos participantes en los programas; dificultades en la focalización, esto es, para que los programas lleguen efectivamente a los sectores que se quiere asistir y no se desvíen hacia otros con mejor condición económica; subutilización de la participación social, cuando esta es esencial para concretar mejor los programas; orientación a la centralización sobre la descentralización, cuando esta última presenta marcadas ventajas adicionales; déficit de evaluación, a pesar de su necesidad para saber si se está avanzando efectivamente al objetivo buscado.

Es difícil el camino por recorrer en materia de programas y políticas sociales, pero América Latina y el Caribe han dado los primeros pasos y en algunos casos con bastante éxito, como lo prueban las diferentes experiencias contenidas en este libro. Dichas experiencias y otras más desmienten que este tipo de programas no puedan ser eficientes; demuestran que no hay tal incapacidad congénita en el gobierno para administrarlos; y reafirman las potencialidades enormes y el papel protagónico de la participación social en la cristalización más plena de los programas.

¿Como enfrentar la pobreza?, es una obra que sin duda llena un vacío en la escasa literatura que aborda el tema en forma sistemática; aporta análisis, reflexiones, propuestas y experiencias concretas en el vasto espectro de lo social, susceptibles de aprovecharse para diseñar estrategias innovadoras que permitan al-

canzar mejores resultados en el esfuerzo en que están comprometidos los países de la región: enfrentar y superar la pobreza, fenómeno creciente y, sin embargo, inconcebible en los albores del nuevo milenio.

L. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. No. 14, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1992. El tiraje fue de 1,000 ejemplares.

Impreso en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés 402, Col. Santa Bárbara. Teléfonos. 14-01-86, 14-44-08 y 14-29-20, Toluca, México.